



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Zadolževanje občin

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Zadolževanje občin



Računsko sodišče je revidiralo pravilnost in smotrnost poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, ter uspešnost uravnavanja zadolževanja pri naslednjih revidirancih:

- Ministrstvu za finance Republike Slovenije,
- Občini Gornji Grad,
- Občini Gornji Petrovci,
- Občini Kuzma,
- Občini Lovrenc na Pohorju,
- Občini Miklavž na Dravskem polju,
- Mestni občini Murska Sobota,
- Občini Muta,
- Občini Radlje ob Dravi,
- Občini Šmarje pri Jelšah in
- Občini Štore.

Cilji revizije so bili izreki mnenj o:

- pravilnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007; mnenje je izrečeno vsaki posamezni občini;
- smotrnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007; izrečeno je skupno mnenje o smotrnosti poslovanja občin;
- uspešnosti uravnavanja zadolževanja; mnenje je izrečeno Ministrstvu za finance.

O pravilnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, je računsko sodišče petim občinam, Občini Lovrenc na Pohorju, Občini Miklavž na Dravskem polju, Mestni občini Murska Sobota, Občini Radlje ob Dravi in Občini Šmarje pri Jelšah, izreklo pozitivno mnenje, dvema občinama, Občini Kuzma in Občini Muta, mnenje s pridržkom in trem občinam, Občini Gornji Grad, Občini Gornji Petrovci in Občini Štore, negativno mnenje.

Ugotovljene nepravilnosti glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, so bile:

- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2006 je preseglo dovoljeno višino zadolžitve v treh občinah, in sicer v Občini Gornji Grad za 24,5 odstotne točke, v Občini Gornji Petrovci za 3,4 odstotne točke in v Občini Štore za 91,9 odstotne točke;

- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2007 je preseglo dovoljeno višino zadolžitve v treh občinah, in sicer v Občini Gornji Grad za 61,2 odstotne točke, v Občini Gornji Petrovci za 7,5 odstotne točke in v Občini Štore za 83,2 odstotne točke;
- odplačilo glavnice in obresti dolga je v letu 2006 preseglo dovoljeni znesek odplačil v treh občinah, in sicer v Občini Gornji Petrovci za 26,4 odstotne točke, v Občini Kuzma za 3,7 odstotne točke in v Občini Štore za 34,2 odstotne točke;
- odplačilo glavnice in obresti dolga je v letu 2007 preseglo dovoljeni znesek odplačil v dveh občinah, in sicer v Občini Gornji Petrovci za 0,3 odstotne točke in v Občini Štore za 17,6 odstotne točke;
- najvišje stanje likvidnostne zadolžitve je v letih 2006 in 2007 preseglo zakonsko dovoljeni znesek likvidnostnega dolga v dveh občinah, in sicer v Občini Gornji Petrovci v letu 2006 za 5,6 odstotne točke in v letu 2007 za 0,4 odstotne točke ter v Občini Štore v letu 2006 za 63,7 odstotne točke in v letu 2007 za 18,1 odstotne točke;
- poroštvene izjave so bile izdane pravnim osebam, ki jim glede na določila predpisov občine poroštev ne bi smele izdati; Občina Gornji Grad je v letih od 1998 do 2000 izdala štiri poroštvene izjave pravni osebi, v kateri ima odločujoč vpliv na upravljanje, tri občine (Občina Gornji Grad, Občina Gornji Petrovci in Občina Štore), pa so v letih 1998 ter od 2002 do 2005 izdale skupno sedem poroštenih izjav pravni osebi zasebnega prava;
- zakonsko dovoljeni znesek danih poroštev je bil presežen: Občina Gornji Petrovci je v letu 2007 izdala dve poroštenji izjavi javnemu podjetju v znesku, ki je za 21,5 odstotne točke presegel zakonsko dovoljeni znesek poroštev;
- v odloku o proračunu nista načrtovali obsega zadolžitve dve občini, in sicer Občina Gornji Petrovci za leto 2007, Občina Štore pa za leto 2006;
- v odloku o proračunu za leto 2007 Občina Gornji Petrovci ni določila obsega zadolževanja javnega stanovanjskega sklada in obsega danih poroštev javnemu podjetju;
- ne da bi upoštevali predpise o javnem naročanju in izvedli postopek zbiranja ponudb posojilodajalcev, sta dve občini v letu 2006 sklepali pogodbe o likvidnostnem posojilu, Občina Gornji Petrovci v znesku 146.053 evrov in Občina Muta v skupnem znesku 175.263 evrov, in ena občina, Občina Muta, tudi v letu 2007 v znesku 85.000 evrov;
- ne da bi predhodno pridobili soglasje Ministrstva za finance, sta najeli posojila dve občini, in sicer Občina Gornji Petrovci eno posojilo v letu 2004 v znesku 605.074 evrov in eno posojilo v letu 2007 v znesku 379.000 evrov, Občina Štore pa tri posojila v letu 2001 v skupnem znesku 60.266 evrov;
- ne da bi predhodno izvedla postopek izbire posojilodajalca in ne da bi sklenila pisno pogodbo o dolgoročnem posojilu, je Občina Gornji Petrovci v letu 2007 najela dolgoročno posojilo v znesku 379.000 evrov;
- pri pravni osebi zasebnega prava, ki ni banka ali sklad, je v letu 2004 Občina Gornji Petrovci najela dolgoročno posojilo v znesku 605.074 evrov;
- v letu 2005, v obdobju, ko sklepanje tovrstnih poslov ni bilo dovoljeno, je Občina Kuzma sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 16.567 evrov;
- ne da bi upoštevali notranje akte glede oddaje javnih naročil ali predpise o javnem naročanju in ne da bi izvedli postopek zbiranja ponudb sta sklenili pogodbi o finančnem najemu Občina Gornji Grad v letu 2004 v znesku 11.763 evrov in Občina Štore v letu 2006 v znesku 141.845 evrov;
- ne da bi pridobili zakonsko zahtevano soglasje Ministrstva za finance k sklenitvi pogodbe, sta sklenili pogodbo o finančnem najemu Občina Gornji Petrovci v letu 2007 v znesku 29.482 evrov in Občina Štore v letu 2006 v znesku 141.845 evrov;
- ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance k sklenitvi pogodb je v letu 2007 Občina Gornji Petrovci sklenila dve pogodbi o blagovnem kreditu v skupnem znesku 503.963 evrov;

- račun v znesku 18.778 evrov ni bil plačan v zakonsko določenem roku, ampak se je Občina Gornji Petrovci, ne da bi sklenila pisno pogodbo, dogovorila za obročno odplačilo, torej za blagovni kredit;
- ne da bi pridobili soglasje Ministrstva za finance, sta dve občini sklepali pogodbe, s katerimi sta prevzeli kratkoročne in dolgoročne finančne obveznosti iz posojila ter obveznosti iz finančnega najema; Občina Gornji Petrovci je v letu 2004 sklenila pogodbo, s katero je prevzela dolg javnega stanovanjskega sklada, Občina Štore pa v obdobju od leta 2001 do 2004 štiri pogodbe, s katerimi je prevzela dolg pravne osebe zasebnega prava, in v letu 2006 dve pogodbi, s katerima je prevzela dolg javnega podjetja "v likvidaciji".

O smotrnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, so bile ugotovitve računskega sodišča naslednje:

- Glede vprašanja, *ali so bile občine pri načrtovanju zadolževanja in izdajanja poroštev uspešne*, je ugotovilo, da načrtovanje zadolževanja v odloku o proračunu v treh občinah (Gornji Petrovci v letu 2007, Murska Sobota in Štore v letu 2006) ni bilo popolno, saj občine niso načrtovale vseh poslov, ki štejejo v obseg zadolževanja; štiri občine od šestih, ki so se v letih 2006 in 2007 zadolžile, izdale poročstvo ali soglasje za zadolžitev, v letu zadolžitve (Gornji Petrovci, Radlje ob Dravi, Štore), izdaje poročstva (Gornji Petrovci) ali soglasja za zadolžitev (Gornji Petrovci, Murska Sobota) v odloku o proračunu niso opredelile namena zadolžitve ali izdaje poročstva. Pet občin (Gornji Petrovci, Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Radlje ob Dravi, Štore) v proračunu tudi ni popolno predstavilo obstoječega stanja zadolžitve občine.
- Glede vprašanja, *ali so bile občine pri izbiri načina zadolžitve ter odplačilu glavnice in obresti iz zadolževanja učinkovite*, je ugotovilo, da je samo Občina Gornji Petrovci sklepala raznovrstne posle zadolžitve, pri tem pa za izbiro načina zadolžitve ni izdelala nobene analize ali izračuna, s katerim bi stroškovno utemeljila razloge za izbrane posle zadolžitve. Tri občine (Lovrenc na Pohorju, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah), ki so sklepale posojilne pogodbe, in ena občina, Štore, ki je sklenila pogodbo o finančnem najemu, svoje izbire za posojilno pogodbo oziroma pogodbo o finančnem najemu niso posebej utemeljile s primerjavo stroškov z drugimi vrstami možnih poslov. Občine so 25 od 29 posojilnih pogodb, ki so bile po stanju na dan 31. 12. 2007 še neodplačane, sklenile z državnimi skladi in štiri s poslovnimi bankami. Občina Lovrenc na Pohorju se je dogovorila za dobra izhodišča za upravljanje z dolgom, saj posojilna pogodba vsebuje določilo, da se stroški morebitnega predčasnega vračila kredita ne zaračunajo. Tri občine (Muta, Radlje ob Dravi, Štore) v pogodbah z državnim skladom nimajo posebej opredeljene možnosti predčasnega vračila posojila. V nobeni izmed posojilnih pogodb ni določena obveza letnega obveščanja o anuitetnih načrtih. Nobena izmed občin ni v letih 2006 in 2007 izvedla refinanciranja dolgov, čeprav so bile nezadovoljne s pogoji zadolžitve pri enem izmed državnih javnih skladov vse tri pri njem zadolžene občine (Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta) in so menile, da so pogoji v poslovnih bankah ugodnejši.
- Glede vprašanja, *ali so občine pri izdajanju poroštev in soglasij ravnale učinkovito*, je ugotovilo, da, razen Občine Gornji Petrovci, občine v letih 2006 in 2007 niso izdajale poroštev. Tudi nobena od občin, razen Mestne občine Murska Sobota, ki je v letu 2006 izdala soglasje za zadolžitev javnega podjetja, v letih 2006 in 2007 ni izdala soglasij za zadolžitev. Brez soglasij občine ustanoviteljice se je v letu 2007 zadolžilo javno podjetje Občine Gornji Petrovci, v letu 2006 pa tudi javno podjetje občin Muta in Radlje ob Dravi. Občina Gornji Petrovci pri izdajanju poroštev v letu 2007 ni utemeljila razlogov za izdajo poroštev s primerjavo različnih možnosti, analizo stroškov in vplivov na dovoljeni obseg zadolževanja občine. Tudi občini Gornji Petrovci, Murska Sobota, ki sta v letih 2006 in 2007

izdajali soglasja za zadolžitev, nista utemeljili razlogov za izdajo soglasij za zadolžitev, nista izdelali analize stroškov in nista ocenili vpliva na dovoljeni obseg zadolževanja občine. Večina občin tudi nima izdelanih notranjih pravil in meril za izdajanje. Stanje izdanih poroštev pomembno vpliva na stanje dolga v treh občinah, saj v Občini Gornji Grad precej presega zadolžitev občine, v Občini Gornji Petrovci znaša 50,3 odstotka njene zadolžitve, v Mestni občini Murska Sobota in Občini Šmarje pri Jelšah pa 30,4 odstotka njene zadolžitve. V dveh občinah, Gornji Grad in Šmarje pri Jelšah, dolg javnih podjetij pomembno vpliva na obseg njune zadolžitve, saj v Občini Gornji Grad presega zadolžitev občine, v Mestni občini Murska Sobota, ki ima zadolžen javni sklad, pa znaša dolg javnega sklada 37,3 odstotka njene zadolžitve. Izdana poročstva so se kot posebno problematična izkazala pri Občini Gornji Grad, ki je v letu 2003 prejela sklep o izvršbi v znesku 558.788 evrov. Izvršba se nanaša na posle, ki jih Občina Gornji Grad ne bi smela sklepati, in sicer na izdana poročstva pravnih osebi, v kateri ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, unovčena poročstva pa so Občini Gornji Grad povzročala težave pri izvajanju obveznih nalog občine, ker so predmet izvršbe denarna sredstva na računu občine. Za zagotavljanje osnovnih nalog je Občini Gornji Grad do 10. 5. 2005 ostalo na računu 118.837 evrov mesečno, od 11. 5. 2005 pa 150.216 evrov mesečno.

- Glede vprašanja, *ali so občine pri poročanju o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ravnale uspešno*, je ugotovilo, da občine nimajo vzpostavljenega registra oziroma seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine in tudi ne seznama sklenjenih pogodb o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. V letih 2006 in 2007 občine Gornji Grad, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah in Štore niso pridobile podatkov o zadolževanju od vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občine nimajo vzpostavljene kakovostne poslovne evidence, ki bi bila podprta z računalniško aplikacijo in bi predstavljala vir podatkov za poročanje o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občine Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi in Štore so Ministrstvu za finance posredovale nepopolne in netočne podatke o zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine po stanju na dan 31. 12. 2006 ter občine Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta in Štore po stanju na dan 31. 12. 2007. Podatki, ki so jih občine posredovale Ministrstvu za finance, se razlikujejo od podatkov, ki smo jih ugotovili v reviziji. Ugotovljene razlike znašajo skupno 6.748.076 evrov v letu 2006 in 5.442.849 evrov v letu 2007. Občine v zaključnih računih proračuna za leti 2006 in 2007 niso predstavile vseh vidikov zadolževanja, saj o zadolževanju niso poročale popolno, niso predstavile obdobja (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah, Štore) in namenov zadolžitve (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Štore). Oblikovale tudi niso kazalnikov zadolževanja (na primer stanje dolgoročnega dolga na prebivalca občine, stanje dolga v primerjavi s prihodki občine), s katerimi bi predstavile finančni položaj občine in izboljšale kvaliteto poročanja občinskemu svetu.

Glede uspešnosti Ministrstva za finance pri uravnavanju zadolževanja pa so bile ugotovitve računskega sodišča naslednje:

- Glede vprašanja, *ali je Ministrstvo za finance z izračunom dovoljenega obsega zadolževanja občin uspešno uravnavalo zadolževanje občin*, je ocenilo, da predpisi v obdobju od leta 2006 do 2007 niso dajali dobre podlage pri postopkih zadolževanja. V sistemu upravnega nadzora Ministrstva za finance ni vseh poslov občine, ki štejejo v dovoljeni obseg zadolžitve, zato je treba posebej opozoriti na dajanje poroštev občine. Zakonska določila glede zadolževanja so razpršena v treh zakonih. Postopki pridobivanja soglasij Ministrstva za finance so bili večino obdobja predpisani le za najetje dolgoročnih

posojil, ne pa tudi za finančni najem in blagovne kredite. Postopek za pridobitev soglasja za sklenitev blagovnega kredita še vedno ni predpisan, zato ni vzpostavljen nadzor nad ugotavljanjem, ali je takšna zadolžitev za občino ugodnejša od posojila ali finančnega najema, kot je pri drugih dveh oblikah zadolžitve. Kot neustrezno se lahko oceni tudi različno predpisovanje postopka oddaje javnega naročila v zakonu o javnih naročilih in pravilnikih o postopkih zadolževanja občin. Ministrstvo za finance je z načinom izračuna dovoljenega obsega zadolževanja občine po naši oceni zaostriло pogoje zadolževanja občin. Računsko sodišče ocenjuje, da bi moral biti pri izračunu dovoljenega obsega zadolžitve temeljnega pomena namen zadolžitve, ne glede na vrstni red najemanja kreditov.

- Glede vprašanja, *ali je Ministrstvo za finance vzpostavilo učinkovit sistem izdajanja soglasij pri postopkih zadolževanja občin*, je ocenilo, da je Ministrstvo za finance delno vzpostavilo učinkovit sistem izdajanja soglasij s tem, ko je z notranjimi akti podrobneje opredelilo postopke izdaje soglasij in predpisalo nekaj pomembnih korakov postopka, evidenc ter izjav in obrazce objavilo na spletni strani Ministrstva za finance. Za povečanje učinkovitosti vzpostavljenega sistema izdajanja soglasij bi po oceni računskega sodišča Ministrstvo za finance moralo poslovne evidence izdanih soglasij podpreti z računalniško aplikacijo in jih povezati s poslovno evidenco stanja zadolžitve.
- Glede vprašanja, *ali je Ministrstvo za finance uspešno spremljalo in nadzorovalo zadolževanje občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin*, je ocenilo, da predpisi v obdobju od leta 2006 do 2007 niso v celoti zagotavljali dobre systemske podlage za poročanje o zadolževanju, saj niso določali odgovornosti za sestavo registra oziroma seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, brez registra pa popolnosti poročanja ni mogoče zagotoviti. Popolnost poročanja tudi ni zagotovljena, če ni predpisana obveza predložitve podatkov o vseh poslih, ki štejejo v obseg zadolževanja, in če ni jasno predpisano, kdo poroča o zadolženosti pravnih oseb v lasti več občin in kako. Predpisi tudi ne določajo, da morajo občine Ministrstvu za finance predložiti bilanco stanja kot vir kontrolnih podatkov o stanju zadolženosti občine.
- Ocenilo je tudi, da *Ministrstvo za finance pri zagotavljanju popolnosti in točnosti podatkov o zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin ni bilo uspešno, saj so poslovne evidence Ministrstva za finance nepopolne in netočne*. Ministrstvo za finance nima podatkov iz bilance stanja občin za kontroliranje popolnosti in točnosti podatkov, ki jih posredujejo občine. Ker je sistem poročanja podatkov o zadolžitvi zasnovan na posredovanju podatkov v tiskani obliki in ročnem vnašanju podatkov v poslovno evidenco Ministrstva za finance, je tveganje za nastanek napak veliko, ročno vnašanje podatkov pa zahteva veliko porabo delovnega časa. Računsko sodišče ocenjuje, da Ministrstvo za finance pri spremljanju in nadzoru zadolževanja občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine *ni bilo uspešno*.

Računsko sodišče od sedmih občin, Občine Kuzma, Občine Lovrenc na Pohorju, Občine Miklavž na Dravskem polju, Mestne občine Murska Sobota, Občine Muta, Občine Radlje ob Dravi in Občine Šmarje pri Jelšah, ni zahtevalo odzivnega poročila, ker nepravilnosti, ki so bile razkrite med revizijskim postopkom, ni mogoče odpraviti oziroma nepravilnosti niso bile razkrite. Od treh občin, Občine Gornji Grad, Občine Gornji Petrovci in Občine Štore, je računsko sodišče zahtevalo odzivno poročilo, ker med revizijskim postopkom niso bile odpravljene vse razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravilni ukrepi.

Revizijsko poročilo vsebuje priporočila občinam za izboljšanje pri pravilnosti in smotrnosti poslovanja glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, in priporočila Ministrstvu za finance za izboljšanje uspešnosti uravnavanja zadolževanja.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	13
1.1 PRAVNA PODLAGA ZA IZVEDBO REVIZIJE	13
1.2 OPREDELITEV REVIZIJE.....	13
1.3 ODGOVORNE OSEBE	15
1.3.1 Omejitve revizije	16
2. PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV IN PREDMETA REVIZIJE	17
2.1 OSNOVNI PODATKI O REVIDIRANCIH.....	17
2.1.1 Ministrstvo za finance Republike Slovenije.....	17
2.1.2 Občine, na katere se nanaša revizija.....	17
2.2 PODATKI S PODROČJA ZADOLŽEVANJA	19
2.2.1 Stanje zadolžitve.....	19
2.2.2 Zadolževanje.....	24
2.2.3 Stanje dolga na prebivalca	26
2.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	28
2.4 ZADOLŽEVANJE PO SPREMEMBI ZFO-1.....	29
3. NAČRTOVANJE ZADOLŽEVANJA, ODPLAČILA DOLGA IN POROŠTEV	32
3.1 OBČINA GORNJI PETROVCI	38
3.2 MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA	38
3.3 OBČINA ŠTORE	38
4. ZADOLŽEVANJE, IZDAJANJE POROŠTEV IN SOGLASIJ ZA ZADOLŽITEV	39
4.1 KRATKOROČNO ZADOLŽEVANJE	39
4.1.1 Občina Gornji Petrovci	41
4.1.2 Občina Muta.....	42
4.1.3 Občina Radlje ob Dravi.....	42
4.1.4 Občina Štore.....	42

4.2	DOLGOROČNO ZADOLŽEVANJE.....	43
4.2.1	Izbira posla zadolževanja občine.....	44
4.2.2	Najemanje posojil	46
4.2.2.1	Občina Gornji Petrovci	47
4.2.2.2	Občina Štore.....	48
4.2.3	Sklenitev pogodb o finančnem najemu (lizingu)	48
4.2.3.1	Občina Gornji Grad.....	50
4.2.3.2	Občina Gornji Petrovci	50
4.2.3.3	Občina Kuzma	50
4.2.3.4	Občina Štore.....	51
4.2.4	Sklenitev pogodb o najemu blagovnega kredita in podaljševanje plačilnih rokov	51
4.2.4.1	Občina Gornji Petrovci	53
4.2.4.2	Občina Muta.....	54
4.2.4.3	Občina Radlje ob Dravi.....	54
4.2.4.4	Občina Štore.....	55
4.2.5	Pogodbena razmerja, ki pomenijo zadolžitev	55
4.2.5.1	Občina Gornji Grad.....	57
4.2.5.2	Občina Gornji Petrovci	57
4.2.5.3	Občina Štore.....	58
4.2.6	Izvršbe, sodbe, sodne poravnave	59
4.2.6.1	Občina Gornji Grad.....	61
4.2.6.2	Občina Gornji Petrovci	61
4.2.6.3	Občina Štore.....	62
4.3	POSTOPEK PRIDOBIVANJA SOGLASIJ OBČIN ZA ZADOLŽITEV	63
4.3.1	Predpisi, ki urejajo postopek pridobivanja soglasij za zadolžitev.....	63
4.3.2	Ali dajejo predpisi dobro sistemsko podlago pri postopkih zadolževanja občin	65
4.3.3	Izdaja soglasij za zadolžitev občin.....	68
4.4	IZDAJANJE POROŠTEV OBČINE.....	73
4.4.1	Občina Gornji Grad.....	76
4.4.2	Občina Gornji Petrovci	77
4.4.3	Občina Lovrenc na Pohorju	78
4.4.4	Mestna občina Murska Sobota	78
4.4.5	Občina Muta.....	78
4.4.6	Občina Štore.....	79
4.5	UPRAVLJANJE Z DOLGOM.....	79

5. ZADOLŽEVANJE IN IZDAJANJE POROŠTEV PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE	81
5.1 ZADOLŽEVANJE JAVNIH ZAVODOV, JAVNIH PODJETIJ IN JAVNIH SKLADOV, KATERIH USTANOVITELJICA ALI SOUSTANOVITELJICA JE OBČINA	81
5.1.1 Občina Gornji Grad	85
5.1.2 Občina Gornji Petrovci	85
5.1.3 Mestna občina Murska Sobota	86
5.1.4 Občina Muta in Občina Radlje ob Dravi	86
5.1.5 Občina Šmarje pri Jelšah	86
5.2 ZADOLŽEVANJE IN IZDAJANJE POROŠTEV PRAVNIH OSEB, V KATERIH IMA OBČINA ODLOČUJOČ VPLIV NA UPRAVLJANJE	87
6. OBSEG ZADOLŽITVE OBČIN	88
6.1 ODPLAČILO DOLGA V LETIH 2006 IN 2007 IN ZADOLŽENOST OBČIN NA DAN 31. 12. 2006 IN 31. 12. 2007	88
6.2 STANJE DOLGA NA DAN 31. 12. 2006 PO NAMENIH ZADOLŽITVE	91
7. POROČANJE O ZADOLŽEVANJU OBČINE IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE	93
7.1 PREDPISI, KI UREJAJO POROČANJE O ZADOLŽEVANJU OBČINE IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE	93
7.2 ZBIRANJE PODATKOV O ZADOLŽEVANJU PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE	96
7.3 POROČANJE OBČIN MINISTRSTVU ZA FINANCE O ZADOLŽENOSTI	100
7.4 SPREMLJANJE IN KONTROLIRANJE PODATKOV O ZADOLŽEVANJU OBČIN IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE NA MINISTRSTVU ZA FINANCE	104
7.5 POROČANJE O ZADOLŽEVANJU OBČINE OBČINSKEMU SVETU	108
8. IZKAZOVANJE ZADOLŽEVANJA	113
8.1 OBČINA GORNJI GRAD	117
8.2 OBČINA GORNJI PETROVCI	117
8.3 OBČINA KUZMA	118
8.4 MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA	118
8.5 OBČINA MUTA	118
8.6 OBČINA ŠTORE	119
9. MNENJE	120
9.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA OBČIN GLEDE ZADOLŽITVE IN POGODBENIH RAZMERIJ, KI POMENIJO ZADOLŽITEV, PO STANJU NA DAN 31. 12. 2006 IN 31. 12. 2007	120
9.1.1 Občina Gornji Grad	120

9.1.2	Občina Gornji Petrovci	121
9.1.3	Občina Kuzma	122
9.1.4	Občina Lovrenc na Pohorju	123
9.1.5	Občina Miklavž na Dravskem polju	123
9.1.6	Mestna občina Murska Sobota	123
9.1.7	Občina Muta	123
9.1.8	Občina Radlje ob Dravi	124
9.1.9	Občina Šmarje pri Jelšah	124
9.1.10	Občina Štore	124
9.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA OBČIN GLEDE ZADOLŽITVE IN POGODBENIH RAZMERIJ, KI POMENIJO ZADOLŽITEV, PO STANJU NA DAN 31. 12. 2006 IN 31. 12. 2007	125
9.3	MNENJE O USPEŠNOSTI URAVNAVANJA ZADOLŽEVANJA	127

10. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA **129**

10.1	OBČINA GORNJI GRAD	129
10.2	OBČINA GORNJI PETROVCI	130
10.3	OBČINA KUZMA	130
10.4	OBČINA LOVRENC NA POHORJU	131
10.5	MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU	131
10.6	MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA	131
10.7	OBČINA MUTA	131
10.8	OBČINA RADLJE OB DRAVI	131
10.9	OBČINA ŠMARJE PRI JELŠAH	131
10.10	OBČINA ŠTORE	131

11. PRIPOROČILA **133**

12. PRILOGE **136**

PRILOGA 1: KRATKOROČNE IN DOLGOROČNE OBVEZNOSTI OBČIN	136
PRILOGA 2: STANJE DOLGA OBČIN NA PREBIVALCA	137
PRILOGA 3: STANJE POROŠTEV NA DAN 31. 12. 2006	138
PRILOGA 4: ODPLAČILO DOLGA V LETIH 2006 IN 2007 IN ZADOLŽENOST OBČIN NA DAN 31. 12. 2006 IN 31. 12. 2007	139
PRILOGA 5: POSLOVNA EVIDENCA MINISTRSTVA ZA FINANCE	143
PRILOGA 6: NAPAČNO IZKAZANO ODPLAČILO DOLGA TER OBVEZNOSTI IZ ZADOLŽEVANJA ..	144

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

1.1 Pravna podlaga za izvedbo revizije

Revizija zadolževanja občin je bila izvedena na podlagi sklepa o izvedbi revizije¹, ki je bil izdan 16. 5. 2007, in sklepov o dopolnitvi sklepa o izvedbi revizije², ki sta bila izdana 7. 11. 2007 in 22. 2. 2008. Revizijo smo izvedli pri naslednjih revidirancih:

- Ministrstvu za finance Republike Slovenije (v nadaljevanju: MF), Župančičeva 3, Ljubljana,
- Občini Gornji Grad, Attemsov trg 3, Gornji Grad,
- Občini Gornji Petrovci, Gornji Petrovci 31 d, Gornji Petrovci,
- Občini Kuzma, Kuzma 60 c, Kuzma,
- Občini Lovrenc na Pohorju, Spodnji trg 8, Lovrenc na Pohorju,
- Občini Miklavž na Dravskem polju, Nad izviri 6, Miklavž na Dravskem polju,
- Mestni občini Murska Sobota, Kardoševa 2, Murska Sobota,
- Občini Muta, Glavni trg 17, Muta,
- Občini Radlje ob Dravi, Mariborska cesta 7, Radlje ob Dravi,
- Občini Šmarje pri Jelšah, Aškerčev trg 12, Šmarje pri Jelšah,
- Občini Štore, Cesta XIV. divizije 15, Štore.

Revizijo smo opravili v skladu z Zakonom o računskem sodišču³ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI ter evropskimi smernicami za izvajanje standardov INTOSAI, ki jih za delo opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij⁴.

1.2 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo uravnavanje zadolževanja, zadolžitev občin in pogodbeni razmerja, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007.

Cilji revizije so bili izreki mnenj o:

- pravilnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007; mnenje je izrečeno vsaki posamezni občini;

¹ Št. 1215-1/2007-2.

² Št. 1215-1/2007-5 z dne 7. 11. 2007 in št. 1215-1/2007-9 z dne 22. 2. 2008.

³ Uradni list RS, št. 11/01.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

- smotrnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007; izrečeno je skupno mnenje o smotrnosti poslovanja občin;
- uspešnosti uravnavanja zadolževanja; mnenje je izrečeno Ministrstvu za finance.

Pravilnost poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, smo preverjali s podrobnim revizijskim programom. V revizijskem preizkušanju smo upoštevali vse poslovne dogodke, ki vplivajo na stanje zadolžitve na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007. Sodila za oblikovanje mnenja so bili predpisi, ki urejajo zadolževanje občin.

Ključni vprašanja, ki smo si ju zastavili in na kateri želimo odgovoriti ter se nanašata na smotrnost poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, in na uspešnost uravnavanja zadolževanja, sta:

- ali so občine pri zadolževanju in pogodbenih razmerjih, ki pomenijo zadolžitev, ravnale smotrno, in
- ali je Ministrstvo za finance uspešno uravnavalo zadolževanje občin.

Oceno smotrnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, smo oblikovali na podlagi odgovorov na naslednja vprašanja:

1. ali so bile občine pri načrtovanju na področju zadolževanja in izdajanja poroštev uspešne;
2. ali so bile občine pri izbiri posla zadolževanja ter odplačilu glavnice in obresti iz zadolževanja učinkovite;
3. ali so občine pri izdajanju poroštev in soglasij ravnale učinkovito;
4. ali so občine pri poročanju o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ravnale uspešno.

Oceno uspešnosti uravnavanja zadolževanja smo oblikovali na podlagi odgovorov na naslednja vprašanja:

1. ali je Ministrstvo za finance z izračunom dovoljenega obsega zadolževanja občin uspešno uravnavalo zadolževanje občin;
2. ali je Ministrstvo za finance vzpostavilo učinkovit sistem izdajanja soglasij pri postopkih zadolževanja občin;
3. ali je Ministrstvo za finance uspešno spremljalo in nadzorovalo zadolževanje občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin.

Pri iskanju odgovorov na zastavljena vprašanja smo uporabili kvantitativne in kvalitativne metode revidiranja. Kvantitativne metode revidiranja smo uporabili predvsem pri pridobivanju in analiziranju podatkov o stanju zadolženosti občin in stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin ter izdanih in unovčenih poroštvih občin. Kvalitativne metode revidiranja smo uporabili predvsem pri proučevanju in analiziranju predpisov s področja zadolževanja občin, strateških dokumentov načrtovanja ter pri presoji kakovosti poslovnih in analitičnih evidenc dolga občin. Odgovore smo iskali pri občinah, na katere se nanaša revizija, in na MF. Vsem občinam v Republiki Sloveniji smo poslali vprašalnik o zadolževanju občin. Njihova stališča in mnenja glede normativne ureditve sistema zadolževanja občin smo uporabili za oblikovanje strokovnih stališč, s katerimi smo presojali smotrnost poslovanja občin in uspešnost uravnavanja zadolževanja občin.

Zaradi večje preglednosti smo revizijo, kakor tudi revizijsko poročilo, razdelili na šest sklopov:

- načrtovanje zadolževanja, odplačila dolga in poroštev,
- zadolževanje, izdajanje poroštev in soglasij za zadolžitev,
- zadolževanje in izdajanje poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine,
- obseg zadolžitve občin,
- poročanje o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine,
- izkazovanje zadolževanja.

1.3 Odgovorne osebe

Za pravilnost poslovanja je odgovoren predstojnik revidirane osebe. Ta odgovornost pomeni med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. V nadaljevanju so navedene odgovorne osebe revidirancev.

Odgovorni osebi MF glede uravnavanja zadolževanja v obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, sta:

- dr. Andrej Bajuk, minister, od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008,
- dr. Franc Križanič, minister, od 21. 11. 2008.

Odgovorne osebe občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ter med izvajanjem revizije so prikazane v tabeli 1.

Tabela 1: Odgovorne osebe v obdobju, nakaterega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Revidiranec	Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Občina Gornji Grad	- Anton Rifelj, župan občine - Stanko Ogradi, župan občine	od 1. 1. 1995 do 9. 11. 2006 od 10. 11. 2006
Občina Gornji Petrovci	- Franc Šlihthuber, župan občine	od 4. 12. 1994
Občina Kuzma	- Jožef Škalič, župan občine	od 1. 1. 1999
Občina Lovrenc na Pohorju	- Franc Ladinek, župan občine	od 1. 1. 1999
Občina Miklavž na Dravskem polju	- Leo Kremžar, župan občine	od 11. 12. 1998
Mestna občina Murska Sobota	- Anton Slavic, župan občine - Anton Štihec, župan občine	od 8. 5. 1997 do 15. 7. 2004 od 15. 10. 2004
Občina Muta	- Ivan Draušbaher, župan občine - Boris Kralj, župan občine	od 21. 12. 1994 do 9. 12. 2002 od 10. 12. 2002
Občina Radlje ob Dravi	- Alan Bukovnik, župan občine	od 10. 12. 2002
Občina Šmarje pri Jelšah	- Jožef Čakš, župan občine	od 21. 12. 1994
Občina Štore	- Franc Jazbec, župan občine - Miran Jurkošek, župan občine	od 27. 12. 1994 do 7. 11. 2006 od 8. 11. 2006

Vir: podatki občin.

V obdobju od 16. 7. 2004 do 14. 10. 2004 je Mestno občino Murska Sobota predstavljal in zastopal Rudolf Horvat, podžupan mestne občine.

1.3.1 Omejitve revizije

Skladnost z določili Zakona o financiranju občin⁵ (v nadaljevanju: ZFO), Zakona o financiranju občin⁶ (v nadaljevanju: ZFO-1), Zakona o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF), Zakona o javnih naročilih⁸ (v nadaljevanju: ZJN-1), Zakona o javnem naročanju⁹ (v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007¹⁰ (v nadaljevanju: ZIPROS0607), Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008¹¹ (v nadaljevanju: ZIPROS0708) smo preverjali za poslovne dogodke (najem posojil, blagovni krediti), kjer so bile pogodbe sklenjene v letih 2006 in 2007. Za ostale poslovne dogodke, ki so vplivali na stanje zadolžitve na dan 31. 12. 2006 ali 31. 12. 2007, smo preverili, ali je občina pridobila soglasje MF za zadolžitev (če je bilo to potrebno), ali so posojila najeta pri pravnih osebah, kjer občina sme najeti posojila, ali so poročta izdana pravnim osebam, ki jim občina sme izdati poročta.

⁵ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05. Velja do 31. 12. 2006, razen določb 15., 16., 18., 19. in 27. člena.

⁶ Uradni list RS, št. 123/06. Velja od 1. 1. 2007.

⁷ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁸ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

⁹ Uradni list RS, št. 128/06.

¹⁰ Uradni list RS, št. 116/05, 103/06. Uporablja se od 1. 1. 2006.

¹¹ Uradni list RS, št. 126/06, 66/07. Uporablja se od 1. 1. 2007.

2. PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV IN PREDMETA REVIZIJE

2.1 Osnovni podatki o revidirancih

2.1.1 Ministrstvo za finance Republike Slovenije

MF je zadolženo za pripravo zakonov, ki urejajo področje zadolževanja in izdajanja poroštev občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Pripravlja in sprejema tudi podzakonske predpise, ki urejajo postopek zadolževanja občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Priprava zakonov in podzakonskih aktov je v pristojnosti Sektorja za sistem financiranja lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: SFLS), ki je organiziran znotraj Direktorata za proračun.

SFLS vodi tudi postopke izdaje soglasij, ki so jih občine dolžne pridobiti od MF, v skladu s prvim odstavkom 85. člena ZJF, in izdaja soglasja k zadolževanju občin. V postopek izdajanja soglasij se je do 13. 6. 2007 vključeval Sektor za upravljanje z javnim dolgom (v nadaljevanju: SUJD), ki deluje znotraj Direktorata za zakladništvo, in sicer v delu, ki se nanaša na pregled poročila pristojnega organa občine oziroma poročila finančnih in pravnih svetovalcev o izboru najugodnejšega kreditodajalca. Od 14. 6. 2007 pa te naloge opravlja Direktorat za javno premoženje (v nadaljevanju: DJP). SFLS tudi:

- spremlja prihodke in odhodke lokalnih skupnosti ter jih analitično obdeluje;
- izračunava potrebna sredstva finančne izravnave za lokalne skupnosti;
- spremlja zadolževanje javnega sektorja na lokalni ravni;
- vodi poslovne evidence o stanju in spremembah zadolženosti občin ter pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.1.2 Občine, na katere se nanaša revizija

V tabeli 2 so prikazani osnovni podatki o občinah, v tabeli 3 pa pravne osebe javnega sektorja na ravni občine, to je število javnih podjetij, javnih zavodov in javnih skladov, katerih ustanoviteljice oziroma soustanoviteljice so občine, ter o številu pravnih oseb, v katerih imajo občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Tabela 2: Osnovni podatki o občinah

Občina	Leto ustanovitve	Premoženjskoppravna razmerja	Število prebivalcev ¹²
Gornji Grad	1994	urejena	2580
Gornji Petrovci	1994	urejena	2265
Kuzma	1994	urejena	1622
Lovrenc na Pohorju	1998	urejena	3136
Miklavž na Dravskem polju	1998	urejena	6198
Murska Sobota	1994	urejena	19.665
Muta	1994	urejena	3671
Radlje ob Dravi	1994	urejena	6265
Šmarje pri Jelšah	1994	urejena	9727
Štore	1994	urejena	4204

Viri: Statistične informacije, št. 36/07; podatki občin.

¹² Statistične informacije, št. 36/07, stanje na dan 31. 12. 2006.

Tabela 3: Podatki o številu javnih podjetij, javnih zavodov in javnih skladov ter pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje

Občina	Občina je ustanoviteljica			Občina je soustanoviteljica		Število pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje
	Število JP	Število JZ	Število JS	Število JP	Število JZ	
Gornji Grad	1	2	0	0	1	1
Gornji Petrovci	1	1	1	0	0	0
Kuzma	0	1	0	0	0	0
Lovrenc na Pohorju	0	1	0	0	1	0
Miklavž na Dravskem polju	0	1	0	3	2	1
Murska Sobota	2	10	1	0	7	2
Muta	0	1	0	1	8	0
Radlje ob Dravi	0	2	1	1	8	0
Šmarje pri Jelšah	0	3	0	1	7	0
Štore	1	1	0	3	1	0
Skupaj	5	23	3	9	35	4

Legenda: JP – javno podjetje, JZ – javni zavod, JS – javni sklad.

Vir: podatki občin.

2.2 Podatki s področja zadolževanja

2.2.1 Stanje zadolžitve

2.2.1.a Javni dolg občin v javnem dolgu Republike Slovenije

Javni dolg Republike Slovenije predstavlja stanje zadolžitve javnega sektorja. V javnem sektorju so v skladu z 8. točko 3. člena ZJF upoštevani vsi neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov; Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ) – oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

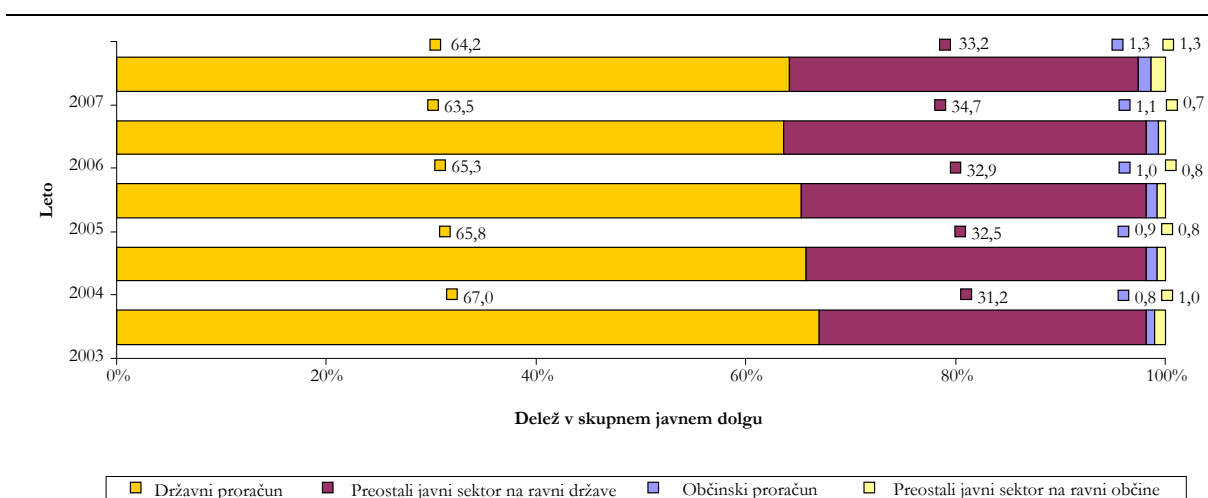
Stanje dolga javnega sektorja v letih od 2003 do 2006 je prikazano v tabeli 4, struktura javnega dolga pa na sliki 1.

Tabela 4: Javni dolg Republike Slovenije v letih od 2003 do 2006, izračunan po nacionalni metodologiji v milijonih evrov

Dolg	Po stanju na dan 31. 12. 2003	Po stanju na dan 31. 12. 2004	Po stanju na dan 31. 12. 2005	Po stanju na dan 31. 12. 2006	Po stanju na dan 31. 12. 2007
Državni proračun	6.299	6.673	6.987	7.351	7.395
Preostali javni sektor na ravni države ¹³	2.937	3.294	3.520	4.009	3.829
Občinski proračuni	74	94	110	126	153
Preostali javni sektor na ravni občin ¹⁴	92	85	86	79	145
Skupaj	9.402	10.146	10.703	11.565	11.522

Vir: podatki MF.

Slika 1: Struktura javnega dolga



Vir: podatki MF.

¹³ Pravne osebe, določene v 87. členu ZJF: posredni uporabniki državnega proračuna, ZZZS in ZPIZ (oba za obvezni del zavarovanja), javni gospodarski zavodi in javna podjetja na ravni države ter pravne osebe, v katerih ima država odločujoč vpliv na upravljanje.

¹⁴ Pravne osebe, določene v 88. členu ZJF: posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljice so občine, in pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje.

Iz tabele 4 in s slike 1 je razvidno, da je delež dolga občin v širšem pomenu besede v skupnem javnem dolgu Republike Slovenije relativno nizek in na dan 31. 12. 2007 predstavlja 2,6 odstotka javnega dolga.

Stanje dolga občin Republike Slovenije in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ter primerjava z realiziranimi prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2006 in 2007 sta prikazana v tabeli 5.

Tabela 5: Stanje dolga občin Republike Slovenije in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ter primerjava z realiziranimi prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2006 in 2007

v evrih			
Dolg	Na dan 31. 12. 2006	Na dan 31. 12. 2007	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3):(2)
Občine	168.557.832	192.038.038	114
Pravne osebe javnega sektorja na ravni občin	107.369.703	152.216.241	142
Skupaj	275.927.535	344.254.279	125
Prihodki bilance prihodkov in odhodkov	1.595.137.403	1.710.495.357	107
Delež dolga v prihodkih	17	20	

Vir: podatki MF; spletna stran: [//www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm), 9. 12. 2008.

Prikazane podatke smo povzeli iz poslovnih evidenc MF. Več o kakovosti podatkov in evidenc je navedeno v točki 7.4 poročila. Iz tabele 5 je razvidno, da se je stanje dolga občin Republike Slovenije in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na dan 31. 12. 2007 v primerjavi s stanjem dolga na dan 31. 12. 2006 povečalo za 25 odstotkov. Stanje dolga občin Republike Slovenije in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na dan 31. 12. 2006 predstavlja 17 odstotkov realiziranih prihodkov leta 2006, stanje dolga na dan 31. 12. 2007 pa 20 odstotkov realiziranih prihodkov leta 2007.

2.2.1.b Stanje dolga občin

Stanje dolga občin na dan 31. 12. 2007 in primerjava z realiziranimi prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2007 sta prikazana v tabeli 6.

Tabela 6: Stanje dolga občin na dan 31. 12. 2007 in primerjava z realiziranimi prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov leta 2007

v evrih			
Občina	Stanje dolga na dan 31. 12. 2007	Prihodki bilance prihodkov in odhodkov v letu 2007	Indeks
(2)	(3)	(4)	(5)=(3):(4)
Gornji Grad	1.295.357	2.087.284	62
Gornji Petrovci	1.801.352	2.053.108	88
Kuzma	640.255	1.585.770	40
Lovrenc na Pohorju	1.125.050	2.680.335	42
Miklavž na Dravskem polju	3.145.092	4.047.767	78
Murska Sobota	2.516.594	16.971.440	15
Muta	1.061.529	2.888.380	37
Radlje ob Dravi	1.171.222	4.827.881	24
Šmarje pri Jelšah	1.285.097	8.685.262	15
Štore	686.849	2.250.992	30

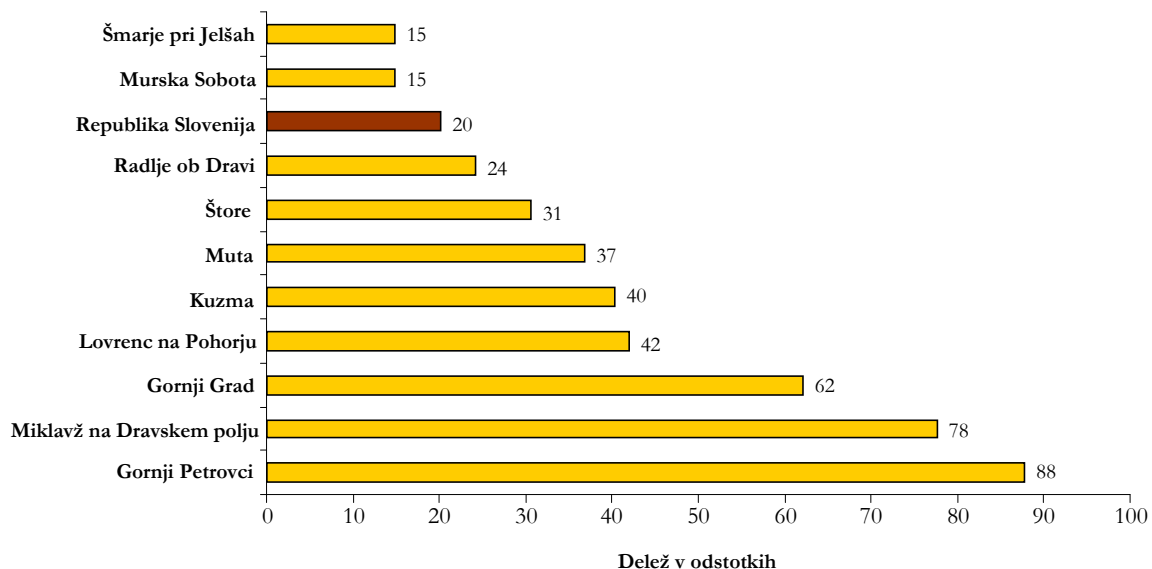
Viri: izpis dolgoročnih finančnih obveznosti, drugih dolgoročnih obveznosti in izvenbilančne evidence, ki se nanaša na zadolževanje občin za leto 2007; odloki o zaključnih računih proračunov občin za leto 2007.

Prikazane podatke o stanju dolga občin na dan 31. 12. 2007 smo povzeli iz računovodskih evidenc občin. Več o pravilnosti izkazovanja zadolževanja je navedeno v točki 8. poročila. Podrobnejši podatki o kratkoročnih in dolgoročnih obveznostih občin so prikazani v prilogi 1 poročila.

Najvišje stanje dolga na dan 31. 12. 2007 po absolutnih vrednostih je imela Občina Miklavž na Dravskem polju, sledila ji je Mestna občina Murska Sobota. Glede na višino realiziranih prihodkov bilance prihodkov in odhodkov je bila najbolj zadolžena Občina Gornji Petrovci, pri kateri je stanje dolga na dan 31. 12. 2007 predstavljalo 88 odstotkov realiziranih prihodkov bilance prihodkov in odhodkov leta 2007, najnižje stanje dolga glede na realizirane prihodke bilance prihodkov in odhodkov leta 2007 imata Mestna občina Murska Sobota in Občina Šmarje pri Jelšah.

Na sliki 2 sta prikazana delež dolga občin na dan 31. 12. 2007 v realiziranih prihodkih iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2007 ter primerjava s stanjem dolga vseh občin Republike Slovenije z realiziranimi prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov leta 2007 vseh občin Republike Slovenije.

Slika 2: Delež stanja dolga na dan 31. 12. 2007 v realiziranih prihodkih iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2007



Viri: izpis dolgoročnih finančnih obveznosti, drugih dolgoročnih obveznosti in izvenbilančna evidenca, ki se nanaša na zadolževanje občin za leto 2007; podatki MF.

S slike 2 je razvidno, da sta bili po stanju na dan 31. 12. 2007 v primerjavi s stanjem dolga vseh občin Republike Slovenije podpovprečno zadolženi le Občina Šmarje pri Jelšah in Mestna občina Murska Sobota, saj njuno stanje dolga na dan 31. 12. 2007 predstavlja 15 odstotkov realiziranih prihodkov bilance prihodkov in odhodkov leta 2007 in je nižje od stanja dolga vseh občin Republike Slovenije na dan 31. 12. 2007, ki predstavlja 20 odstotkov realiziranih prihodkov bilance prihodkov in odhodkov leta 2007.

2.2.2 Zadolževanje

2.2.2.a Zadolževanje občin Republike Slovenije

Zadolževanje ter odplačila dolga in obresti vseh občin Republike Slovenije v obdobju od leta 2000 do 2007 sta prikazana v tabeli 7.

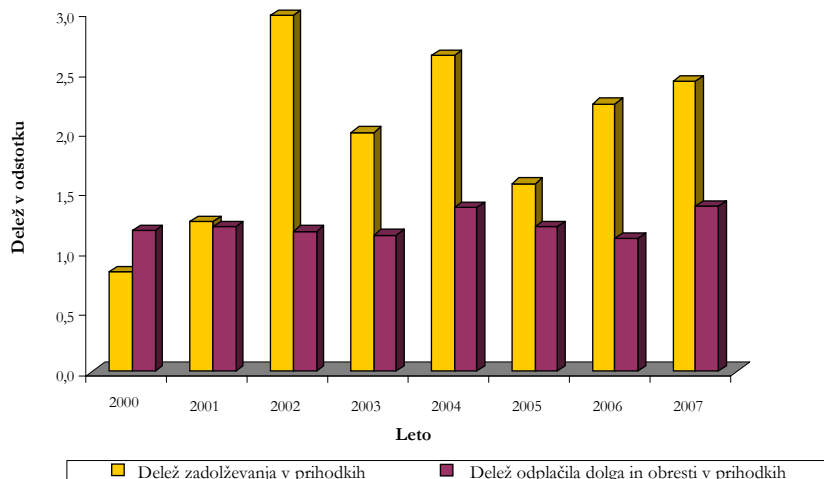
Tabela 7: Zadolževanje ter odplačila dolga in obresti vseh občin Republike Slovenije v obdobju od leta 2000 do 2007

	Leto 2000	Leto 2001	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005	Leto 2006	Leto 2007
Prihodki (v tisoč evrih)	897.380	1.004.076	1.105.220	1.208.865	1.297.603	1.424.940	1.595.137	1.710.495
Zadolževanje (v tisoč evrih)	7.421	12.573	32.975	24.118	34.241	22.315	35.691	41.604
Odplačila dolga in obresti (v tisoč evrih)	10.573	12.161	12.942	13.836	17.804	17.211	17.772	23.566
– odplačila dolga	8.112	9.411	9.408	9.683	13.805	13.280	13.423	17.436
– plačila obresti	2.461	2.750	3.534	4.153	3.999	3.931	4.349	6.130
Delež zadolževanja v prihodkih	0,8	1,3	3,0	2,0	2,6	1,6	2,2	2,4
Delež odplačila dolga in obresti v prihodkih	1,1	1,2	1,2	1,1	1,4	1,2	1,1	1,4

Viri: spletna stran: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/bilance.htm, 9. 12. 2008;

spletna stran: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1-htm, 9. 12. 2008.

Slika 3: Delež zadolževanja, odplačila dolga in obresti vseh občin Republike Slovenije v obdobju od leta 2000 do 2007 v realiziranih prihodkih balance prihodkov in odhodkov



Viri: spletna stran: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/bilance.htm, 9. 12. 2008;
 spletna stran: http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1-htm, 9. 12. 2008.

Iz tabele 7 je razvidno, da se je zadolževanje vseh občin Republike Slovenije v obdobju od leta 2000 do 2007 v nominalnih zneskih iz leta v leto povečevalo, razen v letih 2003 in 2005. Zadolževanje se je v letu 2007 v primerjavi z letom 2006 povečalo za 17 odstotkov, v primerjavi z letom 2000 pa za 461 odstotkov. Tudi odplačilo dolga in obresti vseh občin Republike Slovenije se je v tem obdobju povečevalo, razen leta 2005. V letu 2007 se je odplačilo dolga in obresti v primerjavi z letom 2006 povečalo za 33 odstotkov, v primerjavi z letom 2000 pa za 123 odstotkov. Delež zadolževanja v realiziranih prihodkih pa se v posameznih letih ni bistveno povečal, razen leta 2002, ko je izrazito narastel. Kljub povečanju zadolževanja se delež odplačil dolga in obresti glede na celotne prihodke občin pomembno ne spreminja in ostaja med posameznimi leti enak, kar je razvidno s slike 3.

2.2.2.b Zadolževanje in odplačilo dolga občin

Zadolževanje (prejemki izkaza računa financiranja; v nadaljevanju: IRF) in odplačilo dolga (IRF) občin v letih 2006 in 2007 ter primerjava med njima so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Zadolževanje in odplačilo dolga občin v letih 2006 in 2007

v evrih

Občina	Realizacija v letu 2006		Realizacija v letu 2007		Indeks	Indeks
	prejemki	izdatki	prejemki	izdatki		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(2)	(7)=(5):(3)
Gornji Grad	0	10.023	0	12.904	/	129
Gornji Petrovci	0	38.558	379.000	38.557	/	100
Kuzma	0	0	0	16.050	/	/
Lovrenc na Pohorju	0	54.177	375.563	39.411	/	73
Miklavž na Dravskem polju	0	13.383	0	26.764	/	200
Murska Sobota	0	148.635	0	154.203	/	104
Muta	0	14.054	0	142.335	/	1.013
Radlje ob Dravi	149.862	6.710	0	16.925	0	252
Šmarje pri Jelšah	0	47.834	318.000	56.610	/	118
Štore	1.070.443	1.061.701	420.200	468.460	39	44

Viri: odloki o zaključnih računih proračunov občin za leti 2006 in 2007; podatki o zadolžitvi občin, ugotovljeni v reviziji.

Odplačilo dolga (izdatki IRF) v letu 2007 se je v primerjavi z letom 2006 najbolj povečalo v Občini Muta, in sicer za 913 odstotkov, v Občini Radlje ob Dravi za 152 odstotkov in v Občini Miklavž na Dravskem polju za 100 odstotkov. Zadolževanje (prejemki IRF) Občine Štore v letu 2007 se je v primerjavi z letom 2006 zmanjšalo za 61 odstotkov.

2.2.3 Stanje dolga na prebivalca

2.2.3.a Stanje dolga občin Republike Slovenije na prebivalca

Stanje dolga vseh občin Republike Slovenije¹⁵ na prebivalca na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 je prikazano v tabeli 9.

¹⁵ Vseh občin Republike Slovenije in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije.

Tabela 9: Stanje dolga občin Republike Slovenije na prebivalca

(1)	Po stanju na dan 31. 12. 2006	Po stanju na dan 31. 12. 2007	Indeks (4)=(3):(2)
	(2)	(3)	(4)
Število prebivalcev Republike Slovenije	2.010.377	2.025.866	101
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine (v evrih)	275.927.535	344.254.279	
Dolg vseh občin na prebivalca (v evrih)	137	170	124

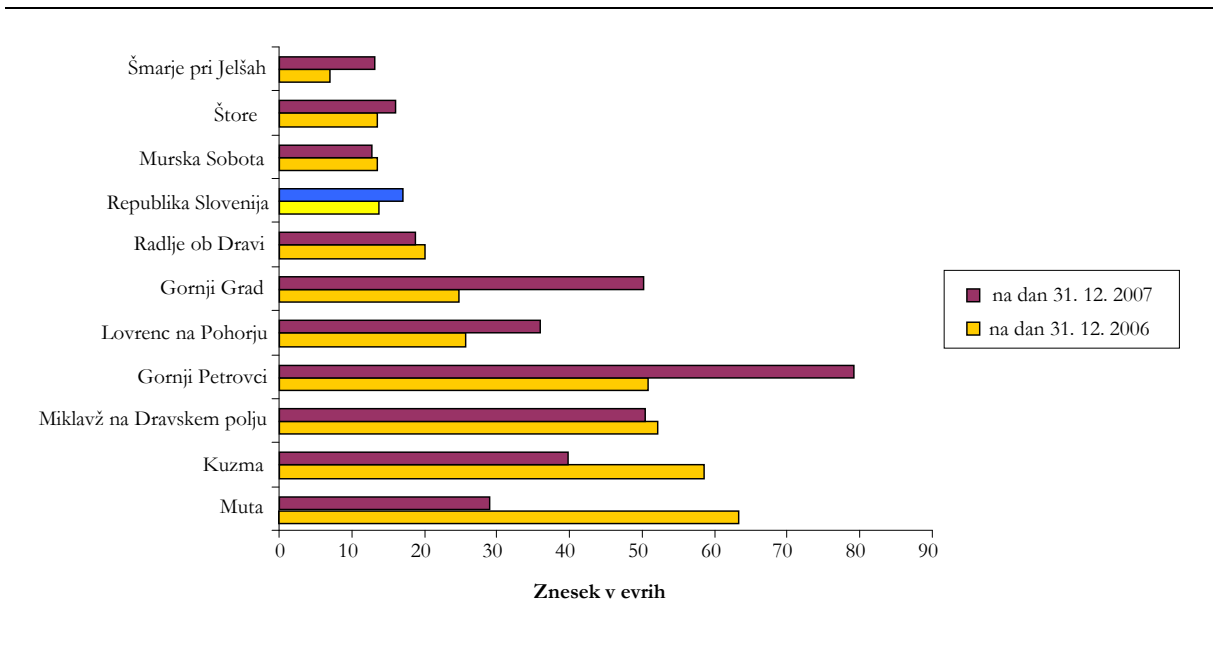
Viri: podatki MF; spletna stran: [//www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/obrazec_P_P1/real_P_P1.htm), 9. 12. 2008; Statistične informacije, št. 22/07 in 13/08.

Iz tabele 9 je razvidno, da se je stanje dolga vseh občin Republike Slovenije na prebivalca po stanju na dan 31. 12. 2007 v primerjavi s stanjem dolga na dan 31. 12. 2006 povečalo za 24 odstotkov.

2.2.3.b Stanje dolga občin na prebivalca

S slike 4 sta razvidna stanje dolga občin na prebivalca po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 in primerjava s stanjem dolga vseh občin Republike Slovenije na prebivalca. Podrobneje so podatki prikazani v prilogi 2 poročila.

Slika 4: Stanje dolga občin na prebivalca



Viri: Statistični letopis Republike Slovenije za leto 2007; Statistične informacije, št. 22/07, 13/08, 27/08.

Stanje dolga na prebivalca na dan 31. 12. 2006 je bilo največje v Občini Muta in je znašalo 634 evrov, na dan 31. 12. 2007 pa je bilo največje v Občini Gornji Petrovci in je znašalo 791 evrov. Stanje dolga na prebivalca na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 je bilo v treh občinah (Murska Sobota, Šmarje pri Jelšah, Štore) nižje od stanja dolga na prebivalca vseh občin Republike Slovenije.

2.3 Predstavitev predmeta revizije

ZJF v 3. členu opredeljuje izraza zadolževanje in likvidnostno zadolževanje. Zadolževanje definira 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.

Obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine se v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

Najemanje kreditov in odplačila dolga se izkazujejo v računu financiranja. V računu financiranja se izkazujejo le dolgoročno zadolževanje in likvidnostni krediti v neplačanem znesku konec proračunskega leta. Stanje dolgoročne zadolženosti občine konec proračunskega leta se izkazuje v bilanci stanja.

ZJF v sedmem poglavju ureja zadolževanje, upravljanje z dolgovi in poročstva države in občin ter zadolževanje javnega sektorja. Za dolgoročno zadolževanje občin velja, da se lahko občina zadolži le s soglasjem MF. Posli, ki jih sklene občina brez soglasja, so nični. V 85. členu ZJF je urejeno likvidnostno zadolževanje občin. Na podlagi določil ZJF je občina MF dolžna poročati o zadolževanju in odplačilih glavnice dolga.

ZJF v sedmem poglavju ureja tudi zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja. Pogoje zadolževanja in izdajanje poroštev javnega sektorja podrobneje določi občinski svet. Skupna višina zadolžitvev in izdanih poroštev se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

Specialni predpis, ki je oziroma ki podrobneje ureja zadolževanje občin, je Zakon o financiranju občin, in sicer:

- ZFO, ki je zadolževanje urejal v 15., 16., 18. in 19. členu, in
- ZFO-1, ki zadolževanje ureja v 10. členu.

Največja sprememba na področju zadolževanja občin se je zgodila s spremembo ZFO, saj se od 25. 10. 2005 v dovoljeni obseg zadolževanja štejejo poleg najetih posojil oziroma kreditov in izdanih vrednostnih papirjev tudi finančni najemi, blagovni krediti in druga pogodbeno razmerja, ki pomenijo zadolžitev in katerih posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna. Povečala pa se je tudi višina dovoljenega obsega zadolževanja občine.

Postopek zadolževanja podrobneje določata Pravilnik o postopkih zadolževanja občin¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000) in Pravilnik o postopkih zadolževanja občin¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007).

Poudarek revizije ni zgolj na pravilnosti poslovanja v revizijo vključenih občin, temveč tudi na problematiki zadolževanja občin. Med izvajanjem revizije so se spremenili predpisi, ki uravnavajo zadolževanje občin. Pri predstavitvi pravnih podlag smo zato predstavili tudi nove predpise in opozorili na pomembne spremembe. Tudi pomembnost revizijskih ugotovitev smo presojali z vidika njihove aktualnosti glede na novo zakonodajo.

¹⁶ Uradni list RS, št. 30/00.

¹⁷ Uradni list RS, št. 52/07.

2.4 Zadolževanje po spremembi ZFO-1

V nadaljevanju poudarjamo spremembo bistvene značilnosti ureditve zadolževanja v obdobju, ki se nanaša na revizijo, in po sprejetju ZFO-1 v letu 2008. Primerjamo razlike glede:

- poslov, ki štejejo v izračun dovoljene zadolžitve, in
- dovoljenega obsega zadolžitve

ter skušamo opozoriti na potencialne nevarnosti nove ureditve.

Primerjavo poslov, ki štejejo v dovoljeni obseg zadolžitve po predpisih v obdobju od 25. 10. 2005 do 24. 6. 2008 (ZFO in ZFO-1) in od 25. 6. 2008 (ZFO-1), prikazujemo v tabeli 10.

Tabela 10: Posli, ki štejejo v dovoljeni obseg zadolžitve – primerjava med predpisi

Pravni posel	Od 25. 10. 2005 do 24. 6. 2008	Od 25. 6. 2008
Občina		
dolgoročno posojilo za investicije razen za investicije, našteje v drugem odstavku 17. člena ZFO in tretjem odstavku 10. člena ZFO-1	☒	☒
dolgoročno posojilo za investicije na področju šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo	☒	☒
dolgoročno posojilo za financiranje investicij, sofinanciranih iz proračuna Evropske unije	☒	☒ ¹⁸
finančni najem	☒	☒
blagovni kredit	☒	☒
pogodbena razmerja, ki pomenijo dejansko zadolžitev	☒	☒
učinki zadolževanja v zvezi z upravljanjem z dolgom	☒	☒
Javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljice so občine		
posojilo, finančni najem, blagovni kredit, kjer je porok občina	☒	☒
posojilo, finančni najem, blagovni kredit, kjer občina ni porok, izda pa soglasje k zadolžitvi	☒	☒
Javni skladi in javne agencije, katerih ustanoviteljice so občine		
posojilo, finančni najem, blagovni kredit, kjer je porok občina	☒	☒
posojilo, finančni najem, blagovni kredit, kjer občina ni porok, izda pa soglasje k zadolžitvi	☒	☒
Pravne osebe, kjer ima občina prevladujoč vpliv na upravljanje		
posojilo, finančni najem, blagovni kredit, kjer občina ni porok, izda pa soglasje k zadolžitvi	☒	☒

Legenda: ☒ pravni posel šteje v dovoljeni obseg zadolžitve občine v obravnavanem obdobju,
☒ pravni posel ne šteje v dovoljeni obseg zadolžitve občine v obravnavanem obdobju.

Viri: predpisi s področja zadolževanja.

¹⁸ Omejeno z višino odobrenih sredstev iz proračuna Evropske unije.

Primerjavo dovoljene zadolžitve po predpisih v obdobju od 25. 10. 2005 do 24. 6. 2008 (ZFO, ZFO-1) in od 25. 6. 2008 (ZFO-1) prikazujemo v tabeli 11.

Tabela 11: Dovoljeni obseg zadolžitve – primerjava med predpisi

Obdobje	Podlaga za določanje obsega zadolžitve	Obseg zadolžitve	Odplačilo dolga
Od 25. 10. 2005 do 24. 6. 2008	Splošna zadolžitev za investicije (prvi odstavek 17. člena ZFO in drugi odstavek 10. člena ZFO-1)	20 odstotkov osnove ¹⁹	5 odstotkov osnove ¹⁹
	Zadolžitev za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicije, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije (drugi odstavek 17. člena ZFO in tretji odstavek 10. člena ZFO-1)	omejeno z odplačilom dolga (3 odstotki osnove ¹⁹)	3 odstotki osnove ¹⁹
	Skupaj	20 odstotkov osnove¹⁹ + omejitev z odplačilom 3 odstotkov	5 odstotkov + 3 odstotki
Od 24. 6. 2008	Splošna zadolžitev, v katero šteje zadolžitev občine in dana poročstva	/	8 odstotkov osnove²⁰

Po oceni računskega sodišča je ZFO-1 uvedel bistveno blažjo ureditev sistema zadolževanja iz naslednjih razlogov:

- dovoljena zadolžitev ni več omejena s stanjem dolga, ampak zgolj z odplačilom dolga v višini osem 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 Evropske unije ter prihodke režijskih obratov; omejitev zadolževanja z limitom osem odstotkov osnove pomeni, da je stanje zadolžitve občine odvisno od obdobja zadolžitve; daljše obdobje zadolžitve pomeni višji možni znesek zadolžitve; ocena, kaj ob različnem obdobju zadolžitve pomeni omejitev osem odstotkov osnove, je prikazana v tabeli 12; ocena kaže, da pri zadolžitvi za obdobje 10 let znaša zadolžitev občine približno 60 odstotkov proračuna, pri zadolžitvi za 20 let 92 odstotkov proračuna, pri zadolžitvi za 30 let pa po naši oceni preseže znesek proračuna;
- v dovoljenem obsegu zadolžitve ni upoštevana zadolžitev za projekte iz evropskih sredstev;
- v dovoljenem obsegu zadolžitve ni upoštevana zadolžitev posrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, če imajo te pravne osebe sredstva za servisiranje dolga zagotovljena iz neproračunskih virov.

¹⁹ Realizirani prihodki preteklega leta, zmanjšani za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

²⁰ Realizirani prihodki preteklega leta, zmanjšani za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

Tabela 12: Ocena zneska zadolžitve občine glede na obdobje zadolžitve

Obdobje zadolžitve	10 let	20 let	30 let
Odplačilo 8 odstotkov	80.000	80.000	80.000
Znesek zadolžitve občina + poročstva	605.163	920.919	1.073.712
Proračun	1.000.000	1.000.000	1.000.000

Opozarjamo na nekaj po naši oceni potencialnih nevarnosti trenutne ureditve:

- določba, da v dovoljeni obseg zadolževanja ne sodijo javni zavodi, javna podjetja, javni skladi, če so sredstva za odplačilo zagotovljena iz neproračunskih virov, lahko pomeni, da se bodo investicije izvajale in se zanje zadolževale pravne osebe na ravni občine zgolj zato, ker je najemanje posojil za te pravne osebe enostavnejše in ne posega v dovoljeni obseg zadolževanja občine; pričakujemo lahko, da se bo zadolžitev javnega sektorja na ravni občine povečala;
- določilo, da lahko daje občina soglasje za zadolžitev in izdajo poročstva posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna, javnim gospodarskim zavodom in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugim pravnim osebam, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov, je nejasno; ZFO-1 in ZJF ne določata, kaj pomeni servisiranje dolga iz neproračunskih virov;
- določilo, da so iz dovoljenega obsega zadolžitve občine izvzeti projekti, ki so financirani iz sredstev Evropske unije, predvsem majhnim občinam, ki izvajajo in vodijo regionalne projekte, v katere je vključenih več občin, povzročajo dodatne stroške, ob nepravčasnem povračilu sredstev pa lahko povzročijo tudi likvidnostne težave občine in ogrozijo začasno izvajanje obveznih nalog občine; projekti, ki jih vodi občina za več občin, lahko celo presežejo vrednost njenega proračuna;
- določilo, da v odloku o proračunu ni treba načrtovati zadolževanja za projekte, ki so financirani iz sredstev Evropske unije, je po naši oceni neustrezno, ker bi moral odločitev o zadolžitvi zaradi njene pomembnosti za občino sprejeti občinski svet, in projekti, financirani iz Evropske unije, pri tem ne bi smeli biti izjema;
- določilo, da kratkoročno zadolževanje za investicije iz evropskih sredstev ni omejeno, dodatno povečuje možnosti zadolževanja občin;
- določilo, da je treba, kadar črpanje in odplačilo dolga nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje MF, je po naši oceni, če občini ne uspe vrniti najetega likvidnostnega posojila v roku, kot ga je prvotno načrtovala, neizvedljivo, saj za že sklenjeni posel zadolžitve ni mogoče izpeljati postopkov, ki so potrebni za pridobitev soglasja MF; nevarnost, da pride do takšne situacije, je zlasti pri likvidnostnem zadolževanju za projekte, financirane iz sredstev evropskega proračuna, ko občina iz državnega proračuna ne prejme pravočasno sredstev sofinanciranja.

Pojasnilo MF

MF bo v ZFO-1 proučilo ureditev zadolževanja v delu, ki se nanaša na zadolževanje občin za projekte, ki se sofinancirajo iz sredstev Evropske unije, in bo v predlogu besedila novega ZJF upoštevalo kvalitetnejše rešitve.

3. NAČRTOVANJE ZADOLŽEVANJA, ODPLAČILA DOLGA IN POROŠTEV

Občinski svet s sprejetjem odloka o proračunu občine sprejme usmeritve glede zadolževanja občine ter izdajanja soglasij in poroštev v tekočem proračunskem letu. Zahteve glede načrtovanja zadolževanja so zajete v ZJF, ZFO in ZFO-1 in jih na kratko povzemamo:

- v odloku o proračunu je treba določiti obseg zadolževanja občine;
- v odloku o proračunu je treba določiti obseg vseh predvidenih poroštev, ki jih bo občina izdala;
- v odloku o proračunu je treba načrtovati zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- zneska zadolžitve občine in odplačila dolga morata biti načrtovana v računu financiranja;
- zneski zadolžitve občine morajo biti v odloku o proračunu ter splošnem in posebnem delu proračuna občine usklajeni;
- iz proračuna občine mora biti razvidno, za katero investicijo se bo občina zadolžila;
- pogodbe o zadolževanju sklepa župan na podlagi sprejetega proračuna.

ZFO-1 od 24. 6. 2008 določa še, da je v odloku o proračunu treba določiti obseg zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna.

Zadolževanje, potrjeno s sprejetim proračunom, je podlaga županu kot odgovornemu za izvrševanje proračuna za začetek postopkov zadolžitve, to je za pridobitev soglasja k zadolžitvi MF in za podpis pogodbe o zadolžitvi. Prav tako pa je tudi podlaga za izdajo poroštev ali soglasij za zadolžitev.

V prvi vrsti mora občina z odlokom o proračunu in proračunom zadostiti zakonskim zahtevam glede načrtovanja zadolževanja. Kot kriterij za presojo, ali je bila občina pri načrtovanju na področju zadolževanja in izdajanja poroštev uspešna, navajamo, da je po naši oceni zadolževanje treba predstaviti v proračunskih dokumentih (odloku o proračunu in proračunu) na način, da daje podatke o trenutnem stanju zadolženosti občine, nameravani zadolžitvi, razlogih zanjo in obveznostih iz zadolževanja v naslednjih proračunskih letih, saj so navedeni podatki bistveni za načrtovanje zadolževanja in sprejemanje odločitev glede zadolžitve. Predstavitev stanja zadolženosti je pomembna zlasti, kadar se občina namerava zadolžiti, pa tudi če je zadolžena in se v tekočem proračunskem letu ne namerava zadolžiti. Pomembna je kvaliteta načrtovanja v odloku o proračunu z vidika popolnosti (upoštevata vse posle zadolžitve občine, izdana poročila občine, zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine) in namenov zadolžitve (daje informacijo o tem, za katero investicijo se bo občina ali pravna oseba, ki bo prejela poročilo ali soglasje za zadolžitev, zadolžila). Posebno pozornost pa je treba nameniti tudi obrazložitvam proračuna, prav tako z vidika popolnosti, opredelitve namenov zadolžitve in opredelitve obdobja sedanje zadolžitve in načrtovane zadolžitve (treba je opredeliti obdobje zadolžitve in življenjsko dobo investicije, za katero se občina zadolžuje, saj zadolževanje za daljše obdobje, kot je življenjska doba investicije, ni dovoljeno; treba

je opredeliti tudi obdobje zadolžitve pravnih oseb, ki bodo prejela poročstvo ali soglasje za zadolžitev). Vsi ti parametri vplivajo na kratkoročno in dolgoročno sposobnost občine za odplačilo dolgov in s tem tudi za poravnavo tekočih obveznosti.

V tabeli 13 so prikazani podatki o načrtovani zadolžitvi in odplačilu dolga ter izvršeni zadolžitvi in odplačilu dolga. Podatki o izvršeni zadolžitvi in drugih poslih, ki štejejo v zadolžitev občine, so prikazani v naslednjih točkah: o najemu posojil v točki 4.2.2 v tabeli 17, sklenjenih pogodbah o finančnih najemih v točki 4.2.3 v tabeli 18, sklenjenih pogodbah o najemu blagovnega kredita v točki 4.2.4 v tabeli 19, izdanih poročstvih v točki 4.4 v tabeli 23, izdanih soglasjih za zadolžitev in zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v točkah 5.1 in 5.2 v tabeli 24.

Tabela 13: Načrtovano in izvršeno zadolževanje in odplačilo dolga občin za leti 2006 in 2007

v evrih

Občina	Leto	Načrtovano zadolževanje	Izvršeno zadolževanje	Načrtovano odplačilo dolga	Izvršeno odplačilo dolga	Indeks (7)=(4):(3)	Indeks (8)=(6):(5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(3)	(8)=(6):(5)
Gornji Grad	2006	0	0	11.267	10.023	/	89
	2007	0	0	11.360	12.904	/	114
Gornji Petrovci	2006	0	0	0	38.558	/	/
	2007	0	379.000	89.968	38.557	/	43
Kuzma	2006	0	0	0	0	/	/
	2007	0	0	16.050	16.050	/	100
Lovrenc na Pohorju	2006	0	0	54.528	54.177	/	99
	2007	375.563	375.563	37.593	39.411	100	105
Miklavž na Dravskem polju	2006	0	0	13.395	13.383	/	100
	2007	0	0	26.790	26.764	/	100
Murska Sobota	2006	262.894	0	154.398	148.635	0	96
	2007	0	0	168.500	154.203	/	92
Muta	2006	0	0	14.063	14.054	/	100
	2007	0	0	142.473	142.335	/	100
Radlje ob Dravi	2006	150.000	149.862	8.346	6.710	100	80
	2007	0	0	17.434	16.925	/	97
Šmarje pri Jelšah	2006	0	0	47.571	47.834	/	101
	2007	318.000	318.000	57.478	56.610	100	99
Štore	2006	1.193.457	1.070.443	1.403.251	1.061.701	90	76
	2007	420.200	420.200	468.471	468.460	100	100

Viri: odloki o proračunih občin za leti 2006 in 2007; odloki o zaključnih računih proračunov občin za leti 2006 in 2007; podatki o zadolžitvi občin, ugotovljeni v reviziji.

Preverili smo, ali so občine za leti 2006 in 2007:

- v odloku o proračunu določile:
 - obseg zadolžitve občine, pri tem pa to pomeni bodisi najem posojila, sklenitev pogodbe o finančnem najemu ali blagovnem kreditu;
 - obseg izdanih poroštev občine za izpolnitev obveznosti javnih podjetij, javnih zavodov in javnih skladov, katerih ustanoviteljica je občina;
 - obseg zadolževanja javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina;
 - obseg zadolževanja in izdanih poroštev pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje;
- v IRF določile obseg zadolžitve občine in odplačila dolga.

Ocenili smo tudi ustreznost načrtovanja zadolževanja in njegove predstavitve v proračunskih dokumentih. Ugotovitve povzemamo v tabelah 14 in 15.

Tabela 14: Pravilnost načrtovanja zadolžitve²¹ v odloku o proračunu občine in IRF

Občina	Leto	Ali je bila zadolžitev občine načrtovana v odloku o proračunu	Ali je bila zadolžitev občine načrtovana v IRF	Ali je bila izdaja poroštev načrtovana v odloku o proračunu	Ali je bila zadolžitev drugih pravnih oseb načrtovana v odloku o proračunu
Gornji Petrovci	2007	☒	☒	☒	☒
Lovrenc na Pohorju	2007	☑	☑	/	/
Murska Sobota	2006	☑	☑	/	☒
Radlje ob Dravi	2006	☑	☑	/	/
Šmarje pri Jelšah	2007	☑	☑	/	/
Štore	2006	☑	☑	/	/

Legenda:

☑ – občina je zadolževanje oziroma izdajanje poroštev načrtovala,

☒ – občina zadolževanja oziroma izdajanja poroštev ni načrtovala,

/ – občina se ni zadolževala oziroma izdajala poroštev.

Viri: odloki o proračunih občin za leti 2006 in 2007; podatki, ugotovljeni v reviziji.

²¹ Najem posojila, sklenitev pogodbe o finančnem najemu ali blagovnem kreditu.

Tabela 15: Uspešnost načrtovanja zadolževanja v odloku o proračunu in obrazložitvah proračuna

Občina	Leto	Ali je občina v odloku o proračunu oziroma obrazložitvah proračuna zadolževanje oziroma izdajanje poroštrev načrtovala				
		1) popolno	2) z opredelitvijo namena		3) s predstavitvijo obdobja in pogojev zadolžitve	
			zadolžitve občine	izdaje poroštva	zadolžitve pravne osebe	
Gornji Petrovci	2007	☒	☒	☒	☒	☒
Lovrenc na Pohorju	2007	☒	☒	/	/	☒
Murska Sobota	2006	☒	/	/	☒	☒
Radlje ob Dravi	2006	☒	☒	/	/	☒
Šmarje pri Jelšah	2007	☒	☒	/	/	☒
Štore	2006	☒	☒	/	/	☒

Legenda:

/ – občina se ni zadolžila ali izdajala poroštrev ali izdajala soglasij za zadolžitve.

Viri: odloki o proračunih občin za leti 2006 in 2007.

Navajamo dva primera po naši oceni pomanjkljivega načrtovanja zadolževanja v proračunskih dokumentih občine:

Primer 1: Občina Gornji Petrovci

Odlok o proračunu za leto 2007:

Zaradi kritja presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter odplačila dolgov v računu financiranja se občina za proračun leta 2007 lahko zadolži v skladu z zakonom.

Obseg poroštrev občine za izpolnitev obveznosti javnih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je Občina Gornji Petrovci, v letu 2007 ne sme preseči zneska, določenega z zakonom.

Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine (javni zavodi in javna podjetja, ka terih ustanoviteljica je občina) se lahko v letu 2007 zadolžijo s soglasjem ustanovitelja.

IRF za leto 2007:

prejemki: 0 evrov

izdatki: 89.968 evrov

Obrazložitev proračuna za leto 2007:

/

Primer 2: Občina Lovrenc na Pohorju

Odlok o proračunu za leto 2007:

Zaradi kritja presežka odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov ter odplačila dolgov v računu financiranja se občina v proračunu za leto 2007 lahko zadolži do zneska 375.563 evrov, in sicer za investicijo v adaptacijo in dozidavo Osnovne šole Lovrenc na Pohorju.

IRF za leto 2007:

prejemki: 375.563 evrov

izdatki: 39.411 evrov

Obrazložitev proračuna za leto 2007:

Za leto 2007 je načrtovano najetje namenskega dolgoročnega kredita v znesku 375.563 evrov za financiranje investicije v adaptacijo in dozidavo Osnovne šole Lovrenc na Pohorju.

Iz navedenih primerov je razvidno, da Občina Gornji Petrovci v proračunskih dokumentih ni predstavila podatkov o zadolženosti občine, nameravani zadolžitvi in razlogih zanjo. Prav tako ni opredelila obdobja zadolženosti občine in nameravane zadolžitve. Občina Lovrenc na Pohorju v proračunskih dokumentih ni predstavila podatkov o zadolženosti občine, predstavila pa je namen zadolžitve. Obdobja nameravane in že obstoječe zadolžitve občine ni predstavila.

Ugotovili smo še naslednje pomanjkljivosti pri načrtovanju zadolževanja:

- Občina Gornji Grad je v odloku o proračunu za leto 2007 določila obseg kratkoročnega zadolževanja občine, obseg izdanih poroštov do skupne višine 10.000 evrov ter obseg zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja do skupne višine 100.000 evrov; Občina Gornji Grad v letu 2007 ni izdajala poroštov, javno podjetje in javna zavoda, katerih ustanoviteljica je Občina Gornji Grad, pa se v letu 2007 niso zadolževali;
- Občina Štore je v odloku o proračunu za leto 2006 načrtovala zadolževanje v znesku 286.000 tisoč tolarjev (1.193.457 evrov), da bi neugodne kredite preoblikovala v ugodnejše; Občina Štore v letu 2006 ni refinancirala neugodnih kreditov, ampak je v računu financiranja zaključnega računa za leto 2006 izkazala razliko med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja ter prevzem dolga od Komunale Štore javno podjetje, d. o. o., "v likvidaciji", Štore (v nadaljevanju: Komunalna Štore);
- Občina Štore je v odloku o proračunu za leto 2007 načrtovala zadolževanje v znesku 420.200 evrov, ne da bi obrazložila namen zadolževanja; Občina Štore se v letu 2007 ni zadolžila, ampak je v računu financiranja zaključnega računa za leto 2007 izkazala razliko med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da:

- dve občini od petih, ki so se zadolžile v letih 2006 in 2007, v odloku o proračunu nista načrtovali obsega zadolžitve, in sicer Občina Gornji Petrovci za leto 2007 (najem posojila v znesku 379.000 evrov, sklenitev pogodbe o finančnem najemu v znesku 29.482 evrov in dveh pogodb o blagovnem kreditu v skupnem znesku 503.963 evrov), Občina Štore pa za leto 2006 (sklenitev pogodbe o finančnem najemu v znesku 33.992 tisoč tolarjev oziroma 141.845 evrov²²); Občina Gornji Petrovci najema posojila tudi ni načrtovala v računu financiranja; občini nista ravnali v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF;
- je ena občina (Gornji Petrovci) v računu financiranja zaključnega računa za leto 2006 izkazala odplačilo dolga v znesku 9.240 tisoč tolarjev (38.558 evrov), medtem ko ga v proračunu za leto 2006 ni načrtovala; Občina Gornji Petrovci prevzetih obveznosti iz preteklih letih, ki jih je morala poravnati v letu 2006, ni realno načrtovala in jih ni upoštevala v proračunu; občina je kršila 46. člen ZJF;
- izvršeni izdatki (odplačilo dolga) v letih 2006 in 2007 v treh občinah odstopajo od načrtovanih izdatkov (odplačila dolga), in sicer v Občini Gornji Grad v letu 2007 za 14 odstotkov, v Občini Lovrenc na Pohorju v letu 2007 za pet odstotkov in v Občini Šmarje pri Jelšah v letu 2006 za en odstotek; občine so prevzete obveznosti iz preteklih let, ki so jih morale poravnati v tekočem letu, nerealno načrtovale in jih niso v celoti upoštevale v proračunu; občine so kršile 46. člen ZJF;
- ena občina (Gornji Petrovci), ki je izdala poročti javnemu podjetju, katerega ustanoviteljica je, v odloku o proračunu za leto 2007 ni določila obsega izdanih poroštev, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF;
- dve občini, ki sta v letih 2006 in 2007 dovolili zadolžitev javnega podjetja (v letu 2006 Murska Sobota) oziroma javnega stanovanjskega sklada (v letu 2007 Gornji Petrovci), katerih ustanoviteljici sta, v odloku o proračunu nista določili obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 88. člena ZJF.

Smotrnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da:

- tri občine v odloku o proračunu in obrazložitvah proračuna niso popolno načrtovale zadolževanja (niso načrtovale vseh poslov, ki štejejo v zadolžitev občine), in sicer Občina Gornji Petrovci za leto 2007, Mestna občina Murska Sobota in Občina Štore pa za leto 2006;
- tri občine (Gornji Petrovci, Radlje ob Dravi, Štore) od petih, ki so se v letih 2006 in 2007 zadolžile, v odloku o proračunu in obrazložitvah proračuna niso opredelile namena zadolžitve občine;
- ena občina (Gornji Petrovci), ki je v letih 2006 in 2007 izdala poročti, v odloku o proračunu in obrazložitvah proračuna ni opredelila namena izdaje poroštev;
- dve občini, ki sta v letih 2006 in 2007 dovolili zadolžitev javnega podjetja (Murska Sobota) in javnega stanovanjskega sklada (Gornji Petrovci), katerih ustanoviteljici sta, v odloku o proračunu nista opredelili namena zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- pet občin (Gornji Petrovci, Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Radlje ob Dravi, Štore) v proračunu ni predstavilo obstoječega stanja zadolžitve občine (obdobje zadolžitve in druge pogoje zadolžitve).

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

²² Po tečaju zamenjave 1 evro je 239,64 tolarja, kar velja za vse preračune.

3.1 Občina Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci v Odloku o proračunu Občine Gornji Petrovci za leto 2007²³ ni določila obsega:

- zadolžitve občine v znesku 912.445 evrov (najem posojila v znesku 379.000 evrov, sklenitev pogodbe o finančnem najemu v znesku 29.482 evrov, sklenitev pogodb o dveh blagovnih kreditih v skupnem znesku 503.963 evrov), kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF. Obsega zadolžitve ni načrtovala v računu financiranja (povezava s točkami 4.2.2.1, 4.2.3.2 in 4.2.4.1 poročila);
- izdanih poroštev javnemu podjetju Pindža, javno komunalno in gostinsko podjetje, d. o. o., Gornji Petrovci (v nadaljevanju: Pindža), katerega ustanoviteljica je, v skupnem znesku 546.405 evrov, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF;
- zadolžitve Javnega stanovanjskega sklada Občine Gornji Petrovci (v nadaljevanju: JSS Občine Gornji Petrovci) v znesku 12.520 evrov, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 88. člena ZJF.

3.2 Mestna občina Murska Sobota

Mestna občina Murska Sobota je v letu 2006 Komunalni, javnemu podjetju, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Komunala Murska Sobota), katere ustanoviteljica je, za zadolžitev v znesku 100.000 tisoč tolarjev (417.293 evrov) izdala soglasje, v Odloku o proračunu Mestne občine Murska Sobota za leto 2006²⁴ pa ni določila obsega zadolžitve javnega podjetja, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 88. člena ZJF (povezava s točko 5.1 poročila).

3.3 Občina Štore

Občina Štore v Odloku o proračunu Občine Štore za leto 2006²⁵ ni določila obsega zadolžitve iz sklenitve pogodbe o finančnem najemu v znesku 33.992 tisoč tolarjev (141.845 evrov), kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF (povezava s točko 4.2.3.4 poročila).

²³ Uradni list RS, št. 41/07.

²⁴ Uradni list RS, št. 12/06.

²⁵ Uradni list RS, št. 44/06.

4. ZADOLŽEVANJE, IZDAJANJE POROŠTEV IN SOGLASIJ ZA ZADOLŽITEV

4.1 Kratkoročno zadolževanje

Likvidnostno zadolževanje je po 3. členu ZJF črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdaja kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev občinskega proračuna, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna med proračunskim letom.

ZJF v drugem odstavku 85. člena določa, da se občina lahko likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnovesiti, vendar največ do višine 5 odstotkov zadnjega sprejetega proračuna. Zakonsko določilo temelji na predpostavki uravnovešenega proračuna in ne določa, ali je treba upoštevati prihodkovno ali odhodkovno stran proračuna. Pri reviziji smo zato za izračun zgornjega dovoljenega obsega zadolževanja upoštevali:

- pri uravnoveženem proračunu: prejemke oziroma izdatke vseh treh računov proračuna;
- pri načrtovanem presežku prejemkov nad izdatki: prejemke vseh treh računov proračuna;
- pri načrtovanem presežku izdatkov nad prejemki: izdatke vseh treh računov proračuna.

ZJF za likvidnostno posojilo ni izrecno predpisoval vračila do konca proračunskega leta, predpisoval je zgolj, da je treba nevrnjeno posojilo konec proračunskega leta prikazati v računu financiranja zaključnega računa proračuna občine. Stališče, da je likvidnostno posojilo treba vrniti do konca proračunskega leta, je v proračunskih priročnikih za leti 2006 in 2007 zapisalo MF.

Občina lahko sklene pogodbo o likvidnostnem posojilu samo v skladu s predpisi o javnem naročanju. Po 28. členu ZJN-1 se za določitev vrednosti bančnih storitev štejejo honorarji, provizije, obresti in vsi drugi stroški, ki bremenijo naročnika storitev.

ZFO-1A vnaša na področje likvidnostnega zadolževanja naslednje novosti:

- za osnovo za izračun dovoljenega obsega likvidnostnega zadolževanja določa izdatke zadnjega sprejetega proračuna;
- določa, da o poslih likvidnostnega zadolževanja odloča župan;
- določa vračilo likvidnostnega posojila do konca proračunskega leta.

Po našem mnenju je bistvo likvidnostnega posojila njegova vloga pri uravnavanju neusklajenosti prilivov in odlivov proračuna. Najemanje likvidnostnega posojila bi moralo biti omejeno z njegovim namenom in ročnostjo – likvidnostno posojilo je posojilo, ki se najema za obdobje največ enega leta, pri tem pa po

oceni računskega sodišča vračilo do konca proračunskega leta ni bistvenega pomena. Ocenjujemo, da bi bilo treba tudi pri izkazovanju razlike nevrnjenega dela likvidnostnega posojila, ko se to s pogodbo pretvori v dolgoročno dano posojilo, v izkazu računa financiranja jasno razmejiti kratkoročni in dolgoročni dolg, saj drugače podatki o zadolžitvi v izkazu ne dajejo jasne slike o dolgoročni zadolžitvi občine.

Opozarjamo, da naj bodo občine pri likvidnostnih posojilih pozorne na podaljševale pogodb. Podaljševanje pogodb o likvidnostnem posojilu, ki skupno pomeni zadolžitev občine za daljše obdobje, kot je eno leto, po vsebini lahko pomeni dolgoročno zadolžitev. Tudi če ima občina ves čas najeta likvidnostna posojila, računsko sodišče ocenjuje, da imajo takšni posli naravo dolgoročne zadolžitve, saj stalno stanje likvidnostnih posojil ni v skladu z namenom likvidnostnega posojila – to je reševanjem začasnih težav zaradi neuravnoteženosti prilivov in odlivov proračuna in pomeni izogibanje omejitev iz 17. člena ZFO oziroma drugega odstavka 10. člena ZFO-1.

Ali so se občine v letih 2006 in 2007 likvidnostno zadolžile, stanje likvidnostnega dolga v znesku in v odstotkih od sprejetega proračuna in povzetek upoštevanja zakonskih določil v postopkih likvidnostne zadolžitve, je razvidno v tabeli 16.

Tabela 16: Likvidnostna zadolžitev in najvišje stanje likvidnostnega dolga v letih 2006 in 2007

Občina	Ali se je občina kratkoročno zadolžila		Najvišje stanje likvidnostnega dolga		Najvišje stanje likvidnostnega dolga v odstotku od sprejetega proračuna		Ali je bilo najvišje stanje likvidnostne zadolžitve v skladu z zakonom		Ali je bilo likvidnostno zadolževanje (razen stanja) v skladu s predpisi	
	2006	2007	2006 v evrih	2007 v evrih	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Gornji Grad	☒	☒	0	104.323	0	4,4	☒	☒	☒	☒
Gornji Petrovci	☒	☒	187.782	187.782	10,6	5,4	☒	☒	☒	☒
Lovrenc na Pohorju	☒	☒	0	125.500	0	4,3	☒	☒	☒	☒
Muta	☒	☒	175.263	85.000	3,6	2,5	☒	☒	☒	☒
Radlje ob Dravi	☒	☒	292.105	0	6,1	0	☒	☒	☒	☒
Štore	☒	☒	1.287.126	728.997	68,7	23,1	☒	☒	☒	☒

Vir: podatki občin.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo:

- tri občine (Gornji Petrovci, Radlje ob Dravi, Štore) so v letu 2006 in dve občini (Gornji Petrovci, Štore) v letu 2007 presegle zakonsko dovoljeno višino petih odstotkov zadnjega sprejetega proračuna, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 85. člena ZJF;
- dve občini (Gornji Petrovci, Muta) v letu 2006 in ena občina (Muta) v letu 2007 so sklepale pogodbe o likvidnostnem posojilu, ne da bi upoštevale predpise o javnem naročanju in izvedle postopek zbiranja ponudb posojilodajalcev, kar je v nasprotju z internim navodilom za javna naročila male vrednosti oziroma s 125. členom ZJN-1;
- dve občini (Gornji Petrovci, Štore) sta s sklenitvijo aneksa k pogodbi o likvidnostni zadolžitvi oziroma z neodplačilom likvidnostnega posojila podaljšali prvotno dogovorjene roke likvidnostnih posojil tako, da sta presegli obdobje enega leta; občini sta bili neprekinjeno likvidnostno zadolženi več kot eno leto, kar po vsebini pomeni dolgoročno zadolžitev.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

4.1.1 Občina Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci je v letu 2006 s poslovno banko sklenila posojilno pogodbo v znesku 35.000 tisoč tolarjev (146.053 evrov), ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb posojilodajalcev. Občina Gornji Petrovci tudi ni imela sprejetega notranjega navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti, s katerim bi določila postopek zbiranja ponudb. Ker ni izvedla postopka zbiranja ponudb, je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 125. člena ZJN-1, ki določa, da se pogodba za naročilo storitev v breme proračunskih sredstev lahko sklene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju. Na podlagi posojilne pogodbe bi Občina Gornji Petrovci morala posojilo vrniti do 21. 12. 2006, vendar je sklenila dodatek k pogodbi in z njim podaljšala rok vračila posojila do 31. 12. 2007. Na dan 31. 12. 2007 je bilo posojilo v celoti neodplačano.

V letu 2005 je Občina Gornji Petrovci s poslovno banko sklenila pogodbo o kratkoročnem posojilu v znesku 10.000 tisoč tolarjev (41.729 evrov) z rokom vračila do 28. 12. 2005. Na dan 31. 12. 2007 je bilo likvidnostno posojilo, najeto v letu 2005, v celoti neodplačano.

Občina Gornji Petrovci likvidnostnih posojil, ki jih je najela v letih 2005 in 2006 v skupnem znesku 45.000 tisoč tolarjev (187.782 evrov), do 31. 12. 2007 še ni odplačala. To pomeni, da se je zadolžila za obdobje, daljše od enega leta, kar po vsebini predstavlja dolgoročno zadolževanje. Na ta način se je Občina Gornji Petrovci izognila predpisanemu postopku dolgoročne zadolžitve in pridobitvi soglasja k zadolžitvi MF.

Stanje likvidnostne zadolžitve Občine Gornji Petrovci v letu 2006 je bilo največje 31. 12. 2006 v znesku 45.000 tisoč tolarjev (187.782 evrov) in je predstavljalo 10,6 odstotka zadnjega sprejetega proračuna ter je za 5,6 odstotne točke oziroma za 23.768 tisoč tolarjev (99.182 evrov) presegalo zgornjo mejo petih odstotkov, ki jo določa drugi odstavek 85. člena ZJF.

Stanje likvidnostne zadolžitve Občine Gornji Petrovci v letu 2007 je bilo največje 31. 12. 2007 v znesku 187.782 evrov in je predstavljalo 5,4 odstotka zadnjega sprejetega proračuna ter je za 0,4 odstotne točke

oziroma za 12.700 evrov presegalo zgornjo mejo petih odstotkov zadnjega sprejetega proračuna, ki jo določa drugi odstavek 85. člena ZJF.

Ukrepi občine Gornji Petrovci

Občina je predložila dokazila, iz katerih je razvidno, da je kratkoročno posojilo, ki ga je najela v letu 2005, v letu 2008 v celoti odplačala (v znesku 41.729 evrov).

4.1.2 Občina Muta

Občina Muta je v letu 2006 s poslovno banko sklenila tri likvidnostna posojila v skupnem znesku 42.000 tisoč tolarjev (175.263 evrov), v letu 2007 pa je z isto poslovno banko sklenila likvidnostno posojilo v znesku 85.000 evrov. Občina Muta je vsa štiri likvidnostna posojila sklenila s poslovno banko na podlagi vloge za najem posojila, ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb posojilodajalcev, ki ga v 15. do 22. členu določa Navodilo za oddajo javnih naročil male vrednosti²⁶ (v nadaljevanju: navodilo za JNMV Občine Muta). Navodilo za JNMV Občine Muta v 16. členu določa, da mora naročnik razpisno dokumentacijo posredovati najmanj dvema ponudnikoma hkrati, posredovanje dokumentacije pa je lahko pisno, elektronsko ali ustno, o čemer se napravi zabeležka. Iz predložene dokumentacije je razvidno, da je Občina Muta vlogo za najem likvidnostnih posojil posredovala samo eni poslovni banki, in ni izpolnila zahteve, da bi razpisno dokumentacijo posredovala vsaj dvema ponudnikoma. S tem je ravnala v nasprotju s 16. členom navodila za JNMV Občine Muta.

Pojasnilo občine Muta

Občina Muta je 7. 3. 2008 pojasnila, da je ponudbe posojilodajalcev za najem vseh štirih likvidnostnih posojil zbirala telefonsko, vendar dokaža o uradnih zaznamkih nima.

4.1.3 Občina Radlje ob Dravi

Občina Radlje ob Dravi je v letu 2006 sklenila tri pogodbe o likvidnostnem posojilu v skupnem znesku 90.000 tisoč tolarjev (375.564 evrov) in jih v letu 2006 tudi vrnila. Stanje likvidnostne zadolžitve je bilo največje 17. 7. 2006 v znesku 70.000 tisoč tolarjev (292.105 evrov) in je predstavljalo 6,1 odstotka zadnjega sprejetega proračuna ter je za 1,1 odstotne točke oziroma za 12.346 tisoč tolarjev (51.519 evrov) presegalo obseg dovoljene likvidnostne zadolžitve. To pomeni kršitev drugega odstavka 85. člena ZJF. Občina Radlje ob Dravi je 18. 7. 2006 odplačala likvidnostno posojilo v znesku 20.000 tisoč tolarjev (83.459 evrov), kar pomeni, da je bil obseg likvidnostne zadolžitve presežen samo en dan, 17. 7. 2006.

4.1.4 Občina Štore

V letu 2006 je Občina Štore v sistemu enotnega zakladniškega računa države najela dvanajst likvidnostnih posojil v skupnem znesku 316.870 tisoč tolarjev (1.322.275 evrov), odplačala pa je likvidnostna posojila v skupnem znesku 219.870 tisoč tolarjev (917.501 evrov), od tega se 70.000 tisoč tolarjev (292.105 evrov) nanaša na likvidnostna posojila, najeta v letu 2005. Na dan 31. 12. 2006 je bilo neodplačanih še 167.000 tisoč tolarjev (696.879 evrov), kar je Občina Štore izkazala v računu financiranja zaključnega računa proračuna Občine Štore za leto 2006.

²⁶ Veljal od 3. 1. 2005 do 6. 1. 2007.

V letu 2006 je Občina Štore odplačala tudi šest kratkoročnih posojil, ki jih je najela v letih 2002, 2003 in 2004 pri različnih poslovnih bankah v skupnem znesku 175.877 tisoč tolarjev (733.922 evrov). Ker je Občina Štore kratkoročna posojila, najeta v letih 2002, 2003 in 2004, odplačala šele v letu 2006, pomeni, da se je zadolžila za obdobje, daljše od enega leta, kar po vsebini predstavlja dolgoročno zadolževanje.

V letu 2007 je Občina Štore v sistemu enotnega zakladniškega računa države najela šest likvidnostnih posojil v skupnem znesku 603.809 evrov. Odplačala je likvidnostne kredite, ki jih je najela v letu 2006, v skupnem znesku 388.083 evrov. Na dan 31. 12. 2007 je bilo neodplačanih še 728.997 evrov, od tega tudi likvidnostni kredit, ki ga je Občina Štore 20. 10. 2006 najela v sistemu enotnega zakladniškega računa države v znesku 30.000 tisoč tolarjev (125.188 evrov) in bi ga morala odplačati 20. 9. 2007. To pomeni, da se je Občina Štore zadolžila za obdobje, daljše od enega leta, kar po vsebini predstavlja dolgoročno zadolževanje.

Stanje likvidnostne zadolžitve Občine Štore v letu 2006 je bilo največje 13. 1. 2006 v znesku 308.447 tisoč tolarjev (1.287.127 evrov) in je predstavljalo 68,7 odstotka zadnjega sprejetega proračuna ter je za 63,7 odstotne točke oziroma za 285.986 tisoč tolarjev (1.193.398 evrov) presegalo zgornjo mejo petih odstotkov zadnjega sprejetega proračuna, ki jo določa drugi odstavek 85. člena ZJF.

Stanje likvidnostne zadolžitve Občine Štore v letu 2007 je bilo največje 31. 12. 2007 v znesku 728.997 evrov in je predstavljalo 23,1 odstotka zadnjega sprejetega proračuna ter je za 18,1 odstotne točke oziroma za 570.921 evrov presegalo zgornjo mejo petih odstotkov zadnjega sprejetega proračuna, ki jo določa drugi odstavek 85. člena ZJF.

4.2 Dolgoročno zadolževanje

Pravilnost poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, je obravnavana v naslednjih točkah: 4.2.2 Najemanje posojil, 4.2.3 Sklenitev pogodb o finančnem najemu (lizingu), 4.2.4 Sklenitev pogodb o najemu blagovnega kredita in podaljševanje plačilnih rokov, 4.2.5 Pogodbena razmerja, ki pomenijo zadolžitev. Smotnost poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 je obravnavana v naslednjih točkah: 4.2.1 Izbira posla zadolževanja občine, 4.2.6 Izvršbe, sodbe, sodne poravnave.

Občina se lahko dolgoročno zadolži le, če:

- ima urejena premoženjskopravna razmerja med novo nastalimi občinami po 100. členu ZLS in
- je v odloku o proračunu občine določila obseg zadolžitve v skladu s 5. členom ZJF.

ZFO v prvem odstavku 16. člena določa, da se občina lahko dolgoročno zadolžuje za investicije, ki jih potrdi občinski svet. ZJF v prvem odstavku 85. člena določa, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Soglasje je sestavni del pogodbe o zadolževanju. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, so nični. Pogodbe o zadolževanju sklepa župan na podlagi sprejetega proračuna in ob predhodnem soglasju ministra, pristojnega za finance (drugi odstavek 16. člena ZFO).

V dovoljeni obseg zadolževanja občine se štejejo najeta posojila, finančni najemi, blagovni krediti in druge oblike pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev in katerih posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna. Višina in izračun dovoljenega obsega zadolževanja občin sta predstavljeni v prilogi 4 poročila.

ZFO-1A vnaša na področje dolgoročnega zadolževanja izrecno zahtevo, da mora občina pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance (šesti odstavek 10.a člena ZFO-1A).

4.2.1 Izbira posla zadolževanja občine

V naslednjih točkah so predstavljene različne oblike pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev:

- najetje posojila;
- izdaja dolžniških vrednostnih papirjev;
- sklenitev pogodbe o finančnem najemu;
- sklenitev pogodbe o blagovnem kreditu;
- druge oblike pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev.

Dolgoročno zadolževanje, ki zajema najetje posojila in izdajo dolžniških vrednostnih papirjev, oziroma vsak drug pravni posel, ki ima isti učinek kot zadolževanje, ima večletne posledice za poslovanje občine. Analiza vprašalnikov 47 občin kaže, da občine sklepajo posle zadolžitve najpogosteje za obdobje od 11 do 15 let (48 odstotkov vrednosti sklenjenih pogodb) in lizinga za obdobje od 6 do 10 let (54,5 odstotka vrednosti sklenjenih pogodb).

Pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000 zahteva, da občina pridobi vsaj tri popolne in zavezujoče ponudbe bank in da za posojila in vrednostne papirje v znesku 50.000 tisoč tolarjev (208.646 evrov) ali več imenuje neodvisne finančne in pravne svetovalce z ustrezno strokovno usposobljenostjo in ustreznimi izkušnjami, ki opravljajo posle svetovanja v zvezi s sestavo povabila k dajanju ponudb za zadolžitev, izborom posojilodajalca, pogajanji pred sklenitvijo pogodbe o zadolžitvi in ostalimi potrebnimi aktivnostmi v postopku zadolžitve.

Zahteve pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2000 občino usmerjajo k oblikovanju ustreznega povabila potencialnim posojilodajalcem in analizi prejetih ponudb, ne pa tudi k analizi različnih možnih načinov zadolžitve. Po oceni računskega sodišča bi morala občina v procesu zadolževanja poiskati odgovore na vprašanje, na kakšen način se zadolžiti, da bi bilo to za občino najbolj gospodarno, to je predvsem, ali skleniti pogodbo o dolgoročni zadolžitvi, finančnem najemu ali blagovnem kreditu. Iz vprašalnikov in podatkov o oblikah zadolževanja pred obdobjem, ko finančni najem ni štel v dovoljeni obseg zadolževanja, in po tem obdobju, je razviden upad obsega sklepanja finančnih najemov. Anketirane občine so 80 odstotkov vseh poslov finančnega najema sklenile do 24. 10. 2005, ko je finančni najem postal del dovoljene zadolžitve občine. To kaže, da vodilo občin pri sklepanju finančnih najemov ni bilo dejstvo, da so ti posli za občino ugodnejši, ampak dejstvo, da niso šteli v dovoljeni obseg zadolževanja in da občinam ni bilo treba pridobiti soglasja MF.

Kot kriterij za presojo, ali je bila občina pri izbiri načina zadolžitve učinkovita, navajamo, da bi občine po naši oceni morale najprej izbrati ustrezno obdobje zadolžitve in se nato odločiti za način zadolžitve ter določiti sprejemljive stroške zadolžitve (še sprejemljivo obrestno mero in spremljajoče stroške). Primerjali

smo stroške finančnega najema in najema posojila. Za primerjavo smo uporabili informativne izračune s spletne strani dveh poslovnih bank.

Primer

Posojilo:

- znesek posojila: 100.000 evrov
- obdobje najema: 10 let
- efektivna obrestna mera: 6,08 odstotka
- mesečna obveznost: 1.103,14 evra

Finančni najem:

- znesek posojila: 100.000 evrov
- obvezen polog ob podpisu pogodbe: 20.000 evrov
- obdobje najema: 10 let
- efektivna obrestna mera²⁷: 9,25 odstotka
- mesečna obveznost: 1.205,81 evra

Iz navedenega primera je razvidno, da so finančni najemi praviloma dražji od sklepanja posojilnih pogodb. Upoštevati pa je treba tudi dejstvo, da finančne najeme obremenijo še dodatni stroški odobritve in tudi odkupna vrednost na koncu obdobja, kar vpliva na izračun efektivne obrestne mere. Upoštevati moramo tudi različne možnosti najemanja posojil glede obrestnih mer in glede njihovega načina obračuna, valut in zavarovanj posojil. Tudi različna zavarovanja vplivajo na ceno posojil. Praviloma je najugodnejše zavarovanje posojila s hipoteko, ki je pri dolgoročnih posojil včasih tudi edino mogoče.

Najtežja je primerjava gospodarnosti sklepanja blagovnih kreditov, saj se najemajo pri izvajalcu posla. Postopek najemanja blagovnih kreditov ni predpisan. Ocenjujemo pa, da bi občine morale, kadar za investicije načrtujejo najem blagovnega kredita, to možnost že vnaprej predvideti pri oddaji javnega naročila in od ponudnika pridobiti ponudbe za možnosti z blagovnim kreditom in brez blagovnega kredita. Na ta način bi občina pridobila podatke o stroških blagovnega kredita za primerjavo z opcijo najetja posojila ali finančnega najema pri poslovni banki.

Občine so v letih 2006 in 2007 sklenile štiri pogodbe o dolgoročnih posojilih (Gornji Petrovci, Lovrenc na Pohorju, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah), dve pogodbi o finančnem najemu (Gornji Petrovci, Štore) in dve pogodbi o blagovnih kreditih (Gornji Petrovci). Iz pregledane dokumentacije o postopkih zadolžitve ni razvidno, da bi Občina Gornji Petrovci, ki je edina v letih 2006 in 2007 sklepala različne posle zadolžitve, izdelala kakršne koli analize ali izračune, kateri posel je najugodnejši.

Nobena izmed ostalih štirih občin, ki so se zadolžile, ob zadolžitvi ni izdelala kakršne koli analize ali izračunov glede zadolžitve (npr. utemeljila izbire obdobja zadolžitve, izbrane vrste zavarovanja posla ali izbranega načina odplačila anuitet).

²⁷ Efektivna obrestna mera je letna obrestna mera (diskontna stopnja), s katero se skupno kreditno breme izenači s sedanjo vrednostjo odobrenega in nakazanega posojila.

Smotrnost poslovanja občin

Občina Gornji Petrovci, ki je edina sklepala raznovrstne posle zadolžitve, ni izdelala nobene analize ali izračuna, s katerim bi stroškovno utemeljila razloge za izbrane posle zadolžitve. Glede na finančno situacijo občine, ki je izkoristila limite zadolževanja po ZFO, ocenjujemo, da je občino pri zadolževanju vodila zgolj potreba po zagotovitvi finančnih sredstev, medtem ko sta bili tako zakonitost kot gospodarnost sklepanja poslov drugotnega pomena. Tudi druge tri občine (Lovrenc na Pohorju, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah), ki so sklepale posojilne pogodbe, in ena občina (Štore), ki je sklenila pogodbo o finančnem najemu, svoje izbire za posojilno pogodbo oziroma pogodbo o finančnem najemu niso posebej utemeljile s primerjavo stroškov z drugimi vrstami poslov.

4.2.2 Najemanje posojil

Pri najemanju posojil in postopku izbire posojilodajalca morajo občine upoštevati pogoje in postopke, ki jih določata pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007.

Občine so do 12. 6. 2007 lahko najemale posojila le pri bankah in skladih, katerih dejavnost je med drugim tudi dajanje posojil (3. člen pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2000), od 13. 6. 2007 pa tudi pri posrednih uporabnikih občinskega proračuna in ožjih delih občin, ki so pravne osebe, v skladu z zakonom, ki ureja javne finance (drugi odstavek 2. člena pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2007).

Povzetek upoštevanja zakonskih določil v postopkih najemanja posojil je razviden iz tabele 17.

Tabela 17: Upoštevanje zakonskih določil pri najemanju dolgoročnih posojil

Občina	Leto najema dolgoročnega posojila	Ali je občina pridobila soglasje k zadolžitvi	Ali je občina pravilno izvedla postopek izbire posojilodajalca	Ali je bilo najemanje posojil v letih (razen soglasja in postopka izbire posojilodajalca) v skladu z zakonodajo
Gornji Petrovci	2007	☒	☒	☒
	2004	☒	/	☒
Lovrenc na Pohorju	2007	☑	☑	☑
Radlje ob Dravi	2006	☑	☑	☑
Šmarje pri Jelšah	2007	☑	☑	☑
Štore	2001	☒	/	☑

Vir: podatki občin.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo:

- dve občini (Gornji Petrovci eno posojilo v letu 2004 in eno posojilo v letu 2007, Štore tri posojila v letu 2001) sta najeli posojila, ne da bi predhodno pridobili soglasje MF, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 85. člena ZJF;
- ena občina (Gornji Petrovci) je v letu 2007 najela posojilo, ne da bi izbrala posojilodajalca v skladu s pogoji in postopki, ki jih določa pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000;
- ena občina (Gornji Petrovci) je v letu 2007 prevzela dolgoročne finančne obveznosti, ne da bi sklenila pisno pogodbo o dolgoročnem posojilu, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF;
- ena občina (Gornji Petrovci) je v letu 2004 najela posojilo v znesku 145.000 tisoč tolarjev (605.074 evrov) pri pravni osebi zasebnega prava, ki ni banka ali sklad, kar je v nasprotju s 3. členom pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2000.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

4.2.2.1 Občina Gornji Petrovci

V letu 2002 je Občina Gornji Petrovci s Probanko, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Probanka) sklenila:

- pogodbo o obročnem plačilu dolga v znesku 125.000 tisoč tolarjev (521.616 evrov), ki se nanaša na pogodbo o odkupu terjatev, s katero je Dolinka inženiring, proizvodno trgovska zadruga Beltinci, z. o. o., Beltinci (odstopnik; v nadaljevanju: Dolinka) odstopila terjatve, ki jih je imela do Občine Gornji Petrovci iz adaptacije osnovne šole in telovadnice, Probanki (prevzemnik);
- pogodbo o odkupu terjatev v znesku 85.292 tisoč tolarjev (355.917 evrov), s katero je Gomboc Gradbeni inženiring, d. o. o., Beltinci (odstopnik; v nadaljevanju: Gomboc) odstopil terjatve, ki jih je imel do Občine Gornji Petrovci iz obnove osnovne šole, Probanki (prevzemnik); v letu 2006 je Občina Gornji Petrovci Probanki plačala 907 tisoč tolarjev (3.785 evrov).

Iz zapisnika poslovnega sestanka med županom občine in predstavniki Probanke s 26. 3. 2007 je razvidno, da se je župan občine 26. 3. 2007 dogovarjal o odobritvi novega kredita na podlagi pogodb iz leta 2002. Odprte obveznosti po obeh pogodbah so na dan 26. 3. 2007 znašale 380.538 evrov²⁸; iz zapisnika poslovnega sestanka in informativnega odplačilnega načrta, ki je sestavni del zapisnika, je razvidno, da je Probanka občini odobrila kredit v znesku 379.000 evrov za obdobje deset let. V letu 2007 je Občina Gornji Petrovci Probanki odplačala 91.961 evrov obveznosti, ki se nanašajo na obveznosti kredita iz leta 2007 v znesku 34.424 evrov in na unovčenje menic zaradi neplačila glavnice in obresti po obeh pogodbah o odkupu terjatev v znesku 57.537 evrov.

Občina Gornji Petrovci je dolgoročne finančne obveznosti v znesku 379.000 evrov prevzela z dogovorom na poslovnem sestanku, ne da bi:

- načrtovala obseg zadolževanja v odloku o proračunu, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF (povezava s točko 3.1 poročila);
- izbrala posojilodajalca v skladu s pogoji in postopki, ki jih določa pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000;

²⁸ Iz pogodbe o obročnem plačilu dolga znašajo 218.661 evrov, iz pogodbe o odkupu terjatev pa 161.877 evrov.

- sklenila pisno pogodbo o dolgoročnem posojilu, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF;
- pridobila soglasje MF k zadolžitvi, kar ni v skladu s prvim odstavkom 85. člena ZJF.

Občina Gornji Petrovci je 24. 8. 2004 z Gombocem sklenila pogodbo o dolgoročnem posojilu v znesku 145.000 tisoč tolarjev (605.074 evrov). Občina Gornji Petrovci je dolgoročno posojilo najela:

- pri pravni osebi zasebnega prava, ki ni banka ali sklad, in s tem ravnala v nasprotju s 3. členom pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2000, ki določa, da lahko občine najemajo posojila le pri bankah in pri skladih, katerih dejavnost je med drugim tudi dajanje posojil;
- ne da bi pridobila soglasje MF, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 85. člena ZJF.

Občina Gornji Petrovci v letih 2006 in 2007 obveznosti iz najetega posojila ni plačevala, zato je v letu 2007 prejela sklep o izvršbi (povezava s točko 4.2.6.2 poročila).

4.2.2.2 Občina Štore

Občina Štore je v letu 2001 sklenila:

- dve pogodb o dolgoročnem posojilu z Javnim skladom Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, Ribnica (v nadaljevanju: Javni sklad Ribnica), za ureditev komunalne infrastrukture v obrtnoposlovni coni v skupnem znesku 9.500 tisoč tolarjev (39.643 evrov); občina je v letu 2006 odplačala 2.058 tisoč tolarjev (8.588 evrov) in 7.268 evrov v letu 2007,
- posojilno pogodbo z Ekološko razvojnim skladom Republike Slovenije (v nadaljevanju: EKO-sklad) za gradnjo vodovodnega priključka v znesku 4.942 tisoč tolarjev (20.623 evrov); občina je v letu 2006 odplačala 486 tisoč tolarjev (2.028 evrov) in 1.740 evrov v letu 2007,

ne da bi pridobila soglasje MF, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 85. člena ZJF; po določilih 85. člena ZJF so posli zadolžitve, za katere MF ni izdalo soglasja, nični.

4.2.3 Sklenitev pogodb o finančnem najemu (lizingu)

Sklepanje pogodb o finančnem najemu, pri katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, je urejeno v ZFO, Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, in v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2007. Glavne zahteve navedenih predpisov so:

- v obdobju od 1. 7. 2005 do 24. 10. 2005 sklepanje pogodb o finančnem najemu za neposredne uporabnike državnega in občinskih proračunov ni bilo dovoljeno, kar je določal četrti odstavek 21. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005²⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS0405); dovoljeno je bilo skleniti le tiste pogodbe o finančnem najemu, kjer so se razpisni postopki začeli še pred uveljavitvijo tega zakona;
- od 25. 10. 2005 se finančni najemi štejejo v dovoljeni obseg zadolževanja občine (četrti odstavek 17. člena ZFO-1);
- od 1. 1. 2006 morajo občine k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu pridobiti soglasje MF, kar določata šesti odstavek 21. člena ZIPRS0607 in sedmi odstavek 22. člena ZIPRS0708;
- od 13. 6. 2007 je določen tudi postopek zadolžitve s sklepanjem pogodb o finančnem najemu (8. člen pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2007).

²⁹ Uradni list RS, št. 96/05-UPB-1.

Občina lahko sklene pogodbo finančnem najemu samo v skladu s predpisi o javnem naročanju.

Povzetek upoštevanja zakonskih določil v postopkih najemanja finančnih najemov je prikazan v tabeli 18.

Tabela 18: Upoštevanje zakonskih določil pri sklepanju pogodb o finančnem najemu

Občina	Leto sklenitve pogodbe	Namen finančnega najema	Ali je bila sklenitev pogodbe o finančnem najemu dovoljena	Ali je občina pravilno izvedla postopek javnega naročila za sklenitev pogodbe o finančnem najemu	Ali je občina pridobila soglasje za sklenitev pogodbe o finančnem najemu
Gornji Grad	2004	osebno vozilo	☑	☒	ni potrebno
Gornji Petrovci	2007	kombinirano vozilo	☑	☑	☒
Kuzma	2005	osebno vozilo	☒	☑	ni potrebno
Miklavž na Dravskem polju	2004	adaptacija in dozidava OŠ	☑	☑	ni potrebno
Murska Sobota	2004	klima naprave	☑	☑	ni potrebno
Muta	2003	osebno vozilo	☑	☑	ni potrebno
	2004	prizidek k OŠ	☑	☑	ni potrebno
Radlje ob Dravi	2004	prizidek k OŠ	☑	☑	ni potrebno
Štore	2006	občinska stavba	☑	☒	☒

Vir: podatki občin.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo:

- ena občina (Kuzma v letu 2005) izmed osmih, ki izkazujejo stanje finančnega najema na dan 31. 12. 2007, je sklenila pogodbo o finančnem najemu v obdobju, ko ZIPRS0405 (četrti odstavek 21. člena) sklepanja tovrstnih pogodb ni dovoljeval;
- dve občini (Gornji Grad v letu 2004, Štore v letu 2006) izmed osmih, ki izkazujejo stanje finančnega najema na dan 31. 12. 2007, sta sklenili pogodbo o finančnem najemu, ne da bi upoštevali predpise o javnem naročanju in izvedli postopek zbiranja ponudb za finančni najem, kar je v nasprotju z notranjim navodilom za javna naročila male vrednosti oziroma s 125. členom ZJN-1;
- dve občini (Gornji Petrovci v letu 2007, Štore v letu 2006) izmed osmih, ki izkazujejo stanje finančnega najema na dan 31. 12. 2007, sta sklenili pogodbo o finančnem najemu, ne da bi pridobili soglasje MF, kot določata šesti odstavek 21. člena ZIPRS0607 oziroma sedmi odstavek 22. člena ZIPRS0708.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

4.2.3.1 Občina Gornji Grad

Občina Gornji Grad je v letu 2004 pridobila eno ponudbo in s FIT Leasingom, d. o. o., Velenje (v nadaljevanju: FIT Leasing) sklenila pogodbo o finančnem najemu za osebno vozilo v znesku 2.819 tisoč tolarjev (11.763 evrov). Navodilo za oddajo javnih naročil male vrednosti³⁰ (v nadaljevanju: navodilo za JNMV Občine Gornji Grad) v 6. členu določa, da mora naročnik razpisno dokumentacijo posredovati najmanj dvema ponudnikoma hkrati. Občina Gornji Grad ni zbirala ponudb, ampak je na podlagi ene ponudbe sklenila pogodbo o finančnem najemu, kar ni v skladu s 6. členom navodila za JNMV Občine Gornji Grad. Občina Gornji Grad je v letu 2006 odplačala 947 tisoč tolarjev (3.952 evrov) in 1.168 evrov v letu 2007.

Pojasnilo občine Gornji Grad

Občina Gornji Grad je 19. 3. 2008 pojasnila, da za finančni najem osebnega vozila ni izvedla postopka zbiranja ponudb. Zaradi popolne okvare prejšnjega službenega osebnega vozila je izvedla nakup novega osebnega vozila po sistemu staro za novo, zato je pridobila samo eno ponudbo, na podlagi katere je sklenila pogodbo o finančnem najemu.

4.2.3.2 Občina Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci je v letu 2007 s Hypo Leasingom, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Hypo Leasing Ljubljana) sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 29.482 evrov za kombinirano vozilo. Občina Gornji Petrovci je sklenila pogodbo o finančnem najemu, ne da bi:

- pridobila soglasje MF, kar pomeni kršitev sedmega odstavka 22. člena ZIPRS0708;
- zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF (povezava s točko 3.1 poročila).

Občina Gornji Petrovci je v letu 2007 odplačala 4.696 evrov.

4.2.3.3 Občina Kuzma

Občina Kuzma je v letu 2005 na podlagi javnega naročila male vrednosti s Hypo Leasingom Ljubljana sklenila pogodbo o finančnem najemu za osebno vozilo v znesku 3.970 tisoč tolarjev (16.567 evrov). Pogodbo o finančnem najemu je sklenila 28. 9. 2005, torej v obdobju (od 1. 7. do 24. 10. 2005), ko sklepanje tovrstnih pogodb ni bilo dovoljeno. Razpisni postopek je začela 1. 8. 2005 z imenovanjem komisije za nabavo službenega osebnega vozila, torej po uveljavitvi ZIPRS0405-A (1. 7. 2005). Občina je ravnala v nasprotju s četrtim odstavkom 21. člena ZIPRS0405-A. Občina Kuzma je osebno vozilo odplačala v dveh obrokih, prvi obrok v znesku 2.009 tisoč tolarjev (8.383 evrov) v letu 2005, drugi obrok pa v znesku 2.009 tisoč tolarjev (8.383 evrov) v letu 2006.

³⁰ Št. 2-01/01 z dne 10. 1. 2001.

4.2.3.4 Občina Štore

Občina Štore je v letu 2006 s Hypo leasingom Ljubljana sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 141.845 evrov (33.992 tisoč tolarjev) za občinsko stavbo (povezava s točko 4.2.5.3 poročila), ne da bi:

- upoštevala predpise o javnem naročanju in izvedla postopek zbiranja ponudb za finančni najem, kar ni v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZJN-1; Občina Štore tudi ni imela sprejetega notranjega navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti, s katerim bi določila postopek zbiranja ponudb, kar ni v skladu s prvim odstavkom 125. člena ZJN-1;
- pridobila soglasje MF k sklenitvi pogodbe, kar ni v skladu s šestim odstavkom 21. člena ZIPRS0607;
- zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF (povezava s točko 3.3 poročila).

V letu 2006 ni odplačala nobenega obroka, v letu 2007 pa 37.701 evrov.

4.2.4 Sklenitev pogodb o najemu blagovnega kredita in podaljševanje plačilnih rokov

Sklepanje pogodb o blagovnem kreditu se od 25. 10. 2005 šteje v dovoljeni obseg zadolževanja občine (četrty odstavek 17. člena ZFO-B oziroma peti odstavek 10. člena ZFO-1). Pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007 ne urejata postopkov za sklepanje pogodb o blagovnem kreditu.

Občine so sklepale pogodbe o najemu blagovnega kredita, s katerimi so se dogovorile za obročno odplačilo, ki je lahko:

- daljše od enega leta, kar pomeni, da imajo isti učinek kot dolgoročno zadolževanje, in se po določenih ZFO in ZFO-1 štejejo v obseg dolgoročnega zadolževanja,
- krajše od enega leta, kar pomeni, da imajo isti učinek kot likvidnostno zadolževanje.

Pogosto občine sklepajo tudi pogodbe, s katerimi določijo plačilne roke, ki so daljši od zakonsko določenih rokov, določenih z ZIPRS0607 in ZIPRS0708. Dogovarjanje za daljše plačilne roke ni dovoljeno, prav tako ne za zamike plačevanja že dospelih obveznosti. Takšni posli imajo po našem mnenju enak učinek kot likvidnostno zadolževanje, saj bi občina, če bi želela poravnati obveznosti v zakonsko določenem roku, morala najeti likvidnostno posojilo.

Obdobje obročnega odplačila, leto sklenitve dogovora, stanje obveznosti na dan 31. 12. 2007 iz blagovnih kreditov in povzetek upoštevanja zakonskih določil v postopkih najemanja blagovnih kreditov, so razvidni v tabeli 19.

Tabela 19: Sklepanje pogodb o najemu dolgoročnega blagovnega kredita in dogovarjanje daljših plačilnih rokov

Občina	Obdobje obročnega odplačila	Leto sklenitve dogovora	Ali je občina pridobila soglasje k sklenitvi pogodbe	Ali je bila sklenitev pogodbe v skladu s predpisi (razen soglasja)	Stanje dolga na dan 31. 12. 2007 v evrih
Blagovni kredit za obdobje, daljše od 1 leta					
Gornji Petrovci	100 mesecev	2007	☒	☒	105.067
	100 mesecev	2007	☒	☒	372.149
	ustni dogovor (končno plačilo v letu 2007)	2005	ni bilo potrebno	☒	0
	180 mesecev	2004	ni bilo potrebno	☒	117.044
Dogovarjanje za daljše plačilne roke, kot jih določata ZIPRS0607 ali ZIPRS0708					
Muta	180 dni od prejema situacije	2007	ni bilo potrebno	☒	26.062
	180 dni od prejema situacije	2007	ni bilo potrebno	☒	30.763
	150 dni od prejema situacije	2007	ni bilo potrebno	☒	74.898
	150 dni od prejema situacije	2007	ni bilo potrebno	☒	61.640
	150 dni od prejema situacije	2007	ni bilo potrebno	☒	31.264
Radlje ob Dravi	150 dni od izstavitve računa	2007	ni bilo potrebno	☒	45.000
	120 dni od prejema računa	2006	ni bilo potrebno	☒	0
Blagovni kredit (neplačane obveznosti več kot eno leto)					
Štore	ni bilo dogovorjeno	/	ni bilo potrebno	/	245.618
	ni bilo dogovorjeno	/	ni bilo potrebno	/	125.188
	ni bilo dogovorjeno	/	ni bilo potrebno	/	100.709
	ni bilo dogovorjeno	/	ni bilo potrebno	/	207.532

Vir: podatki občin.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo:

- ena občina (Gornji Petrovci) je v letu 2007 sklenila dve pogodbi o blagovnem kreditu v skupnem znesku 503.963 evrov, ne da bi pridobila soglasje MF k sklenitvi pogodb, kar ni v skladu s prvim odstavkom 85. člena ZJF;
- ena občina (Gornji Petrovci) v letu 2005 ni plačala računa v znesku 4.500 tisoč tolarjev (18.778 evrov) v zakonsko določenem roku, ampak se je dogovorila za obročno odplačilo, torej za blagovni kredit, ne da bi sklenila pisno pogodbo, kar ni v skladu s 50. členom ZJF;
- ena občina (Radlje ob Dravi) v letu 2006 in dve občini (Muta, Radlje ob Dravi) so v letu 2007 sklepale pogodbe, s katerimi so določile plačilne roke 120, 150 oziroma 180 dni od prejema računa oziroma situacije, kar ni v skladu z ZIPRS0607 oziroma ZIPRS0708;
- ena občina (Štore) ni poravnala zapadlih obveznosti iz štirih pogodb o odstopu terjatev, ki jih je sklenila v letih 2001, 2002 in 2003 v skupnem znesku 193.427 tisoč tolarjev (807.157 evrov).

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

4.2.4.1 Občina Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci je v letu 2007 z dvema izvajalcema sklenila dogovor o obročnem plačilu zapadlih obveznosti s pripadajočimi obrestmi, in sicer:

- 18. 5. 2007 s Cestnim podjetjem Murska Sobota, d. d., Beltinci (v nadaljevanju: Cestno podjetje) v skupnem znesku 108.060 evrov (100 mesečnih obrokov po 1.080,60 evra s pripadajočimi mesečnimi obrestmi); zapadle obveznosti se nanašajo na storitve rednega vzdrževanja in varstva lokalnih cest ter izvajanja zimske službe; v letu 2007 je občina izvajalcu plačala 7.564 evrov;
- 20. 6. 2007 z Muro – Vodnogospodarsko podjetje, d. d., Beltinci (v nadaljevanju: Mura) v skupnem znesku 395.903 evrov (100 mesečnih obrokov po 3.959 evrov s pripadajočimi mesečnimi obrestmi); zapadle obveznosti se nanašajo na gradnjo prve in druge faze vodovoda; v letu 2007 je Občina Gornji Petrovci izvajalcu plačala 28.118 evrov.

Občina Gornji Petrovci je pogodbi o dveh blagovnih kreditih v skupnem znesku 503.963 evrov sklenila, ne da bi:

- pridobila soglasje MF k sklenitvi pogodb, kar ni v skladu s prvim odstavkom 85. člena ZJF;
- zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu za leto 2007, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF (povezava s točko 3.1 poročila).

V letu 2005 je Občina Gornji Petrovci prejela račun za nakup osebnega vozila pri Avto Ares, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Avto Ares) v znesku 4.500 tisoč tolarjev (18.778 evrov) z datumom zapadlosti 6. 4. 2005. Občina se je z Avto Ares ustno dogovorila za obročno plačilo, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo. Račun je poravnala v osmih obrokih, in sicer 1.216 tisoč tolarjev (5.074 evrov) v letu 2005, 1.000 tisoč tolarjev (4.172 evrov) v letu 2006 in 9.532 evrov v letu 2007.

V letu 2004 je Občina Gornji Petrovci s Feniksom sklenila kupoprodajno pogodbo za nakup nepremičnine v znesku 37.674 tisoč tolarjev (157.211 evrov). Pogodbeni stranki sta se s prodajno pogodbo

dogovorili za obročni odkup nepremičnine v 180 mesečnih obrokih po 209 tisoč tolarjev (880,03 evra). V letu 2006 je občina plačala 2.534 tisoč tolarjev (10.574 evrov), v letu 2007 pa 10.070 evrov.

Sklenjena dogovora o obročnem plačilu zapadlih obveznosti s Cestnim podjetjem in Muro, dogovor o obročnem odkupu nepremičnine in ustni dogovor o obročnem plačilu osebnega vozila po vsebini pomenijo blagovne kredite, ki se od 25. 10. 2005 v skladu z določili 17. člena ZFO in 10. člena ZFO-1 štejejo v dovoljeni obseg zadolževanja Občine Gornji Petrovci.

4.2.4.2 Občina Muta

Občina Muta je v letu 2007 za obnovo in asfaltiranje cest na podlagi dveh javnih naročil male vrednosti izbrala izvajalca CPM, d. d., Maribor (v nadaljevanju: CPM) in z njim sklenila dve pogodbi in aneksa v skupnem znesku 56.825 evrov. V razpisnih dokumentacijah in pogodbah je določila plačilni rok 180 dni od datuma prejema situacije, ki jo je potrdil nadzorni organ. Določitev 180-dnevnega plačilnega roka v razpisnih dokumentacijah in pogodbah je v nasprotju s 24. členom ZIPRS0708. Občina Muta je izvedena dela izvajalcu CPM plačala v letu 2008.

Občina Muta je v letu 2007 za asfaltiranje in rekonstrukcijo cest izvedla še tri javna naročila male vrednosti in z izbranimi izvajalcema CPM sklenila pogodbo z aneksom v skupnem znesku 74.898 evrov in z Gradnje IGM, d. o. o., Slovenj Gradec (v nadaljevanju: Gradnje IGM) dve pogodbi v skupnem znesku 92.904 evrov. V razpisnih dokumentacijah in pogodbah je določila plačilni rok 150 dni od datuma prejema situacije, ki jo je potrdil nadzorni organ. Določitev 150-dnevnega plačilnega roka v razpisnih dokumentacijah in pogodbah je v nasprotju s 24. členom ZIPRS0708. Občina Muta je izvedena dela izvajalcema plačala v letu 2008.

4.2.4.3 Občina Radlje ob Dravi

Občina Radlje ob Dravi je v letu 2007 s SL Consult, Projektno svetovanje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: SL Consult) sklenila pogodbo za izdelavo predinvesticijske zasnove v znesku 45.000 evrov. V 9. členu pogodbe je določen plačilni rok 150 koledarskih dni od datuma izstavitve računa, kar ni v skladu s 24. členom ZIPRS0708. SL Consult je račun v znesku 45.000 evrov izstavil 12. 9. 2007, Občina Radlje ob Dravi pa ga je plačala v letu 2008.

Občina Radlje ob Dravi je v letu 2006 za izdelavo projektne dokumentacije idejne zasnove za kanalizacijo in čistilno napravo na podlagi javnega naročila male vrednosti izbrala Hidroinženiring, d. o. o., Ljubljana in z njim sklenila pogodbo v znesku 11.760 tisoč tolarjev (49.074 evrov). V razpisni dokumentaciji in pogodbi je določila plačilni rok 120 dni od prejema računa. Občina Radlje ob Dravi je račun v znesku 11.760 tisoč tolarjev (49.074 evrov) prejela 8. 9. 2006 in ga plačala 8. 1. 2007, kar je 122 dni od prejema računa. Določitev navedenega plačilnega roka v razpisni dokumentaciji in pogodbi ter plačilo v 122 dneh od prejema računa je v nasprotju s 24. členom ZIPRS0607, ki določa, da je za plačilo obveznosti za investicijske odhodke, ki se plačujejo po posameznih situacijah, plačilni rok 60. dan, za plačilo vseh ostalih obveznosti pa je plačilni rok 30. dan.

4.2.4.4 Občina Štore

Občina Štore ima po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 neplačane obveznosti iz:

- pogodbe o odstopu terjatev v znesku 89.560 tisoč tolarjev (373.727 evrov), s katero je Hudournik gradbeništvo, d. o. o., Štore (odstopnik; v nadaljevanju: Hudournik) odstopil terjatve, ki jih je imel do Občine Štore, Kärtner Sparkasse AG, Celovec (prevzemnik; v nadaljevanju: Sparkasse); Občina Štore je 10. 7. 2001 z izjavo potrdila obstoj obveznosti do Hudournika, ki naj bi jih poravnala prevzemniku (Sparkasse); Občina Štore je v letu 2007 prejela sklep o izvršbi (povezava s točko 4.2.6.3 poročila);
- treh pogodb o odstopu terjatev³¹ v skupnem znesku 103.867 tisoč tolarjev (433.429 evrov, s katerimi je Hudournik (odstopnik) odstopil terjatve, ki jih je imel do Občine Štore, Finei Holding, d. o. o., Maribor (prevzemnik; v nadaljevanju: Finea Holding); Občina Štore je z izjavo potrdila obstoj obveznosti do Hudournika, ki naj bi jih poravnala prevzemniku (Finei Holding); Občina Štore je v letu 2004 prejela sklep o izvršbi (povezava s točko 4.2.6.3 poročila).

Zapadle obveznosti Občine Štore iz štirih pogodb o odstopu terjatev na dan 31. 12. 2007 znašajo v skupnem znesku 679.047 evrov. Občina Štore ni sklepala pogodb o najemu blagovnega kredita in pogodb, s katerimi bi določila daljše plačilne roke od zakonsko določenih rokov, temveč zapadlih obveznosti iz preteklih let (2001, 2002, 2003) ni poravnala. Takšno ravnanje je nedovoljeno in ima po mnenju računskega sodišča enak učinek kot dolgoročno zadolževanje, saj bi občina, če bi želela poravnati obveznosti v zakonsko določenem roku, morala najeti posojilo.

4.2.5 Pogodbena razmerja, ki pomenijo zadolžitev

Pogodbena razmerja, ki pomenijo zadolžitev in katerih posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna, se od 25. 10. 2005 štejejo v dovoljeni obseg zadolževanja občine (četrti odstavek 17. člena ZFO oziroma peti odstavek 10. člena ZFO-1). Občine sklepajo različna pogodbena razmerja oziroma posle zadolževanja zato, da se izogibajo zakonski zahtevi po pridobitvi soglasja MF. Predvsem prevzemajo dolgove, ki so jih prvotno najele druge pravne osebe, bodisi posredni proračunski uporabniki, javna podjetja ali celo pravne osebe zasebnega prava. Ne glede na to, da je prvotno pogodbo sklenila druga pravna oseba, bi morale občine pred prevzemom dolga pridobiti soglasje MF. Prevzem dolga pomeni zadolžitev, občine pa morajo po prvem odstavku 85. člena ZJF za zadolžitev pridobiti soglasje MF.

Podatki o pogodbenih razmerjih, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2007 so prikazani v tabeli 20.

³¹ Pogodbe z dne 11. 12. 2002 v znesku 30.000 tisoč tolarjev (125.188 evrov), 17. 12. 2002 v znesku 24.134 tisoč tolarjev (100.709 evrov) in 20. 1. 2003 v znesku 49.733 tisoč tolarjev (207.532 evrov).

Tabela 20: Podatki o pogodbenih razmerjih, ki pomenijo zadolžitev

Občina	Prvo pogodbeno razmerje		Drugo pogodbeno razmerje		Stanje na dan 31. 12. 2007 v evrih
	Vloga občine	Leto	Vloga občine	Leto	
Gornji Grad	porošstvo društvu po pogodbi o finančnem najemu	2002, 2003	prevzem finančnega najema društva	2002, 2003	9.226
Gornji Grad	/	/	prevzem finančnega najema društva	2004	6.898
Gornji Grad	porošstvo društvu po pogodbi o finančnem najemu	2004, 2005	prevzem finančnega najema društva	2004, 2005	8.534
Skupaj					24.658
Gornji Petrovci	/	/	prevzem dolga javnega stanovanjskega sklada	2004	527.253
Skupaj					527.253
Štore	/	/	prevzem likvidnostnega kredita pravne osebe zasebnega prava	2001	333.834
Štore	/	/	prevzem likvidnostnega kredita pravne osebe zasebnega prava	2002	208.646
Štore	/	/	prevzem likvidnostnega kredita pravne osebe zasebnega prava	2003	333.834
Štore	porošstvo pravni osebi zasebnega prava	2004	prevzem dolga pravne osebe zasebnega prava	2004	208.646
Štore	porošstvo društvu po pogodbi o finančnem najemu	2002	/	/	0
Štore	porošstvo javnemu podjetju	2002	prevzem finančnega najema javnega podjetja v likvidaciji	2006	139.583
Štore	porošstvo javnemu podjetju	2004	prevzem dolga javnega podjetja v likvidaciji	2006	280.213
Skupaj					1.504.756
Vse skupaj					2.056.667

Vir: podatki občin.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da so tri občine (Gornji Grad, Gornji Petrovci in Štore) v letih 2001 do 2006 sklepale pogodbe, s katerimi so prevzele kratkoročne in dolgoročne finančne obveznosti iz posojila ter obveznosti iz finančnega najema, in sicer od društev (Gornji Grad, Štore), javnega stanovanjskega sklada občine (Gornji Petrovci), javnega podjetja v likvidaciji (Štore) in pravne osebe zasebnega prava (Štore). V šestih primerih so občine s prvim pogodbenim razmerjem dale poroštvo pravni osebi (od tega v štirih primerih pravni osebi zasebnega prava, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO), in se s tem izognile pridobitvi soglasja za zadolžitev. Ker so se občine s prevzemom dolga zadolžile, pred tem pa niso pridobile soglasja MF, so s prevzemom dolga kršile prvi odstavek 85. člena ZJF.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

4.2.5.1 Občina Gornji Grad

Občina Gornji Grad je na podlagi poroštvenih izjav župana z dne 27. 9. 2002 in 3. 6. 2003 izdala poroštvi v skupnem znesku 37.052 tisoč tolarjev (154.615 evrov) Prostovoljnemu gasilskemu društvu Gornji Grad (v nadaljevanju: PGD Gornji Grad), ki je s Hypo Leasingom, d. o. o., Celje (v nadaljevanju: Hypo Leasing Celje) sklenilo pogodbi o finančnem najemu. Občina Gornji Grad je 30. 9. 2002 in 3. 6. 2003 sklenila tudi pogodbi, s katerima je prevzela obveznosti iz finančnih najemov v skupnem znesku 37.052 tisoč tolarjev (154.615 evrov). V letu 2006 je občina po obeh pogodbah skupno odplačala³² 7.209 tisoč tolarjev (30.083 evrov) in 30.030 evrov v letu 2007. Občina je istočasno podpisala poroštveni izjavi in pogodbi o prevzemu dolga. Občina je izdala poroštvo pravni osebi zasebnega prava, ki ji po določitih 19. člena ZFO ne bi smela dati poroštva (povezava s točko 4.4.1 poročila).

Občina Gornji Grad je 1. 6. 2004 s Prostovoljnim gasilskim društvom Bočna (v nadaljevanju: PGD Bočna) in Hypo Leasingom Celje sklenila asignacijo, s katero je prevzela obveznosti, ki jih je PGD Bočna imelo do Hypo Leasinga Celje na podlagi pogodbe o finančnem najemu. V letu 2006 je Občina Gornji Grad odplačala³² 931 tisoč tolarjev (3.885 evrov) in 4.101 evrov v letu 2007.

Občina Gornji Grad je na podlagi poroštvenih izjav župana z dne 11. 8. 2004 in 15. 7. 2005 izdala poroštvi v skupnem znesku 10.641 tisoč tolarjev (44.404 evrov) PGD Bočna, ki je s Hypo Leasingom Celje sklenilo pogodbi o finančnem najemu. Občina Gornji Grad je 11. 8. 2004 in 28. 11. 2005 s PGD Bočna in Hypo Leasingom Celje sklenila asignaciji, s katerima je prevzela obveznosti, ki jih je PGD Bočna imelo do Hypo Leasinga Celje. V letu 2006 je Občina Gornji Grad odplačala³² 2.917 tisoč tolarjev (12.172 evrov), v letu 2007 pa 11.872 evrov. Občina je istočasno podpisala poroštveni izjavi in pogodbi o prevzemu dolga. Občina je izdala poroštvo pravni osebi zasebnega prava, ki ji po določitih 19. člena ZFO ne bi smela dati poroštva (povezava s točko 4.4.1 poročila).

4.2.5.2 Občina Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci je v letu 2004 sklenila pogodbo o prenosu, prevzemu in poravnavi dolga v znesku 126.351 tisoč tolarjev (527.253 evrov), ki ga je JSS Občine Gornji Petrovci imel do Gomboca na podlagi pogodbe in aneksov k pogodbi za gradnjo stanovanjskega bloka. V 3. členu pogodbe o prenosu, prevzemu in poravnavi dolga je določeno, da se o načinu in roku poravnave dolga dogovori naknadno s posebno

³² Odplačila vključujejo glavnico, obresti in zamudne obresti.

pogodbo, ki pa ni bila sklenjena. Ker občina za prevzem dolga, s čimer se je zadolžila, ni pridobila soglasja MF, je kršila prvi odstavek 85. člena ZJF. Za prevzeti dolg je občina v letu 2007 prejela sklep o izvršbi (povezava s točko 4.2.6.2 poročila).

4.2.5.3 Občina Štore

V letih 2001 in 2002 je Občina Štore podpisala dve asignacijski pogodbi v skupnem znesku 130.000 tisoč tolarjev (542.480 evrov), s katerima je prevzela obveznosti iz likvidnostnih kreditov, ki jih je Hudournik najel pri Reiffeisen Krekovi banki, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Krekova banka). S prevzemom likvidnostnih kreditov se je občina likvidnostno zadolžila, vendar obveznosti iz prevzema dolgov do 31. 12. 2007 še ni poravnala, kar po vsebini pomeni dolgoročno zadolžitev. Ker občina za prevzem dolgov, s čimer se je zadolžila, ni pridobila soglasja MF, je kršila prvi odstavek 85. člena ZJF.

V letu 2003 je Občina Štore podpisala pogodbo o pristopu dolga v znesku 80.000 tisoč tolarjev (333.834 evrov), s katero je prevzela obveznosti iz likvidnostnega kredita, ki ga je Hudournik najel pri SKB Banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SKB Banka). S prevzemom likvidnostnega kredita se je občina likvidnostno zadolžila, vendar obveznosti iz prevzema dolga do 31. 12. 2007 še ni poravnala, kar po vsebini pomeni dolgoročno zadolžitev. Ker občina za prevzem dolga, s čimer se je zadolžila, ni pridobila soglasja MF, je kršila prvi odstavek 85. člena ZJF. V letu 2004 je prejela sklep o izvršbi (povezava s točko 4.2.6.3 poročila).

Občina Štore je bila kot porok in plačnik sopolisnik pogodbe o posojilu v znesku 50.000 tisoč tolarjev (208.646 evrov), ki jo je v letu 2004 Hudournik sklenil z Zvon Ena Holding, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Zvon Ena Holding). Isti dan so pogodbene stranke podpisale pogodbo o asignaciji v znesku 50.000 tisoč tolarjev (208.646 evrov), s katero je Občina Štore prevzela dolg Hudournika do Zvon Ena Holding. Občina Štore obveznosti iz prevzema dolga do 31. 12. 2007 še ni poravnala. Ker občina za prevzem dolga, s čimer se je zadolžila, ni pridobila soglasja MF, je kršila prvi odstavek 85. člena ZJF.

V letu 2002 je župan Občine Štore kot porok in plačnik podpisal pogodbo o finančnem najemu med Debis AC Leasingom, d. o. o., Ljubljana (lizingodajalec; v nadaljevanju: Debis AC Leasing) in Prostovoljnim gasilskim društvom Štore (lizingojemalec; v nadaljevanju: PGD Štore) v znesku 195.791 evrov (46.919 tisoč tolarjev) za nakup tovornega vozila. Občina Štore je dala poročstvo PGD Štore, ki je pravna oseba zasebnega prava, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO. Ugotovili smo, da je plačnik obveznosti iz pogodbe o finančnem najemu Občina Štore, ki v bilanci stanja navedene obveznosti izkazuje kot druge dolgoročne obveznosti (povezava s točko 4.4.6 poročila). Občina Štore je v letu 2006 odplačala 7.345 tisoč tolarjev (30.650 evrov), v letu 2007 pa 11.163 evrov. Zadnji obrok je plačala 26. 5. 2007.

Občina Štore, Hypo leasing Celje (lizingodajalec) in Komunala Štore javno podjetje, d. o. o., Štore (lizingojemalec) so v letu 2002 sklenili pogodbo o finančnem najemu v znesku 220.138 evrov (49.333 tisoč tolarjev³³) za občinsko stavbo. Občina je pogodbo podpisala kot porok in plačnik. Komunala Štore javno podjetje, d. o. o., »v likvidaciji«, Štore³⁴ (v nadaljevanju: Komunala Štore) je 5. 10. 2006 lizingodajalca z dopisom obvestila, da odstopa od pogodbe o finančnem najemu. Istega dne je Občina Štore lizingodajalca z dopisom obvestila, da prevzema obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe o finančnem najemu, in prosila za pripravo nove pogodbe o finančnem najemu. Občina Štore je 20. 10. 2006 s Hypo leasingom Ljubljana sklenila novo pogodbo o finančnem najemu v znesku 141.845 evrov (33.992 tisoč tolarjev) za občinsko stavbo. Občina Štore je v letu 2006 sklenila pogodbo o finančnem najemu, ne da bi pridobila soglasja MF, kar ni v skladu s šestim odstavkom 21. člena ZIPRS0607. V letu 2006 ni odplačala nobenega obroka, v letu 2007 pa je odplačala 37.701 evrov (povezava s točko 4.2.3.4 poročila).

V letu 2006 je Občina Štore sklenila dve pogodbi o prevzemu dolga Komunale Štore, in sicer:

- 17. 10. 2006 pogodbo v znesku 7.181 tisoč tolarjev (29.967 evrov), s katero je prevzela obveznosti iz neplačanih računov Komunale Štore VOC Celje, vzdrževanje in obnova cest, d. d., Celje; v 3. členu pogodbe je dogovorjeno obročno plačilo obveznosti v štirih obrokih, prvi obrok zapade 21. 3. 2007, zadnji pa 21. 9. 2007; v letu 2007 je Občina Štore plačala vse obveznosti v znesku 29.967 evrov;
- 23. 10. 2006 pogodbo v znesku 378.684 evrov (89.521 tisoč tolarjev³⁵) in prevzela dolg, ki ga je Komunala Štore imela do Probanke na podlagi pogodbe o dolgoročnem kreditu za trajna obratna sredstva; v letu 2004 pa je Občina Štore za navedeno pogodbo o dolgoročnem kreditu podpisala pogodbo o solidarnem poroštvu; Občina Štore je v letu 2006 odplačala 5.596 tisoč tolarjev (23.352 evrov), v letu 2007 pa 70.062 evrov.

Ker občina za prevzem dolga, s čimer se je zadolžila, ni pridobila soglasja MF, je kršila prvi odstavek 85. člena ZJF.

4.2.6 Izvršbe, sodbe, sodne poravnave

Občine so dolžne redno plačevati obveznosti iz sklenjenih pogodb o zadolževanju. Če jih ne plačujejo redno, ima upnik možnost podati predlog za začetek postopka izvršbe.

Upniki proti trem občinam vodijo postopke izvršb. Obveznosti iz izvršb in sodb po stanju na dan 31. 12. 2007 ter plačilo obveznosti občin so prikazani v tabeli 21.

³³ Po tečaju zamenjave 1 evro je 224,10 tolarja na dan sklenitve pogodbe.

³⁴ Občinski svet Občine Štore je 2. 12. 2005 sprejel sklep o redni likvidaciji Komunale Štore, katerega ustanoviteljica je Občina Štore, z dne 31. 12. 2005.

³⁵ Po tečaju zamenjave 1 evro je 236,40 tolarja na dan sklenitve pogodbe o prevzemu dolga.

Tabela 21: Pregled obveznosti na podlagi izvršb in sodb

v evrih

Občina	Upnik	Sklep o izvršbi		Izvršilni naslov		Obveznosti iz izvršbe oziroma sodbe	
		Datum	Znesek	Podlaga	Znesek	Plačano	Stanje na dan 31. 12. 2007
IZVRŠBE							
Gornji Grad	Probanka	30. 6. 2003	558.788	poročstva Engu	1.226.840	549.548	1.921.975
Skupaj			558.788		1.226.840	549.548	1.921.975
Gornji Petrovci	Gomboc	8. 11. 2007	740.271	prevzem dolga JSS dolgoročni kredit	527.253 605.074	0	740.271
Skupaj			740.271		1.132.327	0	740.271
Štore	Dom starejših Šentjur	11. 12. 2003	5.803	neplačane obveznosti občine	3.860	3.860	0
Štore	Finea Holding	3. 2. 2004	496.784	neplačane obveznosti občine	433.429	0	496.784
Štore	SKB Banka	13. 10. 2004	367.192	prevzem dolga od Hudournika	333.834	0	367.192
Štore	Sparkasse	17. 9. 2007	611.575 ³⁶	neplačane obveznosti občine	373.727	365.957	245.618
Štore	Enotni zakladniški račun države	20. 11. 2007	125.188	likvidnostni kredit	125.188	0	125.188
Skupaj			1.606.542		1.270.029	369.817	1.234.782
SODBE							
Štore	Krekova banka	21. 6. 2005	208.646	prevzem dolga od Hudournika	208.646	0	208.646
Štore	Krekova banka	20. 4. 2006	333.834	prevzem dolga od Hudournika	333.834	0	333.834
Skupaj			542.480		542.480	0	542.480
Vse skupaj			3.448.081		4.171.676	919.365	4.439.508

Vir: podatki občin.

³⁶ Obvestilo Uprave Republike Slovenije za javna plačila o zaseženih denarnih sredstvih.

Smotrnost poslovanja občin

Tri občine (Gornji Grad, Gornji Petrovci in Štore) so v obdobju od leta 2003 do 2007 prejele sklepe o izvršbi ali sodbe v skupnem znesku 3.448.081 evrov. Od tega se 42,6 odstotka vseh izvršb in sodb nanaša na posle, ki jih občine ne bi smele sklepati, in sicer na izdana poročstva pravni osebi, v kateri ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, in prevzem dolgov pravne osebe zasebnega prava.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo izvršbe in sodbe po posameznih občinah.

4.2.6.1 Občina Gornji Grad

V letu 2003 je Občina Gornji Grad prejela sklep o izvršbi v znesku 133.908 tisoč tolarjev (558.788 evrov), ki se nanaša na sporazum o zavarovanju denarne terjatve, iz katerega je razvidno, da je Občina Gornji Grad izdala Engu, družbi za oskrbo s toplotno energijo, d. o. o., Gornji Grad (v nadaljevanju: Engo), v kateri ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, štiri poročstva v skupnem znesku 294.000 tisoč tolarjev (1.226.840 evrov). Dve garanciji, za kateri sta bili poročstva izdani v skupnem znesku 240.000 tisoč tolarjev (1.001.503 evrov), zapadeta v letu 2015. Občina je izdala poročstva pravni osebi, ki jih ji po določitih 19. člena ZFO ne bi smela dati (povezava s točko 4.4.1 poročila). Predmet izvršbe so denarna sredstva na računu občine. Za zagotavljanje osnovnih nalog je Občini Gornji Grad do 10. 5. 2005 ostalo na računu 28.478 tisoč tolarjev (118.837 evrov) mesečno, od 11. 5. 2005 pa 150.216 evrov mesečno. Občina Gornji Grad je na podlagi izvršbe Probanki plačala 18.835 tisoč tolarjev (78.597 evrov) v letu 2005, 29.695 tisoč tolarjev (123.915 evrov) v letu 2006 in 347.036 evrov v letu 2007.

4.2.6.2 Občina Gornji Petrovci

V letu 2007 je Občina Gornji Petrovci prejela sklep o izvršbi v znesku 740.271 evrov, ki se nanaša na:

- pogodbo o prenosu, prevzemu in poravnavi dolga v znesku 126.351 tisoč tolarjev (527.253 evrov), s katero je Občina Gornji Petrovci prevzela dolg JSS Občine Gornji Petrovci, ki ga je JSS imel do Gomboca (povezava s točko 4.2.5.2 poročila);
- pogodbo o dolgoročnem posojilu v znesku 145.000 tisoč tolarjev (605.074 evrov), ki ga je Občina Gornji Petrovci najela pri Gombocu (povezava s točko 4.2.2.1 poročila).

Občina Gornji Petrovci je 19. 11. 2007 proti sklepu o izvršbi podala ugovor, ki ga je sodišče zavrnilo. V letu 2008 je Občina Gornji Petrovci iz izvršbe Gombocu plačala 53.468 evrov, v letu 2009³⁷ pa 18.380 evrov.

Pojasnilo občine Gornji Petrovci

Občina od Uprave Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP) ni prejela pisnega obvestila o določitvi mesečnega zneska, ki občini ostane na računu za zagotavljanje osnovnih potreb občine. Župan se o višini tega zneska z UJP dogovarja ustno.

³⁷ Do 11. 3. 2009.

4.2.6.3 Občina Štore

Občina Štore je v letih 2003 do 2007 prejela pet sklepov o izvršbi, in sicer:

- 11. 12. 2003 sklep o izvršbi v znesku 5.803 evrov, ki se nanaša na neplačane obveznosti iz oskrbnin Doma starejših Šentjur; Dom starejših Šentjur je 19. 11. 2007 odpisal obresti v znesku 1.943 evrov, Občina Štore pa je plačala obveznosti iz oskrbnin v znesku 3.860 evrov, zato se izvršba umika;
- 3. 2. 2004 sklep o izvršbi v znesku 119.049 tisoč tolarjev (496.784 evrov³⁸), ki se nanaša na tri pogodbe o odstopu terjatev v skupnem znesku 103.867 tisoč tolarjev (433.429 evrov); s pogodbami o odstopu terjatev je Hudournik (odstopnik) odstopil terjatve, ki jih je imel do Občine Štore, Finei Holding (prevzemnik); obveznosti iz izvršbe Občina Štore do 31. 12. 2007 še ni poravnala (povezava s točko 4.2.4.4 poročila);
- 13. 10. 2004 sklep o izvršbi v znesku 87.994 tisoč tolarjev (367.192 evrov³⁸), ki se nanaša na pogodbo, s katero je Občina Štore prevzela likvidnostni kredit v znesku 80.000 tisoč tolarjev (333.834 evrov), ki ga je Hudournik najel pri SKB Banki; obveznosti iz izvršbe Občina Štore do 31. 12. 2007 še ni poravnala (povezava s točko 4.2.5.3 poročila);
- 3. 9. 2007 sklep o izvršbi v znesku 373.725 evrov³⁹, ki se nanaša na pogodbo o odstopu terjatev v znesku 89.560 tisoč tolarjev (373.727 evrov); s pogodbo o odstopu terjatev je Hudournik (odstopnik) odstopil terjatve, ki jih je imel do Občine Štore, Sparkasse (prevzemnik); predmet izvršbe so vsa denarna sredstva, ki mesečno presegajo znesek ene dvanajstine primerne porabe Občine Štore, ki jo za posamezno občino na letni ravni izračunava MF; UJP je 17. 9. 2007 Občino Štore obvestila, da so ji bila iz sklepa o izvršbi zasežena denarna sredstva v znesku 611.575 evrov v dobro upnika Sparkasse; v letu 2007 je Občina Štore poravnala obveznosti iz izvršbe v znesku 365.957 evrov (povezava s točko 4.2.4.4 poročila);
- 20. 11. 2007 sklep o izvršbi v znesku 125.188 evrov³⁹, ki se nanaša na likvidnostni kredit v znesku 30.000 tisoč tolarjev (125.188 evrov), ki ga je Občina Štore 20. 10. 2006 najela v sistemu enotnega zakladniškega računa države z rokom vračila do 21. 9. 2007; obveznosti iz izvršbe Občina Štore do 31. 12. 2007 še ni poravnala (povezava s točko 4.1.4 poročila).

V letu 2005 je Občina Štore prejela sodbo (v nadaljevanju: sodba), ki se nanaša na asignacijsko pogodbo v znesku 50.000 tisoč tolarjev (208.646 evrov), s katero je Občina Štore prevzela obveznosti iz likvidnostnega kredita, ki ga je Hudournik najel pri Krekovi banki. V sodbi je določeno, da mora Občina Štore upniku (Krekovi banki) plačati 50.000 tisoč tolarjev (208.646 evrov) z zakonskimi zamudnimi obrestmi in stroške postopka. Občina Štore obveznosti iz sodbe do 31. 12. 2007 še ni poravnala (povezava s točko 4.2.5.3 poročila).

Občina Štore je 20. 4. 2006 s Krekovo banko sklenila sodno poravnavo, ki se nanaša na asignacijsko pogodbo v znesku 80.000 tisoč tolarjev (333.834 evrov), s katero je Občina Štore prevzela obveznosti iz likvidnostnega kredita, ki ga je Hudournik najel pri Krekovi banki. V sodni poravnavi je določeno, da mora Občina Štore upniku (Krekovi banki) plačati 80.000 tisoč tolarjev (333.834 evrov) z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Občina Štore obveznosti iz sodne poravnave do 31. 12. 2007 še ni poravnala (povezava s točko 4.2.5.3 poročila).

³⁸ Glavnica s pripadajočimi stroški.

³⁹ Brez pripadajočih zakonskih zamudnih obresti in stroškov.

4.3 Postopek pridobivanja soglasij občin za zadolžitve

4.3.1 Predpisi, ki urejajo postopek pridobivanja soglasij za zadolžitve

Občina se lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, so nični (prvi odstavek 85. člena ZJF). Zahteve glede postopka pridobivanja soglasja MF so bile do 12. 6. 2007 določene v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in jih na kratko povzemamo:

- občina, ki se namerava zadolžiti, mora MF predložiti zahtevo za izdajo soglasja k zadolžitvi in ji priložiti predpisano dokumentacijo;
- po pregledu dokumentacije MF:
 - zahteva dopolnitev vloge, če je dokumentacija nepopolna;
 - zavrne izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja, če občina ne izpolnjuje pogojev za zadolžitev oziroma če vloge v danem roku ne dopolni ali če dopolnitev ni ustrezna;
 - izda soglasje k začetku postopka zadolževanja, če je dokumentacija popolna;
- po prejemu soglasja k začetku postopka zadolževanja lahko občina začne postopek zadolževanja, in sicer mora:
 - pridobiti vsaj tri popolne in zavezujoče ponudbe bank;
 - za posojila v znesku 50.000 tisoč tolarjev (208.646 evrov) ali več imenovati neodvisne finančne in pravne svetovalce;
- pred sklenitvijo pogodbe mora občina MF predložiti končno različico pogodbe o zadolžitvi z amortizacijskim načrtom, kopije pisnih ponudb bank, pisni poročili pravnega in finančnega svetovalca o vrednotenju ponudb, utemeljitvi izbora najugodnejšega ponudnika in pogojih kreditiranja;
- MF najkasneje v desetih delovnih dneh od vložitve popolne dokumentacije izda soglasje k sklenitvi pogodbe o zadolžitvi;
- občina mora najkasneje v desetih delovnih dneh po sklenitvi pogodbe o zadolžitvi MF poslati kopijo sklenjene pogodbe.

V letu 2007 je bil sprejet pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007, ki določa še naslednje:

- občina mora zahtevo za pridobitev soglasja k začetku postopka zadolževanja predložiti na MF najkasneje do 20. novembra tekočega leta, pogodbo o zadolžitvi pa mora skleniti najkasneje do 31. decembra tekočega leta;
- občina mora pridobiti pet popolnih ponudb kreditodajalcev;
- postopek zadolžitve s sklepanjem pogodb o finančnem najemu.

V letu 2008 je bil sprejet Pravilnik o postopkih zadolževanja občin⁴⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2008).

⁴⁰ Uradni list RS, št. 108/08.

MF je pri izdaji soglasja dolžno upoštevati dovoljeno višino zadolžitve občine, ki je določena v 17. členu ZFO oziroma v 10. členu ZFO-1. V letih 2006 in 2007 se je občina na podlagi prvega odstavka 17. člena ZFO in drugega odstavka 10. člena ZFO-1 lahko zadolžila le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ni presegal 20 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije, in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ni preseglo pet odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije. Ne glede na omejitve iz prvega odstavka 17. člena ZFO in drugega odstavka 10. člena ZFO-1 se je občina lahko zadolžila za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter za investicije, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ni preseglo dodatne tri odstotke realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, in če doba odplačevanja ni bila daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

S sprejetjem ZFO-1A so se dovoljeni limiti zadolževanja spremenili, predpisana je zgolj zgornja dovoljena meja odplačil dolga občine. ZFO-1A je odpravil močan vpliv namena zadolževanja na dovoljeno višino zadolžitve.

Upravni nadzor nad zadolževanjem v delu sklepanja pogodb o zadolžitvi občine (pogodbe o najemu posojila ali kredita, pogodbe o finančnem najemu) s preverjanjem, ali so izpolnjeni pogoji za zadolžitev občine, vodi MF, ki občinam izda soglasje za zadolžitev.

MF je pri postopkih izdaje soglasij do 13. 6. 2007 uporabljalo notranji akt Protokol o razdelitvi pristojnosti in nalog pri izvrševanju Pravilnika o postopkih zadolževanja občin med Sektorjem za financiranje lokalnih skupnosti in Sektorjem za upravljanje z javnim dolgom Ministrstva za finance⁴¹ (v nadaljevanju: protokol iz leta 2003). Pomembnejša določila protokola iz leta 2003 so:

- SFLS preverja popolnost dokumentacije, ki jo občina priloži zahtevi za izdajo soglasja k zadolžitvi, ter popolno dokumentacijo pošlje SUJD;
- SUJD določi, ali mora občina najeti pravne in finančne svetovalce;
- SUJD poda mnenje o zadolžitvi ter preveri:
 - upoštevanje načela konkurenčnosti zbiranja ponudb;
 - ustreznost pisnega poročila finančnih in pravnih svetovalcev;
 - ustreznost poročila organa, ki je opravil izbor;
- SFLS občini izda soglasje k začetku postopka zadolževanja in po pridobitvi mnenja SUJD soglasje k sklenitvi pogodbe o zadolžitvi.

⁴¹ Veljavnim od 27. 5. 2003 do 13. 6. 2007.

V letu 2007 je bil sprejet Protokol o strokovni pomoči Direktorata za javno premoženje pri izvrševanju Pravilnika o postopkih zadolževanja občin⁴² (v nadaljevanju: protokol iz leta 2007), ki še bolj podrobno določa postopek zadolževanja, in sicer:

- DJP preveri ustreznost priloženega osnutka povabila k dajanju ponudb za zadolžitev in končne različice pogodbe o zadolžitvi;
- SFLS vodi evidenco izdanih zahtev za izdajo soglasij k začetku postopka zadolževanja in evidenco izdanih soglasij k zadolžitvi in ju po potrebi dostavi DJP v vednost.

4.3.2 Ali dajejo predpisi dobro sistemsko podlago pri postopkih zadolževanja občin

Presojali smo, ali zakoni in podzakonski predpisi dajejo dobro sistemsko podlago pri postopkih zadolževanja občin, posebej za izračun dovoljenega obsega zadolževanja občin. Zanimalo nas je, ali je s predpisi v postopkih pridobivanja soglasja za zadolžitev zagotovljeno, da:

- so v postopkih pridobivanja soglasij upoštevani vsi posli občine, ki vplivajo na njeno zadolženost;
- so v postopku zadolžitve predpisani vsi potrebni koraki brez ponavljanja;
- mora občina predložiti vse dokumente, ki so potrebni MF za sprejem odločitve glede soglasja za zadolžitev in ne prihaja do podvajanja pri zahtevah po pošiljanju dokumentov in podatkov v različnih postopkih;
- so vse odločitve glede zadolžitve občine sprejete v istem proračunskem letu, ko je bila sprejeta tudi odločitev občinskega sveta glede zadolžitve;
- je predpisano vodenje evidenc o postopkih zadolževanja.

Ugotovili smo:

- v obseg možnega zadolževanja občine so štela tudi izdana soglasja za zadolžitev javnih podjetij in javnih zavodov ter izdana poročila; predpisi s področja javnih financ občine ne zavezujejo k pridobitvi soglasja MF za sklenitev navedenih poslov, kar pomeni, da je bil upravni nadzor MF vzpostavljen samo nad delom poslovnih dogodkov, ki vplivajo na dovoljeno zadolžitev občine;
- medtem ko se od 25. 10. 2005 v dovoljeni obseg zadolževanja občine štejejo najeta posojila ali krediti, izdani vrednostni papirji, lizingi, blagovni krediti, druge oblike pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev (četrti odstavek 17. člena ZFO oziroma peti odstavek 10. člena ZFO-1), je bil do 12. 6. 2007 postopek pridobivanja soglasja k zadolžitvi v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2000 predpisan zgolj za najetje posojila; v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2007 je od 13. 6. 2007 predpisan tudi postopek pridobivanja soglasja k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu, ni pa predpisan postopek pridobivanja soglasja za sklenitev pogodbe o blagovnem kreditu in drugih oblikah pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev; pri postopku pridobivanja soglasja za sklenitev pogodbe o finančnem najemu mora občina predložiti dokazila, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da je sklenitev finančnega najema ugodnejša od najetja posojila; za blagovni kredit takšne preveritve niso predpisane;

MF je občini, ki je v obdobju od 1. 1. 2006 do 12. 6. 2007 zaprosila za soglasje k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu v znesku 303.000 tisoč tolarjev (1.264.397 evrov), soglasje izdalo na podlagi

⁴² Veljavnim od 14. 6. 2007.

predložene končne različice pogodbe, medtem ko bi občina pri zahtevi za soglasje k sklenitvi pogodbe o dolgoročnem posojilu morala predložiti dokumentacijo po pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2000 (vsaj tri popolne in zavezujoče ponudbe bank, poročili pravnega in finančnega svetovalca o vrednotenju ponudb za kreditiranje, utemeljitev izbora najugodnejšega ponudnika, pogoje kreditiranja izbranega kreditodajalca);

- dovoljeno stanje zadolžitve po prvem odstavku 17. člena ZFO oziroma drugem odstavku 10. člena ZFO-1 (20 odstotkov realiziranih prihodkov proračuna preteklega leta brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije) in dovoljeno odplačilo dolga po prvem odstavku 17. člena ZFO oziroma drugem odstavku 10. člena ZFO-1 (pet odstotkov realiziranih prihodkov proračuna preteklega leta brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije) po oceni računskega sodišča nista spodbujali dolgoročne zadolžitve, saj so občine zelo hitro dosegle prvi limit 20 odstotkov, medtem ko se limitu pet odstotkov odplačila dolga po večini niso približale; navedeno pomanjkljivost je odpravil ZFO-1A, ki je v ZFO-1 vnesel omejitve le v odstotku odplačila dolga;
- dovoljena zadolžitev občine je bila vezana na prihodke, ki upoštevajo tudi prihodke od prodaje premoženja; prihodki od prodaje premoženja lahko v proračunskem letu, ko občina proda velik del svojega premoženja, nesorazmerno povečajo osnovo, ki je podlaga za dovoljeno zadolžitev občine v naslednjem proračunskem letu; te pomanjkljivosti ZFO-1 v letu 2008 ni odpravil;
- zahteva po pridobitvi soglasja MF k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu je od 1. 1. 2006 opredeljena v ZIPRS0607 (šesti odstavek 21. člena) in ZIPRS0708 (sedmi odstavek 22. člena); od 13. 6. 2007 je bila opredeljena tudi v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2007; od 18. 11. 2008 je določena v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2008, čeprav naj bi bila pravila glede zadolževanja občin določena v ZJF in ZFO; določila glede finančnega najema so bila določena v ZFO in ZFO-1, določila glede zahteve po pridobitvi soglasja k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu pa v ZIPRS0607 in ZIPRS0708 ter podzakonskem predpisu, ki je bil izdan na podlagi ZFO; v obdobju od 1. 1. 2006 do 12. 6. 2007 ni bil predpisan postopek pridobivanja soglasja k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu;
- pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000 ni določal skrajnega roka, do katerega mora občina predložiti zahtevo za pridobitev soglasja k zadolžitvi, in tudi ne roka, v katerem mora skleniti pogodbo o zadolžitvi, zato je dopuščal možnost, da sta bila soglasje k začetku postopka zadolževanja in soglasje k zadolžitvi izdana v različnih proračunskih letih; pomanjkljivost je v letu 2007 odpravil pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007;
- pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000 je v postopku zadolžitve zahteval pridobitev treh popolnih in zavezujočih ponudb bank, pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007 pa pridobitev petih ponudb kreditodajalcev; s tem so bili s podzakonskima aktoma, ki temeljita na ZFO, predpisani drugačni pogoji oddaje javnega naročila kot s predpisi o javnih naročilih, zlasti kadar bi občina po določilih ZJN-1 morala uporabiti odprt postopek s pogajanji (ko stroški obresti presegajo 10.000 tisoč tolarjev); vsebinsko enako neskladje ostaja med pravilnikom o postopkih zadolžitve iz leta 2007 in ZJN-2, ki velja od 7. 1. 2008; pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2008 zahteva predložitev treh ponudb, vsebinsko neskladje med ZJN-2 in pravilnikom o postopkih zadolževanja iz leta 2008 pa obstaja;
- pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007 nista predpisovala vsebine soglasja k začetku postopka zadolževanja in soglasja k zadolžitvi, ocenjujemo pa,

da bi obe soglasji morali vsebovati vsaj izračun dovoljene višine zadolžitve občine z navedbo vseh parametrov, ki so vplivali na izračun; pomanjkljivosti glede predpisane vsebine soglasij pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2008 ni odpravil;

- pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2000 je v 2. alineji prvega odstavka 6. člena zahteval imenovanje neodvisnega finančnega in pravnega svetovalca za posojila ali vrednostne papirje v znesku 50.000 tisoč tolarjev (208.646 evrov) ali več, pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007 pa je zahteval njuno imenovanje za posle zadolžitve v skupnem letnem znesku 250.000 evrov ali več, kar je po oceni računskega sodišča nizko določena meja v primerjavi z javnimi naročili, kjer ne glede na njihovo vrednost, občina ni zavezana k najemanju zunanjih svetovalcev; pomanjkljivosti pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2008 ne odpravlja;
- v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2007 sta bili strokovna usposobljenost in izkušnje neodvisnega finančnega in pravnega svetovalca po oceni računskega sodišča določeni premalo natančno in nista zagotavljali strokovnosti; pri tem pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2007 v drugem odstavku 5. člena določa še, da je finančni svetovalec lahko le pravna oseba, pravni svetovalec pa je lahko tudi odvetnik; pomanjkljivosti pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2008 ni odpravil;
- ZJF, ZFO in podzakonski predpisi, izdani na njuni osnovi, ne določajo nobene poslovne evidence o postopkih izdajanja soglasij.

Smotrnost poslovanja MF

Ocenjujemo, da predpisi v obdobju od leta 2006 do 2007 niso dajali dovolj dobre podlage pri postopkih zadolževanja. V sistemu upravnega nadzora MF niso upoštevani vsi posli občine, ki štejejo v dovoljeni obseg zadolžitve, kjer posebej opozarjamo na dajanje poroštev občine. Razpršenost zakonskih določil glede zadolževanja v treh zakonih ni primerna, ne samo zaradi razpršenosti zakonskih določb, ampak tudi zaradi njihove medsebojne neusklajenosti. Postopki pridobivanja soglasij MF so bili večino obdobja predpisani le za najetje dolgoročnih posojil, ne pa tudi za finančni najem in blagovne kredite, kar pomeni, da pogoji za sklenitev treh glavnih vrst poslov, ki vplivajo na stanje zadolžitve občin, niso bili enaki. Postopek za pridobitev soglasja za sklenitev blagovnega kredita še vedno ni predpisan, zato ni vzpostavljen nadzor nad ugotavljanjem, ali je takšna zadolžitev za občino ugodnejša od posojila ali finančnega najema, kot je to primer pri drugih dveh oblikah zadolžitve. Kot neustrezno ocenjujemo tudi različno predpisovanje postopka oddaje javnega naročila v zakonu o javnih naročilih in pravilnikih o postopkih zadolževanja.

Pojasnila MF

MF je pri izdajanju soglasij za zadolževanje občin mnogokrat imelo težave, ker zakoni in podzakonski predpisi ne dajejo dobre sistemske podlage. Zahteva po pridobitvi soglasja MF k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu je bila vključena v Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije na hitro zato, da bi se preprečila škoda in razrešilo dejansko stanje. MF je pojasnilo, da bo zadolževanje lokalnih skupnosti v novem ZJF urejeno v posebnem poglavju tako, da bo ta zakon kot krovni zakon nadomestil zadolževanje, ki je urejeno tudi v ZFO-1. To pomeni, da bo zadolževanje lokalnih skupnosti urejeno v enem zakonu in ne razpršeno v treh zakonih.

MF je pojasnilo, da je v letu 2008 oblikovalo vzorec soglasja k začetku postopka zadolževanja, ki ga uporablja pri izdajanju soglasij od uveljavitve ZFO-1A. Vzorec soglasja v obrazložitvi vsebuje znesek največjega obsega možnega

zadolževanja občine (anuitete in obroki) in znesek odplačila anuitet in obrokov, upošteva predvideno zadolžitve v tekočem letu in obstoječo zadolžitve.

MF je pojasnilo, da bo ob pripravi nove zakonodaje proučilo možnost drugačne ureditve pravnega in finančnega svetovanja v postopkih zadolževanja občin.

4.3.3 Izdaja soglasij za zadolžitve občin

MF mora v postopku izdaje soglasij spoštovati zgornje meje zadolžitve, določene z ZFO in ZFO-1, predpisani postopek izdaje soglasij po pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2007 ter notranja pravila MF glede izdaje soglasij.

Računsko sodišče ocenjuje, da mora MF v postopku izdajanja soglasij poleg upoštevanja zakonskih zahtev zagotoviti:

- da so pri izračunu dovoljenega obsega zadolžitve nameni zadolžitve ustrezno upoštevani;
- da je postopek izdaje soglasij pregleden in da je občina seznanjena z izračunom dovoljene višine zadolžitve in parametri, ki so vplivali na izračun;
- poslovno evidenco – bazo podatkov o zahtevah za izdajo soglasij in izdanih soglasjih;
- povezavo med poslovno evidenco – bazo podatkov o stanju zadolžitve in poslovno evidenco – bazo podatkov o postopkih izdaje soglasij.

V letu 2006 so občine na MF vložile 94 prošenj za izdajo soglasja za zadolžitve, v letu 2007 pa 55. MF je v letu 2006 izdalo 86 soglasij k začetku postopka zadolževanja in 80 soglasij k sklenitvi pogodbe o zadolžitvi, v letu 2007 pa 52 soglasij k začetku postopka zadolževanja in 50 soglasij k zadolžitvi.

Oblika zahteve za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja in zahteve za izdajo soglasja k zadolžitvi v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2007 ni bila predpisana. MF je na podlagi pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2007 oblikovalo vzorec zahteve za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja in vzorec zahteve za izdajo soglasja k zadolžitvi in ju objavilo na spletni strani MF. Sestavni del pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2008 pa sta zahteva za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja (priloga 1) in zahteva za izdajo soglasja k zadolžitvi (priloga 2). MF v postopku zadolževanja pregleda in preveri popolnost dokumentacije, ki je priložena zahtevi za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja in zahtevi za izdajo soglasja k zadolžitvi. Če je zahteva nepopolna, občino pozove k dopolnitvi. Po pridobitvi popolne zahteve MF izda soglasje k začetku postopka zadolževanja in soglasje k zadolžitvi. Vsebina soglasja k začetku postopka zadolževanja in soglasja k zadolžitvi v pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2000 in pravilniku o postopkih zadolževanja iz leta 2007 ni predpisana. Obe soglasji praviloma vsebujeta namen in višino zadolžitve, ne vsebujeta pa izračuna dovoljene višine zadolžitve. MF v soglasju opredeli dovoljeno višino zadolžitve, vendar pa občini ne predloži izračuna, iz katerega bi bili razvidni upoštevani parametri, niti v obrazložitvi soglasja niti v prilogi. Iz pregleda izračunov dovoljenega obsega zadolžitve je razvidno, da je MF pri izračunu dovoljenega obsega zadolžitve stanje dolgov občine, ne glede na njihov namen, kronološko uvrščalo v prvi odstavek 17. člena ZFO oziroma drugi odstavek 10. člena ZFO-1. Ko je bila zgornja meja 20 odstotkov osnove iz prvega odstavka 17. člena ZFO oziroma drugega odstavka 10. člena ZFO-1 dosežena, je MF nadaljnje zadolžitve presojalo glede na namen. V nadaljevanju navajamo dva primera:

Primer 1: Zadolžitve Občine Radlje ob Dravi v letu 2006

1. Zahteva za izdajo soglasja: 74.000 tisoč tolarjev (308.797 evrov) za rekonstrukcijo lokalnih cest ter oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo.
2. Stanje zadolžitve občine ob zahtevi za izdajo soglasja: *osnova za izračun znaša 828.978 tisoč tolarjev (3.459.264 evrov); dovoljeno stanje zadolžitve po prvem odstavku 17. člena ZFO (20 odstotkov osnove) znaša 165.796 tisoč tolarjev (691.854 evrov).*

Prvi odstavek 17. člena ZFO:

Občina Radlje ob Dravi je ob zahtevi za izdajo soglasja za zadolžitev imela dolgove, ki po vsebini sodijo med namene po drugem odstavku 17. člena ZFO. Ker pa je odplačilo glavnice in obresti teh dolgov znašalo 4,3 odstotka osnove in je za 1,3 odstotka presegalo dovoljeno odplačilo dolga po drugem odstavku 17. člena ZFO, smo pri izračunu v prvi odstavek 17. člena ZFO uvrstili del dolga za šolo, ki ustreza odplačilu 1,3 odstotka osnove.

165.796 tisoč tolarjev (691.854 evrov), kar je dovoljeno stanje zadolžitve po prvem odstavku 17. člena ZFO (20 odstotkov osnove);

– 93.265 tisoč tolarjev (389.188 evrov); šola – delno;

= 72.531 tisoč tolarjev (302.666 evrov) je razlika v znesku, ki je na razpolago za novo zadolžitev po prvem odstavku 17. člena ZFO.

Drugi odstavek 17. člena ZFO:

– 12.306 tisoč tolarjev (51.352 evrov), vodovod;

– 69.670 tisoč tolarjev (290.728 evrov), stanovanja (soglasje k zadolžitvi stanovanjskega sklada);

– 159.485 tisoč tolarjev (665.519 evrov), šola – delno.

Skupaj 372.149 tisoč tolarjev (1.552.950 evrov); *odplačilo glavnice in obresti znaša 3 odstotke osnove*, kar pomeni, da je zgornja dovoljena meja po drugem odstavku ZFO dosežena.

Ocena možne zadolžitve:

Občina Radlje ob Dravi bi se po naši oceni lahko zadolžila za rekonstrukcijo lokalnih cest ter oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo v znesku 72.531 tisoč tolarjev (302.666 evrov) v skladu s prvim odstavkom 17. člena ZFO.

3. Izračun MF

MF je stanje zadolžitve v času zahteve za soglasje uvrstilo v prvi odstavek 17. člena ZFO. Ker je bila zgornja meja dovoljene zadolžitve po prvem odstavku 17. člena ZFO presežena, je stanje zadolžitve za osnovno šolo razdelilo in uvrstilo 83.820 tisoč tolarjev (349.775 evrov) v prvi odstavek 17. člena ZFO in 270.049 tisoč tolarjev v drugi odstavek 17. člena ZFO.

Prvi odstavek 17. člena ZFO:

– 12.306 tisoč tolarjev (51.352 evrov), vodovod;

– 69.670 tisoč tolarjev (290.728 evrov), stanovanja (soglasje k zadolžitvi stanovanjskega sklada);

= 83.820 tisoč tolarjev (349.775 evrov), šola – delno.

Skupaj 165.796 tisoč tolarjev (691.854 evrov) → dovoljeno stanje zadolžitve (20 odstotkov osnove), *odplačilo glavnice in obresti znaša 1,6 odstotka osnove.*

MF je občino je pozvalo k dopolnitvi vloge, saj se občina po mnenju MF ni mogla zadolžiti po prvem odstavku ZFO, ampak zgolj za namene iz drugega odstavka. Občina je vlogo dopolnila s prošnjo za zadolžitev za adaptacijo osnovne šole v znesku 35.946 tisoč tolarjev (150.000 evrov) in soglasje pridobila.

Drugi odstavek 17. člena ZFO:

- 270.049 tisoč tolarjev (1.126.895 evrov), šola – delno;
 - 35.946 tisoč tolarjev (150.000 evrov), nova zadolžitev (adaptacija šole).
- Skupaj 305.995 tisoč tolarjev (1.276.895 evrov), *odplačilo glavnice in obresti znaša 2,7 odstotka osnove.*

4. Razlika v izračunih

Ocenili smo, da bi se Občina Radlje ob Dravi lahko zadolžila po prvem odstavku 17. člena ZFO v znesku 72.531 tisoč tolarjev (302.666 evrov).

MF je ocenilo, da se občina za namene po prvem odstavku 17. člena ZFO sploh ne more več zadolžiti in se lahko zadolži le po drugem odstavku 17. člena ZFO. Po tem, ko je občina spremenila namen zadolžitve in zaprosila tudi za nižji znesek zadolžitve, ji je MF zadolžitev odobrilo.

Primer 2: Zadolžitev Občine Šmarje pri Jelšah v letu 2007

1. Prošnja za soglasje: 370.000 evrov za gradnjo atletske steze z večnamenskimi igrišči pri osnovni šoli.

2. Stanje dolga občine ob prošnji za soglasje:

osnova za izračun 6.439.497 evrov; dovoljeno stanje zadolžitve po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 (20 odstotkov osnove) znaša 1.287.899 evrov.

Obstoječo zadolžitev smo glede na namen zadolžitve razvrstili v:

a) drugi odstavek 10. člena ZFO-1:

- 116.207 evrov, gradnja lokalne ceste in pločnika.

Skupaj 116.207 evrov (9 odstotkov osnove, odplačilo glavnice in obresti 0,3 odstotka), kar pomeni, da razlika do dovoljenega stanja zadolžitve 20 odstotkov osnove znaša 1.171.692 evrov in 4,7 odstotka v odplačilu glavnice in obresti;

in v:

b) tretji odstavek 10. člena ZFO-1:

- 363.014 evrov, stanovanja;
- 175.880 evrov, glavni zbirni kanal za čištilno napravo;
- 314.120 evrov, poroštvo javnemu podjetju (komunala);
- 370.000 evrov, nova zadolžitev.

Skupaj 1.223.014 evrov (odplačilo glavnice in obresti znaša 2,3 odstotka osnove), kar pomeni, da razlika do dovoljene zadolžitve po tem odstavku znaša v odplačilu glavnice in obresti 0,7 odstotka osnove.

Občina Šmarje pri Jelšah bi se po naši oceni lahko zadolžila po drugem ali tretjem odstavku 10. člena ZFO-1 v znesku 370.000 evrov.

3. Izračun MF

MF je stanje zadolžitve občine ob izdaji soglasja upoštevalo kot zadolžitev po drugem odstavku 10. člena ZFO-1. V isti odstavku je kljub dejstvu, da se želi občina zadolžiti za atletske steze pri osnovni šoli, uvrstilo tudi zadolžitev, za katero je občina zaprosila soglasje. Ker pa je želena zadolžitev občine skupaj z že obstoječimi zadolžitvami presegla 20 odstotkov osnove, kar je omejitev, ki jo določa drugi odstavek 10. člena ZFO-1, je MF občini odobrilo le del zneska zadolžitve (318.000 evrov), za katerega je zaprosila.

Drugi odstavek 10. člena ZFO-1:

- 363.014 evrov, stanovanja;
- 175.880 evrov, glavni zbirni kanal za čistilno napravo;
- 116.207 evrov, gradnja lokalne ceste in pločnika;
- 314.120 evrov, poroštvo javnemu podjetju (komunala);
- 318.000 evrov (nova zadolžitev) → razlika do 20 odstotkov osnove.

Skupaj 1.287.221 evrov (odplačilo glavnice in obresti znaša 2,5 odstotka osnove).

5. Razlika v izračunih

Ocenili smo, da bi se Občina Šmarje pri Jelšah lahko zadolžila za celotni znesek 370.000 evrov tako po drugem kot po tretjem odstavku 10. člena ZFO-1, saj smo obstoječe stanje zadolžitve po namenih razvrstili v tretji odstavek 10. člena ZFO-1.

MF je obstoječe stanje zadolžitve ob izdaji zahteve za soglasje uvrstilo v drugi odstavek 10. člena ZFO-1. Med namene po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 je uvrstilo tudi zadolžitev za atletsko stezo pri osnovni šoli, za katero je občina zaprosila za soglasje. Po izračunu MF se je občina lahko zadolžila le še za 318.000 evrov.

V obeh primerih ocenjujemo, da bi se po izračunih, ki upoštevajo pri uvrščanju v dovoljeni obseg zadolževanja po prvem in drugem odstavku ZFO oziroma po drugem in tretjem odstavku ZFO-1 zgolj namen zadolžitve, obe občini lahko zadolžili v višjem znesku, kot to izhaja iz izračuna MF in soglasja MF k zadolžitvi.

Analiza namenov zadolževanja, ki je bila opravljena v 47 občinah, kaže, da so se občine najpogosteje zadolževale prav za namene iz drugega odstavka 17. člena ZFO (povezava s točko 6.2 poročila).

MF vodi poslovno evidenco izdanih soglasij v obliki Excelove datoteke. Iz poslovne evidence za leto 2006 so razvidni podatki o izdanih soglasjih⁴³ (soglasja k začetku postopka zadolževanja, soglasja k zadolžitvi), sklenjenih pogodbah ter namenu zadolžitve, niso pa razvidni podatki o zahtevah za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja in zahtevah za izdajo soglasja k zadolžitvi ter dopolnitvah zahtev. Poslovni evidenci izdanih soglasij za leti 2006 in 2007 ne vsebujeta podatkov o:

- osnovnih elementih zadolžitve (obrestna mera, stroški zadolžitve, ročnost ipd.),
- pravnih elementih zadolžitve (zavarovanja, določbe o predčasni izpolnitvi, bistvene obveznosti dolžnika ipd.).

Pravilnost poslovanja MF

Čeprav nismo revidirali pravilnosti poslovanja MF, smo ugotovili:

- MF je v dveh postopkih izdaje soglasij, ki sta se začela v letu 2005, izdalo soglasje za začetek postopka zadolžitve v letu 2005, soglasje za zadolžitev pa v letu 2006; soglasje, na podlagi katerega se je občina zadolžila v letu 2006, je bilo izdano na podlagi vloge iz leta 2005, kar pomeni na podlagi podatkov za leto 2005 (ki omogočajo izračun dovoljene višine zadolžitve za leto 2005) in na podlagi načrtovane zadolžitve v občinskem proračunu za leto 2005;

⁴³ Z navedbo datuma in višine soglasja.

- MF je v letu 2007 dvema občinama izdalo soglasje k začetku postopka zadolževanja v roku tridesetih dni po pridobitvi popolne zahteve, kar ni v skladu s prvim odstavkom 4. člena pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2007, ki določa, da MF izda soglasje k začetku postopka zadolževanja v desetih dneh po pridobitvi popolne zahteve;
- v treh postopkih izdaje soglasij MF v izračunu dovoljenega obsega zadolževanja občine ni upoštevalo stanja zadolžitve na zadnji dan preteklega trimesečja, ki ga mora občina predložiti zahtevi za izdajo soglasja po četrtem odstavku 3. člena pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2007;
- MF je v postopkih izdaje soglasij upoštevalo predvidena odplačila dolgov iz amortizacijskih načrtov in ne izvršenih odplačil dolgov, kot to določata 17. člen ZFO in 10. člen ZFO-1; možna razlika med načrtovanimi in izvršenimi odplačili se tem bolj povečuje, čim bolj je oddaljeno obdobje sklenitve pogodbe o zadolževanju; nepravilnost je odpravil pravilnik o postopkih zadolževanja iz leta 2008, ki v četrtem odstavku 3. člena določa, da mora občina zahtevi za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja predložiti ažurirane amortizacijske načrte.

Ugotovili smo tudi, da je MF v dvanajstih primerih kršilo notranja pravila, predpisana s protokolom iz leta 2003, in sicer:

- SUJD ni proučil dokumentacije, ki je priložena zahtevi za izdajo soglasja k zadolžitvi, in ni določil, ali mora občina v skladu s 6. členom pravilnika o postopkih zadolževanja iz leta 2000 določiti finančne in pravne svetovalce, kar je razvidno iz neizpolnitve ustreznega obrazca⁴⁴ in pomeni kršitev drugega odstavka 3. člena protokola iz leta 2003;
- SUJD ni podal mnenja o zadolžitvi in ni preveril upoštevanja načela konkurenčnosti zbiranja ponudb, ustreznosti pisnega poročila finančnih in pravnih svetovalcev ter ustreznosti poročila organa, ki je opravil izbor, kar je razvidno iz neizpolnitve ustreznega obrazca⁴⁵ in pomeni kršitev četrtega odstavka 3. člena protokola iz leta 2003.

Smotrnost poslovanja MF

Ocenjujemo, da je MF delno vzpostavilo učinkovit sistem izdajanja soglasij s tem, ko je z notranjimi akti (protokol iz leta 2003, protokol iz leta 2007) podrobneje opredelilo postopke izdaje soglasij in predpisalo nekaj pomembnih dejanj (preveritev konkurenčnosti ponudb, poročila finančnih in pravnih svetovalcev in končne pogodbe) in evidenc (evidenca izdanih soglasij k začetku postopka zadolževanja, evidenca izdanih soglasij k zadolžitvi). MF je oblikovalo vzorec zahtev (zahteva za izdajo soglasja k začetku postopka zadolževanja in zahteva za izdajo soglasja k zadolžitvi) ter izjav (izjava o finančni zadolžitvi, izdanih poročilih in soglasjih k zadolževanju, izjava o finančnih najemih in blagovnih kreditih) in ju objavilo na spletni strani MF. Za povečanje učinkovitosti vzpostavljenega sistema izdajanja soglasij bi po naši oceni MF morale poslovne evidence izdanih soglasij podpreti z računalniško aplikacijo in jo povezati s poslovno evidenco stanja zadolžitve.

MF z načinom izračuna dovoljenega obsega zadolževanja občine ni uspešno uravnavalo zadolževanja občin, ker je pri izračunu dovoljenega obsega zadolževanja občine upoštevalo časovno zaporedje najemanja kreditov, ne glede na njihov namen. S tem je MF po naši oceni zaostriło pogoje zadolževanja občin. Ocenjujemo, da bi moral biti pri izračunu dovoljenega obsega zadolžitve temeljnega pomena namen zadolžitve, ne glede na vrstni red najemanja kreditov. Upoštevati je treba tudi, da občine najprej

⁴⁴ Obrazec 1, ki je priloga protokola iz leta 2003.

⁴⁵ Obrazec 2, ki je priloga protokola iz leta 2003.

najemajo kredite za opravljanje osnovnih nalog občine, celo za zagotavljanje zakonskih zahtev (npr. glede zagotavljanja devetletne osnovne šole), ki so praviloma zajete v namenih iz drugega odstavka 17. člena ZFO oziroma tretjega odstavka 10. člena ZFO-1. MF je v soglasjih (soglasje k začetku postopka zadolževanja, soglasje k zadolžitvi) občine seznanilo zgolj s končnim zneskom dovoljene zadolžitve, ni pa jim predstavilo parametrov, na katerih temelji izračun MF.

Pojasnilo MF

MF se je zaradi različnih interpretacij dovoljenega obsega zadolžitve občine po prvem in drugem odstavku 17. člena ZFO oziroma drugem in tretjem odstavku 10. člena ZFO-1 odločilo opustiti razvrščanje zadolževanja občine po namenu zadolžitve in predlagalo spremembo ZFO-1.

4.4 Izdajanje poroštev občine

Izdajanje poroštev občine je urejeno v ZJF in ZFO. V skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF občina v odloku o proračunu določi obseg vseh načrtovanih poroštev. ZJF v 86. členu določa, da lahko občina izdaja poročstva za izpolnitev obveznosti iz zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. Poroštvene pogodbe sklepa župan ali oseba, ki jo župan pisno pooblasti.

ZFO v prvem odstavku 19. člena določa, da smejo občine dajati poročstva za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so, vendar največ do višine pet odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna leta pred letom, v katerem se daje poročstvo. Izdana poročstva se štejejo v obseg možnega zadolževanja občine.

Občine so pri izdajanju poroštev dolžne upoštevati omejitve iz ZFO in ZFO-1. Ocenjujemo, da je pomembno tudi, da si občine izdelajo merila za izdajo poroštev, ki bodo odgovorila na vprašanje, zakaj izdati poročstvo oziroma zakaj se ne zadolži občina. Občina naj bi za izdajo poroštev predpisala tudi notranja pravila glede dokumentacije, ki jo mora predložiti prosilec za poročstvo. Odločitev za izdajo poročstva bi morala biti ustrezno obrazložena, opredeljen bi moral biti namen izdaje poročstva, časovno obdobje izdaje poročstva, stroški občine v povezavi s poročstvom, potencialne obveznosti iz poročstva in s tem ocenjen tudi vpliv na dovoljeni obseg zadolževanja občine.

ZFO-1A vnaša na področje izdajanja poroštev občine naslednje novosti:

- občina lahko izdaja poročstva za obveznosti iz zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov⁴⁶ in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov (prvi odstavek 10.e člena ZFO-1);
- izdana poročstva se štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine (tretji odstavek 10.e člena ZFO-1).

Izdana poročstva štejejo v dovoljen obseg zadolževanja občine, dovoljen obseg pa je vezan na dovoljeno odplačilo dolga. Občina mora od uveljavitve ZFO-1A poznati potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

⁴⁶ Posredni proračunski uporabniki v skladu s 3. členom ZJF so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.

za izpolnitev obveznosti tistih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, ki jim je izdala poročstva, če želi poznati zadolženost občine in jo ustrezno uravnnavati.

Obseg izdanih poroštev po stanju na dan 31. 12. 2007, primerjava obsega poroštev s celotnim dolgom občine po stanju na dan 31. 12. 2007 s prihodki bilance prihodkov in odhodkov v letu 2007 so prikazani v tabeli 22. Obseg izdanih poroštev po stanju na dan 31. 12. 2006 je prikazan v prilogi 3 poročila.

Tabela 22: Stanje poroštev na dan 31. 12. 2007, primerjava s stanjem dolga na dan 31. 12. 2007 in s prihodki bilance prihodkov in odhodkov v letu 2007

Občina	Stanje poroštev na dan 31. 12. 2007 v evrih	Stanje dolga občine ⁴⁷ na dan 31. 12. 2007 v evrih	Prihodki v letu 2007 v evrih	Poroštva/dolg občine ⁴⁷ v odstotkih	Poroštva/prihodki v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2):(3)	(6)=(2):(4)
Gornji Grad	1.350.271	93.175	2.087.284	1.449,2	65,0
Gornji Petrovci	1.050.938	3.294.766	2.053.108	31,9	51,2
Lovrenc na Pohorju	15.206	1.109.845	2.680.335	1,4	0,6
Murska Sobota	765.498	2.516.593	16.971.440	30,4	4,5
Skupaj	3.181.913	7.014.379	23.792.167	45,4	13,4

Viri: zaključni računi proračunov občin za leto 2007; bilanca stanja občin na dan 31. 12. 2007; poroštevne izjave; stanje dolga občin na dan 31. 12. 2007, ugotovljeni v reviziji.

Stanje poroštev je upoštevano v izračunu dovoljenega stanja zadolžitve občine na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 (povezava s točko 6.1 poročila in prilogo 4 poročila).

Za poročstva, ki po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 vplivajo na stanje zadolžitve občin, smo preverili, ali so jih občine dajale pravnim osebam, ki so jim jih glede na določila 19. člena ZFO smele dati. Ugotovljene nepravilnosti so povzete v tabeli 23. Za poročstva, izdana v letih 2006 in 2007, smo preverili, ali so jih občine izdajale v zakonsko dovoljenem obsegu in ali je odločitev za poročstvo sprejel za to pristojen organ.

V letih 2006 in 2007 je poročstvu izdala le Občina Gornji Petrovci, in sicer v letu 2007 dve poročstvi javnemu podjetju Pindža v skupnem znesku 546.405 evrov,

- kar presega zakonsko dovoljeno mejo pet odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna preteklega leta, ki jo določa 19. člen ZFO;
- ne da bi odločitev o izdaji sprejel občinski svet;
- ne da bi občina obseg izdanih poroštev določila v odloku o proračunu (povezava s točko 3.1 poročila).

Občina Gornji Petrovci tudi nima izdelanih notranjih pravil in meril za izdajanje poroštev. Iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi občina utemeljila svojo odločitev za izdajo poroštev s primerjavo različnih možnosti, analizo stroškov in vplivom na dovoljeni obseg zadolževanja občine. Čeprav druge

⁴⁷ Stanje dolga občine brez izdanih poroštev in soglasij za zadolžitev.

občine v letih 2006 in 2007 niso izdajale poroštev, ocenjujemo, da niso ravnale učinkovito, ker nimajo izdelanih meril za izdajo poroštev in notranjih pravil glede dokumentacije, ki jo mora predložiti pravna oseba za izdajo poroštev.

Tabela 23: Pregled izdanih poroštev občin

Pravna oseba, ki ji je občina izdala poroštvo	Znesek poroštev v evrih	Leto izdaje poroštev	Ali so bile pri izdaji poroštev ugotovljene nepravilnosti
Gornji Grad			
Atrij	123.431	1998	Poroštvo je bilo dano pravni osebi zasebnega prava.
Engo	625.939	1998	Poroštvo je bilo dano pravni osebi, ki ni javni zavod ali javno podjetje.
Engo	375.563	1999	Poroštvo je bilo dano pravni osebi, ki ni javni zavod ali javno podjetje.
Engo	187.782	1999	Poroštvo je bilo dano pravni osebi, ki ni javni zavod ali javno podjetje.
Engo	37.556	2000	Poroštvo je bilo dano pravni osebi, ki ni javni zavod ali javno podjetje.
PGD Gornji Grad	154.615	2002, 2003	Poroštvo je bilo dano pravni osebi zasebnega prava.
PGD Bočna	44.404	2004, 2005	Poroštvo je bilo dano pravni osebi zasebnega prava.
Gornji Petrovci			
JSS Občine Gornji Petrovci	645.552	2001	Poroštvo je bilo dano posrednemu proračunskemu uporabniku.
Pindža	534.539	2001, 2002	Ne.
Gomboc	605.074	2004	Poroštvo je bilo dano pravni osebi zasebnega prava.
Pindža	546.405	2007	Odločitve o izdanih poroštvih ni sprejel občinski svet, obseg poroštev ni določen v odloku o proračunu občine, presežen je bil zakonsko dovoljen letni znesek poroštev.
Lovrenc na Pohorju			
PGD Lovrenc na Pohorju	70.940	brez datuma	Poroštvo je bilo dano pravni osebi zasebnega prava.
Murska Sobota			
JSS Mestne občine Murska Sobota	616.758	1997	Poroštvo je bilo dano posrednemu proračunskemu uporabniku.
Muta			
JSS Občine Muta	221.165	1998	Poroštvo je bilo dano posrednemu proračunskemu uporabniku.
Štore			
PGD Štore	195.791	2002	Poroštvo je bilo dano pravni osebi zasebnega prava.

Vir: izdana poročstva.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da je šest občin (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta, Štore) poročstva, ki na dan 31. 12. 2006 ali na dan 31. 12. 2007 štejejo v dovoljeni obseg zadolžitve občine, izdalo pravnim osebam, ki jim glede na določila 19. člena ZFO poročtev ne bi smelo izdati, in sicer:

- ena občina (Gornji Grad) pravni osebi, v kateri ima odločujoč vpliv na upravljanje,
- tri občine (Gornji Petrovci, Murska Sobota, Muta) posrednemu proračunskemu uporabniku (občinskim stanovanjskim skladom),
- štiri občine (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Lovrenc na Pohorju, Štore) pravni osebi zasebnega prava (Gornji Grad zasebnemu podjetju in prostovoljnemu gasilskemu društvu, Gornji Petrovci zasebnemu podjetju, Lovrenc na Pohorju in Štore prostovoljnimi gasilskimi društvi).

Občina Gornji Petrovci je v letu 2007 javnemu podjetju izdala poročstvo v znesku, ki je presegal dovoljeni znesek pet odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna preteklega leta, ki ga določa 19. člen ZFO. Občina Gornji Petrovci v odloku o proračunu tudi ni določila obsega izdanih poročtev, odločitev o izdaji pa je sprejel župan in ne občinski svet.

Smotrnost poslovanja občin

Ocenjujemo, da Občina Gornji Petrovci pri izdajanju poročtev v letu 2007 ni ravnala učinkovito, ker ni utemeljila razlogov za izdajo poročtev s primerjavo različnih možnosti, ni izdelala analize stroškov in ni ocenila vpliva na dovoljeni obseg zadolževanja občine. Občina Gornji Petrovci tudi nima izdelanih notranjih pravil in meril za izdajanje poročtev. Čeprav druge občine v letih 2006 in 2007 niso izdajale poročtev, ocenjujemo, da niso ravnale učinkovito, ker nimajo izdelanih meril za izdajo poročtev in notranjih pravil glede dokumentacije, ki jo mora predložiti pravna oseba za izdajo poročstva. V treh občinah (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Murska Sobota) stanje izdanih poročtev pomembno vpliva na stanje njihove zadolžitve na dan 31. 12. 2007, saj v Občini Gornji Grad za 1.349,2 odstotka presega zadolžitev občine, v Občini Gornji Petrovci znaša 50,3 odstotka njene zadolžitve, v Mestni občini Murska Sobota pa 30,4 odstotka njene zadolžitve.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

4.4.1 Občina Gornji Grad

V letu 1998 je župan Občine Gornji Grad kot porok podpisal posojilno pogodbo med Stanovanjskim skladom Republike Slovenije (v nadaljevanju: SSRS; posojilodajalcem) in Stanovanjsko zadrugo Atrij, z. o. o., Celje (v nadaljevanju: Atrij; posojilojemalcem) v znesku 29.579 tisoč tolarjev (123.431 evrov). Občina Gornji Grad je dala poročstvo pravni osebi zasebnega prava, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO.

Župan Občine Gornji Grad je v letih 1998, 1999 in 2000 podpisal štiri poročstvene izjave, in sicer:

- 21. 12. 1998 izjavo v znesku 150.000 tisoč tolarjev (625.939 evrov) za plačilno garancijo, ki jo je Probanka izdala Engu za kredit, ki ga je najel pri EKO skladu; rok veljavnosti garancije je od 15. 12. 1998 do 30. 6. 2015;

- 17. 6. 1999 izjavo v znesku 90.000 tisoč tolarjev (375.563 evrov) za plačilno garancijo, ki jo je Probanka izdala Engu za kredit, ki ga je najel pri EKO skladu; rok veljavnosti garancije je od 15. 6. 1999 do 31. 12. 2015;
- 27. 7. 1999 izjavo v znesku 45.000 tisoč tolarjev (187.782 evrov) za kratkoročni kredit, ki ga je Engo najel pri Probanci in bi ga moral vrniti do 23. 6. 2000;
- 29. 2. 2000 v znesku 9.000 tisoč tolarjev (37.556 evrov) za kratkoročni kredit, ki ga je Engo najel pri Probanci in bi ga moral vrniti do 23. 6. 2000.

Probanka (kot upnik), Engo (kot dolжник in zastavitelj) in Občina Gornji Grad (kot porok) so 3. 3. 2000 v obliki notarskega zapisa podpisali sporazum o zavarovanju denarne terjatve, iz katerega je razvidno, da se Občina Gornji Grad kot porok po poroštvenih izjavah zavezuje, da namerava do upnika poravnati vse obveznosti dolžnika, če upnik ne bi dobil poplačila od dolžnika. Župan Občine Gornji Grad je sporazum o zavarovanju denarne terjatve podpisal dvakrat, in sicer kot župan občine in kot direktor Enga⁴⁸. Župan pa je podpisal tudi poroštvene izjave in o tem ni obvestil občinskega sveta, podpisal pa je tudi pogodbe o zadolžitvi Enga. Občina Gornji Grad je štiri poroštva v skupnem znesku 294.000 tisoč tolarjev (1.226.840 evrov) izdala pravni osebi, v kateri ima odločujoč vpliv na upravljanje, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO (povezava s točko 4.2.6.1 poročila). Občinski svet Občine Gornji Grad je 30. 8. 2007 sprejel sklep, da se 1. 9. 2007 uvede stečajni postopek Enga.

Občina Gornji Grad je v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 štiri poroštva v skupnem znesku 47.693 tisoč tolarjev (199.019 evrov) izdala dvema prostovoljnima gasilskima društvoma, ki sta pravni osebi zasebnega prava, zato jima občina, glede na določilo 19. člena ZFO, poroštva ne bi smela izdati (povezava s točko 4.2.5.1 poročila).

4.4.2 Občina Gornji Petrovci

Župan Občine Gornji Petrovci je v letu 2001 kot porok podpisal posojilno pogodbo med SSRS (posojilodajalcem) in JSS Občine Gornji Petrovci (posojilojemalcem) v znesku 154.700 tisoč tolarjev (645.552 evrov). Občina Gornji Petrovci je dala poroštvo javnemu skladu, katerega ustanoviteljica je, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO.

Občina Gornji Petrovci je v letih 2001 in 2002 Pindži izdala poroštvi v skupnem znesku 128.097 tisoč tolarjev (534.539 evrov) za dva kredita, ki jih je Pindža najela pri EKO skladu za gradnjo vodovodnega omrežja. Zaradi reprogramiranja kreditnih pogodb sta Pindža in EKO sklad 26. 4. 2007 sklenila dodatka h kreditnima pogodbama, Občina Gornji Petrovci pa je izdala poroštvo v skupnem znesku 546.405 evrov. O izdanih poroštvih Pindži ni odločal občinski svet, kar ni v skladu z drugim odstavkom 119. člena Statuta Občine Gornji Petrovci⁴⁹, ki določa, da o poroštvih za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, odloča občinski svet na predlog župana. Občina Gornji Petrovci v Odloku o proračunu Občine Gornji Petrovci za leto 2007 ni določila obsega načrtovanih poroštev Pindži, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZJF (povezava s točko 3.1 poročila). Občina Gornji Petrovci je v letu 2007 Pindži izdala poroštvi v skupnem znesku 546.405 evrov, kar predstavlja 26,5 odstotka realiziranih prihodkov proračuna za leto 2006 in za 21,5 odstotne točke

⁴⁸ Občinski svet je 28. 11. 1997 sprejel sklep, da bo direktor Enga vsakokratni župan Občine Gornji Grad za obdobje mandata župana.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 101/06.

oziroma za 443.363 evrov ali 330 odstotkov presega zakonsko dovoljeno mejo pet odstotkov, ki jo določa 19. člen ZFO.

Občina Gornji Petrovci je 24. 8. 2004 izdala poroštvo v znesku 145.000 tisoč tolarjev (605.074 evrov) za posojilo, ki ga je Gomboc najel pri Novi Ljubljanski banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB). Občina Gornji Petrovci je dala poroštvo pravni osebi zasebnega prava, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO. Gomboc je v letu 2007 posojilo že v celoti odplačal. NLB občini še ni vrnila instrumentov zavarovanja, ker ima Občina Gornji Petrovci do NLB še obveznosti iz pogodbe o kratkoročnem kreditu.

4.4.3 Občina Lovrenc na Pohorju

Župan Občine Lovrenc na Pohorju je kot porok podpisal pogodbo o dolgoročnem kreditu med Novo KBM, d. d., Maribor (posojilodajalcem) in Prostovoljnim gasilskim društvom Lovrenc na Pohorju (posojilojemalcem) v znesku 17.000 tisoč tolarjev (70.940 evrov) za nakup gasilskega vozila. Občina Lovrenc na Pohorju je dala poroštvo prostovoljnemu gasilskemu društvu, ki je pravna oseba zasebnega prava, zato mu glede na določila 19. člena ZFO, poroštva ne bi smela izdati.

Pojasnilo Občine Lovrenc na Pohorju

Občina Lovrenc na Pohorju je poroštvo gasilskemu društvu izdala, ker deluje v javnem interesu in je na društvo prenesena pogodbeni obveza zagotavljanja požarne varnosti v občini. Občina je v skladu s predpisi dolžna financirati dejavnost zaščite in reševanja, tudi gasilsko službo, zato je bila dolžna zagotoviti manjkajoča sredstva za nabavo tovrstnega kombiniranega vozila. Vozilo je sofinanciralo Ministrstvo za obrambo in občani s prostovoljnimi prispevki. Občinski svet je s sklepom zagotovil sofinanciranje nakupa vozila v znesku 17.000 tisoč tolarjev.

4.4.4 Mestna občina Murska Sobota

V letu 1997 je župan Mestne občine Murska Sobota kot porok podpisal posojilno pogodbo med SSRS (posojilodajalcem) in Stanovanjskim skladom Mestne občine Murska Sobota (v nadaljevanju: JSS Mestne občine Murska Sobota; posojilojemalcem) v znesku 147.800 tisoč tolarjev (616.758 evrov) za nakup neprofitnih stanovanj. Mestna občina Murska Sobota je dala poroštvo javnemu skladu, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO.

4.4.5 Občina Muta

V letu 1998 je župan Občine Muta kot porok podpisal posojilno pogodbo med SSRS (posojilodajalcem) in Stanovanjskim skladom Občine Muta (posojilojemalcem) v znesku 53.000 tisoč tolarjev (221.165 evrov) za nakup neprofitnih stanovanj. Občina Muta je dala poroštvo javnemu skladu, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO. Občinski svet Občine Muta je na seji 2. 10. 2000 sprejel sklep⁵⁰ o ukinitvi Stanovanjskega sklada Občine Muta ter določil, da Občina Muta 30. 9. 2000 prevzema vse pravice in obveznosti sklada. Na podlagi tega sklepa je Občina Muta prevzela obveznosti ukinjenega sklada iz posojilne pogodbe (povezava s točko 6.1 poročila).

⁵⁰ Medobčinski uradni vestnik, št. 21/00.

4.4.6 Občina Štore

V letu 2002 je župan Občine Štore kot porok in plačnik podpisal pogodbo o finančnem najemu med Debis AC Leasing (lizingodajalcem) in PGD Štore (v nadaljevanju: PGD Štore; lizingojemalcem) v znesku 195.791 evrov (46.919 tisoč tolarjev) za nakup tovornega vozila. Občina Štore je dala poroštvo PGD Štore, ki je pravna oseba zasebnega prava, kar je v nasprotju z 19. členom ZFO. Ugotovili smo, da je plačnik obveznosti iz pogodbe o finančnem najemu Občina Štore, ki v bilanci stanja navedene obveznosti izkazuje kot druge dolgoročne obveznosti (povezava s točko 4.2.5.3 poročila).

4.5 Upravljanje z dolgom

ZJF v 82. členu opredeljuje upravljanje z dolgom državnega proračuna, medtem ko upravljanje z dolgom občinskih proračunov v ZJF ni posebej opredeljeno. ZFO v tretjem odstavku 16. člena določa, da lahko občina, če ugotovi, da so obveznosti za odplačilo glavnice in obresti iz obstoječega zadolževanja neugodne, obstoječe zadolževanje nadomesti z novim, ugodnejšim zadolževanjem.

Zadolževanje za upravljanje z dolgom se lahko izvrši kot predčasno odplačilo dolga ali kot zamenjava obstoječih dolgov z novo, ugodnejšo zadolžitvijo.

ZFO-1A vnaša na področje upravljanja z dolgom občinskega proračuna naslednje novosti:

- občina mora za upravljanje z dolgom občinskega proračuna pridobiti soglasje MF;
- obseg zadolževanja za upravljanje z dolgom občinskega proračuna se ne vštevja v obseg zadolževanja za izvrševanje občinskega proračuna.

Po oceni računskega sodišča je v posojilno pogodbo že ob sklenitvi smiselno vključiti elemente, ki omogočajo učinkovitejše upravljanje dolga, in sicer predvideti možnost predčasnega odplačila dolga in čim ugodnejše pogoje, če se občina odloči za tako možnost.

Na dan 31. 12. 2007 so imele občine sklenjenih skupno 29 pogodb o dolgoročnih posojilih, od tega 25 pri javnih skladih (EKO sklad, SSRS, Javni sklad Ribnica) in štiri pri poslovnih bankah. Glede predčasnega vračila dolgov ali zamenjave z ugodnejšimi posojili so občine navedle:

- da spremljajo ugodnost obstoječega zadolževanja;
- tri občine (Kuzma, Miklavž na Dravskem polju, Radlje ob Dravi) ocenjujejo, da je obstoječe zadolževanje ugodno, in menijo, da refinanciranje njihovih dolgov ni potrebno;
- tri občine (Gornji Grad, Gornji Petrovci in Štore) ocenjujejo, da je njihovo obstoječe zadolževanje neugodno zaradi visokih obresti, vendar zaradi trenutnega finančnega stanja (dve občini imata blokirani transakcijski račun) ne morejo zamenjati obstoječega zadolževanja, saj ne morejo pridobiti soglasja MF;
- štiri občine (Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta, Šmarje pri Jelšah) ocenjujejo, da je njihovo obstoječe zadolževanje neugodno;
- dve občini (Muta in Šmarje pri Jelšah) sta poudarili kot posebej neugodno zadolževanje pri državnem skladu in nameravata neugodna posojila nadomestiti z novim zadolževanjem.

Občina Lovrenc na Pohorju je v letih 2006 in 2007 del kredita po kreditni pogodbi, najetega pri EKO skladu, delno odplačala v dveh predčasnih obrokih v skupnem znesku 65.660 evrov (15.735 tisoč tolarjev). Stroški nadomestila za predčasno vračilo kredita so znašali skupaj 657 evrov (157 tisoč tolarjev).

Mestna občina Murska Sobota je že v letu 2004 izvedla refinanciranje po oceni občine treh neugodnih kreditov, ki so bili najeti pri poslovni banki. V letu 2008 pa je refinancirala tudi dva kredita, ki sta bila najeta pri državnem skladu in za katera je ocenila, da sta neugodna.

Iz pregleda posojilnih pogodb je razvidno, da je možnost predčasnega vračila posojil posebej predvidena v 22 pogodbah z državnimi skladi. Predvidena ni le v treh pogodbah, ki so jih sklenile občine Muta, Radlje ob Dravi in Štore. V dveh posojilnih pogodbah s poslovno banko niso posebej predvidena določila o predčasnem vračilu dolga, v dveh pa so. V posojilni pogodbi s poslovno banko ima Občina Lovrenc na Pohorju za posojilo, ki ga je najela v letu 2007, določeno, da se ji stroški predčasnega vračila posojila ne zaračunajo. Medtem ko tri posojilne pogodbe predvidevajo določila o obveščanju občine o višini anuitete pred njeno zapadlostjo, pa v nobeni pogodbi ni določena obveza letnega obveščanja o anuitetnih načrtih za naslednje leto. Anuitetni načrti bi občini predstavljali osnovo za načrtovanje obveznosti iz odplačila dolgov v naslednjem proračunskem letu.

Smotrnost poslovanja občin

Občine so 25 od 29 posojilnih pogodb, ki so bile po stanju na dan 31. 12. 2007 še neodplačane, sklenile z državnimi skladi in štiri s poslovnimi bankami. Pogodbe z državnimi skladi v 23 primerih vsebujejo določila o predčasnem vračilu dolgov, predvidevata jih tudi pogodbi dveh občin (Lovrenc na Pohorju, Šmarje pri Jelšah) s poslovnimi bankami. Občina Lovrenc na Pohorju se je dogovorila za dobra izhodišča za upravljanje z dolgom, saj posojilna pogodba vsebuje določilo, da se ji stroški morebitnega predčasnega vračila posojila ne zaračunajo. Tri občine (Muta, Radlje ob Dravi, Štore) v pogodbah z državnim skladom nimajo posebej opredeljene možnosti predčasnega vračila posojila. Medtem ko tri pogodbe predvidevajo določila o obveščanju občine o višini anuitete pred zapadlostjo, pa v nobeni pogodbi ni določena obveza letnega obveščanja o anuitetnih načrtih. Anuitetni načrti so po oceni računskega sodišča občini osnova za ustrezno načrtovanje obveznosti iz odplačila dolgov v naslednjem proračunskem letu. Čeprav so bile s pogoji zadolžitve pri enem izmed državnih javnih skladov nezadovoljne vse tri pri njemu zadolžene občine (Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta) in so menile, da so pogoji v poslovnih bankah ugodnejši, refinanciranja dolgov v letih 2006 in 2007 ni izvedla nobena izmed občin. Dejstvo, da so občine večino pogodb sklenile z državnimi skladi, po oceni računskega sodišča vpliva na to, da občine v letih 2006 in 2007 niso izvedle refinanciranja dolgov.

5. ZADOLŽEVANJE IN IZDAJANJE POROŠTEV PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE

Zadolževanje in izdajanje poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine opredeljuje 88. člen ZJF. V prvem odstavku 88. člena ZJF je določeno, da se posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin, to dovoljeno. ZFO pa v 18. členu določa, da se lahko zadolžujejo javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina, ter tudi skupna javna podjetja in skupni javni zavodi, katerih soustanoviteljica je občina. ZJF v drugem odstavku 88. člena določa, da se pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva.

Do 24. 6. 2008 so se v skladu z ZFO in ZFO-1 od pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine lahko zadolževali:

- javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina;
- skupna javna podjetja in skupni javni zavodi, katerih soustanoviteljica je občina;
- pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, te pravne osebe pa so lahko izdajale tudi poročstva.

Z uveljavitvijo ZFO-1A se od 25. 6. 2008 lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva:

- posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna (javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanoviteljica je občina; 3. člen ZJF);
- javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina;
- druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.

5.1 Zadolževanje javnih zavodov, javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina

Javni zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, so se do 24. 6. 2008 smeli zadolževati le:

- s soglasjem ustanovitelja, torej občine (prvi odstavek 18. člena ZFO), in
- pod pogoji, ki jih določi občinski svet (prvi odstavek 88. člena ZJF).

Kdo odloča o soglasju zadolževanja, se določi s predpisom občine (drugi odstavek 18. člena ZFO). Izdana soglasja se štejejo v obseg možnega zadolževanja občine (prvi odstavek 18. člena ZFO). Občina mora v

odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je (tretji odstavek 88. člena ZJF).

Javni zavodi, javna podjetja, javni skladi in javne agencije, katerih ustanoviteljica je občina, se smejo od 25. 6. 2008 zadolževati in tudi izdajati poročstva (prvi odstavek 10.g člena ZFO-1):

- s soglasjem občine in
- pod pogoji, ki jih določi občinski svet,
- če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.

Soglasje izda občinski svet (tretji odstavek 10.g člena ZFO-1). Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine (prvi odstavek 10.g člena ZFO-1). Občina mora v odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja in obseg izdanih poročstev (četrti odstavek 10.g člena ZFO-1).

Bistvena razlika v ureditvi po obeh zakonih je, da se lahko od 25. 6. 2008 zadolžujejo tudi javni skladi in javne agencije, katerih ustanoviteljica je občina, da lahko javni zavodi, javna podjetja, javni skladi in javne agencije, katerih ustanoviteljica je občina, od 25. 6. 2008 izdajajo tudi poročstva, da je njihovo zadolževanje dovoljeno, če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov, in da se obseg njihove zadolžitve (če jim občina ni izdala poročstev), ne šteje v dovoljeni obseg zadolžitve občine.

Na podlagi drugega odstavka 18. člena ZFO so se do 24. 6. 2008 lahko zadolžila tudi javna podjetja in javni zavodi, katerih soustanoviteljica je občina, seveda le na podlagi soglasja za zadolževanje. Občine, ki so ustanovile skupno javno podjetje ali skupni javni zavod, v aktu o ustanovitvi skupnega javnega podjetja ali javnega zavoda določijo:

- organ, ki odloča o soglasju za zadolževanje, in
- kriterije za delitev obremenitev in prevzemanje obveznosti iz zadolževanja skupnega javnega podjetja ali skupnega javnega zavoda.

Z uveljavitvijo spremembe ZFO-1, od 25. 6. 2008, 18. člen ZFO ne velja več, ZFO-1 pa ne vsebuje določil glede zadolževanja skupnih javnih podjetij in skupnih javnih zavodov, ki jih ustanovi več občin.

Po naši oceni bi morale občine za uspešno izdajanje soglasij opredeliti merila in cilje, ki bi občino usmerjali pri izdaji soglasij za zadolžitev. Občina bi morala določiti:

- katerim pravnim osebam se prednostno izdajajo soglasja,
- cilje izdajanja soglasij,
- dopustne namene izdajanja soglasij,
- obseg izdajanja soglasij oziroma ciljno razmerje med zadolžitvijo občine in izdanimi soglasji oziroma kolikšen delež skupno dovoljene zadolžitve občine lahko predstavljajo soglasja.

Zadnje bi pričakovali zlasti od občin, kjer soglasja predstavljajo pomemben del zadolžitve občine. Z uveljavitvijo ZFO-1A se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva tudi posredni proračunski uporabniki, torej javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanoviteljica je občina. Ker se izdana soglasja za zadolževanje in izdajanje poročstev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine, se bo v prihodnosti njihovo zadolževanje verjetno povečalo. Kljub temu pa se pravne osebe javnega sektorja na ravni občine lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva

s soglasjem občine in pod pogoji občinskega sveta. Zaradi navedenih dejstev je še toliko bolj nujno opredeliti merila in cilje, ki bi občino usmerjali pri izdaji soglasij za zadolžitev.

Skupno so občine ustanoviteljice 23 in soustanoviteljice 35 javnih zavodov, ki niso zadolženi. Ustanoviteljice skupno petih javnih podjetij so štiri občine (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Štore po enega in Murska Sobota dveh). Pet občin (Miklavž na Dravskem polju in Štore treh, Muta, Radlje ob Dravi in Šmarje pri Jelšah po enega) je soustanoviteljic skupno devetih soustanovljenih javnih podjetij. Zadolžena so tri javna podjetja in en javni sklad ter tri soustanovljena javna podjetja. Stanje njihove zadolžitve je prikazano v tabeli 24.

Tabela 24: Stanje zadolženosti javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina, na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Občina	Na dan 31. 12. 2006			Na dan 31. 12. 2007		
	Dolg PO v evrih	Stanje dolga občine ⁴⁷ v evrih	Dolg PO / dolg občine v odstotkih (4)=(2):(3)	Dolg PO v evrih	Stanje dolga občine ⁴⁷ v evrih	Dolg PO / dolg občine v odstotkih (7)=(5):(6)
(1)	(2)	(3)	(4)=(2):(3)	(5)	(6)	(7)=(5):(6)
Občina je ustanoviteljica javnega podjetja						
Gornji Grad	117.643	147.334	79,8	95.021	93.175	102,0
Gornji Petrovci	0	2.890.611	0	71.854	3.294.766	2,2
Murska Sobota	517.247	2.675.526	19,3	385.327	2.516.593	15,3
Občina je ustanoviteljica javnega sklada						
Murska Sobota	948.915	2.675.526	35,5	938.191	2.516.593	37,3
Občina je soustanoviteljica javnega podjetja						
Muta	17.055	1.591.571	1,1	7.816	1.495.095	0,5
Radlje ob Dravi	30.387	1.260.558	2,4	13.927	1.171.222	1,2
Šmarje pri Jelšah	311.580	674.182	46,2	289.323	951.264	30,4

Legenda: PO – pravna oseba javnega sektorja na ravni občine.

Viri: izdana soglasja za zadolževanje javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljice ali soustanoviteljice so občine; posojilne pogodbe za zadolževanje javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljice ali soustanoviteljice so občine.

Ali so občine javnim podjetjem in javnim skladom izdale soglasje za zadolžitev in ali so občinski sveti občin določili pogoje za zadolževanje javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so občine, je razvidno iz tabele 25.

Tabela 25: Izdajanje soglasij in določanje pogojev za zadolžitev javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljice so občine

Občina	Ali se je javno podjetje oziroma javni sklad zadolžilo		
	v letu	s soglasjem občine	v skladu s pogoji občinskega sveta
Občina je ustanoviteljica javnega podjetja			
Gornji Grad	2004, 2005	☒	/
Gornji Petrovci	2007	☒	/
Murska Sobota	2006	☒	/
Občina je ustanoviteljica javnega sklada			
Murska Sobota	1999	☒	/

Viri: pogodbe o zadolžitvi javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljice so občine; soglasja za zadolžitev.

Iz aktov o ustanovitvi skupnih javnih zavodov in skupnih javnih podjetij, katerih soustanoviteljice so občine, je razvidno, da občine soustanoviteljice niso določile organa, ki bi odločal o soglasju za zadolževanje. Občine tudi niso določile kriterijev za delitev obremenitev in prevzemanje obveznosti iz zadolževanja skupnih javnih podjetij in skupnih javnih zavodov.

Javno podjetje, katerega soustanoviteljici sta Občina Muta in Občina Radlje ob Dravi, se je v letu 2006 zadolžilo brez soglasja občin soustanoviteljic. Občina Šmarje pri Jelšah pa je v letu 2005 izdala soglasje in hkrati tudi poročilo za zadolžitev javnega podjetja, katerega soustanoviteljica je.

Štiri občine (Gornji Petrovci, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi), ki so v letih 2006 in 2007 izdajale soglasja za zadolžitev ali pa bi jih zaradi zadolžitve pravne osebe, katere ustanoviteljice oziroma soustanoviteljice so, morale izdati, niso utemeljile razlogov za izdajo soglasij za zadolžitev, niso izdelale analize stroškov in niso ocenile vpliva na dovoljeni obseg zadolževanja občine in tudi niso opredelile meril in ciljev, ki bi občino usmerjali pri izdajanju soglasij, zato niso ravnale uspešno. Čeprav druge občine v letih 2006 in 2007 niso izdajale soglasij za zadolžitev pravnih oseb, katerih ustanoviteljice oziroma soustanoviteljice so, ocenjujemo, da niso ravnale uspešno, ker nimajo izdelanih meril in ciljev za izdajo soglasij.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo:

- dve občini (Gornji Grad v letih 2004 in 2005, Gornji Petrovci v letu 2007) izmed treh, ki imajo zadolžena javna podjetja, javnemu podjetju nista izdali soglasja za zadolžitev, kar pomeni kršitev prvega odstavka 18. člena ZFO;
- v nobeni izmed treh občin, ki imajo zadolžena javna podjetja, občinski svet ni določil pogojev za zadolžitev javnih podjetij;
- ena občina (Murska Sobota) je v letu 1999 izdala soglasje za zadolžitev javnega sklada, katerega ustanoviteljica je, kar ni v skladu z 18. členom ZFO;

- nobena izmed občin, ki so soustanoviteljice skupnega javnega podjetja ali zavoda, v aktih o ustanovitvi ni določila organa, ki odloča o soglasju za zadolževanje; občine tudi niso določile kriterijev za delitev obremenitev in prevzemanje obveznosti iz zadolževanja skupnega javnega podjetja ali skupnega javnega zavoda; občine torej niso upoštevale drugega odstavka 18. člena ZFO;
- dve občini (Muta in Radlje ob Dravi v letu 2006) izmed treh, ki imajo zadolžena skupna javna podjetja, skupnemu javnemu podjetju nista izdali soglasja za zadolžitev, kar ni v skladu z 18. členim ZFO.

Smotrnost poslovanja občin

V letih 2006 in 2007 nobena izmed občin, kjer so javna podjetja ali javni skladi zadolženi, ob izdaji soglasij ni imela izdelanih meril in ciljev, ki bi občino usmerjali pri izdaji soglasij.

V dveh občinah (Gornji Grad, Šmarje pri Jelšah) izmed šestih, ki imajo zadolžena javna podjetja, dolg javnih podjetij pomembno vpliva na obseg njihove zadolžitve, saj v Občini Gornji Grad presega zadolžitev občine, v Občini Šmarje pri Jelšah pa znaša 30,4 odstotka njene zadolžitve. V Mestni občini Murska Sobota, ki ima zadolžen javni sklad, dolg javnega sklada znaša 37,3 odstotka njene zadolžitve.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

5.1.1 Občina Gornji Grad

V prvem odstavku 109. člena Statuta Občine Gornji Grad⁵¹ je določeno, da se javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina, lahko zadolžujejo in izdajajo poročila samo, če je to dovoljeno z zakonom in pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Soglasje izda župan. Občinski svet Občine Gornji Grad ni določil drugih pogojev za zadolževanje javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina. Javno komunalno podjetje Komunala, d. o. o., Gornji Grad (v nadaljevanju: JKP Komunala Gornji Grad), katerega ustanoviteljica je Občina Gornji Grad, je v letih 2004 in 2005 sklenilo dve pogodbi o finančnem najemu (za komunalni stroj in poslovni prostor) v skupnem znesku 34.360 tisoč tolarjev (143.382 evrov) brez soglasja občine. Zadolžitev javnega podjetja brez soglasja občine ni v skladu s prvim odstavkom 18. člena ZFO in prvim odstavkom 109. člena Statuta Občine Gornji Grad.

5.1.2 Občina Gornji Petrovci

Statut Občine Gornji Petrovci v 119. členu določa, da se javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina, smejo zadolževati le s soglasjem občine. O soglasju odloča župan. Občinski svet Občine Gornji Petrovci ni določil drugih pogojev za zadolževanje javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina. Odlok o proračunu občine Gornji Petrovci za leto 2007 v 11. členu določa, da se lahko pravne osebe javnega sektorja na ravni občine (javni zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina) zadolžijo s soglasjem ustanovitelja. Pindža, katerega ustanoviteljica je Občina Gornji Petrovci, je v letu 2007 sklenila pet pogodb o finančnem najemu (za dve vozili, rovokopač, mobilni bager in traktor) v skupnem znesku 68.124 evrov brez soglasja občine. Zadolžitev javnega podjetja brez soglasja občine ni v skladu s prvim odstavkom 18. člena ZFO, 119. členom Statuta Občine Gornji Petrovci in 11. členom Odloka o proračunu občine Gornji Petrovci za leto 2007.

⁵¹ Uradno glasilo Zgornjesavinjskih občin, št. 3/99, 6/02, 15/06.

5.1.3 Mestna občina Murska Sobota

V letu 1999 se je JSS Mestne občine Murska Sobota, katerega ustanoviteljica je Mestna občina Murska Sobota, zadolžil na podlagi soglasja mestnega sveta in s SSRS sklenil posojilno pogodbo za namen pridobivanja neprofitnih najemnih stanovanj v znesku 191.000 tisoč tolarjev za obdobje 25 let. Mestna občina Murska Sobota je izdala soglasje javnemu skladu, kar ni v skladu z 18. členom ZFO, ki določa, da se le javna podjetja in javni zavodi, katerih ustanoviteljice so občine, smejo zadolževati s soglasjem ustanovitelja.

5.1.4 Občina Muta in Občina Radlje ob Dravi

V letu 2006 se je Javno komunalno podjetje Radlje ob Dravi, d. o. o. (v nadaljevanju: JKP Radlje ob Dravi), katerega soustanoviteljici sta tudi Občina Muta in Občina Radlje ob Dravi, zadolžilo in s Probanko sklenilo pogodbo o deviznem kreditu v znesku 82.000 evrov (19.650 tisoč tolarjev) za obdobje dveh let. Kredit je namenjen za transportna sredstva. Iz družbene pogodbe je razvidno, da občine niso določile organa, ki bi odločal o soglasju za zadolževanje JKP Radlje ob Dravi, in tudi niso določile kriterijev za delitev obremenitev in prevzemanje obveznosti iz zadolževanja skupnega javnega podjetja. Iz družbene pogodbe je razvidno, da poslovni delež Občine Muta znaša 20,80 odstotka osnovnega kapitala, Občine Radlje ob Dravi pa 37,06 odstotka osnovnega kapitala. Občini Muta in Radlje ob Dravi nista izdali soglasja za zadolževanje JKP Radlje ob Dravi. V stanju zadolženosti obeh navedenih občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 smo upoštevali stanje dolga JKP Radlje ob Dravi iz pogodbe o deviznem kreditu v odstotku poslovnega deleža občin v družbi.

5.1.5 Občina Šmarje pri Jelšah

V letu 2005 se je OKP javno podjetje za komunalne storitve Rogaška Slatina, d. o. o., Rogaška Slatina (v nadaljevanju: OKP Rogaška Slatina), katerega soustanoviteljica je tudi Občina Šmarje pri Jelšah, zadolžilo in z EKO skladom sklenilo kreditno pogodbo za gradnjo čistilne naprave Šmarje pri Jelšah v znesku 80.000 tisoč tolarjev (333.834 evrov) za obdobje 12 let. OKP Rogaška Slatina je kredit najelo na podlagi soglasja za zadolževanje in poročta za zavarovanje kredita občinskega sveta Občine Šmarje pri Jelšah. Iz kreditne pogodbe je razvidno, da je OKP pridobilo sklepe občinskih svetov vseh občin ustanoviteljic in jih predložilo kreditodajalcu.

Statut OKP javno podjetje za komunalne storitve Rogaška Slatina, d. o. o. (v nadaljevanju: statut OKP), v 54. členu določa, da o soglasju za zadolževanje odločajo občinski sveti občin ustanoviteljic. Kredit je mogoče najeti, če se všteva v kvoto zadolževanja občine/občin, za območje/območja, za katero/katera se izvaja investicijski projekt. Organi odločanja o soglasju za zadolževanje skupnega javnega podjetja so določeni samo v statutu OKP, ki ga sprejme skupščina podjetja, niso pa določeni v aktu o ustanovitvi skupnega javnega podjetja, ki ga sprejmejo občinski sveti vseh občin ustanoviteljic. V aktu o ustanovitvi tudi niso določeni kriteriji za delitev obremenitev in prevzemanje obveznosti iz zadolževanja skupnega javnega podjetja. To je v nasprotju z drugim odstavkom 18. člena ZFO.

5.2 Zadolževanje in izdajanje poroštev pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje

ZJF v drugem odstavku 88. člena določa, da se lahko pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, zadolžujejo in izdajajo poročstva pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Občina mora v odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje (tretji odstavek 88. člena ZJF).

ZFO-1 od 25. 6. 2008 v prvem odstavku 10.g člena določa, da se lahko druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, zadolžujejo in izdajajo poročstva le:

- s soglasjem občine in
- pod pogoji, ki jih določi občinski svet, če
- imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.

Soglasje izda občinski svet (tretji odstavek 10.g člena ZFO-1). Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine (prvi odstavek 10.g člena ZFO-1). Občina mora v odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev (četrti odstavek 10.g člena ZFO-1).

Občine so odločujoč vpliv na upravljanje imele v naslednjih pravnih osebah:

- Občina Gornji Grad v Engu; v obdobju od 20. 1. 1998 do 22. 11. 2005 sta bila ustanovitelja Enga Občina Gornji Grad s 75-odstotnim poslovnim deležem in Smreka, d. o. o., Gornji Grad s 25-odstotnim poslovnim deležem, od 23. 11. 2005 pa je 100-odstotni lastnik Enga Občina Gornji Grad; občinski svet Občine Gornji Grad je 30. 8. 2007 sprejel sklep, da se 1. 9. 2007 uvede stečajni postopek Enga;
- Občina Miklavž na Dravskem polju ima v CATV, d. o. o., Miklavž na Dravskem polju 100-odstotni poslovni delež;
- Mestna občina Murska Sobota:
 - je imela v Industrijski coni Murska Sobota, družbi za investiranje in poslovanje z nepremičninami, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Industrijska cona Murska Sobota) do 26. 10. 2007 odločujoč vpliv na upravljanje; Industrijska cona Murska Sobota je na podlagi sklepa o izbrisu⁵² zaradi prenehanja po skrajšanem postopku z dne 26. 10. 2007 izbrisana iz sodnega registra,
 - ima v Sobota Centru, investicijskem podjetju, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Sobota Center) 60-odstotni poslovni delež.

V letih 2006 in 2007 se pravne osebe, v katerih so imele občine odločujoč vpliv na upravljanje, niso zadolževale ali izdajale poroštev.

⁵² Uradni list RS, št. 67/07. Sklep je postal pravnomočen 26. 9. 2007.

6. OBSEG ZADOLŽITVE OBČIN

6.1 Odplačilo dolga v letih 2006 in 2007 in zadolženost občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Pravila glede dovoljenega obsega zadolžitve določata ZFO in ZFO-1. Prvi odstavek 17. člena ZFO in drugi odstavek 10. člena ZFO-1 sta določala, da se občina lahko zadolži v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije, ob pogoju, da odplačilo glavnin in obresti v posameznem letu odplačila ni preseglo pet odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

Ne glede na omejitve iz prvega odstavka 17. člena ZFO in drugega odstavka 10. člena ZFO-1 so se občine na podlagi drugega odstavka 10. člena ZFO in tretjega odstavka 17. člena ZFO-1 zadolžile za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter za investicije, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, če odplačilo glavnin in obresti v posameznem letu ni preseglo dodatne tri odstotke realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, in doba odplačevanja ni bila daljša od ekonomske življenjske dobe investicije.

Odplačila dolga občin v letih 2006 in 2007 in stanje zadolženosti občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, ločeno po namenih iz prvega in drugega odstavka 17. člena ZFO oziroma drugega in tretjega odstavka 10. člena ZFO-1, je prikazano v tabelah 26 in 27 ter v prilogi 4 poročila.

Primerjali smo odplačila dolga v letih 2006 in 2007 z dovoljenim zneskom odplačila dolga. Ugotovljene nepravilnosti povzemamo v tabeli 26.

Tabela 26: Razlika med izvršenim in dovoljenim odplačilom dolga občin v letih 2006 in 2007

Občina	Leto	Osnova za izračun	Dovoljeno odplačilo dolga ⁵³	Izvršeno odplačilo dolga		Razlika med dovoljenim in izvršenim odplačilom dolga	
		v evrih ⁵⁴	v evrih (4)=(3)*(8 odstotkov)	v znesku	v odstotku (6)=(5):(3)*100	v znesku (7)=(5)-(4)	v odstotnih točkah (8)=(6)-(8 odstotkov)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Leto 2006							
Gornji Petrovci	2006	1.353.259	108.262	466.111	34,4	357.849	26,4
Kuzma	2006	3.241.187	259.293	379.540	11,7	120.247	3,7
Štore	2006	2.634.009	210.720	1.111.651	42,2	900.931	34,2
Leto 2007							
Gornji Petrovci	2007	1.467.255	117.380	121.808	8,3	4.428	0,3
Muta	2007	2.469.120	197.530	230.506 ⁵⁵	9,3	32.976	1,3
Štore	2007	2.237.160	178.973	573.408	25,6	394.435	17,6

Vir: podatki občin.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da je odplačilo glavnice in obresti dolga presegalo zakonsko dovoljeno mejo⁵⁶ prvega odstavka 17. člena ZFO oziroma drugega odstavka 10. člena ZFO-1 v:

- Občini Gornji Petrovci v letu 2006 za 26,4 odstotne točke oziroma za 85.755 tisoč dolarjev (357.849 evrov) in v letu 2007 za 0,3 odstotne točke oziroma za 4.428 evrov;
- Občini Kuzma v letu 2006 za 3,7 odstotne točke oziroma za 28.816 tisoč dolarjev (120.247 evrov);
- Občini Štore v letu 2006 za 34,2 odstotne točke oziroma za 215.899 tisoč dolarjev (900.931 evrov) in v letu 2007 za 17,6 odstotne točke oziroma za 394.435 evrov.

⁵³ Dovoljeno odplačilo dolga znaša osem odstotkov od osnove vsake posamezne občine.

⁵⁴ Preračunano iz tisoč dolarjev v evre, povezava s tabelo 4 v prilogi 4 poročila.

⁵⁵ V letu 2007 je Občina Muta v skladu z dogovorom SSRS prodala šest stanovanj, 60 odstotkov kupnine v skupnem znesku 130.734 evrov pa je kot predčasno odplačilo dolga na podlagi sklenjene posojilne pogodbe nakazala SSRS. Odplačilo glavnice in obresti Občine Muta v letu 2007 brez predčasnega odplačila dolga znaša 99.772 evrov, kar predstavlja štiri odstotke realiziranih prihodkov občine v letu 2006, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, in ne presega omejitev po določilu 10. člena ZFO-1.

⁵⁶ Upoštevali smo skupno odplačilo v višini osem odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna preteklega leta, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

Primerjali smo tudi stanje zadolžitve občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 po prvem odstavku 17. člena ZFO oziroma po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 z dovoljenim obsegom zadolževanja. Ugotovljene nepravilnosti povzemamo v tabeli 27.

Tabela 27: Razlika med stanjem, ugotovljenim v reviziji, in dovoljenim stanjem dolga občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Občina	Stanje dolga na dan 31. 12.	Dovoljeno stanje dolga	Stanje dolga, ugotovljeno v reviziji		Razlika med stanjem in dovoljenim stanjem dolga	
		v evrih	v evrih	v odstotku od osnove	v evrih	v odstotnih točkah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)–(3)	(7)=(5)–(20 odstotkov)
Leto 2006						
Gornji Grad	2006	334.523	744.400	44,5	409.877	24,5
Gornji Petrovci	2006	270.652	316.996	23,4	46.344	3,4
Štore	2006	526.803	2.947.897	111,9	2.421.094	91,9
Leto 2007						
Gornji Grad	2007	331.723	1.346.519	81,2	1.014.796	61,2
Gornji Petrovci	2007	293.451	404.002	27,5	110.551	7,5
Štore	2007	447.432	2.308.991	103,2	1.861.559	83,2

Vir: podatki občin.

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2006 po prvem odstavku 17. člena ZFO in na dan 31. 12. 2007 po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 presega dovoljeni obseg zadolžitve v:

- Občini Gornji Grad na dan 31. 12. 2006 za 24,5 odstotne točke oziroma za 98.223 tisoč tolarjev (409.877 evrov), na dan 31. 12. 2007 pa za 61,2 odstotne točke oziroma za 1.014.796 evrov;
- Občini Gornji Petrovci na dan 31. 12. 2006 za 3,4 odstotne točke oziroma za 11.106 tisoč tolarjev (46.344 evrov), na dan 31. 12. 2007 pa za 7,5 odstotne točke oziroma za 110.551 evrov;
- Občini Štore na dan 31. 12. 2006 za 91,9 odstotne točke oziroma za 580.191 tisoč tolarjev (2.421.094 evrov), na dan 31. 12. 2007 pa za 83,2 odstotne točke oziroma za 1.861.559 evrov.

Stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2007 po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 presega dovoljeni obseg zadolževanja v treh občinah (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Štore). Po naši oceni je stanje dovoljenega obsega dolgoročne zadolžitve preseženo tudi po 10.b členu ZFO-1 v dveh občinah (Gornji Petrovci, Štore), ker odplačilo dolga že v letu 2007 presega zakonsko dovoljeno mejo osem odstotkov realiziranih prihodkov in odhodkov proračuna v letu 2006, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Ob tem v izračunu niso upoštevana odplačila pravnih oseb, ki jim je občina dala poročila.

6.2 Stanje dolga na dan 31. 12. 2006 po namenih zadolžitve

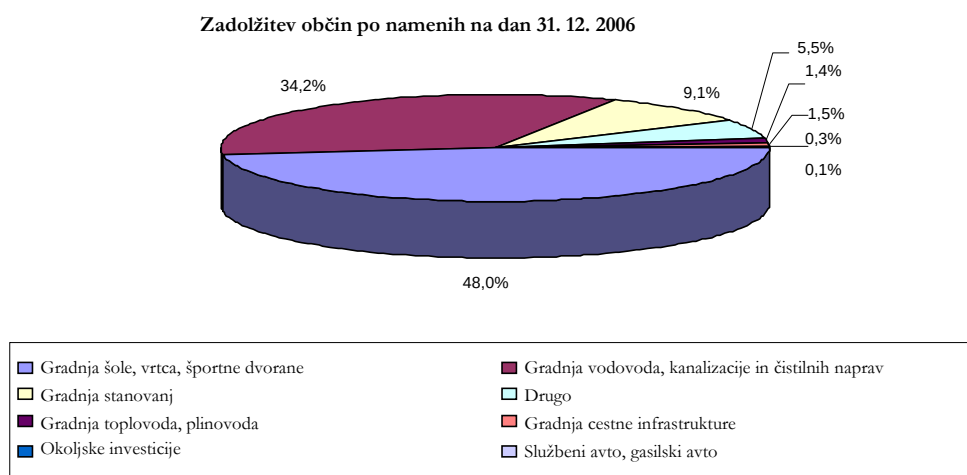
Stanje dolga na dan 31. 12. 2006 v 47 občinah⁵⁷ smo analizirali tudi po namenih in ugotovili naslednjo strukturo dolga:

Tabela 28: Zadolžitev občin po namenih

Namen zadolžitve	Stanje na dan 31. 12. 2006	
	v evrih	v odstotkih
Gradnja šole, vrtca, športne dvorane	16.787.819	48,0
Gradnja vodovoda, kanalizacije in čistilnih naprav	11.953.827	34,2
Gradnja stanovanj	3.171.753	9,1
Drugo	1.920.598	5,5
Gradnja toplovoda, plinovoda	513.433	1,5
Gradnja cestne infrastrukture	476.235	1,4
Okoljske investicije	94.104	0,2
Službeni avto, gasilski avto	25.722	0,1
Skupaj	34.943.491	100,0

Vir: izpolnjeni vprašalniki 47 občin.

Slika 5: Zadolžitev občin po namenih



Vir: izpolnjeni vprašalniki 47 občin.

⁵⁷ Za izpolnitev vprašalnika smo zaprosili 10 občin, pri katerih je potekala revizija, in 37 občin, ki niso bile vključene v revizijo.

Iz tabele 28 in s slike 5 je razvidno, da so se občine zadolževale predvsem za gradnjo šol, vrtcev in športnih dvoran ter za osnovne infrastrukture v občini.

Pojasnilo Občine Gornji Petrovci

Majhne občine so pri zagotavljanju denarnih sredstev za investicije in druge potrebe lokalne samouprave prepuščene lastni iznajdljivosti. Občina je pristojne institucije že večkrat opozarjala na neustrežnost kriterijev za določitev primerne porabe ter neustrežnost sofinanciranja investicij iz državnega proračuna. Občina meni, da bi bila pri investicijah za gradnjo šole, vodovoda, stanovanj in kulturnega doma upravičena do sofinanciranja iz državnega proračuna v višini 70 odstotkov upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost. Ker občina iz državnega proračuna ni pridobila sredstev v takšni višini, je imela težave s financiranjem, zato jih je reševala z zadolževanjem za navedene investicije.

7. POROČANJE O ZADOLŽEVANJU OBČINE IN PRAVNIH OSEB JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE

7.1 Predpisi, ki urejajo poročanje o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Občine morajo o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov (tretji odstavek 85. člena ZJF) ter o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja in izdajanju poroštev (četrty odstavek 88. člena ZJF) poročati MF na način in v rokih, ki jih predpiše minister, pristojen za finance. Zahteve glede poročanja o zadolževanju so zajete v ZJF in Pravilniku o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁵⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov iz leta 2004) in jih na kratko povzemamo:

- javni skladi, javni zavodi, agencije, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje (pravne osebe iz 88. člena ZJF), morajo ne glede na to, ali so izkazovali kakršno koli zadolženost, pošiljati podatke pristojni občini;
- občine morajo, ne glede na to, ali so izkazovale kakršno koli zadolženost, pošiljati MF podatke o zadolženosti občine in zadolženosti pravnih oseb iz 88. člena ZJF;
- podatke je treba letno in četrletno pošiljati na predpisanih obrazcih;
- najkasneje do 1. 9. tekočega koledarskega leta mora občina MF pošiljati podatke o nameravani zadolžitvi občine in pravnih oseb na ravni občine v naslednjih treh koledarskih letih;
- občine morajo poročati tudi o dejanskem zadolževanju in odplačilu dolga.

Od januarja 2008 velja Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁵⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov iz leta 2008), po katerem so občine poročale o zadolženosti za zadnje tromesečje 2007, in sporočale letne podatke za leto 2007. Pravilnik o pošiljanju podatkov iz leta 2008 od občin zahteva tudi poročanje o finančnih najemih.

Ocenjevali smo, ali zakoni in podzakonski predpisi dajejo dobro sistemsko podlago za poročanje o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin. Zanimalo nas je, ali sta zagotovljeni:

- popolnost poročanja (ali je zagotovljeno poročanje vseh pravnih oseb na ravni občine in poročanje o vseh pravnih poslih, ki pomenijo zadolževanje) in
- točnost poročanja (ali je zagotovljen nadzor nad točnostjo posredovanih podatkov).

⁵⁸ Uradni list RS, št. 100/04. V veljavi od 14. 9. 2004 do 11. 1. 2008.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 3/08. V veljavi od 12. 1. 2008.

Ugotovili smo, da:

- predpisi ne določajo, kdo izda seznam pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kot je to določeno za pravne osebe javnega sektorja na ravni države⁶⁰; MF nima baze podatkov vseh pravnih oseb, ki spadajo v sistem poročanja o zadolženosti občin, in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; predpisi sicer določajo vsaj dve ločeni evidenci, to je register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, ki ga na podlagi Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov⁶¹ vodi UJP, in register javnih podjetij, ki ga na podlagi Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenega evidentiranja različnih dejavnosti⁶² vodi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES); MF pri zagotavljanju popolnosti evidenc uporablja register, ki ga vodi UJP, in podatke, ki jih pošiljajo občine; predpisi ne določajo obveze po vzpostavitvi registra vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki morajo poročati o zadolževanju; brez registra vseh pravnih oseb in jasno določene obveze, kdo ga mora vzpostaviti, ni mogoče zagotoviti popolnosti poročanja, saj ni mogoče zagotoviti, da so v poslovni evidenci MF upoštevane vse pravne osebe javnega sektorja na ravni občine; kot primer navedimo, da poslovna evidenca MF v letu 2006 ne upošteva 45 pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine od skupno 79 pravnih oseb javnega sektorja desetih občin, v letu 2007 pa ne upošteva 39 pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine od skupno 76 pravnih oseb javnega sektorja desetih občin (povezava s točko 7.2 poročila);
- predpisi pri soustanoviteljstvu za pravne osebe na ravni občine ne določajo, kdo (ena ali vse občine ustanoviteljice) in kako (o celotni zadolženosti ali samo o delu zadolžitve, ki se nanaša na posamezno občino) poroča o zadolževanju skupnega javnega podjetja ali skupnega javnega zavoda, ki ga ustanovi več občin; brez jasnih pravil, kdo in kako poroča o zadolževanju skupnih javnih podjetij in skupnih javnih zavodov, ni mogoče zagotoviti popolnosti poročanja; od osmih v revizijo vključenih občin, ki imajo skupna javna podjetja in/ali skupne javne zavode, je sedem občin o zadolževanju teh poročalo nepopolno⁶³; Občina Šmarje pri Jelšah je o zadolževanju skupnega javnega podjetja poročala popolno, in sicer v celotnem znesku v skladu s sklepom občinskega sveta (povezava s točko 7.2 poročila);
- ZFO v četrtem odstavku 17. člena in ZFO-1 v petem odstavku 10. člena določata, da se v dovoljeni obseg zadolževanja občine poleg najetih posojil ali kreditov, izdanih vrednostnih papirjev, izdanih soglasij za zadolževanje javnih podjetij in javnih zavodov ter izdanih poroštev javnim podjetjem in javnim zavodom štejejo tudi finančni najemi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna; pravilnik o pošiljanju podatkov iz leta 2004 ni bil usklajen z ZFO in ZFO-1, ker občin ni zavezoval k poročanju o finančnih najemih, blagovnih kreditih in drugih oblikah pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev; MF je podatke o finančnih najemih, blagovnih kreditih in drugih oblikah pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 zbiralo na posebnem obrazcu "podatki po petem odstavku 10. člena ZFO-1" (v nadaljevanju: poseben obrazec); ugotovili smo, da je MF pridobilo poseben obrazec od vseh občin, vključenih v revizijo, vendar so štiri občine⁶⁴ posredovale nepopolne podatke o finančnih najemih, blagovnih kreditih in drugih oblikah pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev (povezava s točko 7.3 poročila);

⁶⁰ Vlada na predlog ministra, pristojnega za finance, izda seznam pravnih oseb javnega sektorja na ravni države (tretji odstavek 87. člena ZJF).

⁶¹ Uradni list RS, 46/03.

⁶² Uradni list RS, št. 53/07 in 65/08. Velja od 16. 6. 2007.

⁶³ Občina ni poročala o zadolževanju vseh javnih podjetij oziroma javnih zavodov, katerih soustanoviteljica je.

⁶⁴ Občina Gornji Petrovci, Občina Kuzma, Občina Muta, Občina Štore.

- pravilnik o pošiljanju podatkov iz leta 2004 v prvem odstavku 17. člena in pravilnik o pošiljanju podatkov iz leta 2008 v prvem odstavku 14. člena določata, da morajo občine na predpisanih obrazcih podatke o nameravani zadolžitvi v naslednjih treh koledarskih letih poslati MF najkasneje do prvega septembra tekočega koledarskega leta; odločitev o nameravani zadolžitvi sprejmejo občine ob sprejemanju proračuna; proračun mora biti sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša; ocenjujemo, da je rok 1. 9., do katerega morajo občine najkasneje poslati podatke o nameravani zadolžitvi v naslednjih treh koledarskih letih, glede na roke za sprejemanje proračuna, prezigoden; občine lahko posredujejo zgolj načrtovane podatke o zadolžitvi, ki jih občinski svet še ni potrdil; večina občin do 1. 9. tekočega leta za naslednje leto še nima sprejetega proračuna, zato MF pošiljajo prazne obrazce z navedbo, da proračun še ni sprejet;
- je za bilanco stanja, ki je sestavni del letnega poročila (21. člen Zakona o računovodstvu⁶⁵; v nadaljevanju: ZR) predpisana predložitev AJ PES, ki je pooblaščen za obdelovanje in objavljanje podatkov (prvi odstavek 51. člena ZR); zaključni računi, ki jih občine posredujejo MF, vsebujejo zgolj obrazložitve podatkov iz bilance stanja; MF nima podatkov iz bilanc stanja in torej tudi ne kontrolnih podatkov za preveritev podatkov o stanju zadolžitve občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki jih posredujejo občine, zato predlagamo, da jih pridobi od AJ PES.

Smotrnost poslovanja MF

Ocenjujemo, da predpisi v obdobju od leta 2006 do 2007 niso v celoti zagotavljali dobre systemske podlage za poročanje o zadolževanju. Predpisi niso določali odgovornosti za sestavo registra oziroma seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, brez registra pa popolnosti poročanja ni mogoče zagotoviti. Prav tako popolnost poročanja ni zagotovljena, če ni predpisana obveza predložitve podatkov o vseh poslih, ki štejejo v obseg zadolževanja, in če ni jasno predpisano, kdo in kako poroča o zadolženosti pravnih oseb v lasti več občin. Predpisi ne določajo, da morajo občine MF predložiti bilanco stanja, ki bi bila vir kontrolnih podatkov o stanju zadolženosti občine.

Pojasnili MF

Oblikovanje seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine bi bilo treba urediti v ZJF, podobno kot je urejeno za pravne osebe iz 87. člena ZJF, za katere seznam izda vlada. To pomeni, da bi bilo treba v ZJF določiti, da vsaka občina izda svoj seznam.

MF je glede kontrolnih podatkov pojasnilo, da kot vir podatkov uporablja premoženjske bilance občin.

Ukrepi MF

MF je navedlo, da Predlog Zakona o javnih financah (št. 411-10/2005/86 s 6. 5. 2008) v 164. členu že predvideva, da zaključni račun proračuna občine med drugim zajema tudi skupno bilanco stanja, to je nekonsolidiran seštevek postavk bilanc stanja neposrednih proračunskih uporabnikov občine.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

7.2 Zbiranje podatkov o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine morajo pristojni občini, ne glede na to, ali izkazujejo kakršno koli zadolženost, pošiljati podatke o:

- stanju zadolženosti, in sicer letno na obrazcu *stanje pravne osebe (letno)* in četrtno na obrazcu *stanje pravne osebe (kvartalno)*; 13. in 15. člen pravilnika o pošiljanju podatkov iz leta 2004 ter 10. in 12. člen pravilnika o pošiljanju podatkov iz leta 2008;
- nameravani zadolžitvi na obrazcu *ocena-občina-pravne osebe*; 17. člen pravilnika o pošiljanju podatkov iz leta 2004 ter 14. člen pravilnika o pošiljanju podatkov iz leta 2008.

Glede na pogostost poročanja (kvartalno in letno) računsko sodišče ocenjuje, da bi moralo biti poročanje podprto z računalniško aplikacijo, ki bi pravnim osebam javnega sektorja na ravni občine omogočala neposredno vnašanje podatkov v aplikacijo, pristojnim občinam pa po kontroli podatkov njihovo potrditev. Po oceni računskega sodišča bi občine morale preveriti pravočasnost, popolnost in točnost pridobljenih podatkov ter jih primerjati s podatki iz bilance stanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Za nadzor posredovanih podatkov, ki je potreben za pravilno in popolno poročanje o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, bi občine po oceni računskega sodišča morale imeti vzpostavljen register oziroma seznam

- pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine,
- sklenjenih pogodb o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Občine nimajo vzpostavljenega registra oziroma seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ter seznama sklenjenih pogodb o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Preverili smo, ali so občine od pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pridobile podatke o zadolževanju na predpisanih obrazcih. Ugotovitve povzemamo v tabeli 29.

Tabela 29: Pridobljeni podatki o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Občina	Leto 2006		Leto 2007	
	Število pravnih oseb na ravni občine	Število pravnih oseb, od katerih je občina pridobila podatke	Število pravnih oseb na ravni občine	Število pravnih oseb, od katerih je občina pridobila podatke
Gornji Grad				
javna podjetja	1	0	1	0
javni zavodi	2	1	2	1
skupni javni zavodi	1	0	1	0
pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv	1	0	1	0
<i>Skupaj</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>1</i>

Občina	Leto 2006		Leto 2007	
	Število pravnih oseb na ravni občine	Število pravnih oseb, od katerih je občina pridobila podatke	Število pravnih oseb na ravni občine	Število pravnih oseb, od katerih je občina pridobila podatke
Gornji Petrovci				
javna podjetja	1	1	1	1
javni zavodi	1	1	1	1
javni skladi	1	1	1	1
<i>Skupaj</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>3</i>
Kuzma				
javni zavodi	1	1	1	1
<i>Skupaj</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Lovrenc na Pohorju				
javni zavodi	1	1	1	1
skupni javni zavodi	1	0	1	0
<i>Skupaj</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
Miklavž na Dravskem polju				
javni zavodi	1	1	1	1
skupna javna podjetja	3	0	2	0
skupni javni zavodi	2	0	2	0
pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv	1	1	1	1
<i>Skupaj</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>2</i>
Murska Sobota				
javna podjetja	2	2	2	2
javni zavodi	10	10	10	10
skupni javni zavodi	7	4	7	4
pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv	2	0	1	0
javni skladi	1	1	1	1
<i>Skupaj</i>	<i>22</i>	<i>17</i>	<i>21</i>	<i>17</i>

Občina	Leto 2006		Leto 2007	
	Število pravnih oseb na ravni občine	Število pravnih oseb, od katerih je občina pridobila podatke	Število pravnih oseb na ravni občine	Število pravnih oseb, od katerih je občina pridobila podatke
Muta				
javni zavodi	1	1	1	1
skupna javna podjetja	1	0	1	0
skupni javni zavodi	8	0	8	0
<i>Skupaj</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>1</i>
Radlje ob Dravi				
javni zavodi	2	0	2	0
skupna javna podjetja	1	0	1	1
skupni javni zavodi	8	0	8	0
javni skladi	1	1	1	1
<i>Skupaj</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>12</i>	<i>2</i>
Šmarje pri Jelšah				
javni zavodi	3	3	3	3
skupna javna podjetja	1	1	1	1
skupni javni zavodi	7	2	7	2
<i>Skupaj</i>	<i>11</i>	<i>6</i>	<i>11</i>	<i>6</i>
Štore				
javna podjetja	1	1	0	0
javni zavodi	1	0	1	1
skupna javna podjetja	3	0	3	2
skupni javni zavodi	1	0	1	0
<i>Skupaj</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>5</i>	<i>3</i>
Vse občine skupaj	79	34	76	37

Viri: podatki občin o številu pravnih oseb javnega sektorja; obrazec *zbirno stanje (letno)* za leti 2006 in 2007 občin.

Osem občin (Gornji Grad, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah, Štore) v letih 2006 in 2007 ni pridobilo podatkov o zadolževanju vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, in sicer:

- v letu 2006 ena občina (Gornji Grad) od štirih, ki imajo javna podjetja, in v letu 2007 ena občina (Gornji Grad) od treh, ki imajo javna podjetja, ni pridobila podatkov o zadolževanju javnega podjetja, katerega ustanoviteljica je;
- v letu 2006 tri občine (Gornji Grad, Radlje ob Dravi, Štore) od desetih, ki imajo javne zavode, in v letu 2007 dve občini (Gornji Grad, Radlje ob Dravi) od desetih, ki imajo javne zavode, niso pridobile podatkov o zadolževanju vseh javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so;
- v letu 2006 štiri občine (Miklavž na Dravskem polju, Muta, Radlje ob Dravi, Štore) od petih, ki imajo skupna javna podjetja, in v letu 2007 tri občine (Miklavž na Dravskem polju, Muta, Štore) od petih, ki imajo skupna javna podjetja, niso pridobile podatkov o zadolževanju vseh javnih podjetij, katerih soustanoviteljice so;
- v letih 2006 in 2007 osem občin (Gornji Grad, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah, Štore) od osmih, ki imajo skupne javne zavode, niso pridobile podatkov o zadolževanju vseh javnih zavodov, katerih soustanoviteljice so.

V letih 2006 in 2007 osem občin (Gornji Grad, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah, Štore) ni pridobilo podatkov o zadolževanju od vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar pomeni, da ni pridobilo popolnih podatkov kot vir poročanja MF. Te občine v letih 2006 in 2007 tudi niso kontrolirale popolnosti pridobljenih podatkov o zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Smotrnost poslovanja občin

Občine v letih 2006 in 2007 niso imele vzpostavljenega registra oziroma seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine in tudi ne seznama sklenjenih pogodb o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. V letih 2006 in 2007 osem občin (Gornji Grad, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah, Štore) ni pridobilo podatkov o zadolževanju od vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar pomeni, da ni pridobilo popolnih podatkov in tudi ni kontroliralo popolnosti pridobljenih podatkov.

Ukrep Občine Lovrenc na Pohorju

Občina je predložila dopis, s katerim je 25. 2. 2009 skupni javni zavod (Zdravstveni dom dr. Adolfa Drolca Maribor) pozvala k pošiljanju podatkov (letnih in četrletnih) o stanju in spremembah zadolžitve v skladu s Pravilnikom o pošiljanju podatkov.

Ukrep Občine Gornji Grad

Občina je 8. 4. 2008 vse pravne osebe javnega sektorja na ravni občine z dopisom pozvala k pošiljanju podatkov (letnih in četrletnih) o stanju in spremembah zadolžitve v skladu s Pravilnikom o pošiljanju podatkov. V letu 2008 je od vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pridobila podatke o zadolževanju in stanju zadolževanja.

Ukrep Občine Miklavž na Dravskem polju

Občina je vzpostavila register pravnih oseb, v katerih ima delež na dan 31. 12. 2008.

7.3 Poročanje občin Ministrstvu za finance o zadolženosti

Občine morajo od pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na predpisanih obrazcih pridobiti podatke o njihovi zadolženosti in na predpisanih obrazcih poročati MF, in sicer o:

- stanju zadolženosti občine (četrtno in letno),
- stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine (četrtno in letno),
- nameravani zadolžitvi (ocena za občino in pravne osebe javnega sektorja na ravni občine),
- prijavi zadolžitve,
- prometu po zadolžitvi.

Za pravilno in popolno poročanje o zadolževanju

- pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine bi morale občine preveriti pravočasnost, popolnost in točnost pridobljenih podatkov (povezava s točko 7.2 poročila);
- občin bi morale občine imeti vzpostavljene kakovostne poslovne evidence kot vir podatkov za poročanje o stanju zadolženosti; poslovne evidence bi morale zajemati seznam:
 - sklenjenih pogodb o zadolžitvi občine,
 - izdanih poroštev,
 - izdanih soglasij za zadolžitev.

Poslovna evidenca o vseh poslih, ki pomenijo zadolžitev, občine ali pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine s podatki, kot so ročnost pogodbe, obdobja odplačevanja, višina obrokov, bi občini pomenila osnovo za spremljanje zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, načrtovanje zadolževanja v proračunu občine in poročanje MF.

Ugotovili smo, da nobena izmed občin nima računalniško podprtega seznama vseh poslov, ki so povezani z zadolžitvijo občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Preverili smo, ali so občine v letih 2006 in 2007 poročale MF na predpisanih obrazcih in v predpisanih terminih (četrtno in letno).

Pravilnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da so vse občine v letih 2006 in 2007 MF poročale v predpisanih terminih in na predpisanih obrazcih, in sicer o stanju zadolženosti občine in o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Preverili smo tudi, ali so občine MF posredovale popolne in točne letne podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Da bi ugotovili, ali so občine posredovale MF popolne in točne podatke, smo podatke iz posredovanih obrazcev primerjali s podatki o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki smo jih pridobili med revizijo (povezava s točkama 4. in 5. poročila).

Ugotovljene razlike povzemamo v tabelah od 30 do 33.

Tabela 30: Razlike glede zadolženosti občin med podatki, ki so jih občine posredovale MF, in stanjem zadolženosti, ugotovljenim v reviziji

v evrih

Občina	Stanje na dan 31. 12.	Stanje, ugotovljeno v reviziji	Poročanje MF	Razlika	Posel, o katerem občina ni poročala
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)
Leto 2006					
Gornji Petrovci	2006	2.890.611	1.993.824	896.787	dva dolgoročna in dva blagovna kredita, prevzem dolga
Kuzma	2006	1.079.824	417.293	662.531	finančni najemi
Muta	2006	1.591.571	1.589.906	1.665	finančni najem za osebno vozilo
Štore	2006	2.613.441	691.358	1.922.083	prevzemi dolgov pravne osebe zasebnega prava
Leto 2007					
Gornji Petrovci	2007	3.294.766	1.340.647	1.954.119	dva dolgoročna kredita, blagovni kredit, prevzem dolga
Kuzma	2007	1.017.534	401.243	616.291	finančni najemi
Štore	2007	2.330.425	808.098	1.522.327	prevzemi dolgov pravne osebe zasebnega prava

Viri: obrazec *stanje občine (letno)* za leti 2006 in 2007; *poseben obrazec* za leto 2006 občin; pogodbe o zadolženosti občin.

Tabela 31: Razlike glede danih poroštev med podatki, ki so jih občine posredovale MF, in stanjem, ugotovljenim v reviziji

v evrih

Občina	Stanje na dan 31. 12.	Stanje, ugotovljeno v reviziji	Poročanje MF	Razlika	Posel, o katerem občina ni poročala
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)
Leto 2006					
Gornji Grad	2006	1.350.271	558.788	791.483	izdano poroštvo pravni osebi zasebnega prava, izdana poroštva pravni osebi, v kateri ima občina odločujoč vpliv na upravljanje (nepravilni znesek)
Gornji Petrovci	2006	1.585.115	605.074	980.041	poroštvo javnemu podjetju, poroštvo javnemu stanovanjskemu skladu občine
Leto 2007					
Gornji Grad	2007	1.350.271	1.226.840	123.431	izdano poroštvo pravni osebi zasebnega prava
Gornji Petrovci	2007	1.050.938	532.168	518.770	poroštvo javnemu podjetju,

Viri: obrazec *stanje občine (letno)* za leti 2006 in 2007; poroštvne izjave o izdanih poroštvih občin; pogodbe o zadolževanju tistih pravnih oseb, katerim so občine izdale poroštva.

Tabela 32: Razlike glede zadolženosti javnih podjetij med podatki, ki so jih občine posredovale MF, in stanjem, ugotovljenim v reviziji

v evrih

Občina	Stanje na dan 31. 12.	Stanje, ugotovljeno v reviziji	Poročanje MF	Razlika	Posel, o katerem občina ni poročala MF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)
Leto 2006					
Gornji Grad	2006	117.643	0	117.643	zadolžitev javnega podjetja (JKP Komunala Gornji Grad)
Muta	2006	17.055	0	17.055	zadolžitev skupnega javnega podjetja (JKP Radlje ob Dravi)
Radlje ob Dravi	2006	30.387	0	30.387	zadolžitev skupnega javnega podjetja (JKP Radlje ob Dravi)
Leto 2007					
Gornji Grad	2007	95.021	0	95.021	zadolžitev javnega podjetja (JKP Komunala Gornji Grad)
Muta	2007	7.816	0	7.816	zadolžitev skupnega javnega podjetja (JKP Radlje ob Dravi)

Viri: obrazec *žbirno stanje (letno)* za leti 2006 in 2007; pogodbe o zadolženosti javnih podjetij, katerih ustanoviteljice oziroma soustanoviteljice so občine.

Tabela 33: Razlike glede zadolženosti pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, med podatki, ki so jih občine posredovale MF, in stanjem, ugotovljenim v reviziji

v evrih

Občina	Stanje na dan 31. 12.	Stanje, ugotovljeno v reviziji	Poročanje MF	Razlika	Posel, o katerem občina ni poročala MF
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)-(4)	(6)
Leto 2006					
Murska Sobota	2006	1.328.401	0	1.328.401	zadolžitev pravne osebe Sobota Center
Leto 2007					
Murska Sobota	2007	ni podatka	0	/	zadolžitev pravne osebe Sobota Center

Viri: obrazec *žbirno stanje (letno)* za leti 2006 in 2007; pogodbe o zadolženosti pravnih oseb, v katerih imajo občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Letni podatki o stanju zadolžitve občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki so jih občine posredovale MF, se razlikujejo od podatkov, ugotovljenih v reviziji. Podatki, posredovani MF:

- o stanju zadolženosti občine na dan 31. 12. 2006 v štirih občinah (Gornji Petrovci, Kuzma, Muta, Štore) in o stanju zadolženosti občine na dan 31. 12. 2007 v treh občinah (Gornji Petrovci, Kuzma, Štore) se ne ujemajo s stanjem zadolženosti občine, ugotovljenim v reviziji;
- o stanju izdanih poroštev občine na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 se v dveh občinah (Gornji Grad, Gornji Petrovci) ne ujemajo s stanjem izdanih poroštev občine, ugotovljenim v reviziji;
- o stanju zadolženosti javnih podjetij na dan 31. 12. 2006 v treh občinah (Gornji Grad, Muta, Radlje ob Dravi) in o stanju zadolženosti javnih podjetij na dan 31. 12. 2007 v dveh občinah (Gornji Grad, Muta) se ne ujemajo s stanjem zadolženosti javnih podjetij, ugotovljenim v reviziji;
- o stanju zadolženosti pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 se v eni občini (Murska Sobota) ne ujemajo s stanjem zadolženosti pravnih oseb, v katerih ima občina odločujoč vpliv na upravljanje, ugotovljenim v reviziji.

Smotrnost poslovanja občin

Občine nimajo vzpostavljene kakovostne poslovne evidence, ki bi bila podprta z računalniško aplikacijo in bi predstavljala vir podatkov za poročanje o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Sedem občin (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Štore) je MF posredovalo nepopolne in netočne podatke o zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine po stanju na dan 31. 12. 2006 in šest občin (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta, Štore) po stanju na dan 31. 12. 2007. Podatki, ki so jih navedene občine posredovale MF, se razlikujejo od podatkov, ugotovljenih v reviziji. Ugotovljene razlike znašajo skupno 6.748.076 evrov v letu 2006 in 5.442.849 evrov v letu 2007.

7.4 Spremljanje in kontroliranje podatkov o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na Ministrstvu za finance

Preverili smo, na kakšen način MF zbira, hrani in obdeluje prejete podatke, kakšne baze podatkov oblikuje in ali preverja pravočasnost, popolnost in pravilnost posredovanih podatkov.

Glede na pogostost poročanja (kvartalno in letno) in obseg posredovanih podatkov računsko sodišče ocenjuje, da bi moralo biti poročanje podprto z računalniško aplikacijo, ki bi občinam omogočala neposredno vnašanje podatkov v aplikacijo, MF pa po kontroli podatkov, njihovo vključitev v poslovno evidenco, kjer bi se zbirali vsi predpisani podatki. Poslovna evidenca bi morala vsebovati podatke o vseh pravnih poslih, ki pomenijo zadolžitve, in tudi o vseh pravnih osebah javnega sektorja na ravni občine. Po oceni računskega sodišča bi MF moralo preveriti pravočasnost, popolnost in točnost posredovanih podatkov ter jih primerjati s podatki iz bilance stanja.

MF nima oblikovanega registra pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občine MF podatke predložijo na predpisanih obrazcih v tiskani obliki ali v obliki računalniške datoteke v formatu Excel. MF preverja pravočasnost posredovanih podatkov in tiste občine, ki obrazcev za poročanje niso predložile v predpisanih rokih, pozove k predložitvi. Kljub pozivu MF nekatere občine podatkov ne predložijo.

MF na podlagi zbranih obrazcev oblikuje poslovno evidenco, v katero ne vnaša vseh podatkov iz obrazcev, ampak ročno vnaša le podatke o:

- stanju zadolženosti občine v preteklem letu in preteklem kvartalu ter
- stanju zadolženosti pravnih oseb iz 88. člena ZJF v preteklem letu in preteklem kvartalu.

Poslovna evidenca MF je izdelana v obliki računalniške datoteke v formatu Excel in ni podprta z računalniško aplikacijo.

MF je ob pripravi konsolidirane premoženjske bilance države in občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 podatke o stanju dolga občin in pravnih oseb na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, izkazane v svoji poslovni evidenci, primerjalo s podatki iz bruto bilanc neposrednih in posrednih uporabnikov proračunov občin za leti 2006 in 2007.

Preverili smo, ali so podatki o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v poslovni evidenci MF popolni in točni. Da bi ugotovili popolnost in točnost podatkov poslovne evidence MF, smo podatke iz poslovne evidence primerjali s podatki o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki smo jih pridobili med izvajanjem revizije. Razlike so prikazane v tabelah 34 in 35.

Tabela 34: Razlike v podatkih iz poslovne evidence MF in podatki, ugotovljenimi v reviziji, po stanju na dan 31. 12. 2006

v evrih

Občina	Stanje, ugotovljeno v reviziji	Poslovna evidenca MF	Razlika	Posli zadolževanja, ki jih ni v poslovni evidenci MF
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)–(3)	(5)
Gornji Grad				
občina	147.344	79.365	67.969	finančni najem, prevzemi finančnih najemov
pravne osebe	1.344.483	0	1.344.483	zadolžitev javnega podjetja (JKP Komunala Gornji Grad) in pravne osebe, v kateri ima občina odločujoč vpliv (Engo)
Gornji Petrovci				
občina	2.890.611	1.248.531	1.642.080	en dolgoročni in dva blagovna kredita, prevzemi dolga
Kuzma				
občina	1.079.824	409.268	670.556	finančni najemi
Lovrenc na Pohorju				
pravne osebe	0	30.412	30.412	poroštvo prostovoljnemu gasilskemu društvu
Miklavž na Dravskem polju				
občina	3.228.067	3.207.987	20.080	razloga za razliko ni mogoče oceniti
Murska Sobota				
pravne osebe	3.579.386	2.250.985	1.328.401	zadolžitev pravne osebe, v kateri ima občina odločujoč vpliv (Sobota Center)
Muta				
občina	1.591.571	1.589.906	1.665	finančni najem za osebno vozilo
pravne osebe	17.055	0	17.055	zadolžitev skupnega javnega podjetja (JKP Radlje ob Dravi)
Štore				
občina	2.613.441	1.251.786 ⁶⁶	1.361.655	prevzem finančnega najema, prevzem dolgov pravne osebe zasebnega prava

Viri: podatki občin; poslovna evidenca MF.

⁶⁶ Poslovna evidenca MF vključuje tudi stanje likvidnostnih kreditov, ki na dan 31. 12. niso zapadli.

Tabela 35: Razlike v podatkih iz poslovne evidence MF in podatki, ugotovljenimi v reviziji, po stanju na dan 31. 12. 2007

v evrih

Občina	Stanje, ugotovljeno v reviziji	Poslovna evidenca MF	Razlika	Posli zadolževanja, ki jih ni v poslovni evidenci MF
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)–(3)	(5)
Gornji Grad				
občina	93.175	68.517	24.658	prevzemi finančnih najemov
pravne osebe	1.321.861	0	1.321.861	zadolžitev javnega podjetja (JKP Komunala Gornji Grad) in pravne osebe, v kateri ima občina odločujoč vpliv (Engo)
Gornji Petrovci				
občina	3.294.766	1.196.279	2.098.487	dva dolgoročna kredita, trije blagovni krediti, prevzem dolga
pravne osebe	1.122.792	933.420	189.372	zadolžitev javnega podjetja
Kuzma				
občina	1.017.534	401.243	616.291	finančni najemi
Lovrenc na Pohorju				
pravne osebe	0	15.206	15.206	poroštvo prostovoljnemu gasilskemu društvu
Murska Sobota				
pravne osebe	ni podatka	2.089.016	/	zadolžitev pravne osebe, v kateri ima občina odločujoč vpliv (Sobota Center)
Muta				
pravne osebe	7.816	0	7.816	zadolžitev skupnega javnega podjetja (JKP Radlje ob Dravi)
Štore				
občina	2.330.425	1.166.289 ⁶⁶	1.164.136	prevzem dolgov pravne osebe zasebnega prava

Viri: podatki občin; poslovna evidenca MF.

MF:

- nima registra pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- ne kontrolira popolnosti posredovanih podatkov, in sicer:
 - ali občine poročajo o zadolžitvi vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
 - ali občine poročajo o vseh poslih zadolževanja;
- ne kontrolira podatkov o stanju zadolžitve občin s podatki iz bilance stanja občin;
- ne vodi podatkov o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine po posameznih poslih zadolževanja.

Smotrnost poslovanja MF

Ocenjujemo, da MF pri zagotavljanju popolnosti in točnosti podatkov o zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni bilo uspešno, saj so poslovne evidence MF nepopolne in netočne. MF nima podatkov iz bilance stanja občin kot virom podatkov za kontroliranje popolnosti in točnosti podatkov, ki jih posredujejo občine. Ker je sistem poročanja podatkov o zadolžitvi zasnovan na posredovanju podatkov v tiskani obliki in ročnem vnašanju podatkov v poslovno evidenco MF, je tveganje za nastanek napak veliko, ročno vnašanje podatkov pa zahteva nesorazmerno veliko porabo delovnega časa. Ocenjujemo, da MF pri spremljanju in nadzorovanju zadolževanja občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni bilo uspešno.

Ukrepi MF

MF je 3. 3. 2009 predložilo dokazje, da je začelo aktivnosti za vzpostavitev spletne aplikacije za poročanje o stanju in spremembah zadolžitve občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin. Zunanji izvajalec naj bi vzpostavil testno okolje do začetka naslednjega proračunskega leta.

7.5 Poročanje o zadolževanju občine občinskemu svetu

Zahteve glede poročanja občinskemu svetu so opredeljene v ZJF in Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁶⁷ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa).

Povzemamo glavne zahteve:

- sestavni del splošnega dela zaključnega računa proračuna je tudi račun financiranja, kjer se izkazujejo zadolževanje in odplačila dolgov (96. člen ZJF v povezavi z 10. členom ZJF);
- zaključni račun proračuna zajema obrazložitve (drugi odstavek 96. člena ZJF in 6. člen navodila o pripravi zaključnega računa);
- obrazložitev splošnega dela zaključnega računa zajema tudi zadolževanje proračuna z obrazložitvijo (7. člen navodila o pripravi zaključnega računa);
- obrazložitve podatkov iz bilance stanja zajemajo tudi podatke o neplačanih obveznostih iz preteklega leta, podatke o pogodbah o finančnem najemu, podatke o blagovnih kreditih (12. člen navodila o pripravi zaključnega računa).

⁶⁷ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07.

Poleg preveritve izpolnitve zakonskih zahtev smo ocenjevali tudi, ali je zadolženost občine v zaključnem računu predstavljena tako, da daje podatke o trenutnem stanju zadolženosti občine, izdanih poroštev in soglasjih za zadolžitev ter obveznostih iz zadolževanja v naslednjih proračunskih letih. Pomembna je kvaliteta poročanja v zaključnem računu občine z vidika popolnosti (upoštevane vse pravne osebe javnega sektorja na ravni občine, ne glede na to, ali so zadolžene ali ne, in vsi pravni posli zadolževanja), predstavitev obdobja zadolžitve (pogostosti odplačila anuitet in kdaj bodo odplačane), poročanja o namenih zadolžitve (informiranje o tem, za katere namene je občina zadolžena) in kazalnikov (najvišje stanje likvidnostnega dolga, stanje dolgoročnega dolga na prebivalca občine, stanje dolga v primerjavi s prihodki proračuna ipd.). Ugotovitve so povzete v tabeli 38. Poročanje občinskemu svetu je povezano z načrtovanjem navedenega področja v proračunu in mora slediti strukturi proračuna (povezava s točko 3 poročila).

Povzetek preveritev izpolnitve zakonskih zahtev glede poročanja občinskemu svetu je prikazan v tabelah 36 in 37.

Tabela 36: Obrazložitev podatkov glede zadolževanja v zaključnem računu proračuna

Občina	Leto	Ali je občina v IRF prikazala podatke o:		Ali je občina v obrazložitvah zaključnega računa proračuna prikazala podatke o:				
		zadolževanju	odplačilu dolga	zadolževanju in odplačilu dolga	stanju dolga na dan 31. 12.	finančnih najemih	blagovnih kreditih	neplačanih obveznostih
Gornji Grad	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Gornji Petrovci	2006	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Kuzma	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Lovrenc na Pohorju	2006	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
	2007	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
Miklavž na Dravskem polju	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Murska Sobota	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Muta	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Radlje ob Dravi	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Šmarje pri Jelšah	2006	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
	2007	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
Štore	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒

Viri: zaključni računi proračunov občin za leti 2006 in 2007.

Tabela 37: Predstavitev pravilnosti podatkov glede zadolževanja v zaključnem računu proračuna

Občina	Leto	Ali je občina v IRF prikazala pravilne podatke o:		Ali je občina v obrazložitvah zaključnega računa prikazala pravilne podatke o:				
		zadolževanju	odplačilu dolga	zadolževanju in odplačilu dolga	stanju dolga na dan 31. 12.	finančnih najemih	blagovnih kreditih	neplačanih obveznostih
Gornji Grad	2006	☒	☒	☐	☐	☐	jih ni imela	☐
	2007	☒	☒	☐	☐	☐	jih ni imela	☐
Gornji Petrovci	2006	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	2007	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kuzma	2006	☒	☒	☒	☐	☐	jih ni imela	☐
	2007	☒	☒	☒	☐	☐	jih ni imela	☐
Lovrenc na Pohorju	2006	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
	2007	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
Miklavž na Dravskem polju	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Murska Sobota	2006	☒	☒	☒	☐	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☐	☒	jih ni imela	☒
Muta	2006	☒	☒	☐	☐	☐	jih ni imela	☐
	2007	☒	☒	☐	☐	☐	jih ni imela	☐
Radlje ob Dravi	2006	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
	2007	☒	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	☒
Šmarje pri Jelšah	2006	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
	2007	☒	☒	☒	☒	jih ni imela	jih ni imela	jih ni imela
Štore	2006	☒	☒	☒	☐	☒	jih ni imela	☒
	2007	☐	☒	☐	☐	☒	jih ni imela	☒

Viri: zaključni računi proračunov občin za leti 2006 in 2007; podatki, ugotovljeni v reviziji.

Pravilnost poslovanja občin:

- dve občini (Gornji Petrovci, Štore) sta podatke o zadolževanju v IRF za leto 2007 napačno prikazali, ena občina (Gornji Petrovci) pa je v IRF za leti 2006 in 2007 napačno prikazala odplačilo dolga;
- zaključna računa proračunov dveh občin (Gornji Grad, Muta) za leti 2006 in 2007 ne zajemata obrazložitev zaključnega računa, kar ni v skladu z drugim odstavkom 96. člena ZJF in 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa, so pa pojasnila k izkazu prihodkov in odhodkov, pojasnila k izkazu računa financiranja in pojasnila k bilanci stanja obeh občin vključena v letno poročilo obeh občin za leti 2006 in 2007, ki jih je obravnaval in sprejel občinski svet;

- dve občini (Gornji Petrovci, Štore) sta v obrazložitvah zaključnega računa proračuna prikazali napačne podatke o zadolževanju in odplačilu dolga (Gornji Petrovci za leti 2006 in 2007, Štore za leto 2007);
- obrazložitve zaključnih računov proračunov dveh občin (Gornji Petrovci, Kuzma) za leti 2006 in 2007 ne zajemajo obrazložitvev podatkov iz bilance stanja, kar ni v skladu z 12. členom navodila o pripravi zaključnega računa;
- ena občina (Murska Sobota) v obrazložitvah podatkov iz bilance stanja ni prikazala podatkov o stanju dolga, ena občina (Štore) pa je v obrazložitvah podatkov iz bilance stanja prikazala napačne podatke o stanju dolga.

Tabela 38: Predstavitev ocene kvalitete poročanja v zaključnem računu proračuna

Občina	Leto	Ali je občina v zaključnem računu in obrazložitvah zaključnega računa proračuna zadolževanje in izdajanje poroštev predstavila:			
		popolno	s predstavitvijo obdobja zadolžitve	z opredelitvijo namenov zadolževanja	s kazalniki
Gornji Grad	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Gornji Petrovci	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Kuzma	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Lovrenc na Pohorju	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Miklavž na Dravskem polju	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Murska Sobota	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Muta	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Radlje ob Dravi	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Šmarje pri Jelšah	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒
Štore	2006	☒	☒	☒	☒
	2007	☒	☒	☒	☒

Vir: zaključni računi proračunov občin za leti 2006 in 2007.

Smotrnost poslovanja občin

Ugotovili smo, da občine v zaključnih računih proračuna za leti 2006 in 2007 niso predstavile vseh vidikov zadolževanja, saj:

- občine o zadolževanju niso poročale popolno;
- devet občin (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah, Štore) ni predstavilo obdobja zadolžitve;
- sedem občin (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Štore) ni predstavilo namenov zadolževanja.

Občine tudi niso oblikovale kazalnikov zadolževanja, s katerimi bi lahko občinskemu svetu predstavile na primer stanje dolgoročnega dolga na prebivalca občine, stanje dolga v primerjavi s prihodki občine. Poročanje občinskemu svetu bi bilo ob predstavitvi vseh navedenih elementov kvalitetnejše in bi občinskemu svetu dalo jasno predstavo o finančnem položaju občine glede zadolžitve.

Ukrep Občine Miklavž na Dravskem polju

Občina je v Letnem poročilu Občine Miklavž na Dravskem polju za leto 2008 in Predlogu zaključnega računa proračuna Občine Miklavž na Dravskem polju za leto 2008 predstavila kazalnik stanje dolgoročnega dolga na dan 31. 12. 2008 na prebivalca občine.

8. IZKAZOVANJE ZADOLŽEVANJA

ZJF v četrtem odstavku 11. člena določa, da se v računu financiranja izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter s financiranjem odplačil dolgov v računu financiranja. Pri likvidnostnem zadolževanju se v računu financiranja na koncu leta izkaže le razlika med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja v tekočem letu (drugi odstavek 90. člena ZJF).

Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁶⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o enotnem kontnem načrtu) določa, da se:

- na kontih skupine 50 (zadolževanje) izkazujejo zneski sredstev, pridobljenih iz najemanja kreditov, in sredstev, pridobljenih z izdajo vrednostnih papirjev; v tej skupini se na kontih kratkoročnega zadolževanja izkazujejo kratkoročno zadolževanje in odplačila kratkoročnega zadolževanja tekočega leta (48. člen);
- na kontih skupine 55 (odplačila dolga) izkazujejo odplačila glavnice od dolga na osnovi najetih kreditov ali z izdajo vrednostnih papirjev (49. člen);
- plačila obresti od kreditov izkazujejo v bilanci prihodkov in odhodkov na kontih skupine 40 (tekoči odhodki);
- prevzem dolga, finančni najem in blagovni krediti ne izkazujejo v razredu 5 (račun financiranja), temveč samo na kontih stanja.

Ocenjujemo, da zaradi izkazovanja neodplačanega likvidnostnega dolga konec leta v izkazu računa financiranja podatki o dolgoročni zadolžitvi v posameznem letu na ravni posamezne občine, posebej pa na ravni vseh občin, ne dajejo ustrezne slike o dolgoročnem zadolževanju. V računu financiranja bi bilo smiselno obe postavki ločevati.

Preverili smo pravilnost izkazovanja zadolževanja, odplačila dolga in obresti ter dolgoročnih finančnih obveznosti, drugih dolgoročnih obveznosti in potencialnih obveznosti iz izdanih poročev. Izkazovanje zadolževanja in odplačila dolga v IRF zaključnega računa proračuna za leti 2006 in 2007 ter obveznosti iz zadolževanja na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 po občinah je prikazano v tabeli 39. Povzetek napačno izkazanih obveznosti iz zadolževanja po stanju na dan 31. 12. 2007 je prikazan v tabelah od 40 do 44, po stanju na dan 31. 12. 2006 pa v prilogi 6.

⁶⁸ 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.

Tabela 39: Pravilnost izkazovanja zadolževanja in odplačila dolga v letih 2006 in 2007 ter obveznosti iz zadolževanja na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Občina	Ali je v IRF pravilno izkazano:				Ali so v BS na dan 31. 12. pravilno izkazane:					
	zadolževanje		odplačilo dolga		dolgoročne finančne obveznosti		druge dolgoročne obveznosti		potencialne obveznosti iz izdanih poroštev	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Gornji Grad	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Gornji Petrovci	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗
Kuzma	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Lovrenc na Pohorju	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Miklavž na Dravskem polju	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Murska Sobota	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Muta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Radlje ob Dravi	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Šmarje pri Jelšah	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Štore	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓

Viri: zaključni računi proračunov občin za leti 2006 in 2007; bilance stanja občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007; v reviziji ugotovljeno stanje obveznosti iz zadolževanja na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007.

Tabela 40: Zadolževanje v letu 2007

v evrih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)–(2)	(5)=(2)–(3)
Gornji Petrovci	0	379.000	379.000	0
Štore	420.420	603.809	183.609	0

Viri: zaključna računa proračuna občin za leto 2007; podatki o zadolževanju, ugotovljeni v reviziji.

Tabela 41: Odplačilo dolga v letu 2007

v evrih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)–(2)	(5)=(2)–(3)
Gornji Petrovci	38.557	52.249	13.692	0

Viri: zaključni račun proračuna občine za leto 2007; podatki o odplačilu dolga, ugotovljeni v reviziji.

Tabela 42: Dolgoročne finančne obveznosti občin na dan 31. 12. 2007

v evrih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)–(2)	(5)=(2)–(3)
Gornji Grad	68.517	93.175	24.658	0
Gornji Petrovci	1.196.278	2.673.181	1.476.903	0
Kuzma	23.964	401.243	377.279	0
Štore	301.647	1.386.607	1.084.960	0

Viri: bilance stanja občin na dan 31. 12. 2007; v reviziji ugotovljeno stanje dolgoročnih finančnih obveznosti občin na dan 31. 12. 2007.

Tabela 43: Druge dolgoročne obveznosti občin na dan 31. 12. 2007

v evrih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)–(2)	(5)=(2)–(3)
Gornji Petrovci	0	621.583	621.583	0
Muta	832.486	1.348.479	515.993	0

Viri: bilance stanja občin na dan 31. 12. 2007; v reviziji ugotovljeno stanje drugih dolgoročnih obveznosti občin na dan 31. 12. 2007.

Tabela 44: Potencialne obveznosti iz danih poroštev občin na dan 31. 12. 2007

v evrih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(2)-(3)
Gornji Petrovci	605.074	1.656.012	1.050.938	0
Murska Sobota	2.752.903	3.518.401	765.498	0
Muta	1.510.000	161.521	0	1.348.479

Viri: bilance stanja občin na dan 31. 12. 2007; v reviziji ugotovljeno stanje drugih dolgoročnih obveznosti občin na dan 31. 12. 2007.

Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov občin, smo ugotovili:

- dve občini (Gornji Petrovci, Štore) v računu financiranja zaključnega računa proračuna za leto 2007 nista pravilno izkazali zadolževanja; Občina Gornji Petrovci ni izkazala sredstev, pridobljenih iz najema posojila v znesku 379.000 evrov, kar ni v skladu z 48. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu; Občina Štore je razliko med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja izkazala v znesku 420.200 evrov, kar je za 183.609 evrov prenizko in s tem ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 90. člena ZJF;
- Občina Gornji Petrovci v računu financiranja zaključnega računa proračuna za leti 2006 in 2007 ni izkazala odplačila dolgoročnega dolga iz posojila za vodovod, in sicer v letu 2006 v znesku 4.688 tisoč tolarjev (19.563 evrov), v letu 2007 pa v znesku 13.692 evrov; s tem občina ni ravnala v skladu z 49. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu;
- dve občini (Gornji Petrovci, Kuzma) sta v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 napačno izkazali dolgoročne finančne obveznosti in štiri občine (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Štore) v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007;
- tri občine (Gornji Grad, Kuzma, Muta) so v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 napačno izkazale druge dolgoročne obveznosti in dve občini (Gornji Petrovci, Muta) v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007;
- tri občine (Gornji Petrovci, Murska Sobota, Muta) so v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 napačno izkazale potencialne obveznosti iz danih poroštev.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo ugotovljene nepravilnosti po posameznih občinah.

8.1 Občina Gornji Grad

Občina Gornji Grad v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 ni izkazala obveznosti iz finančnega najema za osebno vozilo v znesku 280 tisoč tolarjev (1.168 evrov), kar ni v skladu s 67. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu, ki določa, da se med drugimi dolgoročnimi finančnimi obveznostmi izkazujejo dolgoročne obveznosti iz financiranja in iz poslovanja.

V bilanci stanja na dan 31. 12. 2007 Občina Gornji Grad ni izkazala obveznosti iz prevzemov dolga v skupnem znesku 24.658 evrov, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 48. člena in tretjim odstavkom 66. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu v tretjem odstavku 48. člena določa, da se prevzem dolga, finančni najem in blagovni krediti ne evidentirajo v razredu 5 (računu financiranja), temveč samo na kontih stanja, v tretjem odstavku 66. člena pa določa, da se med dolgoročnimi finančnimi obveznostmi izkazujejo tudi obveznosti iz prevzema dolga.

8.2 Občina Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci v:

- računu financiranja zaključnega računa proračuna za leto 2007 ni izkazala sredstev, pridobljenih iz najema posojila v znesku 379.000 evrov, kar ni v skladu z 48. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu;
- računu financiranja zaključnega računa proračuna za leti 2006 in 2007 ni izkazala odplačila dolgoročnega dolga iz posojila za vodovod, in sicer v letu 2006 v znesku 4.688 tisoč tolarjev (19.563 evrov), v letu 2007 pa v znesku 13.692 evrov; občina ni ravnala v skladu z 49. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu;
- bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 ni izkazala:
 - dolgoročnih finančnih obveznosti iz dveh najetih dolgoročnih kreditov v skupnem znesku 168.438 tisoč tolarjev (702.879 evrov), kar ni v skladu s 66. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu, ki določa, da se med dolgoročnimi finančnimi obveznostmi izkazujejo prejeti zneski najetih finančnih kreditov;
 - potencialnih obveznosti iz danih poroštev v skupnem znesku 379.857 tisoč tolarjev (1.585.115 evrov), kar ni v skladu z 69. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu, ki določa, da se v izvenbilančni evidenci izkazujejo dana poroštva, hipoteke in drugi podatki o možnih obveznostih, ki še ne vplivajo na spremembo sredstev ali obveznosti do virov sredstev;
- v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007 ni izkazala:
 - dolgoročnih finančnih obveznosti iz dveh najetih dolgoročnih kreditov v skupnem znesku 949.650 evrov in iz prevzema dolga v znesku 527.253 evrov, kar ni v skladu s 66. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu;
 - drugih dolgoročnih obveznosti iz finančnega najema za osebno vozilo v znesku 27.323 evrov in iz blagovnih kreditov v skupnem znesku 594.260 evrov, kar ni v skladu s 67. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu;
 - potencialnih obveznosti iz danih poroštev v skupnem znesku 1.050.938 evrov, kar ni v skladu z 69. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

Ukrepi občine Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci je v poslovnih knjigah za leto 2008 izkazala potencialne obveznosti iz danih poroštev v izvenbilančni evidenci.

8.3 Občina Kuzma

Občina Kuzma v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 ni izkazala dolgoročnih finančnih obveznosti iz najetega dolgoročnega kredita v znesku 100.000 tisoč tolarjev (417.293 evrov), v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007 pa jih je izkazala v znesku 23.964 evrov, medtem ko dejansko znašajo 401.243 evrov. To je v nasprotju s 66. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

Občina Kuzma je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 druge dolgoročne obveznosti iz finančnega najema za vodovod izkazala v znesku 211.033 tisoč tolarjev (880.625 evrov), medtem ko dejansko znašajo 141.906 tisoč tolarjev (592.163 evrov). To je v nasprotju s 67. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

8.4 Mestna občina Murska Sobota

Mestna občina Murska Sobota porošstva, danega JSS Mestne občine Murska Sobota, ni izvenbilančno izkazala v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 v znesku 188.075 tisoč tolarjev (784.823 evrov) in v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007 v znesku 765.498 evrov, kar ni v skladu z 69. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

8.5 Občina Muta

Občina Muta je obveznosti iz sklenjene pogodbe o finančnem najemu za prizidek k osnovni šoli izkazala:

- v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006 med drugimi dolgoročnimi obveznostmi v znesku 176.024 tisoč tolarjev (734.535 evrov)⁶⁹, medtem ko dejansko znašajo 313.695 tisoč tolarjev (1.309.026 evrov), in v izvenbilančni evidenci v znesku 313.296 tisoč tolarjev (1.307.361 evrov⁷⁰), kar je napačno;
- v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007 med drugimi dolgoročnimi obveznostmi v znesku 832.486 evrov⁶⁹, medtem ko dejansko znašajo 1.348.479 evrov, in v izvenbilančni evidenci v znesku 1.348.479 evrov⁷⁰;

kar je v nasprotju s 67. in 69. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

⁶⁹ Nabavna vrednost z DDV.

⁷⁰ Nabavna vrednost, obresti, investicijsko vzdrževanje, zavarovanje in DDV.

8.6 Občina Štore

Občina Štore:

- je v računu financiranja zaključnega računa proračuna za leto 2007 razliko med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja izkazala v znesku 420.200 evrov, medtem ko dejansko znaša 603.809 evrov; občina ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 90. člena ZJF;
- v bilanci stanja na dan 31. 12. 2007 ni izkazala obveznosti iz prevzema dolgov pravne osebe zasebnega prava v skupnem znesku 1.084.960 evrov, kar je v nasprotju s 66. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

9. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Gornji Grad, Občine Gornji Petrovci, Občine Kuzma, Občine Lovrenc na Pohorju, Občine Miklavž na Dravskem polju, Mestne občine Murska Sobota, Občine Muta, Občine Radlje ob Dravi, Občine Šmarje pri Jelšah in Občine Štore glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, ter uspešnost uravnavanja zadolževanja Ministrstva za finance Republike Slovenije.

9.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

9.1.1 Občina Gornji Grad

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Gornji Grad glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v letu 2004 je sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 2.819 tisoč tolarjev (11.763 evrov), ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb, kar pomeni kršitev 6. člena Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti (znesek 947 tisoč tolarjev oziroma 3.952 evrov v letu 2006 in 1.168 evrov v letu 2007) – točka 4.2.3.1;
- v letih 1998 in od 2002 do 2005 je izdala pet poroštvenih izjav trem pravnim osebam zasebnega prava ter v letih od 1998 do 2000 štiri poroštvene izjave pravnim osebam, v kateri ima odločujoč vpliv na upravljanje, kar pomeni kršitev 19. člena Zakona o financiranju občin – točka 4.4.1;
- v letih 2004 in 2005 ni izdala soglasja k zadolžitvi javnega podjetja, kar pomeni kršitev prvega odstavka 18. člena Zakona o financiranju občin in 109. člena Statuta Občine Gornji Grad – točka 5.1.1;
- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2006 je za 24,5 odstotne točke oziroma za 98.223 tisoč tolarjev (409.877 evrov) preseglo zakonsko dovoljeno višino zadolžitve po prvem odstavku 17. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1;
- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2007 je za 61,2 odstotne točke oziroma za 1.014.796 evrov preseglo zakonsko dovoljeno višino zadolžitve po drugem odstavku 10. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Gornji Grad glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

9.1.2 Občina Gornji Petrovci

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Gornji Petrovci glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v letu 2007 je najela posojilo v znesku 379.000 evrov, sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 29.482 evrov in pogodbi o blagovnem kreditu v znesku 503.963 evrov, v odloku o proračunu in izkazu računa financiranja za leto 2007 pa zadolžitve ni načrtovala, kar pomeni kršitev drugega odstavka 5. člena Zakona o javnih financah – točka 3.1;
- v odloku o proračunu za leto 2007 ni določila obsega zadolževanja javnega stanovanjskega sklada, kar pomeni kršitev tretjega odstavka 88. člena Zakona o javnih financah, in obsega danih poroštev javnemu podjetju, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena Zakona o javnih financah – točka 3.1;
- v letu 2006 je najvišje stanje likvidnostne zadolžitve za 5,6 odstotne točke oziroma za 23.768 tisoč tolarjev (99.182 evrov) preseglo zakonsko dovoljeno višino petih odstotkov zadnjega sprejetega proračuna, v letu 2007 pa za 0,4 odstotne točke oziroma za 12.700 evrov, kar pomeni kršitev drugega odstavka 85. člena Zakona o javnih financah – točka 4.1.1;
- v letu 2006 je sklenila posojilno pogodbo za likvidnostno posojilo v znesku 35.000 tisoč tolarjev (146.053 evrov), ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb, kar pomeni kršitev 125. člena Zakona o javnih naročilih – točka 4.1.1;
- v letu 2007 je najela dolgoročno posojilo v znesku 379.000 evrov, ne da bi predhodno pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni kršitev prvega odstavka 85. člena Zakona o javnih financah, ne da bi izvedla postopek izbire posojilodajalca, kar pomeni kršitev Pravilnika o postopkih zadolževanja občin, in ne da bi sklenila pisno pogodbo o dolgoročnem posojilu, kar je v nasprotju s 50. členom Zakona o javnih financah (znesek 34.424 evrov v letu 2007) – točka 4.2.2.1;
- v letu 2004 je najela dolgoročno posojilo v znesku 145.000 tisoč tolarjev (605.074 evrov) pri pravni osebi zasebnega prava, ki ni banka ali sklad, kar pomeni kršitev 3. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin, in ne da bi za sklenitev pogodbe pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni kršitev prvega odstavka 85. člena Zakona o javnih financah – točka 4.2.2.1;
- v letu 2007 je sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 29.482 evrov, ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance za sklenitev pogodbe, kar pomeni kršitev sedmega odstavka 22. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 (znesek 4.696 evrov v letu 2007) – točka 4.2.3.2;
- v letu 2007 je sklenila dve pogodbi o blagovnem kreditu v skupnem znesku 503.963 evrov, ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance k sklenitvi pogodb, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 85. člena Zakona o javnih financah (znesek 35.682 evrov v letu 2007) – točka 4.2.4.1;
- v letu 2005 se je za plačilo računa v znesku 4.500 tisoč tolarjev (18.778 evrov) dogovorila obročno, torej kot blagovni kredit, ne da bi sklenila pisno pogodbo, kar pomeni kršitev 50. člena Zakona o javnih financah (znesek 1.000 tisoč tolarjev oziroma 4.172 evrov v letu 2006 in 9.532 evrov v letu 2007) – točka 4.2.4.1;
- v letu 2004 je sklenila pogodbo, s katero je prevzela dolg javnega stanovanjskega sklada in se s tem zadolžila, ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni kršitev 85. člena Zakona o javnih financah – točka 4.2.5.2;
- v letu 2004 je izdala poroštveno izjavo pravni osebi zasebnega prava, to je pravni osebi, ki ji glede na določila 19. člena Zakona o javnih financah ne bi smela izdati poroštev – točka 4.4.2;

- v letu 2007 je izdala dve poroštevni izjavi javnemu podjetju za skupni znesek 546.405 evrov, ki je za 21,5 odstotne točke oziroma za 443.363 evrov presegel dovoljeni znesek poroštev po 19. členu Zakona o financiranju občin; o izdaji poroštev ni odločal občinski svet Občine Gornji Petrovci, kar pomeni kršitev 119. člena Statuta Občine Gornji Petrovci – točka 4.4.2;
- v letu 2007 ni izdala soglasja k zadolžitvi javnega podjetja, ki je sklenilo pet pogodb o finančnem najemu, kar pomeni kršitev prvega odstavka 18. člena Zakona o financiranju občin, 119. člena Statuta Občine Gornji Petrovci in 11. člena Odloka o proračunu Občine Gornji Petrovci za leto 2007 – točka 5.1.2;
- v letu 2006 je odplačilo glavnice in obresti dolga za 26,4 odstotne točke oziroma za 85.755 tisoč tolarjev (357.849 evrov) preseglo zakonsko dovoljeni znesek odplačil po prvem odstavku 17. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1;
- v letu 2007 je odplačilo glavnice in obresti dolga za 0,3 odstotne točke oziroma za 4.428 evrov preseglo zakonsko dovoljeni znesek odplačil po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 – točka 6.1;
- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2006 je za 3,4 odstotne točke oziroma za 11.106 tisoč tolarjev (46.344 evrov) preseglo zakonsko dovoljeno višino zadolžitve po prvem odstavku 17. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1;
- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2007 je za 7,5 odstotne točke oziroma za 110.551 evrov preseglo zakonsko dovoljeno višino zadolžitve po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 – točka 6.1;
- obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leti 2006 in 2007 ne vsebujejo obrazložitve podatkov iz bilance stanja, kar pomeni kršitev 12. člena Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 7.5;
- v računu financiranja zaključnega računa proračuna občine za leti 2006 in 2007 ni izkazala odplačila dolga iz posojila, kar ni v skladu z 49. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 8.2;
- v računu financiranja zaključnega računa proračuna občine za leto 2007 ni izkazala sredstev, pridobljenih iz najema posojila, kar ni v skladu z 48. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 8.2.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Gornji Petrovci glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitve, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

9.1.3 Občina Kuzma

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Kuzma glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitve, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v letu 2005 je sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 3.970 tisoč tolarjev (16.567 evrov) v obdobju, ko sklepanje tovrstnih poslov ni bilo dovoljeno, kar pomeni kršitev četrtega odstavka 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (znesek 2.009 tisoč tolarjev oziroma 8.383 evrov v letu 2006) – točka 4.2.3.3;
- v letu 2006 je odplačilo glavnice in obresti dolga za 3,7 odstotne točke oziroma za 28.816 tisoč tolarjev (120.247 evrov) preseglo zakonsko dovoljeni znesek odplačil po prvem odstavku 17. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1;

- obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leti 2006 in 2007 ne vsebujejo obrazložitve podatkov iz bilance stanja, kar ni v skladu z 12. členom Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 7.5.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja občine glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Kuzma v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

9.1.4 Občina Lovrenc na Pohorju

Pozitivno mnenje

Menimo, da je Občina Lovrenc na Pohorju glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

9.1.5 Občina Miklavž na Dravskem polju

Pozitivno mnenje

Menimo, da je Občina Miklavž na Dravskem polju glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

9.1.6 Mestna občina Murska Sobota

Pozitivno mnenje

Menimo, da je Mestna občina Murska Sobota glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

9.1.7 Občina Muta

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Muta glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v letu 2006 je sklenila tri pogodbe za likvidnostna posojila v znesku 42.000 tisoč tolarjev (175.263 evrov) in v letu 2007 za eno likvidnostno posojilo v znesku 85.000 evrov, ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb, kar pomeni kršitev 16. člena Navodila za oddajo javnih naročil malih vrednosti – točka 4.1.2;
- v letu 2007 pri določitvi plačilnih rokov v petih primerih v razpisni dokumentaciji in v sklenjenih pogodbah ni upoštevala plačilnih rokov, določenih z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 – točka 4.2.4.2;

- v letu 2006 ni izdala soglasja k zadolžitvi skupnega javnega podjetja, kar pomeni kršitev 18. člena Zakona o financiranju občin – točka 5.1.4.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja občine glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Muta v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

9.1.8 Občina Radlje ob Dravi

Pozitivno mnenje

Menimo, da je Občina Radlje ob Dravi glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

9.1.9 Občina Šmarje pri Jelšah

Pozitivno mnenje

Menimo, da je Občina Šmarje pri Jelšah glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

9.1.10 Občina Štore

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Štore glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- v letu 2006 je sklenila pogodbo o finančnem najemu v znesku 33.992 tisoč tolarjev (141.845 evrov), v odloku o proračunu pa zadolžitve ni načrtovala, kar pomeni kršitev drugega odstavka 5. člena Zakona o javnih financah, ne da bi izvedla postopek javnega zbiranja ponudb, kar pomeni kršitev 6. člena Zakona o javnih naročilih, in ne da bi pridobila soglasja Ministrstva za finance za sklenitev pogodbe, kar pomeni kršitev šestega odstavka 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (znesek 37.701 evrov v letu 2007) – točki 3.3 in 4.2.3.4;
- v letu 2006 je najvišje stanje likvidnostne zadolžitve za 63,7 odstotne točke oziroma za 285.986 tisoč tolarjev (1.193.398 evrov) preseglo zakonsko dovoljeno višino petih odstotkov zadnjega sprejetega proračuna, v letu 2007 pa za 18,1 odstotne točke oziroma za 570.921 evrov, kar pomeni kršitev drugega odstavka 85. člena Zakona o javnih financah – točka 4.1.4;
- v letu 2001 je najela tri dolgoročna posojila v skupnem znesku 14.442 tisoč tolarjev (60.266 evrov), ne da bi predhodno pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni kršitev prvega odstavka 85. člena Zakona o javnih financah (znesek 2.544 tisoč tolarjev oziroma 10.616 evrov v letu 2006 in 9.008 evrov v letu 2007) – točka 4.2.2.2;

- v obdobju od leta 2001 do 2004 je sklenila štiri pogodbe, s katerimi je prevzela dolg pravne osebe zasebnega prava, in v letu 2006 dve pogodbi, s katerima je prevzela dolg javnega podjetja "v likvidaciji", ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni kršitev prvega odstavka 85. člena Zakona o javnih financah – točka 4.2.5.3;
- v letu 2002 je izdala poroštveno izjavo pravni osebi zasebnega prava, to je pravni osebi, ki ji glede na določila 19. člena Zakona o javnih financah ne bi smela izdati poroštva – točka 4.4.6;
- v letu 2006 je odplačilo glavnice in obresti dolga za 34,2 odstotne točke oziroma za 215.899 tisoč tolarjev (900.931 evrov) preseglo zakonsko dovoljeni znesek odplačil po prvem odstavku 17. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1;
- v letu 2007 je odplačilo glavnice in obresti dolga za 17,6 odstotne točke oziroma za 394.435 evrov preseglo zakonsko dovoljeni znesek odplačil po drugem odstavku 10. člena ZFO-1 – točka 6.1;
- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2006 je za 91,9 odstotne točke oziroma za 580.191 tisoč tolarjev (2.421.094 evrov) preseglo zakonsko dovoljeno višino zadolžitve po prvem odstavku 17. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1;
- stanje dolgoročne zadolžitve na dan 31. 12. 2007 je za 83,2 odstotne točke oziroma za 1.861.559 evrov preseglo zakonsko dovoljeno višino zadolžitve po drugem odstavku 10. člena Zakona o financiranju občin – točka 6.1;
- v računu financiranja zaključnega računa proračuna občine za leto 2007 je razliko med prejetimi in vrnjenimi sredstvi likvidnostnega zadolževanja napačno izkazala, kar pomeni kršitev drugega odstavka 90. člena Zakona o javnih financah – točka 8.6.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Štore glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

9.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja občin glede zadolžitve in pogodbenih razmerij, ki pomenijo zadolžitev, po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Glede vprašanja, *ali so bile občine pri načrtovanju zadolževanja in izdajanja poroštav uspešne*, smo ugotovili, da načrtovanje zadolževanja v odloku o proračunu v treh občinah (Gornji Petrovci v letu 2007, Murska Sobota in Štore v letu 2006) ni bilo popolno, saj občine niso načrtovale vseh poslov, ki štejejo v obseg zadolževanja. Štiri občine od šestih, ki so se v letih 2006 in 2007 zadolžile, izdale poroštvo ali soglasje za zadolžitev, v letu zadolžitve (Gornji Petrovci, Radlje ob Dravi, Štore), izdaje poroštva (Gornji Petrovci) ali soglasja za zadolžitev (Gornji Petrovci, Murska Sobota) v odloku o proračunu niso opredelile namena zadolžitve ali izdaje poroštva. Pet občin (Gornji Petrovci, Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Radlje ob Dravi, Štore) v proračunu tudi ni popolno predstavilo obstoječega stanja zadolžitve občine.

Glede vprašanja, *ali so bile občine pri izbiri načina zadolžitve ter odplačilu glavnice in obresti iz zadolževanja učinkovite*, smo ugotovili, da je samo Občina Gornji Petrovci sklepala raznovrstne posle zadolžitve. Občina Gornji Petrovci za izbiro načina zadolžitve ni izdelala nobene analize ali izračuna, s katerim bi stroškovno utemeljila razloge za izbrane posle zadolžitve. Glede na finančno situacijo občine, ki je izkoristila limite zadolževanja po Zakonu o financiranju občin, smo ocenili, da je občino pri zadolževanju vodila zgolj potreba po zagotovitvi finančnih sredstev, medtem ko sta bili tako zakonitost kot gospodarnost sklepanja poslov drugotnega pomena. Tudi druge tri občine (Lovrenc na Pohorju, Radlje ob Dravi, Šmarje pri

Jelšah), ki so sklepale posojilne pogodbe, in ena občina (Štore), ki je sklenila pogodbo o finančnem najemu, svoje izbire za posojilno pogodbo oziroma pogodbo o finančnem najemu niso posebej utemeljile s primerjavo stroškov z drugimi vrstami možnih poslov. Občine so 25 od 29 posojilnih pogodb, ki so bile po stanju na dan 31. 12. 2007 še neodplačane, sklenile z državnimi skladi in štiri s poslovnimi bankami. Pogodbe z državnimi skladi v 23 primerih vsebujejo določila o predčasnem vračilu dolgov, predvidevata jih tudi pogodbi dveh občin s poslovnimi bankami (Lovrenc na Pohorju, Šmarje pri Jelšah). Občina Lovrenc na Pohorju se je dogovorila za dobra izhodišča za upravljanje z dolgom, saj posojilna pogodba vsebuje določilo, da se stroški morebitnega predčasnega vračila kredita ne zaračunajo. Tri občine (Muta, Radlje ob Dravi, Štore) v pogodbah z državnim skladom nimajo posebej opredeljene možnosti predčasnega vračila posojila. V nobeni izmed posojilnih pogodb ni določena obveza letnega obveščanja o anuitetnih načrtih. Anuitetni načrti so po oceni računskega sodišča občini osnova za ustrezno načrtovanje obveznosti iz odplačila dolgov v naslednjem proračunskem letu. Čeprav so bile s pogoji zadolžitve pri enem izmed državnih javnih skladov nezadovoljne vse tri pri njem zadolžene občine (Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta) in so menile, da so pogoji v poslovnih bankah ugodnejši, refinanciranja dolgov v letih 2006 in 2007 ni izvedla nobena izmed občin.

Glede vprašanja, *ali so občine pri izdajanju poroštev in soglasij ravnale učinkovito*, smo ugotovili, da, razen Občine Gornji Petrovci, občine v letih 2006 in 2007 niso izdajale poroštev. Prav tako občine, razen Mestne občine Murska Sobota, ki je v letu 2006 izdala soglasje za zadolžitev javnega podjetja, v letih 2006 in 2007 niso izdajale soglasij za zadolžitev. Brez soglasja občine ustanoviteljice se je v letu 2007 zadolžilo javno podjetje Občine Gornji Petrovci. Brez soglasij občin soustanoviteljic se je v letu 2006 zadolžilo tudi javno podjetje občin Muta in Radlje ob Dravi. Občina Gornji Petrovci pri izdajanju poroštev v letu 2007 ni ravnala učinkovito, ker ni utemeljila razlogov za izdajo poroštev s primerjavo različnih možnosti, analizo stroškov in vplivom na dovoljeni obseg zadolževanja občine. Prav tako tudi občini (Gornji Petrovci, Murska Sobota), ki sta v letih 2006 in 2007 izdajali soglasja za zadolžitev, nista ravnali učinkovito, ker nista utemeljili razlogov za izdajo soglasij za zadolžitev, nista izdelali analize stroškov in nista ocenili vpliva na dovoljeni obseg zadolževanja občine. Občina, ki je izdajala poročila (Gornji Petrovci), in občine, ki so izdajale ali bi morale izdajati soglasja za zadolžitev (Gornji Petrovci, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi), tudi nimajo izdelanih notranjih pravil in meril za izdajanje poroštev in soglasij za zadolžitev. Tudi druge občine, ki sicer v letih 2006 in 2007 niso izdajale poroštev ali soglasij, a so jih izdale v preteklih obdobjih in izkazujejo stanje na dan 31. 12. 2007, nimajo izdelanih notranjih pravil in meril za njihovo izdajanje in jih tudi niso imele v času izdaje. Stanje izdanih poroštev pomembno vpliva na stanje dolga na dan 31. 12. 2007 v treh občinah, saj v Občini Gornji Grad precej presega zadolžitev občine, v Občini Gornji Petrovci znaša 50,3 odstotka njene zadolžitve, v Mestni občini Murska Sobota pa znaša 30,4 odstotka njene zadolžitve. V dveh občinah (Gornji Grad in Šmarje pri Jelšah) dolg javnih podjetij pomembno vpliva na obseg njihove zadolžitve na dan 31. 12. 2007, saj v Občini Gornji Grad presega zadolžitev občine, v Občini Šmarje pri Jelšah pa znaša 30,4 odstotka njene zadolžitve. V Mestni občini Murska Sobota, ki ima zadolžen javni sklad, dolg javnega sklada znaša 37,3 odstotka njene zadolžitve. Izdana poročila so se kot posebno problematična izkazala pri Občini Gornji Grad, ki je v letu 2003 prejela sklep o izvršbi v znesku 133.908 tisoč tolarjev (558.788 evrov). Izvršba se nanaša na posle, ki jih Občina Gornji Grad ne bi smela sklepati, in sicer na izdana poročila pravni osebi, v kateri ima občina odločujoč vpliv na upravljanje. Unovčena poročila so Občini Gornji Grad povzročala težave pri izvajanju obveznih nalog občine, ker so predmet izvršbe denarna sredstva na računu občine. Za zagotavljanje osnovnih nalog je Občini Gornji Grad do 10. 5. 2005 ostalo na računu 28.478 tisoč tolarjev (118.837 evrov) mesečno, od 11. 5. 2005 pa 35.998 tisoč tolarjev (150.216 evrov) mesečno.

Glede vprašanja, *ali so občine pri poročanju o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ravnale uspešno*, smo ugotovili, da občine nimajo vzpostavljenega registra oziroma seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine in tudi ne seznama sklenjenih pogodb o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. V letih 2006 in 2007 občine Gornji Grad, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah in Štore niso pridobile podatkov o zadolževanju od vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar pomeni, da niso pridobile popolnih podatkov in tudi niso kontrolirale popolnosti pridobljenih podatkov. Občine nimajo vzpostavljene kakovostne poslovne evidence, ki bi bila podprta z računalniško aplikacijo in bi predstavljala vir podatkov za poročanje o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občine Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi in Štore so Ministrstvu za finance posredovale nepopolne in netočne podatke o zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine po stanju na dan 31. 12. 2006, občine Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta in Štore pa po stanju na dan 31. 12. 2007. Podatki, ki so jih občine posredovale Ministrstvu za finance, se razlikujejo od podatkov, ki smo jih ugotovili v reviziji. Ugotovljene razlike znašajo skupno 6.748.076 evrov v letu 2006 in 5.442.849 evrov v letu 2007. Občine v zaključnih računih proračuna za leti 2006 in 2007 niso predstavile vseh vidikov zadolževanja, saj o zadolževanju niso poročale popolno (to je o vseh poslih, ki vplivajo na stanje zadolženosti), niso predstavile obdobja (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Lovrenc na Pohorju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah, Štore) in namenov zadolžitve (Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Štore). Prav tako niso oblikovale kazalnikov zadolževanja (na primer stanje dolgoročnega dolga na prebivalca občine, stanje dolga v primerjavi s prihodki občine), s katerimi bi predstavile finančni položaj občine in izboljšale kakovost poročanja občinskemu svetu.

9.3 Mnenje o uspešnosti uravnavanja zadolževanja

Glede vprašanja, *ali je Ministrstvo za finance z izračunom dovoljenega obsega zadolževanja občin uspešno uravnavalo zadolževanje občin*, smo ocenili, da predpisi v obdobju od leta 2006 do 2007 niso dajali dobre podlage pri postopkih zadolževanja. V sistemu upravnega nadzora Ministrstva za finance niso upoštevani vsi posli občine, ki štejejo v dovoljeni obseg zadolžitve, kjer posebej opozarjamo na dajanje poroštev občine. Razpršenost zakonskih določil glede zadolževanja v treh zakonih ni primerna, ne samo zaradi razpršenosti zakonskih določb, ampak tudi zaradi njihove medsebojne neusklajenosti. Postopki pridobivanja soglasij Ministrstva za finance so bili večino obdobja predpisani le za najetje dolgoročnih posojil, ne pa tudi za finančni najem in blagovne kredite, kar pomeni, da pogoji za sklenitev treh glavnih vrst poslov, ki vplivajo na stanje zadolžitve občin, niso bili enaki. Postopek za pridobitev soglasja za sklenitev blagovnega kredita še vedno ni predpisan, zato ni vzpostavljen nadzor nad ugotavljanjem, ali je takšna zadolžitev za občino ugodnejša od posojila ali finančnega najema, kot je to primer pri drugih dveh oblikah zadolžitve. Kot neustrezno ocenjujemo tudi različno predpisovanje postopka oddaje javnega naročila v zakonu o javnih naročilih in pravilnikih o postopkih zadolževanja občin.

Ministrstvo za finance z načinom izračuna dovoljenega obsega zadolževanja občine ni uspešno uravnavalo zadolževanja občin zato, ker je izračun dovoljenega obsega zadolževanja občine upošteval časovno zaporedje najemanja kreditov, ne glede na njihov namen. S tem je Ministrstvo za finance po naši oceni zaostriло pogoje zadolževanja občin. Ocenjujemo, da bi moral biti pri izračunu dovoljenega obsega zadolžitve temeljnega pomena namen zadolžitve, ne glede na vrstni red najemanja kreditov. Upoštevati je treba tudi, da občine najprej najemajo kredite za opravljanje osnovnih nalog občine, celo za zagotavljanje zakonskih zahtev (npr. glede zagotavljanja devetletne osnovne šole), ki so praviloma zajete v namenih iz

drugega odstavka 17. člena Zakona o financiranju občin oziroma tretjega odstavka 10. člena Zakona o financiranju občin (ZFO-1). Ministrstvo za finance je v soglasjih (soglasje k začetku postopka zadolževanja, soglasje k zadolžitvi) občine seznanilo zgolj s končnim zneskom dovoljene zadolžitve, ni pa jim predstavilo parametrov, na katerih temelji izračun Ministrstva za finance.

Glede vprašanja, *ali je Ministrstvo za finance vzpostavilo učinkovit sistem izdajanja soglasij pri postopkih zadolževanja občin*, smo ocenili, da je Ministrstvo za finance delno vzpostavilo učinkovit sistem izdajanja soglasij s tem, ko je z notranjimi akti (protokol iz leta 2003, protokol iz leta 2007) podrobneje opredelilo postopke izdaje soglasij in predpisalo nekaj pomembnih dejanj (preveritev konkurenčnosti ponudb, poročila finančnih in pravnih svetovalcev in končne različice pogodbe) in evidenc (evidenca izdanih soglasij k začetku postopka zadolževanja, evidenca izdanih soglasij k zadolžitvi) ter izjav (izjava o finančni zadolžitvi, izdanih poročstvih in soglasjih k zadolževanju, izjava o finančnih najemih in blagovnih kreditih) in ju objavilo na spletni strani Ministrstva za finance. Za povečanje učinkovitosti vzpostavljenega sistema izdajanja soglasij bi po naši oceni Ministrstvo za finance moralo poslovne evidence izdanih soglasij podpreti z računalniško aplikacijo in jo povezati s poslovno evidenco stanja zadolžitve.

Glede vprašanja, *ali je Ministrstvo za finance uspešno spremljalo in nadzorovalo zadolževanje občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin*, smo ocenili, da predpisi v obdobju od leta 2006 do 2007 niso v celoti zagotavljali dobre sistemske podlage za poročanje o zadolževanju. Predpisi niso določali odgovornosti za sestavo registra oziroma seznama pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, brez registra pa popolnosti poročanja ni mogoče zagotoviti. Popolnost poročanja tudi ni zagotovljena, če ni predpisana obveza predložitve podatkov o vseh poslih, ki štejejo v obseg zadolževanja, in če ni jasno predpisano, kdo in kako poroča o zadolženosti pravnih oseb v lasti več občin. Predpisi ne določajo, da morajo občine Ministrstvu za finance predložiti bilanco stanja kot vir kontrolnih podatkov o stanju zadolženosti občine.

Ocenjujemo tudi, da *Ministrstvo za finance pri zagotavljanju popolnosti in točnosti podatkov o zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin ni bilo uspešno, saj so poslovne evidence Ministrstva za finance nepopolne in netočne*. Ministrstvo za finance nima podatkov iz bilance stanja občin za kontroliranje popolnosti in točnosti podatkov, ki jih posredujejo občine. Ker je sistem poročanja podatkov o zadolžitvi zasnovan na posredovanju podatkov v tiskani obliki in ročnem vnašanju podatkov v poslovno evidenco Ministrstva za finance, je tveganje za nastanek napak veliko, ročno vnašanje podatkov pa zahteva nesorazmerno veliko porabo delovnega časa. Ocenjujemo, da Ministrstvo za finance pri spremljanju in nadzoru zadolževanja občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni bilo uspešno.

10. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

10.1 Občina Gornji Grad

Občina Gornji Grad mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Gornji Grad mora v odzivnem poročilu izkazati ukrepe za:

- izračun stanja zadolženosti na dan 31. 12. 2008 glede na zakonska določila zaradi ocene, ali je občina v skladu z zakonodajo iz leta 2008 prezadolžena ali ne, in oceno potencialnih ukrepov za usklajitev dejanskega stanja zadolženosti z zakonsko predpisanim.

Po drugem odstavku 29. člen ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁷¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

⁷¹ Tretja točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Gornji Grad krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

10.2 Občina Gornji Petrovci

Občina Gornji Petrovci mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Gornji Petrovci mora v odzivnem poročilu izkazati ukrepe za:

- izračun stanja zadolženosti na dan 31. 12. 2008 glede na zakonska določila zaradi ocene, ali je občina v skladu z zakonodajo iz leta 2008 prezadolžena ali ne, in oceno potencialnih ukrepov za usklajitev dejanskega stanja zadolženosti z zakonsko predpisanim.

Po drugem odstavku 29. člen ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁷¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Gornji Petrovci krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

10.3 Občina Kuzma

Odzivno poročilo ni potrebno, ker nepravilnosti, ki so bile razkrite med revizijskim postopkom, ni mogoče odpraviti.

10.4 Občina Lovrenc na Pohorju

Odzivno poročilo ni potrebno, ker nepravilnosti, ki so bile razkrite med revizijskim postopkom, ni mogoče odpraviti.

10.5 Miklavž na Dravskem polju

Odzivno poročilo ni potrebno, ker med revizijskih postopkom nepravilnosti niso bile razkrite.

10.6 Mestna občina Murska Sobota

Odzivno poročilo ni potrebno, ker nepravilnosti, ki so bile razkrite med revizijskim postopkom, ni mogoče odpraviti.

10.7 Občina Muta

Odzivno poročilo ni potrebno, ker nepravilnosti, ki so bile razkrite med revizijskim postopkom, ni mogoče odpraviti.

10.8 Občina Radlje ob Dravi

Odzivno poročilo ni potrebno, ker nepravilnosti, ki so bile razkrite med revizijskim postopkom, ni mogoče odpraviti.

10.9 Občina Šmarje pri Jelšah

Odzivno poročilo ni potrebno, ker med revizijskih postopkom nepravilnosti niso bile razkrite.

10.10 Občina Štore

Občina Štore mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Štore mora v odzivnem poročilu izkazati ukrepe za:

- izračun stanja zadolženosti na dan 31. 12. 2008 glede na zakonska določila zaradi ocene, ali je občina v skladu z zakonodajo iz leta 2008 prezadolžena ali ne, in oceno potencialnih ukrepov za uskladitev dejanskega stanja zadolženosti z zakonsko predpisanim.

Po drugem odstavku 29. člen ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁷¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Štore krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

11. PRIPOROČILA

Občinam Gornji Grad, Gornji Petrovci, Kuzma, Lovrenc na Pohorju, Miklavž na Dravskem polju, Murska Sobota, Muta, Radlje ob Dravi, Šmarje pri Jelšah in Štore priporočamo, naj:

- v proračunu in zaključnem računu ne glede na to, ali se namerava občina v tekočem letu zadolžiti oziroma se je zadolžila ali ne, predstavijo stanje zadolžitve občine na način, da so navedeni vsi posli občine, ki vplivajo na to stanje (dolgoročna posojila občine, finančni najemi, blagovni krediti), potencialne obveznosti občine iz danih poroštev, dana soglasja za zadolžitev pravnim osebam javnega sektorja na ravni občine, predstavljeni nameni zadolžitve, danih poroštev ali soglasij za zadolžitev, obdobje zadolžitve in višino letnih obveznosti v obdobju zadolžitve;
- v proračunu in zaključnem računu oblikujejo vsaj dva kazalnika, in sicer kazalnik zadolžitve občine na prebivalca občine in kazalnik zadolžitve občine skupaj s pravnimi osebami na ravni občine na prebivalca občine;
- analizirajo stroške, prednosti in slabosti različnih oblik zadolžitve občine zato, da za zadolžitev izberejo možnost, ki je za občino najbolj gospodarna;
- vsaj enkrat letno preverijo obrestne mere in druge stroške zadolžitve na finančnih trgih in proučijo možnosti refinanciranja dolgov zaradi znižanja stroškov obstoječe zadolžitve;
- ob sklenitvi pogodbe o dolgoročnem posojilu pozornost namenijo sklenitvi pogodbe s čim ugodnejšimi pogoji za primer predčasnega vračila posojila, v pogodbi naj predvidijo tudi obveznost banke, da občini v ustreznih časovnih intervalih posreduje podatke, ki jih občina potrebuje za upravljanje z dolgom in za poročanje Ministrstvu za finance;
- vzpostavijo register oziroma seznam pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- izdelajo merila za izdajo poroštev in soglasij za zadolžitev ter notranja pravila (tudi zahtevanih dokumentov za izdajo poroštev ali soglasja) glede postopka dodelitve poroštev;
- izdelajo računalniško podprto poslovno evidenco o zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ki bo osnova za poročanje o zadolženosti Ministrstvu za finance.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- prouči zakonska določila glede zadolževanja občin in ob spremembah Zakona o javnih financah predlaga njihovo poenotenje;
- razširi upravni nadzor nad zadolževanjem na vse posle, ki vplivajo na dovoljeno stanje zadolžitve občine;
- ob spremembah Zakona o javnih financah predlaga določitev ničnosti pogodbenih določil tudi za poročstva, ki so dana pravnim osebami, ki jim občina v skladu z zakonodajo ne bi smela dati poroštev;
- spremeni predpisane načine poročanja o kratkoročnem zadolževanju na način, da bo v računu financiranja ločeno prikazana dolgoročna zadolžitev in del kratkoročne zadolžitve, ki se prenaša v naslednje proračunsko leto;

- prouči, ali je najemanje blagovnih kreditov mogoče nadzirati, in jih bodisi prepove ali pa predpiše obvezo po najemanju v pisni obliki in predpiše tudi postopek najema blagovnega kredita zato, da so v postopku upravnega nadzora Ministrstva za finance upoštevane vse možne oblike zadolžitve in da je tudi v takem primeru občina dolžna utemeljiti, da je ta oblika zadolžitve ugodnejša od drugih;
- prouči možnost izločitve prihodkov od prodaje premoženja iz osnove, od katere je določena dovoljena višina zadolževanja, saj lahko ti prihodki nesorazmerno povečajo dovoljeno osnovo za zadolževanje v naslednjem proračunskem letu;
- prouči, ali je s podzakonskim aktom predpisana meja za najetje neodvisnega finančnega svetovalca določena v razmerju z vrednostjo posla zadolževanja, še posebej, če upoštevamo, da zahtevane kvalifikacije finančnega in pravnega svetovalca niso jasno določene, in če vrednosti primerjamo z mejnimi vrednostmi iz zakona o javnem naročanju;
- predpiše in vzpostavi računalniško podprto poslovno evidenco soglasij o postopkih izdaje soglasij;
- predpiše način poročanja o zadolženosti soustanovljenih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- predpiše obvezo poročanja o vseh poslih, ki štejejo v dovoljeni obseg zadolževanja občine;
- predpiše vzpostavitev poslovne evidence oziroma poslovnih evidenc pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine in odgovornost za njeno vzpostavitev in vodenje;
- prouči možnost vzpostavitve računalniško podprte poslovne evidence zadolževanja občine in javnega sektorja na ravni občine, ki bi omogočala tudi elektronsko poročanje občin o zadolžitvi;
- prouči ustreznost ureditve zadolževanja občin za projekte, ki so sofinancirani iz sredstev Evropske unije, z vidika ekonomske sposobnosti občine za takšno zadolžitev, njenih stroškov in posledic nepravočasnega vračila dolga zaradi možnih zamikov pri prejemanju sredstev sofinanciranja na poslovanje občine.

Pravni pouk

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

Številka 1215-1/2007-35
Ljubljana, 8. junija 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za finance Republike Slovenije, priporočeno;
2. Občini Gornji Grad, priporočeno s povratnico;
3. Občini Gornji Petrovci, priporočeno s povratnico;
4. Občini Kuzma, priporočeno;
5. Občini Lovrenc na Pohorju, priporočeno;
6. Občini Miklavž na Dravskem polju, priporočeno;
7. Mestni občini Murska Sobota, priporočeno;
8. Občini Muta, priporočeno;
9. Občini Radlje ob Dravi, priporočeno;
10. Občini Šmarje pri Jelšah, priporočeno;
11. Občini Štore, priporočeno s povratnico;
12. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
13. Antonu Riflju, priporočeno;
14. Antonu Slavicu, priporočeno;
15. Ivanu Draušbaherju, priporočeno;
16. Francu Jazbecu, priporočeno;
17. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
18. arhivu, tu.

12. PRILOGE

Priloga 1: Kratkoročne in dolgoročne obveznosti občin

Tabela 1: Kratkoročne in dolgoročne obveznosti občin v evrih na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Občina	Neplačani odhodki			Dolgoročne finančne obveznosti			Druge dolgoročne obveznosti			Izvenbilančna evidenca		
	31. 12. 2006 (1)	31. 12. 2007 (2)	Indeks (3)=(2):(1)	31. 12. 2006 (4)	31. 12. 2007 (5)	Indeks (6)=(5):(4)	31. 12. 2006 (7)	31. 12. 2007 (8)	Indeks (9)=(8):(7)	31. 12. 2006 (10)	31. 12. 2007 (11)	Indeks (12)=(11):(10)
Gornji Grad	505.411	352.195	70	66.365	68.517	103	15.686	0	0	704.034	1.372.087	195
Gornji Petrovci	0	1.673.746	/	1.150.726	1.196.278	104	0	0	/	0	605.074	/
Kuzma	731.322	54.217	7	0	23.964	/	950.993	616.291	65	0	0	/
Lovrenc na Pohorju	1.124.208	209.047	19	746.547	1.027.756	138	0	0	/	678.009	709.585	105
Miklavž na Dravskem polju	433.008	703.447	162	374.700	347.936	93	2.853.368	2.797.156	98	0	0	/
Murska Sobota	1.562.002	2.140.271	137	2.649.495	2.500.757	94	26.035	15.837	61	1.375.225	2.752.903	200
Muta	617.864	733.148	119	282.545	146.616	52	736.204	832.486	113	1.307.361	1.510.000	115
Radlje ob Dravi	481.614	507.253	105	178.776	155.257	87	1.072.297	999.040	93	583.089	877.593	151
Šmarje pri Jelšah	852.259	478.111	56	674.179	951.263	141	0	0	/	333.834	333.834	100
Štore	531.042	771.337	145	381.481	301.647	79	184.685	139.583	76	0	245.617	/

Vir: bilance stanja občin na dan 31. 12. 2007.

Priloga 2: Stanje dolga občin na prebivalca

Tabela 2: Stanja dolga občin na prebivalca po stanju na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Občina	Na dan 31. 12. 2006			Na dan 31. 12. 2007		
	Stanje dolga	Število prebivalcev	Stanje dolga na število prebivalcev	Stanje dolga	Število prebivalcev	Stanje dolga na število prebivalcev
Gornji Grad	640.839	2.580	248	1.295.357	2.582	502
Gornji Petrovci	1.150.726	2.265	508	1.801.352	2.276	791
Kuzma	950.995	1.622	586	640.255	1.610	398
Lovrenc na Pohorju	801.769	3.136	256	1.125.050	3.136	359
Miklavž na Dravskem polju	3.228.071	6.198	521	3.145.092	6.236	504
Murska Sobota	2.675.528	19.665	136	2.516.594	19.679	128
Muta	2.326.110	3.671	634	1.061.529	3.663	290
Radlje ob Dravi	1.260.558	6.265	201	1.171.222	6.279	187
Šmarje pri Jelšah	674.180	9.727	69	1.285.097	9.829	131
Štore	566.169	4.204	135	686.849	4.255	161

Viri: Statistični letopis Republike Slovenije za leto 2007; Statistične informacije, št. 22/07, 13/08, 27/08.

Priloga 3: Stanje poroštev na dan 31. 12. 2006

Tabela 3: Stanje poroštev na dan 31. 12. 2006, primerjava s stanjem dolga na dan 31. 12. 2006 in s prihodki bilance prihodkov in odhodkov v letu 2006

Občina	Stanje poroštev na dan 31. 12. 2006 v tisoč tolarjih	Stanje dolga občine ⁴⁷ na dan 31. 12. 2006 v tisoč tolarjih	Prihodki v letu 2006 v tisoč tolarjih	Poroštva / dolg v odstotkih (5)=(2):(3)	Poroštva / prihodke v odstotkih (6)=(2):(4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2):(3)	(6)=(2):(4)
Gornji Grad	323.579	35.307	424.200	916,5	76,3
Gornji Petrovci	379.857	661.741	493.860	57,4	76,9
Lovrenc na Pohorju	7.288	184.848	609.285	3,9	1,2
Murska Sobota	188.075	641.163	3.159.865	29,3	6,0
Štore	2.699	623.586	602.610	0,4	0,4
Skupaj	901.498	2.146.645	5.289.820	42,0	17,0

Viri: zaključni računi proračunov občin za leto 2006; bilanca stanja občin na dan 31. 12. 2006; poroštvne izjave; stanje dolga občin na dan 31. 12. 2006, ugotovljeno v reviziji.

Priloga 4: Odplačilo dolga v letih 2006 in 2007 in zadolženost občin na dan 31. 12. 2006 in 31. 12. 2007

Tabela 4: Razlika med izvršenim in dovoljenim odplačilom dolga občin v letu 2006

Občina	Osnova za izračun v tisoč tolarjih	Dovoljeno odplačilo dolga v letu 2006 v tisoč tolarjih	Izvršeno odplačilo dolga v letu 2006 v tisoč tolarjih	Razlika med izvršenim in dovoljenim odplačilom dolga v letu 2006 v tisoč tolarjih	v odstotkih (7)=(6):(2)*100
(1)	(2)	(3)=(2)*(8 odstotkov)	(4)	(5)=(4):(2)*100	(6)=(4)-(3)
Gornji Grad	400.827	32.066	15.179	3,8	/
Gornji Petrovci	324.295	25.944	111.699	34,4	85.755
Kuzma	776.718	62.137	90.953	11,7	28.816
Lovrenc na Pohorju	438.691	35.095	18.085	4,1	/
Miklavž na Dravskem polju	828.311	66.265	49.945	6,0	/
Murska Sobota	2.765.572	221.246	59.873	2,2	/
Muta	500.126	40.010	23.430	4,7	/
Radlje ob Dravi	828.979	66.318	30.111	3,6	/
Šmarje pri Jelšah	1.400.123	112.010	17.033	1,2	/
Štore	631.214	50.497	266.396	42,2	215.899
					34,2

Vir: podatki občin.

Tabela 5: Razlika med izvršenim in dovoljenim odplačilom dolga občin v letu 2007

Občina	Osnova za izračun	Dovoljeno odplačilo dolga v letu 2007	Izvršeno odplačilo dolga v letu 2007		Razlika med izvršenim in dovoljenim odplačilom dolga v letu 2007	
	v evrih (2)	v evrih (3)=(2)*(8 odstotkov)	v evrih (4)	v odstotkih (5)=(4):(2)*100	v evrih (6)=(4)-(3)	v odstotkih (7)=(6):(2)*100
(1)						
Gornji Grad	1.658.613	132.689	63.343	3,8	/	/
Gornji Petrovci	1.467.255	117.380	121.808	8,3	4.428	0,3
Kuzma	1.408.842	112.707	94.390	6,7	/	/
Lovrenc na Pohorju	2.121.697	169.736	49.306	2,3	/	/
Miklavž na Dravskem polju	3.314.939	265.195	245.072	7,4	/	/
Murska Sobota	11.694.483	935.559	286.829	2,5	/	/
Muta	2.469.120	197.530	230.506	9,3	32.976	1,3
Radlje ob Dravi	3.774.439	301.955	200.697	5,3	/	/
Šmarje pri Jelšah	6.439.497	515.160	82.159	1,3	/	/
Štore	2.237.160	178.973	573.408	25,6	394.435	17,6

Vir: podatki občin.

Tabela 6: Stanje dolga občin na dan 31. 12. 2006

Občina	Osnova za izračun dovoljenega obsega dolga na dan 31. 12. 2006 v tisoč tolarjih	Dovoljeno stanje dolga na dan 31. 12. 2006 po prvem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih	Stanje dolga na dan 31. 12. 2006 po prvem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih	Razlika med stanjem in dovoljenim stanjem dolga na dan 31. 12. 2006 po prvem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih	Stanje dolga na dan 31. 12. 2006 po drugem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih	Stanje dolga na dan 31. 12. 2006 po prvem in drugem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih				
(1)	(2)	(3)=(2)*(20 odstotkov)	(4)	(5)=(4):(2)*100	(6)=(4)-(3)	(7)=(6):(2)*100	(8)	(9)=(8):(2)*100	(10)=(4)+(8)	(11)=(5)+(9)
Gornji Grad	400.827	80.165	338.480	84,4	258.315	64,4	48.598	12,1	387.078	96,5
Gornji Petrovci	324.295	64.859	75.965	23,4	11.106	3,4	996.598	307,3	1.072.563	330,7
Kuzma	776.718	155.344	16.863	2,2	/	/	241.906	31,1	258.769	33,3
Lovrenc na Pohorju	438.691	87.738	7.288	1,7	/	/	184.848	42,1	192.136	43,8
Miklavž na Dravskem polju	828.311	165.662	0	0	/	/	773.574	93,4	773.574	93,4
Murska Sobota	2.765.572	553.114	200.717	7,3	/	/	979.872	35,4	1.180.589	42,7
Muta	500.126	100.025	4.486	0,9	/	/	381.005	76,2	385.431	77,1
Radlje ob Dravi	828.979	165.796	7.282	0,9	/	/	302.080	36,4	309.362	37,3
Šmarje pri Jelšah	1.400.123	280.025	27.848	2,0	/	/	208.380	14,9	236.228	16,9
Štore	631.214	126.243	618.806	98,0	492.563	78,0	7.479	1,2	626.285	99,2

Vir: podatki občin.

Tabela 7: Stanje dolga občin na dan 31. 12. 2007

Občina	Osnova za izračun dovoljenega obsega dolga na dan 31. 12. 2007	Dovoljeno stanje dolga na dan 31. 12. 2007 po drugem odstavku 10. člena ZFO-1	Stanje dolga na dan 31. 12. 2007 po drugem odstavku 10. člena ZFO-1	Razlika med stanjem in dovoljenim stanjem dolga na dan 31. 12. 2007 po drugem odstavku 10. člena ZFO-1	Stanje dolga na dan 31. 12. 2007 po tretjem odstavku 10. člena ZFO-1	Stanje dolga na dan 31. 12. 2007 po drugem in tretjem odstavku 10. člena ZFO-1				
(1)	(2) v evrih	(3)=(2)*(20 odstotkov) v evrih	(4) v evrih	(5) = (4):(2)*100 v odstotkih	(6)=(4)-(3) v evrih	(7)=(6):(2)*100 v odstotkih	(8) v evrih	(9) = (8):(2)*100 v odstotkih	(10)=(4)+(8) v evrih	(11)=(5)+(9) v odstotkih
Gornji Grad	1.658.613	331.723	1.346.519	81,2	1.014.796	61,2	191.948	11,6	1.538.467	92,8
Gornji Petrovci	1.467.255	293.451	404.002	27,5	110.551	7,5	4.013.555	273,5	4.417.557	301,0
Kuzma	1.408.842	281.768	54.737	3,9	/	/	962.797	68,3	1.017.534	72,2
Lovrenc na Pohorju	2.121.697	424.339	15.206	0,7	/	/	1.109.845	52,3	1.125.051	53,0
Miklavž na Dravskem polju	3.314.939	662.988	0	0	/	/	3.145.092	94,9	3.145.092	94,9
Murska Sobota	11.694.483	2.338.897	626.019	5,4	/	/	3.979.590	34,0	4.605.609	39,4
Muta	2.469.120	493.824	7.816	0,3	/	/	1.495.095	60,6	1.502.911	60,9
Radlje ob Dravi	3.774.439	754.888	13.927	0,4	/	/	1.171.222	31,0	1.185.149	31,4
Šmarje pri Jelšah	6.439.497	1.287.899	113.440	1,8	/	/	1.127.147	17,5	1.240.587	19,3
Štore	2.237.160	447.432	2.308.991	103,2	1.861.559	83,2	21.434	1,0	2.330.425	104,2

Vir: podatki občin.

Priloga 5: Poslovna evidenca Ministrstva za finance

Tabela 8: Razlike v podatkih iz poslovne evidence MF in podatki, ugotovljenimi v reviziji, po stanju na dan 31. 12. 2006

v tisoč tolarjih

Občina	Stanje, ugotovljeno v reviziji	Poslovna evidenca MF	Razlika	Posli zadolževanja, ki jih ni v poslovni evidenci MF
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)–(3)	(5)
Gornji Grad				
občina	35.307	19.019	16.288	finančni najem, prevzemi finančnih najemov
pravne osebe	322.192	0	322.192	zadolžitev javnega podjetja (JKP Komunala Gornji Grad) in pravne osebe, v kateri ima občina odločujoč vpliv (Engo)
Gornji Petrovci				
občina	692.706	299.198	393.508	en dolgoročni in dva blagovna kredita, prevzemi dolga
Kuzma				
občina	258.769	98.077	160.692	finančni najemi
Lovrenc na Pohorju				
pravne osebe	0	7.288	7.288	poroštvo prostovoljnemu gasilskemu društvu
Miklavž na Dravskem polju				
občina	773.574	768.762	4.812	razloga za razliko ne moremo oceniti
Murska Sobota				
pravne osebe	857.764	539.426	318.338	zadolžitev pravne osebe, v kateri ima občina odločujoč vpliv (Sobota Center)
Muta				
občina	381.404	381.005	399	finančni najem za osebno vozilo
pravne osebe	4.087	0	4.087	zadolžitev skupnega javnega podjetja (JKP Radlje ob Dravi)
Štore				
občina	626.285	299.978 ⁷²	326.307	prevzem finančnega najema, prevzem dolgov pravne osebe zasebnega prava

Viri: podatki občin; poslovna evidenca MF.

⁷² Poslovna evidenca MF vključuje tudi stanje likvidnostnih kreditov, ki na dan 31. 12. niso zapadli.

Priloga 6: Napačno izkazano odplačilo dolga ter obveznosti iz zadolževanja

Tabela 9: Odplačilo dolga v letu 2006

v evrih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(2)-(3)
Gornji Petrovci	9.240	13.928	4.688	0

Viri: zaključni računa proračuna občine za leto 2006; podatki o odplačilu dolga, ugotovljeni z revizijo.

Tabela 10: Dolgoročne finančne obveznosti občin na dan 31. 12. 2006

v tisoč tolarjih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(2)-(3)
Gornji Petrovci	275.760	444.198	168.438	0
Kuzma	0	100.000	100.000	0

Viri: bilance stanja občin na dan 31. 12. 2006; stanje dolgoročnih finančnih obveznosti občin na dan 31. 12. 2006, ugotovljeno v reviziji.

Tabela 11: Druge dolgoročne obveznosti občin na dan 31. 12. 2006

v tisoč tolarjih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(2)-(3)
Gornji Grad	3.759	4.039	280	0
Kuzma	227.896	158.769	0	69.127
Muta	176.424	313.695	137.271	0

Viri: bilance stanja občin na dan 31. 12. 2006; stanje drugih dolgoročnih obveznosti občin na dan 31. 12. 2006, ugotovljeno v reviziji.

Tabela 12: Potencialne obveznosti iz danih poroštev občin na dan 31. 12. 2006

v tisoč tolarjih

Občina	Izkazan znesek	Pravilen znesek	Razlika	
			Podcenjeno	Precenjeno
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)–(2)	(5)=(2)–(3)
Gornji Petrovci	0	379.857	379.857	0
Murska Sobota	329.559	517.634	188.075	0
Muta	313.296	0	0	313.296

Viri: bilance stanja občin na dan 31. 12. 2006; stanje drugih dolgoročnih obveznosti občin na dan 31. 12. 2006, ugotovljeno v reviziji.

A close-up photograph of several Euro coins and banknotes. The focus is on a yellow five Euro coin in the foreground, with other coins and banknotes blurred in the background. The colors are warm, with a lot of yellow and orange tones.

Bedimo 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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96