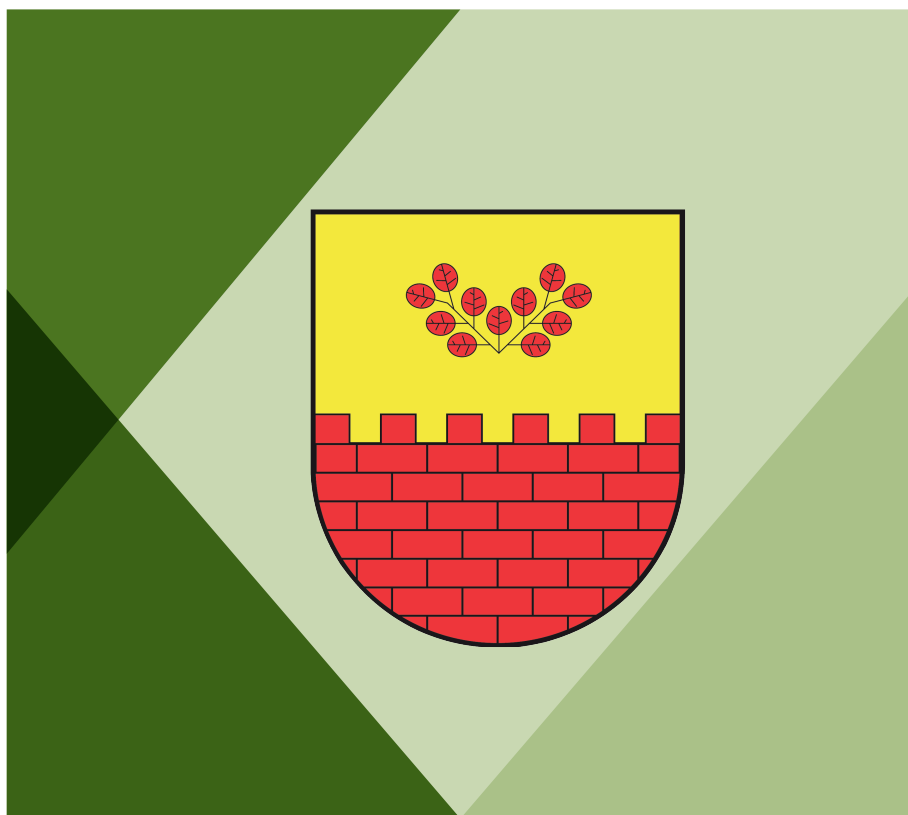




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Občine Miren - Kostanjevica v delu, ki se nanaša na zadolževanje



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Občine Miren - Kostanjevica

v delu, ki se nanaša na zadolževanje

Številka: 324-13/2014/24

Ljubljana, 27. julija 2015

Povzetek

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

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Miren - Kostanjevica v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitve, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013, izreklo *mnenje s pridržkom*, ker Občina Miren - Kostanjevica ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- dolgoročno se je zadolžila s sklenitvijo pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti, ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin;
- v odloku, s katerim je sprejela proračun, ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; soglasja k zadolžitvi javnega zavoda ni izdal občinski svet;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- od petih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni pridobila podatkov o stanju zadolženosti na 31. 12. 2013.

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

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	8
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	8
1.2.3 Odgovorna oseba	9
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Splošno o zadolževanju	10
1.3.2 Temeljni predpisi, ki urejajo zadolževanje.....	10
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	12
2.1 ZADOLŽITEV ZA INVESTICIJE.....	12
2.1.2 Obseg zadolževanja občine.....	13
2.2 SOGLASJE OBČINE K ZADOLŽEVANJU IN IZDAJANJU POROŠTEV JAVNEGA SEKTORJA NA RAVNI OBČINE	15
2.3 STANJE DOLGA IN POROČANJE O ZADOLŽITVI.....	16
2.3.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013.....	16
2.3.2 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	18
2.3.3 Poročanje o zadolžitvi.....	19
3. MNENJE	20
4. PRIPOROČILO	21

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Miren - Kostanjevica (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 11. 7. 2014.

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

1.1 Opredelitev revizije

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

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-13/2014/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

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

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

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

Število prebivalcev ⁵	4.828
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁶	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	15 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2013 ⁷	4.362.892 evrov
Odhodki občine v letu 2013 ⁸	4.207.455 evrov

Občina ima osem krajevnih skupnosti, ki imajo status pravne osebe javnega prava. Občina je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica sedmih javnih zavodov in dveh javnih podjetij.

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

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

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>, stanje na dan 1. 1. 2014], 1. 9. 2014.

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

⁷ V Uradnem listu RS, št. 48/14 je objavljena informacija, da je Zaključni račun proračuna Občine Miren - Kostanjevica za leto 2013 sprejet.

⁸ Tako kot opomba 7.

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

Akt	Sprejet	Objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije
Leto 2009		
Odlok o proračunu	20. 5. 2009	št. 40/09
Rebalans	21. 12. 2009	št. 1/10
Zaključni račun	1. 7. 2010	št. 55/10
Leto 2010		
Odlok o proračunu	20. 5. 2009	št. 40/09
Rebalans A	1. 7. 2010	št. 55/10
Rebalans B	23. 12. 2010	št. 108/10
Zaključni račun	12. 7. 2011	št. 61/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu	18. 5. 2011	št. 40/11
Rebalans	14. 12. 2011	št. 1/12
Zaključni račun	30. 5. 2012	št. 44/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu	18. 5. 2011	št. 40/11
Rebalans A	29. 2. 2012	št. 20/12
Rebalans B	29. 10. 2012	št. 85/12
Zaključni račun	19. 6. 2013	št. 56/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu	13. 3. 2013	št. 25/13
Rebalans	26. 11. 2013	št. 99/13
Zaključni račun	17. 6. 2014	št. 48/14

1.2.3 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ter med izvajanjem revizije je bil do 4. 11. 2014 odgovorna oseba Zlatko Martin Marušič, župan občine, od 4. 11. 2014 pa Mauricij Humar, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zadolževanju

Izraz zadolževanje opredeljujejo Zakon o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: ZJF) in podzakonski predpisi, vendar se opredelitve v njih med seboj razlikujejo:

- ZJF zadolževanje opredeli kot črpanje posojila ali izdajo vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga, likvidnostno zadolževanje pa kot črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna;
- Pravilnik o postopkih zadolževanja občin¹⁰ zadolžitev določa kot črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca do najemnika (finančni najem);
- Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin¹¹ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov) zadolževanje občin in pravnih oseb na ravni občine opredeli kot najetje posojil ali kreditov, izdajo dolžniških vrednostnih papirjev, izdajo jamstev za obveznosti drugih oseb zaradi kreditov, posojil ali dolžniških vrednostnih papirjev in kot finančne najeme.

1.3.2 Temeljni predpisi, ki urejajo zadolževanje

Zadolževanje na ravni lokalnih skupnosti ureja že Evropska listina lokalne samouprave¹², ki v osmem odstavku 9. člena določa, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje investicije v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala. Zadolževanje ureja tudi Ustava Republike Slovenije¹³, ki v 149. členu daje občinam pravico, da se lahko zadolžijo, vendar le na podlagi zakona. Navedeno ustavno določbo povzema ZLS, ki v 55. členu določa, da se občina lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom.

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

ZFO-1 ureja zadolževanje in izdajo poroštev občine ter zadolževanje in izdajanje poroštev javnega sektorja na ravni občine v 10. do 10.g členu. Podrobneje so postopki, ki jih morajo občine pri zadolževanju upoštevati, predpisani v Pravilniku o postopkih zadolževanja občin. Na podlagi 10.g člena ZFO-1 se lahko zadolžujejo tudi posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, kot so

⁹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹⁰ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10.

¹¹ Uradni list RS, št. 3/13.

¹² Sprejeta je bila leta 1985, veljati pa je začela 1. 9. 1988. Republika Slovenija jo je podpisala leta 1994 in ratificirala leta 1996, veljati pa je začela 1. 3. 1997; Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

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

¹⁴ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.

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

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

Pri knjiženju poslovnih dogodkov ter izkazovanju stanj obveznosti oziroma dolgov so morale oziroma morajo občine upoštevati določila Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁵.

1.4 Obrazložitev revizije

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

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

¹⁵ V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila v veljavi dva pravilnika. Do 30. 12. 2009 je veljal Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06, 120/07, 124/08), od 31. 12. 2009 pa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13).

2. UGOTOVITVE

2.1 Zadolžitev za investicije

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

Občina se lahko zadolži le, če:

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

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

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

Občina se je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 zadolžila dvakrat, in sicer je zaradi uveljavitve Slovenskega računovodskega standarda 35 – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb¹⁶, ki je 31. 12. 2009 odpravil računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju pri pravnih osebah, ki opravljajo gospodarske javne službe, sklenila pogodbo o dolgoročnem kreditu in pogodbo o blagovnem kreditu.

Občina je 30. 12. 2009 z Novo ljubljansko banko, d. d., Ljubljana sklenila Kreditno pogodbo v znesku 264.000 evrov z odplačilno dobo 47 mesecev, s katero je prevzela obveznosti za posojilo, ki ga je javno podjetje Vodovodi in kanalizacija Nova Gorica, d. d., Kromberk (v nadaljevanju: javno podjetje VIK)

¹⁶ Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr., 112/06-popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10-popr.), 80/11, 2/12, 64/12.

najelo za investicijska vlaganja v gospodarsko infrastrukturo. Dolg po navedeni pogodbi je bil do 31. 12. 2013 v celoti odplačan.

Občina je 20. 12. 2012 z javnim podjetjem VIK sklenila Pogodbo o obročnem plačevanju obveznosti po prenosu infrastrukture na občine po stanju na dan 31. 12. 2009 (v nadaljevanju: pogodba o obročnem plačevanju obveznosti). Iz pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti je razvidno, da so obveznosti občine do javnega podjetja VIK, ki se nanašajo na investicijska vlaganja v infrastrukturo (v nadaljevanju: infrastruktura), na 31. 12. 2009 znašale 402.343 evrov. Pogodba o obročnem plačevanju obveznosti določa, da mora občina del obveznosti v znesku 40.000 evrov poravnati do konca leta 2012, razliko v znesku 362.343 evrov pa v desetih letih, pri čemer letni znesek obveznosti znaša 36.200 evrov, ki ga mora občina poravnati v dveh obrokih po 18.100 evrov (razen zadnjega obroka, ki znaša 18.443 evrov) do 30. 6. in 31. 12. posameznega leta. Stanje dolga iz pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti je 31. 12. 2013 znašalo 326.143 evrov.

2.1.1.a Ob nastanku navedene obveznosti je morala občina obveznosti plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012¹⁷ je v 23. členu določal, da je plačilni rok za plačilo vseh obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Če občina ob zapadlosti obveznosti ni imela dovolj likvidnostnih sredstev, bi se lahko v mejah, ki jih določa peti odstavek 10.a člena ZFO-1, likvidnostno zadolžila (v skupni višini 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna).

Prav tako bi se občina lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta. V skladu z določilom drugega odstavka 2. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin se občina lahko zadolži tudi pri javnem podjetju, katerega soustanoviteljica je, vendar bi morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine (tretji odstavek 10.a člena ZFO-1) in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance (šesti odstavek 10.a člena ZFO-1).

S sklenitvijo pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti v znesku 402.343 evrov se je občina zadolžila za infrastrukturo, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu in ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni, da se je zadolžila na način in po postopku, ki ga javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v nasprotju z ZFO-1 in s Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin.

Ukrep občine

Občina je pripravila aneks k pogodbi o obročnem plačevanju obveznosti, ki predvideva odpravo določil o obročnem plačilu obveznosti in najem posojila pri javnem podjetju VIK v vrednosti 289.943 evrov. Občina je v letu 2015 evidentirala neplačano obveznost po pogodbi o obročnem plačevanju obveznosti kot dolgoročni kredit.

2.1.2 Obseg zadolževanja občine

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

¹⁷ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

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

V tabeli 3 so prikazani osnova za zadolžitev¹⁸, znesek dovoljenega odplačila dolga¹⁹ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013.

Tabela 3: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013

v evrih

Obdobje	Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013
Osnova za zadolžitev	3.714.164	3.620.911	4.382.203	3.876.928	3.703.772
Znesek dovoljenega odplačila dolga	297.133	289.673	350.576	310.154	296.302
Znesek odplačila dolga ²⁰	36.000	73.657	73.410	110.880	94.046
• dolgoročna posojila (glavnica in obresti)	/	73.657	73.410	70.880	57.846
• finančni najemi	/	/	/	/	/
• izdana poroštva	36.000	/	/	/	/
• blagovni krediti	/	/	/	40.000	36.200
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	1,0	2,0	1,7	2,9	2,5
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	12,1	25,4	20,9	35,7	31,7

Viri: odloki o zaključnih računih proračuna občine za leta od 2009 do 2013, bruto bilance občine za leta od 2009 do 2013, Poroštvena izjava z dne 20. 10. 2008, pogodba o obročnem plačevanju obveznosti.

¹⁸ Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšani za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov.

¹⁹ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

²⁰ V skladu z drugim odstavkom 10.b člena ZFO-1 to zajema odplačila obveznosti občine iz posojil, finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialne obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina. Odplačilo dolga občine izhaja iz pogodbe o dolgoročnem posojilu, pogodbe o obročnem odplačilu obveznosti in potencialne obveznosti občine iz izdanega poroštva za zadolžitev javnega podjetja.

Odplačilo dolga občine je v letu 2009 znašalo 36.000 evrov in se je nanašalo na potencialne letne obveznosti iz izdanega poročstva javnemu podjetju VIK. Glede na osnovo za zadolžitev je znašalo 1 odstotek, v primerjavi z dovoljenim odplačilom dolga pa je to pomenilo 12,1 odstotka. Odplačilo dolga občine se je z izjemo leta 2011 letno povečevalo in je v letu 2012, ko je bilo najvišje, znašalo 110.880 evrov, kar je predstavljalo 2,9 odstotka osnove za zadolžitev oziroma 35,7 odstotka dovoljenega zneska odplačila dolga. V letu 2013 se je odplačilo dolga občine znižalo in je glede na osnovo za zadolžitev znašalo 2,5 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa je znašalo 31,7 odstotka.

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

Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko v skladu z določili prvega odstavka 88. člena ZJF zadolžujejo in izdajajo poročstva samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin, to dovoljeno, in pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

Po določilih prvega odstavka 10.g člena ZFO-1 se lahko posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov.

Od pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine se je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 zadolžil le javni zavod Goriška lekarna Nova Gorica (v nadaljevanju: javni zavod Goriška lekarna), ki je 25. 10. 2010 sklenil kreditno pogodbo z Banko Koper, d. d. v znesku 100.000 evrov. Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine na 31. 12. 2013 niso bile zadolžene.

2.2.1.a ZFO-1 v četrtem odstavku 10.g člena določa, da se obseg zadolževanja in obseg izdanih poroštev javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina v Odloku o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Miren - Kostanjevica za leto 2010²¹ ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 10.g člena ZFO-1.

2.2.1.b Občina ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, saj kljub temu da se je javni zavod v letu 2010 zadolžil, občinski svet ni določil pogojev, pod katerimi se pravne osebe javnega sektorja na ravni občine lahko zadolžujejo, zato ni poslovala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da organ občinske uprave, pristojen za finance, izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

2.2.1.c Soglasje k zadolžitvi javnega zavoda Goriška Lekarna je 6. 10. 2009 izdal župan občine.

Tretji odstavek 10.g člena ZFO-1 določa, da soglasje k zadolžitvi pravne osebe javnega sektorja na ravni občine izda občinski svet.

²¹ Uradni list RS, št. 55/10.

Soglasja k zadolžitvi javnega zavoda ni izdal občinski svet, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 10.g člena ZFO-1.

Ukrep občine

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

2.3 Stanje dolga in poročanje o zadolžitvi

2.3.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013

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

Podatki o stanju dolga občine na 31. 12. posameznega leta in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Podatki o stanju dolga občine na 31. 12. posameznega leta in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

Leto	Dolg občine na 31. 12. v evrih	Dolg javnega sektorja na ravni občine na 31. 12. v evrih	Število prebivalcev 1. 1. naslednjega leta	Skupni dolg občine na prebivalca občine* v evrih	Indeks 2009=100	Dolg vseh občin na prebivalca države** v evrih	Razmerje dolg občine/ dolg vseh občin na prebivalca v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(2)+(3)]/(4)	(6)	(7)	(8)=(5)/(7)*100
2009	0	264.000	4.841	55	100	301	18,3
2010	195.130 ²²	100.000	4.817	61	111	358	17,0
2011	126.261	0	4.850	26	47	392	6,6
2012	419.734	0	4.835	87	158	406	21,4
2013	326.143	0	4.828	68	124	408	16,7

Opombi: * Skupna zadolžitev občine predstavlja zadolžitev občine in javnega sektorja na ravni občine.

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

Viri: podatki občine, podatki Ministrstva za finance in podatki Statističnega urada Republike Slovenije²³.

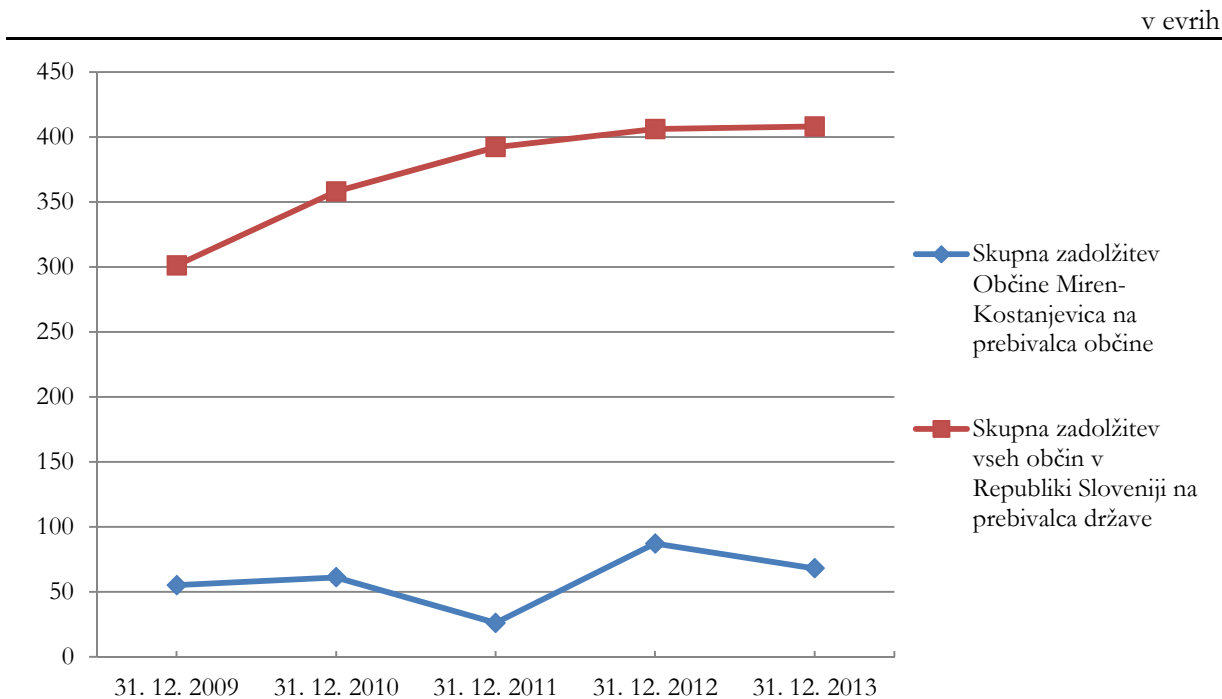
Na sliki 1 je prikazana skupna zadolžitev občine in javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine ter skupna zadolžitev vseh občin in javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na prebivalca države v obdobju od leta 2009 do leta 2013. Zadolžitev je prikazana po stanju na 31. 12. posameznega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

²² Obveznost iz Kreditne pogodbe, ki jo je občina sklenila 30. 12. 2009, posojilo pa je črpala 3. 1. 2010 (povezava s točko 2.1 tega poročila).

²³ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

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

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



Vir: podatki Ministrstva za finance.

V letu 2009 občina ni bila zadolžena, javni sektor na ravni občine pa je bil zadolžen v letih 2009 in 2010. Skupni dolg občine na prebivalca se je v obdobju od 31. 12. 2009 do 31. 12. 2013 povečal za 24 odstotkov in je na koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, znašal 68 evrov na prebivalca občine. Primerjava s povprečnim dolgom vseh občin in javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca kaže, da je bila skupna zadolžitev občine v celotnem obdobju pod povprečjem občin (na 31. 12. 2009 za 81,7 odstotka, na 31. 12. 2011 za 93,4 odstotka in na 31. 12. 2013 za 83,3 odstotka).

2.3.2 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih so pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah – kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi najvišji možni obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014²⁴ v 23. členu podrobneje določa obseg prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

²⁴ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

Odlok o proračunu Občine Miren - Kostanjevica za leto 2013 v 7. členu določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti občine, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in investicijske transfere, ne sme presegati 50 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu občine. Skupni obseg prevzetih obveznosti občine, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za blago in storitve in za tekoče transfere, pa ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu občine. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika, in za prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih in drugih storitev za operativno delovanje občine.

2.3.2.a Občina nima vzpostavljenega sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato ni mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na 31. 12. 2013 ne presega obsega, določenega v 7. členu Odloka o proračunu Občine Miren - Kostanjevica za leto 2013. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrep občine

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

2.3.3 Poročanje o zadolžitvi

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

Občina je od treh javnih zavodov in dveh javnih podjetij do 15. 1. 2014 pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na 31. 12. 2013. Z aplikacijo e-Dolg-občine je Ministrstvu za finance do 31. 1. 2014 poročala o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, od katerih je pridobila podatke, na 31. 12. 2013.

2.3.3.a Občina od petih javnih zavodov, katerih soustanoviteljica je, do 15. 1. 2014 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na 31. 12. 2013.

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

Ukrep občine

Občina je 24. 10. 2014 od petih javnih zavodov, katerih soustanoviteljica je, pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na 31. 12. 2013.

3. MNENJE

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

Mnenje s pridržkom

Občina Miren - Kostanjevica pri poslovanju v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- dolgoročno se je zadolžila s sklenitvijo pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti, ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin, ki jih določata Zakon o financiranju občin in Pravilnik o postopkih zadolževanja občin – točka 2.1.1.a;
- v odloku, s katerim je sprejela proračun, ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; soglasja k zadolžitvi javnega zavoda ni izdal občinski svet; obe navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točki 2.2.1.a in 2.2.1.c;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, zato ni poslovala v skladu z Zakonom o javnih financah – točka 2.2.1.b;
- od petih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni pridobila podatkov o stanju zadolženosti na 31. 12. 2013, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.3.3.a.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na zadolževanje in pravne posle, ki po vsebini pomenijo zadolžitev, v obdobju od leta 2009 do leta 2013 in stanje dolga na 31. 12. 2013, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Miren - Kostanjevica v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

4. PRIPOROČILO

Občini Miren - Kostanjevica priporočamo, naj:

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

Pravni pouk

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

Mag. Jorg Kristijan Petrovič,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Občini Miren - Kostanjevica, priporočeno;
2. Zlatku Martinu Marušiču, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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