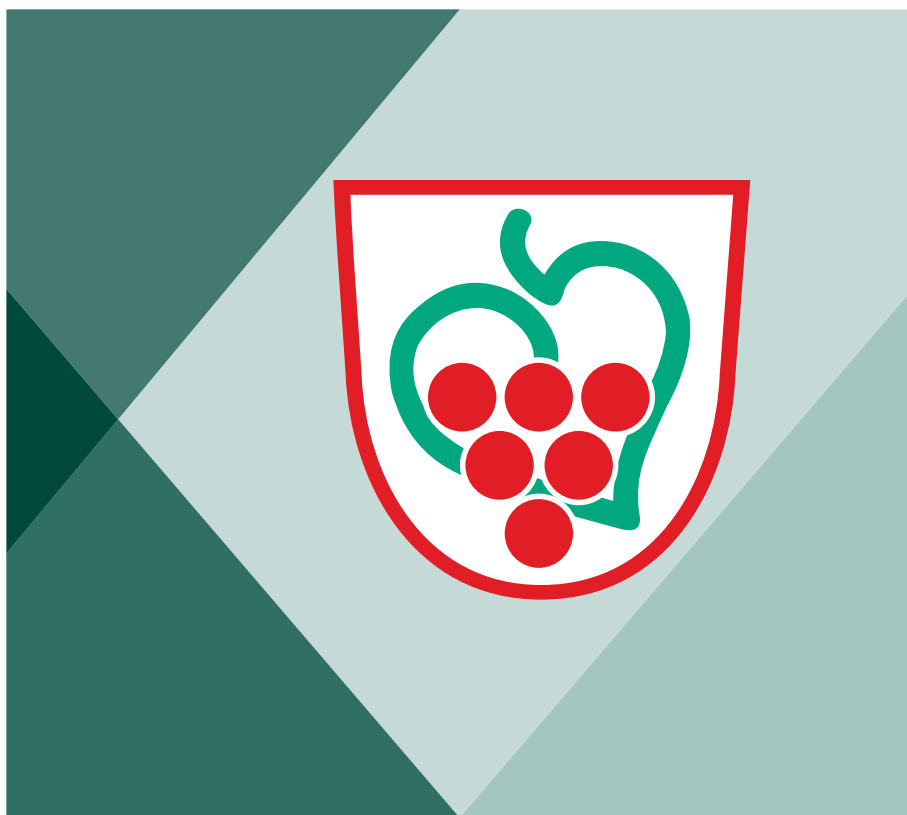




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

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

Številka: 324-5/2014/31

Ljubljana, 24. februarja 2015

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Semič 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 Semič 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 Semič 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 Semič ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- za del kratkoročnega posojila, najetega v letu 2008, ki ga je dokončno odplačala v letu 2009, ni pridobila soglasja Ministrstva za finance;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna v letih od 2009 do 2013 ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- Ministrstvu za finance ni pravočasno poslala podatkov o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na 31. 12. 2013.

Računsko sodišče od Občine Semič ni zahtevalo predložitve *odzivnega poročila*, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeta ustrezna popravljalna ukrepa. Računsko sodišče je Občini Semič podalo tudi *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
2.1.1 Načrtovanje zadolževanja.....	12
2.1.2 Obseg zadolževanja občine.....	13
2.2 LIKVIDNOSTNO ZADOLŽEVANJE	15
2.3 STANJE DOLGA IN POROČANJE O ZADOLŽITVI.....	15
2.3.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013.....	15
2.3.2 Druge obveznosti občine	17
2.3.2.1 Plačilni roki	19
2.3.3 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	19
2.3.4 Poročanje o zadolžitvi.....	20
3. MNENJE	21
4. PRIPOROČILO	22

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Semič (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 16. 6. 2014.

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

1.1 Opredelitev revizije

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

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-5/2014/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

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

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

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

Število prebivalcev ⁵	3.806
Ustanovitev	1995
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine ⁶ :	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	14 članov
• nadzorni odbor	3 člani
Prihodki občine v letu 2013 ⁸	5.102.573 evrov
Odhodki občine v letu 2013 ⁹	4.967.671 evrov

Občina nima ustanovljenih ožjih delov. Občina je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica javnega zavoda, dveh javnih podjetij in gospodarske družbe.

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/sSaveshow.asp>, stanje na dan 1. 1. 2014], 10. 7. 2014.

⁶ Stanje na dan 31. 12. 2013.

⁷ 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.

⁸ V Uradnem listu RS, št. 22/14 je objavljena informacija, da je Zaključni račun proračuna Občine Semič za leto 2013 sprejet.

⁹ Tako kot opomba 8.

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	6. 2. 2008	št. 16/08
Rebalans 1	16. 4. 2009	št. 32/09
Rebalans 2	17. 9. 2009	št. 74/09
Rebalans 3	18. 11. 2009	št. 96/09
Rebalans 4	1. 12. 2009	št. 98/09
Zaključni račun	1. 4. 2010	št. 31/10
Leto 2010		
Odlok o proračunu	15. 2. 2010	št. 12/10
Rebalans	9. 9. 2010	št. 73/10
Zaključni račun	21. 4. 2011	št. 34/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu	17. 3. 2011	št. 22/11
Rebalans	20. 10. 2011	št. 86/11
Zaključni račun	12. 4. 2012	št. 30/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu	1. 3. 2012	št. 18/12
Rebalans	27. 9. 2012	št. 75/12
Zaključni račun	16. 5. 2013	št. 47/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu	7. 3. 2013	št. 22/13
Rebalans	26. 9. 2013	št. 81/13
Zaključni račun	20. 3. 2014	št. 22/14

1.2.3 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil do 3. 11. 2010 odgovorna oseba Ivan Bukovec, župan občine, od 3. 11. 2010 ter med izvajanjem revizije pa je bila odgovorna oseba Polona Kambič, županja občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zadolževanju

Izraz zadolževanje opredeljujejo Zakon o javnih financah¹⁰ (v nadaljevanju: ZJF) in podzakonski predpisi, vendar se opredelitve v njih med seboj razlikujejo:

- ZJF zadolževanje opredeli kot črpanje posojila ali izdajo vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga, likvidnostno zadolževanje pa kot črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna;
- Pravilnik o postopkih zadolževanja občin¹¹ zadolžitev določa kot črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca do najemnika (finančni najem);
- Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin¹² (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov) zadolževanje občin in pravnih oseb na ravni občine opredeli kot najetje posojil ali kreditov, izdajo dolžniških vrednostnih papirjev, izdajo jamstev za obveznosti drugih oseb zaradi kreditov, posojil ali dolžniških vrednostnih papirjev in kot finančne najeme.

1.3.2 Temeljni predpisi, ki urejajo zadolževanje

Zadolževanje na ravni lokalnih skupnosti ureja že Evropska listina lokalne samouprave¹³, ki v osmem odstavku 9. člena določa, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje investicije v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala. Zadolževanje ureja tudi Ustava Republike Slovenije¹⁴, ki v 149. členu daje občinam pravico, da se lahko zadolžijo, vendar le na podlagi zakona. Navedeno ustavno določbo povzema ZLS, ki v 55. členu določa, da se občina lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom.

Občine pri zadolževanju primarno uporabljajo Zakon o financiranju občin¹⁵ (v nadaljevanju: ZFO-1), ZJF pa, kadar v ZFO-1 ni določeno drugače (10. člen ZFO-1).

¹⁰ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹¹ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10.

¹² Uradni list RS, št. 3/13.

¹³ Sprejeta je bila leta 1985, veljati pa je začela 1. 9. 1988. Republika Slovenija jo je podpisala leta 1994 in ratificirala leta 1996, veljati pa je začela 1. 3. 1997. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

¹⁴ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

¹⁵ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

ZFO-1 ureja zadolževanje in izdajo poroštov občine ter zadolževanje in izdajanje poroštov javnega sektorja na ravni občine v 10. do 10.g členu. Podrobneje so postopki, ki jih morajo občine pri zadolževanju upoštevati, predpisani v Pravilniku o postopkih zadolževanja občin. Na podlagi 10.g člena ZFO-1 v javni sektor na ravni občine štejemo posredne proračunske uporabnike občinskega proračuna, javne gospodarske zavode in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.

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

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

Pri knjiženju poslovnih dogodkov ter izkazovanju stanj obveznosti oziroma dolgov so morale oziroma morajo občine upoštevati določila Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁶.

1.4 Obrazložitev revizije

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

¹⁶ V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila v veljavi dva pravilnika: do 30. 12. 2009 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 posojila, finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev v posameznem letu odplačila ne preseže obsega, določenega v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

Občina se lahko po določilih drugega odstavka 10.a člena ZFO-1 zadolži tudi za investicije, ki se sofinancirajo iz proračuna Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), in sicer največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Zadolžitve za investicije, ki se sofinancirajo iz proračuna EU, se ne 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 je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 najela eno dolgoročno posojilo pri poslovni banki za financiranje investicije iz občinskega proračuna, in sicer je 29. 12. 2009 z Banko Koper, d. d. sklenila pogodbo o dolgoročnem posojilu v znesku 440.000 evrov z odplačilno dobo 60 mesecev. Pred sklenitvijo pogodbe je pridobila soglasje Ministrstva za finance. Stanje glavnice iz te pogodbe je na 31. 12. 2013 znašalo 95.349 evrov.

2.1.1 Načrtovanje zadolževanja

Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu se v skladu z določili tretjega odstavka 10.a člena ZFO-1 določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, razen obsega zadolževanja občine za investicije, ki se sofinancirajo iz proračuna EU.

Načrtovani in realizirani zneski zadolžitve in odplačila posojil občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Načrtovani in realizirani zneski zadolžitve in odplačila posojil občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013

Leto	Zadolževanje		Odplačilo posojil		Indeks	Indeks
	načrtovano v evrih	izvršeno v evrih	načrtovano v evrih	izvršeno v evrih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)/(2)*100	(7)=(5)/(4)*100
2009	440.000	440.000	413.665	413.642 ¹⁷	100	100
2010	0	0	173.400	173.390	/	100
2011	0	0	180.724	180.723	/	100
2012	0	0	180.724	180.723	/	100
2013	0	0	180.724	180.723	/	100
Skupaj	440.000	440.000	1.129.237	1.129.201	100	100

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

Občina je v obdobju od leta 2009 do leta 2013 načrtovala zadolžitev le v letu 2009 in se v tem letu tudi zadolžila, pri čemer obseg zadolžitve ni presegel obsega, načrtovanega v odloku o proračunu za leto 2009. Odplačilo posojil občine je v letu 2009 znašalo 413.642 evrov, v letu 2010 se je znižalo na 173.390 evrov, v obdobju od leta 2011 do leta 2013 pa je znašalo 180.723 evrov letno.

2.1.2 Obseg zadolževanja občine

ZFO-1 v drugem odstavku 10.b člena določa, da se občina v tekočem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov ter potencialnih obveznosti izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO) občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna EU ter prihodke režijskih obratov.

¹⁷ Od tega se del odplačila dolga v znesku 320.915 evrov nanaša na odplačilo likvidnostnega posojila, najetega v letu 2008, ki je bilo odplačano v letu 2009.

V tabeli 4 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 4: 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	2.513.979	2.764.223	3.129.188	3.247.481	3.330.263
Znesek dovoljenega odplačila dolga	201.118	221.138	250.335	259.798	266.421
Znesek odplačila dolga ²⁰	106.201	189.004	196.820	190.539	184.748
• dolgoročna posojila (glavnica in obresti)	106.201 ²¹	189.004	196.820	190.539	184.748
• finančni najemi	/	/	/	/	/
• izdana poročstva	/	/	/	/	/
• blagovni krediti	/	/	/	/	/
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	4,2	6,8	6,3	5,9	5,5
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	52,8	85,5	78,6	73,3	69,3

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

V letu 2009 je odplačilo dolga občine glede na osnovo za zadolžitev znašalo 4,2 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa 52,8 odstotka. Odplačilo dolga občine se je v letu 2010 povečalo in je glede na osnovo za zadolžitev znašalo že 6,8 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa je doseglo že 85,5 odstotka. V letih od 2011 do 2013 se je odplačilo dolga občine letno zniževalo

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

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 dveh pogodb o dolgoročnem posojilu za financiranje investicije gradnje večnamenskega kulturnega centra.

²¹ Odplačilo dolga občine znaša 427.116 evrov, od tega se del odplačila dolga v znesku 320.915 evrov nanaša na odplačilo likvidnostnega posojila, najetega v letu 2008, ki ni bilo odplačano v letu najema.

in je v letu 2013 glede na osnovo za zadolžitev znašalo 5,5 odstotka, v primerjavi z dovoljenim zneskom odplačila dolga pa 69,3 odstotka.

2.2 Likvidnostno zadolževanje

Likvidnostno zadolževanje po določilih 3. člena ZJF pomeni črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev zaradi neuskklajenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna med proračunskim letom. Likvidnostno zadolževanje je podrobneje opredeljeno v petem odstavku 10.a člena ZFO-1, ki določa, da se občina lahko likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti, vendar največ do višine 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna²².

2.2.1.a Občina je 29. 9. 2008 z Novo Ljubljansko banko, d. d., Ljubljana sklenila pogodbo o likvidnostnem posojilu v znesku 975.663 evrov²³. V pogodbi o likvidnostnem posojilu je bilo določeno, da bo občina likvidnostno posojilo poravnala v enem obroku, ki zapade v plačilo 31. 12. 2008. Stanje glavnice likvidnostnega posojila je na 31. 12. 2008 znašalo 320.915 evrov. Občina je likvidnostno posojilo v celoti odplačala šele 9. 1. 2009. Ko je občina ugotovila, da likvidnostnega posojila ne bo uspela v celoti vrniti do konca leta 2008, bi se morala z Novo Ljubljansko banko, d. d., Ljubljana dogovoriti o podalšanju roka vračila neodplačanega dela likvidnostnega posojila, oziroma za ta del najeti novo posojilo, s katerim bi odplačala likvidnostno posojilo, v obeh primerih pa bi morala pridobiti tudi soglasje Ministrstva za finance.

Del likvidnostnega posojila, ki ni bil odplačan v letu 2008, ampak v letu 2009, po vsebini ni posojilo zaradi uravnoteženja prihodkov in odhodkov leta 2008, zato njegov prenos v leto 2009 pomeni kršitev petega odstavka 10.a člena ZFO-1. Za vsako posojilo, pri katerem črpanje in odplačilo posojila nista bila v istem proračunskem letu, pa mora občina skladno s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. Ker občina za del likvidnostnega posojila, ki ga ni odplačala v letu 2008, ampak šele v letu 2009, ni pridobila soglasja Ministrstva za finance, je ravnala tudi v neskladju s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1.

2.3 Stanje dolga in poročanje o zadolžitvi

2.3.1 Stanje dolga na 31. 12. 2013

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

Podatki o stanju dolga občine na 31. 12. posameznega leta in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji so prikazani v tabeli 5.

²² Ta omejitev ne velja za zadolžitve občine za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU.

²³ Občina je najela likvidnostno posojilo v vrednosti 1.551.500 švicarskih frankov, kar je po preračunu občine znašalo 975.663 evrov.

Tabela 5: 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	857.273	0	3.782	227	100	301	75,4
2010	683.883	0	3.862	177	78	358	49,4
2011	503.159	0	3.875	130	57	392	33,1
2012	322.436	0	3.832	84	37	406	20,6
2013	141.713	0	3.806	37	16	408	9,1

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

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

Viri: podatki občine, podatki Ministrstva za finance in podatki Statističnega urada Republike Slovenije²⁴.

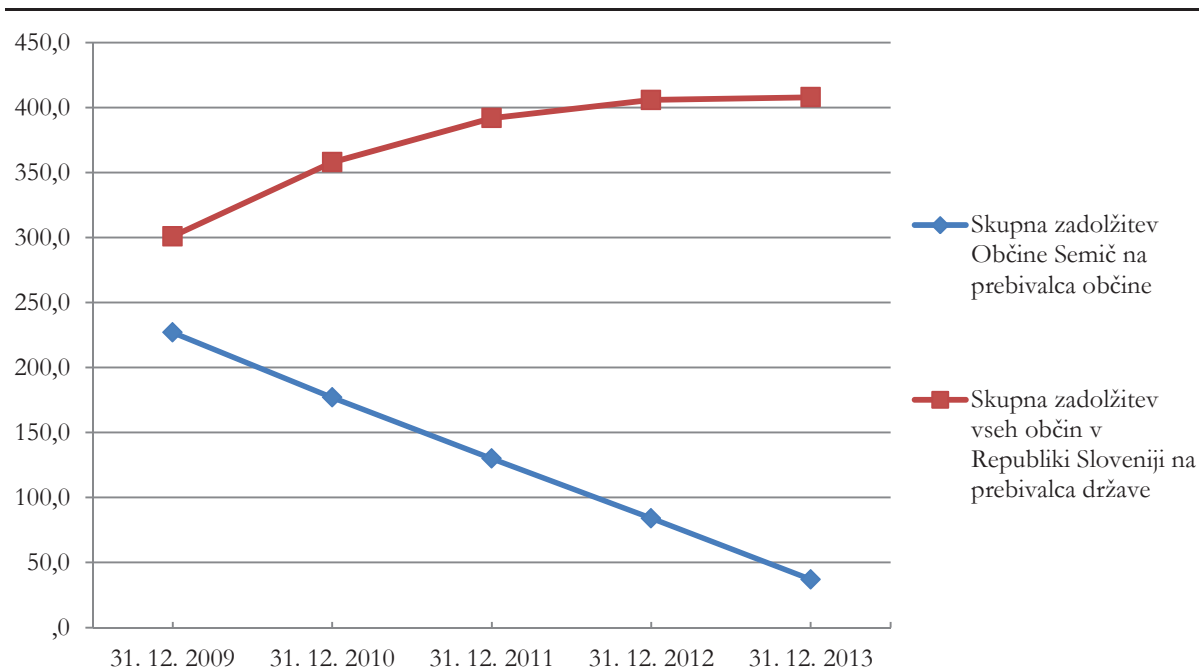
Na sliki 1 je prikazana skupna zadolžitev občine in javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine ter skupna zadolžitev vseh občin in javnega sektorja na ravni občin Republike Slovenije na prebivalca države v obdobju od leta 2009 do leta 2013. Zadolžitev je prikazana po stanju na 31. 12. posameznega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

²⁴ 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 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 po stanju na 31. 12. posameznega leta

v evrih



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Ker javni sektor na ravni občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013 ni bil zadolžen, predstavljamo samo zadolžitev občine in torej primerjamo zadolžitev občine na prebivalca občine s skupno zadolžitvijo občin in javnega sektorja vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca države. Dolgoročna zadolžitev občine na prebivalca občine se je v obdobju od 31. 12. 2009 do 31. 12. 2013 zmanjšala za 83,7 odstotka in je ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, znašala 37 evrov na prebivalca občine. Primerjava s povprečnim dolgom vseh občin in javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji na prebivalca kaže, da je bila skupna zadolžitev občine na prebivalca na 31. 12. 2009 za 24,6 odstotka, na 31. 12. 2013 pa že za 90,9 odstotka pod povprečjem občin.

2.3.2 Druge obveznosti občine

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

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

kratkoročnih obveznosti ob koncu proračunskega leta je lahko znak, da se občina izogiba zadolževanju s prenosom zapadlih obveznosti v naslednje proračunsko leto;

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

Podatki o stanju vseh in zapadlih drugih kratkoročnih obveznosti občine na 31. 12., o razmerju med njimi ter o deležu zapadlih obveznosti v prihodkih BPO zaključnih računov proračuna občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013 so prikazani v tabeli 6.

Tabela 6: Podatki o stanju vseh in zapadlih drugih kratkoročnih obveznosti občine na 31. 12., o razmerju med njimi ter o deležu zapadlih obveznosti v prihodkih BPO zaključnih računov proračuna občine v obdobju od leta 2009 do leta 2013

31. 12. leta	Vse obveznosti v evrih	Indeks vseh obveznosti 2009=100	Zapadle obveznosti v evrih	Indeks zapadlih obveznosti 2009=100	Delež zapadlih v vseh obveznostih v odstotkih	Delež zapadlih obveznosti v prihodkih BPO v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100	(7)
2009	226.389	100	83.831	100	37,0	1,7
2010	329.692	146	109.532	131	33,2	1,7
2011	412.911	182	99.345	118	24,1	2,7
2012	418.832	185	19.957 ²⁵	24	4,8	0,4
2013	509.753	225	139.140 ²⁶	166	27,3	2,7

Viri: glavne knjige občine za leta od 2009 do 2013.

Druge zapadle kratkoročne obveznosti občine so po stanju na 31. 12. 2013 dosegle 27,3 odstotka vseh obveznosti. Stanje drugih zapadlih kratkoročnih obveznosti občine je na 31. 12. 2013 znašalo

²⁵ Skupno stanje zapadlih neplačanih obveznosti na 31. 12. 2012 je znašalo 77.389 evrov, vendar so od tega 57.432 evrov znašale obveznosti iz zadržanih zneskov za investicije po določenih Posebnih gradbenih uzanc, Uradni list SFRJ, št. 18/77.

²⁶ Skupno stanje zapadlih neplačanih obveznosti na 31. 12. 2013 je znašalo 307.543 evrov, vendar so od tega znašale obveznosti iz zadržanih zneskov za investicije po določenih Posebnih gradbenih uzanc 168.403 evre (do Občine Metlika kot vodilnega partnerja za projekt Trajnostna oskrba prebivalstva s pitno vodo in do družbe Purgator, d. o. o., Postojna kot izvajalca podprojekta Izgradnja čistilne naprave in kanalizacijskega sistema v občini ter do Mestne občine Novo mesto kot vodilnega partnerja za projekt Regijski center za ravnanje odpadki Dolenjske).

139.140 evrov, kar je 2,7 odstotka v primerjavi z realiziranimi prihodki v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2013. Stanje vseh drugih kratkoročnih obveznosti občine na 31. 12. 2013 je znašalo 509.753 evrov, kar je 10 odstotkov v primerjavi z realiziranimi prihodki proračuna za leto 2013.

2.3.2.1 Plačilni roki

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

2.3.2.1.a Občina v letih od 2009 do 2013 ni pravočasno poravnavala svojih obveznosti. Skupno stanje zapadlih neplačanih obveznosti je na 31. 12. 2009 znašalo 83.831 evrov, na 31. 12. 2010 je znašalo 109.532 evrov, na 31. 12. 2011 je znašalo 99.345 evrov, na 31. 12. 2012 je znašalo 19.957 evrov, na 31. 12. 2013 pa 139.140 evrov (nekatero od zapadlih obveznosti na 31. 12. 2013 je občina plačala tudi 180 dni po prejemu listine, ki je bila podlaga za izplačilo). Plačevanje zapadlih obveznosti z zamudo je v neskladju z 22. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009²⁷, z 22. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011²⁸, s 23. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012²⁹ ter s 25. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014³⁰.

Pojasnilo občine

Glavni razlog za zapadle neplačane obveznosti na 31. 12. posameznega leta je bil, da so bili realizirani prihodki proračuna občine nižji od načrtovanih.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2014 plačala zapadle neplačane obveznosti na 31. 12. 2013.

2.3.3 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih so pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah – kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi najvišji možni obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 v 23. členu podrobneje določa obseg prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

²⁷ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09 (31/09-popr.), 59/09, 96/09.

²⁸ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

²⁹ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

³⁰ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

Odlok o proračunu Občine Semič za leto 2013 v 6. členu določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti občine, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in investicijske transfere, ne sme presegati 100 odstotkov teh pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu občine, od tega:

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

Skupni obseg prevzetih obveznosti občine, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za blago in storitve ter tekoče transfere, ne sme presegati 50 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 gre za prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih in drugih storitev za operativno delovanje občine.

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

Ukrepi občine

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

2.3.4 Poročanje o zadolžitvi

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

2.3.4.a Občina je od pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na 31. 12. 2013. Z aplikacijo e-Dolg-občine je Ministrstvu za finance 13. 3. 2014 poročala o stanju zadolženosti občine na 31. 12. 2013 in 6. 2. 2014 o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na 31. 12. 2013.

Občina Ministrstvu za finance ni pravočasno (do 31. 1. 2014) poslala podatkov o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na 31. 12. 2013, kar je v neskladju s prvim odstavkom 9. člena pravilnika o pošiljanju podatkov.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Semič* 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 Semič 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:

- za del kratkoročnega posojila, najetega v letu 2008, ki ga je dokončno odplačala v letu 2009, ni pridobila soglasja Ministrstva za finance, kar je v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točka 2.2.1.a;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna v letih od 2009 do 2013 ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 ter Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 – točka 2.3.2.1.a;
- Ministrstvu za finance ni pravočasno poslala podatkov o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine 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 2.3.4.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 Semič v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

4. PRIPOROČILO

Občini Semič priporočamo, naj:

- okrepi notranje kontrole pri plačevanju pogodbenih obveznosti.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Semič, priporočeno;
2. Ivanu Bukovcu, 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