

Datum: 3. 11. 2011
Številka: 032-4/2011

Na podlagi 41. in 42. člena Statuta Občine Novo mesto ter 15. in 16. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Novo mesto je Nadzorni odbor Občine Novo mesto na seji dne 03.11. 2011 sprejel

POROČILO O OPRAVLJENEM NADZORU NAD ZADOLŽEVANJEM MESTNE OBČINE NOVO MESTO

1. Nadzorni odbor v sestavi:
 1. Elizabeta Grill, predsednica odbora
 2. dr. Boris Dular, član
 3. mag. Damir Delič, član
 4. Martin Kambič, član
 5. Marija Može Šeničar, članica
 6. Ana Ponikvar, članica
 7. mag. Renata Zupančič, članica
2. Poročevalca: Elizabeta Grill, Ana Ponikvar
3. Nadzorovana pravna oseba: Mestna občina Novo mesto
Odgovorna oseba: Alojzij Muhič – župan MONM
Borut Novak – direktor občinske uprave
Darinka Redling – vodja Oddelka za finance in računovodstvo

UVOD: POVZETEK UGOTOVITEV NADZORNEGA ODBORA

Nadzorni odbor je pri pregledal stanje zadolžitve Mestne občine Novo mesto ugotovil:

- da se je Mestna občina ob upoštevanju kratkoročnih blagovnih kreditov kot likvidnostnega zadolževanja zadolžila nad dovoljenim obsegom 5 %,
- da Mestna občina ni preseгла dovoljenega obsega zadolževanja za investicije;
- da je Mestna občina Novo mesto postopek zadolževanja v letu 2010 izpeljala v skladu z zakonodajo.

Nadzorni odbor ugotavlja, da se višini zadolženosti posveča premalo pozornosti, da je premalo natančno načrtovano, saj lahko že ob predvideni dodatni zadolžitvi, ki je predvidena s sprejetim proračunom za leto 2011, preseže dovoljen obseg zadolžitve.

PRAVNA PODLAGA ZA NADZOR, PREDPISI IN GRADIVA, UPORABLJENA PRI IZVAJANJU PREGLEDA KONCESIJSKIH POGODB

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS št. 79/99 s kasnejšimi dopolnitvami in spremembami)
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1), (Uradni list RS št.123/2006 s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami)
- Pravilnik o postopku zadolževanja občin (Uradni list RS št.123/2006, 101/07, 57/08)
- Pravilnik o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine (Uradni list RS št. 16/09)
- Statut MONM (Uradni list RS št. 96/06)
- Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Novo mesto za leto 2010 (Uradni list RS št.36/2011 z dne 16.05.2011)
- Sklep NO MONM o izvedbi nadzora z dne 24. 3. 2011, št. 032-4/2011

Nadzor je potekal od 4. 5. do 15. 7. 2011.

UPORABLJENE METODE NADZORA

Nadzor nad zadolževanjem občine je zajemal dva dela nadzora: pregled postopka zadolžitve v proračunskem letu 2010 in stanje zadolženosti Mestne občine Novo mesto na dan 31.12.2010.

Podlaga za nadzor sta bili sprejet Zaključni račun Mestne občine Novo mesto za leto 2010 in dokumentacija prejeta na vpogled na občinski upravi Mestne občine Novo mesto.

Preverila se je pravilnost delovanja občinske uprave v samem postopku zadolževanja, skladnost z zakonskimi določili ter višina zadolžitve Mestne občine Novo mesto v skladu z Zakonom o javnih financah in veljavnim Zakonom o financiranju občin.

V celoti je bila pregledana dokumentacija v zvezi s pridobivanjem namenskega posojila kot tudi namensko porabo posojila.

Nadzor je bil izveden z vpogledom dokumentacije, ki smo jo prejeli na občinski upravi in javno dostopnim gradivom Mestne občine Novo mesto.

Namen nadzora je bil preveriti ali je višina zadolžitve Mestne občine Novo mesto v zakonsko dovoljenem obsegu, namensko rabo tega posojila ter preveritev gospodarne izbire posojilodajalca.

UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA NADZORNEGA ODBORA

Ugotovitve:

1. Občina se sme likvidnostno zadolževati do višine 5% vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. V letu 2010 se je Mestna občina Novo mesto zadolžila pri komercialni banki za 1.700.000 EUR, kar znaša 4,55 % takrat veljavnega proračuna za leto 2009. Zadolžitev je bila v mejah zakonskih določil in ker je imela naravo kratkoročnosti, zanjo ni potrebovala soglasja ministra za finance.
 - a. Hkrati Mestna občina Novo mesto izkazuje 1.488.750 EUR zapadlih neplačanih obveznosti občine na dan 31.12.2010, kar se v praksi in v skladu prakso Evropskega sodišče šteje za blagovne kredite (vir: DURS). Podobno opozarja tudi Računsko sodišče, da se blagovni krediti štejejo v likvidnostno - kratkoročno zadolževanje občin, v kolikor niso s pogodbo sklenjeni sporazumi o večletnem odplačilu dolga.
 - b. V januarju 2010 je imela občina 3.200.000 EUR prenesenih neplačanih obveznosti iz

leta 2009, konec leta je bilo zapadlih neplačanih obveznosti še 1.488.750 EUR. Skupaj z upoštevanjem likvidnostnega posojila je občina v letu 2010 preseгла zakonske okvire likvidnostnega zadolževanja občin v višini 5%.

- c. Mestna občina Novo mesto se je likvidnostno zadolžila v času začasnega financiranja, januarja 2010. Glede na dejstvo, da je prevzela dodatne obveznosti iz naslova prevzetih kreditov Komunale Novo mesto in da je višina odplačila glavnice dolga in obresti določena in omejena z dvanajstinami preteklega proračuna, menimo, da je občina kršila ZFO-1, 10. a člen in 32.člen ZJF.

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

- a. Navedba, da se zapadle neplačane obveznosti v višini 1.488.750 EUR na dan 31.12.

2011 štejejo za blagovne kredite v skladu s prakso Evropskega sodišča in pojasnilu DURS-a v popolnosti ne drži. V svojem pojasnilu DURS-a št. 4230-82/2010-2 z dne 9.2.2010 navaja, da pojem blagovnega kredita v slovenski zakonodaji pravno formalno ni opredeljen, v teoriji pa ta pojem zajema posojilo denarja, ki je namenjeno nakupu blaga. Navedeno mnenje DURS-a se nanaša na obravnavanje blagovnega kredita z vidika davčne zakonodaje, ki opredeljuje in pojasnjuje stališče obdavčitve in plačila DDV-ja od obresti iz naslova blagovnih kreditov.

Računsko sodišče je pri reviziji zadolževanja občin v svojem poročilu št. 1215-1/2007-35 z dne 8.9.2009 podaja svoje mnenje glede sklepanja pogodb o blagovnih kreditih s katerimi se dogovori obročno odplačilo, ki je lahko daljše od enega leta in se šteje v obseg dolgoročnega zadolževanja in krajše od enega leta, kar pomeni, da imajo isti učinek kot likvidnostno zadolževanje.

Računsko sodišče v poročilu tudi ugotavlja, da ni podzakonskih predpisov, ki bi določali in predpisovali postopek pridobivanja soglasja za sklenitev pogodbe o blagovnem kreditu.

Mestna občina Novo mesto ni sklepala pogodb in se dogovarjala za obročno odplačilo obveznosti, zato menimo, da neplačane obveznosti do dobaviteljev nimajo značaja blagovnega kredita.

- b. Občina se lahko likvidnostno zadolži največ do višine 5% vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna (5. odstavek 10.a člena ZFO-1A). Občina bi se likvidnostno v letu 2010 lahko zadolžila v višini 2.110.750 EUR. V mesecu januarju 2010 je bila sklenjena kreditna pogodba v višini 1.700.000 EUR za okvirni likvidnostni kredit, s katerim so bile prednostno poplačane prenesene zapadle obveznosti do dobaviteljev iz leta 2009. Kredit je bil do 13. aprila 2010 črpani višini 1.000.000 EUR in v celoti do tega datuma tudi vrnjen. Do konca leta 2010 kredit ni bil več koriščen. Tako občina po stanju 31.12.2010 ni imela obveznosti iz naslova glavnice in obresti kratkoročnega likvidnostnega zadolževanja. V kolikor bi neplačane zapadle obveznosti do dobaviteljev po stanju 31.12.2010 v višini 1.488.750 EUR upoštevali kot likvidnostno zadolževanje občine, višina zadolževanja ni preseгла zakonskih okvirov likvidnostnega zadolževanja.

- c. Navedena trditev v konkretnem primeru prevzema javne infrastrukture ne drži. Občina je zaradi spremembe SRS 35, ki ga je bilo potrebno uveljaviti najkasneje s 1.1.2010, morala vsa sredstva lokalne javne infrastrukture in vire zanje evidentirati v svojih poslovnih knjigah. Kredite javnega podjetja Komunala d.o.o. za izgradnjo te infrastrukture je s 1.1.2010 prevzela občina. Občina je bila ne glede na njen prag dopustne zadolžitve te kredita bila dolžna prevzeti (saj ne gre za prevzem dolga, ki ga prepoveduje Zakon o financiranju občin), ampak za prevzem sredstev in virov javne infrastrukture.

Prevzemanje obveznosti za investicije v gospodarsko infrastrukturo v skladu s 43. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 določa: « Ne glede na 10.a člen ZFO-1, ni potrebno pridobiti soglasja ministra, pristojnega za finance, pred zadolžitvijo, ki je posledica prevzema obveznosti za posojila, ki so bila v javnih podjetjih najeta za investicije v navedeno infrastrukturo. »

Odgovor NO Mestne občine Novo mesto na odzivno poročilo k točki 1:

Nadzorni odbor ni prejel dinamike zadolževanja med letom, zato opozarja, da je velika verjetnost, da je bila prekoračena dovoljena višina likvidnostne zadolženosti v letu 2010. Dejanska kratkoročna, likvidnostna zadolženost občine v opazovanem letu je bila med 4,2 v začetku leta in 1,49 mio EUR na koncu leta; kratkoročna zadolžitev v višini 1,9 mio EUR pa je že pomenila kršitev zakonodaje. Smatramo, da zapadle neplačane obveznosti občine vsebinsko pomenijo kratkoročno zadolževanje pri dobaviteljih, torej kratkoročni blagovni krediti, ne glede na pomanjkljivo pravno-formalno opredelitev. To je način kratkoročnega likvidnostnega zadolževanja in ga je v smislu gospodarnega ravnanja s proračunskimi sredstvi in zagotavljanja likvidnosti, treba vključiti kot element kratkoročnega zadolževanja občine. Opozarjamo še na dodatno dejstvo, da je bila občina v prvih treh mesecih leta 2010, ko se je likvidnostno zadolžila, omejena tudi z začasnim financiranjem.

2. Občina se je v letu 2010 zadolžila za 3.500.000 EUR, v višini kot je bilo sprejeto in predvideno zadolževanje v proračunu za leto 2010. V mesecu juniju 2010 je Mestna občina Novo mesto pridobila soglasje Ministrstva za finance za omenjeno dolgoročno zadolžitev. Soglasje je bilo prejeto pred podpisom pogodbe z SKB banko, ki je bila avgusta 2010.
3. Občina je k oddaji ponudbe povabila ustrezno število komercialnih bank, 7 (sedem) se jih je na povabilo odzvalo s ponudbo. Izbrana kot najugodnejša je bila ponudba Banke Koper, kar sta potrdili poročili dveh zunanjih institucij, ki sta izbiro presojali s finančnega in pravnega vidika.
4. Višina (obseg) zadolževanja občine za investicije je opredeljena z višino odplačila obveznosti iz naslova zadolževanja. Znesek je opredeljen kot 8 % zadnjega sprejetega proračuna, v obseg zadolževanja pa se vštevata zadolževanje za izvajanje proračuna, finančni najemi in blagovni krediti (podrobneje 10.b člen ZFO-1)
 - a. Izračun maksimalnega možnega zadolževanja Mestne občine Novo mesto (odplačilo glavnice in obresti skupaj) v letu 2011 kaže na najvišjo dovoljeno višino 2.744.644,64 EUR (Priloga 1).
 - b. Dejanski izračun (glej tudi prilogo 2) že obstoječe zadolžitve pa kaže na obveznosti MONM iz naslova:
 - i. Obstoječih odplačil kreditov (glavnice+obresti): 1.196.610 EUR
 - ii. Potencialne obveznosti iz naslova danih poroštev: 1.062.108 EUR
 - iii. Blagovni krediti občine – dolgoročni: 0 EUR

SKUPAJ obstoječe obveznosti iz naslova zadolžitve: 2.258.718 EUR
 - c. Potencialne obveznosti iz naslova dodatnega zadolževanja v letu 2011 torej ne smejo preseči 485.926 EUR.

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

b. Dejanski izračun že obstoječe zadolžitve Mestne občine Novo mesto in njenih obveznosti iz naslova:

• Obstoječih odplačil kreditov (glavnice + obresti)	1.095.689 EUR
• Potencialne obveznosti iz naslova danih poroštev (glavnica + obresti)	242.986 EUR
• Blagovni krediti občine – dolgoročni	0 EUR
SKUPAJ obstoječe obveznosti iz naslova zadolžitve	1.338.675 EUR

Potencialne obveznosti iz naslova danih poroštev se upoštevajo v višini potencialnih odplačil glavnice in obresti v višini 242.986 EUR in ne po stanju na dan 31.12.2010 v višini 1.062.108 EUR.

c. Ugotovitev in izračun pod točko c nista pravilna. Potencialne obveznosti iz naslova dodatnega zadolževanja v letu 2011 (odplačila anuitet in obrokov) ne smejo preseči 1.405.969 EUR.

Odgovor NO Mestne občine Novo mesto na odzivno poročilo k točki 1:

NO je upošteval podatke, ki jih je pridobil od občinske uprave ter z uradnimi odgovori o višini

zadolžitve občine (kot vir uporabljen tudi Odgovori na pobude in vprašanja z dne 27.1.2011). Priporočamo, da se v bodoče objavljajo popolni, verodostojni in obrazloženi podatki v gradivih za občinski svet.

5. Mestna občina Novo mesto predvideva obseg zadolžitve v obstoječem proračunu v višini 5.500.000 EUR. Ob predpostavki, da se občina zadolži v predvideni višini in ob enakih pogojih kredita kot jih je dosegla v letu 2010, **bo v letu 2011 preseгла najvišjo dovoljeno zadolžitev občine.**

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

Največji obseg možnega zadolževanja občine (anuitete in obroki) znaša 2.745.588 EUR. Upošteva se predvideno zadolžitev v letu 2011 in obstoječo zadolžitev, znašajo odplačila anuitet in obrokov 2.045.566 EUR, tako da občina ne presega največjega obsega možnega zadolževanja občine. Z navedeno vsebino je izdano soglasje MF Mestni občini Novo mesto k začetku postopka zadolževanja št. 4122-42/2011/3 z dne 9.6.2011).

6. Mestna občina Novo mesto predvideva zvišanje obsega danih poroštev za 400.000 EUR, kar bo dodatno povečalo njene potencialne obveznosti in zakonsko dovoljen obseg zadolžitve.

Priporočila:

1. Občina naj sprotno vodi jasne evidence z vidika dovoljenega obsega zadolžitve občine ter o stanju zadolženosti, tako dolgoročnem kot tudi likvidnostnem, poroča občinskemu svetu. Hkrati naj finančne tokove natančno spremlja in načrtuje, da bi ne kršila zakonsko dovoljenega obsega.

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

Občina vodi ustrezne evidence dovoljenega obsega zadolžitve in stanje zadolženosti in poroča občinskemu svetu ob polletnem poročilu o izvrševanju proračuna in Zaključnem računu proračuna.

2. Občina mora upoštevati zapadle plačane obveznosti kot blagovne kredite in jih vključiti v stanje zadolžitve Mestne občine Novo mesto. Namreč pri odgovoru na svetniško vprašanje »Zadolžitev občine« z dne 7.1.2011 je bil ta podatek izpuščen.

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

Obrazložitev in stališča so podana v predhodnih točkah.

3. Občina naj pri izdanih poročilih iz naslova zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, skrbno pazi na: sposobnost javnega zavoda / podjetja, da bo zmoglo poravnati glavnico in obresti iz neproračunskih virov, kot to določa 10.e člen ZFO-1.

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

Priporočilo nadzornega odbora bo upoštevano.

4. Občina naj spoštuje roke plačil določene z zakonom o izvrševanju proračuna in Zakonom o preprečevanju zamud pri plačilih (ZPreZP).
5. Opozarjamo, da je nespoštovanje plačilnih rokov s strani Mestne občine Novo mesto ne samo v nasprotju z zakonodajo, temveč tudi negospodarno v vidika ravnanja s proračunskimi sredstvi, saj so zamudne obresti 9% - 9,5% previsoke in dodatno še predvidene kazni, ki jih za neplačevanje v roku predvideva ZPreZP.

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

Priporočilo nadzornega odbora bo upoštevano.

6. Priporočamo, da Mestna občina preveri možnosti refinanciranja dolga pri kreditih z najvišjo obrestno mero skladno z 10.c členom ZFO-1 in tako skuša zmanjšati stroške občinskega dolga in izboljšati strukturo dolga.

Ugovor/pojasnilo nadzorovanega organa v odzivnem poročilu:

Priporočilo nadzornega odbora bo upoštevano.

Nadzorni odbor je na 8. seji dne 6. 10. 2011 in 9. seji dne 3. 11. 2011 obravnaval Odzivno poročilo nadzorovane osebe na predlog Poročila Nadzornega odbora Mestne občine Novo mesto o opravljenem nadzoru nad zadolževanjem Mestne občine Novo mesto.

Nadzorni odbor je dodatno pojasnil nekatera svoja stališča, in po pojasnilu nadzorovanega organa eden ukrep umaknil. V ostalih primerih nadzorni odbor vztraja pri svojih ugotovitvah in priporočilih.

Nadzorni odbor poročilo o nadzoru sprejema kot njegov dokončni akt.

To poročilo je postalo dokončno na podlagi določbe 3. odstavka 42. člena Statuta Mestne občine Novo mesto.

Članici NO:
Elizabeta Grill
Ana Ponikvar



Predsednica NO:
Elizabeta Grill

VROČITI:

- g. Alojziju Muhiču, županu Mestne občine Novo mesto
- Borutu Novaku, direktorju občinske uprave
- Občinskemu svetu Mestne občine Novo mesto

PRILOGE:

TABELA 1: Izračun možnega zadolževanja Mestne občine Novo mesto za leto 2011.

IZRAČUN MOŽNEGA ZADOLŽEVANJA	
za leto 2011	
I. Najvišji možni obseg zadolževanja občine po ZFO-1, 10., 10.a, 10.b člen po 10.b členu ZFO-1	2.744.644,64 €
1. Realizirani prihodki 2010 (vir: sprejet ZR 2010)	35.291.076,56 €
2. Izvzem iz prihodkov (vir: sprejet ZR 2010)	983.018,59 €
donacije	21.815,00 €
prejeta sredstva iz državnega proračuna za investicije	876.362,00 €
741 - Domači proračun in proračun EU	84.841,59 €
3. PRIHODKI Z UPOŠTEVANJEM IZVZEMA (1. - 2.)	34.308.057,97 €
8 % realizacije prihodkov z upošt. Izvzema	2.744.644,64 €

Priloga 2: Pregled obveznosti iz naslova zadolževanja v MO Novo mesto

Dolgoročno zadolževanje za izvajanje proračuna , po stanju dolga na dan 31.12.2010									
banka	datum pog.	št.pogodbe	glavnica	mesečni obrok glavnice	stanje 31.12.2010	% obresti/l	znesek obresti/l	dejan.obr.mera	
NLB	5.9.2002	321200733	959.772,99 €	5.332,07 €	459.299,88 €	6,50%	29.854,49 €		
NLB	24.12.2001	4721/10	1.059.923,22 €	5.888,46 €	458.558,17 €	6,50%	29.806,28 €		
NLB	24.12.2001	4722/8	650.976,46 €	3.616,53 €	282.089,34 €	6,50%	18.335,81 €		
B.Koper	30.6.2009	318/09/8777438	977.500,57 €	9.583,30 €	977.500,57 €	3,3 + 3m EURIBOR	43.303,28 €		4,43%
B.Koper	24.8.2010	255/10/9036334	3.412.499,00 €	29.167,00 €	3.412.499,00 €	1,5 + 3m EURIBOR	99.986,22 €		2,93%
UniCredit	16.10.2009	K1524/2009	1.304.683,80 €	12.308,30 €	1.304.683,80 €	2,05 + 1m EURIBOR	42.793,63 €		3,28%
ZA KOMUNALO - BK (po seznamu letno)				131.434,52 €			680.573,10 €		
		SKUPAJ	8.365.356,04 €	65.895,66 €	7.575.203,86 €				
LETNI ZNESEK PREDVIDENIH ODPLAČIL kreditov v l.2011				922.182,44 €			274.427,34 €		
SKUPAJ GLAVNICA + OBRESTI				1.196.609,78 €					
IZDANA JAMSTVA					1.062.108,41 €				
ZADOLŽENOST JAVNIH ZAVODOV V MONM					4.709.841,85 €				
BLAGOVNI KREDITI NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV					1.488.750,00 €				
ali: ZAPADLE neplačane obveznosti občine na dan 31.12.2010, vir: ZR 2010									