



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Videm



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 dela poslovanja Občine Videm

Številka: 324-14/2017/28

Ljubljana, 21. decembra 2018

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Videm v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje ter druga področja poslovanja*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Videm v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje ter druga področja poslovanja.

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Videm v letu 2016 izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2016 niso popolne; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno; pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; v proračunu za leto 2016 ni načrtovala sredstev splošne proračunske rezervacije;
- projekte je uvrstila v načrt razvojnih programov, ne da bi glede na vrednost projekta izdelala ustrezno investicijsko dokumentacijo; prevzela je za 721 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v proračunu ob prevzemu obveznosti; prevzela je za skupaj 11.049 evrov (izvajalcema je v letu 2016 plačala 6.157 evrov) več obveznosti za plačilo del, ki niso bila dogovorjena z naročilnicami;
- razpisna dokumentacija za sofinanciranje turističnih društev ni vsebovala vseh obveznih sestavin, med drugim tudi ne načina uporabe meril in pomena posameznih meril, s pomočjo katerih se izberejo prejemniki sredstev (izplačila v letu 2016 v znesku 2.000 evrov); objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija za sofinanciranje društev s področja kmetijstva nista vsebovali vseh obveznih sestavin, med drugim tudi ne meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev (izplačila v letu 2016 v znesku 3.000 evrov);
- dolgoročno se je zadolžila za namene, za katere dolgoročno zadolžitev ni dovoljena; za dolgoročno zadolžitev v obliki finančnega najema (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 18.635 evrov) in za likvidnostno posojilo, ki ni bilo odplačano v letu najema (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 171.151 evrov), ni pridobila soglasja Ministrstva za finance;
- z izvedbo štirih postopkov javnega naročanja za nakup istovrstnega blaga v znesku 68.313 evrov je vrednost javnega naročila razdelila in se izognila postopku javnega naročanja;
- vplačala je obvezni delež v Vinarski zadruzi Haloze z. o. o., so. p. ter ji kot prostovoljni delež zagotovila opremo za vzpostavitev poslovne enote oziroma začetek poslovanja v skupnem znesku 999 evrov, za kar ni imela pravne podlage v javnofinančnih predpisih.

Računsko sodišče je Občini Videm podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	13
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	13
2.1.2 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016.....	14
2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	14
2.1.4 Splošna proračunska rezervacija.....	15
2.1.5 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	15
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	16
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	20
2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa	22
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	23
2.3.1 Izgradnja fekalne kanalizacije Tržec–Jurovci	26
2.3.2 Izgradnja odvodnega kanala fekalne kanalizacije iz obrtne cone.....	27
2.3.3 Modernizacija oziroma ureditev občinskih cest.....	27
2.3.4 Zamenjava strehe na Petrovi domačiji in obnova fasade in strehe na domačiji Kočer.....	28
2.4 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	28
2.4.1 Tekoči transferi na področju turizma	29
2.4.2 Tekoči transferi na področju kmetijstva	29
2.4.3 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam	30
2.5 ZADOLŽEVANJE	30
2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine.....	30

2.5.2	Likvidnostno zadolževanje.....	34
2.5.2.1	Likvidnostna zadolžitev	34
2.5.2.2	Likvidnostna zadolžitev, ki ni bila odplačana v letu najema posojila	34
2.5.3	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	35
2.5.4	Primerjava stanja dolga	35
2.6	DRUGA PODROČJA POSLOVANJA.....	36
2.6.1	Najem računalniške opreme.....	36
2.6.2	Naložba v Vinarsko zadruogo Haloze.....	38
3.	MNENJE	41
4.	PRIPOROČILA	43

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Videm (v nadaljevanju: občina) v letu 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 9. 3. 2017.

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

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev⁵, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje ter druga področja poslovanja. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2016.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje ter druga področja poslovanja.

Podlago za revidiranje je predstavljal realizirani proračun občine za leto 2016.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-14/2017/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Preverili smo izpolnjevanje pogojev za izplačilo delovne uspešnosti in dodatkov k osnovnim plačam javnih uslužbencev ter pravilnost obračunane in izplačane delovne uspešnosti in dodatkov, ob predpostavki, da so osnovne plače javnih uslužbencev določene in obračunane pravilno.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatki o velikosti in organih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	5.523
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	17 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Občina ima osem krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica javnega podjetja in petih javnih zavodov.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 in primerjava z letom 2015 so prikazani v tabeli 2.

⁶ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 29. 5. 2017.

⁷ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10; v nadaljevanju: ZLS) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Tabela 2: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2015

Postavka	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=((2)/(4))*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni p rihodki	3.522.643	78,7	3.402.911	70,7	104
Nedavčni prihodki	355.805	8,0	353.868	7,4	101
Kapitalski prihodki	101.703	2,3	237.397	4,9	43
Prejete donacije	0	0,0	0	0,0	/
Transferni prihodki	493.269	11,0	820.234	17,0	60
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	4.473.420	100,0	4.814.410	100,0	93
Tekoči odhodki	1.392.597	29,9	1.802.938	38,8	77
Tekoči transferi	1.778.151	38,1	1.809.254	38,9	98
Investicijski odhodki	1.380.110	29,6	946.792	20,4	146
Investicijski transferi	114.010	2,4	91.583	2,0	124
Vsi odhodki BPO	4.664.868	100,0	4.650.567	100,0	100
Proračunski presežek, primanjkljaj	(191.448)	/	163.843	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	100	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	(100)	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	1.369.875	/	170.000	/	806
Odplačila dolga	571.613	/	349.575	/	164
Saldo računa financiranja	798.262	/	(179.575)	/	/
Sprememba stanja na računih	606.714	/	(15.732)	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Videm za leto 2015⁸ in Zaključni račun proračuna Občine Videm za leto 2016⁹.

⁸ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 18/16; objavljen je s poenostavljenim splošnim delom proračuna.

⁹ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 19/17; objavljen je s poenostavljenim splošnim delom proračuna.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leto 2016 so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Proračunski akti za leto 2016

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem glasilu slovenskih občin št.
Odlok o proračunu Občine Videm za leto 2016 ¹⁾	1. 12. 2015	66/15
Odlok o spremembah Odloka proračuna Občine Videm za leto 2016 – rebalans št. 1 ²⁾	23. 2. 2016	9/16
Odlok o spremembah Odloka proračuna Občine Videm za leto 2016 – rebalans št. 2	28. 6. 2016	31/16
Odlok o spremembah Odloka proračuna Občine Videm za leto 2016 – rebalans št. 3 ³⁾	29. 9. 2016	48/16
Odlok o spremembah odloka proračuna Občine Videm za leto 2016 – rebalans št. 4	15. 11. 2016	57/16
Zaključni račun proračuna Občine Videm za leto 2016	11. 4. 2017	19/17

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu občine za leto 2016.

²⁾ V nadaljevanju: rebalans št. 1.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans št. 3.

1.2.4 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, in med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi:

- Friderik Bračič, župan občine, do 18. 12. 2018;
- Branko Marinič, župan občine, od 19. 12. 2018.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2016 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost poslovanja na šestih podsegmentih:

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna;
- delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev;
- javna naročila pri investicijskih odhodkih;
- tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam;
- zadolževanje in
- druga področja poslovanja.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Podrobne revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu izplačil in poslovnih dogodkov. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2016, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje občine v letu 2016. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah¹⁰ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih.

Pri sestavi zaključnega računa proračuna se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določilih 96. člena ZJF zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹¹ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna).

2.1.1.a V skladu s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V drugem odstavku 41. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹² (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

Obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, saj ne vsebujejo fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter kazalnikov, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, kar je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

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

¹¹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

¹² Uradni list RS, št. 44/07. Uredba se uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti tudi po uveljavitvi Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.

2.1.1.b V skladu z 8. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna vključuje obrazložitev realizacije finančnega načrta neposrednega uporabnika, in sicer poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna v 10. členu določa, da mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati tudi oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih ter pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje ocene uspeha pri doseganju ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih in pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso doseženi in zakaj niso bili doseženi, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2018 izdelala opisa poslovnih procesov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine z opredelitvijo osnovnih aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.1.2 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016

2.1.2.a Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala kratkoročne obveznosti v skupnem znesku 459.640 evrov, od tega neplačane zapadle obveznosti v znesku 78.217 evrov.

Občina v letu 2016 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za plačilo, poravnala obveznosti v skupnem znesku 78.217 evrov. Plačevanje obveznosti v roku, ki je daljši od 30 dni, je bilo v neskladju z 32. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017¹³ (v nadaljevanju: ZIPRS1617), ki je določal, da je plačilni rok za plačilo vseh obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Pojasnilo občine

Občina zapadlih obveznosti v znesku 78.217 evrov ni poravnala pravočasno zaradi likvidnostnih težav. Glede na zapadle neplačane obveznosti na dan 31. 12. 2015 (v znesku 249.235 evrov) pa je občina v letu 2016 zapadle neplačane obveznosti zmanjšala za 68,6 odstotka.

Ukrepi občine

Občina je zapadle neplačane obveznosti na dan 31. 12. 2016 poravnala do 30. 6. 2017.

2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

2.1.3.a V prvem odstavku 36. člena ZJF je določeno, da smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti samo v obsegu, ki ga neposrednemu uporabniku za trimesečje ali drugo obdobje določi župan.

Župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, kar je v neskladju s prvim odstavkom 36. člena ZJF.

¹³ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

Pojasnilo občine

Župan je sprejel likvidnosti načrt za posamezno trimesečje leta 2016, razdelan po ekonomski klasifikaciji, s katerim je za posamezno trimesečje določil obseg prevzetih obveznosti za vse proračunske uporabnike.

ZJF v prvem odstavku 37. člena določa, da občina načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna, v skladu s prvim odstavkom 36. člena ZJF pa mora župan določiti obseg sredstev, v okviru katerega lahko neposredni uporabniki plačujejo obveznosti. Gre za dva dokumenta, ki se vsebinsko med seboj razlikujeta, zato likvidnostni načrt po vsebini ne more zadostiti zahtevi iz prvega odstavka 37. člena ZJF.

Ukrep občine

Župan je za zadnje trimesečje leta 2018 določil obseg izdatkov, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti.

2.1.4 Splošna proračunska rezervacija

Po določilih 42. člena ZJF se v proračunu del predvidenih proračunskih prejemkov ne razporedi vnaprej, ampak se zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje. Sredstva splošne proračunske rezervacije se uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati.

2.1.4.a Občina v proračunu za leto 2016 dela predvidenih proračunskih prejemkov ni zadržala in izkazala kot splošne proračunske rezervacije, kar je v neskladju z 42. členom ZJF.

Ukrep občine

V proračunu občine za leto 2018 je občina načrtovala sredstva splošne proračunske rezervacije.

2.1.5 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. V Proračunskem priročniku za pripravo občinskih proračunov za leti 2016 in 2017¹⁴, ki ga je oktobra 2015 pripravilo Ministrstvo za finance, je navedeno, da so osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih 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 jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

Odlok o proračunu občine za leto 2016 v 6. členu določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve in tekoče transfere ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega

¹⁴ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2016_in_2017/pror-prior-obcine-16-17.pdf], 22. 8. 2017.

uporabnika, skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za investicijske odhodke in investicijske transfere pa ne sme presegati 70 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Navedene omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov, ter obveznosti za pogodbe, ki se financirajo iz predpristopnih pomoči, popristopnih pomoči in sredstev drugih donatorjev.

2.1.5.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. 2016 ni presegalo obsega, določenega v 6. členu odloka o proračunu občine za leto 2016. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2018 vzpostavila evidenco prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

2.2 Delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 so odhodki za delovno uspešnost in za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 32.558 evrov (od tega odhodki za delovno uspešnost v znesku 10.516 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 22.042 evrov), kar predstavlja 0,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁵ (v nadaljevanju: ZSPJS) v prvem odstavku 5. člena določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec na posameznem delovnem mestu ali nazivu za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, v njej pa je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca (13. točka 2. člena ZSPJS). Prvi odstavek 9. člena ZSPJS določa, da je osnovna plača javnega uslužbenca določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma ki ga je pridobil z napredovanjem.

Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga lahko prejme javni uslužbenec za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju (14. točka 2. člena ZSPJS). Po določilih 21. člena ZSPJS so javni uslužbenci lahko upravičeni do:

- redne delovne uspešnosti,
- delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in
- delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

¹⁵ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11-ORZSPJS49a, 46/13, 50/14, 82/15.

Dodatki so del plače javnega uslužbenca za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta ali naziva (15. točka 2. člena ZSPJS). Po določilih prvega odstavka 23. člena ZSPJS javnim uslužbencem pripadajo:

- položajni dodatek,
- dodatek za delovno dobo,
- dodatek za mentorstvo,
- dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta,
- dodatek za dvojezičnost,
- dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva,
- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva, in
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

V tabeli 4 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače¹⁶ javnih uslužbencev.

Tabela 4: Podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače javnih uslužbencev

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	18,5 ¹⁾
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	13,5 ²⁾
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	289.465
• osnovne plače	188.549
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	31.209
• delovna uspešnost	10.516
• dodatki	22.042
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	37.149
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	52,4

Opombe: ¹⁾ Delovno mesto v režijskem obratu je sistemizirano za polovični delovni čas (vzdrževalec pokopališča IV).

²⁾ V občinski upravi sta bili nezasedeni dve delovni mesti (direktor občinske uprave, višji svetovalec), v režijskem obratu pa tri delovna mesta (strokovni sodelavec VI, komunalni delavec II, vzdrževalec IV), javni uslužbenec na delovnem mestu vzdrževalec pokopališča IV pa je bil zaposlen za polovični delovni čas.

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 289.465 evrov, kar predstavlja 52,4 evra na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 5,9 evra¹⁷.

¹⁶ V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

¹⁷ 32.558 evrov / 5.523 prebivalcev = 5,9 evra.

Občina je 10. 5. 2015 sprejela Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Videm¹⁸. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemizirano 18,5 delovnega mesta (od tega 10,5 v režijskem obratu), zasedeno pa 13,5 delovnega mesta (od tega 7,5 v režijskem obratu).

Standardi glede primerne števila delovnih mest v občinskih upravah niso določeni, prav tako ni uradnih podatkov o številu zaposlenih v upravah občin v Republiki Sloveniji, zato ni mogoče podati ocene primerne števila delovnih mest v občinski upravi. Opozarjamo pa, da je bilo na dan 31. 12. 2016 kar 5 sistemiziranih delovnih mest od 18,5 oziroma 27 odstotkov sistemiziranih delovnih mest nezasedenih, kar predstavlja pomemben delež.

Občino opozarjamo tudi na nezasedeno delovno mesto direktorja občinske uprave od 7. 5. 2016. V 49. členu ZLS je določeno, da občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine (oziroma direktor občinske uprave). Občina v letu 2016 ni niti pričela s postopkom za zaposlitev direktorja občinske uprave.

Pojasnilo občine

Občina se v letu 2016 ni odločila za nove zaposlitve, saj člani občinskega sveta niso bili naklonjeni dodatnim zaposlitvam v občinski upravi. Kadrovske primanjkljaje je s soglasjem zaposlenih reševala z dodatnimi obremenitvami zaposlenih in nadurnim delom, s čimer je občina zagotavljala bolj racionalno izvajanje nalog občinske uprave.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2018 objavila javni natečaj za delovni mesti direktorja občinske uprave in višjega svetovalca za komunalne zadeve. Izbirni postopek za direktorja občinske uprave še ni zaključen, razpis za delovno mesto višjega svetovalca za komunalne zadeve pa je bil zaključen brez izbire javnega uslužbenca in bo ponovljen.

Glede na pristojnosti in odgovornosti delovnega mesta direktorja občinske uprave, ki so določene v Pravilniku o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Videm, ocenjujemo, da ne gre za delovno mesto, pri katerem bi lahko občina s prenosom teh nalog na druge javne uslužbence zagotavljala racionalnejše izvajanje nalog občinske uprave.

V tabeli 5 so prikazani podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev (brez dodatka za delovno dobo) v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih.

¹⁸ Št. 101-001/2015, spremembi št. 010-01/2016-01 z dne 25. 1. 2016 in št. 010-01/2016 z dne 27. 6. 2016.

Tabela 5: Podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev (brez dodatka za delovno dobo) v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih

Tarifni/ plačni razred	Število javnih uslužbencev v	Osnovne plače v evrih	Dodatki k plači v evrih	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih	Skupaj v evrih	Delež dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(4)+(5)/(6)*100
<i>Podatki na dan 31. 12. 2016</i>						
VII/1						
35–39	1	20.868	53	1.016	21.937	4,9
VI/2						
35–39	2	41.051	6.626	4.470	52.147	21,3
25–29	1 ²⁾	2.367	287	465	3.119	24,1
VI/1						
25–29	1	15.489	2.407	1.804	19.700	21,4
V						
25–29	1	13.699	1.258	664	15.621	12,3
20–24	1	11.162	99	1.078	12.339	9,5
IV						
10–14	2	13.072	394	114	13.580	3,7
III						
15–19	1	10.407	95	57	10.559	1,4
II						
10–14	1	8.921	155	201	9.277	3,8
5–9	4	29.294	821	526	30.641	4,4
<i>Podatki o javnih uslužbencih, ki jim je med letom 2016 prenehalo delovno razmerje</i>						
VII						
45–49	1	14.122	0	0	14.122	/
30–34	1	8.097	1.116	121	9.334	13,3
Skupaj	16	188.549	13.311	10.516	212.376	11,2

Opomba: ¹⁾ Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence.

²⁾ Javni uslužbenec je med letom napredoval v višji tarifni/plačni razred.

Vir: podatki občine.

2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Odhodki za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 10.516 evrov, kar predstavlja 4,8 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Po določilih 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence¹⁹ se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

- povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabnika proračuna ali projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna;
- opravi povečan obseg dela v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi Vlada Republike Slovenije s svojim aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva.

ZSPJS v prvem odstavku 22.e člena določa, da se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem ali javnim uslužbencem, pooblaščenim za organizacijo dela, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje.

Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju²⁰ v tretjem odstavku 6. člena določa, da lahko za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabniki proračuna v letu 2016 porabijo največ 40 odstotkov sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu ZSPJS (prihranki lahko nastanejo iz prihrankov sredstev za plače zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte).

V tabeli 6 so prikazani podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela.

¹⁹ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²⁰ Uradni list RS, št. 90/15.

Tabela 6: Podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

	Leto 2016
Znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, v evrih	10.516
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	4,8
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	14
• število prejemnikov 1 mesec v letu	3
delež prejemnikov 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	21,4
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	5
delež prejemnikov od 2 do 6 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	35,7
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	5
delež prejemnikov od 7 do 11 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	35,7
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	1
delež prejemnikov vseh 12 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	7,1

Vir: podatki občine.

Na podlagi podatkov, predstavljenih v tabeli 7, in zneskov, izplačanih posameznim prejemnikom, je bilo ugotovljeno, da je:

- vseh 14 javnih uslužbencev v letu 2016 prejelo plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za vsaj en mesec, pri čemer je en javni uslužbenec prejel plačilo za vseh 12 mesecev, pet javnih uslužbencev za vsaj sedem mesecev in pet javnih uslužbencev za vsaj dva meseca;
- povprečni letni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2016 znašal 751 evrov;
- javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 3.761 evrov;
- občina za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v letu 2016 izplačala 10.516 evrov, kar predstavlja izplačilo skoraj sedmih mesečnih plač 33. plačnega razreda²¹ (1.528 evrov bruto).

Po naši oceni je povečan obseg dela namenjen izjemnim, časovno omejenim okoliščinam. Nепrekinjena določitev povečanega obsega dela za daljše časovno obdobje (en zaposleni je v letu 2016 opravljal povečan obseg dela vseh 12 mesecev, pet zaposlenih pa sedem do 11 mesecev) vpliva na prekomerne obremenitve javnih uslužbencev in lahko ogrozi tako učinkovito opravljanje dodatnega obsega nalog kot tudi izvajanje nalog, določenih z opisom delovnega mesta. Poleg tega je 13 javnih uslužbencev v posameznih mesecih²²

²¹ Plačni razred, za katerega se zahteva visoka stopnja izobrazbe in najmanj štiri leta delovnih izkušenj.

²² Od tega en javni uslužbenec v vseh 12 mesecih, en v 11 mesecih in en v 10 mesecih leta 2016.

poleg povečanega obsega dela opravljalo še delo preko polnega delovnega časa (povezava s točko 2.2.2 tega poročila). Ocenjujemo, da povečan obseg dela poleg rednih nalog v daljšem časovnem obdobju lahko pomeni tveganje za preobremenitev javnega uslužbenca in lahko vpliva na učinkovitost opravljanja delovnih nalog, zato bi bilo treba proučiti ustreznost organiziranosti delovnega procesa oziroma delitve nalog po posameznih delovnih mestih.

Opozarjamo, da obseg nezasedenih sistemiziranih delovnih mest pomembno vpliva na višino razpoložljivih sredstev za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, saj uporabniki proračuna lahko izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo tudi zaradi nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, kot določa 22.d člen ZSPJS (povezava s točko 2.2 tega poročila).

2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa

Odhodki za dodatek za delo preko polnega delovnega časa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 13.012 evrov, kar predstavlja 5,9 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Opravljenega dela izven rednega delovnega časa po vsebini pomenijo nadurno delo, ki se obračunava po določilih 45. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor²³, in sicer kot dodatek za delo preko polnega delovnega časa in znaša 30 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca.

Za povečan obseg dela se šteje nadpovprečna obremenjenost znotraj delovnega časa, delo preko delovnega časa pa pomeni nadurno delo, ki je opredeljeno v 144. členu Zakona o delovnih razmerjih²⁴ (v nadaljevanju: ZDR-1). Po določilih prvega odstavka 144. člena ZDR-1 mora delavec na zahtevo delodajalca opravljati delo preko polnega delovnega časa – nadurno delo:

- v primerih izjemoma povečanega obsega dela;
- če je potrebno nadaljevanje delovnega ali proizvodnega procesa, da bi se preprečila materialna škoda ali nevarnost za življenje in zdravje ljudi;
- če je nujno, da se odvrne okvara na delovnih sredstvih, ki bi povzročila prekinitev dela;
- če je potrebno, da se zagotovi varnost ljudi in premoženja ter varnost prometa;
- v drugih izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih, določenih z zakonom ali kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti.

ZDR-1 v tretjem in četrtem odstavku 144. člena določa, da lahko nadurno delo traja največ osem ur na teden, največ 20 ur na mesec in največ 170 ur na leto oziroma s soglasjem javnega uslužbenca do 230 ur na leto, delovni dan pa lahko traja največ deset ur. Dnevna, tedenska in mesečna časovna omejitev se lahko upošteva kot povprečna omejitev v obdobju, določenem z zakonom ali kolektivno pogodbo in ki ne sme biti daljše od šestih mesecev.

²³ Uradni list RS, št. 57/08.

²⁴ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.).

V drugem odstavku 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence je določeno, da javnemu uslužbencu, ki prejema del plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela iz prejšnjega odstavka, direktor oziroma predstojnik za iste naloge ne sme odrediti dela preko polnega delovnega časa.

V tabeli 7 so prikazani podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa.

Tabela 7: Podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa

	Leto 2016
Znesek izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa, v evrih	13.012
Delež izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	5,9
Število vseh opravljenih delovnih ur, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	1.129
Število javnih uslužbencev, ki so prejeli izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa za vsaj eno uro dela	13
Največje število opravljenih delovnih ur posameznega javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	230
Povprečno število opravljenih delovnih ur dela preko polnega delovnega časa javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	86,8

Vir: podatki občine.

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa je v letu 2016 prejelo 13 javnih uslužbencev, ki so skupaj opravili 1.129 delovnih ur. Največje število opravljenih delovnih ur preko polnega delovnega časa posameznega javnega uslužbenca²⁵ je znašalo 230 ur, za kar je prejel 3.628 evrov. V povprečju pa je posamezni javni uslužbenec v tem obdobju opravil 86,8 delovne ure preko polnega delovnega časa, za opravljeno uro dela preko polnega delovnega časa pa mu je bilo v povprečju izplačano 11,5 evra oziroma skupaj 1.001 evro.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.380.110 evrov, kar predstavlja 29,6 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

V tabeli 8 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave.

²⁵ V obdobju od decembra 2015 do novembra 2016 (izplačilo v letu 2016).

Tabela 8: Podatki o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	0	0	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/ vrednosti	/	/	/	/	/	/
Naročilnice	727	646.786	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/ vrednosti	97,8	77,2	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	0	0	3	419.779	0	0
Odstotek od skupnega števila/ vrednosti	/	/	100	100	/	/
Naročilnice	16	190.606	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/ vrednosti	2,2	22,8	/	/	/	/
Skupaj	743	837.392	3	419.779	0	0

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine so bili od skupaj 746 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljeni trije postopki v skupni vrednosti 419.779 evrov, kar predstavlja 33,4 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 743 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 837.392 evrov, ki po številu predstavljajo 99,6 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 66,6 odstotka vseh postopkov, ni preseglo vrednosti²⁶, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju²⁷ (v nadaljevanju: ZJN-2), od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²⁸ (v nadaljevanju: ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

²⁶ Do 31. 3. 2016 za blago in storitve 20.000 evrov in 40.000 evrov za gradnje, od 1. 4. 2016 na splošnem področju 20.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 40.000 evrov za javna naročila gradenj, 750.000 evrov za javna naročila storitev s seznama socialnih in drugih posebnih storitev; na infrastrukturnem področju 50.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 100.000 evrov za javna naročila gradenj in milijon evrov za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev (vse vrednosti so brez DDV).

²⁷ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

²⁸ Uradni list RS, št. 91/15.

V tabeli 9 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 9: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2016	Realizirani znesek v letu 2016	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice
				vrednost	delež ³⁾	
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih
Izgradnja fekalne kanalizacije Tržec–Jurovci ⁴⁾	656.999	111.108	111.108	31.408	28,3	142.516
Prizidek in rekonstrukcija Zdravstvenega doma Videm	163.422	163.421	149.247	14.174	9,5	163.421
Izgradnja odvodnega kanala fekalne kanalizacije iz obrtne cone	85.636	84.162	98.121	/	/	98.121
Modernizacija in rekonstrukcija ceste JP 956921 Zg. Leskovec–Trdobojci	193.156	193.155	264.762	/	/	264.762
Modernizacija ceste Soviče	34.500	/	33.453	/	/	33.453
Modernizacija ceste Dolena	32.969	32.968	32.851	/	/	32.851
Ureditev ceste za vaškim domom Lancova vas	6.442	6.442	5.794	/	/	5.794
Ureditev ceste Valter	12.000	11.668	11.388	/	/	11.388
Zamenjava strehe na Petrovi domačiji	21.600	21.374	18.000	/	/	18.000
Obnova fasade in strehe na domačiji Kočer	20.556	18.825	17.122	/	/	17.122
Ureditev nadstrešnice ob igrišču v Vidmu	30.388	30.388	30.388	/	/	30.388

Opombe: ¹⁾ Veljavni proračun²⁹.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2016.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Brez DDV na podlagi točke a) prvega odstavka 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost³⁰.

Viri: Zaključni račun proračuna Občine Videm za leto 2016, pogodbe, naročilnice in konto kartice.

²⁹⁾ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom.

³⁰⁾ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

2.3.1 Izgradnja fekalne kanalizacije Tržec–Jurovci

Občina je v letu 2016 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 3. 2. 2016 z izbranim izvajalcem VGP Drava Ptuj, d. d. sklenila pogodbo za izgradnjo fekalne kanalizacije v delu naselja Tržec in Jurovci (v dolžini okoli 1.200 metrov na trasi, kjer poteka ureditev vzporedne regionalne ceste v sklopu izgradnje avtocestnega odseka Draženci–Gruškovje) v vrednosti 111.108 evrov. Občina je 22. 12. 2016 sklenila aneks 3 k navedeni pogodbi, s katerim je bil podaljšan rok izvedbe del do 31. 5. 2017 in povečana vrednost del za 31.408 evrov zaradi več in dodatnih del. V letu 2016 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 111.108 evrov.

2.3.1.a Občina je v posebnem delu proračuna in NRP za leto 2016, ki sta bila sestavna dela proračuna za leto 2016, sprejetega 1. 12. 2015, načrtovala projekt izgradnje fekalne kanalizacije Tržec–Jurovci v znesku 158.469 evrov, od tega so znašali investicijski odhodki za novogradnjo 150.469 evrov, za investicijski nadzor 4.190 evrov ter za načrte in projektno dokumentacijo 3.810 evrov. Občina je z rebalansom št. 3, ki je bil sprejet 29. 9. 2016, povečala obseg in vrednost projekta izgradnje fekalne kanalizacije Tržec–Jurovci na 1.551.598 evrov zaradi predvidenega nadaljevanja izgradnje kanalizacije iz smeri Vidma v naselji Tržec in Jurovci (oziroma projekta Kanalizacija Tržec–Jurovci faza II³¹). V NRP za leto 2016 je načrtovala investicijske odhodke za leto 2016 v znesku 684.896 evrov (od tega odhodke za novogradnjo v znesku 656.999 evrov, za investicijski nadzor v znesku 11.820 evrov ter za načrte in projektno dokumentacijo v znesku 16.078 evrov), v letu 2017 v znesku 203.491 evrov in v letu 2018 v znesku 663.211 evrov.

Občina je z rebalansom št. 3, ki je bil sprejet 29. 9. 2016, povečala načrtovane investicijske odhodke za novogradnjo fekalne kanalizacije na trasi Tržec–Jurovci v letu 2016 s 150.469 evrov na 656.999 evrov (to je povečanje za 506.530 evrov) brez izdelane (potrjene) investicijske dokumentacije, kar je v neskladju z 2. in 3. točko prvega odstavka 44. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja, ki določata, da se program ali projekt lahko uvrsti v NRP, če je izdelana dokumentacija v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ³² (in sicer najmanj dokument identifikacije investicijskega projekta) in če je program ali projekt izvedljiv v predvidenem obdobju.

Občina je v rebalansu št. 3, ki je bil sprejet 29. 9. 2016, nerealno načrtovala investicijske odhodke v znesku 506.530 evrov, da je uravnotežila proračun zaradi načrtovanih prejemkov iz novega zadolževanja pri poslovni banki v znesku 1.180.000 evrov³³ (povezava s točko 2.5.1 tega poročila) in ne zaradi načrtovane izvedbe investicije v letu 2016. Saj je bilo glede na datum sprejema rebalansa št. 3 in glede na dejstvo, da občina v času sprejema rebalansa št. 3 še ni pričela s postopkom izbire izvajalca investicije Kanalizacija Tržec–Jurovci faza II, nerealno pričakovati, da bi porabila načrtovana sredstva v letu 2016.

³¹ V proračunu občine za leto 2017, ki je bil sprejet 29. 11. 2016, je bil projekt načrtovan na novi proračunski postavki kot Kanalizacija Tržec–Jurovci faza II v znesku 1.500.000 evrov, od tega za leto 2017 v znesku 1.100.000 evrov in za leto 2018 v znesku 400.000 evrov.

³² Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

³³ Iz Zaključnega računa proračuna Občine Videm za leto 2016 je razvidno, da je bil kredit najet za odkup stavbe vrtca Videm v znesku 415.672 evrov, za odplačilo obstoječega kredita v znesku 129.000 evrov, za izgradnjo kanalizacije Tržec–Jurovci v znesku 555.328 evrov in za izgradnjo kanalizacije na trasi Videm–župnišče–pokopališče v znesku 80.000 evrov.

Ukrep občine

Občina je 21. 2. 2017 potrdila dokument identifikacije investicijskega projekta in investicijski program za projekt Kanalizacija Tržec–Jurovci faza II ter 14. 3. 2017 objavila obvestilo o javnem naročilu in 30. 5. 2017 po izvedenem postopku oddaje javnega naročila oddala naročilo gradnje (Gradnja kanalizacije Tržec–Jurovci faza II).

2.3.1.b Občina je tretjo začasno situacijo v znesku 34.475 evrov prejela 7. 6. 2016 in jo plačala 59. dan po prejemu v znesku 15.000 evrov in 66. dan po prejemu v znesku 19.475 evrov, kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.2 Izgradnja odvodnega kanala fekalne kanalizacije iz obrtne cone

Občina je v letu 2016 izvedla postopek oddaje naročila male vrednosti in 5. 8. 2016 z izbranim izvajalcem Cestno podjetje Ptuj, d. d. sklenila pogodbo o izgradnji odvodnega kanala fekalne kanalizacije iz obrtne cone v vrednosti 98.121 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 84.162 evrov.

2.3.2.a V proračunu občine za leto 2016 so bila sredstva za izgradnjo odvodnega kanala fekalne kanalizacije iz obrtne cone načrtovana na proračunski postavki M334 – Odvodni kanal obrtna cona v znesku 80.000 evrov. V rebalansu št. 1, ki je bil sprejet 23. 2. 2016, je občina sredstva za investicijo načrtovala v znesku 97.400 evrov.

Občina je s sklenitvijo pogodbe prevzela za 721 evrov več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev na proračunski postavki ob prevzemu obveznosti. Navedeno ravnanje občine je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom.

2.3.2.b Občina je prvo začasno situacijo v znesku 27.028 evrov prejela 30. 9. 2016 in plačala 91. dan po prejemu, drugo začasno situacijo v znesku 25.311 evrov pa je prejela 28. 10. 2016 in plačala 63. dan po prejemu, kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.3 Modernizacija oziroma ureditev občinskih cest

Občina je v letu 2016 dvema izvajalcema izdala štiri naročilnice za modernizacijo oziroma ureditev občinskih cest (v skladu s prejetimi ponudbenimi predračuni), in sicer:

- 22. 4. 2016 Cestnemu podjetju Ptuj, d. d. za ureditev ceste za vaškim domom Lancova vas v vrednosti 5.794 evrov; v letu 2016 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 6.442 evrov;
- 25. 9. 2016 Cestnemu podjetju Ptuj, d. d. za ureditev ceste Valter v vrednosti 11.388 evrov; v letu 2016 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 11.703 evre;
- 25. 10. 2016 izvajalcu Žolgerju Jožefu, s. p. za modernizacijo ceste Dolena v vrednosti 32.851 evrov; v letu 2016 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 32.968 evrov;
- 8. 11. 2016 izvajalcu Žolgerju Jožefu, s. p. za modernizacijo ceste Soviče v vrednosti 33.453 evrov; 28. 12. 2016 je občina od izvajalca prejela račun za izvršena dela v znesku 38.345 evrov z rokom plačila 29. 1. 2017.

2.3.3.a Občina je s prevzemom obveznosti v skupnem znesku 5.972 evrov³⁴ (v letu 2016 je izvajalcem plačala 1.080 evrov) za dela, ki niso bila naročena z naročilnicami, ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti v breme proračuna s pisno pogodbo.

2.3.4 Zamenjava strehe na Petrovi domačiji in obnova fasade in strehe na domačiji Kočer

Občina je v letu 2016 izvajalcu GATOS, d. o. o. izdala dve naročilnici, in sicer:

- 23. 8. 2016 za zamenjavo strehe na Petrovi domačiji v vrednosti 18.000 evrov; v letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 21.374 evrov in
- 21. 11. 2016 za obnovo fasade in strehe na Kočarjevi domačiji v vrednosti 17.122 evrov; v letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 18.825 evrov.

2.3.4.a Občina je s prevzemom in plačilom obveznosti v skupnem znesku 5.077 evrov³⁵ za dela, ki niso bila naročena z naročilnicama, ravnala v neskladju s 50. členom ZJF.

Ukrep občine

Občina je v letu 2018 pripravila opis poslovnega procesa javnega naročanja, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 180.155 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 173.955 evrov, kar predstavlja 3,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.3.a tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi gasilskim društvom v skupnem znesku 56.390 evrov, tekoči transferi na področju športa v znesku 55.100 evrov in tekoči transferi na področju kulture v znesku 27.000 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so za sklenitev neposredne pogodbe izpolnjeni vsi predpisani pogoji. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se pravilnik ne uporablja, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 izvedla šest javnih razpisov.

³⁴ Od tega 468 evrov za ureditev ceste za vaškim domom Lancova vas, 315 evrov za ureditev ceste Valter, 117 evrov za modernizacijo ceste Dolena in 4.892 evrov za modernizacijo ceste Soviče.

³⁵ Od tega 3.374 evrov za dela na Petrovi domačiji in 1.703 evre za dela na domačiji Kočer.

³⁶ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

2.4.1 Tekoči transferi na področju turizma

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju turizma so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 2.000 evrov, kar predstavlja 1,1 odstotka vseh tekočih odhodkov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

Občina je 13. 5. 2016 objavila Javni razpis za sofinanciranje turističnih društev, ki se ukvarjajo s pospeševanjem razvoja turizma v Občini Videm v letu 2016³⁷. Na podlagi tega javnega razpisa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina šestim izvajalcem programov na področju turizma v letu 2016 dodelila in izplačala 2.000 evrov.

2.4.1.a Občina v razpisni dokumentaciji ni navedla načina uporabe meril in pomena posameznih meril, zato ni bilo mogoče ugotoviti, na kakšen način je komisija določila znesek sofinanciranja posameznim prejemnikom sredstev za dodeljena in izplačana sredstva v znesku 2.000 evrov. Razpisna dokumentacija tudi ni vsebovala vzorca pogodbe in načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik. Navedeno je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2018 objavila Javni razpis za sofinanciranje delovanja društev v letu 2018 na področju kmetijstva, gospodarstva in turizma, ki vsebuje tudi način uporabe meril in pomen posameznih meril.

2.4.2 Tekoči transferi na področju kmetijstva

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kmetijstva so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 4.650 evrov, kar predstavlja 2,7 odstotka vseh tekočih odhodkov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

Občina je 13. 5. 2016 objavila Javni razpis za sofinanciranje društev s področja kmetijstva v Občini Videm v letu 2016³⁸. Na podlagi tega javnega razpisa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina šestim izvajalcem programov na področju kmetijstva v letu 2016 dodelila in izplačala 3.000 evrov (vsakemu izvajalcu po 500 evrov).

2.4.2.a Občina v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji ni navedla meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, zato je sredstva v znesku 3.000 evrov dodelila in izplačala vsem prejemnikom v enakih zneskih. Razpisna dokumentacija tudi ni vsebovala vzorca pogodbe in načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik. Navedeno je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena in tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določata obvezne sestavine objave javnega razpisa in razpisne dokumentacije.

³⁷ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 23/16.

³⁸ Tako kot opomba 37.

Ukrep občine

Občina je v letu 2018 objavila Javni razpis za sofinanciranje delovanja društev v letu 2018 na področju kmetijstva, gospodarstva in turizma, ki vsebuje tudi način uporabe meril in pomen posameznih meril.

2.4.3 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

2.4.3.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter tekočih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016. Občina je tekoče odhodke za organiziranje in izvedbo pustne pavorke v znesku 4.750 evrov, ki ga je z javnim razpisom dodelila Folklornemu društvu Lancova vas, in dodeljene nagrade pustnim maskam (društvom) v skupnem znesku 1.450 evrov, napačno izkazala na kontih skupine 41 – Tekoči transferi, namesto na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 1. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁹, ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu. Zaradi napačnega izkazovanja so v BPO zaključnega računa občine za leto 2016 tekoči transferi precenjeni za 6.200 evrov, tekoči odhodki pa podcenjeni za enak znesek.

Ukrep občine na področju dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Občina je v letu 2018 pripravila opis poslovnega procesa dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁴⁰ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštva občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštva občine

Občina se je v letu 2016 dolgoročno zadolžila v skupnem znesku 1.369.875 evrov, od tega:

- v znesku 189.975 evrov na podlagi pogodbe, sklenjene 24. 6. 2016 z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT), o sofinanciranju projekta Modernizacija in rekonstrukcija ceste JP 956921 Zg. Leskovec–Trdobjci. Gre za zadolžitev po 56. členu ZIPRS1617. Občina bo začela odplačevati posojilo 15. 3. 2018.
- v znesku 1.180.000 evrov na podlagi posojilne pogodbe⁴¹, sklenjene 13. 12. 2016 z ADDIKO BANK, d. d., za financiranje investicij, ki so predvidene v občinskem proračunu, in odplačilo obstoječega kredita. Za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance.

³⁹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁴¹ Z rokom črpanja posojila do 29. 12. 2016.

V letu 2016 je občina odplačala 602.352 evrov⁴² obveznosti iz dolgoročnih posojil⁴³ in obveznosti iz likvidnostnega posojila, ki ni bilo odplačano v letu najema (povezava s točko 2.5.2.2 tega poročila), ter 17.078 evrov obveznosti iz pogodb o finančnem najemu računalniške opreme (povezava s točko 2.6.1 tega poročila).

Podatki o pogodbah o dolgoročnih posojilih, ki jih je občina sklenila pred in v letu 2016, na podlagi katerih izkazuje odplačila dolga v letu 2016, ter o stanju dolga na 31. 12. 2016 so predstavljeni v tabeli 10.

Tabela 10: Podatki o pogodbah o dolgoročnih posojilih, ki jih je občina sklenila pred in v letu 2016, na podlagi katerih izkazuje odplačila dolga v letu 2016, ter o stanju dolga na 31. 12. 2016

Posojilodajalec	Datum sklenitve pogodbe	Znesek zadolžitve v evrih	Obdobje zadolžitve v letih	Odplačila glavnice v letu 2016 v evrih	Stanje dolga na 31. 12. 2016 v evrih
NKBM, d. d.	2. 9. 2009	790.128	8	229.392	/
SKB, d. d..	18. 8. 2011	1.658.840	10	150.804	904.822
SID, Slovenska izvozna in razvojna družba, d. d.	6. 8. 2013	428.350	20	21.417	364.098
MGRT	24. 6. 2016	189.975	10	/	189.875
ADDIKO BANK, d. d.	13. 12. 2016	1.180.000	10	/	1.180.000
Skupaj		4.247.293		401.613	2.638.795

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Največji možni obseg zadolževanja občine določa drugi odstavek 10.b člena ZFO-1. Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz BPO občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

Prvi odstavek 56. člena ZIPRS1617 določa, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letu 2016 in 2017 sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v NRP občinskih proračunov, zagotavljajo v višini 5 odstotkov skupne primerne porabe občin, pri čemer se 2 odstotka sredstev zagotavljata v obliki transfera iz državnega proračuna, 3 odstotki sredstev pa v obliki odobritve dodatnega zadolževanja občin v proračunu države. Drugi odstavek 56. člena ZIPRS1617 določa, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

⁴² Glavnice v znesku 571.613 evrov in obresti v znesku 30.739 evrov.

⁴³ Podatki o pogodbah o dolgoročnih posojilih in odplačilih glavnice v letu 2016 so prikazani v tabeli 10.

Osnova za zadolžitev⁴⁴, znesek dovoljenega odplačila dolga⁴⁵ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 11.

Tabela 11: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016

Osnova za zadolžitev, v evrih	4.302.820
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	344.226
Znesek odplačila dolga, v evrih	619.430
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	14,4¹⁾
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	180,0

Opomba: ¹⁾ Brez upoštevanja zneska odplačila dolga iz zadolžitve po 56. členu ZIPRS1617.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 12.

Tabela 12: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2016 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2016 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=((3)/osnova ¹⁾)*100
Dolgoročna posojila	2.638.795	602.352 ²⁾	14,0
Finančni najemi	34.157	17.078	0,4
Blagovni krediti ³⁾	0	0	/
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	2.672.952	619.430	14,4

Opombi: ¹⁾ Osnova znaša 4.302.820 evrov.

²⁾ Del odplačila dolga v znesku 171.151 evrov se nanaša na odplačilo likvidnostnega posojila (glavnica in obresti), najetega v letu 2015, ki ni bil odplačan v letu najema

³⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe z obročnim plačilom obveznosti.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

⁴⁴ 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 Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

⁴⁵ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2016 znaša 2.672.952 evrov, odplačila obveznosti v letu 2016 pa 619.430 evrov in predstavljajo 14,4 odstotka osnove za zadolžitve.

2.5.1.a Občino opozarjamo, da je z odplačilom dolga v letu 2016 za 6,4 odstotne točke oziroma 275.204 evre presegla mejo 8 odstotkov, določeno v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1. Pri tem poudarjamo, da se je občina v letu 2016 dolgoročno zadolžila, za kar je pridobila tudi soglasje Ministrstva za finance, vendar je presežena meja 8 odstotkov v celoti posledica odplačila obveznosti iz zadolžitve pred letom 2016, ki jih je občina odplačala pred najemom novega dolgoročnega kredita (odplačila likvidnostnega posojila v znesku 171.151 evrov, ki ni bilo odplačano v letu najema, in predčasnega odplačila najetega dolgoročnega posojila pri NKBM, d. d. v znesku 128.135 evrov⁴⁶).

2.5.1.b V prvem odstavku 10.a člen ZFO-1 določa, da se občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojil doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu.

Občina se je decembra 2016 zadolžila pri ADDIKO BANK, d. d. za izvrševanje proračuna tekočega leta in tudi za izvrševanje proračuna prihodnjega leta (to je leta 2017), in sicer v znesku 506.530 evrov za financiranje projekta Kanalizacija Tržec–Jurovci, ki v letu 2016 ni bil izvedljiv (povezava s točko 2.3.1.a tega poročila), kar je v neskladju s prvim odstavkom 10.a člena ZFO-1.

2.5.1.c Občina je decembra 2014 sklenila z družbo GRENKELEASING, d. o. o. (v nadaljevanju: Grenkeleasing) štiri pogodbe o lizingu v skupni vrednosti 68.313 evrov za najem prenosnih, tabličnih in osebnih računalnikov s programsko opremo ter za najem strežnika s programsko opremo z osnovnim trajanjem najema 48 mesecev in z možnostjo podaljšanja (povezava s točko 2.6.1 tega poročila).

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. Način, postopke in roke za izdajo soglasja je določal Pravilnik o postopkih zadolževanja občin⁴⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih zadolževanja). V največji obseg možnega zadolževanja občine se po določilu prvega odstavka 10.b člena ZFO-1 vtevajo tudi finančni najemi neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna, postopek zadolžitve s sklepanjem pogodb o finančnem najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika, pa je določen v 8. členu pravilnika o postopkih zadolževanja. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁴⁸ je v sedmem odstavku 23. člena določal, da morajo neposredni uporabniki občinskih proračunov pred prevzemom obveznosti po pogodbah o zakupu ali najemu, pri katerih lastninska pravica preide ali lahko preide z najemodajalca na najemnika, pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance.

⁴⁶ Občina je po pogodbi o dolgoročnem kreditu z NKBM, d. d. odplačala tudi zapadle obveznosti v letu 2016 v znesku 105.819 evrov (glavnica in obresti), torej skupaj 233.954 evrov.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10. Pravilnik o postopkih zadolževanja občin je veljal do uveljavitve novega Pravilnika o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin z dne 1. 8. 2015 (Uradni list RS, št. 55/15).

⁴⁸ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

Občina je v letu 2014 sklenila štiri pogodbe o lizingu za najem računalniške opreme v vrednosti 68.313 evrov (odplačilo v letu 2016 v skupnem znesku 18.635 evrov), ki jih bo odplačevala v prihodnjih letih in po vsebini pomenijo finančni najem (povezava s točko 2.6.1.a tega poročila). Občina pred sklenitvijo pogodb ni pridobila soglasja Ministrstva za finance, kar je v neskladju s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 in sedmim odstavkom 23. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014.

2.5.2 Likvidnostno zadolževanje

Likvidnostno zadolževanje po določilih 19. točke prvega odstavka 3. člena ZJF pomeni črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega 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 proračuna.

2.5.2.1 Likvidnostna zadolžitev

Občina je 5. 1. 2016 z ADDIKO BANK, d. d. sklenila pogodbo o kratkoročnem kreditu v znesku 231.000 evrov, kar predstavlja 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna⁴⁹. Obveznost je bila v celoti odplačana 19. 12. 2016.

2.5.2.2 Likvidnostna zadolžitev, ki ni bila odplačana v letu najema posojila

Občina je 2. 1. 2015 z NLB, d. d. sklenila pogodbo o kratkoročnem kreditu v znesku 300.000 evrov in 24. 12. 2015 dodatek k navedeni pogodbi, s katerim se je glavnica znižala na 170.000 evrov (neodplačani znesek kredita na dan 31. 12. 2015) in podaljšal rok odplačila z 31. 12. 2015 na 29. 1. 2016. Občina je obveznost v celoti odplačala 6. 1. 2016.

2.5.2.2.a Likvidnostno posojilo, ki ni bilo odplačano v letu najema, po vsebini ni bilo posojilo zaradi uravnoteženja prihodkov in odhodkov proračunskega leta, v katerem je bilo najeto, zato njegov prenos v naslednje leto pomeni kršitev petega odstavka 10.a člena ZFO-1. Za vsako posojilo, pri katerem črpanje in odplačilo posojila nista bila v istem proračunskem letu, mora občina skladno s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. Ker občina za del likvidnostnega posojila v znesku 170.000 evrov, ki ga ni odplačala v letu najema (odplačilo v letu 2016 v znesku 171.151 evrov⁵⁰), ampak v prihodnjem letu, ni pridobila soglasja Ministrstva za finance, je ravnala v neskladju s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1.

Ukrepi občine na področju zadolževanja

Občina je v letu 2018 pripravila opis poslovnega procesa zadolževanja, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

⁴⁹ Proračun občine za leto 2016; to je 4.635.697 evrov.

⁵⁰ Glavnica v znesku 170.000 evrov in obresti v znesku 1.151 evrov.

2.5.3 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Po podatkih občine se pravne osebe javnega sektorja na ravni občine v letu 2016 niso zadolževale, niso odplačevale obveznosti iz zadolžitve in niso izdajale poroštev. Na dan 31. 12. 2016 ne izkazujejo stanja dolga.

2.5.4 Primerjava stanja dolga

V tabeli 13 je nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 13: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2016 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

	Občina	Vse občine v Republiki Sloveniji	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2/3)*100
Dolg občin/-e, v evrih	2.672.952	710.476.342	0,4
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	2.672.952	843.864.881	0,3
Število prebivalcev	5.523	2.065.895	0,3
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	484	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	484	408	/
Prihodki BPO, v evrih	4.473.420	1.901.732.401	0,2
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	59,8	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁵¹.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,4 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki občine v BPO pa predstavljajo 0,3 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 140 evrov oziroma 40,7 odstotka večji od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca; če pa dolg občine, glede na to, da pravne osebe javnega sektorja na ravni občine niso zadolžene, primerjamo z dolgom občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin, je razvidno, da je dolg občine na prebivalca za 76 evrov oziroma 18,6 odstotka večji od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2016 za 22,4 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

⁵¹ Tako kot opomba 6.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Najem računalniške opreme

Občina je 21. 11. 2014 trem ponudnikom računalniške opreme posredovala po štiri vabila za oddajo ponudbe za nakup računalniške strojne in programske opreme. Izmed prejetih ponudb za nakup računalniške opreme je kot najugodnejše ocenila ponudbe družbe MULTIMEDIA, d. o. o. (v nadaljevanju: Multimedia) v skupni vrednosti 57.926 evrov oziroma 47.481 evrov brez DDV, in sicer za:

- 8 prenosnih in 2 osebna računalnika s programsko opremo v vrednosti 12.429 evrov;
- 17 prenosnih in 5 tabličnih računalnikov s programsko opremo v vrednosti 20.467 evrov;
- 5 prenosnih računalnikov s programsko opremo v vrednosti 4.893 evrov;
- strežnik s programsko opremo v vrednosti 20.137 evrov.

Družba Multimedia je v svojih ponudbah kot možen način financiranja navedla tudi najem opreme za dobo 4 let brez opredelitve dodatnih pogojev. Ker družba Multimedia ni nastopala v vlogi lizingodajalca, niti ni zagotovila lizingodajalca, je občina pridobila družbo, ki je omogočila financiranje najema računalniške opreme po principu lizinga.

Občina je decembra 2014 sklenila z družbo Grenkeleasing štiri pogodbe o lizingu, ki glede na število obrokov (to je 48) in znesek le-teh, skupaj znašajo 68.313 evrov, in sicer:

- 23. 12. 2014 za najem 17 prenosnih in 5 tabličnih računalnikov s programsko opremo v vrednosti 24.031 evrov,
- 29. 12. 2014 za najem 8 prenosnih in 2 osebnih računalnikov s programsko opremo v vrednosti 14.653 evrov,
- 29. 12. 2014 za najem 5 prenosnih računalnikov s programsko opremo v vrednosti 5.984 evrov,
- 29. 12. 2014 za najem strežnika s programsko opremo v vrednosti 23.645 evrov,

z osnovnim trajanjem najema 48 mesecev in z možnostjo podaljšanja⁵². V pogodbah je določeno, da lizingojemalec nosi tveganje naključnega uničenja, izgube ali poškodovanja predmeta lizinga, zmanjšanja vrednosti predmeta lizinga in cenovna tveganja, ki se krijejo z zavarovanjem predmeta lizinga, pri čemer stroške zavarovanja plača lizingojemalec. V pogodbah je določeno tudi, da lizingodajalec v celotnem poslu nastopa le kot financer dobave predmeta lizinga lizingojemalcu, da je predmet lizinga in dobavitelja izbral lizingojemalec, da je dobavitelj predmet lizinga izročil neposredno lizingojemalcu, z izročitvijo predmeta lizinga lizingojemalcu s stani dobavitelja pa je lizingodajalec izpolnil obveznost dobave. Dobavitelj predmeta lizinga je bila družba Multimedia.

V letu 2017 je občina po pogodbah lizingodajalcu plačala 17.078 evrov, za zavarovanje opreme pa še 1.557 evrov.

2.6.1.a Občina je po pogodbah o lizingu pridobila pravico do uporabe računalniške opreme in prevzela vsa tveganja in koristi, kot jih sicer prinaša lastninska pravica, poleg tega je s plačilom najemnine (v obliki glavnice in obresti) lizingodajalcu Grenkeleasing zagotovila povrnitev nabavne vrednosti računalniške

⁵² Pogodba se s potekom osnovnega trajanja najema vselej molče podaljša za nadaljnjih šest koledarskih mesecev od poteka osnovnega trajanja najema, če se najkasneje tri mesece pred iztekom osnovnega trajanja najema s pisnim dopisom ne obvesti druge pogodbene stranke o prenehanju lizing pogodbe.

opreme v znesku 57.926 evrov in dobiček v znesku 10.387 evrov. Glede na določila Slovenskih računovodskih standardov⁵³ (v nadaljevanju: SRS 2006), in sicer določila v točki 1.46⁵⁴ in če sta izpolnjena najmanj dva pogoja iz točke 1.57⁵⁵SRS 2006 (v točki c) in č)), je to pomenilo, da je občina dejansko sklenila pogodbe o finančnem najemu računalniške opreme, v katerih pa si ni zagotovila lastninske pravice nad predmeti najema po izteku posamezne pogodbe, kot je to običajno pri klasičnih oblikah finančnega najema.

Kot dobavitelj računalniške opreme je družba Multimedia izdala izdajnice za odpremo računalniške opreme (v skupni vrednosti 57.926 evrov) družbi Grenkeleasing, ki je financirala oddajo računalniške opreme v štiriletni najem občini.

S sklenitvijo štirih pogodb, pri čemer je eno pogodbo sklenila 23. 12. 2017, tri pa 29. 12. 2017, za finančni najem istovrstnega blaga v skupnem znesku 47.481 evrov brez DDV oziroma 57.926 z DDV, ne da bi upoštevala stroške financiranja v znesku 10.387 evrov in zavarovanja blaga (v letu 2016 je najemodajalcu plačala 17.078 evrov, za zavarovanje opreme pa še 1.557 evrov), je občina ravnala v neskladju s prvim in tretjim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki sta določala, da mora naročnik izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila upošteva celotno skupno vrednost plačil brez DDV in da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede mejne vrednosti predmeta javnega naročila. Občina bi morala ravnati skladno z a) točko drugega odstavka 24. člena ZJN-2, na podlagi katere je naročnik izvedel javno naročanje, če je bila vrednost predmeta javnega naročila v primeru naročila blaga ali storitev enaka ali večja od 20.000 evrov in manjša od 134.000 evrov brez DDV, po postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. točke do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2.

Pojasnilo občine

Na podlagi telefonskih poizvedb je občina za lizingodajalca izbrala družbo Grenkeleasing, ker je bila takrat edina družba, ki je bila pripravljena podpisati pogodbe o operativnem lizingu, po katerih je bila ta družba ekonomski lastnik predmetov lizinga celotno obdobje najema.

2.6.1.b Občina je v letu 2014 sklenila štiri pogodbe o lizingu v skupni vrednosti 68.313 evrov, s katerimi je najela računalniško opremo, za katero je po pridobljenih ponudbah za nakup najnižja ponujena

⁵³ Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr.), 58/06 (112/06-popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10-popr.), 80/11, 2/12, 64/12, 94/14 (2/15-popr.), 98/15. SRS 2006 so veljali do uveljavitve novih Slovenskih računovodskih standardov (2016) z dne 1. 1. 2016 (Uradni list RS, št. 95/15 (74/16-popr.), 23/17).

⁵⁴ V točki k) je bilo določeno, da je finančni najem tisti najem, pri katerem se pomembna tveganja in pomembne koristi, povezane z lastništvom nad najetim opredmetenim osnovnim sredstvom, prenesejo na najemnika; lastninska pravica lahko preide na najemnika ali pa tudi ne; takega najema praviloma ni mogoče enostransko razveljaviti; najemodajalcu zagotavlja povrnitev naložbe v najem in še dobiček.

⁵⁵ V SRS 2006 je bilo v točki 1.57 določeno, da o finančnem najemu praviloma govorimo, če je izpolnjen eden izmed naslednjih pogojev: a) na koncu najema se lastništvo nad sredstvom prenese na najemnika; šteje se, da je ta pogoj izpolnjen, če to nedvoumno izhaja iz najemne pogodbe; b) najemnik ima možnost kupiti sredstvo po ceni, ki naj bi bila po pričakovanju precej nižja od poštene vrednosti na dan, ko to možnost lahko izrabi, na začetku najema pa je precej gotovo, da bo najemnik to možnost izrabil; c) trajanje najema se ujema z večjim delom dobe gospodarne uporabe sredstva, na koncu pa se lastništvo prenese ali ne; č) na začetku najema je sedanja vrednost najmanjše vsote najemnin skoraj enaka poštenu vrednosti najetega sredstva; d) najeta sredstva so tako posebne narave, da jih lahko brez večjih sprememb uporablja samo najemnik.

vrednost znašala 57.926 evrov. Občina je opremo vzela v najem, ne da bi si po preteku obdobja najema zagotovila lastništvo nad najeto opremo. Glede na pridobljene ponudbe za nakup opreme je ponujena vrednost računalniške opreme znašala le 84,8 odstotka zneska, ki ga bo občina plačala po pogodbah o lizingu, z nakupom pa bi si zagotovila tudi lastništvo nad kupljeno računalniško opremo. Občina ni izkazala, da bi preverila druge možnosti financiranja nakupa (na primer zadolžitev pri banki), ampak se je brez preverjanja pogojev za najem računalniške opreme zadolžila (povezava s točko 2.5.1.c tega poročila), pri čemer si ni zagotovila lastništva nad računalniško opremo po preteku obdobja najema, kar pomeni, da ni ravnala učinkovito in gospodarno. Navedeno ravnanje občine je v neskladju z tretjim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da je treba pri izvrševanju proračuna spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

Ukrepi občine

Občina je 11. 9. 2018 družbo Grenkeleasing pozvala k sklenitvi aneksov k pogodbam o lizingu, v katerih bi uredili brezplačen prenos lastninske pravice na računalniški opremi na občino po preteku obdobja najema.

2.6.2 Naložba v Vinarsko zadrugo Haloze

Preverili smo pravilnost poslovanja občine v zvezi s kapitalsko naložbo v Vinarsko zadrugo Haloze z. o. o., so. p. (v nadaljevanju: Vinarska zadruga Haloze), nismo pa preverjali pravilnosti postopka javnega poziva, s katerim je občina v letu 2016 Vinarski zadrugi Haloze v podnajem oddala kletni prostor stavbe v lasti Minoritskega samostana (v nadaljevanju: Vidova klet), pravilnosti ravnanja občine v zvezi z najemom Vidove kleti in pravilnosti poslovanja občine v zvezi z obnovo Vidove kleti v letu 2011 in letu 2012.

Občina je 30. 6. 2016 postala članica Vinarske zadruge Haloze⁵⁶. Vinarska zadruga Haloze je bila ustanovljena 15. 3. 2016 na podlagi Zakona o zadrugah⁵⁷ in Zakona o socialnem podjetništvu⁵⁸ z namenom, da bi kot socialno podjetje sodelovala pri razvoju vinogradnikov iz Haloze, vzpostavitvi skupnih promocijsko-prodajnih centrov na območju Haloze, pravični trgovini ter povezovanju podeželja z urbanimi središči. Na ustanovnem zboru je poleg 29 soustanoviteljev sodelovala tudi občina, pri čemer pa ni postala članica, saj je ustanovni zbor sprejel sklep, da mora o včlanitvi občine predhodno odločiti občinski svet posamezne občine. Občinski svet občine je 29. 3. 2016 sprejel sklep, da občina postane članica Vinarske zadruge Haloze, pri čemer pa občina v nobenem dokumentu ni opredelila, ali in kako se z vplačilom obveznega deleža in včlanitvijo občine v Vinarsko zadrugo Haloze zasleduje oziroma ščiti občinski interes. Iz Pravil zadruge⁵⁹ izhaja, da mora vsak član vplačati obvezni delež, ki znaša 100 evrov (tretji odstavek 44. člena Pravil zadruge), občina, v kateri se nahaja poslovna enota, pa mora vplačati še prostovoljni delež v višini 1.000 evrov za vzpostavitev davčne blagajne in vse ostale potrebne opreme za poslovanje (četrti odstavek 45. člena Pravil zadruge).

Občina je 30. 6. 2016 na račun Vinarske zadruge Haloze vplačala obvezni delež v znesku 100 evrov, 30. 12. 2016 pa je za vzpostavitev poslovne enote oziroma začetek poslovanja Vinarske zadruge Haloze nabavila računalniško opremo (dostop do brezžičnega omrežja v Vidovi kleti, računalnik, tiskalnik in programsko opremo za vodenje blagajniškega poslovanja) v skupnem znesku 999 evrov.

⁵⁶ Tako izhaja iz Potrdila o vplačilu obveznega deleža Vinarske zadruge Haloze z. o. o., so. p., ki ga je Vinarska zadruga Haloze izdala občini dne 19. 7. 2016.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 97/09-UPB.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 20/11.

⁵⁹ Sprejeta dne 15. 3. 2016 na ustanovnem občnem zboru Vinarske zadruge Haloze, veljati pa so začela 5. 5. 2016 z dnem vpisa Vinarske zadruge Haloze v sodni register.

2.6.2.a Določbe o vlaganju javnih sredstev v pravne osebe zasebnega prava vsebujeta ZJF in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu⁶⁰ (v nadaljevanju: ZJZP). ZJF v prvem odstavku 67. člena določa, da finančno premoženje občine predstavljajo kapitalske naložbe, ki so denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe. Drugi odstavek istega člena določa, da lahko občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu občinsko premoženje (torej tako stvarno kot finančno) organizira v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij. ZJF v 73. členu določa tudi, da lahko občina kupi delnice ali delež v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščiti občinski interesi. Iz navedenega izhaja, da ZJF občinam ne daje podlage za organiziranje občinskega premoženja v obliki zadruga, prav tako pa ne daje podlage za kapitalske naložbe v zadruga, saj te niso gospodarske družbe, kot jih opredeljuje Zakon o gospodarskih družbah⁶¹. Podlage za takšno ravnanje občini ne daje niti Zakon o socialnem podjetništvu (na podlagi katerega je bila ustanovljena Vinarska zadruga Haloze), ki pristojnosti občin na področju socialnega podjetništva predpisuje v prvem odstavku 31. člena. Ta določa, da lahko občine, skladno z določbami tega zakona in zakona, ki ureja spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, načrtujejo, financirajo in izvajajo politike razvoja socialnega podjetništva na območju občine oziroma na ravni razvojne regije, ne daje pa podlage za ustanavljanje pravnih oseb ali kapitalske naložbe v pravne osebe⁶². Namen in načela javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva, institucije, ki skrbijo za spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva sicer ureja ZJZP, pri čemer je javno-zasebno partnerstvo mogoče le, če so izpolnjeni vsi pogoji, ki jih za javno-zasebno partnerstvo določa ZJZP, česar pa občina ni izkazala⁶³.

Občina je vplačala 100 evrov kot obvezni delež v Vinarski zadrugi Haloze ter slednji kot prostovoljni delež zagotovila opremo za vzpostavitev poslovne enote oziroma začetek poslovanja v skupnem znesku 999 evrov, za kar ni imela pravne podlage v javnofinančnih predpisih, kar pomeni, da je ravnala v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo

⁶⁰ Uradni list RS, št. 127/06.

⁶¹ Uradni list RS, št. 42/06, 10/08, 68/08, 42/09, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17. V skladu s 3. členom Zakona o gospodarskih družbah je gospodarska družba pravna oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost, organizirana pa je v eni izmed naslednjih oblik: kot osebna družba (družba z neomejeno odgovornostjo in komanditna družba) ali kot kapitalska družba (družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba, komanditna delniška družba in evropska delniška družba).

⁶² Navedeno izhaja tudi iz Strategije razvoja socialnega podjetništva za obdobje 2013–2016 (Vlada Republike Slovenije jo je sprejela 25. 7. 2013), ki kot cilj načrtovanja, financiranja in izvajanja politike razvoja socialnega podjetništva na območju občine določa večjo senzibilnost za različne pobude reševanja lokalnih problematik in nudenja inovativnih rešitev podpornega okolja, in sicer v obliki brezplačne uporabe prostorov, prostovoljstva oziroma podobnih oblik, ki ne obremenjujejo občinskega proračuna. Tudi iz Programa ukrepov 2014–2015 za izvajanje Strategije razvoja socialnega podjetništva za obdobje 2013–2016, ki ga je v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi pripravilo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, izhaja, da so občine za doseganje ciljev strategije lahko izvajalec Ukrep 1.1.: Izvedba promocijskih akcij in informiranja o socialnem podjetništvu, vključno z izmenjavo domačih in tujih dobrih praks, ne pa tudi kateregakoli drugega ukrepa.

⁶³ Občina z vplačilom obveznega deleža v Vinarsko zadrugo Haloze ni podelila izvajanja pravic in obveznosti, ki bi izhajale iz javno-zasebnega partnerstva, saj volje za sklenitev razmerja javno-zasebnega partnerstva ni izjavila v nobenem aktu, ni ugotavljala javnega interesa za vplačilo obveznega in prostovoljnega deleža v Vinarsko zadrugo Haloze, prav tako ni izvedla nobenih z ZJZP predvidenih postopkov.

obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

Pojasnilo občine

Odločitev za včlanitev v Vinarsko zadrugo Halože je izhajala iz širšega interesa na območju vinorodnega podokoliša Halož in izvajanja Programa ukrepov za celostni razvoj Halož, ki ga je pripravila delovna skupina za razvoj Halož. Interes občine je, da se na območju občine ohrani, razvija in krepi vinogradništvo. Kot eden od ukrepov je bila predlagana tudi uvedba in vzpostavitev krovne organizacije za povezovanje, promocijo in pospeševanje prodaje vina iz vinorodnega okoliša Halože, ki se je realiziral z ustanovitvijo Vinarske zadruge Halože. Občina je zaradi aktivnejšega sodelovanja in možnosti sodelovanja pri upravljanju zadruge vanjo vstopila kot aktivni član.

ZLS v 21. členu določa naloge, ki jih opravlja občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, tako tudi omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva. Javnofinančni predpisi pa ne omogočajo, da občina izvajanje navedenih nalog opravlja z ustanovitvijo zadruge.

Ukrep občine

Občinski svet občine je 18. 9. 2018 sprejel sklep o izstopu iz Vinarske zadruge Halože.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Videm* v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Videm pri poslovanju v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2016 niso popolne, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.1.a;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 2.1.1.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – točke 2.1.2.a, 2.3.1.b in 2.3.2.b;
- župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; v proračunu za leto 2016 ni načrtovala sredstev splošne proračunske rezervacije; navedeni dejanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.1.3.a in 2.1.4.a;
- projekte je uvrstila v načrt razvojnih programov, ne da bi glede na vrednost projekta izdelala ustrezno investicijsko dokumentacijo, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.3.1.a;
- prevzela je za 721 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v proračunu ob prevzemu obveznosti; prevzela je za skupaj 11.049 evrov več (izvajalcema je v letu 2016 plačala 6.157 evrov) obveznosti za plačilo del, ki niso bila dogovorjena z naročilnicami; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.3.2.a, 2.3.3.a in 2.3.4.a;
- razpisna dokumentacija za sofinanciranje turističnih društev ni vsebovala vseh obveznih sestavin, med drugim tudi ne načina uporabe meril in pomena posameznih meril, s pomočjo katerih se izberejo prejemniki sredstev (izplačila v letu 2016 v znesku 2.000 evrov); objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija za sofinanciranje društev s področja kmetijstva nista vsebovali vseh obveznih sestavin, med drugim tudi ne meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo

prejemniki sredstev (izplačila v letu 2016 v znesku 3.000 evrov); navedeni ravnanji sta v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točki 2.4.1.a in 2.4.2.a;

- dolgoročno se je zadolžila za namene, za katere dolgoročna zadolžitev ni dovoljena; za dolgoročno zadolžitev v obliki finančnega najema (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 18.635 evrov) in za likvidnostno posojilo, ki ni bilo odplačano v letu najema (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 171.151 evrov), ni pridobila soglasja Ministrstva za finance; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točke 2.5.1.b, 2.5.1.c in 2.5.2.2.a;
- z izvedbo štirih postopkov javnega naročanja za nakup istovrstnega blaga v znesku 68.313 evrov je vrednost javnega naročila razdelila in se izognila postopku javnega naročanja, kar je bilo v neskladju z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-2) – točka 2.6.1.a;
- vplačala je obvezni delež v Vinarski zadrugi Haloze z. o. o., so. p. ter ji kot prostovoljni delež zagotovila opremo za vzpostavitev poslovne enote oziroma začetek poslovanja v skupnem znesku 999 evrov, za kar ni imela pravne podlage v javnofinančnih predpisih, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.6.2.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Videm v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4. PRIPOROČILA

Občini Videm priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter več pozornosti nameni določanju ciljev in strategij ter spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri zagotavljanju pravočasnega plačevanja obveznosti iz proračuna;
- ugotovi dejanske potrebe po delovnih mestih in temu prilagodi sistemizacijo;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri izvedbi javnih naročil;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom.

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 Videm, priporočeno;
2. Frideriku Bračiču, 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