



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja

Občine Dobrova - Polhov Gradec



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 Dobrova - Polhov Gradec

Številka: 324-29/2017/36
Ljubljana, 22. januarja 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Dobrova - Polhov Gradec 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 Dobrova - Polhov Gradec 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 Dobrova - Polhov Gradec v letu 2016 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2016 in obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna niso popolne, prav tako niso popolni poročila o doseženih ciljih in rezultatih, poročila o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 in obrazložitve podatkov iz bilance stanja; župan je Ministrstvu za finance prepozno predložil prvi in drugi rebalans sprejetega proračuna ter je prepozno poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016; župan je prerazporedil sredstva v skupnem znesku 110.911 evrov med področji proračunske porabe; občina v kadrovskem načrtu ni prikazala vseh zahtevanih podatkov;
- s sklenitvijo aneksa je občina prevzela za 131.107 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev na proračunskih postavkah; ni preverila, ali so predložene ponudbe popolne oziroma popolnih ponudb ni razvrstila glede na merila; k pogajanjem ni povabila vseh kandidatov, ki so predložili ponudbo in izpolnjevali zahtevane pogoje; izvajalca je prepozno uvedla v delo; pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala plačilnih rokov;
- objavi javnega razpisa na področju športa in kulture ter razpisna dokumentacija na področju športa niso vsebovale vseh obveznih sestavin; prejemniku sredstev na področju kulture je poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa, dodelila in izplačala sredstva z neposredno pogodbo v znesku 1.873 evrov;
- v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja za Energetiko Ljubljana, d. o. o.;
- ni določila meril za financiranje nalog in delovanje krajevnih skupnosti iz proračuna občine; pred izplačilom ni mogla preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, ki je izhajala iz računov, saj iz dogovora o plačilu stroškov ni bilo mogoče ugotoviti količine oziroma vrednosti dogovorjene storitve.

Računsko sodišče je Občini Dobrova - Polhov Gradec podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je občina med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, sprejela ustrezne popravilne ukrepe za odpravo razkritih nepravilnosti oziroma ukrepe, ki bodo zmanjšali možnost nastajanja istovrstnih nepravilnosti v prihodnje.

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 Prerazporejanje proračunskih sredstev	15
2.1.3 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	16
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	16
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	19
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	21
2.3.1 Izgradnja nadomestnih mostov preko vodotoka Božna in Jernejčkov graben – most Zalog....	24
2.3.2 Izgradnja mrliške vežice Šentjošt	25
2.3.3 Nadgradnja RCERO Ljubljana.....	26
2.4 TEKOCI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	28
2.4.1 Tekoči transferi na področju športa	29
2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture	29
2.4.3 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam	30
2.5 ZADOLŽEVANJE	31
2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine.....	31
2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	33
2.5.3 Primerjava stanja dolga	34
2.6 DRUGA PODROČJA POSLOVANJA	35

2.6.1	Financiranje delovanja krajevnih skupnosti.....	35
3.	MNENJE	38
4.	PRIPOROČILA	40

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Dobrova - Polhov Gradec (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 30. 10. 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. 324-29/2017/4.

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	7.618
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	16 članov
• nadzorni odbor	3 člani

Občina ima štiri krajevne skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica treh javnih zavodov in soustanoviteljica javnega holdinga, v katerega so vključena štiri javna podjetja.

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/Saveshow.asp>, stanje na dan 1. 1. 2017], 26. 4. 2018.

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

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 prihodki	4.875.075	76,2	4.732.537	63,9	103
Nedavčni prihodki	1.029.943	16,1	1.531.642	20,7	67
Kapitalski prihodki	96.999	1,5	7.660	0,1	/
Prejete donacije	80	0,0	764	0,0	10
Transforni prihodki	399.875	6,2	1.137.617	15,3	35
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	6.401.972	100,0	7.410.220	100,0	86
Tekoči odhodki	2.101.037	34,4	2.867.233	40,5	73
Tekoči transferi	2.227.632	36,5	2.296.893	32,5	97
Investicijski odhodki	1.668.966	27,4	1.756.036	24,8	95
Investicijski transferi	105.605	1,7	157.507	2,2	67
Vsi odhodki BPO	6.103.240	100,0	7.077.669	100,0	86
Proračunski presežek, primanjkljaj	298.732	/	332.551	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	0	/	0	/	/
Odplačila dolga	253.782	/	262.554	/	97
Saldo računa financiranja	(253.782)	/	(262.554)	/	/
Sprememba stanja na računih	44.950	/	69.997	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2015⁸ in Zaključni račun proračuna Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2016 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna)⁹.

⁸ Uradni list RS, št. 36/16; objavljena je bila informacija, da je zaključni račun sprejet.

⁹ Uradni list RS, št. 20/17; objavljena je bila informacija, da je zaključni račun sprejet.

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 listu RS, št.
Odlok o proračunu Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2016 ¹⁾	16. 12. 2015	104/15
Odlok o rebalansu proračuna Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2016 ²⁾	18. 5. 2016	38/16
Odlok o rebalansu proračuna Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2016 ³⁾	5. 10. 2016	64/16
Zaključni račun proračuna Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2016	29. 3. 2017	20/17

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

²⁾ V nadaljevanju: rebalans 1.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans 2.

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 je bil odgovorna oseba Franc Setnikar, župan občine.

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 ter
- 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. 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. Splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V načrtu razvojnih programov 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 skladu z drugim odstavkom 16. člena ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika med drugim vsebovati tudi izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹² je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

Obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, saj ne vsebujejo izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, ter fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF in 41. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

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 tretjem odstavku 13. člena ZJF¹³ je bilo določeno, da je sestavni del obrazložitve proračuna tudi načrt delovnih mest z obrazložitvami. V drugem odstavku 42. člena Zakona o javnih uslužbencih¹⁴ je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let.

Občina je v kadrovskem načrtu za leto 2016 prikazala predvideno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016 in predvideno število zasedenih delovnih mest v letu 2017, ni pa prikazala dejanskega števila zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2015. Navedeno ravnanje je v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Zakona o javnih uslužbencih.

Ukrep občine

Občina je 27. 4. 2018 sprejela kadrovski načrt za leto 2018, ki vsebuje prikaz dejanskega stanja zaposlenih in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let.

2.1.1.c V 7. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna zajema opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom, poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, o proračunskem presežku ali primanjkljaju in o zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, med presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem, poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu z 41. členom ZJF, obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF, poročilo o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom¹⁵ glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke v skladu s 47. členom ZJF, poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve in poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna vsebuje opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, o proračunskem presežku ali primanjkljaju in o zadolževanju proračuna, ne vsebuje pa opredelitve sprememb makroekonomskih gibanj med letom, obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, med presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem, poročila o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu z 41. členom ZJF, obrazložitve sprememb neposrednih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF in poročila o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke v skladu s 47. členom ZJF, kar je v neskladju s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.1.d 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

¹³ 13. člen ZJF je bil spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 13/18), ki je stopil v veljavo 1. 3. 2018.

¹⁴ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁵ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. V primeru občine je to rebalans 2 s prerazporeditvami.

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 ter pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.1.e Občina v obrazložitve podatkov iz bilance stanja ni vključila podatka o stanju sredstev na računih krajevnih skupnosti, ki so neposredni proračunski uporabniki, kar je v neskladju z 12. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna, ki določa, da obrazložitev podatkov iz bilance stanja med drugim zajema podatke o stanju sredstev na računih neposrednih uporabnikov.

Pojasnilo občine

Občina je 2. 7. 2018 pripravila Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Dobrova - Polhov Gradec za obdobje od 1. 1. 2018 do 30. 6. 2018, v katerem je poročala tudi o stanju sredstev na računih krajevnih skupnosti.

2.1.1.f Župan je rebalans 1 predložil Ministrstvu za finance 42 dni po sprejetju, rebalans 2 pa 120 dni po sprejetju, kar je v neskladju z 31. členom ZJF, ki določa, da mora župan predložiti občinski proračun ministrstvu, pristojnemu za finance, v 30 dneh po njegovem sprejetju.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2018 izdelala opisa poslovnih procesov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine, s katerima je opredelila osnovne aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.1.2 Prerazporejanje proračunskih sredstev

2.1.2.a Po določilih prvega odstavka 38. člena ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna.

V skladu s prvim odstavkom 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2016 je osnova za prerazporejanje pravic porabe zadnji sprejeti proračun, spremembe proračuna ali rebalans proračuna. V skladu z drugim odstavkom istega člena o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna (finančnem načrtu neposrednega uporabnika) med glavnimi programi v okviru področja proračunske porabe odloča na predlog neposrednega uporabnika župan oziroma predsednik sveta krajevne skupnosti.

Na podlagi sklepa župana o prerazporeditvi proračunskih sredstev je občina med področji proračunske porabe prerazporedila 110.911 evrov¹⁶, čeprav bi sredstva lahko prerazporedila samo med glavnimi

¹⁶ S področja proračunske porabe 18 – Kultura, šport in nevladne organizacije na področje proračunske porabe 15 – Varovanje okolja in naravne dediščine 80.000 evrov ter s področja proračunske porabe 06 – Lokalna samouprava na področje proračunske porabe 15 – Varovanje okolja in naravne dediščine 30.911 evrov.

programi v okviru področja proračunske porabe. Navedeno je v neskladju z drugim odstavkom 5. člena odloka o proračunu občine za leto 2016 (povezava s točko 2.3.3 tega poročila).

Pojasnilo občine

Občina je morala prerazporediti sredstva med področji proračunske porabe, ker za plačilo nenačrtovanega dela obveznosti za projekt Regijskega centra za ravnanje z odpadki Ljubljana (v nadaljevanju: RCERO Ljubljana) ni imela dovolj prostih sredstev v okviru področja proračunske porabe. Aktivnosti za izvedbo projekta je vodil vodilni partner, Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju: MOL), občina pa ni bila seznanjena z vsebino sklenjenih pogodb in aneksov med MOL in Ministrstvom za kmetijstvo in okolje. Občina je bila šele s sklenitvijo aneksa v decembru 2016 seznanjena, da je sredstva treba zagotoviti v letu 2016 in ne šele v letu 2017, kot je bilo sprva dogovorjeno.

2.1.3 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

V prvem odstavku 63. člena ZJF je med drugim določeno, da župan v juliju poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, določena pa je tudi vsebina polletnega poročila.

2.1.3.a Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2016 v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2016 (v nadaljevanju: poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016) je bilo posredovano občinskim svetnikom 12. 9. 2016. Občinski svet se je z njim seznanil na 15. redni seji z dne 5. 10. 2016.

Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je bilo posredovano občinskim svetnikom 43 dni prepozno, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Občina je Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2018 občinskih svetnikom posredovala pravočasno, in sicer 2. 7. 2018.

2.1.3.b Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov v prvi polovici leta 2016, kratko obrazložitev glede zadolževanja, podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz poroštev, ne vsebuje pa poročila o presežku ali primanjkljaju, ocene realizacije do konca leta, podatkov o spremembi neposrednih uporabnikov med letom, razlage glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in predloga potrebnih ukrepov, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je v letu 2018 izdelala opis poslovnega procesa priprave polletnega poročila o izvrševanju proračuna, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

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 14.682 evrov (od tega odhodki za

delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v znesku 1.701 evro in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 12.981 evrov), kar predstavlja 0,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁷ (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.

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 plače¹⁸ javnih uslužbencev.

¹⁷ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15.

¹⁸ V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

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

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	15
Število zasedenih sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	13
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	324.191
• osnovne plače	233.778
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	35.096
• delovna uspešnost	1.701
• dodatki	12.981
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	40.635
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	43

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 324.191 evrov, kar predstavlja 43 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 1,9 evra¹⁹.

Občina je 31. 12. 2015 sprejela Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Dobrova - Polhov Gradec²⁰. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemiziranih 15 delovnih mest, od tega 13 zasedenih.

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 sta bili na dan 31. 12. 2016 dve delovni mesti nezasedeni, kar pri 15 sistemiziranih delovnih mestih predstavlja pomemben delež.

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.

¹⁹ 14.682 evrov / 7.618 prebivalcev = 1,9 evra.

²⁰ Št. 007-0038/2015-1.

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	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
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(4+5)/(6)*100
<i>Podatki na dan 31. 12. 2016</i>						
VII/1						
40–44	1	24.459	0	0	24.459	0,0
VII/1						
35–39	6	126.606	0	272	126.878	0,2
VI						
30–34	1	19.349	0	583	19.932	2,9
25–29	2	29.504	0	651	30.155	2,2
V						
25–29	1	13.554	0	195	13.749	1,4
V						
20–24	1	11.017	0	0	11.017	0,0
II						
10–14	1	8.880	0	0	8.880	0,0
<i>Podatki o javnih uslužbencih, ki jim je med letom prenehalo delovno razmerje</i>						
V						
20–24	1	409	0	0	409	0,0
Skupaj	14	233.778	0	1.701	235.479	0,7

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

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 1.701 evro, kar predstavlja 0,5 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 uslužbence²¹ 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 sektorju²² 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.

²¹ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²² 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	1.701
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	0,5
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	5
• število prejemnikov 1 mesec v letu	3
delež prejemnikov 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	23,1
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	2
delež prejemnikov od 2 do 6 mesecev v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	15,3
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	0
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	0

Vir: podatki občine.

Na podlagi podatkov, predstavljenih v tabeli 6, in zneskov, izplačanih posameznim prejemnikom, je bilo ugotovljeno, da je:

- pet javnih uslužbencev v letu 2016 prejelo plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, in sicer trije javni uslužbenci en mesec in dva javna uslužbenca dva meseca;
- povprečni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2016 znašal 214 evrov;
- javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 583 evrov.

Opozarjamo, da obseg nezasedenih sistemiziranih delovnih mest pomembno vpliva na višino razpoložljivih sredstev za izplačilo sredstev za delovno uspešnost 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). Glede na to, da je občina v letu 2017 zapolnila le eno nezasedeno sistemizirano delovno mesto, ocenjujemo, da sistemizacija delovnih mest v letu 2016 ni odražala dejanskih potreb občine po številu javnih uslužbencev.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.668.966 evrov, kar predstavlja 27,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

V tabeli 7 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave.

Tabela 7: Podatki o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznanitev 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	68	273.023	3	641.808	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	13,9	34,0	100,0	100,0	/	/
Naročilnice	400	310.000	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	82,0	38,6	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	7	155.643	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	1,4	19,4	/	/	/	/
Naročilnice	13	65.233	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	2,7	8,1	/	/	/	/
Skupaj	488	803.899	3	641.808	0	0

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine so bili od skupaj 491 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljeni trije postopki v skupni vrednosti 641.808 evrov, kar predstavlja 44,4 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 488 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 803.899 evrov, ki po številu predstavljajo 99,4 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 55,6 odstotka vseh postopkov, ni preseglo vrednosti²³, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju²⁴ (v nadaljevanju: ZJN-2),

²³ 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).

²⁴ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²⁵ (ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

V tabeli 8 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 8: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2016	Realizirani znesek v letu 2016	Vrednost po osnovni pogodbi/naročilnici v evrih	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/naročilnice v evrih
				vrednost v evrih	delež ³⁾ v odstotkih	
Izgradnja nadomestnih mostov preko vodotoka Božna in Jernejčkov graben – most Zalog	750.450	200.197	188.396	94.466	50,1	282.862
Izgradnja mrliške vežice Šentjošt ⁴⁾	265.000	117.924 ⁵⁾	168.690	/	/	168.690
Nadgradnja RCERO Ljubljana	450.540	587.447 ⁵⁾	546.849	164.331	30,0	711.180 ⁶⁾
Nakup avtomobila FIAT Panda 4 x 4 1.3 Multijet 16v 95 E6 Rock	16.501	14.284	14.284	/	/	14.284
Sanacija mostu čez Gradaščico na LC 213050	583.923	43.250	35.114	8.564	24,4	43.678
Izdelava hitrostnih ovir pri Osnovni šoli Dobrova	583.923	3.752	3.790	/	/	3.790
Izdelava načrta razvojnega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij	16.000	10.980	10.980	/	/	10.980

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu na dan sklenitve pogodbe; za pogodbe, ki so bile sklenjene pred letom 2016, pa v prvem sprejetem proračunu za leto 2016 oziroma v veljavnem proračunu ob sklenitvi aneksa, če se je z njim povečala vrednost.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2016.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Investicija do 31. 12. 2016 še ni bila zaključena.

⁵⁾ Brez DDV na podlagi točke a) prvega odstavka 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost²⁶.

⁶⁾ Pogodbo so sklenile MOL kot investitor in šest občin sovlagateljic (javno naročilo je vodila MOL) z različnimi pogodbenimi deleži plačil, na občino se nanaša vrednost 711.180 evrov.

Viri: zaključni račun proračuna, pogodbe, aneksi k pogodbam, naročilnice in konto kartice.

²⁵ Uradni list RS, št. 91/15.

²⁶ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

2.3.1 Izgradnja nadomestnih mostov preko vodotoka Božna in Jernejčkov graben – most Zalog

Občina je v letu 2014 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi in z izvajalcem Trgograd, d. o. o., Litija (v nadaljevanju: Trgograd) sklenila pogodbo za izgradnjo nadomestnih mostov preko vodotoka Božna in Jernejčkov graben – most Zalog (v nadaljevanju: most Zalog) v vrednosti 188.396 evrov, h kateri je bil 17. 3. 2016 sklenjen aneks št. 1 zaradi povečanja pogodbene vrednosti na 282.862 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 200.197 evrov.

Občina je 28. 2. 2014 začela postopek oddaje javnega naročila za tri sklope: izgradnja mostu Zalog, sanacija plazov na občinskih cestah – plaz Šentjošt in ureditev ceste JP 567911 Kurja vas–Stavnikov most po postopku s pogajanjem po predhodni objavi v skladu z 28. členom ZJN-2 v ocenjeni vrednosti 772.276 evrov, od tega za most Zalog (sklop 1) 417.070 evrov.

Občina je prejela 11 pravočasnih ponudb, od tega za most Zalog tri ponudbe, in sicer:

- CPG, d. d., Nova Gorica (v nadaljevanju: CPG) v vrednosti 155.519 evrov brez DDV;
- Trgograd v vrednosti 164.280 evrov brez DDV;
- CVP inženiring, d. o. o. (v nadaljevanju: CVP inženiring) v vrednosti 289.345 evrov brez DDV.

Pri ponudbah ponudnikov CPG in Trgograd je prišlo do napake pri seštevku postavk, ker je pri vsoti skupne ponudbene vrednosti izpadla postavka cestni priključki, čeprav sta ponudnika ponudila ceno tudi za navedeno postavko. Ponudbeni vrednosti v omenjenih ponudbah sta bili zato pre nizko izkazani, pravilno izračunani ponudbeni vrednosti sta znašali:

- CPG v vrednosti 244.582 evrov brez DDV in
- Trgograd v vrednosti 246.653 evrov brez DDV.

Upošteva je navedene ponudbene vrednosti, občina ponudniku CVP inženiring ni priznala sposobnosti, saj naj bi njegova ponudbena cena presegala 120 odstotkov izhodiščne cene najugodnejše popolne ponudbe v evrih brez DDV za predmetni sklop (ponudba ponudnika CPG v vrednosti 155.519 evrov brez DDV).

Občina je s sklepom priznala sposobnost ponudnikoma CPG in Trgograd in ju povabila k udeležbi v postopku pogajanj. Občina je po izvedenih pogajanjih prejela najugodnejšo popolno ponudbo ponudnika Trgograd v znesku 154.423 evrov brez DDV, zato je z njim 3. 10. 2014 sklenila pogodbo za izvedbo gradbenih, vzdrževalnih oziroma sanacijskih del za most Zalog v vrednosti 188.396 evrov (z DDV), h kateri je 17. 3. 2016 sklenila aneks št. 1, s katerim je bila zaradi napačne formule v popisu del vključena vrednost del za postavko cestni priključki, zaradi katere se je pogodbena vrednost povečala za 94.466 evrov (77.431 evrov brez DDV), tako da je znašala skupaj 282.862 evrov (231.854 evrov brez DDV).

2.3.1.a V tretjem odstavku 41. člena ZJN-2 je bilo med drugim določeno, da v postopku s pogajanjem po predhodni objavi naročnik odda javno naročilo po tem, ko preveri, ali so predložene ponudbe popolne, in razvrsti popolne ponudbe glede na merila. V prvem odstavku 78. člena ZJN-2 je bilo določeno, če je ponudba formalno nepopolna, naročnik zahteva, da jo ponudnik v ustreznem roku dopolni ali spremeni v delu, v katerem ni popolna. V četrtem odstavku istega člena je bilo določeno, da sme izključno naročnik ob pisnem soglasju ponudnika popraviti očitne računske napake, ki jih odkrije pri pregledu in ocenjevanju ponudb.

Občina je ponudbo ponudnika CVP inženiring zaradi računske napake v ponudbah drugih dveh ponudnikov (ki jo v fazi pregledovanja ponudb še ni odkrila) izločila iz postopka pogajanj z obrazložitvijo, da je ponudbena cena presegala 120 odstotkov izhodiščne cene najugodnejše popolne prejete izhodiščne ponudbe v evrih brez DDV za posamezni sklop. Občina je namreč v razpisni dokumentaciji navedla, da bo sposobnost priznala tistim ponudnikom, ki bodo poleg izpolnjevanja ostalih pogojev predložili ponudbeno ceno, ki bo enaka ali nižja od 120 odstotkov izhodiščne cene najugodnejše popolne prejete izhodiščne ponudbe v evrih brez DDV za posamezni sklop. Ponudba ponudnika CVP inženiring je ob upoštevanju pravih skupnih vrednosti vseh prejetih ponudb znašala 118 odstotkov izhodiščne cene najugodnejše popolne prejete izhodiščne ponudbe v evrih brez DDV, zato bi občina ponudnika morala povabiti v postopek pogajanj oziroma ga, če ponudba ni bila formalno popolna, pozvati k dopolnitvi ponudbe. Občina je s tem, ko ni preverila, ali so predložene ponudbe popolne (ni odkrila napake v seštevku postavk) oziroma popolnih ponudb ni razvrstila glede na merila, ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 41. člena ZJN-2.

2.3.1.b V prvem odstavku 89. člena ZJN-2 je bilo določeno, da naročnik ponudnike, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, po pregledu ponudb povabi k pogajanjem v skladu s prvim odstavkom 85. člena tega zakona, ki je določal, če se oddaja javno naročilo po postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, mora naročnik hkrati povabiti vse kandidate k oddaji ponudb.

Občina k pogajanjem ni povabila vseh kandidatov, ki so predložili ponudbo in izpolnjevali zahtevane pogoje, kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 89. člena ZJN-2 v povezavi s prvim odstavkom 85. člena ZJN-2.

2.3.2 Izgradnja mrliške vežice Šentjošt

Občina je v letu 2014 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanj po predhodni objavi in z izvajalcem MAGG, d. o. o. kot vodilnim partnerjem skupaj s partnerjem Obnova-gradnje, d. o. o. sklenila pogodbo za izgradnjo mrliške vežice Šentjošt v vrednosti 168.690 evrov brez DDV, h kateri je 4. 8. 2015 sklenila aneks št. 2, s katerim je spremenila določila glede uvedbe izvajalca v delo. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 117.924 evrov brez DDV, investicija do konca leta 2016 še ni bila zaključena.

2.3.2.a V 5. členu pogodbe, ki je bila sklenjena 3. 10. 2014, je med drugim določeno, da mora naročnik izvajalca uvesti v delo v roku desetih delovnih dni po podpisu pogodbe, izvajalec pa mora z deli pričeti takoj po uvedbi v delo ter da se rok za uvedbo v delo in rok za pričetek del lahko sporazumno odložita v primeru izrednih in utemeljenih dogodkov. Dne 4. 8. 2015 (deset mesecev po sklenitvi pogodbe) je bil sklenjen aneks št. 2, s katerim je bilo med drugim dogovorjeno, da mora naročnik uvesti izvajalca v delo v roku desetih delovnih dni od dneva, ko bodo v proračunu zagotovljena finančna sredstva za izvedbo investicije²⁷, če pa bodo vremenske razmere neugodne, začne rok teči s prvim dnem izboljšanja vremenskih razmer. Izvajalec je bil uveden v delo 14. 4. 2016 in je pričel z deli 15. 4. 2016.

Občina izvajalca ni uvedla v delo v roku desetih delovnih dni po podpisu pogodbe, aneks, s katerim je dogovorila kasnejši rok za uvedbo izvajalca v delo, pa je sklenila po tem, ko je rok za uvedbo v delo, v

²⁷ V času sklenitve pogodbe so bila sredstva v proračunu zagotovljena.

katerem bi bilo podaljšanje roka še dopustno dogovoriti, že potekel. Navedeno ravnanje je bilo v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.b Občina je tri začasne situacije v skupnem znesku 103.740 evrov plačala z zamudo (v roku od 89 do 113 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 32. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017²⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS1617), ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan, ki je po določbi drugega odstavka istega člena začel teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Pojasnilo občine

Občina je situacije plačala z zamudo, ker so bile obveznosti dogovorjene z asignacijskimi pogodbami med izvajalcem in asignatom, ki sta določila kasnejše plačilne roke.

Iz dokumentacije, pridobljene med izvajanjem revizije, izhaja, da gre pri navedenih pogodbah za pogodbe o odstopu terjatev, s katerimi je odstopnik MAGG, d. o. o. odstopil svoje terjatve do občine prevzemniku Aleja Finance, d. o. o. V pogodbah o odstopu terjatev so navedeni računi, po katerih odstopnik odstopa prevzemniku terjatve do občine, z navedbo zneska računa in roka zapadlosti, ki pa je daljši od 30 dni, kot je določen v ZIPRS1617. V pogodbah je določeno, da odstopljene terjatve zapadejo v plačilo v roku, do katerega se dolжник (občina) v izjavah k pogodbam zaveže svoje obveznosti plačati prevzemniku. Občina v izjavah k pogodbam ni navedla rokov plačil, kar pomeni, da se je strinjala z roki zapadlosti posameznih računov, kot so bili navedeni v pogodbah o odstopu terjatev.

Ne glede na pogodbe, ki jih je sklenil MAGG, d. o. o. in se je občina z njimi strinjala, so zanjo veljali plačilni roki, določeni z ZIPRS1617, saj ne gre za izjemo od z ZIPRS1617 predpisanih plačilnih rokov.

2.3.3 Nadgradnja RCERO Ljubljana

Občina je z MOL kot investitorko ter sedmimi občinami²⁹ kot sovlagateljicami 16. 1. 2006 in 21. 6. 2006 podpisala pogodbi o sofinanciranju izgradnje RCERO Ljubljana. Občine so nato 14. 3. 2008 sklenile tudi Dogovor o izvajanju pogodbe o sofinanciranju RCERO Ljubljana, s katerim so se med drugim dogovorile, da pooblaščajo zakonitega zastopnika MOL, da v njihovem imenu in za njihov račun izvaja vse postopke za izgradnjo RCERO Ljubljana in podpisuje vse dokumente v teh postopkih.

Občina je z MOL kot investitorko ter petimi občinami³⁰ sovlagateljicami in desetimi občinami³¹ pristopnicami 15. 12. 2009 podpisala Pogodbo o pristopu občin širše Ljubljanske regije k sofinanciranju RCERO Ljubljana v ocenjeni vrednosti upravičenih stroškov 117.741.076 evrov brez DDV. Na občino se glede na lastniški delež občine v Javnem holdingu Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju:

²⁸ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

²⁹ Občina Brezovica, Občina Dol pri Ljubljani, Občina Horjul, Občina Ig, Občina Medvode, Občina Škofljica, Občina Velike Lašče.

³⁰ Občina Brezovica, Občina Dol pri Ljubljani, Občina Horjul, Občina Medvode, Občina Škofljica.

³¹ Občina Ig, Občina Velike Lašče, Občina Domžale, Občina Kamnik, Občina Mengeš, Občina Komenda, Občina Trzin, Občina Lukovica, Občina Moravče, Občina Vodice.

Javni holding Ljubljana)³², ki znaša 2,16 odstotka, nanaša 254.321 evrov ocenjene vrednosti investicije, ki jih bo zagotovila iz lastnih sredstev, in 91.482 evrov iz naslova okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov. Občine so se s pogodbo med drugim dogovorile, da bodo po izvedbi javnih naročil za projekte RCERO Ljubljana in po podpisu sklenjenih pogodb za izvedbo javnih naročil skupaj ugotovile končno vrednost investicije in določile končno višino sofinanciranja.

Občina je z MOL kot investitorko ter petimi občinami kot sovlagateljicami 25. 10. 2016 sklenila še Pogodbo o zagotovitvi manjkajočih sredstev za sofinanciranje RCERO Ljubljana³³ v vrednosti 9.307.701 evro (na občino se nanaša delež v vrednosti 201.046 evrov), h kateri je 8. 12. 2016 sklenila aneks št. 1 zaradi uskladitve višine sofinanciranja posameznih občin z dejanskim stanjem. Vrednost sofinanciranja je bila z aneksom usklajena na dejansko vrednost, ki je znašala 3.923.975 evrov³⁴, od tega se na občino nanaša delež v vrednosti 164.331 evrov. Skupna pogodbena vrednost je znašala 130.972.752 evrov, od tega se na občino nanaša 711.180 evrov. Vrednost investicije po pogodbi je prikazana v tabeli 9.

Tabela 9: Vrednost investicije po pogodbi

Naziv pogodbe/aneksa	Datum sklenitve	Vrednost celotne pogodbe/aneksa v evrih	Vrednost pogodbe/aneksa, ki se nanaša na občino v evrih
Pogodba o pristopu občin širše Ljubljanske regije k sofinanciranju nadgradnje RCERO Ljubljana	15. 12. 2009	117.741.076	345.803
Pogodba o zagotovitvi manjkajočih sredstev za sofinanciranje nadgradnje RCERO Ljubljana	25. 10. 2016	9.307.701	201.046
Dodatek št. 1 k pogodbi o zagotovitvi manjkajočih sredstev za sofinanciranje nadgradnje RCERO Ljubljana	8. 12. 2016	3.923.975	164.331
Skupaj		130.972.752	711.180

Vir: podatki občine.

³² V četrtem členu Družbene pogodbe o ustanovitvi Javnega holdinga Ljubljana, d. o. o., družba za izvajanje strokovnih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb, z dne 7. 10. 2013, je navedeno, da se znesek letnih investicij na območju vsakega posameznega družbenika razporeja skladno z višino pripadajočega deleža družbenika, navedenega v osmem členu te pogodbe in na podlagi njegovega soglasja.

³³ Občine so se s pogodbo, ki so jo sklenile 15. 12. 2009, zavezale, da bodo po izvedenih javnih razpisih določile končno vrednost investicije in da bodo zagotovile vsa morebitna dodatno potrebna sredstva za dokončanje investicije. Osnovna pogodbena vrednost se je povečala za 9.307.701 evro.

³⁴ Pogodbena vrednost se je povečala za 3.923.975 evrov.

V letu 2016 je občina za izvršena dela MOL plačala 587.447 evrov, od tega sredstva iz naslova investicijskih odhodkov znašajo 543.027 evrov, sredstva iz naslova okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov pa 44.420 evrov.

2.3.3.a V proračunu za leto 2016 je občina za nadgradnjo RCERO Ljubljana načrtovala sredstva v skupnem znesku 456.340 evrov.

Občina je s sklenitvijo aneksa k pogodbi prevzela za 131.107 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 (povezava s točko 2.1.2.a tega poročila).

2.3.3.b Občina je dve začasni situaciji v skupnem znesku 125.592 evrov plačala z zamudo (84 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

Ukrepi občine na področju javnih naročil pri investicijskih odhodkih

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 158.836 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 152.485 evrov, kar predstavlja 2,5 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 gasilski zvezi v znesku 52.400 evrov, tekoči transferi na področju športa v znesku 32.407 evrov in tekoči transferi na področju kulture v znesku 29.373 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁵ (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 določbe 12. poglavja pravilnika o postopkih ne uporabljajo, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

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

³⁵ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

2.4.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 32.407 evrov, kar predstavlja 21,3 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

Občina je 12. 1. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje delovanja društev na področju kulture, športa in turizma (v nadaljevanju: javni razpis za kulturo, šport in turizem). Na podlagi javnega razpisa za kulturo, šport in turizem in sklenjenih pogodb je občina 13 izvajalcem programov in projektov na področju športa v letu 2016 dodelila in izplačala 32.407 evrov.

2.4.1.a Objava javnega razpisa za kulturo, šport in turizem ni vsebovala obdobja, v katerem morajo biti dodeljena sredstva porabljena, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine objave javnega razpisa.

2.4.1.b Razpisna dokumentacija ni vsebovala navedbe o tem, kdo s sklepom odloči o dodelitvi sredstev in kdo o pritožbi zoper ta sklep, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 29.373 evrov, kar predstavlja 19,3 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

V tabeli 10 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2016 na področju kulture in način njihove dodelitve.

Tabela 10: Izplačani tekoči transferi na področju kulture v letu 2016 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v evrih	delež v odstotkih
Dodelitev z javnim razpisom	13	27.500	93,6
Dodelitev brez javnega razpisa (dopustne izjeme)	0	0	0
Dodelitev na drugih podlagah ¹⁾	1	1.873	6,4
Skupaj	13²⁾	29.373	100,0

Opombi: ¹⁾ Na podlagi neposredne pogodbe.

²⁾ Enemu prejemniku je občina dodelila sredstva z javnim razpisom in na drugi podlagi (z neposredno pogodbo).

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2016 13 prejemnikom na področju kulture dodelila in izplačala skupaj 29.373 evrov, in sicer 93,6 odstotka z javnim razpisom in 6,4 odstotka z neposredno pogodbo.

Občina je 12. 1. 2016 na svoji spletni strani objavila javni razpis za kulturo, šport in turizem. Na podlagi javnega razpisa za kulturo, šport in turizem in sklenjenih pogodb je občina 13 izvajalcem programov in projektov na področju kulture v letu 2016 dodelila in izplačala 27.500 evrov.

2.4.2.a Besedilo objave javnega razpisa ni vsebovalo obdobja, v katerem morajo biti dodeljena sredstva porabljena, kar je v neskladju s 114. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo³⁶ (v nadaljevanju: ZUJIK), ki določa obvezne sestavine besedila javnega razpisa.

2.4.2.b Občina je v letu 2016 poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa, Kulturnemu prosvetnemu društvu Ivan Cankar Šentjošt z neposredno pogodbo dodelila in izplačala 1.873 evrov, kar je v neskladju s 57. členom ZUJIK, ki določa, da lokalna skupnost z izvajalcem javnega kulturnega programa sklene pogodbo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva po postopku, določenem v tem zakonu.

Pojasnilo občine

Zaradi javnega interesa, da se zagotovi infrastruktura za izvajanje kulturnega programa, je občina sofinancirala obratovalne stroške, stroške upravljanja, čiščenja ter stroške vzdrževalnih in obnovitvenih del kulturnega objekta v lasti društva, saj občina ne razpolaga s svojim objektom za izvajanje kulturnih dejavnosti.

ZUJIK v drugem odstavku 25. člena določa, da lokalna skupnost zagotavlja javne kulturne dobrine v obliki oziroma na način javne službe in s podporo posameznim kulturnim projektom ter javnim kulturnim programom. V skladu s 57. členom ZUJIK lokalna skupnost z izvajalcem javnega kulturnega programa sklene pogodbo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva. Enako velja tudi za izvajalce kulturnih projektov, saj 61. člen ZUJIK določa, da lahko lokalna skupnost z izvajalcem kulturnega projekta sklene pogodbo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva. Na podlagi 79. člena ZUJIK pa lahko lokalna skupnost izvajalcu, ki trajneje zadovoljuje kulturne potrebe na posameznem področju in katerega delovanje je v javnem interesu, pa mu niso bila zagotovljena sredstva v okviru drugih oblik javnega financiranja, niti ni dobil v upravljanje ali v uporabo javne kulturne infrastrukture, zagotavlja sredstva za pokrivanje stroškov, ki so povezani z zagotavljanjem prostorskih pogojev delovanja, vendar se tudi ta sredstva dodelijo na podlagi razpisa. ZUJIK tako za vse oblike sofinanciranja izvajalcev kulturnih projektov in kulturnih programov predpisuje, da se sredstva dodelijo po predpisanem postopku in ne dopušča sklenitve neposredne pogodbe.

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

³⁶ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16.

računa proračuna občine za leto 2016. Občina je izplačila sredstev v skupnem znesku 6.351 evrov³⁷, ki po vsebini ne predstavljajo tekočega transfera nepridobitnim organizacijam in ustanovam, temveč tekoči odhodek, 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 prava³⁸, 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 bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 tekoči transferi precejšeni za 6.351 evrov, tekoči odhodki pa podcenjeni za enak znesek.

Ukrepi občine

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

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin³⁹ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštev občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se v letu 2016 ni zadolžila, odplačala pa je 269.487 evrov⁴⁰ obveznosti iz dolgoročnih posojil.

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 je določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letih 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 načrte razvojnih programov 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

³⁷ Kulturnemu in umetniškemu društvu Kukuc 810 evrov, Polhograjski graščini 353 evrov, KDP Zavodu za kulturne dejavnosti 1.038 evrov, Turističnemu društvu Polhov Gradec 1.100 evrov, Kulturnemu društvu Godba Dobrova - Polhov Gradec 3.050 evrov za izvedbo prireditev, katerih organizatorica je bila občina.

³⁸ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

³⁹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁴⁰ Glavnice v znesku 253.782 evrov in obresti v znesku 15.705 evrov.

odstavek 56. člena ZIPRS1617 pa je določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne vštevava v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

Osnova za zadolžitev⁴¹, znesek dovoljenega odplačila dolga⁴² 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	4.641.869
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	371.350
Znesek odplačila dolga, v evrih	269.487
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	5,8
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	72,6

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	1.006.456	269.487	5,8
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ²⁾	0	0	/
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	1.006.456	269.487	5,8

Opombi: ¹⁾ Osnova znaša 4.641.869 evrov.

²⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe z obročnim plačilom obveznosti.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

⁴¹ 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.

⁴² Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2016 znaša 1.006.456 evrov, odplačila obveznosti v letu 2016 pa 269.487 evrov in predstavljajo 5,8 odstotka osnove za zadolžitev. Odplačila obveznosti občine v letu 2016 niso presegla zakonsko določene meje 8 odstotkov po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko v skladu z določili prvega odstavka 88. člena ZJF zadolžujejo in izdajajo poročstva samo, če je z zakonom, ki ureja financiranje občin, to dovoljeno, in pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Drugi odstavek 88. člena ZJF pa določa, da se pravne osebe, v katerih ima občina prevladujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

Po določilih prvega odstavka 10.g člena ZFO-1 se lahko posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Soglasje na podlagi tretjega odstavka 10.g člena ZFO-1 izda občinski svet. Četrty odstavek 10.g člena ZFO-1 določa, da mora občina v odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja in obseg izdanih poročstev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Podatki o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in odplačilih obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 13.

Tabela 13: Zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in odplačila obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2016

Vrsta zadolžitve	Stanje dolga 31. 12. 2016 v evrih	Odplačilo dolga v letu 2016 v evrih
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	414.585	651.031
Zadolžitev brez soglasij občine	0	0
Izdana poročstva	0	0
Skupaj zadolžitev javnega sektorja na ravni občine	414.585	651.031

Vir: podatki občine.

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine je na dan 31. 12. 2016 znašalo 414.585 evrov. Zadolžena so bila javna podjetja, povezana v Javni holding Ljubljana, v skupnem znesku 414.585 evrov⁴³ s soglasjem občine⁴⁴. Stanje zadolženosti izhaja iz neodplačanih kratkoročnih posojil, najetih v letih 2015 in 2016, v skupnem znesku 97.249 evrov, neodplačanega dolgoročnega posojila, najetega v letu 2015, v znesku 265.700 evrov in neodplačanih dolgoročnih finančnih najemov, najetih v letu 2014, v skupnem znesku 51.636 evrov.

2.5.2.a ZFO-1 v četrtem odstavku 10.g člena določa, da se obseg zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun. Pravilnik o pogojih in postopkih zadolževanja javnih podjetij, povezanih v Javni holding Ljubljana, d. o. o.⁴⁵, v 4. členu določa, da v primeru, če sta prvo črpanje in zadnje odplačilo posamezne zadolžitve v istem koledarskem letu, zadolžitve ni treba vključiti v proračun občine.

Občina v odloku o proračunu občine za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja za Energetiko Ljubljana, d. o. o., kar je sicer v skladu s Pravilnikom o pogojih in postopkih zadolževanja javnih podjetij, povezanih v Javni holding Ljubljana, d. o. o., vendar v neskladju s četrtem odstavkom 10.g člena ZFO-1.

Ukrepi občine

Občina je v Odloku o proračunu Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2018 poleg obsega dolgoročne zadolžitve določila tudi obseg kratkoročne zadolžitve za Javno podjetje LPP, d. o. o., ki je povezano v Javni holding Ljubljana.

2.5.3 Primerjava stanja dolga

V tabeli 14 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.

⁴³ Celotno stanje zadolženosti javnih podjetij, povezanih v Javni holding Ljubljana, je na dan 31. 12. 2016 znašalo 36.037.125 evrov, od česar se na občino v skladu s solastniškim deležem v Javnem holdingu Ljubljana nanaša 2,16 odstotka celotnega dolga. Znesek 414.585 evrov se nanaša samo na Javno podjetje Ljubljanski potniški promet, d. o. o.

⁴⁴ Občinski sveti občin ustanoviteljic Javnega holdinga Ljubljana so z Aktom o ustanoviteljskih pravicah in ustanovitvi sveta ustanoviteljev javnih podjetij, povezanih v Holding Ljubljana, d. o. o. (Uradni list RS, št. 82/04, 56/08 in 11/11), prenesli svojo pristojnost za izdajo soglasij za zadolžitve javnih podjetij iz 10.g člena ZFO-1 na skupni organ občin – Svet ustanoviteljev javnih podjetij, povezanih v Holding Ljubljana, d. o. o., ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic Javnega holdinga Ljubljana.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 20/14, 69/15.

Tabela 14: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2016 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

(1)	Občina	Vse občine v Republiki Sloveniji	Delež v odstotkih (4)=(2/3)*100
Dolg občin/-e, v evrih	1.006.456	710.476.342	0,1
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	1.421.041	843.864.881	0,2
Število prebivalcev	7.618	2.065.895	0,4
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	132	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	187	408	/
Prihodki BPO, v evrih	6.401.972	1.901.732.401	0,3
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	15,7	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁴⁶.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,1 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,3 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- zadolženost občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,2 odstotka zadolženosti vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 212 evrov oziroma 61,6 odstotka manjši od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 221 evrov oziroma 54,2 odstotka manjši 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 21,7 odstotne točke manjši od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Financiranje delovanja krajevnih skupnosti

Občina je v Statutu Občine Dobrova - Polhov Gradec⁴⁷ (v nadaljevanju: statut občine) v prvem odstavku 3. člena določila, da so na območju občine ustanovljeni ožji deli občine. V drugem odstavku 3. člena

⁴⁶ Tako kot opomba 6.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 26/12.

statuta občine so določena imena in območja ožjih delov občine. Ožji deli občine so krajevne skupnosti (v nadaljevanju: KS), in sicer KS Črni Vrh, KS Dobrova, KS Šentjošt nad Horjulom in KS Polhov Gradec. V skladu s prvim odstavkom 69. člena statuta občine so krajevne skupnosti pravne oseba javnega prava.

2.6.1.a Občina je za delovanje in opravljanje nalog v letu 2016 krajevnim skupnostim nakazala 17.147 evrov, in sicer:

- KS Dobrova 3.130 evrov,
- KS Šentjošt nad Horjulom 2.086 evrov,
- KS Polhov Gradec 5.556 evrov, od tega za delovanje 3.130 evrov in za izvajanje kulturnih programov ter vzdrževanje kulturne dvorane 2.426 evrov⁴⁸,
- KS Črni Vrh 6.375 evrov, od tega za delovanje 2.086 evrov, za izvajanje kulturnih programov ter vzdrževanje kulturne dvorane 3.744 evrov⁴⁹ in za stroške električne energije za javno razsvetljavo 545 evrov⁵⁰.

Statut občine v prvem odstavku 77. člena določa, da se delovanje krajevnih skupnosti med drugim financira iz občinskega proračuna, v drugem odstavku 77. člena pa določa, da se merila za financiranje nalog in delovanje krajevnih skupnosti določijo z odlokom.

Občina v odloku ali v drugem veljavnem predpisu ni določila meril za financiranje nalog in delovanje krajevnih skupnosti iz proračuna občine, kar je v neskladju z drugim odstavkom 77. člena statuta občine.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2018 pripravila predlog Odloka o kriterijih in merilih za financiranje nalog in delovanje krajevnih skupnosti v Občini Dobrova - Polhov Gradec.

2.6.1.b Občina je 15. 10. 2015 s KS Polhov Gradec sklenila dogovor o plačilu stroškov, s katerim sta se dogovorili, da bo občina za uporabo prostorov KS Polhov Gradec, ki jih uporablja tudi občina, KS Polhov Gradec plačala obratovalne stroške v znesku, ki se določi kot odstotek od obratovalnih stroškov, ki jih plača KS Polhov Gradec. V letu 2016 je občina plačala KS Polhov Gradec 1.996 evrov.

Občina in KS Polhov Gradec se v dogovoru o plačilu stroškov nista dogovorili o višini odstotka za izračun obratovalnih stroškov, ki jih bo plačala občina, torej v dogovoru nista določili vrednosti, ki jo mora poravnati občina, niti ta vrednost ni razvidna iz nobenega drugega dokumenta. Občina tako pred izplačilom ni mogla preveriti pravnega temelja ter višine obveznosti, ki je izhajala iz računa v skupnem znesku 1.996 evrov, saj je bila obveznost prevzeta na podlagi dogovora, iz katerega ni bilo mogoče ugotoviti količine oziroma vrednosti dogovorjene storitve. Navedeno je v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

⁴⁸ Občina je 31. 12. 2015 s KS Polhov Gradec sklenila pogodbo o sofinanciranju kulturnih programov v občini v letu 2015 v znesku 2.426 evrov.

⁴⁹ Občina je s KS Črni vrh 31. 12. 2015 sklenila pogodbo o sofinanciranju kulturnih programov v občini v letu 2015 v znesku 1.872 evrov in 21. 12. 2016 pogodbo o sofinanciranju kulturnih programov v občini v letu 2016 v znesku 1.872 evrov.

⁵⁰ Občina je 15. 4. 2015 s KS Črni vrh sklenila dogovor o refundaciji stroškov za javno razsvetljavo za obdobje štirih let.

Ukrep občine

Občina in KS Polhov Gradec sta 3. 1. 2018 sklenili aneks k dogovoru o plačilu stroškov za prostore, s katerim sta se dogovorili o višini odstotka za izračun obratovalnih stroškov, ki jih bo plačala občina.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Občine Dobrova - Polhov Gradec 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.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Dobrova - Polhov Gradec 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 ter druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2016 niso popolne; župan je Ministrstvu za finance prepozno predložil prvi in drugi rebalans sprejetega proračuna; prepozno je poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno; s sklenitvijo aneksa je občina prevzela za 131.107 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev na proračunskih postavkah; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.a, 2.1.1.f, 2.1.3.a, 2.1.3.b in 2.3.3.a;
- v kadrovskem načrtu ni prikazala vseh zahtevanih podatkov; kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.1.1.b;
- obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna niso popolne; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno; obrazložitve podatkov iz bilance stanja niso vsebovale vseh podatkov; navedena ravnanja so 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 – točke 2.1.1.c, 2.1.1.d in 2.1.1.e;
- župan je prerazporedil sredstva v skupnem znesku 110.911 evrov med področji proračunske porabe, kar je v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Dobrova - Polhov Gradec za leto 2016 – točka 2.1.2.a;
- občina ni preverila, ali so predložene ponudbe popolne oziroma popolnih ponudb ni razvrstila glede na merila; k pogajanjem ni povabila vseh kandidatov, ki so predložili ponudbo in izpolnjevali zahtevane pogoje; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točki 2.3.1.a in 2.3.1.b;
- občina je izvajalca prepozno uvedla v delo, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.3.2.a;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – točki 2.3.2.b in 2.3.3.b;
- objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija na področju športa nista vsebovali vseh obveznih sestavin; navedeni ravnanji sta v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točki 2.4.1.a in 2.4.1.b;

- objava javnega razpisa na področju kulture ni vsebovala vseh obveznih sestavin; prejemniku sredstev na področju kulture je poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa, dodelila in izplačala sredstva z neposredno pogodbo v znesku 1.873 evrov; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.4.2.a in 2.4.2.b;
- v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja za Energetiko Ljubljana, d. o. o., kar je v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točka 2.5.2.a;
- ni določila meril za financiranje nalog in delovanje krajevnih skupnosti iz proračuna občine, kar je v neskladju s Statutom Občine Dobrova - Polhov Gradec – točka 2.6.1.a;
- pred izplačilom ni mogla preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, ki je izhajala iz računov, saj iz dogovora o plačilu stroškov ni bilo mogoče ugotoviti količine oziroma vrednosti dogovorjene storitve, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.6.1.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja 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 ter druga področja poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Dobrova - Polhov Gradec v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili.

4. PRIPOROČILA

Občini Dobrova - Polhov Gradec 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;
- 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 Dobrova - Polhov Gradec, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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