



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja

Občine Dolenjske Toplice



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 Dolenjske Toplice

Številka: 324-33/2017/26
Ljubljana, 4. marca 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Dolenjske Toplice 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*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Dolenjske Toplice 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.

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

- proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; obrazložitve proračuna ter splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 niso popolne; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ter poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 nista popolni; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna;
- ni pripravila izračuna prihrankov, ki je podlaga za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela;
- investicije ni načrtovala v načrtu razvojnih programov (izvajalcu je v letu 2016 plačala 4.750 evrov); v treh primerih je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo navedla določilo, ki je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki; v razpisni dokumentaciji za javno naročilo je za podizvajalca navedla zahtevo za predložitev enakih referenc in finančnih zavarovanj, ki jih mora predložiti tudi ponudnik (izvajalcu je v letu 2016 plačala 68.177 evrov); v razpisni dokumentaciji je omejila dokazovanje referenc le na ponudnika, ne pa tudi s podizvajalci;
- objavi javnih razpisov na področju športa in kulture ter razpisna dokumentacija na področju športa in za sofinanciranje drugih programov ali projektov niso vsebovale vseh obveznih sestavnih delov, na področju sofinanciranja drugih programov ali projektov tudi ne načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik (v letu 2016 je občina prejemnikom skupaj izplačala 2.400 evrov); župan ni sprejel sklepa o začetku postopka javnega razpisa za kulturo; objava javnega poziva na področju kulture je vsebovala prekratek rok za oddajo vlog; sklepe o izboru prejemnikov sredstev na področju športa in na področju drugih programov in projektov ter odločbo o izboru prejemnikov sredstev na področju kulture je izdal direktor občinske uprave, ne da bi ga župan za to pooblastil; obravnavala je vlogi na področju drugih programov in projektov, ki nista bili oddani v roku iz javnega poziva (v letu 2016 je občina prejemnikoma skupaj izplačala 634 evrov); strokovna komisija ni vodila zapisnika o odpiranju vlog; pogodba o dodelitvi sredstev ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov; enemu prejemniku je dodelila in izplačala sredstva v znesku 800 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis;

- ni določila pogojev, pod katerimi se lahko zadolžijo pravne osebe javnega sektorja na ravni občine; ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- župan ni imenoval podžupana.

Računsko sodišče je od Občine Dolenjske Toplice zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, in 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 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	14
2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	15
2.1.4 Načrtovanje likvidnosti proračuna.....	15
2.1.5 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	15
2.1.6 Cilji proračuna in načela ZJF	16
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	19
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	22
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	23
2.3.1 Energetska sanacija kulturno-kongresnega centra.....	26
2.3.2 Investicijsko vzdrževanje gozdnih cest in prometnic – sklop 2.....	26
2.3.3 Ureditev športnega parka	27
2.3.4 Nabava serverja za potrebe občinske uprave	28
2.4 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	29
2.4.3 Tekoči transferi za sofinanciranje programov ali projektov, ki niso predmet drugih razpisov v Občini Dolenjske Toplice za leto 2016.....	32
2.4.4 Tekoči transferi, dodeljeni z neposredno pogodbo	33
2.5 ZADOLŽEVANJE	33
2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine.....	33

2.5.2	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	35
2.5.3	Primerjava stanja dolga	37
2.6	DRUGA PODROČJA POSLOVANJA.....	39
2.6.1	Imenovanje podžupana.....	39
3.	MNENJE	40
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	42
5.	PRIPOROČILA	44

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Dolenjske Toplice (v nadaljevanju: občina) v letu 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 1. 12. 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 in 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 in druga področja poslovanja.

Kjer smo pri revidiranju pravilnosti dela poslovanja občine ugotovili nesmotrno ravnanje, smo to predstavili v poročilu, vendar ni vplivalo na izrek mnenja.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-33/2017/4.

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.

Podlago za revidiranje sta predstavljala proračun in zaključni račun proračuna občine za leto 2016.

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	3.447
Ustanovitev	1998
Organi občine v letu 2016:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁷	0 ⁸
• občinski svet	12 članov
• nadzorni odbor	4 člani

Občina ima dva ožja dela (vaški skupnosti), ki nista pravni osebi. Je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov in dveh javnih podjetij.

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], 22. 1. 2018.

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

⁸ Občina v letu 2016 ni imela podžupana, je pa 7. 2. 2017 imenovala podžupanjo.

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	2.387.490	68,5	2.356.834	68,2	101
Nedavčni prihodki	656.152	18,8	675.792	19,6	97
Kapitalski prihodki	6.244	0,2	291	0,0	2146
Prejete donacije	100	0,0	1.470	0,0	7
Transferni prihodki	435.372	12,5	421.029	12,2	103
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	3.485.358	100,0	3.455.416	100,0	101
Tekoči odhodki	969.954	25,0	929.340	30,9	104
Tekoči transferi	1.017.695	26,2	1.010.989	33,6	101
Investicijski odhodki	1.815.839	46,7	975.396	32,4	186
Investicijski transferi	81.358	2,1	95.616	3,1	85
Vsi odhodki BPO	3.884.846	100,0	3.011.341	100,0	129
Proračunski presežek, primanjkljaj	(399.488)	/	444.075	/	/
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	0	/	0	/	/
Saldo računa financiranja	0	/	0	/	/
Sprememba stanja na računih	(399.488)	/	444.075 ¹⁾	/	/

Opomba: ¹⁾ Pri objavi v Uradnem listu RS je prišlo do napake (444.080 evrov). Pravilen znesek je 444.075 evrov.

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Dolenjske Toplice za leto 2015⁹ in Zaključni račun proračuna Občine Dolenjske Toplice za leto 2016¹⁰.

⁹ Uradni list RS, št. 33/16; v BPO so objavljeni le podatki o prejemkih in izdatkih po skupinah kontov.

¹⁰ Uradni list RS, št. 14/17; V BPO so objavljeni le podatki o prejemkih in izdatkih po skupinah kontov.

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 Dolenjske Toplice za leto 2016 ¹⁾	28. 1. 2015	8/15
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Dolenjske Toplice za leto 2016	16. 12. 2015	104/15
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Dolenjske Toplice za leto 2016 I	22. 6. 2016	44/16
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Dolenjske Toplice za leto 2016 II	26. 10. 2016	69/16
Zaključni račun proračuna Občine Dolenjske Toplice za leto 2016	15. 3. 2017	14/17

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

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:

- Jože Muhič, župan občine, do 12. 12. 2018;
- Franc Vovk, župan občine, od 12. 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 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 in splošni akti občine, 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 financah¹¹ (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 vključuje 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 proračuna¹² (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna).

2.1.1.a Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹³ v drugi alineji 3. člena določa, da se funkcionalna klasifikacija uporablja pri pripravi predloga državnega in občinskih proračunov ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 96. člena ZJF določa, da se pri sestavi zaključnega računa upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna.

Občina proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z drugo alinejo 3. člena Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in tretjim odstavkom 96. člena ZJF.

2.1.1.b V skladu s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za

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

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

¹³ Uradni list RS, št. 43/00.

pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁴ (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 za predstavljene cilje na posameznem področju vsebujejo le opisne kazalnike, ne vsebujejo pa fizičnih in finančnih 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.

2.1.1.c V skladu s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna vključuje tudi poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem.

Obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vključujejo obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, kar je v neskladju s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna (povezava s točko 2.1.6.a tega poročila).

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 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 in finančne kazalce (vsebuje samo oceno uspeha pri doseganju ciljev na podlagi opisnih kazalcev in višini porabe načrtovanih sredstev), 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.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

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

¹⁴ 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.

2.1.2.a Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Dolenjske Toplice za obdobje od 1. 1 do 30. 6. 2016 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016) je bilo pripravljeno in predloženo občinskemu svetu julija 2016, na dnevni red seje občinskega sveta pa ni bilo uvrščeno in ga občinski svet tudi ni obravnaval. Določilo iz 63. člena ZJF o poročanju župana občinskemu svetu po našem mnenju vključuje tudi umestitev in obravnavo poročila na seji občinskega sveta, zato je bila zahteva iz 63. člena ZJF s posredovanjem poročila občinskim svetnikom le delno izpolnjena.

2.1.2.b Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje le poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju in zadolževanju, podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev ter oceno realizacije do konca leta ter podatke o prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, ne vsebuje pa razlage glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom in predloga potrebnih ukrepov, kar je v neskladju s 63. členom ZJF, ki določa vsebino poročila.

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.

2.1.4 Načrtovanje likvidnosti proračuna

2.1.4.a V prvem odstavku 37. člena ZJF je določeno, da občina načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna.

Občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna, kar je v neskladju s prvim odstavkom 37. člena ZJF.

2.1.5 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi prvega odstavka 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 2017¹⁵, 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 največji možni obseg obveznosti, ki jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

¹⁵ [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-prir-obcine-16-17.pdf], 13. 4. 2018.

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 investicijske odhodke in investicijske transfere ne sme presegati 70 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu uporabnika, od tega 40 odstotkov navedenih pravic porabe v letu 2017 in v ostalih prihodnjih letih 30 odstotkov navedenih pravic porabe. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve in za tekoče transfere ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov.

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 dan 31. 12. 2016 ne presega 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.

2.1.6 Cilji proračuna in načela ZJF

2.1.6.a V 2. členu ZJF so navedeni cilji proračuna in načela, ki jih je treba upoštevati pri pripravi in izvrševanju proračuna. V tretjem odstavku 2. člena ZJF je poudarjeno, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Osmi in deveti odstavek 2. člena ZJF določata, da proračun sprejme občinski svet, in sicer pred začetkom posameznega leta, na katero se proračun nanaša, in sicer za leto, ki je enako koledarskemu, enajsti odstavek 2. člena ZJF pa določa še, da se obveznosti proračuna prevzemajo in izplačujejo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom. Iz določb osmega in devetega odstavka 2. člena ZJF izhaja načelo predhodne potrditve proračuna, katerega temeljna zahteva je, da je občinski svet s sprejemom proračuna celovito seznanjen z načrtovanimi prihodki in odhodki proračuna, saj z njegovim sprejemom potrdi porabo sredstev. Ker prihodkov in odhodkov proračuna pogosto ni mogoče dovolj natančno načrtovati v času sprejema proračuna, ZJF določa tudi možnost sprememb proračuna med proračunskim letom z rebalansom proračuna¹⁶, s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnovesijo (šesti odstavek 40. člena ZJF). Rebalans proračuna je zaradi upoštevanja načela predhodne potrditve proračuna po naši oceni treba pripraviti, ko ocena izvršitve tekočega proračuna pomembno odstopa od sprejetega proračuna. Postopek priprave sprememb in rebalansa proračuna občine v skladu s 40. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja določi občina s svojimi akti. Statut Občine Dolenjske Toplice¹⁷ je v četrtem odstavku 107. člena določal, da rebalans proračuna predlaga župan, če se med izvajanjem ne more uravnovesiti proračun občine. Poslovnik Občinskega sveta Občine Dolenjske Toplice¹⁸, je v 94. členu določal, da lahko župan med letom predlaga rebalans proračuna občine, ki ga obravnavajo delovna telesa sveta, vendar o njem ni javne razprave, in da rebalans proračuna občine sprejme občinski svet po določbah, ki urejajo obravnavo in sprejem dopolnjenega predloga proračuna. V 90. členu Poslovnika Občinskega sveta Občine Dolenjske

¹⁶ Rebalans proračuna je akt države oziroma občine o spremembi proračuna med proračunskim letom.

¹⁷ Uradni list RS, št. 93/07, 42/10. Statut Občine Dolenjske Toplice je prenehal veljati z uveljavitvijo novega Statuta Občine Dolenjske Toplice (Uradni list RS, št. 3/17) dne 4. 2. 2017.

¹⁸ Uradni list RS, št. 94/07. Poslovnik Občinskega sveta Občine Dolenjske Toplice je prenehal veljati z uveljavitvijo novega Poslovnika Občinskega sveta Občine Dolenjske Toplice (Uradni list RS, št. 3/17) dne 4. 2. 2017.

Toplice je bilo še določeno, da lahko člani občinskega sveta vložijo amandmaje na dopolnjen predlog proračuna in odlok o proračunu, ki morajo biti predloženi v pisni obliki najkasneje tri dni pred sejo občinskega sveta in morajo upoštevati pravilo o ravnovesju med proračunskimi prejemki in izdatki.

Primerjava realiziranih prihodkov proračuna z načrtovanimi prihodki v sprejetem in veljavnem¹⁹ proračunu za leto 2016 je prikazana v tabeli 4.

Tabela 4: Primerjava realiziranih prihodkov proračuna z načrtovanimi prihodki v sprejetem in veljavnem proračunu za leto 2016

Vrsta prihodka	Sprejeti/veljavni proračun¹⁾ v evrih	Realizirani proračun v evrih	Razlika v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(3)/(2)*100
Davčni prihodki	2.318.684	2.387.490	(68.806)	103
Nedavčni prihodki	742.677	656.152	86.525	88
Kapitalski prihodki	405.000	6.244	398.756	2
Prejete donacije	2.500	100	2.400	4
Transferi prihodki	2.311.618	435.372	1.876.246	19
Skupaj	5.780.479	3.485.358	2.295.121	60

Opomba: ¹⁾ V sprejetem in veljavnem proračunu so vse vrste prihodkov načrtovane v enakih zneskih.

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Dolenjske Toplice za leto 2016.

V BPO sprejetega proračuna občine za leto 2016 in v veljavnem proračunu za leto 2016 so prihodki načrtovani v znesku 5.780.479 evrov, v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016 pa so izkazani v znesku 3.485.358 evrov, kar je 60,3 odstotka načrtovanih prihodkov v BPO sprejetega in veljavnega proračuna za leto 2016. Realizirani prihodki so za 2.295.121 evrov oziroma 39,7 odstotka manjši od načrtovanih prihodkov v sprejetem in veljavnem proračunu, največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki pa je pri transfernih prihodkih in pri kapitalskih prihodkih. Transferni prihodki so za 1.876.246 evrov oziroma 81,2 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem in veljavnem proračunu, kapitalski prihodki pa so za 398.756 evrov oziroma 98,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem in veljavnem proračunu.

Iz poročila o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 izhaja, da je bila realizacija prihodkov le 29,1-odstotna glede na veljavni proračun. Največja odstopanja so bila pri kapitalskih prihodkih, ki so bili realizirani v višini 0,5 odstotka glede na veljavni proračun, in pri transfernih prihodkih, ki so bili realizirani v višini 5,1 odstotka glede na veljavni proračun. Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje razlage odstopanj med načrtovanimi in realiziranimi prihodki (povezava s točko 2.1.2.b tega poročila). Tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vključujejo

¹⁹ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni odlok o proračunu.

obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki (povezava s točko 2.1.1.c tega poročila).

Primerjava realiziranih odhodkov proračuna z načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu in veljavnem proračunu za leto 2016 je prikazana v tabeli 5.

Tabela 5: Primerjava realiziranih odhodkov proračuna z načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu in veljavnem proračunu za leto 2016

Vrsta odhodka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Razlika v evrih	Razlika v evrih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(4)	(6)=(3)-(4)	(7)=(4)/(2)*100	(8)=(4)/(3)*100
Tekoči odhodki	1.121.074	1.123.162	969.953	151.121	153.209	87	86
Tekoči transferi	1.086.280	1.086.474	1.017.696	68.585	68.779	94	94
Investicijski odhodki	3.370.957	3.367.770	1.815.839	1.555.118	1.551.931	54	54
Investicijski transferi	95.603	96.508	81.358	14.245	15.150	85	84
Skupaj	5.673.914	5.673.914	3.884.846	1.789.069	1.789.069	68	68

Vir: Zaključni račun proračuna Občine Dolenjske Toplice za leto 2016.

V BPO sprejetega in veljavnega proračuna občine za leto 2016 so odhodki načrtovani v znesku 5.673.914 evrov, v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016 pa so izkazani v znesku 3.884.846 evrov, kar je 68,5 odstotka načrtovanih odhodkov v BPO sprejetega in veljavnega proračuna za leto 2016. Realizirani odhodki so za 1.789.069 evrov manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu oziroma veljavnem proračunu, največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi odhodki pa je pri investicijskih odhodkih. Investicijski odhodki so za 1.555.118 evrov oziroma 46,1 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu in za 1.551.931 evrov oziroma 46,1 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu.

Občina mora pri pripravi proračuna spoštovati postopek, predpisan z ZJF, podrobneje pa postopek priprave predloga, sprememb in rebalansa proračuna občine določi s svojimi akti. Pri presoji, ali je občina v procesu priprave predloga proračuna za leto 2016 in njegovih sprememb upoštevala proračunska načela, smo upoštevali:

- občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna in tudi ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti (povezava s točkama 2.1.3.a in 2.1.4.a tega poročila);
- v poročilu o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 so že bila ugotovljena bistvena odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi prihodki, ki so kazala na nerealno načrtovane prihodke, saj je bilo realizirano le 29,1 odstotka načrtovanih prihodkov v BPO veljavnega proračuna za leto 2016, kljub

temu pa občina v rebalansih proračuna ni načrtovala nižjih zneskov prihodkov (povezava s točko 2.1.2.a tega poročila);

- odhodki za leto 2016 so bili s proračunom načrtovani v znesku 5.673.914 evrov, dejansko izvršeni v letu 2016 pa so bili v znesku 3.884.846 evrov, kar je le 68,5 odstotka prvotno načrtovanih.

Velika odstopanja med sprejetim proračunom in dejansko realizacijo ter odsotnost sistema načrtovanja likvidnosti proračuna in obsega izdatkov neposrednih uporabnikov kažejo na to, da so bila sredstva v proračunu za leto 2016 načrtovana v previsokih zneskih in se s sprejetjem rebalansov niso uravnotežila glede na podatke o nizki realizaciji prihodkov. Občina v procesu sprejemanja, spreminjanja in tudi izvrševanja proračuna ni v celoti upoštevala načela učinkovitosti proračuna, ki ga zahteva tretji odstavek 2. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Do odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi prihodki v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016 je prišlo predvsem zaradi manjšega obsega prihodkov iz državnega proračuna iz sredstev proračuna Evropske unije za investicijo Subokrajinski vodovod. Posledično tudi investicijski odhodki za gradnjo vodovoda niso bili realizirani v načrtovani višini.

Ne glede na to, da so razlog za nizko realizacijo proračuna občine za leto 2016 nerealizirana sredstva iz proračuna Evropske unije in da mora občina v proračunu, če želi pridobiti sredstva za sofinanciranje projekta iz Evropske unije, za projekt v proračunu občine zagotavljati sredstva v zadostni višini, je treba sredstva v proračunu občine načrtovati realno. Če občina ugotovi, da v tekočem letu načrtovanih sredstev ne bo porabila, saj bodisi še ni prejela odločitve o sofinanciranju ali izvedla postopka javnega naročanja, mora sredstva načrtovati s prerazporeditvijo v NRP 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 dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 15.399 evrov (od tega odhodki za delovno uspešnost v znesku 3.384 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 12.015 evrov), kar predstavlja 0,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju²⁰ (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.

²⁰ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 46/13, 50/14, 82/15.

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 6 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače²¹ javnih uslužbencev.

Tabela 6: Podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače javnih uslužbencev

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	11
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	11
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	249.515
• osnovne plače	175.592
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	27.135
• delovna uspešnost	3.384
• dodatki	12.015
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	31.389
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	72

Vir: podatki občine.

²¹ V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 249.515 evrov, kar predstavlja 72 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 4,7 evra²².

Občina je dne 17. 1. 2012 sprejela Akt o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Dolenjske Toplice²³. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemiziranih in zasedenih 11 delovnih mest.

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.

V tabeli 7 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.

Tabela 7: 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 (3)	Dodatki k plači v evrih (4)	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih (5)	Skupaj v evrih (6)=(3)+(4)+(5)	Delež dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih (7)=(4)+(5)/(6)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(4)+(5)/(6)*100
VII/1						
45–49	1	30.548	0	0	30.548	/
35–39	1	22.502	0	0	22.502	/
30–34	1	18.842	0	522	19.364	2,7
VI						
26–30	3	49.783	0	1.749	51.532	3,4
21–25	2	19.873	175	596	20.644	3,7
V						
21–25	2	25.309	996	241	26.546	4,7
III						
16–20	1	8.735	33	276	9.044	3,4
Skupaj	11	175.592	1.204	3.384	180.180	2,5

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

Vir: podatki občine.

²² 15.399 evrov / 3.447 prebivalcev = 4,7 evra.

²³ Št. 100-5/2011(0103)-6 z dne 17. 1. 2012, spremembe št. 100-5/2010(0103)-9 z dne 20. 7. 2012, št. 100-5/2010(0103)-9 z dne 26. 6. 2014, št. 100-5/2010(0103)-10 z dne 24. 3. 2016.

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 3.384 evrov, kar predstavlja 1,4 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 uslužbence²⁴ 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 sektorju²⁵ 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 8 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.

²⁴ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²⁵ Uradni list RS, št. 90/15.

Tabela 8: 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	3.384
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	1,4
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	8
• število prejemnikov 1 mesec v letu	0
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	6
delež prejemnikov od 2 do 6 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	54,5
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	2
delež prejemnikov od 7 do 11 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	18,1
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	0

Vir: podatki občine.

Na podlagi podatkov, predstavljenih v tabeli 8, in zneskov, izplačanih posameznim prejemnikom, je bilo ugotovljeno, da:

- je osem javnih uslužbencev v letu 2016 prejelo plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, in sicer dva javna uslužbenca dva meseca, en javni uslužbenec tri mesece, štirje javni uslužbenci štiri mesece, dva javna uslužbenca pa sedem mesecev;
- je povprečni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2016 znašal 423 evrov;
- je javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 816 evrov.

2.2.1.a Občina ni pripravila izračuna prihrankov iz sredstev za plače za leto 2016 (ni izkazala prihrankov iz sredstev za plače zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, ki so podlaga za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela), zato ni mogla vedeti, ali je izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela dopustno (v letu 2016 izplačano 3.384 evrov). Občina ni izkazala izpolnjevanja pogoja za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in s tem ravnala v neskladju z 22.d členom ZSPJS.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.815.839 evrov, kar predstavlja 46,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

V tabeli 9 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave.

Tabela 9: 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 publikacije Evropske unije	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	63	273.518	1	60.213	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	11,6	50,8	25,0	16,7	/	/
Naročilnice	475	196.498	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	87,8	36,5	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	3	68.414	3	300.153	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0,6	12,7	75,0	83,3	/	/
Naročilnice	0	0	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	/	/	/	/	/	/
Skupaj	541	538.430	4	360.366	0	0

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine so bili od skupaj 545 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljeni štirje postopki v skupni vrednosti 360.366 evrov, kar predstavlja 40 odstotkov vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 541 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 538.430 evrov, ki po številu predstavljajo 99,3 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 60 odstotkov 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 10 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 10: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2016 v evrih	Realizirani znesek v letu 2016 v evrih	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici v evrih	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice v evrih
				vrednost v evrih	delež ³⁾ v odstotkih	
Oskrba s pitno vodo v Suhi krajini ⁴⁾ , ⁵⁾	1.692.495	892.045	37.981.705	/	/	37.981.705
Investicijsko vzdrževanje gozdnih cest in prometnic – sklop 2	144.500	68.177	134.800	/	/	134.800
Ureditev športnega parka v okolici Osnovne šole Dolenjske Toplice ⁵⁾	80.000	76.165	79.910	/	/	79.910
Energetska sanacija Kulturno-kongresnega centra Dolenjske Toplice	86.380	85.276	85.375	/	/	85.375
Nabava programske opreme za poslovanje občine	12.100	7.837	7.837	/	/	7.837
Izdelava projektne dokumentacije za ureditev parkirnih površin	19.000	2.257	4.514	/	/	4.514
Dobava in montaža mrežne ograje na pokopališču Dolenjske Toplice	8.000	3.787	3.996	/	/	3.996
Nabava serverja za potrebe občine	9.750	4.750	4.750	/	/	4.750

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu na dan sklenitve pogodbe.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2016.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Javno naročilo je bilo oddano v letu 2014. Pogodbo je sklenilo pet občin investitork (postopek oddaje javnega naročila je vodila Občina Žužemberk) z različnimi pogodbenimi deleži plačil. Pogodbena vrednost za občino je znašala 7.386.718 evrov, kar predstavlja 19,4 odstotka celotne pogodbene vrednosti.

⁵⁾ Investicija do 31. 12. 2016 še ni bila zaključena.

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

2.3.1 Energetska sanacija kulturno-kongresnega centra

Občina je 23. 3. 2016 na podlagi izvedenega postopka javnega naročila male vrednosti z izvajalcem SBS Tim Inženiring, d. o. o. sklenila pogodbo o izvedbi ogrevanja objekta Kulturno-kongresnega centra Dolenjske Toplice v vrednosti 85.375 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 85.276 evrov.

2.3.1.a Občina je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izvedbo ogrevanja objekta Kulturno-kongresnega centra Dolenjske Toplice navedla, da lahko gospodarski subjekt, ki nastopa kot ponudnik ali kot vodilni partner v skupni ponudbi v konzorciju oziroma z njim povezane družbe, za predmetno naročilo predloži le eno ponudbo, sicer se izločijo vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki ga določa 7. člen ZJN-2, ki določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki²⁹.

2.3.2 Investicijsko vzdrževanje gozdnih cest in prometnic – sklop 2

Občina je 10. 8. 2016 na podlagi izvedenega postopka javnega naročila male vrednosti z izvajalcem CGP, d. d. sklenila pogodbo o izvedbi investicijskega vzdrževanja gozdnih cest in prometnic – sklop 2 v vrednosti 134.800 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 68.177 evrov.

2.3.2.a Občina je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izvedbo investicijskega vzdrževanja gozdnih cest in prometnic navedla, da lahko ponudnik, ki nastopa samostojno, kot partner v skupni ponudbi, kot podizvajalec ali kot partner, katere zmogljivosti uporablja ponudnik v skupni ponudbi, za predmetno naročilo predloži le eno ponudbo, sicer se izločijo vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki ga določa drugi odstavek 5. člena ZJN-3, ki določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki³⁰.

2.3.2.b Občina je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izvedbo investicijskega vzdrževanja gozdnih cest in prometnic navedla, kadar namerava ponudnik izvesti javno naročilo s podizvajalcem, mora obvezne pogoje iz točke II./11 te dokumentacije izpolniti tudi podizvajalec, ki sodeluje pri izvedbi javnega naročila. Med pogoji iz točke II./11 razpisne dokumentacije je bila za ponudnike navedena tudi zahteva za

²⁹ Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija (na primer v odločitvah št. 018-139/2013 in št. 018-191/2013).

³⁰ Tako kot opomba 29.

predložitev reference za izgradnjo betonskega premostitvenega objekta v razponu najmanj 8 metrov ter zahteva za predložitev finančnih zavarovanj za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti³¹ in za odpravo napak v garancijski dobi v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti³².

V drugem odstavku 76. člena ZJN-3 je določeno, da naročnik v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima kandidat ali ponudnik ustrezne pravne in finančne zmogljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Vse zahteve morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. V drugem odstavku 93. člena ZJN-3 je določeno, da naročnik lahko določi pogoje in načine zavarovanja resnosti ponudbe, dobro izvedbo posla ali odpravo napak v garancijski dobi. Če naročnik zahteva pogoje in načine zavarovanja, morajo biti ti pogoji in načini sorazmerni javnemu naročilu.

Občina pri izvedbi javnega naročila ni imela neposrednega obligacijskega razmerja s podizvajalcem, temveč z izvajalcem, ki je moral za izvedbo celotnega javnega naročila predložiti finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti in za odpravo napak v garancijski dobi v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti ter reference za izgradnjo betonskega premostitvenega objekta v razponu najmanj 8 metrov. Za izvedbo javnega naročila s podizvajalci pa je bilo zahtevano za vsakega podizvajalca dodatno finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti in za odpravo napak v garancijski dobi v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti ter predložitev referenc za izgradnjo betonskega premostitvenega objekta v razponu najmanj 8 metrov, kar je bilo za izvedbo celotnega javnega naročila od izvajalca že zahtevano. Zahteva za predložitev enakih referenc in finančnih zavarovanj podizvajalca, ki jih mora predložiti tudi ponudnik, je z vidika zagotavljanja sorazmernosti javnega naročila nesprejemljiva in v neskladju z določili drugega odstavka 76. člena ZJN-3 in drugega odstavka 93. člena ZJN-3.

2.3.3 Ureditev športnega parka

Občina je 14. 7. 2016 na podlagi izvedenega postopka javnega naročila male vrednosti ter konkurenčnega postopka s pogajanjem z izvajalcem GPI Tehnika, d. o. o. sklenila pogodbo o izvedbi del ureditve športnega parka Osnovne šole Dolenjske Toplice v vrednosti 79.910 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 76.165 evrov.

2.3.3.a Občina je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo za izvedbo del ureditve športnega parka navedla, da lahko ponudnik, ki nastopa samostojno, kot partner v skupni ponudbi, kot podizvajalec ali kot partner, katerega zmogljivosti uporablja ponudnik v skupni ponudbi, za predmetno naročilo predloži le eno ponudbo, sicer se izločijo vse ponudbe, v katerih nastopa. Navedeno določilo je z vidika načela

³¹ Po določenih razpisne dokumentacije mora izbrani izvajalec najkasneje v petih dneh od sklenitve pogodbe kot pogoj za veljavnost pogodbe izročiti naročniku *bianco menico* z menično izjavo s pooblastilom za unovčenje v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti z DDV, ki bo veljala vsaj še 30 dni po poteku končnega roka za dokončanje del.

³² Po določenih razpisne dokumentacije izvajalec preda naročniku najkasneje v roku 15 dni od primopredaje pogodbenih del in pred izstavitvijo končne situacije garancijo za odpravo napak, reklamiranih v garancijski dobi 36 mesecev, in v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti z DDV, ki mora biti veljavna vsaj še 30 dni po preteku ponujenega garancijskega roka po pogodbi in unovčljiva na prvi poziv brez ugovora.

zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprijemljivo in v neskladju z drugim odstavkom 5. člena ZJN-3. Takšno določilo vsebuje domnevo navzkrižja interesov, pri čemer pa ponudniki oziroma gospodarski subjekti nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ne vplivajo negativno na konkurenco med ponudniki³³.

2.3.3.b Občina je v razpisni dokumentaciji navedla zahtevo za predložitev reference, da je ponudnik v zadnjih petih letih, šteto od dneva, določenega za oddajo ponudb, izvedel gradnjo oziroma obnovo šolskega ali drugega športnega igrišča v vrednosti najmanj 30.000 evrov brez DDV, ki jo je potrdil referenčni naročnik. V razpisni dokumentaciji je tudi navedeno, da se, kadar ponudnik nastopa s podizvajalci, reference podizvajalcev ne upoštevajo za izpolnitev pogoja predložitve referenc ponudnika.

Po določenih točke a) osmega odstavka 77. člena ZJN-3 lahko gospodarski subjekt izkaže tehnične sposobnosti tudi s seznamom gradenj, opravljenih v zadnjih petih letih, in s priloženimi potrdili o zadovoljivi izvedbi in izidu za najpomembnejše gradnje. Skladno z določbo prvega odstavka 81. člena ZJN-3 lahko gospodarski subjekt glede pogojev v zvezi s tehnično in strokovno sposobnostjo po potrebi za posamezno javno naročilo uporabi zmogljivosti drugih subjektov ne glede na pravno razmerje med njim in temi subjekti. Če želi gospodarski subjekt uporabiti zmogljivosti drugih subjektov, mora naročniku dokazati, da bo imel na voljo potrebna sredstva, na primer s predložitvijo zagotovil teh subjektov v ta namen. Iz navedenih določil ZJN-3 torej izhaja, da se ponudnik pri izkazovanju tehnične sposobnosti po potrebi lahko sklicuje na kapacitete tretjih subjektov ne glede na pravno naravo povezave z njimi, naročnik pa glede tega ne sme postavljati omejitev, če ponudnik lahko dokaže, da dejansko lahko razpolaga z zmogljivostmi, ki so potrebne za izvedbo naročila.

Občina ni izkazala objektivno opravičljivih razlogov, da je v razpisni dokumentaciji omejila dokazovanje referenc le na ponudnika, temveč bi morala šele v fazi pregledovanja ponudb oceniti, ali je sklicivanje na reference morebitnih podizvajalcev primerno in dopustno glede na okoliščine konkretnega primera. Občina je s tem, ko je v razpisni dokumentaciji omejila dokazovanje referenc le na ponudnika, ni pa dopustila dokazovanja referenc s podizvajalci, ravnala v neskladju z določili prvega odstavka 81. člena ZJN-3.

2.3.4 Nabava serverja za potrebe občinske uprave

Občina je 11. 4. 2016 izvajalcu RICH COMPUTERS Rajko Henigman, s. p.³⁴ izdala naročilnico za nabavo serverja za potrebe občinske uprave v znesku 4.750 evrov. Občina je v letu 2016 izvajalcu plačala 4.750 evrov.

2.3.4.a V skladu z 12. členom ZJF se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po posameznih programih neposrednih uporabnikov, po letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in po virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Občina nabave serverja za potrebe občinske uprave v času izdaje naročilnice ni načrtovala v NRP, kar je v neskladju z 12. členom ZJF.

³³ Tako kot opomba 29.

³⁴ 30. 11. 2016 je samostojni podjetnik RICH COMPUTERS Rajko Henigman, s. p. prenehal obstajati.

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 91.872 evrov. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 87.872 evrov, kar predstavlja 2,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.2.e tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi na področju športa v znesku 26.545 evrov, tekoči transferi na področju kulture v znesku 15.800 evrov in tekoči transferi gasilskim društvom v znesku 13.875 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 izpolnjeni pogoji za sklenitev neposredne pogodbe. 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 v letu 2016 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla štiri javne razpise in dva javna poziva.

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 26.545 evrov, kar predstavlja 30,2 odstotka vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016.

V tabeli 11 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2016 na področju športa in načinu njihove dodelitve.

Tabela 11: Izplačani tekoči transferi na področju športa 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	26.100	98,3
Dodelitev brez javnega razpisa (dopustne izjeme) ¹⁾	1	445	1,7
Dodelitev na drugih podlagah	/	/	/
Skupaj	14	26.545	100,0

Opomba: ¹⁾ Na podlagi neposredne pogodbe.
Vir: podatki občine.

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

Občina je v letu 2016 na področju športa dodelila in izplačala skupaj 26.545 evrov, in sicer 98,3 odstotka z javnim razpisom ter 1,7 odstotka na podlagi neposredne pogodbe.

Občina je 29. 2. 2016 objavila Javni razpis za sofinanciranje letnega programa športa v letu 2016³⁶ (v nadaljevanju: javni razpis na področju športa). Na podlagi javnega razpisa na področju športa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 13 izvajalcem programov na področju športa v letu 2016 dodelila in izplačala skupaj 26.100 evrov.

2.4.1.a Objava javnega razpisa na področju športa ni vsebovala obdobja, v katerem morajo biti porabljeni dodeljena sredstva, ter datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, 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 okvirne višine sredstev, ki so na razpolago za predmet javnega razpisa, ter načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.4.1.c Komisija za izbor izvajalcev Letnega programa športa ni vodila zapisnika o odpiranju vlog, kar je v neskladju s prvim odstavkom 223. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da mora komisija sproti voditi zapisnik o odpiranju vlog, ter obvezne sestavine zapisnika.

2.4.1.d Sklepe o izboru prejemnikov sredstev je izdal direktor občinske uprave, ne da bi ga župan za to pooblastil, kar je v neskladju s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da sklepe o izboru prejemnikov sredstev na podlagi predloga prejemnikov sredstev izda predstojnik neposrednega uporabnika ali oseba, ki jo je ta pooblastil za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev.

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 znesku 15.800 evrov, kar predstavlja 18 odstotkov vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016.

V tabeli 12 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2016 na področju kulture in načinu njihove dodelitve.

³⁶ Vrelec, glasilo Občine Dolenjske Toplice, št. 200/16.

Tabela 12: 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/javnim pozivom	8	14.000	88,6
Dodelitev brez javnega razpisa (dopustne izjeme) ¹⁾	1	1.800	13,4
Dodelitev na drugih podlagah ¹⁾	0	0	0
Skupaj	9	15.800	100,0

Opomba: ¹⁾ Na podlagi neposredne pogodbe.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2016 na področju kulture dodelila in izplačala skupaj 15.800 evrov, in sicer 88,6 odstotka z javnim razpisom oziroma javnim pozivom in 13,4 odstotka na podlagi neposredne pogodbe.

Občina je 29. 2. 2016 objavila³⁷ Javni razpis za sofinanciranje programov ljubiteljske kulturne dejavnosti v letu 2016 (v nadaljevanju: javni razpis na področju kulture). Na podlagi javnega razpisa na področju kulture ter sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina sedmim izvajalcem programov na področju kulture dodelila in izplačala 12.000 evrov.

Občina je 1. 4. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni poziv za zbiranje predlogov kulturnih programov in projektov v letu 2016 (v nadaljevanju: javni poziv na področju kulture). Na podlagi javnega poziva na področju kulture ter sklenjene pogodbe o sofinanciranju je občina enemu izvajalcu programa na področju kulture dodelila in izplačala 2.000 evrov.

2.4.2.a Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo³⁸ (v nadaljevanju: ZUJIK) v tretjem odstavku 104. člena v povezavi s tretjim odstavkom 100. člena (na podlagi katerega se postopki za financiranje javnega razpisa uporabljajo tudi za lokalne skupnosti, s tem da pristojnosti ministra izvršuje župan oziroma drug organ, ki je po zakonu pooblaščen za zastopanje in predstavljanje lokalne skupnosti) določa, da župan sprejme sklep o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov, s katerim določi vrsto postopka, datum objave in besedilo razpisa.

Župan ni sprejel sklepa o začetku postopka javnega razpisa za kulturo, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 104. člena ZUJIK v povezavi s tretjim odstavkom 100. člena ZUJIK.

2.4.2.b Objava javnega razpisa na področju kulture ni vsebovala obdobja, v katerem morajo biti porabljena dodeljena sredstva, kar je v neskladju s prvim odstavkom 114. člena ZUJIK, ki določa obvezne sestavine objave javnega razpisa.

³⁷ Tako kot opomba 36.

³⁸ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16.

2.4.2.c Na podlagi 120. člena ZUJIK v povezavi s 100. členom ZUJIK o vsaki vlogi, prispeli na javni razpis, na predlog strokovne komisije odloča župan s posamično odločbo, vendar pa lahko na podlagi 120.a člena ZUJIK za odločanje v postopkih javnih razpisov pooblasti drugo osebo.

Odločbo o dodelitvi sredstev je izdal direktor občinske uprave, ne da bi ga župan za to pooblastil, kar je v neskladju s 120.a členom ZUJIK v povezavi s tretjim odstavkom 100. člena ZUJIK.

2.4.2.d Občina je javni poziv na področju kulture objavila 1. 4. 2016, kot skrajni rok za oddajo vlog pa je bil naveden 20. 4. 2016. Občina je v objavi javnega poziva navedla 19-dnevni rok za oddajo vlog, kar je v neskladju s 108. členom ZUJIK, ki določa, da sme skrajni rok, v katerem morajo prispeti vloge, trajati najmanj en mesec in največ eno leto.

2.4.2.e Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter investicijskih transferov pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016. Občina je tekoče transfere v znesku 4.000 evrov³⁹ napačno izkazala na kontih skupine 41 – Tekoči transferi namesto na kontih skupine 43 – Investicijski transferi. Navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁴⁰, ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejeme, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava v skladu z vsebino kontov, predpisano s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 tekoči transferi precenjeni za 4.000 evrov, investicijski transferi pa podcenjeni za enak znesek.

2.4.3 Tekoči transferi za sofinanciranje programov ali projektov, ki niso predmet drugih razpisov v Občini Dolenjske Toplice za leto 2016

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam za sofinanciranje programov oziroma projektov, ki niso predmet drugih javnih razpisov, so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 2.400 evrov, kar predstavlja 2,7 odstotka vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016.

Občina je 7. 9. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni poziv za sofinanciranje programov ali projektov, ki niso predmet drugih razpisov v Občini Dolenjske Toplice za leto 2016 (v nadaljevanju: javni poziv za druge programe in projekte). Na podlagi javnega poziva za druge programe in projekte ter sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina petim izvajalcem drugih programov in projektov dodelila in izplačala 2.400 evrov.

2.4.3.a Razpisna dokumentacija ni vsebovala načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik, vzorca pogodbe, navedbe vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje,

³⁹ Dodeljena Župniji Toplice za sofinanciranje obnove podružničnih cerkva.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17.

izberejo prejemniki sredstev, načina njihove uporabe in pomena posameznih meril ter 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.

2.4.3.b V javnem pozivu za druge programe in projekte je bil določen rok za oddajo vlog 28. 10. 2016, občina pa je obravnavala tudi vloge, ki ju je prejela 2. 11. 2016 (v letu 2016 je občina na podlagi navedenih vlog prejemnikoma skupaj izplačala 634 evrov). Navedeno ravnanje je v neskladju z 221. členom pravilnika o postopkih, ki določa, da mora biti vloga za dodelitev sredstev dostavljena do roka, ki je določen v objavi javnega razpisa.

2.4.3.c Sklepe o izboru prejemnikov sredstev je izdal direktor občinske uprave, ne da bi ga župan za to pooblastil, kar je v neskladju s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih.

2.4.3.d Občina v pogodbi s prejemnikom sredstev ni določila terminskega plana porabe sredstev, kar je v neskladju z 229. členom pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine pogodbe s prejemnikom sredstev.

2.4.4 Tekoči transferi, dodeljeni z neposredno pogodbo

2.4.4.a Občina je v letu 2016 Društvu upokojencev Dolenjske Toplice z neposredno pogodbo dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 800 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁴¹ (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 dolgoročno zadolžila, odplačala pa je 227.315 evrov⁴² obveznosti iz finančnega najema.

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.

⁴¹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁴² Glavnice v znesku 204.279 evrov in obresti v znesku 23.036 evrov.

Prvi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017⁴³ (v nadaljevanju: 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 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 pa je določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

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 13.

Tabela 13: 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	3.295.710
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	263.657
Znesek dejanskega odplačila dolga, v evrih	227.315
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	6,9
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	86,2

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 14.

⁴³ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

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.

Tabela 14: 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	0	0	/
Finančni najemi	1.120.732	227.315	6,9
Blagovni krediti ²⁾	0	0	/
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	1.120.732	227.315	6,9

Opombi: ¹⁾ Osnova znaša 3.295.710 evrov.

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

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2016 znaša 1.120.732 evrov, odplačila obveznosti v letu 2016 pa 227.315 evrov in predstavljajo 6,9 odstotka osnove za zadolžitev. Odplačila obveznosti občine 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. Četrti 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.

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

Občina med podatke o zadolžitvi pravnih oseb ni navedla podatkov o zadolžitvi javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto, ki je 28. 9. 2016 sklenil Pogodbo o revolving kreditu⁴⁶ z SKB, d. d. v vrednosti 700.000 evrov in z rokom vračila do 27. 9. 2017. Stanje dolga iz tega posojila je na dan 31. 12. 2016 znašalo 700.000 evrov. Javni zavod Dolenjske lekarne Novo mesto je v letu 2016 v okviru revolving kredita prejel 2.745.000 evrov glavnice in vrnil 2.045.821 evrov glavnice in obresti.

Občine, ki so leta 1991 soustanovile javni zavod Dolenjske lekarne Novo mesto⁴⁷, nimajo urejenih medsebojnih premoženjskih razmerij in niso določile soustanoviteljskih deležev posameznih ustanoviteljic v javnem zavodu Dolenjske lekarne Novo mesto, kar pomeni, da je to premoženje ostalo skupna last ustanoviteljic. Odlok o ustanovitvi Dolenjskih lekarn Novo mesto⁴⁸ v 1. členu določa, da ustanoviteljice medsebojna razmerja uredijo s pogodbo, ki pa nikoli ni bila sklenjena.

Občina je bila ustanovljena v letu 1998 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij⁴⁹ z izločitvijo iz Mestne občine Novo mesto. Z Mestno občino Novo mesto, Občino Mirna Peč in Občino Žužemberk je 8. 8. 2001 sklenila Dogovor o ureditvi premoženjsko pravnih razmerij med Mestno občino Novo mesto, Občino Dolenjske Toplice, Občino Mirna Peč in Občino Žužemberk ter delitvi premoženja prejšnje Mestne občine Novo mesto na dan 31. 12. 1998⁵⁰. V 3.2.3 točki 3. člena tega dogovora je določeno, da osnovno lekarniško službo zagotavlja vsaka občina zase, preostale storitve pa vse občine soustanoviteljice po kriteriju števila prebivalcev. Vsaka od pogodbenih strank si v odnosu do javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto pridržuje obstoječe pravice do svoje udeležbe v odločanju in obveznostih do višine sredstev, računanih po ključu števila prebivalcev.

ZLS v drugem odstavku 100. člena določa, da dokler občine, ustanovljene do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi⁵¹ (ZLS-K), ne sklenejo sporazuma o razdelitvi skupnega premoženja, ustanoviteljske pravice do skupnih javnih zavodov izvršujejo organi občine, v kateri je njihov sedež, v soglasju z organi drugih občin, za območje katerih je bil ustanovljen javni zavod. Pri tem je takšno soglasje lahko splošno in dano vnaprej. Če občina ne odreče soglasja v 15 dneh od prejema pisnega predloga, se šteje, da je soglasje dano.

Občine soustanoviteljice javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto, med katerimi je bila Mestna občina Novo mesto, na območju katere je bila v letu 1998 ustanovljena Občina Dolenjske Toplice, nimajo urejenih premoženjskih razmerij in določenih soustanoviteljskih deležev v javnem zavodu Dolenjske lekarne. Prav tako pa medsebojnih razmerij glede javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto ob nastanku Občine Dolenjske Toplice v letu 1998 niso dokončno uredile Mestna občina Novo mesto, Občina Dolenjske Toplice, Občina Mirna Peč in Občina Žužemberk, saj premoženjska razmerja že med prvotnimi ustanoviteljicami javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto niso bila urejena.

⁴⁶ Vključuje možnost večkratnega najetja oziroma črpanja ter večkratnega vračila kredita, vsakič največ do zneska, določenega v pogodbi.

⁴⁷ Mestna občina Novo mesto ter občine Trebnje, Metlika in Črnomelj.

⁴⁸ Skupščinski Dolenjski list, št. 9/91, Uradni list RS, št. 108/03.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 56/98.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 68/01.

⁵¹ Uradni list RS, št. 70/00. ZLS-K je začel veljati 9. 8. 2000.

2.5.2.a Občinski svet je v 10. členu odloka o proračunu občine za leto 2016 določil obseg zadolževanja in izdanih poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, ni pa določil pogojev, pod katerimi se lahko zadolžijo, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10.g člena ZFO-1.

2.5.2.b Občinski svet javnemu zavodu Dolenjske lekarne Novo mesto ni izdal soglasja za zadolžitev v letu 2016, kot to predvideva 10.g člen ZFO-1, kar kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

Ukrep občine

Občina je z občinami soustanoviteljicami javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto pripravila osnutek novega Odloka o ustanovitvi javnega zavoda Dolenjske lekarne ter osnutek novega Odloka o ustanovitvi sveta ustanoviteljic javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto, s katerima bodo urejene pravice in obveznosti med občinami soustanoviteljicami. V fazi usklajevanja med občinami soustanoviteljicami potekajo dogovori glede načina razpolaganja s stvarnim premoženjem, ki se namenja izvajanju lekarniške dejavnosti.

2.5.3 Primerjava stanja dolga

V tabeli 15 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 15: 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	1.120.732	710.476.342	0,2
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	1.120.732 ¹⁾	843.864.881	0,1
Število prebivalcev	3.447	2.065.895	0,2
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	325	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	325 ¹⁾	408	/
Prihodki BPO, v evrih	3.485.358	1.901.732.401	0,2
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	32,1	37,4	/

Opomba: ¹⁾ V podatkih ni upoštevana zadolžitev javnega zavoda Dolenjske lekarne Novo mesto, ker deleži občin soustanoviteljic niso določeni.

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁵².

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,2 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO občine pa predstavljajo 0,2 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 19 evrov oziroma 5,5 odstotka manjši od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 pa glede na to, da deleži občin soustanoviteljic v javnem zavodu Dolenjske lekarne Novo mesto niso določeni in zato dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin ni določljiv, ne moremo primerjati z dolgom vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji (povezava s točko 2.5.2 tega poročila);
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2016 za 5,3 odstotne točke manjši od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

⁵² Tako kot opomba 6.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Imenovanje podžupana

2.6.1.a V prvem odstavku 33.a člena ZLS je določeno, da ima občina najmanj enega podžupana in da župan imenuje podžupana izmed članov občinskega sveta.

Občina v letu 2016 ni imela podžupana, saj ga župan ni imenoval, kar je v neskladju s prvim odstavkom 33.a člena ZLS.

Ukrep občine

Župan je 7. 2. 2017 sprejel sklep o imenovanju podžupanje.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Dolenjske Toplice* 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.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Dolenjske Toplice 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:

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Zakonom o javnih financah – točka 2.1.1.a;
- obrazložitve proračuna 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.b;
- obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna niso popolne; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno; navedeni ravnanji sta 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 – točki 2.1.1.c in 2.1.1.d;
- poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna; investicije ni načrtovala v načrtu razvojnih programov (izvajalcu je v letu 2016 plačala 4.750 evrov); navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.2.b, 2.1.3.a, 2.1.4.a in 2.3.4.a;
- ni pripravila izračuna prihrankov, ki je podlaga za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, kar je v neskladju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju – točka 2.2.1.a;
- v razpisni dokumentaciji za javno naročilo je navedla pogoj, ki je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki, kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-2) – točka 2.3.1.a;
- v dveh primerih je v razpisni dokumentaciji za javno naročilo navedla pogoj, ki je v neskladju z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki; v razpisni dokumentaciji za javno naročilo je za podizvajalca navedla zahtevo za predložitev enakih referenc in finančnih zavarovanj, ki jih mora predložiti tudi ponudnik (izvajalcu je v letu 2016 plačala 68.177 evrov); v razpisni dokumentaciji je

- omejila dokazovanje referenc le na ponudnika, ne pa tudi s podizvajalci; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3) – točke 2.3.2.a, 2.3.2.b, 2.3.3.a in 2.3.3.b;
- objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija na področju športa nista vsebovali vseh obveznih sestavnih delov; razpisna dokumentacija za sofinanciranje programov ali projektov, ki niso bili predmet drugih razpisov, ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov, med drugim tudi ne načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik (v letu 2016 je občina prejemnikom skupaj izplačala 2.400 evrov); sklepe o izboru prejemnikov sredstev na področju športa in na področju drugih programov in projektov je izdal direktor občinske uprave, ne da bi ga župan za to pooblastil; obravnavala je vloge na področju drugih programov in projektov, ki nista bili oddani v roku iz javnega poziva (v letu 2016 je občina prejemnikoma skupaj izplačala 634 evrov); strokovna komisija ni vodila zapisnika o odpiranju vlog; pogodba o dodelitvi sredstev ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov; enemu prejemniku je dodelila in izplačala sredstva v znesku 800 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.4.1.a, 2.4.1.b, 2.4.1.c, 2.4.1.d, 2.4.3.a, 2.4.3.b, 2.4.3.c, 2.4.3.d in 2.4.4.a;
 - župan ni sprejel sklepa o začetku postopka javnega razpisa za kulturo; objava javnega razpisa na področju kulture ni vsebovala vseh obveznih sestavin; odločbo o izboru prejemnikov sredstev je izdal direktor občinske uprave, ne da bi ga župan za to pooblastil; objava javnega poziva na področju kulture je vsebovala prekratek rok za oddajo vlog; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točke 2.4.2.a, 2.4.2.b, 2.4.2.c in 2.4.2.d;
 - ni določila pogojev, pod katerimi se lahko zadolžijo pravne osebe javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točka 2.5.2.a;
 - ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.5.2.b;
 - župan ni imenoval podžupana, kar je v neskladju z Zakonom o lokalni samoupravi – točka 2.6.1.a.

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, 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, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Dolenjske Toplice v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Dolenjske Toplice mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Dolenjske Toplice mora v odzivnem poročilu izkazati:

- opis poslovnih procesov priprave proračuna, zaključnega računa proračuna in polletnega poročila, javnega naročanja, dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter izdajanja soglasij k zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, da se opredelijo osnovne aktivnosti procesov in odgovornost za njihovo izvedbo – točke 2.1, 2.3, 2.4 in 2.5.2;
- določitev obsega izdatkov, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti v skladu s 36. členom Zakona o javnih financah, za naslednje trimesečje po izdaji revizijskega poročila – točka 2.1.3;
- pripravo mesečnega načrta za izvrševanje proračuna za naslednji mesec po izdaji revizijskega poročila – točka 2.1.4;
- vzpostavitev sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let – točka 2.1.5;
- pripravo izračuna prihrankov iz sredstev za plače, ki so podlaga za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, za naslednji mesec po izdaji revizijskega poročila – točka 2.2.1.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih

sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁵³. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Dolenjske Toplice krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁵³ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Občini Dolenjske Toplice priporočamo, naj:

- ob pripravi naslednjega poročila o izvrševanju proračuna v prvem polletju tega dopolni vsaj z navedbo, kateri projekti ne bodo realizirani oziroma za katere projekte obstaja nevarnost, da ne bodo realizirani, in z drugimi podatki in informacijami, ki bodo občinski svet celovito seznanili s polletno izvršitvijo proračuna;
- pri pripravi proračuna več pozornosti nameni načrtovanju višine posameznih proračunskih postavk, tako da bodo proračunske postavke načrtovane realno in da bo občina pri pripravi proračuna upoštevala načelo učinkovitosti in načelo gospodarnosti;
- 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 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 ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Dolenjske Toplice, priporočeno s povratnico;
2. Jožetu Muhiču, 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