



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Dravograd



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 Dravograd

Številka: 324-25/2017/41

Ljubljana, 9. julija 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Dravograd 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 Dravograd 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 Dravograd v letu 2016 izreklo *negativno mnenje*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in sklepom občinskega sveta v naslednjih primerih:

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; v kadrovskega načrtu ni prikazala vseh zahtevanih podatkov; obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom posredovano prepozno in ni popolno; izplačala je več sredstev, kot jih je imela načrtovanih na proračunskih postavkah; v proračunu za leto 2016 ni načrtovala investicijskih izdatkov v znesku 108.623 evrov; enemu prejemniku tekočih transferov je dodelila in izplačala sredstva v znesku 350 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; ni v celoti izvajala nadzora nad poslovanjem javnega zavoda DRAVIT Dravograd;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov; obvestilo o oddaji javnega naročila je v objavo poslala prepozno; vrednost javnega naročila je razdelila in se s tem izognila postopku javnega naročanja (izvajalcu je v letu 2016 plačala 49.439 evrov); aneks za dodatna dela v znesku 36.466 evrov je sklenila na dan zaključka del; s pogodbo je bilo dogovorjeno predplačilo, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji;
- objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija ter zapisnik o odpiranju vlog na področju športa niso vsebovali vseh obveznih sestavnih delov; komisija ni pisno pozvala vlagateljev nepopolnih vlog k dopolnitvi; županja prejemnikom sredstev ni izdala sklepov o izboru; 18 nepridobitnim organizacijam in ustanovam na različnih področjih delovanja je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 3.430 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis, in s prejemniki ni sklenila pogodb o dodelitvi sredstev; sedmim izvajalcem športnih programov je poleg sredstev, ki jih je dodelila na podlagi javnega razpisa za šport, na podlagi njihovih vlog dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.464 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis in ne da bi sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; osmim izvajalcem kulturnih programov je poleg sredstev, ki jih je dodelila na podlagi javnega razpisa na področju kulture, na podlagi njihovih vlog dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.899 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv in ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev;
- s sklenitvijo pogodb, s katerimi je dogovorila obročno plačilo nakupa opreme in investicijskih vlaganj društvoma, se je dolgoročno zadolžila, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu (odplačila

v letu 2016 v skupnem znesku 8.819 evrov) in ne da bi upoštevala predpisane postopke zadolževanja občin;

- od osmih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016;
- v Odloku o financiranju krajevnih skupnosti v Občini Dravograd ni določila načina izvajanja nalog, ki jih je prenesla na krajevne skupnosti;
- ni izpolnila pogoja za pridobitev kapitalske naložbe v družbi Črneški gaj, d. o. o. v znesku 750 evrov in pridobila stavbno pravico za gradnjo objekta za naloge, ki niso opredeljene z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi (odplačila v letu 2016 v znesku 6.479 evrov);
- za izvedbo projekta gradnje večnamenske dvorane z ustanovitvijo stavbne pravice in najemom objekta v letu 2010 ni izvedla ustreznega postopka (najemodajalcu je v letu 2016 plačala 392.797 evrov) in za ta projekt ni določila skrbnika pravnega posla;
- ni izvedla postopkov oddaje javnih naročil za investicijsko vlaganje v nepremično premoženje (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 2.753 evrov).

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu.....	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	13
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	13
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016.....	15
2.1.3 Prevezemanje obveznosti.....	15
2.1.4 Prevezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	16
2.1.5 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016.....	17
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	18
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	20
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	22
2.3.1 Oskrba s pitno vodo v porečju Drave – 3. sklop	25
2.3.2 Cesta proti Nedoku	25
2.3.3 Dvorec Bukovje – menjava strešne kritine.....	25
2.3.4 Dvorec Bukovje – izgradnja dvigala	26
2.3.5 Energetska obnova Podružnične šole Črneče.....	26
2.3.6 Nakup opreme za Podružnično šolo Trbonje	27
2.4 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	27
2.4.1 Tekoči transferi na področju športa	28
2.4.2 Tekoči transferi na drugih področjih.....	30
2.4.3 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam	31
2.5 ZADOLŽEVANJE	32

2.5.1	Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	32
2.5.2	Likvidnostno zadolževanje	34
2.5.3	Pogodbe z obročnim plačilom obveznosti	34
2.5.3.1	Obročno odplačilo nakupa opreme	34
2.5.3.2	Obročno odplačilo investicijskih vlaganj	35
2.5.4	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	36
2.5.5	Poročanje o zadolžitvi	37
2.5.6	Primerjava stanja dolga	38
2.6	DRUGA PODROČJA POSLOVANJA	39
2.6.1	Dodeljevanje tekočih transferov krajevnim skupnostim	39
2.6.2	Pridobitev stavbne pravice in ustanovitev družbe Črneški gaj, d. o. o.	40
2.6.3	Ustanovitev stavbne pravice za večnamensko dvorano	43
2.6.4	Investicijsko vlaganje v občinske poslovne prostore	49
2.6.4.1	Najemna pogodba z Društvom lokostrelcev Dravograd	49
2.6.4.2	Najemna pogodba s Kulturnim društvom godbe na pihala Ojstrica	52
3.	MNENJE	54
4.	PRIPOROČILA	57

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Dravograd (v nadaljevanju: občina) v letu 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 3. 10. 2017.

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

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev⁵, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje 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 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.

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-25/2017/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

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

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	8.856
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2016:	
• županja	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	18 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Občina ima pet krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe. Je ustanoviteljica šestih javnih zavodov in javnega podjetja ter soustanoviteljica štirih javnih zavodov, javnega podjetja in ustanove.

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], 10. 3. 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 predstavitev občine navajamo tudi ta podatek.

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

Postavka (1)	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks (6)=(2)/(4)*100
	v evrih (2)	v odstotkih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	5.776.785	58,2	5.620.639	62,6	103
Nedavčni prihodki	1.550.179	15,6	1.737.355	19,4	89
Kapitalski prihodki	273.401	2,8	54.523	0,6	501
Prejete donacije	0	0,0	0	0,0	/
Transferni prihodki	2.318.186	23,4	1.565.451	17,4	148
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	9.918.551	100,0	8.977.968	100,0	110
Tekoči odhodki	2.607.357	25,8	2.648.403	26,7	98
Tekoči transferi	3.244.665	32,2	3.301.380	33,3	98
Investicijski odhodki	3.950.562	39,2	3.535.028	35,7	112
Investicijski transferi	282.715	2,8	422.598	4,3	67
Vsi odhodki BPO	10.085.299	100,0	9.907.409	100,0	102
Proračunski presežek, primanjkljaj	(166.748)	/	(929.441)	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	750	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	(750)	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	1.200.000	/	1.080.557	/	111
Odplačila dolga	910.557	/	330.000	/	276
Saldo računa financiranja	289.443	/	750.557	/	39
Sprememba stanja na računih	121.945	/	(178.884)	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Dravograd za leto 2015⁸ in Zaključni račun proračuna Občine Dravograd za leto 2016⁹ (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2016).

⁸ Uradni list RS, št. 32/16.

⁹ Uradni list RS, št. 25/17.

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 Dravograd za leto 2016	22. 12. 2015	104/15
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Dravograd za leto 2016 – rebalans	27. 10. 2016	68/16
Zaključni račun proračuna občine za leto 2016	20. 4. 2017	25/17

1.2.4 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba Marijana Cigala, županja občine.

1.3 Obrazložitev revizije

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

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

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in splošni akti občine, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Presoja pravilnosti pridobitve deleža v gospodarski družbi temelji tudi na Mnenju senata računskega sodišča o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti¹⁰. 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

¹⁰ [URL: <http://www.rs-rs.si/staliska-in-mnenja/staliska-in-mnenja/javne-finance/stalisce/mnenje-o-javnofinancnem-vprasanju-glede-pridobivanja-kapitalskih-nalozb-drzave-in-obcin-ter-kapitals/>], 1. 6. 2019.

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 določenih 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, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna občine 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.

Ukrep občine

Občina je zaključni račun proračuna občine za leto 2017 pripravila tudi po funkcionalni klasifikaciji.

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.

2.1.1.b V tretjem odstavku 13. člena ZJF¹⁴ je bilo določeno, da je sestavni del obrazložitve proračuna tudi načrt delovnih mest z obrazložitvami. V drugem odstavku 42. člena Zakona o javnih uslužbencih¹⁵ (v nadaljevanju: ZJU) je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let.

Občina je v kadrovskem načrtu za leto 2016 prikazala število sistemiziranih delovnih mest, dejansko število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2015 ter predvideno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016, ni pa prikazala predvidenega števila zasedenih delovnih mest v letu 2017. Navedeno ravnanje je v neskladju z drugim odstavkom 42. člena ZJU.

Ukrepi občine

Občina je v predlogu kadrovskega načrta za leti 2019 in 2020 v skladu z določili 42. člena ZJU prikazala tudi načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let.

2.1.1.c V skladu s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu z drugim odstavkom 16. člena ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika med drugim vsebovati tudi predstavitev strategij na posameznem področju ter izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁶ je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

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

Ukrepi občine

Občina je oktobra 2017 za pripravo proračuna občine za leto 2018 pripravila navodila za vključitev finančnih, fizičnih in opisnih kazalnikov v proračun in jih poslala vsem proračunskim uporabnikom. Obrazložitve proračuna za leto 2018 delno že vsebujejo finančne, fizične in opisne kazalnike.

Ukrepi občine na področju priprave proračuna in zaključnega računa proračuna

Občina je 3. 6. 2019 pripravila opis poslovnih procesov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine, s katerima je opredelila osnovne aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

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

¹⁵ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁶ 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 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016

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 poročila.

Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Dravograd za obdobje od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2016 (v nadaljevanju: poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016) je bilo pripravljeno julija 2016. Občinskim svetnikom je bilo posredovano 4. 10. 2016 v gradivu za 15. sejo občinskega sveta. Občinski svet se je z njim seznanil in ga sprejel na 15. redni seji 13. 10. 2016.

2.1.2.a Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je bilo posredovano občinskim svetnikom 4. 10. 2016, kar je dva meseca prepozno. Navedeno ravnanje je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

2.1.2.b Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje le poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov in presežku v prvi polovici leta 2016 in razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom, ne vsebuje pa podatkov o plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, vrsti in vrednosti prenesenih namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, uporabi proračunske rezerve in prerazporejanju proračunskih sredstev, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

2.1.3 Prezemanje obveznosti

2.1.3.a V skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če z ZJF ni drugače določeno.

Pri primerjavi odhodkov, izkazanih v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016, z načrtovanimi odhodki v veljavnem proračunu¹⁷ za leto 2016 smo ugotovili odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi odhodki po proračunskih postavkah, ki so razvidna iz tabele 4.

¹⁷ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. V primeru občine je to Rebalans proračuna Občine Dravograd za leto 2016 s prerazporeditvami.

Tabela 4: Odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi odhodki v letu 2016

Proračunska postavka	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Razlika v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(3)/(2)*100
2113001 – Krajevne ceste in javne poti – redno vzdrževanje	145.500	151.396	5.896	104
2113004 – Lokalne ceste – redno vzdrževanje	137.414	162.108	24.694	118
2113010 – Parkirišča, avtobusna postajališča, javne površine – tekoče vzdrževanje	57.000	77.642	20.642	136
2114002 – Investicije na področju turizma	152.143	244.697	92.554	161
2115005 – Kanalizacije – investicije in investicijsko vzdrževanje	214.562	278.332	63.770	130
4120001 – Lokalni zaposlitveni programi – javna dela	45.000	48.213	3.213	107
4118022 – Dejavnost Koroškega pokrajinskega muzeja	3.853	6.853	3.000	178
4118026 – Investicije na področju kulture	26.585	30.004	3.419	113
4120006 – Regresiranje oskrbe v posebnih socialnih zavodih	220.000	231.033	11.033	105
4120009 – Regresiranje oskrbe starejših v splošnih socialnih zavodih	89.800	97.377	7.577	108
5001003 – Stroški občinskih delovnih teles	12.300	15.232	2.932	124
9416003 – Vodovodni sistem – tekoče vzdrževanje	4.100	4.773	673	116
9418010 – Obisk starejših občanov	300	350	50	117
9513001 – Upravljanje in tekoče vzdrževanje nekategoriziranih cest	1.000	1.344	344	134
Skupaj	1.109.557	1.349.354	239.797	122

Vir: zaključni račun proračuna občine za leto 2016.

Občina je v letu 2016 na skupaj 14 proračunskih postavkah izplačala za 239.797 evrov več sredstev, kot jih je načrtovala v veljavnem proračunu za leto 2016, kar je v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.1.4 Prevzemanje 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 2017¹⁸, 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.

Odlok o proračunu Občine Dravograd za leto 2016 v 6. členu določa, da lahko neposredni uporabnik v tekočem letu razpiše javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v NRP, če so zanj načrtovane pravice porabe na proračunskih postavkah v sprejetem proračunu. 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 neposrednega uporabnika. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve ter tekoče transfere ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve pa ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov. Prevzete obveznosti se načrtujejo v finančnem načrtu neposrednega uporabnika in v NRP.

2.1.4.a Občina nima vzpostavljenega sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato ni bilo mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na dan 31. 12. 2016 ni preseгло obsega, določenega v 6. členu Odloka o proračunu Občine Dravograd za leto 2016. Navedeno kaže na pomanjkljivost pri vzpostavitvi in delovanju notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je v letu 2017 vzpostavila sistem spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

2.1.5 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016

Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala obveznosti v skupnem znesku 2.924.244 evrov¹⁹, od tega zapadle obveznosti v skupnem znesku 170.229 evrov.

2.1.5.a Občina v letu 2016 ni pravočasno, to je v roku 30 dni, poravnala obveznosti v skupnem znesku 170.229 evrov. Plačevanje obveznosti v roku, ki je daljši od 30 dni, je bilo v neskladju z 32. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017²⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS1617), ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan, ki je po določbi drugega odstavka istega člena začel teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

¹⁸ [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/proracunski_prirocnik_za_pripravo_proracunov_obcin_za_leti_2016_in_2017/], 14. 5. 2019.

¹⁹ Brez kratkoročnih obveznosti do zaposlenih.

²⁰ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

Pojasnilo občine

Občina obveznosti ni pravočasno poravnala zaradi pomanjkanja likvidnostnih sredstev. Prihodki v letu 2016 so bili nižji od načrtovanih zaradi povprečnine, ki je bila nižja od načrtovane, nižje realizacije koncesnine od Dravskih elektrarn Maribor, nižjega prihodka od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča zaradi pritožbe Dravskih elektrarn Maribor, ki ni bila rešena v letu 2016, nižje realizacije prodaje premoženja, manj transfernih prihodkov od predvidenih sofinanciranj in zaradi izvajanja dodatnih nalog, ki jih država prenese na občine, ne zagotovi pa dodatnih sredstev za njihovo izprševanje.

2.2 Delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 so odhodki za delovno uspešnost in za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 31.103 evre (od tega odhodki za delovno uspešnost v znesku 13.399 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 17.704 evre), kar predstavlja 0,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju²¹ (v nadaljevanju: ZSPJS) v prvem odstavku 5. člena določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

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

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

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

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

- položajni dodatek,
- dodatek za delovno dobo,
- dodatek za mentorstvo,
- dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta,
- dodatek za dvojezičnost,
- dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva,

²¹ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15.

- 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 5 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače²² javnih uslužbencev.

Tabela 5: Podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače javnih uslužbencev

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	19
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	18 ¹⁾
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	450.365
<ul style="list-style-type: none"> • osnovne plače • drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov) • delovna uspešnost • dodatki • prispevki delodajalcev za socialno varnost 	<ul style="list-style-type: none"> 330.410 35.813 13.399 17.704 53.039
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	51

Opomba: ¹⁾ Občina v letu 2017 ni načrtovala zaposlitve na nezasedeno delovno mesto.

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 450.365 evrov, kar predstavlja 51 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 3,5 evra²³.

Občina je 28. 7. 2008 sprejela Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Dravograd²⁴. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemiziranih 19 delovnih mest, od tega 18 zasedenih.

Standardi glede primerne števila delovnih mest v občinskih upravah niso določeni, prav tako ni uradnih podatkov o številu zaposlenih v upravah občin v Republiki Sloveniji, zato ni mogoče podati ocene primerne števila delovnih mest v občinski upravi.

V tabeli 6 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.

²² V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

²³ 31.103 evrov / 8.856 prebivalcev = 3,5 evra.

²⁴ Št. 100-0003/2008 z dne 28. 7. 2008, s spremembami z dne 15. 9. 2008, 27. 2. 2009, 8. 4. 2009, 9. 11. 2009, 1. 4. 2010, 30. 7. 2010, 4. 1. 2011, 15. 2. 2012, 1. 11. 2013, 6. 5. 2015 in 20. 11. 2015.

Tabela 6: Podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev (brez dodatka za delovno dobo) v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih

Tarifni/ plačni razred	Število javnih uslužbencev	Osnovne plače v evrih	Dodatki k plači v evrih	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih	Skupaj v evrih	Delež dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(4+5)/(6)*100
VII/2						
45–49	1	33.292	0	543	33.835	1,6
VII/1						
45–49	1	28.960	236	198	29.394	1,5
40–44	3	77.015	1.787	6.872	85.674	10,1
35–39	2	44.613	0	5.278	49.891	10,6
30–34	2	35.678	0	0	35.678	0,0
VI						
25–29	3	44.386	0	292	44.678	0,7
V						
25–29	1	15.064	0	0	15.064	0,0
20-24	4	42.823	0	216	43.039	0,5
II						
5–9	1	8.579	154	0	8.733	1,8
Skupaj	18	330.410	2.177	13.399	345.986	4,5

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

Vir: podatki občine.

2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Odhodki za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 13.399 evrov, kar predstavlja 3,7 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 uslužbence²⁵ 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 sektorju²⁶ 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 7 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.

²⁵ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²⁶ Uradni list RS, št. 90/15.

Tabela 7: 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	13.399
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	3,7
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	10
• število prejemnikov 1 mesec v letu	5
delež prejemnikov 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	27,8
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	1
delež prejemnikov od 2 do 6 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	5,6
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	4
delež prejemnikov od 7 do 11 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	22,2
• 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:

- deset javnih uslužbencev v letu 2016 prejelo plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, in sicer pet javnih uslužbencev en mesec, en javni uslužbenec dva meseca, en javni uslužbenec sedem mesecev, en javni uslužbenec devet mesecev, en javni uslužbenec deset mesecev in en javni uslužbenec enajst mesecev;
- povprečni letni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2016 znašal 1.340 evrov;
- javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 3.575 evrov.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 3.950.562 evrov, kar predstavlja 39,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

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

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

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za 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	17	57.663	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	7,3	12,1	0	0	0	0
Naročilnice	205	284.142	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	88,4	59,8	0	0	0	0
Gradnje						
Pogodbe	0	0	2	158.089	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0	0	100,0	100,0	0	0
Naročilnice	10	133.577	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	4,3	28,1	0	0	0	0
Skupaj	232	475.382	2	158.089	0	0

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine sta bila od skupaj 234 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljena dva postopka v skupni vrednosti 158.089 evrov, kar predstavlja 25 odstotkov vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 232 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 475.382 evrov, ki po številu predstavljajo 99,1 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 75 odstotkov vseh postopkov, ni preseglo vrednosti²⁷, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju²⁸ (v nadaljevanju: ZJN-2), od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²⁹ (v nadaljevanju: ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

²⁷ 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).

²⁸ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

²⁹ Uradni list RS, št. 91/15.

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

Tabela 9: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil, 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 porečju Drave – 3. sklop ^{4), 5)}	3.417.534	1.490.514	39.953.925 ⁶⁾	/	/	39.953.925
Cesta proti Nedoku ⁷⁾	201.000	191.756	266.341	36.466	13,7	302.807
Dvorec Bukovje – menjava strešne kritine ⁷⁾	0	108.623	108.623	/	/	108.623
Dvorec Bukovje – izgradnja dvigala	120.000	118.400	114.794	11.156	9,7	125.950
Energetska obnova Podružnične šole Črneče – dobava in montaža stavbnega pohištva	143.000	32.144	48.792	/	/	48.792
Energetska obnova Podružnične šole Črneče – gradbena dela		19.736	40.589	/	/	40.589
Nakup opreme za Podružnično šolo Trbonje	850.595	6.066	14.557	/	/	14.557

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu na dan sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice, za pogodbe, ki so bile sklenjene pred letom 2016, pa v prvem sprejetem proračunu za leto 2016.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2016.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

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

⁵⁾ Pogodba je bila sklenjena v letu 2013, investicija v letu 2016 še ni bila zaključena.

⁶⁾ Pogodbo je sklenilo pet občin investitork (javno naročilo je po pooblastilu za vodenje skupnega javnega naročila občin Muta, Vuzenica, Radlje ob Dravi in Podvelka vodila občina) z različnimi pogodbenimi deleži plačil. Pogodbena vrednost za občino je znašala 14.203.374 evrov oziroma 34,73 odstotka celotne pogodbene vrednosti in 40,69 odstotka stroškov koordinacije.

⁷⁾ Pogodba je bila sklenjena v letu 2015.

Viri: zaključni račun proračuna občine za leto 2016, pogodbe, naročilnice, sklenjeni aneksi in konto kartice.

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

2.3.1 Oskrba s pitno vodo v porečju Drave – 3. sklop

Občina je kot nosilka projekta v letu 2013 izvedla postopek oddaje javnega naročila gradnje za projekt Oskrba s pitno vodo v porečju Drave – 3. sklop po odprtem postopku, v katerem je prejela samo ponudbo skupine podjetja RIKO, d. o. o. s partnerji³¹. Občina je 29. 3. 2016 z družbo RIKO, d. o. o. s partnerji sklenila pogodbo za izvedbo gradbenih del v skupni vrednosti 39.953.925 evrov brez DDV. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 1.490.514 evrov.

2.3.1.a ZJN-2 je v prvem odstavku 62. člena določal, da mora naročnik poslati v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednosti iz prvega ali drugega odstavka 12. člena tega zakona, v 48 dneh po oddaji naročila.

Občina je 16. 7. 2013 sprejela odločitev o oddaji javnega naročila ponudniku RIKO, d. o. o. s partnerji in 21. 10. 2013 posredovala v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila, kar je 97. dan po oddaji javnega naročila. Navedeno je bilo v neskladju z določili prvega odstavka 62. člena ZJN-2.

2.3.1.b Občina je pet računov v skupnem znesku 205.542 evrov plačala z zamudo (v roku od 47 do 106 dni po prejemu posameznega računa), kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.2 Cesta proti Nedoku

Občina je v letu 2015 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in 9. 11. 2015 z izbranim izvajalcem Slemenšek, d. o. o. sklenila pogodbo o izvedbi javnega naročila Cesta proti Nedoku v vrednosti 266.341 evrov, h kateri je 30. 11. 2016 sklenila aneks št. 1 zaradi nepredvidenih dodatnih del v vrednosti 36.466 evrov, tako da se je pogodbeni vrednost povečala na 302.807 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 191.756 evrov.

2.3.2.a Izvajalec je občino 2. 12. 2016 z dopisom obvestil, da je 30. 11. 2016 zaključil z deli. Občina je aneks št. 1 v vrednosti 36.466 evrov sklenila na dan zaključka del, kar je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³² (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.3.2.b Občina je dva računa v skupnem znesku 97.343 evrov plačala z zamudo (v roku od 44 do 45 dni po prejemu posameznega računa), kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.3 Dvorec Bukovje – menjava strešne kritine

Občina je v letu 2015 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 1. 10. 2015 z izbranim izvajalcem Renata Kerec, s. p. sklenila pogodbo za menjavo strešne kritine na Dvorcu Bukovje v vrednosti 108.623 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 108.623 evrov.

³¹ Slemenšek, d. o. o., Kostmann, d. o. o. in Pomgrad, d. o. o.

³² Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

2.3.3.a ZJF v prvem odstavku 51. člena določa, da 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 četrtem odstavku pa, da mora plačila, ki izhajajo iz navedenih prevzetih obveznosti, vključiti v proračun leta, v katerem zapadejo.

Občina je sredstva za projekt Dvorec Bukovje – menjava strešne kritine načrtovala samo v proračunu občine za leto 2015 in NRP, ki je bil sestavni del proračuna občine za leto 2015, ni pa sredstev načrtovala v proračunu za leto 2016, čeprav je v letu 2015 prevzete obveznosti v znesku 108.623 evrov v celoti plačala v letu 2016, kar je v neskladju z določili četrtega odstavka 51. člena ZJF.

2.3.3.b Občina je račun v znesku 108.623 evrov prejela 27. 11. 2015 in ga delno (v znesku 10.000 evrov) plačala 54 dni po prejemu in delno (v znesku 48.623 evrov) 67 dni po prejemu, kar je bilo v neskladju s 26. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015³³, ki je določal, da je plačilni rok za plačilo vseh obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.3.4 Dvorec Bukovje – izgradnja dvigala

V letu 2016 je občina izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 1. 8. 2016 z izbranim izvajalcem GIIP, d. o. o. sklenila pogodbo za izgradnjo dvigala v Dvorcu Bukovje v vrednosti 114.794 evrov, h kateri je sklenila dva aneksa, in sicer:

- 24. 10. 2016 aneks št. 1 zaradi dodatnih in več del v znesku 11.156 evrov in
- 28. 11. 2016 aneks št. 2 zaradi podaljšanja roka izvedbe del do 31. 12. 2016.

V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 118.400 evrov.

2.3.4.a Občina je računa v skupnem znesku 101.250 evrov plačala z zamudo (53. oziroma 63. dan po prejemu), kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.5 Energetska obnova Podružnične šole Črneče

Občina je v letu 2016 za energetska obnovo Podružnične šole Črneče izvajalcu SGP KOGRAD IGEM ZOD, d. o. o. oddala dve javni naročili, in sicer:

- 8. 8. 2016 je izdala naročilnico za dobavo in montažo stavbnega pohištva v znesku 48.792 evrov; v letu 2016 je izvajalcu plačala 32.144 evrov;
- 22. 8. 2016 je sklenila pogodbo za izvedbo gradbenih del³⁴ v znesku 40.589 evrov; v letu 2016 je izvajalcu plačala 17.295 evrov.

2.3.5.a Menimo, da bi morala občina za projekt energetske obnove podružnične šole izvesti enovit postopek oddaje javnega naročila gradenj, ki bi ga v skladu s 73. členom ZJN-3 lahko razdelila na sklope. Občina je s tem, ko je dela v zvezi z dobavo in montažo stavbnega pohištva oddala z naročilnico, vsa

³³ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

³⁴ Pripravljalna dela, rušitvena dela, betonska dela, postavitve odra, zidarska dela, fasaderska dela, izdelava podstrešja, izdelava strehe in zaključna dela.

preostala dela pa je oddala z pogodbo za izvedbo gradbenih del (v skupnem znesku 89.381 evrov oziroma 73.263 evrov brez DDV; v letu 2016 je izvajalcu plačala 49.439 evrov), ravnala v neskladju s četrtem odstavkom 24. člena ZJN-3, ki med drugim določa, da naročnik ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi. Občina bi morala ravnati v skladu z a) točko prvega odstavka 21. člena ZJN-3, ki določa, da se ta zakon uporablja za javna naročila, če je vrednost predmeta javnega naročila v primeru naročila gradenj enaka ali višja od 40.000 evrov brez DDV, in bi morala za oddajo javnega naročila uporabiti enega od postopkov iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3.

2.3.5.b Občina je dva računa v skupnem znesku 49.439 evrov plačala z zamudo (v roku od 53 do 105 dni po prejemu), kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

2.3.6 Nakup opreme za Podružnično šolo Trbonje

Občina je 17. 5. 2016 z družbo Winterhalter Gastronom, d. o. o. sklenila pogodbo za nakup pomivalnega stroja za Podružnično šolo Trbonje v vrednosti 14.557 evrov. V 2. členu pogodbe je določeno, da ob podpisu pogodbe plača kupec prodajalcu polog v znesku 4.367 evrov, preostanek kupnine pa v 36 mesečnih obrokih po 283 evrov. Pomivalni stroj je bil dobavljen 24. 5. 2016.

2.3.6.a Pravilnik o postopkih v 132. členu določa, da neposredni uporabnik v skladu z 52. členom ZJF uporablja sredstva proračuna za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del, da pa lahko izjemoma v pogodbi določi predplačilo, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- predplačilo ne presega 25 odstotkov skupne pogodbene vrednosti;
- gre za storitve in nabave, ki se opravljajo vse leto;
- pogodbena obveznost je zavarovana v skladu s pravilnikom o postopkih in
- je na pogodbo dalo soglasje Ministrstvo za finance.

Občina je v pogodbi za nakup pomivalnega stroja v nasprotju s 132. členom pravilnika o postopkih dogovorila predplačilo, ki pa ni bilo realizirano.

2.3.6.b Občina je del računa v znesku 4.367 evrov plačala na dan dobave blaga in prejema, kar je bilo v neskladju z 32. členom ZIPRS1617.

Ukrep občine na področju javnih naročil

Občina je 13. 6. 2019 pripravila opis poslovnega procesa javnega naročanja, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 337.793 evrov. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 337.278 evrov, kar predstavlja 3,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.3 tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi na področju športa v znesku 139.469 evrov, tekoči transferi na področju kulture v znesku 48.961 evrov in tekoči transferi gasilski zvezi v znesku 41.592 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja pravilnika 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 pet javnih razpisov.

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 znesku 139.469 evrov, kar predstavlja 41,4 odstotka vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016.

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

Tabela 10: 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	29	135.005	96,8
Dodelitev brez javnega razpisa (dopustne izjeme)	/	/	/
Dodelitev na drugih podlagah ¹⁾	7	4.464	3,2
Skupaj	36	139.469	100,0

Opomba: ¹⁾ Na podlagi vlog.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2016 na področju športa dodelila in izplačala skupaj 139.469 evrov, in sicer 96,8 odstotka z javnim razpisom in 3,2 odstotka na drugih podlagah.

Občina je 12. 4. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje programov športa v Občini Dravograd v letu 2016 (v nadaljevanju: javni razpis na področju športa). Na podlagi javnega razpisa na področju športa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 29 izvajalcem programov na področju športa v letu 2016 dodelila in izplačala 135.005 evrov.

2.4.1.a Objava javnega razpisa na področju športa ni vsebovala datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev in roka, v katerem bodo potencialni prejemniki obveščeni o izidu javnega razpisa, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine objave javnega razpisa.

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

2.4.1.c Zapisnik o odpiranju vlog ni vseboval imen oziroma nazivov vlagateljev vlog (potencialnih prejemnikov sredstev) po vrstnem redu odpiranja vlog in navedbe tistih vlagateljev, ki niso dostavili popolne vloge, kar je v neskladju s prvim odstavkom 223. člena pravilnika o postopkih, ki določa vsebino zapisnika o odpiranju vlog.

2.4.1.d Član komisije je telefonsko pozval ponudnike nepopolnih vlog k dopolnitvam, kar je v neskladju s prvim odstavkom 224. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da komisija v roku 8 dni od odpiranja vlog pisno pozove tiste vlagatelje vlog, katerih vloge niso bile popolne, da jih dopolnijo.

2.4.1.e Županja prejemnikom sredstev ni izdala sklepov o izboru³⁵, kar je v neskladju s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da predstojnik neposrednega uporabnika ali oseba, ki jo je ta pooblastil za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev.

2.4.1.f Občina je v letu 2016 poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa na področju športa, sedmim izvajalcem športnih programov na podlagi vloge dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.464 evrov, in sicer:

- Planinskemu društvu Dravograd 754 evrov,
- Smučarskemu skakalnemu klubu SAM-IHAN 500 evrov,
- Športnemu društvu "Od abecede športa do športnega treniranja" 1.500 evrov,
- Koroškemu šahovskemu klubu Dravograd 160 evrov,
- Klubu AKSG 500 evrov,
- Športnemu društvu Titani 150 evrov,
- Nogometnemu klubu Koroška Dravograd 900 evrov,

kar je bilo v neskladju z 10. členom Zakona o športu³⁶, ki je določal, da izvajalce letnega programa športa v lokalni skupnosti izbere pristojni organ lokalne skupnosti na podlagi javnega razpisa.

2.4.1.g Občina je v letu 2016 sedmim izvajalcem športnih programov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.464 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je bilo v neskladju z

³⁵ Direktorica občinske uprave je vsem prejemnikom sredstev poslala Obvestilo predlagateljem programov o predlogu komisije za ocenjevanje ponudb.

³⁶ Uradni list RS, št. 22/98. Veljal do 24. 6. 2017, ko ga je nadomestil novi Zakon o športu (Uradni list RS, št. 29/17).

drugim odstavkom 11. člena Zakona o športu, ki je določal, da pristojni organ lokalne skupnosti z izvajalcem programa športa v lokalni skupnosti sklene pogodbo.

Ukrep občine

Občinski svet je 19. 4. 2018 sprejel Odlok o postopku in merilih za sofinanciranje letnega programa športa v Občini Dravograd³⁷, v katerem je občina podrobneje opredelila postopek, upravičence ter pogoje in merila za vrednotenje in razdelitev sredstev izvajalcem športnih programov.

2.4.2 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.2.a Občina je v letu 2016 na podlagi vlog 18 nepridobitnim organizacijam na različnih področjih delovanja dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 3.080 evrov, in sicer:

- Rotary clubu Slovenj Gradec 240 evrov,
- Klubu koroških študentov 120 evrov,
- Društvu MSBZT Koroške 100 evrov,
- ŠC Ravne 200 evrov,
- Lovski družini Dravograd 200 evrov,
- Kulturnemu društvu koroških likovnikov 100 evrov,
- Združenju borcev za vrednote narodnoosvobodilnega boja Mežiške doline 50 evrov,
- Društvu upokojencev Dravograd 320 evrov,
- Koroškemu domoljubnemu društvu Franjo Malgaj 150 evrov,
- Društvu študentov biologije 200 evrov,
- Lovski družini Libeliče 100 evrov,
- Župniji Trbonje 100 evrov,
- Župniji Št. Janž pri Dravogradu 100 evrov,
- Župniji Dravograd 100 evrov,
- ŠC Slovenj Gradec 100 evrov,
- Društvu proti mučenju živali Koroške 100 evrov,
- Ustanovi Patra Stanislava Škrabca 100 evrov,
- Združenju šoferjev in avtomehanicov Dravograd 700 evrov,

ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

2.4.2.b Občina z 18 nepridobitnimi organizacijami, ki so prejele sredstva v skupnem znesku 3.080 evrov, ni sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju z 229. členom pravilnika o postopkih, ki določa, da se za dodelitev sredstev med neposrednim uporabnikom in prejemnikom sklene pogodba za dodelitev sredstev.

2.4.2.c Občina je v letu 2016 Območnemu združenju veteranov vojne za Slovenijo Dravograd, ki ima status društva, ki deluje v javnem interesu, dodelila in izplačala sredstva v znesku 350 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

³⁷ Uradni list RS, št. 31/18.

2.4.2.d Občina je v letu 2016 poleg sredstev, ki jih je dodelila na podlagi javnega razpisa na področju kulture, osmim izvajalcem kulturnih projektov na podlagi njihovih vlog dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.899 evrov, in sicer:

- Kulturnemu društvu Šentjanž 130 evrov,
- Društvu pihalni orkester Šentjanž Kograd 500 evrov,
- Glasbeni šoli Radlje ob Dravi 200 evrov,
- Kulturnemu društvu MoPZ "Šempeterski pavri" Otiški Vrh 500 evrov,
- Kulturnemu društvu Dravograd 650 evrov,
- Literarnemu kulturnemu društvu Beseda 219 evrov,
- Glasbenemu društvu Škorpijoni 500 evrov,
- Kulturnemu društvu Črneče 200 evrov,

kar je v neskladju z 61. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo³⁸ (v nadaljevanju: ZUJIK), ki določa, da lokalna skupnost z izvajalcem javnega kulturnega projekta sklene pogodbo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva po postopku, določenem v ZUJIK.

2.4.2.e Občina je v letu 2016 osmim izvajalcem kulturnih projektov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.899 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s 93. členom ZUJIK, ki določa, da občina sklene s prejemnikom sredstev, ki je izvajalec javnega kulturnega programa oziroma kulturnega projekta, pogodbo o financiranju v javnem interesu za kulturo.

Ukrep občine

Občinski svet je 29. 3. 2018 sprejel Pravilnik o dodelitvi proračunskih sredstev za namen pokroviteljstva in sofinanciranje publikacij v Občini Dravograd³⁹, v katerem je občina podrobneje opredelila pogoje, upravičence, postopek in merila za vrednotenje in razdelitev sredstev izvajalcem za programe in projekte, ki niso predmet drugih sofinanciranj iz proračuna.

Ukrep občine na področju dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Občina je 10. 6. 2019 pripravila opis poslovnega procesa dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.4.3 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

2.4.3.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter tekočih odhodkov za leto 2016. Občina je tekoče odhodke v skupnem znesku 515 evrov⁴⁰ napačno izkazala na skupini kontov 41 – Tekoči transferi namesto na skupini kontov 40 – Tekoči odhodki. Navedeno ravnanje je v neskladju 1. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁴¹ (v nadaljevanju PEKN), ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga PEKN, v skladu z vsebino kontov, predpisano s

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

³⁹ Uradni list RS, št. 24/18.

⁴⁰ Znesek se nanaša na plačilo opravljenih storitev občini.

⁴¹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

PEKN. Zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 tekoči transferi precenjeni za 515 evrov, tekoči odhodki pa podcenjeni za enak znesek.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁴² (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 je v letu 2016 dolgoročno zadolžila za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Z BKS Bank AG je 14. 12. 2016 sklenila pogodbo o dolgoročnem kreditu v vrednosti 1.200.000 evrov za investicije, predvidene v občinskem proračunu za leto 2016. Za zadolžitev je 14. 12. 2016 pridobila soglasje Ministrstva za finance. V letu 2016 je odplačala 459.615 evrov⁴³ obveznosti iz dolgoročnih posojil ter 8.819 evrov obveznosti iz pogodb o obročnem odplačilu obveznosti (povezava s točko 2.5.3 tega poročila) ter 480.557 evrov kredita, ki ga je v letu 2015 najela za sofinanciranje investicije iz proračuna Evropske unije⁴⁴.

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

Prvi odstavek 56. člena ZIPRS1617 je določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letih 2016 in 2017 sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v 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 je še določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

⁴² Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁴³ Glavnica v znesku 430.000 evrov in obresti v znesku 29.615 evrov.

⁴⁴ Za spremembo likvidnostnega kredita v dolgoročnega je 23. 12. 2015 pridobila soglasje Ministrstva za finance.

Osnova za zadolžitev⁴⁵, znesek dovoljenega odplačila dolga⁴⁶ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 11.

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

Osnova za zadolžitev, v evrih	7.986.906
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	638.952
Znesek dejanskega odplačila dolga, v evrih	468.434 ¹⁾
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	5,8
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	71,9

Opomba: ¹⁾ Brez odplačila kredita v znesku 480.557 evrov, ki ga je v letu 2015 najela za sofinanciranje investicije iz proračuna Evropske unije.

Vir: podatki občine.

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

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

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2016 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2016 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova ¹⁾)*100
Dolgoročna posojila	2.521.667	459.615	5,8
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ²⁾	78.225	8.819	0,1
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	2.599.892	468.434	5,9

Opombi: ¹⁾ Osnova znaša 7.986.906 evrov.

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

Vir: podatki občine.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2016 znaša 2.599.892 evrov, odplačila obveznosti v letu 2016 pa 468.434 evrov in predstavljajo 5,9 odstotka osnove za zadolžitev. Odplačila obveznosti občine v letu 2016 niso presegla zakonsko določene meje 8 odstotkov po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.5.2 Likvidnostno zadolževanje

Likvidnostno zadolževanje po določilih 19. točke prvega odstavka 3. člena ZJF pomeni črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdaja kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neuskkljenega gibanja prejemkov in izdatkov proračuna med proračunskim letom. Likvidnostno zadolževanje je podrobneje opredeljeno v petem odstavku 10.a člena ZFO-1, ki določa, da se občina lahko likvidnostno zadolži, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti, vendar največ do višine 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna.

Občina je 28. 1. 2016 z NLB, d. d. sklenila pogodbo o kratkoročnem likvidnostnem kreditu v znesku 600.000 evrov, kar predstavlja 4,4 odstotka vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna občine. Obveznost je bila v celoti odplačana 19. 12. 2016.

2.5.3 Pogodbe z obročnim plačilom obveznosti

2.5.3.1 Obročno odplačilo nakupa opreme

2.5.3.1.a Občina je 17. 5. 2016 z družbo Winterhalter Gastronom, d. o. o. sklenila pogodbo za nakup pomivalnega stroja za Podružnično šolo Trbonje v vrednosti 14.557 evrov. V 2. členu pogodbe je določeno, da ob podpisu pogodbe plača kupec prodajalcu polog v znesku 4.367 evrov, preostanek kupnine pa v 36 mesečnih obrokih po 283 evrov.

Občina se je v pogodbi dogovorila, da bo del obveznosti za nakup opreme v znesku 10.190 evrov plačala obročno v treh letih po nakupu. Občina je s tem prevzela obveznost, ki po vsebini dejansko pomeni zadolžitev. Občina je v letu 2016 odplačala 6.066 evrov obveznosti, stanje obveznosti na dan 31. 12. 2016 je znašalo 8.491 evrov.

Ob nastanku obveznosti iz pogodbe bi morala občina obveznost plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. ZIPRS1617 je v 32. členu določal, da je plačilni rok za plačilo vseh obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Če občina ob prevzemu obveznosti ni imela zagotovljenih dovolj sredstev za plačilo obveznosti v predpisanih rokih, bi se lahko v mejah, ki jih določa peti odstavek 10.a člena ZFO-1, likvidnostno zadolžila (v skupni višini 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna). Ob nastanku obveznosti plačila po pogodbi bi se občina lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta, vendar bi v skladu s tretjim in šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance.

S sklenitvijo pogodbe, v kateri se je občina dogovorila za obročno plačilo kupnine v znesku 10.190 evrov (plačilo v letu 2016 v skupnem znesku 6.066 evrov), se je občina zadolžila, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu in ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni, da se je zadolžila po

postopku, ki ga javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v neskladju z 10.a členom ZFO-1 in s Pravilnikom o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin⁴⁷.

2.5.3.2 Obročno odplačilo investicijskih vlaganj

Občina je 25. 2. 2004 s Kulturnim društvom godbe na pihala Ojstrica sklenila najemno pogodbo za najem poslovnega prostora v Športnem centru Dravograd (v nadaljevanju: najemna pogodba iz leta 2004). Po določilih 2. člena najemne pogodbe iz leta 2004 je občina dala najemniku poslovni prostor v brezplačni najem v tretji gradbeni fazi, najemnik pa se je zavezal, da opravi vsa potrebna dela do dokončanja notranjosti in polne funkcionalnosti za potrebe pihalnega orkestra. 30. 4. 2010 je bila opravljena cenitev poslovnega prostora, s katero je bilo ugotovljeno, da je vrednost vlaganj Kulturnega društva godbe na pihala Ojstrica znašala 43.959 evrov. Občina je kot lastnik poslovnega prostora 16. 10. 2012 z javnim zavodom DRAVIT Dravograd kot najemodajalcem in Kulturnim društvom godbe na pihala Ojstrica kot najemjemalcem sklenila tripartitno najemno pogodbo (v nadaljevanju: najemna pogodba iz leta 2012 s kulturnim društvom) za najem poslovnega prostora v Športnem centru Dravograd v izmeri 131,02 kvadratnega metra. S sklenitvijo nove najemne pogodbe je bila razveljavljena najemna pogodba iz leta 2004. Občina se je v najemni pogodbi dogovorila, da bo obveznosti iz investicijskega vlaganja v znesku 43.959 evrov odplačala obročno. Poračun najemnine v letu 2016 je znašal 2.025 evrov, odprta obveznost občine do Kulturnega društva godbe na pihala Ojstrica na dan 31. 12. 2016 je znašala 35.172 evrov (povezava s točko 2.6.4.2 tega poročila).

Občina je 19. 11. 2008 z Društvom lokostrelcev Dravograd sklenila najemno pogodbo za najem poslovnega prostora v Športnem centru Dravograd (v nadaljevanju: najemna pogodba iz leta 2008) v izmeri 83,33 kvadratnega metra. Kot izhaja iz najemne pogodbe, je najemnik prostore, ki so bili še v izgradnji, v podaljšani tretji gradbeni fazi, sicer prevzel že 15. 6. 2003. 30. 9. 2008 je bila opravljena cenitev poslovnega prostora, s katero je bilo ugotovljeno, da je vrednost vlaganj Društva lokostrelcev Dravograd znašala 37.146 evrov. Občina je 13. 8. 2012 z javnim zavodom DRAVIT Dravograd kot najemodajalcem in Društvom lokostrelcev Dravograd kot najemjemalcem sklenila tripartitno najemno pogodbo (v nadaljevanju: najemna pogodba iz leta 2012 z društvom lokostrelcev) za najem poslovnega prostora v Športnem centru Dravograd v izmeri 83,33 kvadratnega metra. S sklenitvijo nove najemne pogodbe je bila razveljavljena najemna pogodba iz leta 2008. Na dan 1. 3. 2012 je višina obveznosti občine do Društva lokostrelcev Dravograd znašala 36.685 evrov. Občina se je v najemni pogodbi iz leta 2012 z društvom lokostrelcev dogovorila, da bo obveznosti iz investicijskega vlaganja v znesku 37.146 evrov odplačala obročno. Poračun najemnine v letu 2016 je znašal 728 evrov, odprta obveznost občine do Društva lokostrelcev Dravograd na dan 31. 12. 2016 je znašala 34.561 evrov (povezava s točko 2.6.4.1 tega poročila).

Občina je z najemnima pogodbama prevzela obveznosti, ki po vsebini dejansko pomenijo zadolžitev.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 55/15.

2.5.3.2.a Ob nastanku obveznosti iz najemnih pogodb⁴⁸ bi morala občina obveznosti plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009⁴⁹ je v 22. členu za plačilo določal obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah, plačilni rok od 30 do največ 60 dni, za plačilo vseh drugih obveznosti pa plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012⁵⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS1112) pa je v 23. členu določal, da je plačilni rok za plačilo obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Če občina ob prevzemu obveznosti ni imela zagotovljenih dovolj sredstev za plačilo obveznosti v predpisanih rokih, bi se lahko v mejah, ki jih določa peti odstavek 10.a člena ZFO-1, likvidnostno zadolžila (v skupni višini 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna). Ob nastanku obveznosti plačila kupnine po kupoprodajni pogodbi bi se občina lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta, vendar bi v skladu s tretjim in šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance.

S sklenitvijo najemnih pogodb v letih 2008 in 2012, v katerih se je občina dogovorila za obročno odplačilo investicijskih vlaganj v skupni vrednosti 81.105 evrov (plačilo v letu 2016 v skupnem znesku 2.753 evrov), se je občina zadolžila, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu občine in ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni, da se je zadolžila po postopku, ki ga javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v neskladju z 10.a členom ZFO-1 in s Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin⁵¹.

2.5.4 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 poročta 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 poročta pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

Po določenih 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 poročta s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Soglasje na podlagi tretjega odstavka 10.g člena ZFO-1 izda občinski svet. Četrty odstavek 10.g člena ZFO-1 določa, da mora občina v odloku o proračunu določiti obseg zadolževanja in obseg izdanih poročtev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

⁴⁸ Občina je prevzela obveznost za investicijska vlaganja Kulturnega društva godbe na pihala Ojstrica v objekt občine s sklenitvijo najemne pogodbe iz leta 2012 s kulturnim društvom, za investicijska vlaganja Društva lokostrelcev Dravograd v objekt občine pa s sklenitvijo najemne pogodbe iz leta 2008 in najemne pogodbe iz leta 2012 z društvom lokostrelcev.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09 (31/09-popr.), 59/09, 96/09.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

⁵¹ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10. Pravilnik o postopkih zadolževanja občin je veljal do uveljavitve novega Pravilnika o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 55/15) z dne 1. 8. 2015.

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

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

v evrih

Vrsta zadolžitve	Stanje dolga 31. 12. 2016	Odplačilo dolga v letu 2016
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	3.965	8.418
Zadolžitev brez soglasij občine	0	0
Izdana poročstva	0	0
Skupaj dolgoročna zadolžitev javnega sektorja na ravni občine	3.965	8.418

Vir: podatki občine.

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine je na dan 31. 12. 2016 znašalo 3.965 evrov in izhaja iz dolgoročnih zadolžitev na podlagi izdanih soglasij občine javnemu zavodu Zdravstveni dom Dravograd v znesku 16.734 evrov in javnemu zavodu Osnovna šola Neznanih talcev Dravograd v znesku 12.959 evrov. Oba javna zavoda sta se zadolžila v letu 2014 pri VBS Leasing, d. o. o. za nakup osebnega oziroma večnamenskega vozila.

2.5.5 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁵² (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov), ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Pravilnik o pošiljanju podatkov v 10. členu določa, da mora občina najkasneje do 15. 1. tekočega leta pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega leta, ne glede na to, ali so te izkazovale kakršno koli zadolženost.

Občina bi morala od desetih javnih zavodov in dveh javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, podatke pa je pridobila le od dveh javnih zavodov in javnega podjetja.

⁵² Uradni list RS, št. 3/13.

2.5.5.a Občina od osmih javnih zavodov⁵³ in javnega podjetja⁵⁴, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

Ukrep občine

Občina je januarja 2019 od pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2018.

2.5.6 Primerjava stanja dolga

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

	Občina	Vse občine v Republiki Sloveniji v evrih	Delež v odstotkih (4)=(2/3)*100
(1)	(2)	(3)	
Dolg občin/-e, v evrih	2.599.892	710.476.342	0,4
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	2.603.857	843.864.881	0,3
Število prebivalcev	8.856	2.065.895	0,4
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	294	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	294	408	/
Prihodki BPO, v evrih	9.918.551	1.901.732.401	0,5
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	26,2	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁵⁵.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,4 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki občine v BPO pa predstavljajo 0,5 odstotka prihodkov v BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;

⁵³ Knjižnica Dravograd, Vrtec Dravograd, Osnovna šola Šentjanž pri Dravogradu, DRAVIT Dravograd, Koroška lekarna, Zdravstveno reševalni center Koroške, Koroški pokrajinski muzej, Koroška galerija likovnih umetnosti.

⁵⁴ KOCEROD, d. o. o.

⁵⁵ Tako kot opomba 6.

- zadolženost občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,3 odstotke zadolženosti vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 50 evrov oziroma 14,5 odstotka manjši od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 114 evrov oziroma 27,9 odstotka manjši od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2016 za 11,2 odstotne točke manjši od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Dodeljevanje tekočih transferov krajevnim skupnostim

ZLS v 18. členu določa, da se na območju občine lahko ustanovijo ožji deli občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti), ki so lahko v skladu z 19.c členom ZLS pravne osebe javnega prava, če je tako določeno v statutu občine. V 19.b členu ZLS je bilo določeno⁵⁶, da se s statutom občine lahko določijo naloge ožjih delov občine, ki imajo svet in se nanašajo na:

- urejanje prostora,
- zagotavljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja,
- gradnjo in vzdrževanje cest in drugih javnih površin,
- upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva, ter
- pospeševanje kulturnih, športnih in drugih društvenih dejavnosti.

Z odlokom se podrobneje določijo naloge in način izvajanja nalog iz prejšnjega odstavka, ki se prenesejo v izvajanje svetu ožjega dela občine.

Odlok o krajevnih skupnostih v Občini Dravograd⁵⁷ (v nadaljevanju: odlok o krajevnih skupnostih) v 3. členu določa, da je na območju občine ustanovljenih pet krajevnih skupnosti, v 4. členu pa, da so krajevne skupnosti pravne osebe javnega prava. Za delovanje in opravljanje nalog krajevnih skupnosti se zagotovijo sredstva v proračunu občine. V skladu s 40. členom odloka o krajevnih skupnostih lahko nadzor nad finančnim poslovanjem krajevne skupnosti poleg Nadzornega odbora opravlja tudi župan. Do 12. 11. 2016, ko je začel veljati odlok o krajevnih skupnostih, je veljal Odlok o financiranju krajevnih skupnosti v Občini Dravograd⁵⁸, na podlagi katerega je občina v letu 2016 financirala krajevne skupnosti in ki je vseboval določbe o merilih za razdelitev sredstev krajevnim skupnostim in o nalogah, ki jih krajevne skupnosti lahko izvajajo, ni pa določal načina izvajanja nalog, ki jih je občina prenesla na krajevne skupnosti.

⁵⁶ 19.b člen ZLS je bil spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 30/18.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 67/16.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 108/12.

V skladu s prvim odstavkom 1. člena ZJF določbe, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če z ZJF ni drugače določeno. Krajevne skupnosti so neposredni uporabniki občinskega proračuna, kar pomeni, da je finančni načrt krajevne skupnosti sestavni del občinskega proračuna, ki ga potrdi občinski svet. Po določitih prvega odstavka 4. člena ZJF je za izvrševanja proračuna odgovoren župan. V drugem odstavku 4. člena ZJF pa je določeno, da mora za finance pristojen organ občinske uprave redno spremljati izvrševanje proračuna in o tem, če je treba, obveščati župana.

Za poslovanje krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe, v celoti velja pravni režim, ki opredeljuje pravice in obveznosti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, zato morajo pri pripravi finančnih načrtov, financiranju, poslovanju in pripravi zaključnih računov oziroma letnih poročil ter urejanju medsebojnih razmerij z občino upoštevati določila ZJF in drugih predpisov, ki se nanašajo na področja poslovanja občine.

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

2.6.1.a Občina je v finančnih načrtih za leto 2016, ki so sestavni del proračuna občine za leto 2016, v skladu z Odlokom o financiranju krajevnih skupnosti v Občini Dravograd za financiranje krajevnih skupnosti načrtovala skupaj 106.382 evrov. Krajevne skupnosti so za tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam namenile skupaj 15.427 evrov. Člani svetov krajevnih skupnosti so na sejah svetov krajevnih skupnosti odločali o razdelitvi sredstev nepridobitnim organizacijam. Krajevne skupnosti javnih razpisov za dodelitev sredstev niso objavile, podlaga za dodelitev so bile prejete vloge. Merila za razdelitev sredstev niso bila določena.

Občina v Odloku o financiranju krajevnih skupnosti v Občini Dravograd ni določila načina izvajanja nalog, ki jih je prenesla na krajevne skupnosti, kar je v neskladju z 19.b členom ZLS. Občina tudi ni spremljala poslovanja krajevnih skupnosti oziroma izvrševanja njihovih finančnih načrtov in tako z vidika določil 4. člena ZJF ni zaznala, da krajevne skupnosti pri razdelitvi sredstev za tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam niso upoštevale določil 12. poglavja pravilnika o postopkih, čeprav za njihovo poslovanje v celoti velja pravni režim, ki opredeljuje pravice in obveznosti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna.

Ukrep občine

Občina je januarja 2019 pripravila osnutek Odloka o spremembah in dopolnitvah Odloka o krajevnih skupnostih v Občini Dravograd, s katerim je določila način izvajanja nalog krajevnih skupnosti in merila za razdelitev sredstev.

2.6.2 Pridobitev stavbne pravice in ustanovitev družbe Črneški gaj, d. o. o.

Občinski svet se je 11. 9. 2012 seznanil z idejnim projektom in analizo ekonomske učinkovitosti projekta Apartmajsko naselje Črneče in na isti seji sprejel sklep, da se v letni načrt pridobivanja stvarnega premoženja za leto 2012 vključi pridobitev stavbne pravice na zemljiščih s parcelno št. 182/1, št. 182/2, št. 182/3, št. 182/5, št. 183/1, št. 183/2 in št. 184/0, vse k. o. 828 Črneče v lasti Župnijskega urada Črneče.

Občina je 22. 10. 2012 z Župnijskim uradom Črneče podpisala pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice, v kateri je določeno, da:

- je namen ustanovitve stavbne pravice izgradnja apartmajskega naselja v Črnečah z varovanimi apartmaji, s pripadajočim vrtom in parkirnim mestom ter zagotovitev bivalnih prostorov s potrebno infrastrukturo za bivanje starejših in mladih kot oblika medgeneracijskega sodelovanja in druženja;
- je stavbna pravica ustanovljena za 60 let, do 22. 10. 2072;
- mora občina lastniku zemljišča plačevati nadomestilo za stavbno pravico v znesku 6.000 evrov letno, ki se usklajuje enkrat letno s povprečnim indeksom za stanovanjsko gradnjo za preteklo leto, in sicer 31. 3. za tekoče leto, in se ne more znižati pod 6.000 evrov;
- bo občina zemljišča, ki so predmet te pogodbe, najpozneje v roku 45 dni po prenehanju stavbne pravice, proste vseh objektov (apartmajev) nad površino zemljišč, izročil v posest lastniku, razen če se pogodbeni stranki o tem ne dogovorita drugače.

Občina je v letu 2014 kot investitor pridobila gradbeno dovoljenje za gradnjo apartmajskega naselja Črneški gaj. Do 31. 12. 2016 se gradnja apartmajskega naselja Črneški gaj še ni pričela.

V letu 2016 je občina plačala 6.479 evrov obveznosti po pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice. Na dan 31. 12. 2016 je preostala obveznost občine iz pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice znašala 329.370 evrov⁵⁹.

Občinski svet je 21. 4. 2016 na 13. seji občinskega sveta sprejel sklep, da soglašava s soustanovitvijo gospodarske družbe za izvedbo projekta izgradnje Apartmajskega naselja Črneče. Občina bo kot vložek v osnovni kapital družbe prispevala delež v višini 10 odstotkov celotnega osnovnega kapitala oziroma vložek v višini 750 evrov. Občinski svet je za sklenitev družbene pogodbe in za vse potrebne aktivnosti v zvezi z ustanovitvijo gospodarske družbe pooblastil županjo.

V gradivu za 13. sejo občinskega sveta je navedeno, da je osnovni namen ustanovitve nove gospodarske družbe za izvedbo projekta izgradnje Apartmajskega naselja Črneče tržni. Občina v projektu vidi poslovno priložnost za prodajo oziroma oddajo oskrbovanih stanovanj končnim uporabnikom, saj načrtuje prihodke od kupnin oziroma najemnin ter udeležbo pri dobičku iz poslovnega deleža.

Občina je 17. 5. 2016 z družbo euroGüP, d. o. o. sklenila družbeno pogodbo o ustanovitvi družbe Črneški gaj, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Črneški gaj) z namenom (38. člen družbene pogodbe):

- izgradnje apartmajskega naselja v naselju Črneče,
- zagotovitve bivalnih prostorov s potrebno infrastrukturo za bivanje starejših in mladih kot oblika medgeneracijskega sodelovanja in druženja,
- izdelave projektov in izgradnje komunalne infrastrukture v zvezi z izgradnjo apartmajskega naselja.

Družba je bila v poslovni register vpisana 26. 5. 2016. Osnovni vložek občine je znašal 750 evrov in predstavlja 10-odstotni poslovni delež v družbi Črneški gaj.

2.6.2.a ZLS v 20. členu določa, da lahko občina v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja ter ustanavlja in vodi javna podjetja. Občina lahko v skladu z drugim

⁵⁹ Ob upoštevanju povprečnega indeksa za stanovanjsko gradnjo za leto 2015 na dan 31. 3. 2016.

odstavkom 67. člena ZJF za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu ustanovi oziroma soustanovi pravne osebe, v katerih organizira svoje premoženje, in sicer v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in javnih agencij. Ustanovitev gospodarske družbe občini dopuščajo tudi določila Zakona o gospodarskih javnih službah⁶⁰ (v nadaljevanju: ZGJS) in Zakona o javno-zasebnem partnerstvu⁶¹ (v nadaljevanju: ZJZP). V skladu z določili ZLS in ZGJS lahko občina za opravljanje javnih služb ustanovi javno podjetje. Po določilih ZJZP lahko občina v primeru, ko se javno-zasebno partnerstvo izvaja kot statusno partnerstvo, skupaj z osebami zasebnega prava ustanovi pravno osebo, na katero se prenese izvajanje pravic in obveznosti, ki izhajajo iz javno-zasebnega partnerstva. Ustanavljanje statusnih partnerstev je prav tako vezano na javni interes, ki mora biti opredeljen z zakonom oziroma na njegovi podlagi izdanim predpisom.

ZJF v prvem odstavku 73. člena določa, da o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, odloča občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z ZLS drugače določeno. ZJF v drugem odstavku 73. člena določa, da se lahko občinski svet na predlog pristojnega občinskega organa odloči za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo občinski interesi, ki pa so lahko, upošteva določilo prvega odstavka 21. člena ZLS, vezani zgolj na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena (izvirne naloge)⁶².

Občina je soustanovila gospodarsko družbo Črneški gaj z namenom izvajanja tržne dejavnosti in realizacije dobička na trgu. To ni namen, ki bi ustrezal javnemu interesu, ker ni povezan z izvajanjem nalog občine. Občina zato ni izpolnila pogoja za ustanovitev družbe Črneški gaj, kot ga določa drugi odstavek 73. člena ZJF.

Občina z ustanovitvijo družbe ni ravnala po nobeni izmed dopustnih pravnih podlag za ustanovitev gospodarske družbe ali za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, saj:

- ni ustanovila javnega podjetja, ki bi izvajalo javno službo, za ustanovitev katerega je podlaga v določilih ZLS in ZGJS,
- ni ustanovila javno-zasebnega partnerstva, za ustanovitev katerega je podlaga v določilih ZJZP, in
- ni obstajal občinski interes za nakup delnic ali deleža, ki je v ZJF opredeljen kot eden izmed pogojev za pridobitev delnic oziroma deleža v gospodarski družbi,

kar pomeni, da za ustanovitev družbe Črneški gaj niso bili izpolnjeni pogoji, ki jih določajo javnofinančni predpisi, in torej občina družbe ne bi smela soustanoviti.

2.6.2.b ZJF v drugem odstavku 2. člena določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Po določilih 21. člena ZLS občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 32/93.

⁶¹ Uradni list RS, št. 127/06.

⁶² Mnenje senata računskega sodišča o javnofinančnem vprašanju glede pridobivanja kapitalskih naložb države in občin ter kapitalskih naložb pravnih oseb v njihovi lasti.

Namen ustanovitve stavbne pravice je bil izgradnja apartmajskega naselja v naselju Črneče z varovanimi apartmaji, s pripadajočim vrtom in parkirnim mestom ter zagotovitev bivalnih prostorov s potrebno infrastrukturo za bivanje starejših in mladih kot oblika medgeneracijskega sodelovanja in druženja. Občina mora lastniku zemljišča plačevati nadomestilo za stavbno pravico v znesku 6.000 evrov letno, ki se usklajuje enkrat letno s povprečnim indeksom za stanovanjsko gradnjo za preteklo leto, in sicer 31. 3. za tekoče leto, in se ne more znižati pod 6.000 evrov (v letu 2016 je občina plačala 6.479 evrov obveznosti po pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice).

Občina stavbne pravice ni pridobila za izvajanje funkcij občinskih organov oziroma za izvajanje njihovih nalog, saj je bil osnovni namen pridobitve stavbne pravice izgradnja apartmajskega naselja, torej tržna dejavnost z namenom realizacije dobička na trgu. Izvajanja dejavnosti, katere glavni namen je pridobivanje dobička na trgu, ne moremo šteti med naloge občine za zagotavljanje potreb svojih prebivalcev. Plačilo nadomestila za stavbno pravico je bilo zato v neskladju z drugim odstavkom 2. člena ZJF v povezavi z 21. členom ZLS, saj gradnja apartmajskega naselja ne spada med naloge občine, ki so opredeljene z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi.

2.6.2.c Občina je s pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice v letu 2012 pridobila stavbno pravico, za katero mora imetniku stavbne pravice letno odplačevati 6.000 evrov nadomestila⁶³. Od pridobitve do 31. 12. 2016 je občina imetniku stavbne pravice plačala skupaj 30.630 evrov. Občina je poleg tega, da je s podpisom pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice prevzela obveznosti za namen, ki ni nujen za delovanje in izvajanje nalog in programov občine v smislu drugega odstavka 2. člena ZJF (povezava s točko 2.6.2.b tega poročila), prevzela obveznosti in izvršila plačilo za pet let, ne da bi se projekt, za katerega je bila ustanovljena stavbna pravica, začel izvajati. Navedeno pomeni, da občina ni ravnala v skladu z določili tretjega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da je treba pri izvrševanju proračuna spoštovati načelo gospodarnosti.

Ukrep občine

Občina je na 7. sejo občinskega sveta, ki bo 20. 6. 2019, uvrstila točko o prodaji deleža v družbi Črneški gaj in predlagala, da občinski svet sprejme sklep, da se delež občine v družbi proda.

2.6.3 Ustanovitev stavbne pravice za večnamensko dvorano

Občina je imela v letu 2016 sklenjeno Pogodbo o stavbni pravici, ki jo je leta 2010 ustanovila za izgradnjo večnamenske dvorane Dravograd. V nadaljevanju je predstavljeno poslovanje občine pri izvajanju postopka ustanovitve navedene stavbne pravice.

V zvezi s preveritvijo ustanovitve stavbne pravice izpostavljamo naslednje omejitve, ki so vplivale na izvedbo revizije:

- ker se revizija nanaša na obdobje do 31. 12. 2016, smo se pri preverjanju pravilnosti poslovanja občine pri postopkih ustanovitve stavbne pravice osredotočili le na dogodke do tega datuma;
- nismo presojali pravilnosti izvedbe predhodnih postopkov glede pripravljanih dejanj (izdelava študij, projektov in podobno);
- postopki pridobivanja gradbenega dovoljenja in uporabnega dovoljenja niso bili predmet revizije.

⁶³ Ki se enkrat letno usklajuje s povprečnim indeksom za stanovanjsko gradnjo za preteklo leto.

Občina je v letu 2010 na zemljiščih s parcelno št. 801 in št. 1224, obe k. o. 829 Dravograd ustanovila stavbno pravico za izgradnjo večnamenske dvorane Dravograd. V nadaljevanju povzemamo najpomembnejše aktivnosti v postopku ustanovitve stavbne pravice za izgradnjo večnamenske dvorane Dravograd:

- občinski svet je 25. 11. 2010 sprejel sklep o soglasju k ustanovitvi stavbne pravice za največ 30 let in županjo pooblastil za podpis Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice;
- občina je 26. 11. 2010 na svoji spletni strani objavila namero o sklenitvi neposredne pogodbe za ustanovitev stavbne pravice za obdobje 30 let za potrebe izgradnje objekta večnamenske dvorane Dravograd; objava vsebuje navedbo, da bo občina izvedla postopek pogajanj, če se bo izkazalo, da je za pridobitev stavbne pravice zainteresiranih več oseb;
- 30. 11. 2010 je bila opravljena cenitev nepozidanega stavbnega zemljišča, ki je predmet stavbne pravice, po kateri vrednost stavbne pravice za 17 let znaša 60.576 evrov;
- županja je 15. 12. 2010 imenovala strokovno komisijo za vodenje in izvedbo pogajanj s ponudniki pred sklenitvijo Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice;
- do poteka roka za oddajo ponudb je občina prejela dve ponudbi, pri čemer je en ponudnik pred pogajanjem odstopil od svoje ponudbe;
- 20. 12. 2010 je komisija izvedla pogajanja s ponudnikom GIIP, d. o. o., ki je ponudil dodatni popust v znesku 100.000 evrov na neto ceno izgradnje večnamenske dvorane Dravograd;
- 28. 12. 2010 je občina z družbo GIIP, d. o. o. podpisala Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice, v kateri je določeno:
 - predmet Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice je podelitev stavbne pravice na delih nepremičnin s parcelno št. 801 in št. 1224, obe k. o. 892 Dravograd, v skupni izmeri 6.480 kvadratnih metrov;
 - imetnik stavbne pravice bo izvedel investicijo izgradnje večnamenske dvorane Dravograd;
 - vrednost objekta, ki ga bo zgradil imetnik stavbne pravice, znaša 3.260.000 evrov;
 - stavbna pravica je ustanovljena za dobo 17 let (do 28. 12. 2027);
 - nadomestilo za podeljeno stavbno pravico znaša 72.691 evrov in ga mora imetnik stavbne pravice plačati v 30 dneh od sklenitve pogodbe;
 - imetnik stavbne pravice se obveže, da bo pridobil uporabno dovoljenje za objekt najkasneje do 31. 8. 2012;
 - pogodbeni stranki bosta v roku 45 dni od podpisa Pogodbe o stavbni pravici sklenili tudi najemno pogodbo, s katero se bo najemnik zavezal vzeti večnamensko dvorano Dravograd v najem za obdobje 15 let od dneva pridobitve uporabnega dovoljenja;
- pogodbeni stranki sta 18. 4. 2011 sklenili dodatek št. 1 k Pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice zaradi dopolnitve projektne dokumentacije; ker lokacijski, ekonomski in tehnični pogoji omogočajo podkletitev celotnega objekta, se strelišče s pripadajočimi prostori izvede v kletni etaži, pri čemer povečana kvadratura znaša 452 kvadratnih metrov; občina investitorju tudi dovoljuje, da se bo lahko v delu kletne etaže, ki ni del ponudbe občini, vknjižil kot etažni lastnik; investitor tudi zagotovi dolgoročno oskrbo objekta s toploto po konkurenčnih cenah; razpoložljivi prostori strojnice v etaži se namenijo medijem oziroma za potrebe klubov; vrednost komunalnega prispevka je vključena v končni vrednosti večnamenske dvorane Dravograd; ponudbena vrednost večnamenske dvorane Dravograd ob upoštevanju določb dodatka št. 1 znaša 3.500.000 evrov;
- pogodbeni stranki sta 23. 5. 2011 sklenili dodatek št. 2 k Pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice, iz katerega izhaja, da znaša skupna površina kletne etaže 1.762 kvadratnih metrov, od tega del etažne lastnine, ki ga bo za svoje potrebe zgradil investitor, obsega 1.350 kvadratnih metrov, ocenjena vrednost etažne lastnine investitorja pa znaša 1.417.815 evrov; pogodbeni stranki sta sporazumni, da

- bo imetnik stavbne pravice ob prenehanju stavbne pravice pridobil lastninsko pravico v delu kletne etaže v skupni površini 1.350 kvadratnih metrov brez plačila nadomestila;
- pogodbeni stranki sta 19. 4. 2011 sklenili Pogodbo o uporabi poslovnih prostorov, s katero se je občina zavezala, da bo za uporabo večnamenske dvorane v skupni velikosti 3.050 kvadratnih metrov plačevala mesečno nadomestilo, ki je določeno na podlagi anuitetnega izračuna za kredit v znesku 3.500.000 evrov, ki ga bo za izgradnjo večnamenske dvorane najel investitor; pogodba je sklenjena za 15 let od dneva pridobitve uporabnega dovoljenja;
 - k Pogodbi o uporabi poslovnih prostorov sta pogodbeni stranki sklenili tri dodatke, in sicer:
 - 23. 5. 2011 dodatek št. 1 zaradi spremembe skupne velikosti poslovnih prostorov, ki namesto 3.050 kvadratnih metrov znaša 3.084 kvadratnih metrov;
 - 26. 5. 2011 aneks št. 2 zaradi vključitve protikorupcijske klavzule;
 - 31. 8. 2012 aneks št. 3 za podaljšanje roka za pridobitev uporabnega dovoljenja do 30. 11. 2012;
 - Upravna enota Dravograd je 21. 11. 2012 izdala uporabno dovoljenje za večnamensko dvorano Dravograd;
 - pogodbeni stranki sta 30. 11. 2012 sklenili Pogodbo o najemu poslovnih prostorov večnamenske dvorane Dravograd v izmeri 3.195 kvadratnih metrov ter skupnih prostorov v izmeri 89 kvadratnih metrov⁶⁴; mesečni obrok najemnine je določen na podlagi anuitetnega izračuna Probanke, d. d. z dne 4. 9. 2012 in je sestavljen iz glavnice v znesku 22.804 evre in obresti; anuitetni izračun upošteva fiksno obrestno mero 4,2 odstotka + 6-mesečni EURIBOR⁶⁵; pogodba je sklenjena za 15 let;
 - občina je 28. 12. 2012 z javnim zavodom DRAVIT Dravograd podpisala najemno pogodbo za oddajo večnamenske dvorane Dravograd v izmeri 3.195 kvadratnih metrov v najem za 5 let⁶⁶; mesečna najemnina znaša 10.000 evrov in ne vključuje stroškov upravljanja, obratovanja, rednega vzdrževanja, uporabe stavbnega zemljišča in investicijskega vzdrževanja.

V letu 2016 je občina GIIP, d. o. o. plačala obveznosti po Pogodbi o najemu poslovnih prostorov večnamenske dvorane Dravograd v skupnem znesku 392.797 evrov. Na dan 31. 12. 2016 so preostale obveznosti občine iz Pogodbe o najemu poslovnih prostorov večnamenske dvorane Dravograd znašale 2.411.609 evrov.

2.6.3.a Občina je postopek ustanovitve stavbne pravice in postopek najema objekta, ki je bil zgrajen v okviru ustanovljene stavbne pravice, izvedla kot dva ločena postopka ob uporabi določb Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁶⁷ (v nadaljevanju: ZSPDSLS), ki je v času podelitve stavbne pravice urejal ravnanje občin s stvarnim premoženjem, in Uredbe o stvarnem

⁶⁴ Pri določanju površine so upoštevani korekturni faktorji za izenačitev vpliva lege posameznih delov v stavbi v skladu z Aktom o oblikovanju etažne lastnine, št. 11-001/2012.

⁶⁵ EURIBOR (angl.: *Euro Interbank Offered Rate*) – medbančna ponujena obrestna mera znotraj območja evra.

⁶⁶ V 3. členu Pogodbe o najemu poslovnih prostorov večnamenske dvorane Dravograd je določeno, da lahko najemnik prostore, ki so predmet najema, oddaja v podnajem tretjim osebam.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15. Veljal do 9. 3. 2018, ko ga je nadomestil novi Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18).

premoženju države, pokrajin in občin⁶⁸ (v nadaljevanju: uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007). V postopku ustanovitve stavbne pravice je objavila namero o ustanovitvi stavbne pravice z metodo sklenitve neposredne pogodbe in za najem objekta sklenila neposredno pogodbo.

Ustanovitev stavbne pravice je v obravnavanem primeru del širšega posla, katerega namen je bil izgradnja objekta večnamenske dvorane Dravograd. Posamezne pravne posle, ki sestavljajo celoten posel (ustanovitev stavbne pravice, najem objekta), katerih zakonitost bi, če bi bili sklenjeni posamezno, presojali po različnih predpisih, je tako treba presojati kot sestavine širšega posla, projekta izgradnje večnamenske dvorane Dravograd, ki predstavlja nedeljivo celoto.

V skladu s 26. členom ZJZP ima pogodbeno javno-zasebno partnerstvo lahko obliko koncesijskega ali javnonaročniškega razmerja. Če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo v skladu s 27. členom ZJZP šteje za javnonaročniško in se v tem postopku uporabijo predpisi o javnih naročilih.

ZJN-2 je v 14. točki 2. člena določal, da je pogodba o izvedbi javnega naročila odplačna pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali opravljanje storitev v skladu s pomenom iz tega zakona. V 7. točki 2. člena ZJN-2 pa je bilo določeno, da je javno naročilo gradenj tisto javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje gradenj ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj in ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik. Opredelitev pojma javno naročilo gradnje torej vključuje vsa dejanja, pri katerih je med naročnikom in izvajalcem sklenjena odplačna pogodba, katere predmet je izvedba gradnje v smislu 2. člena ZJN-2. Bistveno je, da je gradnja izvedena v skladu z zahtevami naročnika. V skladu s 6. točko 18. člena ZJN-2 se ta zakon ni uporabljal za javna naročila storitev v zvezi z najemom, vendar pa je ta izjema veljala le za najem obstoječih objektov. Izjeme prav tako ni bilo mogoče uporabiti za pogodbe o finančnih storitvah, ki so vezane na pogodbe o najemu in se v kakršni koli obliki sklenejo istočasno, prej ali pozneje.

Iz vsebine celotnega posla, sklenjenega med občino in zasebnim partnerjem, je razvidno, da je bil ne glede na formalne opredelitve in nazive sklenjenih pogodb glavni cilj in glavni predmet posla gradnja in oprema prostorov večnamenske dvorane, kar bo občina odplačala tako, da bo prostore za obdobje, za katero je ustanovila stavbno pravico, najela in zasebnemu partnerju plačevala najemnino. Po poteku trajanja stavbne pravice⁶⁹ bo stavba večnamenske dvorane Dravograd postala last občine⁷⁰.

Stavbna pravica na nepremičnini občine je bila ustanovljena z namenom izgradnje večnamenske dvorane Dravograd za potrebe občine. Stavba torej ni bila grajena za trg, temveč za občino. Pogodbo o uporabi poslovnih prostorov je občina sklenila 19. 4. 2011 v času priprave projektne dokumentacije, torej pred

⁶⁸ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 55/09, 100/09, 49/10. Veljala do 7. 5. 2011, ko jo je nadomestila Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16), ki je veljala do 3. 6. 2018, ko jo je nadomestila nova Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 31/18).

⁶⁹ Trajanje najema in preostanek trajanja stavbne pravice od pridobitve uporabnega dovoljenja sta časovno izenačena. Stavbna pravica se izteče 28. 12. 2027, najemna pogodba pa se izteče 30. 11. 2027, pri čemer bo zadnji obrok najemnine plačan v decembru 2027.

⁷⁰ Razen v delu, ki ga je za svoje potrebe izgradil investitor in obsega 1.350 kvadratnih metrov (dodatek št. 2 k Pogodbi o ustanovitvi stavbne pravice).

začetkom izgradnje večnamenske dvorane Dravograd, ter tako neposredni predmet te pogodbe ni bila uporaba obstoječe stavbe, saj ta še ni bila zgrajena. V 9. členu Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice je določeno, da bosta pogodbeni stranki sklenili najemno pogodbo, s katero se bo najemnik (občina) zavezal vzeti v najem objekt po izgradnji za obdobje 15 let od dne pridobitve uporabnega dovoljenja. Pogodba o ustanovitvi stavbne pravice ima tudi druge določbe, ki imajo lastnosti gradbene pogodbe. Družba GIIP, d. o. o. se je tako s Pogodbo o ustanovitvi stavbne pravice zavezala, da bo izgradnjo, uporabo in vzdrževanje zgradbe izvedla skladno z določbami področne zakonodaje, projektno dokumentacijo in pravili stroke. V pogodbi je določen tudi rok za pridobitev uporabnega dovoljenja.

2.6.3.b Občina pri ustanovitvi stavbne pravice za izgradnjo večnamenske dvorane ni izvedla ustreznih postopkov, saj dejanska vsebina posla ni ravnanje s stvarnim premoženjem, temveč javno naročilo gradnje in oprema stavbe⁷¹. Bistveni elementi postopkov, ki jih je občina zaobšla, vendar bi jih morala upoštevati, če bi ravnala v skladu s predpisi, so:

- ne bi smela ustanoviti stavbne pravice, temveč bi morala postopek izpeljati v skladu s predpisi, ki urejajo oddajo naročila gradenj v javnem interesu, in sicer ZJN-2; občina bi morala javno naročilo glede na ocenjeno vrednost investicije (3.500.000 evrov) objaviti na portalu javnih naročil (drugi odstavek 12. člena ZJN-2) in izvesti enega izmed postopkov javnega naročanja (točka b) drugega odstavka 24. člena in tretji odstavek 24. člena ZJN-2); prav tako bi morala objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila gradnje (62. člen ZJN-2), odpiranje ponudb bi moralo biti javno (75. člen ZJN-2), z izbranim ponudnikom pa bi morala skleniti gradbeno pogodbo v pisni obliki ter zagotoviti strokovni gradbeni nadzor nad gradnjo večnamenske dvorane (649. člen Obligacijskega zakonika⁷², 75. in 85. člen Zakona o graditvi objektov⁷³);
- poleg projektne naloge bi morala zagotoviti tudi ostalo investicijsko dokumentacijo, ki jo določa Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁷⁴, in sicer bi skladno z njenim 4. členom morala glede na vrednost projekta zagotoviti dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijsko zasnovo in investicijski program;
- morala bi potrditi investicijski projekt (16. točka prvega odstavka 3. člena ZJF) in ga umestiti v NRP, v katerem se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih (12. člen ZJF);
- v poslovnih knjigah bi morala evidentirati izdatke za izgradnjo večnamenske dvorane med investicijskimi odhodki občine (42. člen PEKN) in med svojimi opredmetenimi osnovnimi sredstvi (5. člen PEKN).

2.6.3.c Občinskemu svetu je bila predstavljena ena varianta izgradnje večnamenske dvorane Dravograd z možnostjo izvedbe investicije z ustanovitvijo stavbne pravice zasebnemu investitorju, ki bo po dokončanju del in primopredaji objekt oddal v najem občini. Občina predhodno ni izvedla analize, ki bi utemeljila odločitev občine za izvedbo projekta z ustanovitvijo stavbne pravice glede na prevzete finančne

⁷¹ Občina tudi ni sprejela odločitve o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva (v skladu z določili 11. člena ZJZP), v kateri bi določila, da gre za javno-zasebno partnerstvo, zato projekta ni mogoče obravnavati s stališča ZJZP.

⁷² Uradni list RS, št. 97/07-UPB.

⁷³ Uradni list RS, št. 102/04-UPB, 126/07, 108/09, 57/12, 110/13, 19/15). Veljal do 1. 6. 2018, ko ga je nadomestil Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17).

⁷⁴ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

obveznosti pri najemu objekta, ter ni analizirala drugih možnosti izvedbe projekta (na primer izvedba projekta v lastni izvedbi in možnosti financiranja gradnje z najetjem posojila). Občinski svet je zato razpravljal le o možnosti izvedbe projekta z ustanovitvijo stavbne pravice ter najemom objekta kot edini predstavljeni možnosti. Glede na vrednostno pomembnost investicije ocenjujemo, da bi morala občina v dokumentih investicijske dokumentacije opredeliti različne variante izvedbe investicije ter izdelati analizo stroškov in koristi posameznih variant, ki bi se med seboj lahko razlikovale glede tehnično-tehnološke rešitve, obsega, vrste in strukture virov ter trajanja izvedbe. Opredeliti bi morala še druge morebitne načine izvedbe projekta, analizirati finančne posledice za občino, rezultate predstaviti občinskemu svetu in šele na tej podlagi sprejeti odločitev o načinu izvedbe projekta.

2.6.3.d ZJF v 5. členu določa, da se obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. V 85. členu ZJF je določeno, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. Posli zadolžitve, za katere ministrstvo, pristojno za finance, ni izdalo soglasja, so nični. Občina je morala o zadolževanju in odplačilih glavnih dolgov poročati Ministrstvu za finance v skladu s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁷⁵.

ZFO-1 v prvem odstavku 10.a člena določa, da se občina za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, občina pa mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. V času sklenitve pogodb je postopke, ki jih morajo pri zadolževanju upoštevati občine, urejal Pravilnik o postopkih zadolževanja občin, ki je v 2. členu določal, da je zadolžitev po tem pravilniku črpanje posojila ali kredita za izvrševanje občinskega proračuna ali za upravljanje z dolgom občinskega proračuna in sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika (finančni najem). ZIPRS1112 je v sedmem odstavku 20. člena določal, da je za pogodbe o najemu, ki jih sklepajo neposredni uporabniki občinskih proračunov in pri katerih lastninska pravica preide ali lahko preide z najemodajalca na najemnika, potrebno soglasje ministra, pristojnega za finance.

Občina je s sklenitvijo Pogodbe o stavbni pravici ter Pogodbe o uporabi (poslovnih) prostorov že pred dokončanjem izgradnje večnamenske dvorane Dravograd ter s Pogodbo o najemu (poslovnih) prostorov prevzela dolgoročno obveznost plačila najemnine v znesku 3.500.000 evrov (brez obresti) za obdobje do 28. 12. 2027. Iz vsebine pogodb je razvidno, da ne gre le za najem stvarnega premoženja v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje s stvarnim premoženjem, temveč je plačilo najemnine mehanizem za financiranje gradnje in dejansko pomeni zadolžitev občine, posledica česar je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna. Pri izvajanju projekta izgradnje večnamenske dvorane Dravograd občina z ustanovitvijo stavbne pravice in s sklenitvijo pogodbe o najemu ni izvedla ustreznih postopkov, saj dejanska vsebina posla ni ravnanje s stvarnim premoženjem (ustanovitev stavbne pravice) in poslovni

⁷⁵ Uradni list RS, št. 3/08, 79/08. Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin je veljal do 12. 1. 2013, nadomestil ga je novi Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin.

najem dvorane, temveč tudi prevzem dolgoročnih obveznosti za obdobje 15 let, s katerimi bo občina odplačala zgradbo in opremo večnamenske dvorane Dravograd. Investicija bo odplačana obročno, s plačilom najemnine. Če bi občina postopek izpeljala v skladu s predpisi, ki urejajo oddajo naročila gradenj v javnem interesu, in ne bi razpolagala z lastnimi sredstvi za izvedbo gradnje, bi gradnjo lahko financirala s črpanjem posojila. V takem primeru bi morala občina pri izpeljavi postopka upoštevati določbe ZJF, ZFO-1 in Pravilnika o postopkih zadolževanja občin, ki so urejali zadolževanje občin v času sklenitve pogodb. Občina bi se v primeru pomanjkanja sredstev prav tako lahko odločila, da investicije ne bo izvedla sama, temveč da bo pridobila objekt večnamenske dvorane na podlagi pogodbe o finančnem najemu. V takem primeru bi morala občina poleg predhodno navedenih predpisov upoštevati tudi določbe ZIPRS1112.

2.6.3.e Uredba o stvarnem premoženju iz leta 2007 je v drugem odstavku 31. člena določala, da predstojnik upravljavca za spremljanje pravilne in celovite realizacije pravnega posla imenuje skrbnika posameznega pravnega posla ravnanja s stvarnim premoženjem, če skrbnik ni določen že v pogodbi.

Županja ni določila skrbnika pravnega posla za projekt ustanovitve stavbne pravice in najem večnamenske dvorane Dravograd, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 31. člena uredbe o stvarnem premoženju iz leta 2007.

Ukrep občine

Županja je 15. 1. 2019 imenovala skrbnika Pogodbe o ustanovitvi stavbne pravice.

2.6.3.f Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo, da v svojih poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31. 12. 2016 ni izkazala dolgoročnih obveznosti iz pogodbe o najemu v znesku 2.411.609 evrov. Navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom PEKN v povezavi s 70. členom PEKN, ki določa, da se na kontih skupine 97 izkazujejo dolgoročne obveznosti iz financiranja in iz poslovanja.

2.6.4 Investicijsko vlaganje v občinske poslovne prostore

2.6.4.1 Najemna pogodba z Društvom lokostrelcev Dravograd

Občina je 19. 11. 2008 z Društvom lokostrelcev Dravograd sklenila najemno pogodbo iz leta 2008, s katero je oddala v najem poslovni prostor v Športnem centru Dravograd v izmeri 83,33 kvadratnega metra. Iz 2. člena najemne pogodbe iz leta 2008 izhaja, da je najemnik prostore prevzel 15. 6. 2003 v stanju izgradnje – podaljšana tretja gradbena faza. Najemno razmerje je bilo sklenjeno za nedoločen čas z 90-dnevnim odpovednim rokom. Letna najemnina za poslovni prostor je znašala 1 evro. Najemnik je moral občini plačevati tudi stroške ogrevanja v znesku 27 evrov mesečno, ki se plačujejo v času kurilne sezone od začetka oktobra do konca maja, ter stroške porabljene energije, ki jih plačuje najemnik neposredno dobavitelju. Najemnino in stroške vlaganj pogodbeni stranki poravnata z medsebojno kompenzacijo.

30. 9. 2008 je bila opravljena cenitev poslovnega prostora, s katero je bilo ugotovljeno, da je vrednost vlaganj Društva lokostrelcev Dravograd znašala 37.146 evrov. Po najemni pogodbi iz leta 2008 navedeni znesek predstavlja obveznost občine do Društva lokostrelcev Dravograd.

Občina je 31. 12. 2009 z javnim zavodom DRAVIT Dravograd sklenila pogodbo o prenosu sredstev v upravljanje. Med premoženjem, prenesenim v upravljanje, je bil tudi Športni center Dravograd, v katerem se je nahajal poslovni prostor, ki ga je občina oddala v najem Društvu lokostrelcev Dravograd.

Občina je 13. 8. 2012 soppodpisala najemno pogodbo iz leta 2012 z društvom lokostrelcev za določen čas pet let z možnostjo podaljšanja. S sklenitvijo najemne pogodbe iz leta 2012 z društvom lokostrelcev je bila razveljavljena najemna pogodba iz leta 2008. Na dan 1. 3. 2012 je višina obveznosti občine do Društva lokostrelcev Dravograd znašala 36.685 evrov.

Po določilih 4. člena najemne pogodbe iz leta 2012 z društvom lokostrelcev se mesečna najemnina obračunava v višini 2,3 odstotka vseh obratovalnih stroškov v objektu Športni center Dravograd, in sicer stroškov ogrevanja prostorov, vode, kanalščine, komunalnih storitev in vseh ostalih stroškov v zvezi s poslovnim prostorom, ki je predmet pogodbe, ter drugih obratovalnih stroškov za storitve v zvezi z uporabo skupnih prostorov, skupnih delov in naprav objekta in funkcionalnega zemljišča (deratizacija, dimnikarske storitve, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in drugo). Stroške porabljene energije za poslovni prostor, ki je predmet najema, plačuje najemodajalec neposredno dobavitelju.

Najemodajalec zaračuna najemnino najemodajalcu mesečno, pri čemer najemnino najemodajalcu plačuje lastnik poslovnega prostora (občina), saj se stroški, ki bi jih moral plačevati najemodajalec zaradi obstoja obveznosti lastnika do najemodajalca iz naslova vloženih sredstev v poslovni prostor s strani najemodajalca, poračunavajo oziroma poravnavaajo z asignacijo.

Poračun najemnine v letu 2016 je znašal 728 evrov, odprta obveznost občine do Društva lokostrelcev Dravograd na dan 31. 12. 2016 je znašala 34.561 evrov (povezava s točko 2.5.3.2 tega poročila).

2.6.4.1.a Po določilu prvega odstavka 53. člena ZJF se lahko pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju. V povezavi s prvim odstavkom 15. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004⁷⁶, ki je določal, da se naročilo gradenj do vrednosti 20 milijonov tolarjev (83.459 evrov⁷⁷) brez DDV lahko oddaja po pravilih za oddajo naročil male vrednosti, bi moral naročnik za naročila gradenj v enaki ali nižji vrednosti izvesti javno naročanje po pravilih za oddajo naročil malih vrednosti v skladu s 124. členom Zakona o javnih naročilih⁷⁸ (v nadaljevanju: ZJN-1)⁷⁹.

Občina je izvedbo gradbenih del, ki so bila potrebna za dokončanje gradnje, prenesla na uporabnika in kasnejšega najemnika poslovnega prostora in jih torej ni oddala po pravilih za oddajo naročila male vrednosti oziroma drugem ustreznem postopku, določenem v ZJN-1, kar je v neskladju s prvim

⁷⁶ Uradni list RS, št. 118/02, 63/03.

⁷⁷ Kadar je v besedilu revizijskega poročila navedena denarna enota tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,64 tolarja.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00.

⁷⁹ Pri presoji smo, kljub odsotnosti pisne pogodbe o ureditvi najemnih razmerij v letu 2003, upoštevali obstoj dejanskega razmerja med občino in Društvom lokostrelcev Dravograd od 15. 6. 2003 dalje ter pri presoji nepravilnosti upoštevali predpise, ki so veljali ob nastanku razmerja.

odstavkom 53. člena ZJF, ki določa, da se pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju.

2.6.4.1.b Občinski svet je 28. 2. 2012 sprejel sklep, da se uporabnikom in najemnikom poslovnih prostorov (klubom, društvom in njihovim sekcijam) v lasti občine, s sedežem v občini, določi mesečna najemnina v višini 1 evro, obratovalni stroški pa se jim zaračunavajo po dejanski porabi. V 4. členu najemne pogodbe iz leta 2012 z društvom lokostrelcev je določeno, da se mesečna najemnina za poslovni prostor obračunava v višini 2,3 odstotka vseh obratovalnih stroškov v objektu Športni center Dravograd, ki je v lasti občine.

ZSPDSLS je v 30. členu določal, da se nepremično premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, lahko da v brezplačno uporabo z neposredno pogodbo osebam javnega prava za opravljanje javnih nalog razen javnim podjetjem ali nevladnim organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, za opravljanje dejavnosti, za katero so ustanovljene, ali socialnemu podjetju oziroma nepridobitni pravni osebi, kot je opredeljena v zakonu, ki ureja socialno podjetništvo, ki namerava poslovati kot socialno podjetje in bo začela s postopkom registracije skladno z zakonom, ki ureja socialno podjetništvo, v obsegu, ki je potreben za opravljanje dejavnosti, za katero je ustanovljena, ali mednarodnim organizacijam, katerih članica je Republika Slovenija in ki imajo na ozemlju Republike Slovenije svoj sedež, agencijo, oddelek, predstavništvo ali pisarno. V šestem odstavku 30. člena ZSPDSLS je bilo določeno, da uporabniki, ki sklenejo pogodbo o brezplačni uporabi nepremičnega premoženja, krijejo obratovalne stroške, stroške rednega vzdrževanja in druge stroške, za katere se stranki dogovorita s pogodbo.

Iz najemne pogodbe iz leta 2012 z društvom lokostrelcev ni razvidno, da bi moral najemnik kriti obratovalne stroške, temveč je najemnina opredeljena kot nadomestilo za kritje obratovalnih stroškov. Po vsebini najemna pogodba iz leta 2012 z društvom lokostrelcev predstavlja pogodbo o brezplačni uporabi, pri čemer pogoji za sklenitev neposredne pogodbe o brezplačni uporabi niso bili izpolnjeni.

Občina ni v celoti izvajala nadzora nad poslovanjem javnega zavoda DRAVIT Dravograd, saj je kot sopodpisnica najemne pogodbe iz leta 2012 z društvom lokostrelcev dopustila, da je javni zavod DRAVIT Dravograd z Društvom lokostrelcev Dravograd podpisal najemno pogodbo, ki po vsebini predstavlja neposredno pogodbo o brezplačni uporabi, čeprav pogoji za to niso bili izpolnjeni in je bila višina najemnine določena v neskladju s sklepom občinskega sveta. 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 poslovanjem pravnih oseb.

Pojasnilo občine

Občina je s sklenitvijo najemne pogodbe želela urediti zatečeno stanje, ko si je Društvo lokostrelcev Dravograd za lastne potrebe uredilo poslovni prostor za uporabo.

Ukrep občine

Občina je v predlog proračuna občine za leto 2019 vključila obveznosti za poplačilo celotnega preostalega zneska vlaganj društva. Občina je 24. 4. 2019 sprejela Pravilnik o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem, brezplačno uporabo in v občasno uporabo ter o določanju najemnin⁸⁰, ki med drugim določa postopke in pogoje za oddajo poslovnih prostorov v najem ter merila za določanje najemnin za poslovne prostore v lasti občine, za oddajo poslovnih prostorov v občasno uporabo ter merila za določanje uporabnine za poslovne prostore v lasti občine in za oddajo poslovnih prostorov v brezplačno uporabo.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 34/19.

2.6.4.2 Najemna pogodba s Kulturnim društvom godbe na pihala Ojstrica

Občina je 25. 2. 2004 s Kulturnim društvom godbe na pihala Ojstrica sklenila najemno pogodbo iz leta 2004 za najem poslovnega prostora v Športnem centru Dravograd. Po določilih 2. člena najemne pogodbe iz leta 2004 je občina dala najemniku poslovni prostor v brezplačni najem v tretji gradbeni fazi, najemnik pa se je zavezal, da opravi vsa potrebna dela za dokončanje notranjosti in polno funkcionalnost za potrebe pihalnega orkestra⁸¹. Pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas. Najemnik ima prost vstop do dvorane in pravico do brezplačne souporabe sanitarij, centralnega ogrevanja in razsvetljave v dvorani. Po določilih 6. člena najemne pogodbe iz leta 2004 se je najemnik odpovedal vsem regresnim zahtevkom iz naslova vlaganj v nepremičnino, razen če se o tem sklene poseben pisni dogovor.

30. 4. 2010 je bila opravljena cenitev poslovnega prostora, s katero je bilo ugotovljeno, da je vrednost vlaganj Kulturnega društva godbe na pihala Ojstrica znašala 43.959 evrov.

Ministrstvo za kulturo je Kulturnemu društvu godbe na pihala Ojstrica 17. 9. 2010 z odločbo podelilo status društva v javnem interesu.

Občina je 16. 10. 2012 soprodpisala najemno pogodbo iz leta 2012 s kulturnim društvom za določen čas pet let. Občina je s sklenitvijo nove najemne pogodbe razveljavila najemno pogodbo iz leta 2004.

Po določilih 4. člena najemne pogodbe iz leta 2012 s kulturnim društvom se mesečna najemnina za navedeni prostor obračunava v višini 7,7 odstotka vseh obratovalnih stroškov v objektu Športni center Dravograd, in sicer stroškov ogrevanja prostorov, vode, kanalščine, komunalnih storitev in vseh ostalih stroškov v zvezi s poslovnim prostorom, ki je predmet pogodbe, ter drugih obratovalnih stroškov za storitve v zvezi z uporabo skupnih prostorov, skupnih delov in naprav objekta in funkcionalnega zemljišča (deratizacija, dimnikarske storitve, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča). V mesečno najemnino so vključeni tudi stroški porabljene električne energije za poslovni prostor, ki je predmet najema, in se obračunajo po računu dobavitelja električne energije.

Najemodajalec zaračuna najemnino najemnejalcu mesečno, pri čemer najemnino najemodajalcu plačuje lastnik poslovnega prostora (občina), saj se stroški, ki bi jih moral plačevati najemnejalec zaradi obstoja obveznosti lastnika do najemnejalca iz naslova vloženih sredstev v poslovni prostor s strani najemnejalca, poračunavajo oziroma poravnava z asignacijo. Najemnina se začne poračunavati za marec 2012. Vrednost vlaganj Kulturnega društva godbe na pihala Ojstrica je na dan sklenitve najemne pogodbe iz leta 2012 znašala 43.959 evrov in predstavlja obveznost lastnika (občine) do najemnika.

Poračun najemnine v letu 2016 je znašal 2.025 evrov, odprta obveznost občine do Kulturnega društva godbe na pihala Ojstrica na dan 31. 12. 2016 je znašala 35.172 evrov (povezava s točko 2.5.3.2 tega poročila).

2.6.4.2.a Po določilu prvega odstavka 53. člena ZJF se lahko pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju. V povezavi s prvim odstavkom 20. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005⁸², ki

⁸¹ Zidarski ometi sten, položitev električnih instalacij za razsvetljavo, izolacija stropa in sten pod okni in tal razen estriha, ter druga obrtniška dela, kot je napeljava za centralno kurjavo in mizarska dela.

⁸² Uradni list RS, št. 130/03.

je določal, da se naročilo gradenj do vrednosti 20 milijonov tolarjev (83.459 evrov) brez DDV lahko oddaja po pravilih za oddajo naročil male vrednosti, bi moral naročnik za naročila gradenj v enaki ali nižji vrednosti izvesti javno naročanje po pravilih za oddajo naročil malih vrednosti v skladu s 124. členom ZJN-1.

Občina je izvedbo gradbenih del, ki so bila potrebna za dokončanje gradnje, prenesla na najemnika poslovnega prostora in jih torej ni oddala po pravilih za oddajo naročila male vrednosti oziroma drugem ustreznem postopku, določenem v ZJN-1, kar je v neskladju s prvim odstavkom 53. člena ZJF.

2.6.4.2.b Občinski svet je 28. 2. 2012 sprejel sklep, da se uporabnikom in najemnikom poslovnih prostorov (klubom, društvom in njihovim sekcijam) v lasti občine, s sedežem v občini, določi mesečna najemnina v višini 1 evro, obratovalni stroški pa se jim zaračunavajo po dejanski porabi.

Občina ni v celoti izvajala nadzora nad poslovanjem javnega zavoda DRAVIT Dravograd, saj je kot sopodpisnica najemne pogodbe iz leta 2012 s kulturnim društvom dopustila, da je javni zavod DRAVIT Dravograd s Kulturnim društvom godbe na pihala Ojstrica podpisal pogodbo, čeprav je bila višina najemnine določena v neskladju s sklepom občinskega sveta. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Občina je s sklenitvijo najemne pogodbe želela urediti zatečeno stanje, ko si je Kulturno društvo godbe na pihala Ojstrica za lastne potrebe uredilo poslovni prostor za uporabo.

Ukrep občine

Občina je v predlog proračuna občine za leto 2019 vključila obveznosti za poplačilo celotnega preostalega zneska vlaganj društva. Občina je 24. 4. 2019 sprejela Pravilnik o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem, brezplačno uporabo in v občasno uporabo ter o določanju najemnin, ki med drugim določa postopke in pogoje za oddajo poslovnih prostorov v najem ter merila za določanje najemnin za poslovne prostore v lasti občine, za oddajo poslovnih prostorov v občasno uporabo ter merila za določanje uporabnine za poslovne prostore v lasti občine in za oddajo poslovnih prostorov v brezplačno uporabo.

3. MNENJE

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

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Občina Dravograd 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 in sklepom občinskega sveta 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;
- v kadrovskem načrtu ni prikazala vseh zahtevanih podatkov, kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.1.1.b;
- obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah in Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.1.c;
- poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom posredovano prepozno in ni popolno; izplačala je več sredstev, kot jih je imela načrtovanih na proračunskih postavkah; v proračunu za leto 2016 ni načrtovala investicijskih izdatkov v znesku 108.623 evrov; enemu prejemniku tekočih transferov je dodelila in izplačala sredstva v znesku 350 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; ni v celoti izvajala nadzora nad poslovanjem javnega zavoda DRAVIT Dravograd; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.2.a, 2.1.2.b, 2.1.3.a, 2.3.3.a, 2.4.2.c, 2.6.4.1.b in 2.6.4.2.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – točke 2.1.5.a, 2.3.1.b, 2.3.2.b, 2.3.4.a, 2.3.5.b in 2.3.6.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – točka 2.3.3.b;
- obvestilo o oddaji javnega naročila je v objavo poslala prepozno; vrednost javnega naročila je razdelila in se izognila postopku javnega naročanja (izvajalcu je v letu 2016 plačala 49.439 evrov); navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točki 2.3.1.a in 2.3.5.a;
- aneks za dodatna dela v znesku 36.466 evrov je sklenila na dan zaključka del, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.3.2.a;

- s pogodbo je bilo dogovorjeno predplačilo, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji, kar je v neskladju z določili Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.3.6.a;
- objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija ter zapisnik o odpiranju vlog na področju športa niso vsebovali vseh obveznih sestavnih delov; komisija vlagateljev nepopolnih vlog k dopolnitvi ni pozvala pisno; županja prejemnikom sredstev ni izdala sklepov o izboru; 18 nepridobitnim organizacijam in ustanovam na različnih področjih delovanja je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 3.430 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis, in s prejemniki ni sklenila pogodb o dodelitvi sredstev; 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, 0, 2.4.2.a in 2.4.2.b;
- sedmim izvajalcem športnih programov je poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa za šport, dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.464 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis in ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; navedeni ravnanji sta bili v neskladju z Zakonom o športu – točki 2.4.1.f in 2.4.1.g;
- osmim izvajalcem kulturnih programov je poleg sredstev, ki jih je dodelila na podlagi javnega razpisa na področju kulture, na podlagi njihovih vlog dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.899 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv in ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.4.2.d in 2.4.2.e;
- s sklenitvijo pogodb, s katerimi je dogovorila obročno plačilo nakupa opreme in plačilo investicijskih vlaganj se je dolgoročno zadolžila, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 8.819 evrov) in ne da bi upoštevala predpisane postopke zadolževanja občin, kar je bilo v neskladju z Zakonom o financiranju občin, Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin in Pravilnikom o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin – točki 2.5.3.1.a in 2.5.3.2.a;
- od osmih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.5.5.a;
- v Odloku o financiranju krajevnih skupnosti v Občini Dravograd ni določila načina izvajanja nalog, ki jih je prenesla na krajevne skupnosti, kar je v neskladju z Zakonom o lokalni samoupravi – točka 2.6.1.a;
- ni izpolnila pogoja za pridobitev kapitalske naložbe v družbi Črneški gaj, d. o. o v znesku 750 evrov in pridobila stavbno pravico za gradnjo objekta za naloge, ki niso opredeljene z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi (odplačila v letu 2016 v znesku 6.479 evrov); navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.6.2.a, 2.6.2.b in 2.6.2.c;
- pri izvajanju projekta gradnje večnamenske dvorane z ustanovitvijo stavbne pravice in najemom objekta v letu 2010 ni izvedla ustreznega postopka (najemodajalcu je v letu 2016 plačala 392.797 evrov), kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju ter predpisi, ki urejajo zadolževanje občin (Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin, Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 in Pravilnik o postopkih zadolževanja občin) – točke 2.6.3.a, 2.6.3.b in 2.6.3.d;
- ni določila skrbnika pravnega posla za projekt gradnje večnamenske dvorane, kar je bilo v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 2.6.3.e;
- ni izvedla postopkov oddaje javnih naročil za investicijsko vlaganje v nepremično premoženje (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 2.753 evrov), kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.6.4.1.a in 2.6.4.2.a.

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

4. PRIPOROČILA

Občini Dravograd priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter več pozornosti nameni določanju ciljev in strategij ter spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri izvedbi javnih naročil;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri zagotavljanju pravočasnega plačevanja obveznosti iz proračuna;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- okrepi nadzor nad poslovanjem krajevnih skupnosti.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Dravograd, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si