



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Markovci



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 Markovci

Številka: 324-12/2017/17

Ljubljana, 22. decembra 2017

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Markovci 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 in zadolževanje*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Markovci 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 in zadolževanje.

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

- proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno, poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna ne vsebuje obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; župan kljub pomembnim odstopanjem med sprejetim proračunom in dejansko realizacijo ni predlagal rebalansa proračuna;
- javnim uslužbencem je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog izplačala 726 evrov več, kot je bilo dovoljeno; javni uslužbenki je za opravljeno delo obračunala in izplačala dodatek za stalno pripravljenost namesto dodatka za delo v delovnem času, ki je zanjo manj ugoden;
- prevzela je za 342 evrov več obveznosti, kot je bila dogovorjena z naročilnicama; od izvajalca ni pridobila zavarovalne police o zavarovanju odgovornosti in bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku; v dveh primerih pred sklenitvijo pogodbe od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika;
- objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija na področju športa nista vsebovali vseh obveznih sestavnih delov; strokovna komisija pri pripravi predloga razdelitve dela tekočih transferov na področju športa v znesku 178 evrov ni upoštevala meril, določenih v razpisni dokumentaciji; s tremi izvajalci športnega programa je sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, v pogodbe pa ni vključila protikorupcijske klavzule;
- besedilo javnega razpisa na področju kulture ni vsebovalo vseh obveznih sestavnih delov; razpisni rok za prijavo na javni razpis na področju kulture je bil krajši od enega meseca;
- od petih javnih zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, ni pravočasno pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu.....	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	12
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	12
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	12
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	13
2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	14
2.1.4 Cilji proračuna in načela ZJF	14
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	17
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	20
2.2.2 Stalna pripravljenost.....	22
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	24
2.3.1 Sanacija fasade na objektu Večnamenski center Sobotinci	26
2.3.2 Demontaža obstoječih ter dobava in montaža novih svetilk na Osnovni šoli Markovci in izgradnja javne razsvetljave v Bukovcih.....	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 področju kulture	29
2.4.3 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam	30
2.5 ZADOLŽEVANJE	30
2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštrev občine.....	30
2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	30
2.5.3 Poročanje o zadolžitvi.....	30
2.5.4 Primerjava stanja dolga	31

3. MNENJE	32
4. PRIPOROČILA	34

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Markovci (v nadaljevanju: občina) v letu 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 30. 1. 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 ter zadolževanje. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2016.

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-12/2017/2.

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	4.012
Ustanovitev	1998
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	11 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Podatki o delovanju nadzornega odbora so predstavljeni v tabeli 2.

Tabela 2: Podatki o delovanju nadzornega odbora

Datum imenovanja	24. 11. 2014
Število sej v letu 2016	3
Število izdanih poročil v letu 2016	1
Poročilo o opravljenem delu	Ne

Vir: podatki občine.

Občina ima devet ožjih delov (vaških skupnosti), ki nimajo statusa pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica štirih javnih zavodov.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 in primerjava z letom 2015 so prikazani v tabeli 3.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 31. 12. 2016], 30. 8. 2017.

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

Tabela 3: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2015

Postavka	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	2.192.750	59,0	2.139.987	43,4	102
Nedavčni prihodki	1.337.117	35,9	1.890.556	38,3	71
Kapitalski prihodki	15.619	0,4	2.002	0	780
Prejete donacije	0	0	0	0	/
Transforni prihodki	174.278	4,7	901.402	18,3	19
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0	0	0	/
Vsi prihodki BPO	3.719.764	100,0	4.933.947	100,0	75
Tekoči odhodki	886.754	27,9	965.300	20,7	92
Tekoči transferi	1.484.797	46,8	1.457.606	31,2	102
Investicijski odhodki	592.981	18,7	1.249.319	26,7	47
Investicijski transferi	208.888	6,6	999.450	21,4	21
Vsi odhodki BPO	3.173.420	100,0	4.671.675	100,0	68
Proračunski presežek, primanjkljaj	546.344	/	262.272	/	208
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	0	/	0	/	/
Odplačila dolga	0	/	0	/	/
Saldo računa financiranja	0	/	0	/	/
Sprememba stanja na računih	546.344	/	262.272	/	208

Vira: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Markovci za leto 2015⁸ in Zaključni račun proračuna Občine Markovci za leto 2016⁹.

⁸ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 32/16.

⁹ Uradno glasilo slovenskih občin; št. 20/17; objavljena je informacija, da je Zaključni račun proračuna Občine Markovci za leto 2016 sprejet.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leto 2016 so predstavljene v tabeli 4.

Tabela 4: Proračunski akti za leto 2016

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem glasilu slovenskih občin, št.
Odlok o proračunu Občine Markovci za leto 2016	16. 12. 2015	68/15
Zaključni račun proračuna Občine Markovci za leto 2016	12. 4. 2017	20/17

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 bil odgovorna oseba Milan Gabrovec, župan občine.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2016 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost poslovanja na petih 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 ter
- zadolževanje.

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

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

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

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

2.1.1.a Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹² v drugi alineji 3. člena določa, da se funkcionalna klasifikacija uporablja pri pripravi predloga državnega in občinskih proračunov ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Občina proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z drugo alinejo 3. člena Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov.

2.1.1.b V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹³ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

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

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

¹² Uradni list RS, št. 43/00.

¹³ 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.

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

2.1.1.c V skladu s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna vključuje poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki.

Čeprav iz zaključnega računa proračuna izhajajo pomembnejša odstopanja med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki (povezava s točko 2.1.4 tega poročila), poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna ne vsebuje obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, kar je v neskladju s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

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

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje ocene uspeha pri doseganju ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce¹⁴, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih in pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2017 pripravila opis poslovnih procesov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine, z opredelitvijo osnovnih aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

V 63. členu ZJF je med drugim določeno, da župan v juliju poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta.

¹⁴ V večini primerov vsebuje le splošno oceno po proračunskih postavkah, da je bila občina pri doseganju ciljev uspešna.

Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Markovci v prvem polletju 2016 je bilo 2. 8. 2016 posredovano občinskim svetnikom po elektronski pošti, na dnevni red seje občinskega sveta pa ni bilo uvrščeno, kar pomeni, da občinski svet poročila o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta tudi ni obravnaval na seji občinskega sveta. Določilo 63. člena ZJF o poročanju župana občinskemu svetu po našem mnenju vključuje tudi umestitev in obravnavo poročila na seji občinskega sveta, zato je bila zahteva iz 63. člena ZJF s posredovanjem poročila občinskim svetnikom le delno izpolnjena. Obravnava Poročila o izvrševanju proračuna Občine Markovci v prvem polletju 2016 bi bila potrebna, ker so se že ob polletju kazala bistvena odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi prihodki, občina pa ni sprejela rebalansa proračuna, ter je tudi ob koncu leta prišlo do občutnih odstopanj med realiziranimi prihodki proračuna in načrtovanimi prihodki v sprejetem proračunu in veljavnem proračunu¹⁵ za leto 2016 ter do občutnih odstopanj med realiziranimi odhodki proračuna in načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu in veljavnem proračunu za leto 2016 (povezava s točko 2.1.4.a tega poročila).

2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

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

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

Ukrep občine

Župan je 31. 3. 2017 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za drugo trimesečje leta 2017.

2.1.4 Cilji proračuna in načela ZJF

2.1.4.a V 2. členu ZJF so navedeni cilji proračuna in načela, ki jih je treba upoštevati pri pripravi in izvrševanju proračuna. V tretjem odstavku 2. člena ZJF je poudarjeno, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Osmi in deveti odstavek 2. člena ZJF določata, da proračun sprejme občinski svet, in sicer pred začetkom posameznega leta za leto, ki je enako koledarskemu, enajsti odstavek 2. člena ZJF pa, da se obveznosti proračuna prevzemajo in izplačujejo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom. Iz teh štirih odstavkov izhaja načelo predhodne potrditve proračuna, katerega temeljna zahteva je, da je občinski svet s sprejemom proračuna celovito seznanjen z načrtovanimi prihodki in odhodki proračuna, saj z njegovim sprejemom potrdi porabo sredstev. Ker pogosto prihodkov in odhodkov proračuna ni mogoče dovolj natančno načrtovati v času sprejema proračuna, ZJF določa tudi možnost sprememb proračuna med proračunskim letom z rebalansom proračuna¹⁶, s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnesajo (šesti odstavek 40. člena ZJF). Rebalans proračuna je zaradi upoštevanja načela predhodne potrditve proračuna po naši oceni treba pripraviti, ko ocena izvršitve tekočega proračuna pomembno odstopa od sprejetega proračuna. Postopek priprave sprememb in rebalansa proračuna občine v skladu s 40. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja določi občina s svojimi akti. V 100. členu Statuta Občine Markovci¹⁷ v povezavi z njegovim 97. členom je določeno, da mora župan predlagati občinskemu svetu rebalans proračuna, če se

¹⁵ Veljavni proračun predstavlja sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom.

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

¹⁷ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/06, 26/09.

med izvajanjem proračun ne more uravnovesiti, sprejme pa ga občinski svet z odlokom in po postopku, ki ga določa poslovnik občinskega sveta. V 97. členu Poslovnika Občinskega sveta Občine Markovci¹⁸ je določeno, da lahko župan med letom predlaga rebalans proračuna občine, ki ga sprejme občinski svet. Predlog rebalansa proračuna občine obravnavajo delovna telesa občinskega sveta, vendar o njem ni javne razprave. V 97. členu Poslovnika Občinskega sveta Občine Markovci v povezavi z njegovim 93. členom je določeno, da lahko člani občinskega sveta vložijo amandmaje k rebalansu proračuna, ki morajo biti predloženi županu v pisni obliki tri delovne dni pred sejo občinskega sveta in morajo upoštevati pravilo o ravnovesju med proračunskimi prejemki in izdatki.

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

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

Vrsta prihodka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Izvršeni proračun v evrih	Razlika v evrih	Razlika v evrih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(4)	(6)=(3)-(4)	(7)=(4)/(2)*100	(8)=(4)/(3)*100
Davčni prihodki	2.207.564	2.207.564	2.192.750	14.814	14.814	99	99
Nedavčni prihodki	1.262.070	1.297.347 ¹⁾	1.337.117	(75.047)	(39.770)	106	103
Kapitalski prihodki	0	0	15.619	(15.619)	(15.619)	/	/
Prejete donacije	0	0	0	0	0	/	/
Transferni prihodki	1.990.224	1.990.224	174.278	1.815.946	1.815.946	9	9
Skupaj	5.459.858	5.495.135¹⁾	3.719.764	1.740.094	1.775.371	68	68

Opomba: ¹⁾ Občina je v letu 2016 unovčila garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in izkazala namenski prejemek v znesku 35.277 evrov, zato so nedavčni prihodki veljavnega proračuna višji od nedavčnih prihodkov sprejetega proračuna.

Vira: Odlok o proračunu Občine Markovci za leto 2016 in Zaključni račun proračuna Občine Markovci za leto 2016.

V BPO sprejetega proračuna občine za leto 2016 so prihodki načrtovani v znesku 5.459.858 evrov, v veljavnem proračunu za leto 2016 so prihodki načrtovani v znesku 5.495.135 evrov, v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016 pa so izkazani v znesku 3.719.764 evrov, kar je 68,1 odstotka načrtovanih prihodkov v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 oziroma 67,7 odstotka načrtovanih prihodkov v BPO veljavnega proračuna za leto 2016. Realizirani prihodki so za 1.740.094 evrov oziroma 31,9 odstotka manjši

¹⁸ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/06, 26/09, 41/10, 2/13.

od načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu in za 1.775.371 evrov oziroma 32,3 odstotka manjši od načrtovanih prihodkov v veljavnem proračunu. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki je pri transfernih prihodkih, ki so za 1.815.946 evrov oziroma 91,2 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem in veljavnem proračunu.

Iz poročila o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 izhaja, da so realizirani prihodki bistveno manjši od načrtovanih, in sicer v višini 32,8 odstotka glede na veljavni proračun. Največje odstopanje je pri transfernih prihodkih, ki so bili realizirani v višini 3,7 odstotka glede na veljavni proračun. Čeprav so nastala pomembna odstopanja tudi v zaključnem računu proračuna, niso navedena pojasnila razlogov za odstopanja (povezava s točko 2.1.1.c tega poročila).

Primerjava realiziranih odhodkov proračuna z načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu in veljavnem proračunu za leto 2016 je prikazana v tabeli 6.

Tabela 6: Primerjava realiziranih odhodkov proračuna z načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu in veljavnem proračunu za leto 2016

Vrsta odhodka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Izvršeni proračun v evrih	Razlika v evrih	Razlika v evrih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(4)	(6)=(3)-(4)	(7)=(4)/(2)*100	(8)=(4)/(3)*100
Tekoči odhodki	1.366.041	1.294.327	886.754	479.287	407.573	65	69
Tekoči transferi	1.614.302	1.613.779	1.484.797	129.505	128.982	92	92
Investicijski odhodki	3.178.726	3.314.467	592.981	2.585.745	2.721.486	19	18
Investicijski transferi	241.005	212.778	208.888	32.117	3.890	87	98
Skupaj	6.400.074	6.435.351¹⁾	3.173.420	3.226.654	3.261.931	50	49

Opomba: ¹⁾ Po sprejemu proračuna je bil vplačan namenski prejemek v znesku 35.277 evrov, ki je zahteval sorazmeren namenski izdatek, ki v sprejetem proračunu ni bil načrtovan, zato je bil obseg izdatkov veljavnega proračuna povečan v višini namenskih prejemkov.

Vira: Odlok o proračunu Občine Markovci za leto 2016 in Zaključni račun proračuna Občine Markovci za leto 2016.

V BPO sprejetega proračuna občine za leto 2016 so odhodki načrtovani v znesku 6.400.074 evrov, v veljavnem proračunu za leto 2016 v znesku 6.435.351 evrov, v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016 pa so izkazani v znesku 3.173.420 evrov, kar je 49,6 odstotka načrtovanih odhodkov v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 oziroma 49,3 odstotka načrtovanih odhodkov v BPO veljavnega proračuna za leto 2016. Realizirani odhodki so za 3.226.654 evrov oziroma 50,4 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu in za 3.261.931 evrov oziroma 50,7 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu, največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi odhodki pa je pri tekočih odhodkih in investicijskih odhodkih. Tekoči odhodki so za 479.287 evrov oziroma 35,1 odstotka manjši

od načrtovanih v sprejetem proračunu in za 407.573 evrov oziroma 31,5 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu, investicijski odhodki pa so za 2.585.745 evrov oziroma 81,3 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu in za 2.721.486 evrov oziroma 82,1 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu.

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

- v poročilu o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 so že bila ugotovljena bistvena odstopanja med načrtovanimi in izvršenimi prihodki, ki so kazala na nerealno načrtovane prihodke, saj je bilo realizirano le 32,8 odstotka načrtovanih prihodkov v BPO sprejetega proračuna za leto 2016, kljub temu pa občina ni sprejela oziroma ni niti načrtovala sprejetja rebalansa proračuna;
- odhodki za leto 2016 so bili s proračunom načrtovani v znesku 6.400.074 evrov, dejansko pa so bili v letu 2016 izvršeni v znesku 3.173.420 evrov, kar je le 49,6 odstotka prvotno načrtovanih.

Župan kljub pomembnim odstopanjem med sprejetim proračunom in dejansko realizacijo ni predlagal rebalansa proračuna, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 100. člena Statuta Občine Markovci, ki določa, da župan predlaga rebalans proračuna, če se med izvajanjem proračuna občine ne more uravnovesiti.

Pomembna odstopanja med sprejetim proračunom in dejansko realizacijo kažejo na to, da so bila sredstva v proračunu za leto 2016 načrtovana v previsokih zneskih, občina pa jih, ker ni sprejela rebalansa proračuna, ni uravnotežila glede na podatke o nizki realizaciji prihodkov. Občina v procesu sprejemanja, spreminjanja in izvrševanja proračuna ni v celoti upoštevala načela učinkovitosti proračuna, ki ga zahteva tretji odstavek 2. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Do odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi prihodki v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016 je prišlo, ker občina ni pridobila sredstev iz državnega proračuna, saj ministrstva niso izvedla razpisov, na katere bi se občina lahko prijavila s posameznimi projekti, za katere je občina v proračunu za leto 2016 načrtovala sofinanciranje iz državnega proračuna (namakalni sistem kmetijskih zemljišč, krožno križišče, podjetniški inkubator ter izgradnja kanalizacije in obnova vodovoda Nova vas). Odhodki so bili realizirani v nižjem znesku, ker niso bile izvedene investicije, ki so bile načrtovane v proračunu za leto 2016 in za katere je občina predvidevala sofinanciranje iz državnega proračuna.

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 13.820 evrov (od tega odhodki za delovno uspešnost v znesku 1.407 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 12.413 evrov), kar predstavlja 0,4 odstotka¹⁹ vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

¹⁹ 13.820 evrov / 3.173.420 evrov * 100 = 0,4 odstotka.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju²⁰ (v nadaljevanju: ZSPJS) v prvem odstavku 5. člena določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

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

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

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

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

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

V tabeli 7 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače²¹ javnih uslužbencev.

²⁰ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11-ORZSPJS49a, 46/13, 50/14, 82/15.

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

Tabela 7: Podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače javnih uslužbencev

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	10
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	9 ¹⁾
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	198.018
• osnovne plače	140.787
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	17.665
• delovna uspešnost	1.407
• dodatki	12.413
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	25.746
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca občine, v evrih	49

Opomba: ¹⁾ Občina v letu 2017 ne načrtuje zaposlitve na nezasedeno delovno mesto.

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 198.018 evrov, kar predstavlja 49 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 3,4 evra²².

Občina je 4. 1. 2016 sprejela Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Markovci²³. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemiziranih deset delovnih mest, od tega devet 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 8 so prikazani podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih.

²² 13.820 evrov / 4.030 prebivalcev = 3,4 evra.

²³ Št. 100-0015/2016 z dne 4. 1. 2016.

Tabela 8: Podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih

Tarifni/ plačni razred	Število javnih uslužbencev	Osnovne plače v evrih	Dodatek za delovno dobo v evrih	Drugi dodatki k plači v evrih	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih	Skupaj v evrih	Delež drugih dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(4)+(5)+(6)	(8)=(5)+(6)/(7)*100
VII/1							
41–46	1	30.975	2.815	0	257	34.047	0,8
33–38	2	40.331	2.496	319	457	43.603	1,8
27–32	1	15.124	747	1.799	229	17.899	11,3
VI							
24–29	1	14.783	1.228	0	232	16.243	1,4
V							
22–27	1	13.350	1.072	0	232	14.654	1,6
III							
7–12	2	17.649	1.179	0	0	18.828	/
II							
7–12	1	8.575	517	241	0	9.333	2,6
Skupaj	9	140.787	10.054	2.359	1.407	154.607	2,4

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

Vir: podatki občine.

2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Odhodki za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.407 evrov, kar predstavlja 0,9 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Po določilih 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence²⁴ se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

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

²⁴ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

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

Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju²⁵ (v nadaljevanju: ZUPPJS16) 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 9 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.

Tabela 9: Podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

	Leto 2016
Znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, v evrih	1.407
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	0,9
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	6
• število prejemnikov 1 mesec v letu	6
delež prejemnikov 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	66,7
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	0
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	0
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	0

Vir: podatki občine.

Na podlagi podatkov, predstavljenih v tabeli 9, in zneskov, izplačanih posameznim prejemnikom, je bilo ugotovljeno, da:

- je en mesec v letu 2016 plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejelo šest od skupaj devetih javnih uslužbencev ali 66,7 odstotka javnih uslužbencev;

²⁵ Uradni list RS, št. 90/15.

- je povprečni letni znesek in tudi mesečni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2016 znašal 235 evrov;
- je javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 257 evrov.

2.2.1.a Občina je imela v letu 2016 ob upoštevanju določil 22.d člena ZSPJS 1.702 evra prihrankov sredstev za plače zaradi odsotnosti javnega uslužbenca²⁶ ter bi lahko na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZUPPJS16 za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog porabila 681 evrov²⁷.

Občina je v letu 2016 javnim uslužbencem za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog izplačala 726 evrov²⁸ več, kot je bilo dovoljeno (2,1-krat²⁹ več, kot je 40 odstotkov sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu ZSPJS), kar je v neskladju s tretjim odstavkom 6. člena ZUPPJS16.

Ukrep občine

Občina je v letu 2017 vzpostavila sistem spremljanja prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali zaradi nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte, s katerim bo zagotavljala izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog samo do višine, ki je določena z ZSPJS in Zakonom o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2017 in drugih ukrepih v javnem sektorju³⁰.

2.2.2 Stalna pripravljenost

Občina je v letu 2016 javnemu uslužbencu izplačala dodatek za stalno pripravljenost v skupnem znesku 1.799 evrov, kar predstavlja 1,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

ZSPJS v tretjem odstavku 32. člena določa, da javnim uslužbencem pripada tudi dodatek za stalno pripravljenost, ter v četrtem odstavku istega člena, da dodatki iz tretjega odstavka 32. člena pripadajo javnemu uslužbencu le za čas, ko dela v času, ki je manj ugoden.

46. člen Kolektivne pogodbe za javni sektor³¹ (v nadaljevanju: KPJS) določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za čas stalne pripravljenosti v višini 20-odstotne urne postavke osnovne plače ter da se javnemu uslužbencu čas stalne pripravljenosti ne šteje v delovni čas.

V skladu z Razlago Kolektivne pogodbe za javni sektor³² stalna pripravljenost pomeni dosegljivost javnega uslužbenca zaradi potrebe prihoda na delo izven njegovega delovnega časa.

²⁶ Javni uslužbenec je bil na bolniški odsotnosti od 1. 6. 2016 do 12. 8. 2018.

²⁷ 1.702 evra * 40 odstotkov = 681 evrov.

²⁸ 1.407 evrov – 681 evrov = 726 evrov.

²⁹ 1.407 evrov / 681 evrov = 2,1 evra.

³⁰ Uradni list RS, št. 88/16.

³¹ Uradni list RS, št. 57/08.

³² Uradni list RS, št. 112/08.

ZSPJS in KPJS posebnih pogojev in meril za odreditev stalne pripravljenosti ne določata.

Vsebine nalog, za katere se lahko odredi stalna pripravljenost, predpisi vedno izrecno ne določajo oziroma potreba po zagotovitvi stalne pripravljenosti vedno neposredno ne izhaja iz opisa pristojnosti oziroma nalog organa.

Občina je organ, ki mora z namenom opravljanja lokalnih zadev javnega pomena svoje delo organizirati tako, da se naloge izvajajo nemoteno in v predvidenem obsegu, kar se uresničuje z ustrežno organizacijo dela.

Institut stalne pripravljenosti moramo vedno obravnavati restriktivno, zaradi česar je, upoštevajoč položaj, pristojnosti in naloge občine ter vsebino posamezne naloge, treba presoditi, ali je odreditev stalne pripravljenosti za posamezne javne uslužbenke res potrebna in nujna.

2.2.2.a Občina je javni uslužbenki, ki je bila zaposlena na delovnem mestu svetovalec, odredila stalno pripravljenost s sklepi³³, ki jih je izdala na podlagi 46. člena KPJS. V sklepih je občina določila, da bo javna uslužbenka v času stalne pripravljenosti³⁴ dosegljiva za službene obveznosti, ki zajemajo odklepanje občinske stavbe, postrežbo na delovnih sestankih v popoldanskih in večernih urah ter ob sobotah na raznih svečanostih in protokolarnih srečanjih, ki pa niso v opisu delovnih nalog delovnega mesta, ki ga zaseda³⁵. KPJS ne določa, kdaj oziroma zaradi katerih razlogov je stalno pripravljenost v občini dopustno odrediti. Kljub temu pa ocenjujemo, da narava dela, za katero je bila javni uslužbenki odrejena stalna pripravljenost in izplačan dodatek za stalno pripravljenost, ni takšna, da bi ji dodatek za stalno pripravljenost pripadal (seje organov občine, dogodki v občinski stavbi in razne svečanosti so načrtovane več dni pred dogodkom, zato v teh primerih ne gre za nepredvidene oziroma nujne dogodke), temveč bi občina morala za čas opravljenega dela javni uslužbenki prerazporediti delovni čas ali pa ji, če so bili izpolnjeni pogoji, odrediti nadurno delo, namesto da ji je odredila stalno pripravljenost.

Kljub temu da se v skladu s 46. členom KPJS čas stalne pripravljenosti ne všteva v delovni čas, je delavec v času stalne pripravljenosti vseeno na razpolago delodajalcu, kar posega v njegov prosti čas. Avtonomija razporeditve prostega časa posameznega uslužbenca (na primer izbira aktivnosti, s katerimi se lahko ukvarja) je z odreditvijo stalne pripravljenosti bistveno zmanjšana. Ob upoštevanju, da je bila javni uslužbenki odrejena stalna pripravljenost vseh 12 mesecev leta 2016 (šest dni na teden) in da je morala biti v času stalne pripravljenosti vsak trenutek dosegljiva delodajalcu zaradi potrebe prihoda na delo izven njenega delovnega časa, ocenjujemo, da je bila javni uslužbenki bistveno okrnjena pravica do odmora in počitka.

2.2.2.b Iz evidence o številu prihodov javne uslužbenke na delo v času stalne pripravljenosti in številu opravljenih ur za leto 2016 je razvidno, da je javna uslužbenka v času stalne pripravljenosti na občini

³³ Sklep št. 100-2/2008 z dne 30. 1. 2009, ki je veljal do 31. 3. 2016, in sklep št. 102-03/05-16 z dne 30. 3. 2016, ki velja od 1. 4. 2016.

³⁴ Čas stalne pripravljenosti je do 31. 3. 2016 trajal od ponedeljka do petka od 15. do 21. ure in v soboto od 8. do 18. ure, od 1. 4. 2016 pa od ponedeljka do petka od 18. do 21. ure in ob sobotah od 13. do 18. ure.

³⁵ Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Markovci in katalog delovnih mest, ki je njena priloga.

izvajala naloge 36-krat oziroma v povprečju trikrat na mesec ter opravila 26 ur dela, pri čemer opravljene ure ob vseh prihodih niso bile evidentirane, zato ni bilo mogoče ugotoviti števila vseh opravljenih ur.

Javna uslužbenka je v času stalne pripravljenosti opravila najmanj 26 ur dela izven rednega delovnega časa, zato ji za čas dejansko opravljenega dela pripada plačilo dodatka za delo v delovnem času, ki je zanjo manj ugoden. Občina je tudi za čas dejansko opravljenih ur dela izven rednega delovnega časa javni uslužbenki obračunala in izplačala dodatek za stalno pripravljenost namesto dodatka za delo v delovnem času, ki je zanjo manj ugoden³⁶, kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZSPJS.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 592.981 evrov, kar predstavlja 18,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

V tabeli 10 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave.

Tabela 10: Podatki o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznanitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	11	64.482	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	2	12,7	/	/	/	/
Naročilnice	523	349.691	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	96,1	68,9	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	3	49.343	1	847.068	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0,6	9,7	100	100	/	/
Naročilnice	7	44.034	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	1,3	8,7	/	/	/	/
Skupaj	544	507.550	1	847.068	0	0

Vir: podatki občine.

³⁶ Občina bi morala javni uslužbenki prerazporediti delovni čas ali pa ji, če so bili izpolnjeni pogoji, odrediti nadurno delo.

Po podatkih občine je bil od skupaj 545 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljen en postopek v skupni vrednosti 847.068 evrov, kar predstavlja 62,5 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 544 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 507.550 evrov, ki po številu predstavljajo 99,8 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 37,5 odstotka vseh postopkov, ni preseglo vrednosti³⁷, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju³⁸, od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju³⁹ v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

V tabeli 11 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 11: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2016	Realizirani znesek v letu 2016	Vrednost po osnovni pogodbi/naročilnici	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/naročilnice
				vrednost	delež ³⁾	
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih
Sekundarna kanalizacija Bukovci ⁴⁾	210.374	208.922	209.155 ⁵⁾	/	/	209.155
Izgradnja kanalizacije in obnova vodovoda Nova vas	1.213.112	/	/ ⁶⁾	/	/	/
Ureditev urbanega parka vaškega središča v Bukovcih	40.042	19.429	19.429	/	/	19.429
Izgradnja vodovodnega omrežja in fontane na pokopališču v Markovcih	5.512	5.291	5.455	/	/	5.455
Sanacija fasade na objektu Večnamenski center Sobotinci	36.016	32.365	34.285	/	/	34.285
Izgradnja javne razsvetljave v Stojncih	15.300	1.316	1.316	/	/	1.316

³⁷ Do 31. 3. 2016 je veljalo 20.000 evrov za blago in storitve in 40.000 evrov za gradnje, od 1. 4. 2016 na splošnem področju 20.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektne 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 projektne natečaj, 100.000 evrov za javna naročila gradenj in milijon evrov za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev (vse vrednosti so brez DDV).

³⁸ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

³⁹ Uradni list RS, št. 91/15.

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2016	Realizirani znesek v letu 2016	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice
				vrednost	delež ³⁾	
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih
Izgradnja javne razsvetljave v Bukovcih	29.857	13.661	13.620	/	/	13.620
Izdelava ponikalnice	22.393	1.696	1.696	/	/	1.696
Obnova pisarniških prostorov	21.639	6.549	7.469	/	/	7.469
Popravilo temelja v Bukovcih	14.000	4.970	4.970	/	/	4.970
Dobava in montaža svetil v občinski zgradbi	9.100	8.136	8.564	/	/	8.564
Demontaža obstoječih ter dobava in montaža novih svetilk na Osnovni šoli Markovci	30.060	16.387	16.086	/	/	16.086

Opombe: ¹⁾ Veljavni proračun.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2016.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Brez DDV na podlagi 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost⁴⁰.

⁵⁾ Pogodba je bila sklenjena v letu 2015.

⁶⁾ Investicija do 31. 12. 2016 še ni bila zaključena.

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

2.3.1 Sanacija fasade na objektu Večnamenski center Sobetinci

Občina je 13. 10. 2016 z izvajalcem LESAM, d. o. o. sklenila gradbeno pogodbo za sanacijo fasade na objektu Večnamenski center Sobetinci v vrednosti 34.285 evrov (v skladu s prejetim ponudbenim predračunom). V letu 2016 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 32.365 evrov.

2.3.1.a V 7. členu pogodbe je med drugim določeno, da izvajalec najkasneje v roku 10 dni od pričetka del dostavi občini zavarovalno polico o zavarovanju odgovornosti v skladu s 33. členom Zakona o graditvi objektov⁴¹ najmanj v višini pogodbene vrednosti.

Občina od izvajalca ni pridobila zavarovalne police o zavarovanju odgovornosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

⁴¹ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05-popr.), 126/07, 108/09, 57/12, 110/13, 19/15.

2.3.1.b V 19. členu pogodbe je med drugim določeno, da izvajalec ob primopredaji občini izroči bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku treh let od dneva primopredaje v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti in rokom veljavnosti 10 dni po poteku garancijskega obdobja.

Občina od izvajalca ni pridobila bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrep občine

Občina je večkrat ustno in pisno pozvala izvajalca k predložitvi bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku, nazadnje 4. 5. 2017. Občina je zadržala izplačilo dela končne situacije v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti, dokler ne bo prejela bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku.

2.3.2 Demontaža obstoječih ter dobava in montaža novih svetilk na Osnovni šoli Markovci in izgradnja javne razsvetljave v Bukovcih

Občina je izvajalcu EMITT, d. o. o. izdala naročilnici (v skladu s prejetima ponudbenima predračunoma), in sicer:

- 18. 2. 2016 za demontažo obstoječih ter dobavo in montažo novih svetilk na Osnovni šoli Markovci v vrednosti 16.086 evrov; v letu 2016 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 16.387 evrov;
- 1. 4. 2016 za izgradnjo javne razsvetljave v Bukovcih v vrednosti 13.620 evrov; v letu 2016 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 13.661 evrov.

2.3.2.a Občina je s prevzemom obveznosti v skupnem znesku 342 evrov za več dela, ki niso bila naročena z naročilnicama, ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.3.2.b Občina pred izdajo naročilnic ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju s šestim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁴² (v nadaljevanju: ZIntPK), ki določa, da morata organ ali organizacija javnega sektorja, ki morata postopke javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV od ponudnika zaradi zagotovitve transparentnosti posla in preprečitve korupcijskih tveganj pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

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 200.290 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 202.690 evrov, kar predstavlja 6,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.3.a tega poročila.

⁴² Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi gasilskim društvom v skupnem znesku 71.992 evrov, tekoči transferi na področju športa v znesku 60.000 evrov in tekoči transferi na področju kulture v znesku 40.000 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁴³ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so za sklenitev neposredne pogodbe izpolnjeni vsi predpisani pogoji. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se pravilnik ne uporablja, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je v letu 2016 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla tri javne razpise.

2.4.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 57.600 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa, so v letu 2016 znašali 60.000 evrov, kar predstavlja 29,6 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.3.a tega poročila.

Občina je 4. 1. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje programov športa v Občini Markovci za leto 2016 (v nadaljevanju: javni razpis za šport). Na podlagi javnega razpisa za šport in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina šestim izvajalcem programov športa dodelila in v letu 2016 izplačala 60.000 evrov.

2.4.1.a Objava javnega razpisa za šport ni vsebovala obdobja, v katerem morajo biti dodeljena sredstva porabljena, in datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.4.1.b Razpisna dokumentacija ni vsebovala vzorca pogodbe, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

Ukrepi občine

Občina je v razpisno dokumentacijo Javnega razpisa za sofinanciranje programov športa v Občini Markovci za leto 2017 vključila vzorec pogodbe.

⁴³ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

2.4.1.c Pri ocenjevanju vlog je komisija ŠPORTNEMU DRUŠTVU MARKOVCI PRI PTUJU (v nadaljevanju: ŠD Markovci) dodelila 108 točk manj⁴⁴, kot bi mu pripadalo na podlagi meril, navedenih v javnem razpisu za šport, zaradi tega je ŠD Markovci prejelo 178 evrov manj⁴⁵, kot bi mu pripadalo ob upoštevanju meril.

Komisija pri pripravi predloga razdelitve dela sredstev za sofinanciranje programov na področju športa v skupnem znesku 178 evrov ni upoštevala meril, določenih v javnem razpisu za šport, kar je v neskladju s prvim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da strokovna komisija opravi pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji.

2.4.1.d ZIntPK v drugem odstavku 14. člena določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbo v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, vključiti protikorupcijsko klavzulo.

Občina je v letu 2016 sklenila pogodbe s ŠD Markovci v vrednosti 16.203 evre, Športnim društvom Bukovci v vrednosti 21.805 evrov in Športnim društvom Stojnci v vrednosti 17.744 evrov, ne da bi vanje vključila protikorupcijsko klavzulo, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK.

2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 40.000 evrov, kar predstavlja 19,7 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

Občina je 4. 1. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za zbiranje predlogov za sofinanciranje kulturnih programov, ki jih bo v letu 2016 Občina Markovci sofinancirala iz občinskega proračuna (v nadaljevanju: javni razpis za kulturo). Na podlagi javnega razpisa za kulturo in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina devetim izvajalcem programov in projektov na področju kulture dodelila in v letu 2016 izplačala 40.000 evrov.

2.4.2.a Besedilo objave javnega razpisa za kulturo ni vsebovalo obdobja, v katerem morajo biti dodeljena sredstva porabljena, kar je v neskladju s 114. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁴⁶, ki določa obvezne sestavine besedila javnega razpisa.

2.4.2.b Občina je 4. 1. 2016 na spletni strani objavila javni razpis za kulturo, kjer je bilo določeno, da je rok za prijavo na javni razpis 29. 1. 2016. Občina je z določitvijo razpisnega roka, ki je bil krajši od

⁴⁴ Pravilnik o sofinanciranju letnih programov športa v Občini Markovci (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 4/11, 5/12 (28/12-popr.), 68/15, 64/16) v prilogi 1: Merila za vrednotenje letnih programov športa določa, da za vsako sekcijo vlagatelj prejme 10 točk. Te točke se prištejejo k točkam vsakega prijavljenega programa. ŠD Markovci je za dve sekciji prejelo dve točki namesto 20 točk, zato je pri skupno šestih prijavljenih programih prejelo 108 točk premalo.

⁴⁵ Prejelo je 16.203 evre, moralo pa bi prejeti 16.381 evrov.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16.

enega meseca (25 dni), ravnala v neskladju s 115. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo, ki določa, da mora razpis trajati najmanj en mesec.

Ukrepi občine

Občina je aprila 2017 pripravila opis poslovnega procesa dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, z opredelitvijo osnovnih 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 tekočih transferov v javne zavode. Občina je tekoči transfer za programe športa v znesku 2.400 evrov, ki ga je z javnim razpisom dodelila OŠ Markovci, napačno izkazala na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode namesto na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 1. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁴⁷, 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. Napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev.

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁴⁸ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštva občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštva občine

Občina se v letu 2016 ni zadolžila in ni odplačevala dolga ter na dan 31. 12. 2016 ni bila zadolžena.

2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

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

2.5.3 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 občin⁴⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov), ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega

⁴⁷ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 3/13.

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 kakršnokoli zadolženost.

2.5.3.a Občina od petih javnih zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, temveč je podatke pridobila v obdobju od 3. 2. 2017 do 24. 2. 2017, kar je od 19 do 40 dni prepozno.

Občina ni pravočasno (do 15. 1. 2017) pridobila podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

2.5.4 Primerjava stanja dolga

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

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

(1)	Občina (2)	Vse občine v Republiki Sloveniji (3)	Delež v odstotkih (4)=(2/3)*100
Dolg občin/-e, v evrih	0	710.476.342	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	0	843.864.881	/
Število prebivalcev	4.012	2.065.895	0,2
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	0	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	0	408	/
Prihodki BPO, v evrih	3.719.764	1.901.732.401	0,2
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	0	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁵⁰.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno, da dolg vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji na dan 31. 12. 2016 znaša 408 evrov in je za enak znesek večji od dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine, saj občina in pravne osebe javnega sektorja na ravni občine niso zadolžene.

⁵⁰ Tako kot opomba 6.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Markovci* 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 in zadolževanje.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Markovci 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 in zadolževanje, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov – točka 2.1.1.a;
- obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.1.b;
- poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna ne vsebuje obrazložitve pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno; navedeni ravnanji sta v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.1.1.c in 2.1.1.d;
- župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.1.3.a;
- župan kljub pomembnim odstopanjem med sprejetim proračunom in dejansko realizacijo ni predlagal rebalansa proračuna, kar je v neskladju s Statutom Občine Markovci – točka 2.1.4.a;
- javnim uslužbencem je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog izplačala 726 evrov več, kot je bilo dovoljeno, kar je v neskladju z Zakonom o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepih v javnem sektorju – točka 2.2.1.a;
- javni uslužbenki je za opravljeno delo obračunala in izplačala dodatek za stalno pripravljenost namesto dodatka za delo v delovnem času, ki je zanjo manj ugoden, kar je v neskladju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju – točka 2.2.2.b;
- od izvajalca ni pridobila zavarovalne police o zavarovanju odgovornosti in bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točki 2.3.1.a in 2.3.1.b;

- prevzela je za 342 evrov več obveznosti, kot je bila dogovorjena z naročilnicama, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.3.2.a;
- objava javnega razpisa na področju športa in razpisna dokumentacija nista vsebovali vseh obveznih sestavnih delov; strokovna komisija pri pripravi predloga razdelitve dela tekočih transferov na področju športa v znesku 178 evrov ni upoštevala meril, določenih v razpisni dokumentaciji; navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.4.1.a, 2.4.1.b in 2.4.1.c;
- v dveh primerih pred sklenitvijo pogodbe od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika; s tremi izvajalci športnega programa je sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, v pogodbe pa ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točki 2.3.2.b in 2.4.1.d;
- besedilo javnega razpisa na področju kulture ni vsebovalo vseh obveznih sestavnih delov; občina je določila razpisni rok za prijavo na javni razpis na področju kulture, ki je bil krajši od enega meseca; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.4.2.a in 2.4.2.b;
- od petih javnih zavodov, 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 s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.5.3.a.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam in zadolževanje, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Markovci v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili.

4. PRIPOROČILA

Občini Markovci priporočamo, naj:

- okrepi notranje kontrole pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter več pozornosti posveti določanju ciljev in strategij ter spremljanju njihovega doseganja;
- pred odreditvijo stalne pripravljenosti javnim uslužbencem prouči, katere naloge in katera delovna mesta dejansko zahtevajo stalno pripravljenost javnih uslužbencev; prouči naj tudi morebitno preobremenjenost in poseganja v pravico javnih uslužbencev do razporejanja prostega časa ter počitka; nadaljnje odrejanje stalne pripravljenosti naj bo restriktivno in odrejeno le, ko nalog ni mogoče izvesti drugače kot z odrejanjem stalne pripravljenosti;
- pri pripravi proračuna več pozornosti nameni načrtovanju višine prihodkov in odhodkov, tako da bodo prihodki in odhodki načrtovani realno in da bo občina pri pripravi proračuna upoštevala načelo učinkovitosti;
- okrepi notranje kontrole pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb na ravni občine.

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 Markovci, 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