



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Braslovče



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 Braslovče

Številka: 324-19/2017/18
Ljubljana, 10. julija 2018

Povzetek

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

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

- proračun in obrazložitev proračuna občine za leto 2016 niso popolne; župan Odloka o rebalansu proračuna Občine Braslovče za leto 2016 ni predložil Ministrstvu za finance; občina proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno, prav tako niso popolne obrazložitve podatkov iz bilance stanja kot tudi poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; občina mesečno ni načrtovala likvidnosti proračuna; ni vzpostavila evidence o izdanih sklepih o prerazporeditvah, pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- z izvajalcem je sklenila aneks št. 2 za izvedbo dodatnih, nepredvidenih in manj del po že opravljenih delih (izvajalcu je na podlagi aneksa v letu 2016 plačala 35.000 evrov); v enem primeru od izvajalca ni pridobila dveh bianco menic s pooblastilom za izpolnitev za nadaljnji dve leti garancijske dobe in podaljšanja bianco menice ter v enem primeru podaljšanja bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti; izvajalcu zaradi zamude pri dokončanju gradbenih del ni zaračunala pogodbene kazni; z izvedbo dveh postopkov javnega naročanja za istovrstna dela v skupnem znesku 27.560 evrov brez DDV (izvajalcu je v letu 2016 plačala 33.623 evrov) je vrednost javnega naročila razdelila in se izognila postopku javnega naročanja;
- objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija na področju športa nista vsebovali vseh obveznih sestavnih delov, med drugim tudi pogojev in meril, s pomočjo katerih se izberejo prejemniki sredstev (izplačila v letu 2016 v skupnem znesku 34.731 evrov); zapisnika o odpiranju vlog in predloga prejemnikov sredstev na področju športa niso podpisali vsi člani strokovne komisije; pogodbe o sofinanciranju programov športa za leto 2016 niso vsebovale načina nadzora nad namensko porabo sredstev; sklepe o izboru prejemnikov sredstev na področju športa je izdala višja svetovalka, ne da bi jo župan za to pooblastil; izvajalcu športnega programa je dodelila in izplačala 2.000 evrov pred zaključkom javnega razpisa in pred sklenitvijo pogodbe; iz dokumentacije o postopku dodelitve sredstev pri javnem razpisu na področju kulture ni razvidno, kako je bilo pri vrednotenju vlog upoštevano eno od meril, določenih v javnem razpisu (v letu 2016 dodeljenih in izplačanih 5.748 evrov);

- štirim izvajalcem kulturnih programov ter 14 prejemnikom na drugih področjih je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 13.364 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv; v pogodbo ni vključila protikorupcijske klavzule;
- v letu 2016 se je dolgoročno zadolžila in sklenila sporazum, s katerim se je dogovorila za odloženo plačilo obveznosti, čeprav je z odplačilom dolga, finančnega najema in blagovnih kreditov v letu 2016 za 3,7 odstotne točke oziroma 145.389 evrov preseгла zakonsko dovoljeno mejo odplačil; pred sklenitvijo pogodbe o finančnem najemu (odplačila v letu 2016 v znesku 46.140 evrov) ni pridobila soglasja Ministrstva za finance; s sklenitvijo dogovora o obročnem plačevanju obveznosti se je zadolžila za infrastrukturo ter se dolgoročno zadolžila s sklenitvijo pogodbe in sporazuma o obročnem plačilu obveznosti (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 219.899 evrov), ne da bi upoštevala predpisane postopke zadolževanja občin; Ministrstvu za finance ni poročala o vseh pravnih poslih, ki po vsebini pomenijo zadolžitev občine; od petih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016.

Računsko sodišče je Občini Braslovče 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 Prerazporejanje proračunskih sredstev	14
2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	15
2.1.4 Načrtovanje likvidnosti proračuna.....	15
2.1.5 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	15
2.1.6 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016.....	15
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	16
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	19
2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa	21
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	21
2.3.1 Kulturni dom Braslovče	23
2.3.2 Komunalna oprema zemljišča	25
2.3.3 Izvedba tlačnega kanala Kaplja vas–Grajska vas	26
2.3.4 Obnova vodovoda Male Braslovče.....	26
2.3.5 Oprema za Knjižnico Braslovče.....	26
2.4 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	27
2.4.1 Tekoči transferi na področju športa	27
2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture	29
2.4.3 Tekoči transferi na drugih področjih.....	31
2.4.4 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	Finančni najem	34
2.5.3	Pogodbe z obročnim plačilom obveznosti	35
2.5.3.1	Prenos komunalne infrastrukture na občino	35
2.5.3.2	Nakup nepremičnega premoženja in sofinanciranje ureditve regionalne ceste	36
2.5.4	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	37
2.5.5	Poročanje o zadolžitvi	37
2.5.6	Primerjava stanja dolga	38
3.	MNENJE	40
4.	PRIPOROČILA	43

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Braslovče (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 4. 5. 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. 324-19/2017/2.

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	5.556
Ustanovitev	1998
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	15 članov
• nadzorni odbor	3 člani

Podatki o delovanju nadzornega odbora so predstavljeni v tabeli 2.

Tabela 2: Podatki o delovanju nadzornega odbora

Datum imenovanja	19. 11. 2014
Število sej v letu 2016	5
Število izdanih poročil v letu 2016	3
Poročilo o opravljenem delu	da (31. 7. 2017)

Vir: podatki občine.

Občina ima štiri krajevne skupnosti, ki nimajo statusa pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica petih javnih zavodov in javnega podjetja.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

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

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 12. 7. 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 (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	3.274.117	80,0	3.172.445	61,1	103
Nedavčni prihodki	613.891	15,0	450.708	8,7	136
Kapitalski prihodki	64.055	1,6	10.100	0,2	634
Prejete donacije	1.500	0,0	0	0	/
Transforni prihodki	140.888	3,4	370.287	7,1	38
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0	1.192.723	22,9	/
Vsi prihodki BPO	4.094.451	100,0	5.196.263	100,0	79
Tekoči odhodki	1.143.140	26,9	1.107.412	19,9	103
Tekoči transferi	1.603.513	37,7	1.408.775	25,3	114
Investicijski odhodki	1.176.523	27,7	2.125.696	38,2	55
Investicijski transferi	328.433	7,7	922.377	16,6	36
Vsi odhodki BPO	4.251.609	100,0	5.564.260	100,0	76
Proračunski presežek, primanjkljaj	(157.158)	/	(367.997)	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	50	/	0	/	0
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	(50)	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	431.067	/	350.000	/	123
Odplačila dolga	(172.675)	/	(143.008)	/	/
Saldo računa financiranja	258.392	/	206.992	/	125
Sprememba stanja na računih	101.184	/	(161.005)	/	/

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

⁸ Uradni list RS, št. 31/16. Objavljena je bila informacija, da je zaključni račun sprejet.

⁹ Uradni list RS, št. 22/17. Objavljena je bila informacija, da je zaključni račun sprejet.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

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

Tabela 4: Proračunski akti za leto 2016

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Sklep o začasnem financiranju Občine Braslovče v obdobju januar–marec 2016	16. 12. 2015	101/15
Odlok o proračunu Občine Braslovče za leto 2016	27. 1. 2016	8/16
Odlok o rebalansu proračuna Občine Braslovče za leto 2016	9. 11. 2016	72/16
Zaključni račun proračuna Občine Braslovče za leto 2016	12. 4. 2017	22/17

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 Branimir Strojanshek, 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 preizkušnim 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 Proračun je akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za eno leto. V devetem odstavku 2. člena ZJF je določeno, da proračun sprejme občinski svet pred začetkom leta, na katero se nanaša. V skladu s petim odstavkom 10. člena ZJF se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo in tekoče leto, v skladu s šestim odstavkom 10. člena ZJF se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, ki je predmet sprejemanja na občinskem svetu.

Odlok o proračunu Občine Braslovče za leto 2016 je bil sprejet 27. 1. 2016 namesto do konca leta 2015, ko bi se kot preteklo leto upoštevalo leto 2014 in kot tekoče leto 2015. V skladu z 10. členom ZJF v povezavi z devetim odstavkom 2. člena ZJF bi moral tako Odlok o proračunu Občine Braslovče za leto 2016 v splošnem in posebnem delu proračuna vsebovati oceno realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto, to je za leto 2014, oceno realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto, to je za leto 2015, ter načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, to je za leto 2016.

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.

Občina je v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2016 prikazala le načrtovane prejemke in izdatke za leto 2016, ni pa prikazala ocene realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2015 ter ocene realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014, kar je v neskladju s petim odstavkom 10. člena ZJF.

2.1.1.b 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. 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 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.

Ukrepi občine

Občina je proračun za leto 2018 pripravila tudi po funkcionalni klasifikaciji.

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 izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

Obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, saj ne vsebujejo izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF.

2.1.1.d Župan Odloka o rebalansu proračuna Občine Braslovče za leto 2016 ni predložil Ministrstvu za finance, kar je v neskladju z 31. členom ZJF, ki določa, da mora župan občinski proračun predložiti ministrtvu, pristojnemu za finance, v 30 dneh po njegovem sprejetju.

2.1.1.e 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 zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika, dolgoročne cilje neposrednega uporabnika, kot izhajajo iz področnih strategij in nacionalnih programov, letne cilje neposrednega uporabnika, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce, ter oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje zakonskih in drugih pravnih podlag, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika, dolgoročnih ciljev neposrednega uporabnika, kot izhajajo iz področnih strategij in nacionalnih programov, letnih ciljev neposrednega uporabnika, ocene uspeha pri

¹² Uradni list RS, št. 43/00.

doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce¹³, ter ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.1.f Občina v obrazložitve podatkov iz bilance stanja ni vključila podatka o pogodbi o najemu, pri kateri lastninska pravica preide z najemodajalca na najemnika, kar je v neskladju z 12. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna, ki določa, da obrazložitev podatkov iz bilance stanja med drugim zajema podatke o pogodbah o najemu, pri katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika.

Ukrep občine

Občina je v obrazložitve podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2017, ki je sestavni del obrazložitve predloga zaključnega računa proračuna občine za leto 2017, vključila podatek o pogodbi o najemu, pri kateri lastninska pravica preide z najemodajalca na najemnika.

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

2.1.2 Prerazporejanje proračunskih sredstev

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

2.1.2.a Uredba o upravnem poslovanju¹⁴ je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v 147. členu določala, da se v okviru podatkov o zadevi po kronološkem zaporedju evidentirajo podatki o prejetih in odposlanih dokumentih ter o dokumentih, sestavljenih za notranje potrebe organa (seznam dokumentov). Dokumenti v evidenci morajo biti urejeni in zloženi po kronološkem vrstnem redu. V četrtem odstavku 150. člena Uredbe o upravnem poslovanju pa je bilo določeno, da se v vsaki upravni zadevi vodi popis zadeve, ki vsebuje zaporedno številko dokumenta, kratko vsebino posameznega dokumenta ter datum prejema ali nastanka dokumenta.

Vsi sklepi o prerazporeditvah, ki jih je izdal župan, vsebujejo le datum izdaje, ne vsebujejo pa zaporedne številke dokumenta, zato ni mogoče spremljati zaporedja izvršenih prerazporeditev, povečuje pa se tudi možnost nastanka napak pri prerazporejanju sredstev. Občina nima vzpostavljene evidence o izdanih sklepih o prerazporeditvah, kar je bilo v neskladju s 147. členom in 150. členom Uredbe o upravnem poslovanju.

Ukrep občine

Občina od oktobra 2017 sklepe o prerazporeditvah številči tako, da je mogoče spremljati zaporedje izdanih sklepov.

¹³ V večini primerov vsebuje splošno oceno po proračunskih postavkah, da so bili cilji doseženi.

¹⁴ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 31/08, 35/09, 101/10, 81/13. Uredba o upravnem poslovanju je nehala veljati 11. 5. 2018 z uveljavitvijo nove, istoimenske Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 29/18).

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 14. 2. 2018 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za prvo in drugo trimesečje leta 2018.

2.1.4 Načrtovanje likvidnosti proračuna

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

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

Ukrep občine

Občina je pripravila načrt likvidnosti za izvrševanje proračuna za marec 2018.

2.1.5 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

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

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

Ukrep občine

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

2.1.6 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016

Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala obveznosti v skupnem znesku 720.913 evrov, od tega neplačane zapadle obveznosti v skupnem znesku 17.183 evrov.

2.1.6.a Občina v letu 2016 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, poravnala obveznosti v skupnem znesku 17.183 evrov. Plačevanje obveznosti v roku, ki je daljši od 30 dni,

je bilo v neskladju s prvim odstavkom 32. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017¹⁵ (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.

Ukrep občine

Občina je neplačane zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016 poravnala do 31. 1. 2017.

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 12.458 evrov (od tega odhodki za delovno uspešnost v znesku 1.359 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 11.099 evrov), kar predstavlja 0,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁶ (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,

¹⁵ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

¹⁶ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11-ORZSPJS49a, 46/13, 50/14, 82/15.

- dodatki 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 plače¹⁷ 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	15
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	13
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	290.825
• osnovne plače	214.269
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	26.013
• delovna uspešnost	1.359
• dodatki	11.099
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	38.085
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	52

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 290.825 evrov, kar predstavlja 52 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 2,2 evra¹⁸.

Občina je 29. 9. 2003 sprejela Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Braslovče. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemiziranih 15 delovnih mest, od tega 13 zasedenih.

Pojasnilo občine

Občina je ob pripravi sistemizacije ocenila, da bo za izvajanje nalog potrebovala več javnih uslužbencev, vendar je večino nalog opravila z obstoječim številom javnih uslužbencev.

Standardi glede primerne števila delovnih mest v občinskih upravah niso določeni, prav tako ni uradnih podatkov o številu zaposlenih v upravah občin v Republiki Sloveniji, zato ni mogoče podati ocene primerne števila delovnih mest v občinski upravi. Opozarjamo pa, da sta bili na dan 31. 12. 2016 dve sistemizirani delovni mesti nezasedeni, kar pri 15 sistemiziranih delovnih mestih predstavlja pomemben delež.

¹⁷ V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

¹⁸ 12.458 evrov / 5.556 prebivalcev = 2,2 evra.

Ukrep občine

Občina je 29. 9. 2017 sprejela Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Braslovče, s katerim je zmanjšala število sistemiziranih delovnih mest na 13.

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.

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	33.199	0	0	33.199	/
VII/1						
40–44	3	72.954	0	1.121	74.075	1,5
35–39	1	23.361	0	0	23.361	/
30–34	1	16.177	0	0	16.177	/
VI						
25–29	1	14.513	0	0	14.513	/
V						
20–24	1	11.508	0	0	11.508	/
III						
10–14	1	7.613	0	0	7.613	/
II						
15–19	1	7.513	81	238	7.832	4,1
10–14	2	18.294	0	0	18.294	/
5–9	1	9.137	0	0	9.137	/
Skupaj	13	214.269	81	1.359	215.709	0,7

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

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 1.359 evrov, kar predstavlja 0,6 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

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

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

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

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

V tabeli 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.

¹⁹ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²⁰ 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	1.359
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	0,6
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	3
• število prejemnikov 1 mesec v letu	1
delež prejemnikov 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	7,7
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	2
delež prejemnikov od 2 do 6 mesecev v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	15,4
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	0
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	0

Vir: podatki občine.

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

- so trije javni uslužbenci v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, in sicer en javni uslužbenec en mesec in dva javna uslužbenca dva meseca;
- je povprečni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2016 znašal 453 evrov;
- je javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 745 evrov.

Opozarjamo, da obseg nezasedenih sistemiziranih delovnih mest pomembno vpliva na višino razpoložljivih sredstev za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, saj uporabniki proračuna lahko izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo tudi zaradi nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, kot določa 22.d člen ZSPJS (povezava s točko 2.2 tega poročila). Glede na to, da je občina pojasnila, da ima nezasedena sistemizirana delovna mesta načrtovana za nepredvidene situacije, ki bi zahtevale dodatno zaposlitev, ki pa ni časovno določljiva, ocenjujemo, da sistemizacija delovnih mest ni odražala dejanskih potreb občine po številu javnih uslužbencev.

2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa

Odhodki za dodatek za delo preko polnega delovnega časa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 81 evrov, kar predstavlja 0,04 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Opravljenega dela izven rednega delovnega časa po vsebini pomenijo nadurno delo, ki se obračunava po določilih 45. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor²¹, in sicer kot dodatek za delo preko polnega delovnega časa in znaša 30 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca.

Za povečan obseg dela se šteje nadpovprečna obremenjenost znotraj delovnega časa, delo preko polnega delovnega časa pa pomeni nadurno delo, ki je opredeljeno v 144. členu Zakona o delovnih razmerjih²² (v nadaljevanju: ZDR-1). Po določilih prvega odstavka 144. člena ZDR-1 mora delavec na zahtevo delodajalca opravljati delo preko polnega delovnega časa – nadurno delo:

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

V drugem odstavku 144. člena ZDR-1 je določeno, da mora delodajalec delavcu nadurno delo odrediti v pisni obliki praviloma pred začetkom dela. Če delavcu nadurnega dela zaradi narave dela ali nujnosti opravljanja nadurnega dela ni mogoče odrediti pisno pred začetkom dela, se lahko nadurno delo odredi tudi ustno. V tem primeru se pisna odreditev vroči delavcu naknadno, vendar najkasneje do konca delovnega tedna po opravljenem nadurnem delu.

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

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa je v letu 2016 prejel en javni uslužbenec, ki je opravil 15 ur nadurnega dela.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.176.523 evrov, kar predstavlja 27,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

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

²¹ Uradni list RS, št. 57/08.

²² Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.), 52/16.

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

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	23	18.858	2	304.119	1	98.360
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	8,2	5,0	50,0	24,4	100,0	100,0
Naročilnice	234	207.499	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	83,6	54,8	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	0	0	2	939.826	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	/	/	50,0	75,6	/	/
Naročilnice	23	152.630	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	8,2	40,3	/	/	/	/
Skupaj	280	378.987	4	1.243.945	1	98.360

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupaj 285 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih pet postopkov v skupni vrednosti 1.342.305 evrov, kar predstavlja 78 odstotkov vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 280 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 378.987 evrov, ki po številu predstavljajo 98,2 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 22 odstotkov vseh postopkov, ni preseгло vrednosti²³, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju²⁴ (v nadaljevanju: ZJN-2), od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²⁵ (ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

²³ Do 31. 3. 2016 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 projektni natečaj, 40.000 evrov za javna naročila gradenj, 750.000 evrov za javna naročila storitev s seznama socialnih in drugih posebnih storitev; na infrastrukturnem področju 50.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 100.000 evrov za javna naročila gradenj in milijon evrov za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev (vse vrednosti so brez DDV).

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

²⁵ 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 v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil

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	
Kulturni dom Braslovče	286.698	286.698	961.598	35.000	3,6	996.598
Komunalna oprema zemljišča	220.000	148.717	149.991	/	/	149.991
Izvedba tlačnega kanala Kaplja vas– Grajska vas ⁴⁾	250.000	24.398	24.398	/	/	24.398
Obnova vodovoda Male Braslovče ⁴⁾	31.200	27.429	27.429	/	/	27.429
Gradnja transformatorskih postaj Rakovlje šola in Rakovlje Gluk	220.000	93.034	93.034	/	/	93.034
Oprema za Knjižnico Braslovče		24.156	24.156	/	/	24.156
Dodatna oprema za knjižnico Braslovče	50.000	9.467	9.467	/	/	9.467

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

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 vrednost²⁶.

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

2.3.1 Kulturni dom Braslovče

Občina je v letu 2014 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi in 29. 10. 2014 z izbranim izvajalcem KM inštalacije, d. o. o. sklenila pogodbo za gradbena in montažna dela za Kulturni dom Braslovče v vrednosti 961.598 evrov. K pogodbi je zaradi izvedbe dodatnih, nepredvidenih in manj del 23. 4. 2015 sklenila aneks št. 2, s katerim se je pogodbena vrednost povečala za 35.000 evrov na skupaj 996.598 evrov. V letu 2016 je občina izvajalcu plačala 286.698 evrov.

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

2.3.1.a Uporabno dovoljenje je bilo izdano 21. 4. 2015, prevzem izvedenih del pa je bil opravljen 22. 4. 2015. Občina je 22. 4. 2015 izvedla postopek s pogajanja za dodatna in nepredvidena dela in 23. 4. 2015 z izvajalcem KM inštalacije, d. o. o. sklenila aneks št. 2 za izvedbo dodatnih in nepredvidenih del v vrednosti 118.427 evrov ter manj del v vrednosti 83.427 evrov.

Občina in izvajalec sta aneks št. 2 za izvedbo dodatnih, nepredvidenih del in manj del podpisala po prevzemu izvedenih del in pridobljenem uporabnem dovoljenju, to je po opravljenih delih (na podlagi aneksa je občina izvajalcu v letu 2016 plačala 35.000 evrov), kar je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije²⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.3.1.b V 14.3 členu pogodbe je med drugim določeno, da se izvajalec po pridobitvi uporabnega dovoljenja zavezuje predložiti ustrezno obliko finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku (bančno garancijo ali kavcijsko zavarovanje) za dobo trajanja tri leta in tri bianco menice s pooblastilom za izpolnitev za nadaljnji dve leti garancijske dobe z veljavnostjo do sedem dni po poteku garancijske dobe. Izvajalec je odgovoren za kakovost izvršenih del pet let od datuma prevzema objekta.

Občina je 24. 4. 2015 pridobila uporabno dovoljenje, bančna garancija za odpravo napak v garancijskem roku pa je bila izdana 7. 4. 2016, kar je 11 mesecev in 17 dni po pridobitvi uporabnega dovoljenja. Rok za predložitev bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku ni bil določen, vendar občino kljub temu opozarjamo, da je pridobila bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku več kot 11 mesecev in pol po pridobitvi uporabnega dovoljenja za uporabo objekta in da v tem času ni imela veljavnega finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku.

Občina je od izvajalca namesto treh pridobila le eno bianco menico s pooblastilom za izpolnitev z dne 27. 4. 2015 v vrednosti 49.830 evrov in rokom veljavnosti do 31. 3. 2016, ki je za 4 leta in 29 dni prekratek (veljati bi morala do 29. 4. 2020), kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrepi občine

Občina je od izvajalca pridobila tri bianco menice s pooblastilom za izpolnitev z dne 20. 3. 2018 v vrednosti 49.830 evrov in z rokom veljavnosti do 29. 4. 2020.

2.3.1.c Občina je tri situacije v skupnem znesku 396.889 evrov, prejete v letu 2015, plačane pa v letu 2016, plačala z zamudo (v roku od 272 dni do 338 dni po prejemu situacije), kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 26. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015²⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), 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.

²⁷ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

²⁸ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

2.3.2 Komunalna oprema zemljišča

Občina je v letu 2016 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 14. 7. 2016 z izbranim izvajalcem Kostmann d. o. o. sklenila gradbeno pogodbo za komunalno opremo zemljišča v vrednosti 149.991 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala skupaj 148.717 evrov.

2.3.2.a V 3.1 členu pogodbe je med drugim določeno, da je predvideni rok končanja del 20. 8. 2016. V 10. členu pogodbe je določeno, da sme naročnik, če se izvajalec po svoji krivdi pri izvedbi del ne drži pogodbeno dogovorjenih rokov, za vsak dan zamude zahtevati plačilo pogodbene kazni v višini 5 promilov od vrednosti pogodbenih del, pri čemer je višina pogodbene kazni omejena na 10 odstotkov skupne pogodbene vrednosti del. V 3.3 členu pogodbe je določeno, da mora izvajalec na nastop in prenehanje okoliščin, ki lahko vplivajo na spremembo pogodbenega roka, pisno opozoriti naročnika in jih takoj evidentirati v gradbenem dnevniku.

Izvajalec ni obvestil naročnika o nastopu okoliščin, ki so vplivale na podaljšanje roka končanja del. Iz gradbenega dnevnika je razvidno, da je izvajalec z deli zaključil 20. 10. 2016, kar je 61 dni kasneje, kot je bil pogodbeni rok dokončanja del.

Občina izvajalcu zaradi zamude pri dokončanju del ni zaračunala pogodbene kazni v znesku 14.999 evrov²⁹, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.b V 15.2 členu pogodbe je med drugim določeno, da je trajanje garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti še 60 dni po poteku roka za dokončanje pogodbenih del oziroma do pridobitve uporabnega dovoljenja. Določeno je tudi, če v roku 30 dni ne bo pridobljeno uporabno dovoljenje, bo naročnik zahteval podaljšanje roka garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z veljavnostjo do pridobitve uporabnega dovoljenja.

Občina za uporabo komunalne opreme zemljišča ni pridobila uporabnega dovoljenja. Od izvajalca je pridobila bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z dne 21. 7. 2016 v vrednosti 14.999 evrov in z rokom veljavnosti do 19. 10. 2016. Občina od izvajalca ni pridobila podaljšanja bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z veljavnostjo do pridobitve uporabnega dovoljenja, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

Ukrep občine

Občina je od izvajalca pridobila kavcijsko zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z dne 27. 11. 2017 v vrednosti 14.990 evrov in z rokom veljavnosti do pridobitve uporabnega dovoljenja, vendar najkasneje do 31. 7. 2018.

2.3.2.c Občina je začasno situacijo v znesku 60.171 evrov prejela 12. 9. 2016 in plačala 51. dan po prejemu, kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1617.

²⁹ Pogodbena kazen, obračunana v višini 5 promilov dnevno, bi za 61 dni zamude znašala 45.747 evrov (61 dni * 149.991 evrov * 5 promilov), kar presega dovoljeno višino pogodbene kazni, zato je v izračunu upoštevana najvišja dovoljena višina pogodbene kazni, ki znaša 10 odstotkov skupne pogodbene vrednosti.

2.3.3 Izvedba tlačnega kanala Kaplja vas–Grajska vas

Občina je 9. 11. 2015 izdala naročilnico izvajalcu Plima d. o. o. za izvedbo tlačnega kanala Kaplja vas–Grajska vas v vrednosti 24.398 evrov brez DDV v skladu s prejetim ponudbenim predračunom. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 24.398 evrov brez DDV.

2.3.3.a Občina je račun v znesku 24.398 evrov brez DDV prejela 1. 12. 2015 in plačala 52. dan po prejemu, kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 26. člena ZIPRS1415.

2.3.4 Obnova vodovoda Male Braslovče

Občina je 25. 3. 2016 izdala naročilnico izvajalcu Plima, d. o. o. za obnovo vodovoda Male Braslovče v vrednosti 27.429 evrov brez DDV v skladu s prejetim ponudbenim predračunom. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 27.429 evrov brez DDV.

2.3.4.a Občina je račun v znesku 27.429 evrov brez DDV prejela 31. 5. 2016 in ga v znesku 17.429 evrov plačala 51. dan po prejemu ter v znesku 10.000 evrov 57. dan po prejemu, kar je v neskladju s prvim odstavkom 32. člena ZIPRS1617.

2.3.5 Oprema za Knjižnico Braslovče

Občina je v letu 2016 na podlagi prejetih ponudb izdala dve naročilnici za notranjo opremo za Knjižnico Braslovče izvajalcu Janez Tašker, Krovstvo in montaža s.p., in sicer:

- 17. 2. 2016 naročilnico v vrednosti 24.156 evrov (19.800 evrov brez DDV); v letu 2016 je izvajalcu plačala 24.156 evrov;
- 19. 4. 2016 naročilnico v vrednosti 9.467 evrov (7.760 evrov brez DDV) za dodatno notranjo opremo; v letu 2016 je izvajalcu plačala 9.467 evrov.

2.3.5.a Z izdajo dveh naročilnic istemu izvajalcu za istovrstna dela v skupnem znesku 33.623 evrov oziroma 27.560 evrov brez DDV (v letu 2016 je izvajalcu plačala 33.623 evrov) je občina ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki je določal, da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede mejne vrednosti predmeta javnega naročila. Občina bi morala ravnati skladno z a) točko drugega odstavka 24. člena ZJN-2, na podlagi katere je moral naročnik izvesti javno naročanje, če je bila vrednost predmeta javnega naročila v primeru naročila blaga ali storitev enaka ali večja od 20.000 evrov in manjša od 134.000 evrov brez DDV, po postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2.

Ukrep občine na področju javnih naročil pri investicijskih odbodkih

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

2.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 155.245 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 148.930 evrov, kar predstavlja 3,5 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.4.a tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi na področju športa v znesku 63.551 evrov, tekoči transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu in gasilski zvezi v skupnem znesku 32.157 evrov in tekoči transferi na področju kulture v znesku 12.591 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 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 šest 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 skupnem znesku 63.631 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa, so v letu 2016 znašali 63.551 evrov, kar predstavlja 42,7 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.4.a tega poročila.

V tabeli 10 so prikazani podatki o izplačanih sredstvih v letu 2016 na področju športa in način njihove dodelitve.

Tabela 10: Izplačana sredstva 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	14	34.731	54,7
Dodelitev brez javnega razpisa (dopustne izjeme)	4	28.820	45,3
Dodelitev na drugih podlagah	/	/	/
Skupaj	15¹⁾	63.551	100,0

Opomba: ¹⁾ Trem prejemnikom je občina dodelila sredstva z javnim razpisom in brez javnega razpisa (dopustne izjeme).
Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2016 na področju športa dodelila skupaj 63.551 evrov, in sicer 54,7 odstotka z javnim razpisom in 45,3 odstotka brez javnega razpisa (dopustne izjeme).

Občina je 7. 3. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje programov športa v Občini Braslovče za leto 2016 (v nadaljevanju: javni razpis za šport). Na podlagi javnega razpisa za šport in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 14 izvajalcem programov športa v letu 2016 dodelila in izplačala skupaj 34.731 evrov.

2.4.1.a Občina v objavi javnega razpisa za šport, na podlagi katerega je dodelila in izplačala sredstva v znesku 34.731 evrov, ni navedla meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev³⁰. Objava javnega razpisa za šport tudi ni vsebovala obdobja, v katerem morajo biti dodeljena sredstva porabljena, in datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev. Navedeno 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 vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, načina njihove uporabe in pomena posameznih meril (v letu 2016 izplačano 34.731 evrov), vzorca pogodbe ter navedbe o tem, kdo s sklepom odloči o dodelitvi sredstev in kdo o pritožbi zoper ta sklep, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.4.1.c Zapisnika o odpiranju vlog nista podpisala predsednik in član strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 223. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da zapisnik podpišejo predsednik in člani komisije.

2.4.1.d Strokovna komisija je pripravila predlog prejemnikov sredstev, ki ga je podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi ostali člani strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da komisija na podlagi ocene vlog pripravi predlog prejemnikov sredstev, ki ga podpišejo predsednik in člani komisije.

2.4.1.e Občina v pogodbah o sofinanciranju programov športa za leto 2016, ki jih je sklenila s prejemniki sredstev, ni navedla načina nadzora nad namensko porabo sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 229. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine pogodbe.

2.4.1.f Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije³¹ v drugem odstavku 14. člena določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe 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 31. 5. 2016 sklenila pogodbo z Odbojgarskim klubom Braslovče v vrednosti 10.862 evrov, ne da bi vanjo vključila protikorupcijsko klavzulo, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

³⁰ V Pravilniku o sofinanciranju programov športa v Občini Braslovče (Uradni list, RS, št. 36/09), na katerega se v objavi javnega razpisa za šport ni sklicevala, so navedeni le športni programi, ki so predmet sofinanciranja občine, ne pa tudi merila za vrednotenje športnih programov.

³¹ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

2.4.1.g V prvem odstavku 226. člena pravilnika o postopkih je določeno, da predstojnik neposrednega uporabnika ali oseba, ki jo je ta pooblastil za sprejetje odločitve o dodelitvi sredstev, izda sklepe o izboru prejemnikov sredstev na podlagi predloga komisije.

Direktor občinske uprave je 5. 5. 2016 izdal pooblastilo višji svetovalki, da v času njegove odsotnosti od 6. 5. do 9. 5. 2016 izbrane izvajalce letnega programa športa s sklepom obvesti o višini sredstev. Sklepe o izboru prejemnikov sredstev je izdala višja svetovalka po pooblastilu direktorja občinske uprave, ki na podlagi določb pravilnika o postopkih ni pristojen za izdajo sklepov o dodelitvi sredstev, pač pa je za izdajo sklepov o dodelitvi sredstev pristojen župan. Zato direktor občinske uprave s pooblastilom na drugo osebo ni mogel prenesti nalog, za katere sam ni bil pristojen.

Sklepe o izboru prejemnikov sredstev je izdala višja svetovalka, ne da bi jo župan za to pooblastil, kar je v neskladju s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih.

2.4.1.h Občina je 31. 5. 2016 s Športnim društvom Braslovče (v nadaljevanju: ŠD Braslovče) sklenila pogodbo o sofinanciranju programov športa za leto 2016. Občina je že pred odpiranjem vlog v postopku izvedbe javnega razpisa za šport in pred podpisom pogodbe ŠD Braslovče izplačala sredstva v skupnem znesku 2.000 evrov ter jih opredelila kot akontacijo sredstev, dodeljenih z javnim razpisom.

Občina je ŠD Braslovče izplačala 2.000 evrov pred zaključkom javnega razpisa za šport in preden je podpisala pogodbo, kar je bilo v neskladju z 10. členom Zakona o športu³², ki je določal, da izvajalce letnega programa športa v lokalni skupnosti izbere pristojni organ lokalne skupnosti na podlagi javnega razpisa.

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 12.791 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture, so v letu 2016 znašali 12.591 evrov, kar predstavlja 8,5 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.4.a tega poročila.

V tabeli 11 so prikazani podatki o izplačanih sredstvih v letu 2016 na področju kulture in način njihove dodelitve.

³² Uradni list RS, št. 22/98. Zakon o športu je veljal do uveljavitve novega Zakona o športu z dne 24. 6. 2017 (Uradni list RS, št. 29/17).

Tabela 11: Izplačana sredstva na področju kulture v letu 2016 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v evrih	delež v odstotkih
Dodelitev z javnim razpisom	4	9.626	76,5
Dodelitev brez javnega razpisa (dopustne izjeme)	/	/	/
Dodelitev na drugih podlagah ²⁾	4	2.965	23,5
Skupaj	6¹⁾	12.591	100,0

Opomba: ¹⁾ Dvema prejemnikoma je občina dodelila sredstva z javnim razpisom in na drugi podlagi.

²⁾ Z neposredno pogodbo.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2016 na področju kulture dodelila skupaj 12.591 evrov, in sicer 76,5 odstotka z javnim razpisom in 23,5 odstotka na drugi podlagi.

Občina je 7. 3. 2016 na svoji spletni strani objavila Javni razpis za sofinanciranje programov in projektov ljubiteljskih kulturnih društev v letu 2016 (v nadaljevanju: javni razpis za kulturo). Na podlagi javnega razpisa za kulturo in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina štirim izvajalcem kulturnih programov v letu 2016 dodelila in izplačala skupaj 9.626 evrov.

2.4.2.a V drugem odstavku 119. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo³³ (v nadaljevanju: ZUJIK) je določeno, da strokovna komisija razvrsti vse kulturne programe oziroma kulturne projekte, ki so vsebovani v ustreznih vlogah, glede na kriterije za ocenjevanje in vrednotenje kulturnega programa oziroma kulturnega projekta, kot so bili določeni v objavi razpisa.

V razpisni dokumentaciji je bilo določeno, da bodo prispele vloge ovrednotene v skladu z merili iz letnega programa kulture za leto 2016. Iz dokumentacije o postopku dodelitve sredstev ni razvidno, kako je bilo pri vrednotenju prispelih vlog upoštevano merilo sofinanciranja prireditev, ki je bilo določeno v javnem razpisu za kulturo (razpisna komisija je pri vrednotenju vlog na podlagi merila sofinanciranja prireditev dodelila društvom 1.170 točk³⁴ oziroma 5.748 evrov). Navedeno je v neskladju z drugim odstavkom 119. člena ZUJIK.

2.4.2.b Občina je v letu 2016 štirim izvajalcem kulturnih programov s sklenitvijo neposredne pogodbe dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.965 evrov, in sicer:

- Društvu alternativne mladine Braslovče 1.500 evrov,
- Kulturnemu društvu Gomilsko 450 evrov,
- Kulturnemu društvu Letuš 155 evrov in
- Kulturnemu zgodovinskemu društvu Žovnek 860 evrov,

³³ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16.

³⁴ Vrednost točke je znašala 4,913 evra.

ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv, kar je v neskladju s 57. členom ZUJIK, ki določa, da lokalna skupnost z izvajalcem javnega kulturnega programa sklene pogodbo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva po postopku, določenem v tem zakonu.

2.4.3 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.3.a V letu 2016 je občina 14 prejemnikom na drugih področjih s sklenitvijo neposredne pogodbe dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.399 evrov, in sicer:

- Čebelarskemu društvu Braslovče 210 evrov,
- Društvu prijateljev mladine Letuš 116 evrov,
- Klubu zdravljenih alkoholikov Žalec 95 evrov,
- Društvu kmečkih žena Trnava Gomilsko 256 evrov,
- Društvu upokojencev Braslovče 200 evrov,
- Društvu Veronika za asistenco možgansko poškodovanim osebam in družinam 2.710 evrov,
- Inštitutu za hmeljarstvo in pivovarstvo Slovenije 140 evrov,
- Policijskemu veteranskemu društvu Sever za celjsko območje 130 evrov,
- Prosvetnemu društvu Braslovče 50 evrov,
- Savinjsko-Kozjanski zvezi lovskih družin Celje 50 evrov,
- Turističnemu društvu Braslovče 1.172 evrov,
- Turističnemu društvu Tabor 650 evrov,
- Župnijskemu uradu Braslovče 2.220 evrov,
- Župniji Gomilsko 2.400 evrov,

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

2.4.4 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

2.4.4.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016, in sicer:

- sredstva za storitve Zbornice zasebnega gospodarstva Žalec v znesku 1.100 evrov in sredstva za sofinanciranje materialnih stroškov fotografske razstave Amb inženiring – Alja Skalin s. p. v znesku 200 evrov je občina napačno izkazala na kontih skupine 41 – Tekoči transferi namesto na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki; zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 tekoči transferi precenjeni za 1.300 evrov, tekoči odhodki pa podcenjeni za enak znesek, napačno pa je tudi izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev;
- sredstva za sofinanciranje izvedbe počitniškega kampa zasebnemu športnemu delavcu v znesku 80 evrov je občina napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontu 4119 – Drugi transferi posameznikom; napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev;
- sredstva za delovanje javnega zavoda JZ Regijsko študijsko središče v znesku 1.593 evrov je občina napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode; napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev;

- sredstva za razvojne naloge RASR d. o. o. v znesku 3.342 evrov je občina napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontu 4135 – Tekoča plačila drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki; napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev.

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 prava³⁵, 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.

Ukrep občine nepridobitnim organizacijam in ustanovam

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

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin³⁶ (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, in sicer:

- z Unicredit banko Slovenija d. d. je 21. 10. 2016 sklenila pogodbo o kreditu za investicije, predvidene v občinskem proračunu, v vrednosti 380.000 evrov in z rokom vračila do 15. 12. 2031. Za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance;
- z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo je sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Izgradnja kanalizacije Letuš levi breg – veja 1: gasilski dom Letuš za leto 2016 v vrednosti 95.539 evrov, od tega znašajo nepovratna sredstva največ do 39.106 evrov in povratna sredstva največ do 56.433 evrov; v letu 2016 je prejela 51.067 evrov povratnih sredstev in z rokom vračila do 15. 9. 2026.

V letu 2016 je občina odplačala 193.485 evrov³⁷ obveznosti iz dolgoročnih posojil, 46.140 evrov obveznosti iz finančnega najema in 219.899 evrov obveznosti iz dogovora, pogodbe in sporazuma o obročnem plačilu obveznosti (povezava s točkama 2.5.3.1 in 2.5.3.2 tega poročila).

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,

³⁵ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

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

³⁷ Glavnice v znesku 172.675 evrov in obresti v znesku 20.810 evrov.

v posameznem letu odplačila ne preseže 8 odstotkov realiziranih prihodkov iz BPO občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov.

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

Osnova za zadolžitev³⁸, znesek dovoljenega odplačila dolga³⁹ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 12.

Tabela 12: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016

Osnova za zadolžitev, v evrih	3.926.687
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	314.135
Znesek odplačila dolga, v evrih	459.524
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	11,7
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	146,3

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 13.

³⁸ 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.

³⁹ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Tabela 13: 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 ⁴⁰) *100
Dolgoročna posojila	1.699.223	193.485	4,9
Finančni najemi	84.590	46.140	1,2
Blagovni krediti ¹⁾	332.173	219.899	5,6
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	2.115.986	459.524	11,7

Opomba: ¹⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe z obročnim plačilom obveznosti.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2016 znaša 2.115.986 evrov, odplačila obveznosti v letu 2016 pa 459.524 evrov in predstavljajo 11,7 odstotka osnove za zadolžitev.

2.5.1.a Občina je z odplačilom dolga, finančnega najema in blagovnih kreditov v letu 2016 za 3,7 odstotne točke oziroma 145.389 evrov preseгла zakonsko dovoljeno mejo odplačil, ki jo določa drugi odstavek 10.b člena ZFO-1 kot merilo za dopustno zadolžitev v letu 2016 (povezava s točkama 2.5.2 in 2.5.3 tega poročila), in se torej v letu 2016 ne bi smela zadolžiti. Kljub temu se je v letu 2016 dolgoročno zadolžila za investicije, predvidene v občinskem proračunu, in s sklenitvijo sporazuma o obročnem odplačilu obveznosti. S tem je ravnala v neskladju z drugim odstavkom 10.b člena ZFO-1, ki ne dovoljuje novega zadolževanja, če odplačilo obveznosti iz posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz izdanih poročstev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila preseže 8 odstotkov osnove za zadolžitev.

Pojasnilo občine

Občina je v letu 2017 z odplačili dolga, finančnega najema in blagovnih kreditov znižala stanje zadolženosti občine, ki je na dan 31. 12. 2017 znašalo 1.599.427 evrov.

2.5.2 Finančni najem

Občina je v letu 2013 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi in 1. 8. 2013 z izbranim izvajalcem Termo-Tehnika d. o. o.⁴¹ sklenila pogodbo za sanacijo ogrevanja Osnovne šole Braslovče z zakupom tehnične opreme v vrednosti 230.701 evro. Po pogodbi naj bi bile obveznosti poravnane v 60 mesečnih obrokih po 3.845 evrov, pri čemer bo zadnji obrok zapadel v plačilo 1. 9. 2018. V času trajanja pogodbe je izvajalec lastnik vse opreme in naprav, po plačilu zadnjega obroka zakupa pa bo lastnik tehnične opreme s pripadajočo instalacijo postala občina. V letu 2016 je občina izvajalcu plačala 46.140 evrov.

⁴⁰ Osnova znaša 3.926.687 evrov.

⁴¹ Od 1. 6. 2017 dalje posluje kot Kronoterm d. o. o.

Občina se lahko po določilih prvega odstavka 85. člena ZJF zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa zakon, ki ureja financiranje občin. ZFO-1 v šestem odstavku 10.a člena določa, da mora občina pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Način, postopke in roke za izdajo soglasja je določal Pravilnik o postopkih zadolževanja občin⁴² (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih zadolževanja). V največji obseg možnega zadolževanja občine se po določilu prvega odstavka 10.b člena ZFO-1 všttevajo tudi finančni najemi neposrednih proračunskih uporabnikov občinskega proračuna, postopek zadolžitve s sklepanjem pogodb o finančnem najemu pa je bil določen v 8. členu pravilnika o postopkih zadolževanja. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁴³ je v sedmem odstavku 23. člena določal, da morajo neposredni uporabniki občinskih proračunov pred prevzemom obveznosti po pogodbah o zakupu ali najemu, pri katerih lastninska pravica preide ali lahko preide z najemodajalca na najemnika (finančni najem), pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance.

2.5.2.a Občina je v letu 2013 sklenila pogodbo za sanacijo ogrevanja Osnovne šole Braslovče z zakupom tehnične opreme v vrednosti 230.701 evro (odplačilo v letu 2016 v skupnem znesku 46.140 evrov), ki jo bo odplačevala v prihodnjih letih in bo po dokončnem odplačilu postala njena last. Čeprav ima na podlagi te pogodbe sklenjeno razmerje naravo zadolžitve, občina pred sklenitvijo pogodbe ni pridobila soglasja Ministrstva za finance, kar je v neskladju s šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 in sedmim odstavkom 23. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014.

2.5.3 Pogodbe z obročnim plačilom obveznosti

2.5.3.1 Prenos komunalne infrastrukture na občino

Občina je z družbo JKP Žalec, d. o. o., Občino Polzela, Občino Tabor in Občino Vransko sklenila dogovor o poravnavi terjatev in obveznosti iz naslova sredstev v upravljanju na dan 31. 12. 2014, ki se uporablja od 1. 1. 2015, po katerem je obveznost občine za sredstva, ki jih je imela družba JKP Žalec, d. o. o. v upravljanju do 31. 12. 2009 in so bila prenesena na občino, na dan 31. 12. 2014 znašala 45.932 evrov. Občina se je dogovorila, da bo obveznost poravnala v 24 mesečnih obrokih po 1.914 evrov od začetka leta 2016 do konca leta 2017. Občina je družbi JKP Žalec, d. o. o. v letu 2016 poravnala 12 obrokov v skupnem znesku 22.966 evrov, na dan 31. 12. 2016 pa so obveznosti občine znašale še 22.966 evrov.

2.5.3.1.a Ob nastanku obveznosti iz dogovora o obročnem plačevanju bi morala občina obveznosti plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. ZIPRS1415 je v 26. 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 dovolj likvidnostnih sredstev, 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).

⁴² Uradni list RS, št. 108/08, 49/10. Pravilnik je nehal veljati 1. 8. 2015 z uveljavitvijo Pravilnika o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju občin (Uradni list RS, št. 55/15).

⁴³ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

Prav tako bi se občina lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta. V skladu z določilom drugega odstavka 2. člena pravilnika o postopkih zadolževanja se je občina lahko zadolžila tudi pri javnem podjetju, katerega ustanoviteljica je, vendar bi morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine (tretji odstavek 10.a člena ZFO-1) in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance (šesti odstavek 10.a člena ZFO-1).

S sklenitvijo dogovora o obročnem plačevanju obveznosti v znesku 45.932 evrov se je občina zadolžila za infrastrukturo, ki je bila prenesena na občino, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu in ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance. To pomeni, da se je zadolžila na način in po postopku, ki ga javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v neskladju s tretjim in šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 in pravilnikom o postopkih zadolževanja.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2017 plačala vse obveznosti iz dogovora o obročnem plačilu obveznosti.

2.5.3.2 Nakup nepremičnega premoženja in sofinanciranje ureditve regionalne ceste

Nakup poslovnih prostorov, galerije in garaž

Občina je z družbo Jagros, d. o. o. 14. 8. 2012 sklenila predpogodbo in 27. 3. 2014 prodajno pogodbo za nakup poslovnih prostorov, galerije in garaž v skupni vrednosti 1.096.190 evrov. Iz 5. člena pogodbe izhaja, da je bila kupnina v znesku 245.903 evre že zaračunana na podlagi predpogodbe, za kupnino v znesku 95.377 evrov naj bi se izvedel pobot s terjatvami za komunalni prispevek, preostale obveznosti do družbe v skupnem znesku 754.909 evrov pa naj bi bile poravnane v 46 mesečnih obrokih po 16.411 evrov. Občina je v letu 2016 družbi poravnala 12 obrokov v skupnem znesku 196.933 evrov, na dan 31. 12. 2016 pa so obveznosti občine znašale 180.492 evrov.

Sofinanciranje regionalne ceste Soteska–Šentrupert skozi naselje Male Braslovče

Občina je 12. 4. 2010 z Republiko Slovenijo sklenila Sporazum o sofinanciranju ureditve regionalne ceste Soteska–Šentrupert skozi naselje Male Braslovče v skupni vrednosti 2.084.020 evrov, od tega je znašal delež občine 303.319 evrov. Z izbranim izvajalcem VOC Celje, d. d. in naročnikom Ministrstvom za infrastrukturo, Direkcijo RS za infrastrukturo je 7. 3. 2016 sklenila tripartitno gradbeno pogodbo za ureditev regionalne ceste Soteska–Šentrupert skozi naselje Male Braslovče, I. etapa, ureditev krožnega križišča v skupni vrednosti 578.878 evrov, od tega znaša delež občine 115.395 evrov. V pogodbi je določen rok za izvedbo del šest mesecev po uvedbi v delo. Občina je 3. 3. 2016 z izbranim izvajalcem sklenila Sporazum o poravnani obveznosti za sofinanciranje ureditve regionalne ceste Soteska–Šentrupert skozi naselje Male Braslovče, s katerim se je dogovorila za plačilo polovice pogodbene vrednosti do 31. 1. 2017 in za plačilo druge polovice pogodbene vrednosti do 28. 2. 2017, in sicer brez plačila obresti. Z izvajalcem je 20. 7. 2016 sklenila aneks št. 1 k sporazumu za izvedbo dodatnih in več del v vrednosti 13.320 evrov. Izvajalec je za izvedena dela v letu 2016 občini izstavil šest situacij v skupnem znesku 128.715 evrov, ki jih občina do konca leta 2016 ni plačala.

Občina je s prodajno pogodbo in sporazumom prevzela obveznosti, ki po vsebini dejansko pomenijo zadolžitev.

2.5.3.2.a Ob nastanku obveznosti iz prodajne pogodbe in gradbene pogodbe bi morala občina obveznosti plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. ZIPRS1415 v 26. členu in ZIPRS1617 v 32. členu sta za plačilo vseh obveznosti določala plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Če občina ob prevzemu obveznosti ni imela zagotovljenih dovolj sredstev, da bi obveznost poravnala v enem obroku in v roku, kot sta ga za plačilo obveznosti določala 26. člen ZIPRS1415 in 32. člen ZIPRS1617, 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). Občina bi se lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta, vendar bi morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine (tretji odstavek 10.a člena ZFO-1) in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance (šesti odstavek 10.a člena ZFO-1).

S sklenitvijo prodajne pogodbe za nakup poslovnih prostorov, galerije in garaž ter sporazuma o poravnani obveznosti za sofinanciranje ureditve regionalne ceste Soteska–Šentrupert skozi naselje Male Braslovče, s katerima se je občina dogovorila za obročno plačilo obveznosti v skupni vrednosti 883.624 evrov, se je občina za nakup nepremičnin in za izvedbo investicije (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 196.933 evrov) zadolžila, ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance. Občina odloženega plačila obveznosti za sofinanciranje ureditve regionalne ceste Soteska–Šentrupert skozi naselje Male Braslovče ni načrtovala v odloku o proračunu. Navedeno pomeni, da se je občina zadolžila na način in po postopku, ki ju javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v neskladju s tretjim in šestim odstavkom 10.a člena ZFO-1 in s pravilnikom o postopkih zadolževanja.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2017 plačala vse obveznosti po prodajni pogodbi za nakup nepremičnega premoženja ter po sporazumu o poravnani obveznosti za sofinanciranje ureditve regionalne ceste.

2.5.4 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

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

2.5.5 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 občin⁴⁴ (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 prvem odstavku 9. člena določa, da mora občina najkasneje do 31. 1. tekočega leta prek aplikacije e-Dolg-občine Ministrstvu za finance poslati podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega koledarskega leta. 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.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 3/13.

2.5.5.a Občina ni poročala Ministrstvu za finance prek aplikacije e-Dolg-občine o sklenjenih pogodbah, ki po vsebini pomenijo zadolžitve občine, in sicer:

- o pogodbi o finančnem najemu tehnične opreme za sanacijo ogrevanja Osnovne šole Braslovče, sklenjeni 1. 8. 2013 z izvajalcem Termo -Tehnika d. o. o. v vrednosti 230.701 evro;
- o dogovoru o poravnavi terjatev in obveznosti iz naslova sredstev v upravljanju na dan 31. 12. 2014, sklenjenem s tremi občinami in družbo JKP Žalec, d. o. o., po katerem je obveznost občine iz naslova sredstev v upravljanju do JKP Žalec, d. o. o. na dan 31. 12. 2014 znašala 45.932 evrov;
- o prodajni pogodbi za nakup poslovnih prostorov, galerije in garaž, sklenjeni 27. 3. 2014 z družbo Jagros, d. o. o., po kateri so bila dogovorjena obročna plačila v znesku 754.909 evrov, in
- o sporazumu o poravnani obveznosti za sofinanciranje ureditve regionalne ceste Soteska–Šentrupert skozi naselje Male Braslovče, sklenjenem 3. 3. 2016 z izvajalcem VOC Celje, d. d. za obročna plačila v znesku 128.715 evrov,

kar je v neskladju s prvim odstavkom 9. člena pravilnika o pošiljanju podatkov.

Ukrep občine

Občina je v letu 2018 prek aplikacije e-Dolg-občine poročala Ministrstvu za finance o pogodbi o finančnem najemu. Obveznosti občine na podlagi preostalih treh pogodb, ki po vsebini pomenijo zadolžitve občine, so bile do konca leta 2017 poravnane.

2.5.5.b Občina bi morala od šestih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, podatke pa je pravočasno pridobila le od enega javnega zavoda. Od preostalih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine do 15. 1. 2017 podatkov ni pridobila niti jih ni pozvala k predložitvi podatkov. Podatke je pridobila v obdobju od 7. 3. do 9. 3. 2017, kar je od 51 do 53 dni prepozno.

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

2.5.6 Primerjava stanja dolga

V tabeli 14 je nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 14: 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	2.115.986	710.476.342	0,3
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	2.115.986	843.864.881	0,3
Število prebivalcev	5.556	2.065.895	0,3
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	381	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	381	408	/
Prihodki BPO, v evrih	4.094.450	1.901.732.401	0,2
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	51,7	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁴⁵.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,3 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,2 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 37 evrov oziroma 10,8 odstotka večji od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca; če pa dolg občine, glede na to, da pravne osebe javnega sektorja na ravni občine niso zadolžene, primerjamo z dolgom občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin, je razvidno, da je dolg občine na prebivalca za 27 evrov oziroma 6,6 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 14,3 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

Ukrep občine na področju zadolževanja

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

⁴⁵ Tako kot opomba 6.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Občine Braslovče 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.

Negativno mnenje

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

- v proračunu občine za leto 2016 ni prikazala vseh zahtevanih podatkov; obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne; župan Odloka o rebalansu proračuna Občine Braslovče za leto 2016 ni predložil Ministrstvu za finance; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; občina mesečno ni načrtovala likvidnosti proračuna; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni bilo popolno; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.a, 2.1.1.c, 2.1.1.d, 2.1.3.a, 2.1.4.a in 2.1.5.a;
- proračuna, rebalansa 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.b;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno, prav tako niso popolne obrazložitve podatkov iz bilance stanja, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.1.1.e in 2.1.1.f;
- ni vzpostavila evidence o izdanih sklepih o prerazporeditvah, kar je bilo v neskladju z Uredbo o upravnem poslovanju – točka 2.1.2.a;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – točke 2.1.6.a, 2.3.2.c in 2.3.4.a;
- z izvajalcem je sklenila aneks št. 2 za izvedbo dodatnih, nepredvidenih in manj del po že opravljenih delih (izvajalcu je na podlagi aneksa v letu 2016 plačala 35.000 evrov), kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.3.1.a;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – točki 2.3.1.c in 2.3.3.a;

- v enem primeru od izvajalca ni pridobila dveh blanco menic s pooblastilom za izpolnitev za nadaljnji dve leti garancijske dobe in podaljšanja blanco menice ter v enem primeru podaljšanja bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti; izvajalcu zaradi zamude pri dokončanju gradbenih del ni zaračunala pogodbene kazni; vsa navedena ravnanja so v neskladju s pogodbenimi določili – točke 2.3.1.b, 2.3.2.a in 2.3.2.b;
- z izvedbo dveh postopkov javnega naročanja za istovrstna dela v skupnem znesku 27.560 evrov brez DDV (izvajalcu je v letu 2016 plačala 33.623 evrov) je vrednost javnega naročila razdelila in se izognila postopku javnega naročanja, kar je bilo v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.3.5.a;
- objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija na področju športa nista vsebovali vseh obveznih sestavnih delov, med drugim tudi pogojev in meril, s pomočjo katerih se izberejo prejemniki sredstev (izplačila v letu 2016 v skupnem znesku 34.731 evrov); zapisnika o odpiranju vlog in predloga prejemnikov sredstev na področju športa niso podpisali vsi člani strokovne komisije; pogodbe o sofinanciranju programov športa za leto 2016 niso vsebovale načina nadzora nad namensko porabo sredstev; sklepe o izboru prejemnikov sredstev na področju športa je izdala višja svetovalka, ne da bi jo župan za to pooblastil; 14 prejemnikom na drugih področjih je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.399 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; vsa navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.4.1.a, 2.4.1.b, 2.4.1.c, 2.4.1.d, 2.4.1.e, 2.4.1.g in 2.4.3.a;
- v pogodbo ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.4.1.f;
- izvajalcu športnega programa je dodelila in izplačala 2.000 evrov pred zaključkom javnega razpisa in pred sklenitvijo pogodbe, kar je bilo v neskladju z Zakonom o športu – točka 2.4.1.h;
- iz dokumentacije o postopku dodelitve sredstev pri javnem razpisu na področju kulture ni razvidno, kako je bilo pri vrednotenju vlog upoštevano eno od meril, določenih v javnem razpisu (v letu 2016 dodeljenih in izplačanih 5.748 evrov); štirim izvajalcem kulturnih programov je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.965 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.4.2.a in 2.4.2.b;
- v letu 2016 se je dolgoročno zadolžila in sklenila sporazum, s katerim se je dogovorila za odloženo plačilo obveznosti, čeprav je z odplačilom dolga, finančnega najema in blagovnih kreditov v letu 2016 za 3,7 odstotne točke oziroma 145.389 evrov preseгла zakonsko dovoljeno mejo odplačil, kar je v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točka 2.5.1.a;
- pred sklenitvijo pogodbe o finančnem najemu (odplačila v letu 2016 v znesku 46.140 evrov) ni pridobila soglasja Ministrstva za finance, kar je bilo v neskladju z Zakonom o financiranju občin in Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 – točka 2.5.2.a;
- s sklenitvijo dogovora o obročnem plačevanju obveznosti se je zadolžila za infrastrukturo ter se dolgoročno zadolžila s sklenitvijo pogodbe in sporazuma o obročnem plačilu obveznosti (odplačila v letu 2016 v skupnem znesku 219.899 evrov), ne da bi upoštevala predpisane postopke zadolževanja občin, kar je bilo v neskladju z Zakonom o financiranju občin in Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin – točki 2.5.3.1.a in 2.5.3.2.a;
- Ministrstvu za finance ni poročala o vseh pravnih poslih, ki po vsebini pomenijo zadolžitev občine; od petih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016; navedeni ravnanji sta v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točki 2.5.5.a in 2.5.5.b.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Braslovče 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, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in pogodbenimi določili.

4. PRIPOROČILA

Občini Braslovče priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter več pozornosti nameni določanju ciljev in spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri zagotavljanju pravočasnega plačevanja obveznosti iz proračuna;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri izvedbi javnih naročil;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb na ravni občine;
- več pozornosti nameni pravilnemu izkazovanju tekočih transferov 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 Braslovče, 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