



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Dobrna



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 Dobrna

Številka: 324-35/2017/26
Ljubljana, 17. januarja 2019

Povzetek

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

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

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne; župan skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil programa prodaje občinskega finančnega premoženja; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni prikazala veljavnega proračuna za leto 2016 ter indeksa med realiziranim in veljavnim proračunom; v okviru obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov; prerazporeditve sredstev v znesku 5.140 evrov so bile izvedene v neskladju z določili Odloka o proračunu Občine Dobrna za leto 2016; župan v zaključnem računu proračuna za leto 2016 ni poročal o izvršenih prerazporeditvah;
- javni uslužbenki je izplačala položajni dodatek v znesku 373 evrov, čeprav ji glede na število zasedenih sistemiziranih delovnih mest v notranji organizacijski enoti, ki jo vodi, ni pripadal;
- v načrt razvojnih programov za leto 2016 ni vključila sredstev za obnovitvene investicije v javno komunalno infrastrukturo; za dodatna dela v znesku 6.669 evrov brez DDV ni sklenila aneksa k pogodbi; ni izračunala ustreznih ocenjenih vrednosti javnega naročila, saj pri izračunu ni upoštevala vseh del (v letu 2016 je plačala 48.551 evrov);
- petim prejemnikom je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.450 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- po pogodbi o sodelovanju je plačevala storitve, za katere ni izkazano, da so bile opravljene.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	13
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	13
2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	15
2.1.4 Prerazporejanje proračunskih sredstev	16
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	17
2.2.1 Delo preko polnega delovnega časa	20
2.2.2 Položajni dodatek	21
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	22
2.3.1 Obnovitvene investicije v javno komunalno infrastrukturo.....	24
2.3.1.1 Obnova vodovoda v centru Dobrne.....	26
2.3.2 Prenova prostorov telovadnice Osnovne šole Dobrna.....	26
2.4 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	27
2.4.1 Tekoči transferi na drugih področjih.....	28
2.4.2 Izkazovanje tekočih transferov.....	28
2.5 ZADOLŽEVANJE	28
2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine.....	28
2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	30
2.5.3 Poročanje o zadolžitvi.....	32
2.5.4 Primerjava stanja dolga	33

2.6	DRUGA PODROČJA POSLOVANJA.....	34
2.6.1	Svetovalna pogodba	34
3.	MNENJE	35
4.	PRIPOROČILA	37

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Dobrna (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 1. 12. 2017.

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

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev⁵, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2016.

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

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. 324-35/2017/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

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

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	2.226
Ustanovitev	1998
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	8 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Občina nima ožjih delov. Je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica javnega zavoda in dveh javnih podjetij.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 in primerjava z letom 2015 so prikazani v tabeli 2.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 1. 3. 2018.

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

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

Postavka	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	1.465.132	68,3	1.474.160	52,7	99
Nedavčni prihodki	333.282	15,6	357.385	12,8	93
Kapitalski prihodki	40.157	1,9	1.863	0,1	/
Prejete donacije	0	0,0	450	0,0	/
Transforni prihodki	305.169	14,2	964.457	34,4	32
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	2.143.740	100	2.798.315	100	77
Tekoči odhodki	698.038	37,5	660.741	25,5	106
Tekoči transferi	828.897	44,6	858.227	33,1	97
Investicijski odhodki	300.323	16,1	1.043.034	40,3	29
Investicijski transferi	34.167	1,8	28.000	1,1	122
Vsi odhodki BPO	1.861.425	100	2.590.002	100	72
Proračunski presežek, primanjkljaj	282.315	/	208.313	/	136
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	53.604	/	0	/	/
Odplačila dolga	152.798	/	140.065	/	109
Saldo računa financiranja	(99.194)	/	(140.065)	/	/
Sprememba stanja na računih	183.121	/	68.248	/	268

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Dobrna za leto 2016⁸ in Zaključni račun proračuna Občine Dobrna za leto 2015⁹.

⁸ Uradni list RS, št. 20/17.

⁹ Uradni list RS, št. 21/16.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leto 2016 so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Proračunski akti za leto 2016

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Odlok o proračunu Občine Dobrna za leto 2016 ¹⁾	10. 12. 2015	98/15
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Dobrna za leto 2016	10. 3. 2016	21/16
Odlok o 1. rebalansu proračuna Občine Dobrna za leto 2016 ²⁾	24. 3. 2016	24/16
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Dobrna za leto 2016	26. 5. 2016	39/16
Odlok o 2. rebalansu proračuna Občine Dobrna za leto 2016 ³⁾	8. 12. 2016	80/16
Zaključni račun proračuna Občine Dobrna za leto 2016 ⁴⁾	6. 4. 2017	20/17

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

²⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 1.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 2.

⁴⁾ V nadaljevanju: zaključni račun proračuna za leto 2016.

1.2.4 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Martin Brecl, župan občine.

1.3 Obrazložitev revizije

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

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

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi in splošni akti občine, ki

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

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

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

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

2.1.1.a Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹² v drugi alineji 3. člena določa, da se funkcionalna klasifikacija uporablja pri pripravi predloga državnega in občinskih proračunov ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 96. člena ZJF določa, da se pri sestavi zaključnega računa proračuna upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna.

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

Ukrepi občine

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

2.1.1.b 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

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

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

¹² Uradni list RS, št. 43/00.

finančnega načrta neposrednega uporabnika med drugim vsebovati tudi predstavitev izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹³ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

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

Ukrepi občine

Občina je pri pripravi proračuna za leto 2018 in rebalansa proračuna 1 za leto 2018 dopolnila obrazložitve z izhodišči in kazalci, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, ter fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

2.1.1.c ZJF je v drugem odstavku 13. člena določal, da župan skupaj s predlogom občinskega proračuna z obrazložitvami občinskemu svetu predloži med drugim tudi program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto.

Župan skupaj s predlogom občinskega proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil programa prodaje občinskega finančnega premoženja, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 13. člena ZJF.

Ukrepi občine

Župan je na 23. redni seji z dne 19. 4. 2018 občinskemu svetu predložil v sprejem Načrt razpolaganja s finančnim premoženjem občine za leto 2018.

2.1.1.d V skladu s 4. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna se v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna v posameznih stolpcih prikažejo vsaj sprejeti proračun preteklega leta, veljavni proračun¹⁴ preteklega leta, realizirani proračun preteklega leta, indeks med realiziranim in sprejetim proračunom¹⁵ preteklega leta in indeks med realiziranim in veljavnim proračunom preteklega leta.

Občina v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni prikazala veljavnega proračuna za preteklo leto ter indeksa med realiziranim in veljavnim proračunom za leto 2016, kar je v neskladju s 4. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

¹³ Uradni list RS, št. 44/07. Uredba se uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti tudi po uveljavitvi Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.

¹⁴ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. V primeru občine je to rebalans proračuna 2.

¹⁵ Izraz sprejeti proračun se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za leto 2016 je to rebalans proračuna 2.

Ukrepi občine

Občina je v zaključnem računu proračuna za leto 2017 prikazala rebalans proračuna za leto 2017, veljavni proračun za leto 2017, realizirani proračun za leto 2017, indeks med realiziranim proračunom in rebalansom proračuna za leto 2017 ter indeks med realiziranim in veljavnim proračunom za leto 2017.

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.

Občina v okviru obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov, kar je v neskladju z 8. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrepi občine

Občina je v okviru obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2017 pripravila obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov.

Ukrepi občine na področju sestave in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

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

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

V 63. členu 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.

Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Dobrna za obdobje 1. 1. 2016 do 30. 6. 2016 je bilo po elektronski pošti občinskim svetnikom posredovano 13. 7. 2016, občinski svet pa ga je obravnaval na 14. redni seji dne 19. 7. 2016.

2.1.2.a Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Dobrna za obdobje 1. 1. 2016 do 30. 6. 2016 ni popolno, saj vsebuje le poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov, presežku oziroma primanjkljaju proračuna, zadolževanju, oceno realizacije do konca leta in seznam sklepov o prerazporeditvah, ne vsebuje pa 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 izdanih in unovčenih poroštvi ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev in predloga potrebnih ukrepov, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

Ukrepi občine

Občina je za leti 2017 in 2018 pripravila polletni poročili, ki vsebujeta vse sestavine, opredeljene v 63. členu ZJF.

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 26. 1. 2018 določil obseg izdatkov za prvo trimesečje 2018, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti.

2.1.4 Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določilih prvega odstavka 38. člena ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna. V drugem odstavku 38. člena ZJF je določeno, da mora župan o izvršenih prerazporeditvah šestmesečno poročati občinskemu svetu (drugi odstavek 38. člena ZJF).

V skladu s prvim odstavkom 5. člena odloka o proračunu za leto 2016 je osnova za prerazporejanje pravic porabe zadnji sprejeti proračun, spremembe proračuna ali rebalans proračuna. V skladu z drugim odstavkom 5. člena odloka o proračunu za leto 2016 o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna (finančnem načrtu neposrednega uporabnika) med glavnimi programi v okviru področja proračunske porabe odloča na predlog neposrednega uporabnika župan. Župan v polletju s polletnim poročilom in konec leta z zaključnim računom proračuna poroča občinskemu svetu o veljavnem proračunu za leto 2016 in njegovi realizaciji (tretji odstavek 5. člena odloka o proračunu za leto 2016).

2.1.4.a Župan je v letu 2016 poleg prerazporeditev sredstev med glavnimi programi v okviru področja proračunske porabe izvajal prerazporeditve sredstev tudi med področji proračunske porabe. V tabeli 4 so prikazani podatki o prerazporeditvah sredstev med področji proračunske porabe v letu 2016.

Tabela 4: Prerazporeditve sredstev med področji proračunske porabe v letu 2016

Področje proračunske porabe pred prerazporeditvijo	Področje proračunske porabe po prerazporeditvi	Znesek v evrih
04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	18 Kultura, šport in nevladne organizacije	500
13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	14 Gospodarstvo	3.440
01 Politični sistem	04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	1.200
Skupaj		5.140

Vir: podatki občine.

Župan je s tremi sklepi prerazporedil sredstva v skupnem znesku 5.140 evrov med področji proračunske porabe, kar je v neskladju z drugim odstavkom 5. člena odloka o proračunu za leto 2016.

2.1.4.b Župan v zaključnem računu proračuna za leto 2016 ni poročal o izvršenih prerazporeditvah, ki so se zgodile med proračunskim letom, kar je v neskladju z drugim odstavkom 38. člena ZJF.

Ukrep občine

Župan je v zaključnem računu proračuna za leto 2017 občinskemu svetu poročal o vseh prerazporeditvah, ki so se zgodile med proračunskim letom.

2.2 Delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 so odhodki za delovno uspešnost in za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 13.194 evrov (odhodki se v celoti nanašajo na dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, saj občina v letu 2016 ni izkazala odhodkov za delovno uspešnost), kar predstavlja 0,7 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,

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

- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva, in
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

V tabeli 5 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za 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	7
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	7
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	178.067
• osnovne plače	127.594
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	14.179
• delovna uspešnost	0
• dodatki	13.194
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	23.100
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	80

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 178.067 evrov, kar predstavlja 80 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 5,9 evra¹⁸.

Občina je 1. 9. 2013 sprejela Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Dobrna¹⁹. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemiziranih in zasedenih sedem delovnih mest.

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

V tabeli 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.

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

¹⁸ 13.194 evrov / 2.226 prebivalcev = 5,9 evra.

¹⁹ Št. 00700-0013/2007-10(1) z dne 1. 9. 2013, spremembe in dopolnitve št. 0070-0013/2007-12 z dne 18. 8. 2014, št. 0070-0013/2007-14 z dne 28. 8. 2015, št. 0070-0013/2007-16 z dne 4. 1. 2016 in št. 00700-0013/2007-20 z dne 10. 3. 2016.

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	Drugi dodatki k plači v evrih	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih	Skupaj v evrih	Delež drugih dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3)+(4)+(5)	(7)=(4+5)/(6)*100
<i>Podatki na dan 31. 12. 2016</i>						
VII/2						
40–44	1	26.181	2.864	0	29.045	9,9
VII/1						
45–49	1	30.734	0	0	30.734	/
40–44	1 ²⁾	8.569	1.016	0	9.585	10,6
VI						
30–34	1	16.566	164	0	16.730	1,0
V						
25–29	1	13.761	183	0	13.944	1,3
20–24	1	12.583	337	0	12.920	2,6
IV						
20–24	1	11.227	0	0	11.227	/
<i>Podatki o javnih uslužbencih, ki jim je med letom prenehalo delovno razmerje</i>						
25–29	1 ³⁾	7.400	514	0	7.914	6,5
10–14	1 ⁴⁾	573	0	0	573	/
Skupaj	9	127.594	5.078	0	132.672	3,8

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

²⁾ Javna uslužbenka je bila od 1. 1. do 25. 7. 2016 odsotna zaradi izrabe materinskega in starševskega dopusta. Občina ji v tem obdobju ni izplačevala plače.

³⁾ Javna uslužbenka je bila zaposlena kot pripravnica do 31. 7. 2016.

⁴⁾ Javni uslužbenki je delovno razmerje prenehalo 23. 12. 2015. Izkazani odhodek se nanaša na izplačilo dela plače za december 2015, ki je bila izplačana januarja 2016.

Vir: podatki občine.

2.2.1 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 4.705 evrov, kar predstavlja 3,3 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 sektor²⁰, 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 delovnega časa pa pomeni nadurno delo, ki je opredeljeno v 144. členu Zakona o delovnih razmerjih²¹ (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.

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.

V tabeli 7 so prikazani podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa.

²⁰ Uradni list RS, št. 57/08.

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

Tabela 7: Podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa

	Leto 2016
Znesek izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa, v evrih	4.705
Delež izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	3,3
Število vseh opravljenih delovnih ur, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	354
Število javnih uslužbencev, ki so prejeli izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa za vsaj eno uro dela	6
Največje število opravljenih delovnih ur posameznega javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	170
Povprečno število opravljenih delovnih ur dela preko polnega delovnega časa javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	59

Vir: podatki občine.

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa je v letu 2016 prejelo šest javnih uslužbencev, ki so skupaj opravili 354 delovnih ur. Največje število opravljenih delovnih ur preko polnega delovnega časa posameznega javnega uslužbenca²² je znašalo 170 ur, za kar je v letu 2016 prejel 2.864 evrov. V povprečju pa je posamezni javni uslužbenec v tem obdobju opravil 59 delovnih ur preko polnega delovnega časa, za opravljeno uro dela preko polnega delovnega časa pa mu je bilo v povprečju izplačano 13,3 evra oziroma skupaj 784 evrov.

2.2.2 Položajni dodatek

Odhodki za položajni dodatek so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 373 evrov, kar predstavlja 0,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

2.2.2.a Javnim uslužbencem na podlagi 23. in 24. člena ZSPJS pripada položajni dodatek za izvrševanje pooblastil v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela, kadar vrednotenje teh nalog ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta. Podlaga za izračun dodatka, ki ni določen v nominalnem znesku, je osnovna plača javnega uslužbenca, znaša pa lahko najmanj 5 odstotkov in največ 12 odstotkov osnovne plače. Kriterije za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence določa Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence²³. Ta uredba v tretjem odstavku 3. člena določa, da javnemu uslužbencu pripada položajni dodatek, kadar je v posamezni notranji organizacijski enoti na sistemiziranih delovnih mestih zaposlenih najmanj pet javnih uslužbencev, vključno z javnim uslužbencem, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela v notranji

²² V obdobju od januarja do novembra 2016.

²³ Uradni list RS, št. 85/10.

organizacijski enoti, v 4. členu pa določa, da se višina položajnega dodatka določi glede na število zaposlenih na sistemiziranih delovnih mestih in v nazivih v notranji organizacijski enoti, in sicer znaša najmanj 5 odstotkov osnovne plače in največ 12 odstotkov osnovne plače.

Občina je v letu 2016 javni uslužbenki za vodenje notranje organizacijske enote – režijski obrat, kjer so bili vključno z njo zaposleni štirje javni uslužbenci, izplačala položajni dodatek v višini 5 odstotkov osnovne plače. Občina je v letu 2016 javni uslužbenki izplačala položajni dodatek v znesku 373 evrov, čeprav v notranji organizacijski enoti na sistemiziranih delovnih mestih ni bilo zaposleno zadostno število javnih uslužbencev, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 3. člena Uredbe o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenice.

Ukrep občine

Občina je marca 2017 s Spremembami in dopolnitvami Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Dobrna v režijskem obratu sistemizirala dodatno delovno mesto in nanj zaposlila javnega uslužbenca, s čimer so izpolnjeni pogoji za izplačilo položajnega dodatka javnemu uslužbencu za vodenje te notranje organizacijske enote.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 300.323 evrov, kar predstavlja 16,1 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

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

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

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznanitev Urada za publikacije Evropske unije	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	20	56.471	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	8,8	11,6	/	/	/	/
Naročilnice	199	130.480	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	88,1	26,7	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	5	298.433	1	72.215	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	2,2	61,2	100	100	/	/
Naročilnice	2	2.531	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0,9	0,5	/	/	/	/
Skupaj	226	487.915	1	72.215	0	0

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bil od skupaj 227 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljen en postopek v vrednosti 72.215 evrov, kar predstavlja 12,9 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Med preostalimi 226 postopki javnega naročanja v skupnem znesku 487.915 evrov, ki po številu predstavljajo 99,6 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 87,1 odstotka vseh postopkov, nobeno ni preseglo vrednosti²⁴, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju²⁵ (ZJN-2), od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²⁶ (v nadaljevanju: ZJN-3) v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

²⁴ Do 31. 3. 2016 za blago in storitve 20.000 evrov in 40.000 evrov za gradnje, od 1. 4. 2016 na splošnem področju 20.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 40.000 evrov za javna naročila gradenj, 750.000 evrov za javna naročila storitev s seznama socialnih in drugih posebnih storitev; na infrastrukturnem področju 50.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 100.000 evrov za javna naročila gradenj in milijon evrov za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev (vse vrednosti so brez DDV).

²⁵ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

²⁶ Uradni list RS, št. 91/15.

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

Tabela 9: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil

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	
Asfaltiranje cest	50.237	45.249	45.356	/	/	45.356
Prenova prostorov telovadnice Osnovne šole Dobrna	48.954	48.551	48.630	/	/	48.630
Izdelava inox elementov za pomnik osamosvojitvene vojne	12.000	4.758	4.758	/	/	4.758
Izdelava okrasne stene za pomnik osamosvojitvene vojne		5.493	5.493	/	/	5.493
Obnova vodovoda v centru Dobrne ^{4), 5)}	180.000	40.659 ⁶⁾	115.877	/	/	115.877
Obnova raztežilnika "Mark" in zajetja "Medved" ⁴⁾		10.109 ⁶⁾	25.151	/	/	25.151

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⁾ Obnovitvena investicija v javno komunalno infrastrukturo.

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

⁶⁾ Brez DDV na podlagi točke a) prvega odstavka 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost²⁷.

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

2.3.1 Obnovitvene investicije v javno komunalno infrastrukturo

Občine solastnice²⁸ so na podlagi 14. člena Odloka o spremembah v javnem podjetju Vodovod – kanalizacija, d. o. o.²⁹ javnemu podjetju Vodovod - kanalizacija, d. o. o. (v nadaljevanju: VO-KA) podelile javno pooblastilo, da v okviru izvajanja javne službe med drugim opravlja tudi naloge

²⁷ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

²⁸ Mestna občina Celje ter občine Dobrna, Štore in Vojnik.

²⁹ Uradni list RS, št. 117/00, 106/09, 84/12, 83/13.

vodenja obnovitvenih investicij v javno komunalno infrastrukturo vodovodnega in kanalizacijskega omrežja (v nadaljevanju: javna komunalna infrastruktura), ki sestoji iz načrtovanja razvoja javne komunalne infrastrukture, priprave investicijske dokumentacije oziroma načrtov, izvajanja javnih naročil, izvajanja investicijskih del in nadziranja investicij.

Občine solastnice so 16. 3. 2010 z javnim podjetjem VO-KA sklenile Pogodbo o poslovnem najemu javne infrastrukture in razmerjih v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: pogodba o izvajanju investicij). K pogodbi so pogodbene stranke 28. 12. 2010 sklenile aneks št. 1 zaradi racionalizacije postopkov obračuna investicij in 13. 12. 2012 aneks št. 2 zaradi zagotovitve porabe presežnih sredstev najemnine za investicije v javno korist.

S pogodbo o izvajanju investicij se urejajo najemno razmerje med občinami solastnicami kot najemodajalkami in javnim podjetjem VO-KA kot najemnikom javne infrastrukture ter zadeve in vprašanja povezana s tem razmerjem, med drugim tudi vprašanja, povezana z izvajanjem obnovitvenih investicij v javno komunalno infrastrukturo.

V pogodbi o izvajanju investicij je določeno:

- da so občine solastnice z javnim pooblastilom soglasno pooblastile javno podjetje VO-KA za vodenje vseh potrjenih obnovitvenih investicij v javno komunalno infrastrukturo in za izvedbo vseh potrebnih aktivnosti v zvezi z investicijami, ki so navedene v drugem odstavku 30. člena te pogodbe – med drugim tudi za izvedbo in odločanje v postopku javnega naročanja ter podpis pogodbe z izbranim izvajalcem, izvajanje investicijskih del in nadziranje investicij (33. člen);
- da javno podjetje VO-KA na podlagi ocene predvidenih vlaganj v javno komunalno infrastrukturo za prihodnje leto predvidi investicije v svojem letnem poslovnem načrtu³⁰ in pripravi predlog operativnega načrta; če občine solastnice potrdijo predlagani letni in operativni načrt, se zavežejo te investicije uvrstiti v svoje proračune (34. člen);
- da občine solastnice javnemu podjetju VO-KA neposredno podelijo tudi izvajanje vseh obnovitvenih investicij brez izvedbe postopkov javnih naročil, če gre za notranje naročilo in je to v skladu z zakonodajo (35. člen); kadar gre pri investicijah za izvedbo gradbenih in drugih del oziroma naročilo blaga in storitev, ki jih javno podjetje VO-KA odda v izvajanje podizvajalcem oziroma tretjim osebam, mora izvajalce takšnih naročil izbrati v skladu s predpisi o javnem naročanju, ki veljajo za občine solastnice (35. člen);
- da občine solastnice izrecno pooblaščajo javno podjetje VO-KA za izvedbo in odločanje v postopku javnega naročanja izvedbe obnovitvenih investicij ter za sklenitev pogodb z izbranimi ponudniki v njihovem imenu in za njihov račun (35. člen).

2.3.1.a Prvi odstavek 12. člena ZJF določa, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po posameznih programih neposrednih uporabnikov, po letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in virih financiranja za celovito izvedbo programov.

³⁰ Javno podjetje VO-KA je novembra 2015 občini predložilo Poslovni načrt javnega podjetja VO-KA za leto 2016, v katerega je med drugim vključilo predvidene obnovitvene investicije občine za leto 2016.

Občina je sredstva za obnovitvene investicije v javno komunalno infrastrukturo, za katere je postopke oddaje javnih naročil v imenu in za račun občine izvajalo javno podjetje VO-KA, načrtovala v posebnem delu proračuna za leto 2016 na proračunski postavki 16051 – Obnovitvene investicije v vodovod iz amortizacije v znesku 180.000 evrov, v NRP odloka o proračunu za leto 2016, ki je bil sprejet 10. 12. 2015, jih ni vključila, vključila pa jih je v rebalans proračuna 2, ki je bil sprejet 8. 12. 2016. Navedeno ravnanje občine je v neskladju s prvim odstavkom 12. člena ZJF.

2.3.1.1 Obnova vodovoda v centru Dobrne

Občina in javno podjetje VO-KA sta 26. 9. 2016 z izbranim izvajalcem Gradbeništvo Jože Škrablin, s. p. sklenila pogodbo³¹ za obnovo vodovoda v centru Dobrne v vrednosti 115.877 evrov. V letu 2016 je občina za opravljena dela plačala 40.659 evrov brez DDV.

2.3.1.1.a V 7. členu pogodbe je določeno, da se za vsa morebitna dodatna in več dela, za katera mora izvajalec pred začetkom izvedbe naročniku predložiti v potrditev ustrezen predračun, upoštevajo kalkulacijske osnove in normativi iz pogodbenega predračuna. V 13. členu pogodbe pa je določeno, da morajo biti vse spremembe in dopolnitve pogodbe dogovorjene v pisni obliki.

Občina je za dodatna dela iz prve začasne situacije v znesku 6.669 evrov brez DDV pridobila ponudbeni predračun izvajalca, ni pa sklenila aneksa k pogodbi, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2 Prenova prostorov telovadnice Osnovne šole Dobrna

Občina je v letu 2016 izvedla javno naročilo prenova sanitarnih in garderobnih prostorov telovadnice Osnovne šole Dobrna, ki ga je razdelila v tri sklope (sklop 1 – prenova sanitarnih in garderobnih prostorov spodaj; sklop 2 – prenova sanitarnih in garderobnih prostorov zgoraj in sklop 3 – ureditev vhoda v sanitarne in garderobne prostore telovadnice). Občina je ocenjeno vrednost javnega naročila določila samo za sklop 1, in sicer v vrednosti 47.516 evrov (38.947 evrov brez DDV).

Občina si je v povabilu k oddaji ponudbe pridržala pravico, da zmanjša obseg razpisanih del glede na razpoložljiva finančna sredstva v proračunu, ponudnik pa nima pravice zahtevati odškodnine oziroma spremembe cene. Občina se je glede na prejeti ponudbi, ki sta presegali razpoložljiva sredstva v občinskem proračunu³², odločila, da odda dela samo za sklop 1, in 25. 5. 2016 z izbranim izvajalcem PEOR, d. o. o. sklenila pogodbo za prenovo sanitarnih in garderobnih prostorov telovadnice Osnovne šole Dobrna³³ v vrednosti 48.630 evrov. V letu 2016 je občina izvajalcu za opravljena dela plačala 48.551 evrov.

2.3.2.a ZJN-3 v osmem odstavku 24. člena določa, da se pri izračunu ocenjene vrednosti gradnje upoštevajo stroški gradnje ter skupna ocenjena vrednost blaga in storitev, ki jih naročnik da na voljo izvajalcu, če so potrebni za izvedbo gradnje, v devetem odstavku pa, če se lahko zaradi predlagane izvedbe gradnje ali storitev ali zaradi predlagane pridobitve podobnega blaga javno naročilo odda v ločenih

³¹ Gradbeno pogodbo je po javnem pooblastilu v imenu in za račun občine podpisal direktor javnega podjetja VO-KA.

³² Občina je imela za ta namen v rebalansu proračuna 1 načrtovana sredstva v znesku 48.954 evrov.

³³ Občina je pogodbo sklenila zgolj za dela, ki so bila vključena v sklop 1 – prenova sanitarnih in garderobnih prostorov spodaj.

sklopov, se upošteva skupna ocenjena vrednost vseh teh sklopov. Če je skupna ocenjena vrednost vseh sklopov enaka mejni vrednosti iz prvega odstavka 21. člena³⁴ tega zakona ali višja od nje, naročnik za oddajo vsakega posameznega sklopa uporabi ta zakon. Občina ni izračunala ustrezne ocenjene vrednosti javnega naročila, saj pri izračunu ni upoštevala vseh del. Upoštevala je le dela iz sklopa 1, ne pa tudi del iz sklopov 2 in 3, s čimer ni ravnala skladno z osmim in devetim odstavkom 24. člena ZJN-3. Javno naročilo je oddala kot javno naročilo, za katero se ZJN-3 pravila o oddaji naročil ne uporabljajo. Ocenjena vrednost sklopa 1 javnega naročila (38.947 evrov brez DDV) je bila le nekoliko nižja od mejne vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, ocenjena vrednost celotnega javnega naročila, če bi jo občina pravilno določila, pa bi presegla mejno vrednost. Zato bi občina morala ravnati skladno z 39. členom ZJN-3, ki določa, da naročnik na način in pod pogoji, določenimi v tem zakonu, za oddajo javnega naročila uporabi enega izmed postopkov iz prvega odstavka 39. člena ZJN-3.

Ukrepi občine na področju javnih naročil

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 44.356 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 44.006 evrov, kar predstavlja 2,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje teh odhodkov opozarjamo v točki 2.4.2.a tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi gasilskemu društvu in gasilski zvezi v skupnem znesku 20.255 evrov, tekoči transferi na področju kulture v znesku 8.400 evrov in tekoči transferi na področju socialnih in humanitarnih dejavnosti v znesku 6.742 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so izpolnjeni pogoji za sklenitev neposredne pogodbe. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se pravilnik ne uporablja, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

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

³⁴ ZJN-3 v prvem odstavku 21. člena določa, da se zakon uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV na splošnem področju je za javna naročila građenj enaka ali višja od 40.000 evrov.

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

2.4.1 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.1.a Občina je v letu 2016 petim prejemnikom na drugih področjih s sklenitvijo neposredne pogodbe dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.450 evrov, in sicer:

- Župniji Dobrna 600 evrov,
- Župniji Sv. Jošta na Kozjaku 500 evrov,
- KU Društvu Kvartet Svit 200 evrov,
- Govedorejskemu društvu Celje 100 evrov,
- Regijski Turistični zvezi Saška 50 evrov,

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

2.4.2 Izkazovanje tekočih transferov

2.4.2.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016. Občina je sredstva za programe JZ SOCIO CELJE v znesku 350 evrov napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode. 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 prava³⁶, ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejeme, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu. Napačno razvrščanje tekočih transferov ne vpliva na skupni obseg izkazanih transferov občine, vpliva pa na izkazovanje ekonomskega namena porabe sredstev.

Ukrepi občine na področju dodeljevanja tekočih transferov 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 občin³⁷ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštev občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se je v letu 2016 dolgoročno zadolžila za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo je sklenila dve pogodbi, s katerima se je pri proračunu države zadolžila v skupnem znesku 53.604 evre, in sicer:

- 14. 6. 2016 pogodbo o sofinanciranju projekta rekonstrukcije, obnove in asfaltiranja občinskih cest: Graščina Gutenek, Sveti Miklavž–Fižolek in Flis–Osetič v vrednosti 48.616 evrov, v letu 2016 je prejela 48.616 evrov povratnih sredstev z rokom vračila do 15. 9. 2026 in

³⁶ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

³⁷ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

- 20. 6. 2016 pogodbo o sofinanciranju projekta prenove sanitarnih in garderobnih prostorov telovadnice Osnovne šole Dobrna v vrednosti 4.988 evrov, v letu 2016 je prejela 4.988 evrov povratnih sredstev z rokom vračila 15. 9. 2026.

V letu 2016 je občina odplačala 153.761 evrov³⁸ obveznosti iz dolgoročnih posojil.

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

Prvi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017³⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS1617) je določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letih 2016 in 2017 sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v NRP občinskih proračunov, zagotavljajo v višini 5 odstotkov skupne primerne porabe občin, pri čemer se 2 odstotka sredstev zagotavljata v obliki transfera iz državnega proračuna, 3 odstotki sredstev pa v obliki odobritve dodatnega zadolževanja občin v proračunu države. Drugi odstavek 56. člena ZIPRS1617 je še določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

Osnova za zadolžitev⁴⁰, znesek dovoljenega odplačila dolga⁴¹ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 10.

³⁸ Glavnice v znesku 152.798 evrov in obresti v znesku 963 evrov.

³⁹ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Tabela 10: 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	2.063.780
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	165.102
Znesek dejanskega odplačila dolga, v evrih	153.761
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	7,5
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	93,1

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 11.

Tabela 11: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve na dan 31. 12. 2016 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2016 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova ²) *100
Dolgoročna posojila	1.211.121	153.761	7,5
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ¹⁾	0	0	/
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	1.211.121	153.761	7,5

Opombi: ¹⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe z obročnim plačilom obveznosti.²⁾ Osnova znaša 2.063.780 evrov.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2016 znaša 1.211.121 evrov, odplačila obveznosti v letu 2016 pa 153.761 evrov in predstavljajo 7,5 odstotka osnove za zadolžitev. Odplačila obveznosti občine v letu 2016 niso presegla zakonsko določene meje 8 odstotkov po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

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

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

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

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

v evrih		
Vrsta zadolžitve	Stanje dolga 31. 12. 2016	Odplačilo dolga v letu 2016
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	0	0
Zadolžitev brez soglasij občine	21.472	2.601 ¹⁾
Izdana poročstva	0	0
Skupaj zadolžitev javnega sektorja na ravni občine	21.472	2.601

Opomba: ¹⁾ Vključeno je samo odplačilo glavnice dolgoročnega posojila javnega podjetja SIMBIO, ne pa tudi odplačilo obresti, saj občina s tem podatkom ne razpolaga, razviden pa ni niti iz Letnega poročila javnega podjetja SIMBIO za leto 2016.

Vira: podatki občine in Letno poročilo javnega podjetja SIMBIO za leto 2016.

Stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine je na dan 31. 12. 2016 znašalo 21.472 evrov in izhaja iz:

- dveh pogodb o finančnem najemu javnega podjetja VO-KA v skupnem znesku 10.777 evrov, sklenjenih 16. 4. 2013 s Sparkasse Leasing S, d. o. o. za odplačilo leasing obrokov za nakup dveh tovornih vozil; glede na lastniški delež občine⁴² v javnem podjetju VO-KA se na občino nanaša zadolžitev v skupnem znesku 151 evrov; javno podjetje VO-KA se je zadolžilo brez soglasja občinskega sveta;
- dolgoročnega posojila javnega podjetja SIMBIO v znesku 927.000 evrov, ki ga je javno podjetje najelo v letu 2015⁴³; glede na lastniški delež občine⁴⁴ v javnem podjetju SIMBIO se na občino nanaša zadolžitev v skupnem znesku 21.321 evrov; javno podjetje za soglasje k zadolžitvi ni zaprosilo občine, ampak skupni organ⁴⁵, ki ga sestavljajo župani občin soustanoviteljic; čeprav akt o ustanovitvi

⁴² Občina ima v javnem podjetju 1,4-odstotni lastniški delež.

⁴³ Podatki iz Letnega poročila javnega podjetja SIMBIO za leto 2016.

⁴⁴ Občina ima v javnem podjetju 2,3-odstotni lastniški delež.

⁴⁵ Svet ustanoviteljev javnega podjetja SIMBIO, ki je 12. 5. 2014 izdal soglasje k zadolžitvi.

skupnega organa⁴⁶ med njegovimi pristojnostmi izrecno ne določa izdajanja soglasja k zadolžitvi, pa v zadnji alineji 4. člena določa, da ima skupni organ poleg taksativno naštetih pristojnosti tudi v drugih primerih, ko tako določa zakon ali drug predpis.

2.5.2.a Občinski svet javnemu podjetju VO-KA ni izdal soglasja za zadolžitev v letu 2013, kot to predvideva 10.g člen ZFO-1., kar kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

2.5.3 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁴⁷, ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin 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.

Občina je od dveh javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je, in javnega zavoda ter dveh javnih podjetij, katerih soustanoviteljica je, pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016.

2.5.3.a Občina je 12. 1. 2017 od javnega podjetja SIMBIO, katerega soustanoviteljica je, pridobila podatke o stanju njegove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, iz katerih izhaja, da javno podjetje ni zadolženo. Iz Letnega poročila javnega podjetja SIMBIO za leto 2016 pa izhaja, da javno podjetje na dan 31. 12. 2016 izkazuje obveznosti iz zadolžitve v znesku 927.000 evrov, kar pomeni, da podatki, ki jih je pridobila občina, niso resnični, zato je tudi Ministrstvu za finance posredovala napačne podatke o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrepi občine

Občina je 24. 9. 2018 pridobila podatke o stanju zadolženosti javnega podjetja SIMBIO na dan 31. 12. 2017 in oktobra 2018 Ministrstvu za finance poročala o dejanskem stanju zadolženosti javnega podjetja SIMBIO, d. o. o. na dan 30. 9. 2018.

⁴⁶ Sklep o ustanovitvi Sveta ustanoviteljev javnega podjetja Javne naprave, d. o. o. (Uradni list RS, št. 24/07). Javno podjetje Javne naprave, d. o. o. se je 31. 3. 2008 preimenovalo v javno podjetje SIMBO, d. o. o.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 3/13.

2.5.4 Primerjava stanja dolga

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

Tabela 13: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2016 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

	Občina	Vse občine v Republiki Sloveniji	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2/3)*100
Dolg občin/-e, v evrih	1.211.121	710.476.342	0,2
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	1.232.593	843.864.881	0,1
Število prebivalcev	2.226	2.065.895	0,1
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	544	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	554	408	/
Prihodki BPO, v evrih	2.143.740	1.901.732.401	0,1
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	56,5	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁴⁸.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2016 pomeni 0,2 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,1 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 200 evrov oziroma 58,1 odstotka večji od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2016 je za 146 evrov oziroma 35,8 odstotka večji 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 19,1 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

⁴⁸ Tako kot opomba 6.

2.6 Druga področja poslovanja

2.6.1 Svetovalna pogodba

Odhodki za odvetniške in svetovalne storitve so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 3.013 evrov, kar predstavlja 0,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Občina je 8. 1. 2016 s Tino Vrečko, s. p., TIDA (v nadaljevanju: izvajalec) sklenila pogodbo o svetovanju za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2016. V 1. členu pogodbe o svetovanju je določeno, da bo izvajalec za občino izvajal pravno in kadrovsko svetovanje s področja predpisov, ki se nanašajo na delovanje lokalne samouprave in državne uprave ter njihovo pravilno uporabo v praksi, ter z drugih področij. V 2. členu pogodbe o svetovanju je določeno, da bo svetovanje obsegalo pavšalno 10 ur mesečno, v 3. členu pogodbe o svetovanju pa, da bo občina izvajalcu plačevala mesečni pavšal v znesku 246 evrov. Občina je v letu 2016 na podlagi pogodbe o svetovanju in prejetih računov izvajalcu plačala 2.708 evrov.

Iz izstavljenih računov izhaja, da je izvajalec občini zaračunal mesečne pavšalne zneske za opravljanje svetovalnih storitev, ni pa razvidno, kakšne svetovalne storitve je izvajalec opravil ter koliko ur svetovanja je opravil.

2.6.1.a ZJF v drugem odstavku 52. člena določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Pogodbe v pavšalnih zneskih so pogodbe, ki jih naročniki sklenejo z izvajalci in v katerih se določi znesek za plačilo opravljanja določenih storitev za določeno obdobje ne glede na to, kako pogosto izvajalec storitve izvaja oziroma naročnik storitve koristi. Lahko se nanašajo tako na dela, ki se opravljajo periodično, kakor tudi na dela, ki se izvajajo po potrebi. Če se dela izvajajo po potrebi, bi proračunski uporabniki morali plačevati samo že opravljena dela po vnaprej določeni ceni in ne mesečnih pavšalnih zneskov. Na podlagi navedenih dejstev ugotavljamo, da se po pogodbi o sodelovanju plačujejo tudi storitve, ki bi morale biti plačane v skladu z 52. členom ZJF.

Pojasnilo občine

Občina od 1. 1. 2017 z izvajalcem nima več sklenjene pogodbe o svetovanju.

3. MNENJE

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

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Dobrna pri poslovanju v letu 2016 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, zadolževanje in druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Zakonom o javnih financah – točka 2.1.1.a;
- obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah in Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.1.b;
- župan skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil programa prodaje občinskega finančnega premoženja; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; župan v zaključnem računu proračuna za leto 2016 ni poročal o izvršenih prerazporeditvah, ki so se zgodile med proračunskim letom; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.c, 2.1.2.a, 2.1.3.a, 2.1.4.b;
- občina v splošnem in posebnem delu zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni prikazala veljavnega proračuna za leto 2016 ter indeksa med realiziranim in veljavnim proračunom; v okviru obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov; navedeni ravnanji sta v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.1.1.d in 2.1.1.e;
- župan je prerazporedil sredstva v skupnem znesku 5.140 evrov med področji proračunske porabe, kar je v neskladju z Odlokom o proračunu Občine Dobrna za leto 2016 – točka 2.1.4.a;
- javni uslužbenki je izplačala položajni dodatek v znesku 373 evrov, čeprav ji glede na število zasedenih sistemiziranih delovnih mest v notranji organizacijski enoti, ki jo vodi, ni pripadal, kar je v neskladju z Uredbo o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbenke – točka 2.2.2.a;
- v načrt razvojnih programov za leto 2016 ni vključila sredstev za obnovitvene investicije v javno komunalno infrastrukturo, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.3.1.a;

- za dodatna dela v znesku 6.669 evrov brez DDV ni sklenila aneksa k pogodbi, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.3.1.1.a;
- ni izračunala ustrezne ocenjene vrednosti javnega naročila, saj pri izračunu ni upoštevala vseh del (v letu 2016 je plačala 48.551 evrov), kar je v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.3.2.a;
- petim prejemnikom je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.450 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.4.1.a;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.5.2.a;
- po pogodbi o sodelovanju je plačevala storitve, za katere ni izkazano, da so bile opravljene, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.6.1.a.

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

4. PRIPOROČILA

Občini Dobrna priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter več pozornosti nameni določanju ciljev ter spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ter pri nadzoru nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine;
- skupaj z ostalimi občinami soustanoviteljicami pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine predpiše pogoje in postopke zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kot je to za pravne osebe javnega sektorja na ravni države predpisala Vlada Republike Slovenije z Uredbo o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah;
- ostalim občinam, s katerimi je ustanovila skupni organ, predlaga spremembo Sklepa o ustanovitvi Sveta ustanoviteljev javnega podjetja Javne naprave, d. o. o. tako, da bo izrecno določal pristojnost skupnega organa, da izda soglasje k zadolžitvi javnega podjetja, vendar največ do višine, ki jo občine določijo v odlokih o proračunu, saj v sklepu ni nedvoumno urejena pristojnost skupnega organa glede izdajanja soglasij k zadolževanju javnega podjetja.

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 Dobrna, 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