



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Dornava



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 Dornava

Številka: 324-11/2018/19
Ljubljana, 12. junija 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Dornava v letu 2017 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, 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 Dornava v letu 2017 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, 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 Dornava v letu 2017 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili v naslednjih primerih:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2017, obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2017, poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2017 ter Poročilo o polletni realizaciji proračuna Občine Dornava za leto 2017 niso popolni; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna; župan je prepozno poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2017 tekočega leta ter poročilo ni bilo popolno;
- v dveh primerih je oddala prostore v najem za nedoločen čas;
- s sklenitvijo pogodb je prevzela za 70.707 evrov obveznosti, za katere v času sklenitve pogodb ni imela zagotovljenih sredstev v proračunu občine (v letu 2017 je izvajalcema plačala 69.797 evrov); z izdajo naročilnice je prevzela za 1.150 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v proračunu; prevzela je obveznosti v znesku 250 evrov za dela, ki niso bila naročena z naročilnico; po sklenitvi aneksov zaradi podaljšanja roka za dokončanje del ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti s podaljšanim rokom veljavnosti; v treh primerih pred sklenitvijo pogodbe od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika; pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- objave javnih razpisov in razpisne dokumentacije na področju športa in na drugih področjih niso vsebovale vseh obveznih sestavnih delov; zapisnika o odpiranju vlog in predloga prejemnikov sredstev na področju športa in na drugih področjih niso podpisali vsi člani strokovne komisije; enemu prejemniku na drugih področjih delovanja je dodelila in izplačala sredstva v znesku 6.500 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis in ne da bi sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; župan ni sprejel sklepa o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov; občina je določila razpisna roka za prijavo na javna razpisa na področju kulture, ki sta bila krajša od enega meseca;
- s sklenitvijo dogovora o obročnem plačilu obveznosti se je dolgoročno zadolžila v skupnem znesku 159.473 evrov (izplačala v letu 2017 v skupnem znesku 57.029 evrov) pri gospodarski družbi zasebnega prava in ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin ter se zadolžila za tekoče odhodke v znesku 14.979 evrov; v odloku o proračunu občine za leto 2017 ni določila obsega

zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; Ministrstvu za finance ni poročala o pravnem poslu, ki po vsebini pomeni zadolžitev občine.

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

KAZALO

1. Uvod	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	13
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	13
2.1.2 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	15
2.1.3 Načrtovanje likvidnosti proračuna.....	15
2.1.4 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	15
2.1.5 Prerazporejanje proračunskih sredstev	16
2.1.6 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2017.....	16
2.2 PRODAJE NEPREMIČNEGA PREMOŽENJA IN ODDAJE PROSTOROV V NAJEM	16
2.2.1 Prodaje nepremičnega premoženja.....	16
2.2.2 Oddaje prostorov v najem	17
2.2.2.1 Oddaja prostorov v najem za nedoločen čas	17
2.3 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	17
2.3.1 Delo preko polnega delovnega časa	20
2.4 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	22
2.4.1 Prenova in dograditev OŠ Dornava za potrebe vrta.....	24
2.4.2 Izdelava in postavitve nadstreška za vrtec.....	24
2.4.3 Dobava in montaža notranje opreme za vrtec.....	24
2.4.4 Dobava in postavitve igral.....	25
2.4.5 Izjava oziroma podatki o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika.....	25
2.5 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	26

2.5.1	Tekoči transferi na področju športa.....	26
2.5.2	Tekoči transferi na področju kulture	27
2.5.3	Tekoči transferi, dodeljeni na drugih področjih.....	28
2.5.4	Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam.....	29
2.6	ZADOLŽEVANJE	29
2.6.1	Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	30
2.6.2	Dogovor z obročnim plačilom obveznosti.....	32
2.6.3	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	32
2.6.4	Poročanje o zadolžitvi.....	33
2.6.5	Primerjava stanja dolga	34
3.	MNENJE	36
4.	PRIPOROČILA	38

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Dornava (v nadaljevanju: občina) v letu 2017 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 29. 6. 2018.

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, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, 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 2017.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2017 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, 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 sta predstavljala proračun in zaključni račun proračuna občine za leto 2017.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-11/2018/2.

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	2.885
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2017:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁷	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	11 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Občina ima štiri vaške skupnosti, ki nimajo statusa pravne osebe. Je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 in primerjava z letom 2016 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. 2018], 26. 11. 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 2017 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2016

Postavka (1)	Realizacija v letu 2017		Realizacija v letu 2016		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	1.680.449	82,5	1.587.932	78,9	106
Nedavčni prihodki	231.534	11,4	234.903	11,7	99
Kapitalski prihodki	21.276	1,0	24.654	1,2	86
Prejete donacije	0	0,0	0	0,0	/
Transforni prihodki	104.721	5,1	165.719	8,2	63
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	2.037.980	100,0	2.013.208	100,0	101
Tekoči odhodki	783.358	32,5	764.772	40,2	102
Tekoči transferi	697.387	29,0	774.556	40,8	90
Investicijski odhodki	872.394	36,2	360.478	19,0	242
Investicijski transferi	54.447	2,3	0	0,0	/
Vsi odhodki BPO	2.407.586	100,0	1.899.806	100,0	127
Proračunski presežek, primanjkljaj	(369.606)	/	113.402	/	/
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	477.288	/	0	/	/
Odplačila dolga	106.354	/	112.429	/	95
Saldo računa financiranja	370.934	/	(112.429)	/	/
Sprememba stanja na računih	1.328	/	972	/	137

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Dornava za leto 2016⁸ in Zaključni račun proračuna Občine Dornava za leto 2017⁹ (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2017).

⁸ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/17.

⁹ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 15/18.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leto 2017 so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Proračunski akti za leto 2017

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem glasilu slovenskih občin, št.
Sklep o začasnem financiranju Občine Dornava v obdobju januar–marec 2017	21. 12. 2016	66/16
Odlok o proračunu Občine Dornava za leto 2017 ¹⁾	12. 1. 2017	2/17
Odlok o spremembah Odloka o proračunu Občine Dornava za leto 2017	23. 3. 2017	13/17
Odlok o spremembah Odloka o proračunu Občine Dornava za leto 2017 ²⁾	14. 12. 2017	57/17
Zaključni račun proračuna občine za leto 2017	29. 3. 2018	15/18

Opombi: ¹⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu občine za leto 2017.

²⁾ V nadaljevanju: drugi rebalans proračuna občine.

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, ter med izvajanjem revizije sta bila odgovorni osebi občine:

- Rajko Janžekovič, župan občine, do 14. 12. 2018;
- Janko Merc, župan občine, od 14. 12. 2018.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2017 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost poslovanja na šestih podsegmentih:

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna;
- prodaja nepremičnega premoženja in oddaja prostorov v najem;
- 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 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 2017, 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 2017. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

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

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

2.1.1.a V skladu s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu z drugim odstavkom 16. člena ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika med drugim vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju ter izhodišča in kazalce, 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 skupnosti¹² je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

Obrazložitve proračuna občine za leto 2017 niso popolne, saj ne vsebujejo predstavitev strategij na posameznem področju, izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, ter fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, kar je v neskladju z drugim

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. 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.

odstavkom 16. člena ZJF in 41. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

2.1.1.b V skladu s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna med drugim vključuje tudi opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom, poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF¹³ ter obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF.

Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 ne vsebuje opredelitve makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom, poročila o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji ter obrazložitve sprememb neposrednih uporabnikov med letom, kar je v neskladju s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.1.1.c 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 prvem odstavku 10. člena 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 (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela), oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja neposrednega uporabnika glede na predpisane standarde in merila, kot jih je določil župan, in ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika ter pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih občine 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 doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela), ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih, ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja neposrednega uporabnika glede na predpisane standarde in merila, kot jih je določil župan, in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika ter pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

¹³ V 3. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (41. člen).

Ukrep občine na področju sestave in obrazložitev proračuna in zaključnega računa proračuna občine
Občina je v letu 2019 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 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

2.1.2.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 25. 3. 2019 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za obdobje od aprila do junija 2019.

2.1.3 Načrtovanje likvidnosti proračuna

2.1.3.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 novembra 2018 pripravila načrt likvidnosti za december 2018.

2.1.4 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

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

Župan je Poročilo o polletni realizaciji proračuna Občine Dornava za leto 2017 posredoval občinskemu svetnikom 15. 9. 2017, občinski svet pa se je z njim seznanil na 19. redni seji 21. 9. 2017.

Poročilo o polletni realizaciji proračuna Občine Dornava za leto 2017 je bilo posredovano občinskemu svetnikom 46 dni prepozno, kar je v neskladju z določili prvega odstavka 63. člena ZJF.

2.1.4.b Poročilo o polletni realizaciji proračuna Občine Dornava za leto 2017 ni popolno, saj vsebuje le poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju, zadolževanju, 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, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, podatkov o uporabi sredstev proračunske rezerve, podatkov o izdanih in unovčenih poroštvi ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev, razlag 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 2019 pripravila opis poslovnega procesa priprave polletnega poročila o izvrševanju proračuna, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

2.1.5 Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določitvi 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 pa je določeno, da mora župan o izvršenih prerazporeditvah šestmesečno poročati občinskemu svetu.

2.1.5.a Odlok o proračunu občine za leto 2017 v 5. členu med drugim določa, da župan odloča o prerazporeditvah pravic porabe med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna. Odlok o proračunu občine za leto 2017 tako omogoča županu neomejeno prerazporejanje proračunskih sredstev med proračunskimi uporabniki, področji proračunske porabe, glavnimi programi in podprogrami. Ocenjujemo, da so pooblastila, dana županu, preširoka in spreminjajo razmerja med organi občine, predvidena s predpisi, ki določajo, da je župan predlagatelj in izvrševalec proračuna, proračun pa sprejme občinski svet¹⁴.

2.1.6 Zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2017

Občina je na dan 31. 12. 2017 izkazovala obveznosti v skupnem znesku 462.090 evrov¹⁵, od tega zapadle obveznosti v skupnem znesku 14.254 evrov.

2.1.6.a Občina v letu 2017 ni pravočasno, to je 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, poravnala obveznosti v skupnem znesku 14.254 evrov. Plačevanje obveznosti v roku, ki je daljši od 30 dni, je v neskladju z 32. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018¹⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS1718), 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 bila podlaga za izplačilo.

Ukrep občine

Občina je zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2017 v skupnem znesku 14.254 evrov poravnala 10. 1. 2018.

2.2 Prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem

2.2.1 Prodaje nepremičnega premoženja

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 so prihodki od prodaj nepremičnega premoženja izkazani v skupnem znesku 21.276 evrov, kar predstavlja odstotek vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2017.

¹⁴ Župan v letu 2017 ni prerazporejal proračunskih sredstev.

¹⁵ Brez kratkoročnih obveznosti do zaposlenih.

¹⁶ Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17.

2.2.2 Oddaje prostorov v najem

Prihodki od oddaj prostorov¹⁷ v najem so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izkazani v skupnem znesku 32.068 evrov, kar predstavlja 1,6 odstotka vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2017.

2.2.2.1 Oddaja prostorov v najem za nedoločen čas

Občina je v letu 2008 sklenila dve neposredni najemni pogodbi za nedoločen čas, in sicer:

- 17. 7. 2008 z zasebno zobno ambulanto, Zoran Ribič, dr. dent. med., za oddajo prostorov v skupni izmeri 50,65 kvadratnega metra in mesečno najemnino 5 evrov za kvadratni meter (najemnik je v letu 2017 plačal 3.723 evrov najemnine);
- 4. 8. 2008 z ambulanto družinske medicine, Nina Mileusnić, dr. med., specialist družinske medicine, za oddajo prostorov v skupni izmeri 63,7 kvadratnega metra in mesečno najemnino 5 evrov za kvadratni meter (najemnik je v letu 2017 plačal 4.421 evrov najemnine).

Uredba o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin¹⁸ je ob sklenitvi pogodbe v prvem odstavku 56. člena določala, da se stvarno premoženje, ki ga začasno ne potrebuje noben uporabnik, lahko odda v najem za določen čas, ko se predvideva, da ga ne potrebuje noben uporabnik, vendar ne za dlje kot pet let.

2.2.2.1.a Občina je oddala prostore v najem za nedoločen čas, kar je bilo v neskladju s prvim odstavkom 56. člena Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin.

2.3 Delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 so odhodki za delovno uspešnost in za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 8.994 evrov (odhodki se v celoti nanašajo na dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, saj občina v letu 2017 ni izkazala odhodkov za delovno uspešnost), kar predstavlja 0,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2017.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁹ (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

¹⁷ Razen stanovanj.

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

¹⁹ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15, 67/17.

uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma ki ga je pridobil z napredovanjem.

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

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

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

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

V tabeli 4 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače²⁰ javnih uslužbencev.

²⁰ V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

Tabela 4: Podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače javnih uslužbencev

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2017	7
Število zasedenih sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2017	7
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2017, v evrih	153.083
• osnovne plače	109.239
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	14.693
• delovna uspešnost	0
• dodatki	8.994
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	20.157
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	53

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2017 znašali 153.083 evrov, kar predstavlja 53 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za dodatke 3,1 evra²¹.

Občina je 7. 11. 2016 sprejela Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Dornava²². Na dan 31. 12. 2017 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 5 so prikazani podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev (brez dodatka za delovno dobo) v letu 2017 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih.

²¹ 8.994 evrov / 2.885 prebivalcev = 3,1 evra.

²² Št. 007-19/2016-1 z dne 7. 11. 2016, sprememba št. 007-18/2017-1 z dne 6. 9. 2017.

Tabela 5: Podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev (brez dodatka za delovno dobo) v letu 2017 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/1						
45–49	1	31.451	0	0	31.451	/
35–39	1	21.252	563	0	21.815	2,6
VI						
30–34	1	15.985	0	0	15.985	/
V						
20–24	1	12.064	0	0	12.064	/
IV						
15–19	2	19.333	1.125	0	20.458	5,5
II						
10–19	1	9.154	0	0	9.154	/
Skupaj	7	109.239	1.688	0	110.927	1,5

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

Vir: podatki občine.

2.3.1 Delo preko polnega delovnega časa

Odhodki za dodatek za delo preko polnega delovnega časa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izkazani v znesku 1.216 evrov, kar predstavlja odstotek 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 sektor²³, 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 polnega delovnega časa, delo preko polnega delovnega časa pa pomeni nadurno delo, ki je opredeljeno v 144. členu Zakona o delovnih

²³ Uradni list RS, št. 57/08.

razmerjih²⁴ (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 lahko nadurno delo 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 6 so prikazani podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2017 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa.

Tabela 6: Podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2017 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa

	Leto 2017
Znesek izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa, v evrih	1.216
Delež izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	1,0
Število vseh opravljenih delovnih ur, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	150
Število javnih uslužbencev, ki so prejeli izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa za vsaj eno uro dela	3
Največje število opravljenih delovnih ur posameznega javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	103
Povprečno število opravljenih delovnih ur dela preko polnega delovnega časa javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	50

Vir: podatki občine.

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa so v letu 2017 prejeli trije javni uslužbenci, ki so skupaj opravili 150 ur dela preko polnega delovnega časa. Največje število ur dela preko polnega delovnega časa

²⁴ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.), 52/16.

posameznega javnega uslužbenca²⁵ je znašalo 103 ure, za kar je v letu 2017 prejel 610 evrov. V povprečju pa je posamezni javni uslužbenec v tem obdobju opravil 50 ur dela preko polnega delovnega časa, za opravljeno uro dela preko polnega delovnega časa pa mu je bilo v povprečju izplačano 8,1 evra oziroma skupaj 405 evrov.

2.4 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izkazani v znesku 872.394 evrov, kar predstavlja 36,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2017.

V tabeli 7 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2017 glede na vrsto objave.

Tabela 7: Podatki o javnih naročilih v letu 2017 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za publikacije Evropske unije	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	7	86.276	1	52.744	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	4	32,1	50	8,3	/	/
Naročilnice	158	127.662	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	90,8	47,5	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	1	38.955	1	585.360	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0,6	14,5	50	91,7	/	/
Naročilnice	8	15.855	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	4,6	5,9	/	/	/	/
Skupaj	174	268.748	2	638.104	0	0

Vir: podatki občine.

²⁵ Januarja, februarja, aprila, maja, oktobra in novembra 2017.

Po podatkih občine sta bila od skupaj 176 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljena dva postopka v skupni vrednosti 638.104 evre, kar predstavlja 70,4 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 174 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 268.748 evrov, ki po številu predstavljajo 99 odstotkov vseh postopkov, po vrednosti pa 29,6 odstotka vseh postopkov, ni preseglo vrednosti²⁶, ki jo za obvezno objavo na portalu javnih naročil določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²⁷ v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

V tabeli 8 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2017 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 8: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil, vključenih v preveritev

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2017 v evrih	Realizirani znesek v letu 2017 v evrih	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici v evrih	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice v evrih
				vrednost v evrih	delež ³⁾ v odstotkih	
Prenova in dograditev OŠ Dornava za potrebe vrtca		709.873	714.139	/	/	714.139
Strokovni nadzor nad izvajanjem izgradnje prizidka in preureditve OŠ Dornava za potrebe vrtca	724.448	9.882	9.882	/	/	9.882
Izdelava in postavitve nadstreška za vrtec	0	46.575	47.525	/	/	47.525
Dobava in montaža notranje opreme za vrtec	0	23.222	23.182	/	/	23.182
Dobava in postavitve igral	7.500	8.900	8.650	/	/	8.650

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu²⁸ na dan sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2017.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

Viri: zaključni račun proračuna občine za leto 2017, pogodbe, naročilnice in konto kartice.

²⁶ Na splošnem področju 20.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 40.000 evrov za javna naročila gradenj, 750.000 evrov za javna naročila storitev s seznama socialnih in drugih posebnih storitev; na infrastrukturnem področju 50.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali projektni natečaj, 100.000 evrov za javna naročila gradenj in milijon evrov za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev (vse vrednosti so brez DDV).

²⁷ Uradni list RS, št. 91/15.

²⁸ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom.

2.4.1 Prenova in dograditev OŠ Dornava za potrebe vrtca

Občina je v letu 2017 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in 11. 4. 2017 z izbranim izvajalcem Makro 5 Gradnje, d. o. o. sklenila pogodbo za prenovo in dograditev Osnovne šole Dornava za potrebe vrtca v vrednosti 714.139 evrov. K pogodbi je sklenila štiri anekse, in sicer 10. 7. 2017 aneks št. 1 in 11. 9. 2017 aneks št. 2 zaradi vključitve podizvajalcev ter 13. 9. 2017 aneks št. 3 in 29. 9. 2017 aneks št. 4 zaradi podaljšanja roka za dokončanje del do 30. 9. 2017 oziroma 11. 10. 2017. Občina je v letu 2017 za izvršena dela izvajalcu plačala 709.873 evrov.

2.4.1.a V 13.1 členu pogodbe je med drugim določeno, da mora izvajalec najkasneje v 20 dneh od sklenitve pogodbe naročniku izročiti bančno garancijo ali garancijo zavarovalnice za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti in z veljavnostjo 30 dni po predvidenem zaključku gradnje in primopredaji objekta. Če se med trajanjem pogodbe spremeni rok za izvedbo del, mora izvajalec v roku 10 dni od podpisa aneksa k pogodbi predložiti novo garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z novim rokom trajanja. Občina po sklenitvi aneksov št. 3 in št. 4, s katerima je podaljšala rok za dokončanje del, od izvajalca ni pridobila novih finančnih zavarovanj za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti z novim rokom veljavnosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.4.2 Izdelava in postavev nadstreška za vrtec

Občina je 31. 7. 2017 z izvajalcem Janmat, d. o. o. sklenila pogodbo za izdelavo in postavitev nadstreška za Vrtec Dornava v vrednosti 47.525 evrov v skladu s prejetim ponudbenim predračunom. V letu 2017 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 46.575 evrov.

2.4.2.a Občina je s sklenitvijo pogodbe prevzela obveznosti v znesku 47.525 evrov, ne da bi v času sklenitve pogodbe imela za ta namen zagotovljena sredstva v proračunu občine, kar je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom. Občina je sredstva za pogodbeno prevzete obveznosti zagotovila v drugem rebalansu proračuna občine, ki je začel veljati 16. 12. 2017, na proračunski postavki 19056 – Prenova in dograditev OŠ Dornava za potrebe vrtca v znesku 48.896 evrov (podkonto 420401 – Novogradnje).

2.4.3 Dobava in montaža notranje opreme za vrtec

Občina je 21. 7. 2017 z izvajalcem Gonzaga-Pro, d. o. o. sklenila pogodbo za dobavo in montažo notranje opreme za Vrtec Dornava v vrednosti 23.182 evrov v skladu s prejetim ponudbenim predračunom. V letu 2017 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 23.222 evrov.

2.4.3.a Občina je s sklenitvijo pogodbe prevzela obveznosti v znesku 23.182 evrov, ne da bi v času sklenitve pogodbe imela za ta namen zagotovljena sredstva v proračunu občine, kar je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF. Občina je sredstva za pogodbeno prevzete obveznosti zagotovila v drugem rebalansu proračuna občine na proračunski postavki 19038 – Materialni stroški – šola v znesku 23.222 evrov (podkonto 420245 – Nakup opreme za igralnice v vrtcih za otroška igrišča).

2.4.4 Dobava in postavitve igral

Občina je 16. 2. 2017 izdala naročilnico izvajalcu KA & UP, d. o. o. za dobavo in postavitev igral v vrednosti 8.650 evrov v skladu s prejetim ponudbenim predračunom. V letu 2017 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 8.900 evrov.

2.4.4.a V proračunu za leto 2017 je občina za dobavo in postavitev igral načrtovala sredstva na proračunski postavki 05027 – LAS – ureditev vaških jeder v znesku 7.500 evrov.

Občina je z izdajo naročilnice prevzela za 1.150 evrov več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev na proračunski postavki ob prevzemu obveznosti, kar je v neskladju z določili enajstega odstavka 2. člena ZJF. Občina je sredstva za pogodbeno prevzete obveznosti zagotovila v drugem rebalansu proračuna občine na proračunski postavki 05027 – LAS – ureditev vaških jeder v znesku 9.317 evrov (podkonto 420245 – Nakup opreme za igralnice v vrtcih za otroška igrišča).

2.4.4.b Občina je izdala naročilnico v vrednosti 8.650 evrov, za izvršena dela pa je izvajalcu plačala 8.900 evrov. Občina je s prevzemom in plačilom obveznosti v znesku 250 evrov za dela, ki niso bila naročena z naročilnico, ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.4.5 Izjava oziroma podatki o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika

Občina je v letu 2017 sklenila naslednje pogodbe:

- 11. 4. 2017 je z izvajalcem Makro 5 Gradnje, d. o. o. sklenila pogodbo za prenovu in dograditev Osnovne šole Dornava za potrebe vrtca v vrednosti 714.139 evrov (v letu 2017 je za izvršena dela izvajalcu plačala 709.873 evrov);
- 31. 7. 2017 je z izvajalcem Janmat, d. o. o. sklenila pogodbo za izdelavo in postavitev nadstreška za Vrtec Dornava v vrednosti 47.525 evrov (letu 2017 je za izvršena dela izvajalcu plačala 46.575 evrov);
- 21. 7. 2017 je z izvajalcem Gonzaga-Pro, d. o. o. sklenila pogodbo za dobavo in montažo notranje opreme za Vrtec Dornava v vrednosti 23.182 evrov (v letu 2017 je za izvršena dela izvajalcu plačala 23.222 evrov).

2.4.5.a Občina v teh primerih pred sklenitvijo pogodbe ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju s šestim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije²⁹, ki določa, da mora organ ali organizacija javnega sektorja, ki mora postopke javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV od ponudnika zaradi zagotovitve transparentnosti posla in preprečitve korupcijskih tveganj pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

²⁹ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

Ukrepi občine na področju javnih naročil

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

2.5 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izkazani v znesku 54.776 evrov. Odhodki, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2017 znašali 59.911 evrov, kar predstavlja 2,5 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2017. Na napačno izkazovanje teh odhodkov opozarjamo v točki 2.5.4 tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2017 so bili tekoči transferi prostovoljnemu gasilskemu društvu in gasilski zvezi v skupnem znesku 22.000 evrov, tekoči transferi na področju športa v znesku 8.487 evrov in tekoči transferi na področju kulture v znesku 8.386 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so izpolnjeni pogoji za sklenitev neposredne pogodbe. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se določbe 12. poglavja pravilnika o postopkih ne uporabljajo, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je v letu 2017 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla osem javnih razpisov.

2.5.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izkazani v skupnem znesku 8.487 evrov, kar predstavlja 14,2 odstotka vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2017.

Občina je marca 2017 objavila³¹ Javni razpis za zbiranje predlogov za sofinanciranje programov športa za leto 2017 v Občini Dornava (v nadaljevanju: javni razpis za šport). Na podlagi javnega razpisa za šport in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina štirim izvajalcem programov športa v letu 2017 dodelila in izplačala skupaj 8.487 evrov.

2.5.1.a Objava javnega razpisa za šport ni vsebovala datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine objave javnega razpisa.

³⁰ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

³¹ 6. 3. 2017 na spletni strani občine in 10. 3. 2017 v Uradnem glasilu slovenskih občin, št. 11/17.

2.5.1.b Razpisna dokumentacija ni vsebovala vzorca pogodbe ter navedbe, kdo odloči o pritožbi zoper sklep o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.5.1.c Strokovna komisija je pripravila zapisnik o odpiranju vlog in predlog prejemnikov sredstev kot skupen dokument, ki ga je podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi ostali člani strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 223. člena ter drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih, ki določata, da zapisnik o odpiranju vlog oziroma predlog prejemnikov sredstev podpišejo predsednik in člani komisije.

2.5.2 Tekoči transferi na področju kulture

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izkazani v znesku 8.386 evrov, kar predstavlja 14 odstotkov vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2017.

Občina je marca 2017 na področju kulture objavila³² dva javna razpisa, in sicer Javni razpis za (so)financiranje programov in projektov kulturnih in drugih društev iz proračuna Občine Dornava za leto 2017 (v nadaljevanju: javni razpis za kulturo) in Javni razpis za (so)financiranje programov drugih društev za ohranjanje naravne in kulturne dediščine iz proračuna Občine Dornava za leto 2017 (v nadaljevanju: javni razpis za kulturno dediščino). Na podlagi javnega razpisa za kulturo in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina petim izvajalcem kulturnih programov v letu 2017 dodelila in izplačala skupaj 1.496 evrov, na podlagi javnega razpisa za kulturno dediščino in sklenjenih pogodb o sofinanciranju pa je občina šestim izvajalcem kulturnih programov v letu 2017 dodelila in izplačala skupaj 6.890 evrov.

2.5.2.a Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo³³ (v nadaljevanju: ZUJIK) v tretjem odstavku 104. člena v povezavi s tretjim odstavkom 100. člena določa, da župan sprejme sklep o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov, s katerim določi vrsto postopka, datum objave in besedilo razpisa.

Župan ni sprejel sklepa o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 104. člena ZUJIK.

2.5.2.b Občina je 6. 3. 2017 na svoji spletni strani objavila javni razpis za kulturo in javni razpis za kulturno dediščino. V obeh javnih razpisih na področju kulture je bilo določeno, da je razpisni rok za oddajo pisnih ponudb izvajalcev kulturnih programov do 28. 3. 2017. Občina je z določitvijo razpisnega roka, ki je bil krajši od enega meseca (22 dni), ravnala v neskladju s 115. členom ZUJIK, ki določa, da mora razpis trajati najmanj en mesec.

³² Tako kot opomba 31.

³³ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17.

2.5.3 Tekoči transferi, dodeljeni na drugih področjih

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na drugih področjih delovanja so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izkazani v skupnem znesku 14.250 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, dodeljeni na drugih področjih, so v letu 2017 znašali 19.385 evrov, kar predstavlja 32,4 odstotka vseh tekočih transferov, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2017. Na napačno izkazovanje izdatkov opozarjamo v točki 2.5.4 tega poročila.

V tabeli 9 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2017 na drugih področjih delovanja in način njihove dodelitve.

Tabela 9: Izplačani tekoči transferi na drugih področjih delovanja v letu 2017 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v evrih	delež v odstotkih
Dodelitev z javnim razpisom	3	12.885	66,5
Dodelitev brez javnega razpisa (dopustne izjeme)	/	/	/
Dodelitev na drugih podlagah ¹⁾	1	6.500	33,5
Skupaj	4	19.385	100,0

Opomba: ¹⁾ Na podlagi sklepa občinskega sveta.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2017 na drugih področjih delovanja dodelila in izplačala skupaj 19.385 evrov, in sicer 66,5 odstotka s tremi javnimi razpisi in 33,5 odstotka na podlagi sklepa občinskega sveta.

Občina je za dodeljevanje sredstev na drugih področjih delovanja na svoji spletni strani objavila tri javne razpise, in sicer 5. 12. 2016 Javni razpis za sofinanciranje organizacije in izvedbe prireditve "Fašenk po dornavsko 2017" ter 14. 4. 2017 Javni razpis za izvedbo koncerta-ov v Občini Dornava in Javni razpis za izvedbo koncerta pevskih zborov v Občini Dornava (v nadaljevanju: javni razpisi na drugih področjih). Na podlagi javnih razpisov na drugih področjih in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina trem prejemnikom na drugih področjih v letu 2017 dodelila in izplačala skupaj 12.885 evrov.

2.5.3.a Objave javnih razpisov na drugih področjih niso vsebovale datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 219. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine objave javnega razpisa.

2.5.3.b Razpisni dokumentaciji za Javni razpis za izvedbo koncerta-ov v Občini Dornava in Javni razpis za izvedbo koncerta pevskih zborov v Občini Dornava nista vsebovali vzorca pogodbe, nobena razpisna dokumentacija javnih razpisov na drugih področjih pa ni vsebovala navedbe, kdo odloči o pritožbi zoper sklep o dodelitvi sredstev. Navedeno je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.5.3.c Strokovna komisija je pripravila zapisnik o odpiranju vlog in predlog prejemnikov sredstev za javne razpise na drugih področjih kot skupen dokument, ki ga je podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi ostali člani strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 223. člena ter drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih.

2.5.3.d Občina je v letu 2017 Župniji Polenšak na podlagi sklepa občinskega sveta dodelila in izplačala 6.500 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

2.5.3.e Občina z Župnijo Polenšak, ki je prejela sredstva v znesku 6.500 evrov, ni sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s 50. členom ZJF.

2.5.4 Izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

2.5.4.a Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter tekočih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017. Občina je izplačala sredstva Etnografskemu društvu Cigani Dornava za sofinanciranje organizacije in izvedbe prireditve Fašenk po dornavsko 2017 v znesku 5.135 evrov napačno izkazala na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki namesto na kontih skupine 41 – Tekoči transferi. Navedeno ravnanje je v neskladju s 1. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁴ (v nadaljevanju: PEKN), ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je priloga PEKN v skladu z vsebino kontov, predpisano s PEKN. Zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 tekoči transferi podcenjeni za 5.135 evrov, tekoči odhodki pa precenjeni za enak znesek.

Ukrepi občine na področju dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

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

2.6 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin³⁵ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poročtev občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

³⁴ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17.

³⁵ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 71/17.

2.6.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se je v letu 2017 dolgoročno zadolžila za investicijo, predvideno v občinskem proračunu, in za upravljanje z dolgom občinskega proračuna, in sicer je:

- z BKS Bank AG 8. 6. 2017 sklenila pogodbo o dolgoročnem kreditu za investicijo Prenova in dograditev Osnovne šole Dornava za potrebe vrtca v vrednosti 400.000 evrov in z rokom vračila do 30. 6. 2027; za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance;
- z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo 12. 6. 2017 sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Prenova in dograditev Osnovne šole Dornava za potrebe vrtca v vrednosti 110.973 evrov, od tega znašajo nepovratna sredstva največ do 44.389 evrov in povratna sredstva največ do 66.584 evrov; v letu 2017 je prejela povratna sredstva v znesku 66.584 evrov z rokom vračila do 15. 9. 2027;
- z BKS Bank AG 8. 6. 2017 sklenila pogodbo o dolgoročnem kreditu za upravljanje z dolgom občinskega proračuna v vrednosti 820.000 evrov in z rokom vračila do 30. 6. 2027; za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance.

V letu 2017 je občina odplačala 119.770 evrov³⁶ obveznosti iz dolgoročnih posojil in 57.029 evrov obveznosti iz Dogovora o obročnem plačilu obveznosti iz opravljenih vzdrževalnih del na občinskih cestah in obresti, ki so nastale pri izvedbi kanalizacije Dornava–Mezgovci (v nadaljevanju: dogovor o obročnem plačilu obveznosti; povezava s točko 2.6.2 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, 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 ZIPRS1718 je določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letih 2017 in 2018 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 v letu 2017 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 ZIPRS1718 pa je določal, da se zadolžitev iz prvega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

Osnova za zadolžitev³⁷, znesek dovoljenega odplačila dolga³⁸ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2017 so prikazani v tabeli 10.

³⁶ Glavnice v znesku 106.354 evrov in obresti v znesku 13.416 evrov.

³⁷ 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.

³⁸ 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 2017

Osnova za zadolžitev, v evrih	1.792.490
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	143.399
Znesek dejanskega odplačila dolga, v evrih	176.799
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1718	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	9,9
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	123,3

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2017 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 11.

Tabela 11: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2017 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2017 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2017 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova ¹⁾)*100
Dolgoročna posojila	1.234.451	119.770	6,7
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ²⁾	0	57.029	3,2
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	1.234.451	176.799	9,9

Opombi: ¹⁾ Osnova znaša 1.792.490 evrov.

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

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2017 znaša 1.234.451 evrov, odplačila obveznosti v letu 2017 pa 176.799 evrov in predstavljajo 9,9 odstotka osnove za zadolžitev.

2.6.1.a Občina je z odplačilom dolga v letu 2017 za 1,9 odstotne točke oziroma 33.400 evrov presegla mejo 8 odstotkov, določeno v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1. Presežena meja 8 odstotkov se v celoti nanaša na odplačila obveznosti iz zadolžitev pred letom 2017, ki pa jih je občina odplačala pred najemom novih dolgoročnih kreditov v letu 2017 (predčasno odplačilo obveznosti iz dogovora o obročnem plačilu obveznosti v znesku 159.473 evrov).

Občina se je v letu 2017 dolgoročno zadolžila s predhodnim soglasjem Ministrstva za finance.

Pojasnilo občine

Občina je predčasno, v januarju 2017, plačala vse obveznosti iz dogovora o obročnem plačilu obveznosti.

2.6.2 Dogovor z obročnim plačilom obveznosti

Občina je 18. 12. 2014 s Cestnim podjetjem Ptuj, d. d. (v nadaljevanju: CP Ptuj) sklenila dogovor o obročnem plačilu obveznosti v skupnem znesku 159.473 evrov. Stranki dogovora sta se dogovorili, da bo občina obveznost poravnala v 36 mesečnih obrokih po 4.500 evrov od začetka leta 2015 do konca leta 2017. Občina je s tem prevzela obveznost, ki po vsebini dejansko pomeni zadolžitev. V letu 2017 je občina CP Ptuj plačala 57.029 evrov obveznosti.

Ob nastanku obveznosti iz dogovora o obročnem plačilu obveznosti bi morala občina obveznost plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015³⁹ 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 zagotovljenih dovolj sredstev za plačilo obveznosti v predpisanih rokih, bi se lahko v mejah, ki jih določa peti odstavek 10.a člena ZFO-1, likvidnostno zadolžila (v skupni višini 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna). Občina bi se lahko zadolžila za investicije, predvidene v občinskem proračunu (prvi odstavek 10.a člena ZFO-1), tudi prek proračunskega leta. V skladu z določilom drugega odstavka 2. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin⁴⁰ lahko občina najame posojilo ali kredit samo pri bankah in skladih, katerih dejavnost je med drugim tudi dajanje posojil, pri posrednih uporabnikih občinskega proračuna in ožjih delih občin, ki so pravne osebe, v skladu z zakonom, ki ureja javne finance, ter pri javnih podjetjih, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina, 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).

2.6.2.a S sklenitvijo dogovora o obročnem plačilu obveznosti v skupnem znesku 159.473 evrov se je občina dolgoročno zadolžila pri gospodarski družbi zasebnega prava, katere dejavnost ni dajanje posojil, kar je bilo v neskladju z določili drugega odstavka 2. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin. Prav tako se je s sklenitvijo dogovora o obročnem plačilu obveznosti občina zadolžila, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu občine in ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance, kar pomeni, da se je občina zadolžila na načini 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 s Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin. S sklenitvijo tega dogovora se je občina zadolžila tudi za tekoče odhodke v znesku 14.979 evrov⁴¹, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10.a člena ZFO-1.

2.6.3 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 poročila 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 poročila pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

³⁹ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10. Veljal do 1. 8. 2015, ko ga je nadomestil Pravilnik o postopkih za izdajo soglasja k zadolževanju (Uradni list RS, št. 55/15).

⁴¹ Gre za obveznosti iz naslova opravljenih vzdrževalnih del na občinskih cestah.

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.

Občina je soustanoviteljica⁴² javnega zavoda Glasbena šola Karol Pahor Ptuj (v nadaljevanju: javni zavod Glasbena šola), ki se je v letu 2017 brez soglasja občine dolgoročno zadolžil za nakup klavirja v znesku 70.000 evrov. V letu 2017 je javni zavod Glasbena šola odplačal 13.000 evrov glavnice⁴³, obresti še ni bilo. Na dan 31. 12. 2017 je stanje dolga iz navedene zadolžitve znašalo 57.000 evrov⁴⁴.

2.6.3.a ZFO-1 v četrtem odstavku 10.g člena določa, da se obseg zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

Občina v odloku o proračunu občine za leto 2017 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju s četrtyim odstavkom 10.g člena ZFO-1.

2.6.3.b Občinski svet javnemu zavodu Glasbena šola v letu 2017 ni določil pogojev k zadolžitvi in ni izdal soglasja, kot to predvideva 10.g člen ZFO-1, kar kaže na pomanjkljiv nadzor občine nad zadolževanjem pravnih oseb 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.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2019 pripravila opis poslovnega procesa zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.6.4 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

⁴² V 1. členu Odloka o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Glasbena šola Karol Pahor Ptuj (Uradni list RS, št. 112/05, 12/12) je določeno, da so ustanoviteljice Mestna občina Ptuj, Občina Destrnik, Občina Dornava, Občina Hajdina, Občina Juršinci, Občina Kidričevo, Občina Majšperk, Občina Markovci, Občina Videm, Občina Zavrč in Občina Žetale. Občine soustanoviteljice nimajo določenih soustanoviteljskih deležev v javnem zavodu Glasbena šola.

⁴³ Ker občine soustanoviteljice nimajo določenih soustanoviteljskih deležev v javnem zavodu Glasbena šola, znesek ni upoštevan pri odplačilih obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2017.

⁴⁴ Ker občine soustanoviteljice nimajo določenih soustanoviteljskih deležev v javnem zavodu Glasbena šola, znesek ni upoštevan pri zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2017.

spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁴⁵ (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.

2.6.4.a Občina Ministrstvu za finance prek aplikacije e-Dolg-občine ni poročala o sklenjenem dogovoru o obročnem plačilu obveznosti v znesku 159.473 evrov, ki po vsebini pomeni zadolžitev občine, kar je v neskladju s prvim odstavkom 9. člena pravilnika o pošiljanju podatkov.

2.6.5 Primerjava stanja dolga

V tabeli 12 navajamo nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2017 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 12: Stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2017 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	1.234.451	708.610.499	0,2
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	1.234.451 ¹⁾	841.638.598	0,1
Število prebivalcev	2.885	2.066.880	0,1
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	428	343	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	428 ¹⁾	407	/
Prihodki BPO, v evrih	2.037.980	1.976.659.145	0,1
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	60,6	35,8	/

Opomba: ¹⁾ V podatkih ni upoštevana pogodba o zadolžitvi javnega zavoda Glasbena šola, ker deleži občin soustanoviteljic niso določeni.

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁴⁶.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 3/13.

⁴⁶ Tako kot opomba 6.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2017 pomeni 0,2 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 0,1 odstotka prihodkov v BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2017 je za 85 evrov oziroma 24,8 odstotka večji od povprečnega dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2017 glede na to, da deleži občin soustanoviteljic v javnem zavodu Glasbena šola niso določeni in zato dolg pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni določljiv, ne moremo primerjati z dolgom vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji (povezava s točko 2.6.3 tega poročila);
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2017 za 24,8 odstotne točke večji od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Dornava* v letu 2017 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, delovno uspešnost in dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev, javna naročila pri investicijskih odhodkih, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter zadolževanje.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Dornava pri poslovanju v letu 2017 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, 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:

- obrazložitve proračuna občine za leto 2017 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.a;
- obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 ni popolna; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2017 ni popolno; navedeni ravnanji sta v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.1.1.b in 2.1.1.c;
- župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna; župan je prepozno poročal občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2017 tekočega leta; Poročilo o polletni realizaciji proračuna Občine Dornava za leto 2017 ni bilo popolno; s sklenitvijo pogodb je prevzela za 70.707 evrov obveznosti, za katere v času sklenitve pogodb ni imela zagotovljenih sredstev v proračunu občine (v letu 2017 je izvajalcema plačala 69.797 evrov); z izdajo naročilnice je prevzela za 1.150 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v proračunu; prevzela je obveznosti v znesku 250 evrov za dela, ki niso bila naročena z naročilnico; enemu prejemniku sredstev na drugih področjih delovanja je dodelila in izplačala sredstva v znesku 6.500 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.2.a, 2.1.3.a, 0, 2.1.4.b, 2.4.2.a, 2.4.3.a, 2.4.4.a, 2.4.4.b, 2.5.3.e in 2.6.3.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 – točka 2.1.6.a;
- v dveh primerih je oddala prostore v najem za nedoločen čas, kar je bilo v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin – točka 2.2.2.1.a;

- po sklenitvi aneksov zaradi podaljšanja roka za dokončanje del ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti s podaljšanim rokom veljavnosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.4.1.a;
- v treh primerih pred sklenitvijo pogodbe od ponudnika ni pridobila izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.4.5.a;
- objave javnih razpisov in razpisne dokumentacije na področju športa in na drugih področjih niso vsebovale vseh obveznih sestavnih delov; zapisnika o odpiranju vlog in predloga prejemnikov sredstev na področju športa in na drugih področjih niso podpisali vsi člani strokovne komisije; enemu prejemniku na drugih področjih delovanja je dodelila in izplačala sredstva v znesku 6.500 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; vsa navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.5.1.a, 2.5.1.b, 2.5.1.c, 2.5.3.a, 2.5.3.b, 2.5.3.c in 2.5.3.d;
- župan ni sprejel sklepa o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov; občina je določila razpisna roka za prijavo na javna razpisa na področju kulture, ki sta bila krajša od enega meseca; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.5.2.a in 2.5.2.b;
- s sklenitvijo dogovora o obročnem plačilu obveznosti se je dolgoročno zadolžila v skupnem znesku 159.473 evrov (izplačila v letu 2017 v skupnem znesku 57.029 evrov) pri gospodarski družbi zasebnega prava in ne da bi upoštevala predpisane postopke zadolževanja občin ter se zadolžila za tekoče odhodke v znesku 14.979 evrov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o financiranju občin in Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin – točka 2.6.2.a;
- v odloku o proračunu občine za leto 2017 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točka 2.6.3.a;
- Ministrstvu za finance ni poročala o pravnem poslu, ki po vsebini pomeni zadolžitev občine, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.6.4.a.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letu 2017 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, prodaje nepremičnega premoženja in oddaje prostorov v najem, javna naročila pri investicijskih odhodkih ter tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter zadolževanje, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Dornava v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili.

4. PRIPOROČILA

Občini Dornava priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna občine ter več pozornosti nameni določanju ciljev in strategij ter spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri izvedbi javnih naročil;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom;
- skupaj z ostalimi občinami soustanoviteljicami določi ustanoviteljske deleže v javnem zavodu Glasbena šola Karol Pahor Ptuj.

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 Dornava, priporočeno;
2. Rajku Janžekoviču, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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