



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Kobarid



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 Kobarid

Številka: 324-4/2016/31

Ljubljana, 5. oktobra 2017

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Kobarid v letu 2015 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, zadolževanje in druga področja poslovanja*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Kobarid v letu 2015 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, zadolževanje in druga področja poslovanja.

Računsko sodišče je o pravilnosti dela poslovanja Občine Kobarid v letu 2015 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna občine ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; obrazložitve proračuna občine niso popolne; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, za vse neposredne uporabnike; sredstev splošne proračunske rezervacije ob porabi ni razporedila v finančni načrt občine;
- v pogodbo, niti v kasneje sklenjena aneksa, ni vključila protikorupcijske klavzule; ni pridobila podaljšanja prvotno pridobljene garancije za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti; z izvajalcem ni sklenila aneksa za podaljšanje roka izvedbe del in mu zaradi zamude pri dokončanju del ni zaračunala pogodbene kazni;
- izdala je soglasje za zadolžitev pravne osebe javnega sektorja na ravni občine, ne da bi predhodno preverila oziroma pridobila izjavo, da ima zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov; od petih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine do 15. 1. 2016 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2015;
- v postopku dodelitve tekočih transferov na področju športa objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija nista vsebovali vseh obveznih sestavin; predloga prejemnikov sredstev niso podpisali člani strokovne komisije; 15 nepridobitnim organizacijam je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 6.776 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; z desetimi prejemniki, ki so prejeli tekoče transfere v skupnem znesku 2.076 evrov, ni sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev; štirim prejemnikom je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.401 evro, ne da bi prej izvedla javni razpis; trem športnim društvom je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.101 evro, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; v postopku dodelitve tekočih transferov na področju kulture je dvema izvajalcema kulturnih programov izplačala sredstva v skupnem znesku 400 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv in ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev;
- v dveh primerih oddaje nepremičnega premoženja v najem ni objavila namere o oddaji v najem; v šestih primerih sklenjenih najemnih pogodb in enem primeru oddaje stvarnega premoženja v brezplačno uporabo ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; v treh pogodbah z najemniki funkcionalnih zemljišč za letne vrtove je določila mesečni način obračunavanja

in plačevanja najemnine, medtem ko je račune najemnikom izstavljala za daljše obdobje; ni uskladila zakupne pogodbe glede višine zakupnine; prenesla je pravice in obveznosti iz zakupa na drugo pravno osebo, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	12
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	12
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	12
2.1.2 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	13
2.1.3 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	13
2.1.4 Splošna proračunska rezervacija.....	14
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	14
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	17
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	19
2.3.1 Sanacija plazu na lokalni cesti Kobarid–Drežnica.....	21
2.4 ZADOLŽEVANJE	22
2.4.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine.....	23
2.4.2 Likvidnostno zadolževanje.....	24
2.4.3 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	24
2.4.4 Poročanje o zadolžitvi.....	25
2.4.5 Primerjava stanja dolga	26
2.5 DRUGA PODROČJA POSLOVANJA	27
2.5.1 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	27
2.5.1.1 Tekoči transferi na področju športa.....	27
2.5.1.2 Tekoči transferi na drugih področjih delovanja.....	29

2.5.2	Oddajanje nepremičnega premoženja v najem	31
2.5.2.1	Objava namere o oddaji nepremičnega premoženja	31
2.5.2.2	Imenovanje skrbnika pravnega posla.....	31
2.5.2.3	Najemnine za letne vrtove.....	31
2.5.2.4	Zakupna pogodba za prostore muzeja	32
3.	MNENJE	35
4.	PRIPOROČILA	37

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Kobarid (v nadaljevanju: občina) v letu 2015 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 12. 5. 2016.

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, zadolževanje in druga področja poslovanja. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2015.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2015 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, zadolževanje in druga področja poslovanja.

Podlago za revidiranje je predstavljal realizirani proračun občine za leto 2015.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-4/2016/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

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

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	4.121
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	16 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Podatki o delovanju nadzornega odbora so predstavljeni v tabeli 2.

Tabela 2: Podatki o delovanju nadzornega odbora

Datum imenovanja	4. 12. 2014
Število sej v letu 2015	7
Število izdanih poročil v letu 2015	4
Poročilo o opravljenem delu	ne

Vir: podatki občine.

Občina ima 10 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanovitelj štirih javnih zavodov in javnega podjetja.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 in primerjava z letom 2014 so prikazani v tabeli 3.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 1. 1. 2016], 10. 8. 2016.

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 3: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2014

Postavka	Realizacija v letu 2015		Realizacija v letu 2014		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	2.812.297	66,9	3.194.940	62,5	88
Nedavčni prihodki	474.788	11,3	462.077	9,1	103
Kapitalski prihodki	95.070	2,3	147.191	2,9	65
Prejete donacije	0	0,0	2.350	0,0	0
Transferni prihodki	818.661	19,5	1.303.884	25,5	63
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	/
Vsi prihodki BPO	4.200.816	100,0	5.110.442	100,0	82
Tekoči odhodki	1.179.418	28,5	1.144.415	21,8	103
Tekoči transferi	1.730.438	41,8	1.733.584	33,1	100
Investicijski odhodki	1.085.859	26,2	2.254.110	43,0	48
Investicijski transferi	144.656	3,5	110.035	2,1	131
Vsi odhodki BPO	4.140.371	100,0	5.242.144	100,0	79
Proračunski presežek, primanjkljaj	60.445	/	(131.702)	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	0	/	110.000	/	/
Odplačila dolga	53.079	/	50.184	/	106
Saldo računa financiranja	(53.079)	/	59.816	/	/
Sprememba stanja na računih	7.366	/	(71.886)	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Občine Kobarid za leto 2015⁸; Zaključni račun proračuna Občine Kobarid za leto 2014⁹.

⁸ Uradni list RS, št. 24/16.

⁹ Uradni list RS, št. 25/15.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih aktih za leto 2015 so predstavljene v tabeli 4.

Tabela 4: Proračunski akti za leto 2015

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Sklep o začasnem financiranju Občine Kobarid v obdobju januar–marec 2015	17. 12. 2014	93/14
Odlok o proračunu Občine Kobarid za leto 2015	31. 3. 2015	23/15
Odlok o rebalansu proračuna Občine Kobarid za leto 2015	22. 7. 2015	59/15
Odlok o rebalansu 2 proračuna Občine Kobarid za leto 2015	22. 10. 2015	80/15
Zaključni račun proračuna Občine Kobarid za leto 2015	22. 3. 2016	24/16

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 Robert Kavčič, župan občine.

1.3 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2015 smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračuna za leto 2015 na petih podsegmentih:

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna;
- delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev;
- javna naročila pri investicijskih odhodkih;
- 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, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Podrobne revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu izplačil in poslovnih dogodkov. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2015, 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 2015. 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 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.

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 upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna.

Občina proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2015 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.

2.1.1.b V skladu z drugim odstavkom 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, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi ter izhodišča, in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

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

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

¹² Uradni list RS, št. 43/00.

Obrazložitve proračuna za leto 2015 niso popolne, saj ne vsebujejo predstavitev ciljev in strategij na posameznem področju, fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, ter zakonskih in drugih podlag, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF.

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 je 15. 9. 2015 določil obseg izdatkov, v okviru katerega smejo v zadnjem trimesečju leta 2015 krajevne skupnosti plačevati svoje obveznosti. Župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, za vse neposredne uporabnike na ravni občine in v posameznem obdobju leta 2015, temveč zgolj za krajevne skupnosti za zadnje trimesečje leta 2015, kar je v neskladju s prvim odstavkom 36. člena ZJF.

Ukrep občine

Župan je 14. 9. 2017 določil obseg izdatkov za četrto trimesečje leta 2017, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti.

2.1.3 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

Na podlagi prvega odstavka 51. člena ZJF lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. V Proračunskem priročniku za pripravo občinskih proračunov za leto 2015¹³, ki ga je oktobra 2014 pripravilo Ministrstvo za finance, je navedeno, da so osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah – kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi največji možni obseg obveznosti, ki jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

Odlok o proračunu občine za leto 2015 v 7. členu določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za investicijske odhodke in investicijske transfere ne sme presegati 70 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika, od tega 40 odstotkov navedenih pravic porabe v letu 2015 in 30 odstotkov navedenih pravic porabe v ostalih prihodnjih letih. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago, storitve in tekoče transfere pa ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika za leto 2015. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, in prevzemanje

¹³ [URL:http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2015/pror-prior-obcine-15.pdf], 20. 2. 2017.

obveznosti za pogodbe za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov, ter za prevzemanje obveznosti za pogodbe, ki se financirajo iz predpristopnih pomoči, popristopnih pomoči in sredstev drugih donatorjev.

2.1.3.a Občina nima vzpostavljenega sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato ni mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na dan 31. 12. 2015 ne presega obsega, določenega v 7. členu odloka o proračunu občine za leto 2015. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je 14. 9. 2017 vzpostavila evidenco prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

2.1.4 Splošna proračunska rezervacija

Po določilih 42. člena ZJF se v proračunu del predvidenih proračunskih prejemkov ne razporedi vnaprej, ampak se zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje. Sredstva splošne proračunske rezervacije se uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. O uporabi sredstev odloča župan. Dodeljena sredstva se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika.

2.1.4.a Občina sredstev splošne proračunske rezervacije v skupnem znesku 6.754 evrov ob porabi ni razporedila v finančni načrt občine, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 42. člena ZJF. Ker občina ni prerazporejala pravic porabe iz splošne proračunske rezervacije na ustrezne proračunske postavke v finančnem načrtu občine, je bil namen porabe napačno prikazan oziroma so bili odhodki napačno razvrščeni.

2.2 Delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 so odhodki za delovno uspešnost in za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 13.713 evrov (od tega odhodki za delovno uspešnost v znesku 546 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 13.167 evrov), kar predstavlja 0,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2015.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁴ (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).

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

Prvi odstavek 9. člena ZSPJS določa, da je osnovna plača javnega uslužbenca določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma ki ga je pridobil z napredovanjem.

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

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

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

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

V tabeli 5 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače¹⁵ javnih uslužbencev.

¹⁵ V izračun so vključeni odhodki za plače in druge izdatke javnih uslužbencev ter prispevki delodajalcev za socialno varnost.

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

Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12. 2015	15
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2015	15
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2015, v evrih	320.784
• osnovne plače	242.515
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	22.384
• delovna uspešnost	546
• dodatki	13.167
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	42.172
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	78

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2015 znašali 320.784 evrov, kar predstavlja 78 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 3 evre.

Občina je 21. 5. 2004 sprejela Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Kobarid¹⁶, ki je začel veljati 22. 5. 2004. Na dan 31. 12. 2015 je bilo sistemiziranih in tudi zasedenih 15 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 v letu 2015 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih.

¹⁶ Št. 10202-1/04 z dne 21. 5. 2004, spremembe in dopolnitve št. 10202-1/2004-1 z dne 12. 7. 2012, spremembe in dopolnitve št. 10202-1/2004-2 z dne 4. 4. 2013 in spremembe in dopolnitve 10202-1/2004-3 z dne 11. 12. 2013.

Tabela 6: Podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev v letu 2015 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih

Tarifni/ plačni razred	Število javnih uslužbencev	Osnovne plače v evrih	Dodatek za delovno dobo v evrih	Drugi dodatki k plači v evrih	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih	Skupaj v evrih	Delež drugih dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(4)+(5)+(6)	(8)=5+(6)/(7)*100
VII/2							
46–50	1	30.332	1.226	0	0	31.558	0
31–35	1	19.921	685	0	248	20.854	1,2
VII/1							
41–45	2	39.688	2.684	0	216	42.588	0,5
36–40	2	44.269	2.681	0	0	46.950	0
31–35	2	25.336	181	97	0	25.614	0,4
26–30	1	14.491	693	0	0	15.184	0
V							
26–30	1	14.538	803	0	0	15.341	0
21–25	2	23.799	1.923	0	0	25.722	0
IV							
16–20	2	20.717	1.270	0	82	22.069	0,4
IV							
16–20	1	9.424	647	277	0	10.348	2,7
Skupaj	15	242.515	12.793	374	546	256.228	0,4

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

Vir: podatki občine.

2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Odhodki za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v znesku 546 evrov, kar predstavlja 0,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev v letu 2015.

Po določilih 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence¹⁷ se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v posameznem mesecu pod pogoji, ki jih določa zakon, če:

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

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

Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015¹⁸ v tretjem odstavku 6. člena določa, da lahko za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabniki proračuna v letu 2015 porabijo največ 40 odstotkov sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu ZSPJS (prihranki lahko nastanejo iz prihrankov sredstev za plače zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte).

V tabeli 7 so prikazani podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2015 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela.

¹⁷ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

¹⁸ Uradni list RS, št. 95/14.

Tabela 7: Podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2015 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

	Leto 2015
Znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, v evrih	546
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	0,2
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	3
• število prejemnikov 1 mesec v letu	3
delež prejemnikov 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	20,0
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	0
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	0
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	0

Vir: podatki občine.

Iz podatkov, predstavljenih v tabeli 7, in zneskov, izplačanih posameznim prejemnikom, je razvidno, da:

- so en mesec v letu 2015 plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejeli trije od skupaj 15 javnih uslužbencev ali 20 odstotkov javnih uslužbencev;
- je povprečni letni znesek in tudi mesečni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2015 znašal 182 evrov;
- je javni uslužbenec, ki je prejel največ delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, v letu 2015 prejel 248 evrov.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v znesku 1.085.859 evrov, kar predstavlja 26,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2015.

V tabeli 8 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2015 glede na vrsto objave.

Tabela 8: Podatki o javnih naročilih v letu 2015 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	2	31.421	/	/	1	217.050
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0,6	7,8	/	/	100	100
Naročilnice	332	210.067	/	/	/	/
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	93,8	51,8	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	3	103.871	3	192.382	/	/
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0,8	25,6	100	100	/	/
Naročilnice	17	60.111	/	/	/	/
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	4,8	14,8	/	/	/	/
Skupaj	354	405.470	3	192.382	1	217.050

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine so bili od skupaj 358 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljeni štirje postopki v skupni vrednosti 409.432 evrov, kar predstavlja 50,2 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 354 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 405.470 evrov, ki po številu predstavljajo 98,9 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 49,8 odstotka vseh postopkov, ni preseglo vrednosti¹⁹, ki jo je za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju²⁰.

¹⁹ 20.000 evrov (brez DDV) za blago in storitve in 40.000 evrov (brez DDV) za gradnje.

²⁰ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

V tabeli 9 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2015 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 2015	Realizirani znesek v letu 2015	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici	Aneksi ⁴⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice
				vrednost	delež ⁵⁾	
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih
Parkirišče Kuhinja	78.400	74.661	119.549 ²⁾	/	/	119.549
Sanacija plazu na lokalni cesti Kobarid–Drežnica	126.400	119.105	193.438 ³⁾	55.988	28,9	249.426
Rekonstrukcija Nježine hiše v Jevščku	97.110	84.284	144.073 ³⁾	14.371	10,0	158.444
Večnamenski objekt Livek	259.350	239.275	240.874 ³⁾	/	/	240.874
Rekonstrukcija Nježine hiše v Jevščku – dodatna dela – naročilnica	8.350	2.181	2.181	/	/	2.181
Obnova strehe na skupnem hlevu v Podbeli – naročilnica	19.737	17.683	17.862	/	/	17.862

Opombe: ¹⁾ Veljavni proračun.

²⁾ Investicija do 31. 12. 2015 še ni bila zaključena.

³⁾ Pogodba je bila sklenjena v letu 2014.

⁴⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2015.

⁵⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

Viri: zaključni račun proračuna občine za leto 2015, pogodbe, aneksi k pogodbam, naročilnice in konto kartice.

2.3.1 Sanacija plazu na lokalni cesti Kobarid–Drežnica

Občina je v letu 2014 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in s ponudnikom EHO projekt, d. o. o., ki je ponudil najnižjo ceno, 13. 10. 2014 sklenila pogodbo za izvedbo gradbenih del za sanacijo plazu na lokalni cesti Kobarid–Drežnica v vrednosti 193.438 evrov, h kateri je sklenila dva aneksa:

- 17. 11. 2014 aneks št. 1 za dodatna dela, s katerim se je pogodbena vrednost povečala na 206.409 evrov, ter
- 3. 9. 2015 aneks št. 2 za dodatna dela, s katerim se je pogodbena vrednost povečala na 249.426 evrov in podaljšal rok izvedbe del do 15. 9. 2015.

V letu 2015 je občina za izvršena dela plačala izvajalcu 119.105 evrov.

2.3.1.a Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije²¹ v drugem odstavku 14. člena določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, vključiti protikorupcijsko klavzulo.

Občina je z izvajalcem sklenila pogodbo v vrednosti 193.438 evrov, v katero ni vključila protikorupcijske klavzule, te ni vključila niti v kasneje sklenjena aneksa, kar je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

2.3.1.b Drugi in tretji odstavek 12. člena sklenjene pogodbe določata, da mora biti garancija za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti v veljavi še vsaj 30 dni od poteka roka, ki je določen za dokončanje del, oziroma od prevzema izvršenih del po tej pogodbi. Če se med trajanjem izvedbe pogodbe spremenijo roki za izvedbo posla ali pogodbeni vrednost, se mora temu primerno spremeniti tudi garancija. Nova garancija se dostavi ob podpisu aneksa k pogodbi, s katerim se spremeni rok za izvedbo del ali pogodbeni vrednost.

Občina je z aneksom št. 2 z dne 3. 9. 2015 podaljšala rok izvedbe del do 15. 9. 2015 (za 143 dni), ob tem pa ni pridobila podaljšanja prvotno pridobljene garancije za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.1.c Prvi odstavek 13. člena pogodbe določa, da ima izvajalec pravico podaljšati rok za dokončanje del le v primeru višje sile. Po določilu tretjega odstavka 13. člena pogodbe se rok za dokončanje del podaljša s pisnim aneksom k pogodbi. Prvi odstavek 11. člena pogodbe določa, da če izvajalec po svoji krivdi ne dokonča prevzetih del v dogovorjenem roku, mora plačati naročniku pogodbeno dogovorjeno kazen, ki znaša 2 promila od pogodbene vrednosti prevzetih del za vsak koledarski dan zamude. Vsota pogodbene kazni lahko znaša skupaj največ 5 odstotkov pogodbene vrednosti z DDV. Drugi odstavek 11. člena pogodbe določa, da se izvajalec enako zaveže poravnati vse dodatne stroške nadzora na podlagi izstavljenega računa zaradi neupravičene prekoračitve roka.

Iz gradbenega dnevnika je razvidno, da je izvajalec z deli zaključil 20. 10. 2015, kar je 35 dni po roku, določenem v aneksu št. 2, razlogi za zamudo pa so bili v celoti na strani izvajalca. Občina z izvajalcem ni sklenila aneksa za podaljšanje roka izvedbe del in mu zaradi zamude pri dokončanju del ni zaračunala pogodbene kazni v znesku 12.471 evrov²², kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.4 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin²³ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poročev občin za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

²¹ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

²² 249.426 evrov * 5 odstotkov = 12.471 evrov.

²³ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

2.4.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se v letu 2015 ni dolgoročno zadolžila, odplačala pa je 56.343 evrov²⁴ obveznosti iz dolgoročnih posojil ter 1.190 evrov²⁵ obveznosti iz finančnega najema za nakup tovornega vozila, ki ga je občina najela v letu 2010. Obveznost po pogodbi o finančnem najemu je bila v celoti odplačana v letu 2015.

Največji možni obseg zadolževanja občine določa 10.b člen ZFO-1. Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova 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.

Osnova za zadolžitev²⁶, znesek dovoljenega odplačila dolga²⁷ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2015 so prikazani v tabeli 10.

Tabela 10: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2015

Osnova za zadolžitev, v evrih	3.804.208
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	304.337
Znesek odplačila dolga, v evrih	61.784
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	1,6
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	20,3

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2015 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 11.

²⁴ Glavnice v znesku 53.079 evrov in obresti v znesku 3.264 evrov.

²⁵ Glavnice v znesku 1.181 evrov in obresti v znesku 9 evrov.

²⁶ 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.

²⁷ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Tabela 11: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2015 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve na dan 31. 12. 2015 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2015 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3/osnova ²⁸)*100
Dolgoročna posojila	221.169	56.343	1,5
Finančni najemi	0	1.190	0,0
Blagovni krediti ¹⁾	0	0	0,0
Izdana poročstva občine	0	4.251	0,1
Skupaj	221.169	61.784	1,6

Opomba: ¹⁾ Med blagovne kredite uvrščamo pogodbe o obročnem plačilu obveznosti.

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2015 znaša 221.169 evrov, odplačila obveznosti v letu 2015 pa 61.784 evrov in predstavljajo 1,6 odstotka osnove za zadolžitev. Odplačila obveznosti občine niso presegla zakonsko določene meje 8 odstotkov po drugem odstavku 10.b člena ZFO-1.

2.4.2 Likvidnostno zadolževanje

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

Občina je 24. 6. 2015 z Delavsko hranilnico, d. d. sklenila pogodbo o kratkoročnem kreditu v znesku 100.000 evrov, kar predstavlja 2,3 odstotka vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna²⁹. Obveznost je bila v celoti odplačana 22. 9. 2015.

2.4.3 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 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.

²⁸ Osnova znaša 3.804.208 evrov.

²⁹ Odlok o proračunu občine za leto 2015; to je 4.435.844 evrov.

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.

Po podatkih občine pravne osebe javnega sektorja na ravni občine v letu 2015 niso sklepale novih pogodb o zadolžitvi, je pa javni zavod Posoški razvojni center, katerega soustanoviteljica je občina, v letu 2015 podaljšal kreditno pogodbo v znesku 210.000 evrov, sklenjeno v letu 2014. Pravne osebe javnega sektorja na ravni občine so v letu 2015 odplačale obveznosti iz zadolžitve v znesku 135.612 evrov³⁰, niso pa izdajale poročstev. Na dan 31. 12. 2015 izkazujejo pravne osebe javnega sektorja na ravni občine dolg v znesku 242.000 evrov, pri čemer se zadolžitev ne nanaša na Občino Kobarid³¹.

2.4.3.a Občinski svet je 8. 7. 2010 izdal soglasje za zadolžitev in poročstvo k zadolžitvi javnemu zavodu Knjižnica Cirila Kosmača Tolmin³², katerega soustanoviteljica je občina, ne da bi občina predhodno preverila oziroma ni pridobila izjave, da ima javni zavod zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov, kar je v neskladju s prvim odstavkom 10.g člena ZFO-1.

2.4.4 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 spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin³³ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov), ki v 8. členu določa, da so občine zavezanke za poročanje o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Pravilnik o pošiljanju podatkov v 10. členu določa, da mora občina najkasneje do 15. 1. tekočega leta pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na 31. 12. preteklega in predpreteklega leta, ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost.

Občina bi morala od petih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2015, vendar je podatke pridobila le od enega javnega zavoda.

³⁰ Od tega javni zavod Posoški razvojni center 112.577 evrov, javni zavod Lokalna turistična organizacija Sotočje Kobarid - Tolmin 18.784 evrov ter Knjižnica Cirila Kosmača Tolmin 4.251 evrov.

³¹ Dolg javnega zavoda Posoški razvojni center v znesku 210.000 evrov in dolg javnega zavoda Lokalna turistična organizacija Sotočje Kobarid - Tolmin v znesku 32.000 evrov se nanašata na soustanoviteljico Občino Tolmin, ki je izdala soglasji za zadolžitev ter poročstvi.

³² Knjižnica Cirila Kosmača Tolmin je sklenila 13. 12. 2010 kreditno pogodbo v skupnem znesku 20.831 evrov (18.883 evrov glavnice in 1.948 evrov obresti) za financiranje nakupa sistema za varovanje in upravljanje knjižničnega gradiva v izpostavi knjižnice v Kobaridu. Kredit je bil v celoti odplačan v letu 2015.

³³ Uradni list RS, št. 3/13.

2.4.4.a Občina od štirih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2016 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2015, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2017 od štirih javnih zavodov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, pridobila podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016.

2.4.5 Primerjava stanja dolga

V tabeli 12 je nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2015 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 12: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2015 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	221.169	723.322.927	0,0
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	221.169	865.344.774	0,0
Število prebivalcev	4.121	2.064.188	0,2
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	54	350	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	54	419	/
Prihodki BPO, v evrih	4.200.816	2.226.375.985	0,2
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	5,3	32,5	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije³⁴.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- prihodki BPO predstavljajo 0,2 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2015 je za 296 evrov oziroma 85 odstotkov manjši od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca; če dolg občine in pravnih oseb na ravni občine primerjamo z dolgom občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin, je razvidno, da je dolg občine na prebivalca za 365 evrov oziroma 87 odstotkov manjši od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2015 za 27,2 odstotne točke manjši od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

³⁴ Tako kot opomba 5.

2.5 Druga področja poslovanja

2.5.1 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v znesku 134.214 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2015 znašali 137.584 evrov, kar predstavlja 3,3 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2015. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.5.1.2.e tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2015 so bili tekoči transferi Gasilski zvezi Kobarid v skupnem znesku 76.029 evrov, tekoči transferi na področju športa v znesku 24.599 evrov in tekoči transferi za sofinanciranje prireditev v znesku 9.128 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 praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so za sklenitev neposredne pogodbe izpolnjeni vsi predpisani pogoji. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se pravilnik ne uporablja, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je v letu 2015 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla tri javne razpise.

2.5.1.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v skupnem znesku 23.405 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa, so v letu 2015 znašali 24.599 evrov, kar predstavlja 17,9 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2015. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.5.1.1.f tega poročila.

V tabeli 13 prikazujemo podatke o izplačanih sredstvih v letu 2015 na področju športa in načinu njihove dodelitve.

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

Tabela 13: Izplačana sredstva na področju športa v letu 2015 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v evrih	delež v odstotkih
Dodelitev z javnim razpisom	15	23.198	94,3
Dodelitev z neposredno pogodbo	1	300	1,2
Dodelitev na podlagi sklepa župana	3	1.101	4,5
Skupaj	17¹⁾	24.599	100,0

Opomba: ¹⁾ Dva prejemnika sta sredstva prejela na podlagi razpisa in na podlagi sklepa župana.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2015 na področju športa izplačala skupaj 24.599 evrov, in sicer 94,3 odstotka z javnim razpisom, 1,2 odstotka z neposredno pogodbo in 4,5 odstotka na podlagi sklepa župana.

Občina je 10. 6. 2015 na spletni strani občine objavila Javni razpis za zbiranje predlogov za financiranje programov športa v Občini Kobarid za leto 2015. Na podlagi tega javnega razpisa za šport je občina s 15 prejemniki sklenila pogodbe o sofinanciranju športnih programov v letu 2015 ter jim izplačala 23.198 evrov.

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

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

2.5.1.1.c Strokovna komisija je pripravila predlog prejemnikov sredstev, ki pa ga člani strokovne komisije niso podpisali, kar je v neskladju z drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da na podlagi ocene vlog komisija pripravi predlog prejemnikov sredstev, ki ga podpišejo predsednik in člani komisije.

2.5.1.1.d Občina je v letu 2015 štirim prejemnikom dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.401 evro, in sicer:

- na podlagi vloge in sklepa župana v skupnem znesku 1.101 evro:
 - društvu KMN Oplast 550 evrov,
 - smučarskemu klubu ATC Kanin 100 evrov in
 - Športnemu društvu Livek 451 evrov;
- z neposredno pogodbo:
 - Planinskemu društvu Kobarid 300 evrov,

ne da bi prej izvedla javni razpis, kar je v neskladju z 10. členom Zakona o športu³⁶ (v nadaljevanju: ZSpo), ki je določal, da izvajalce letnega programa športa v lokalni skupnosti izbere pristojni organ lokalne skupnosti na podlagi javnega razpisa.

2.5.1.1.e Občina je v letu 2015 trem športnim društvom dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.101 evro, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 11. člena ZSpo, ki je določal, da pristojni organ lokalne skupnosti sklene pogodbo z izvajalcem programa športa v lokalni skupnosti.

2.5.1.1.f Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015. Občina je izplačala sredstva v znesku 1.101 evro napačno evidentirala na kontu 409000 – Splošna proračunska rezervacija namesto na kontih skupine 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Občina je v letu 2015 Servisu Žagar, Žagar Boštjan, s. p. dodelila tekoči transfer na podlagi izvedenega javnega razpisa v znesku 207 evrov. Po vsebini izplačilo ne predstavlja tekočega transfera nepridobitnim organizacijam in ustanovam temveč tekoči odhodek. Občina je tekoče odhodke v skupnem znesku 207 evrov napačno izkazala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki. Navedeni ravnanji sta v neskladju s prvim in drugim odstavkom 1. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁷, 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. Zaradi napačnega izkazovanja so tekoči odhodki precejšeni za 894 evrov, tekoči transferi pa podcenjeni za enak znesek.

2.5.1.2 Tekoči transferi na drugih področjih delovanja

V letu 2015 je občina 17 nepridobitnim organizacijam in ustanovam dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 7.176 evrov, in sicer:

- na področju kulture v skupnem znesku 400 evrov:
 - društvu Pevski zbor Sedlo 200 evrov in
 - Kulturnemu društvu Liwksstock 200 evrov;
- na ostalih področjih v skupnem znesku 6.776 evrov:
 - društvu Staršev otrok z rakom Jonatan Prijatelj 100 evrov,
 - društvu Samooskrba Kobarid 150 evrov,
 - društvu Radioklub Krn Kobarid 1.419 evrov,
 - javnemu zavodu Zdravstveni dom Tolmin 100 evrov,
 - javnemu zavodu Varstveno delovni center Tolmin 857 evrov,
 - vaški skupnosti Potoki 115 evrov,
 - Društvu proti raku dojk Posočja 200 evrov,
 - Osnovni šoli Kobarid 135 evrov,
 - Krajevni skupnosti Drežnica 100 evrov,

³⁶ Uradni list RS, št. 22/98. ZSpo je veljal do uveljavitve novega Zakona o športu dne 24. 6. 2017 (Uradni list RS, št. 29/17).

³⁷ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

- javnemu zavodu Splošna bolnišnica Dr. Franca Derganca Nova Gorica 100 evrov,
- Društvu upokojencev Kobarid 900 evrov,
- Zavodu Feniks 900 evrov,
- Družinskemu centru Sveta Gora 900 evrov,
- Župniji Kobarid 500 evrov in
- Skavtski skupini Bovec 300 evrov.

2.5.1.2.a Občina je v letu 2015 dvema izvajalcema kulturnih programov izplačala sredstva v skupnem znesku 400 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv, kar je v neskladju s 57. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo³⁸ (v nadaljevanju: ZUJIK), ki določa, da lokalna skupnost z izvajalcem javnega kulturnega programa sklene pogodbo o financiranju v javnem interesu za kulturo iz 93. člena ZUJIK na podlagi javnega razpisa oziroma javnega poziva po postopku, določenem v tem zakonu.

2.5.1.2.b Občina z dvema prejemnikoma, ki sta prejela tekoče transfere na področju kulture v skupnem znesku 400 evrov, ni sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s 93. členom ZUJIK, ki določa, da občina sklene s prejemnikom sredstev, ki je izvajalec javnega kulturnega programa oziroma kulturnega projekta, pogodbo o financiranju v javnem interesu za kulturo.

2.5.1.2.c Občina je 15 nepridobitnim organizacijam dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 6.776 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis po postopku, ki ga v 12. poglavju določa pravilnik o postopkih.

2.5.1.2.d Občina z desetimi prejemniki, ki so prejeli tekoče transfere v skupnem znesku 2.076 evrov, ni sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju z 229. členom pravilnika o postopkih, ki določa, da se za dodelitev sredstev med neposrednim uporabnikom in prejemnikom sklene pogodba za dodelitev sredstev.

2.5.1.2.e Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015. Občina je izplačana sredstva v znesku 2.476 evrov napačno evidentirala na kontu 409000 – Splošna proračunska rezervacija namesto na kontih skupine 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim in drugim odstavkom 1. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. Zaradi napačnega izkazovanja so tekoči odhodki precenjeni za 2.476 evrov, tekoči transferi pa podcenjeni za enak znesek.

Ukrepi občine

Občina je 12. 9. 2017 izdelala opis poslovnega procesa dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

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

2.5.2 Oddajanje nepremičnega premoženja v najem

Prihodki od oddajanja nepremičnega premoženja občine v najem so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v znesku 22.849 evrov, kar predstavlja 0,5 odstotka vseh izkazanih prihodkov občine v letu 2015. Od tega so prihodki od najemnin za poslovne prostore izkazani v znesku 6.671 evrov, prihodki od najemnin za stanovanja v znesku 4.968 evrov in prihodki od drugih najemnin v znesku 11.210 evrov.

2.5.2.1 Objava namere o oddaji nepremičnega premoženja

2.5.2.1.a V 57. členu Uredbe o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin³⁹ (v nadaljevanju: uredba o premoženju iz leta 2007) je bilo določeno, da se namera o oddaji stvarnega premoženja v najem objavi na enotnem spletnem portalu najmanj 15 dni pred javno dražbo, javnim zbiranjem ponudb oziroma sklenitvijo neposredne pogodbe. Prav tako 48. člen Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁴⁰ (v nadaljevanju: uredba o premoženju iz leta 2011) določa, da se namera o oddaji stvarnega premoženja v najem objavi na spletni strani upravljavca najmanj 15 dni pred sklenitvijo neposredne pogodbe in mora biti objavljena najmanj 15 dni.

Občina pred sklenitvijo dveh najemnih pogodb⁴¹ (ene v letu 2009 in ene v letu 2011, najemni pogodbi sta bili v letu 2015 še vedno veljavni) ni objavila namere o oddaji v najem, kar je bilo v neskladju s 57. členom uredbe o premoženju iz leta 2007 oziroma je v neskladju z 48. členom uredbe o premoženju iz leta 2011.

2.5.2.2 Imenovanje skrbnika pravnega posla

2.5.2.2.a Drugi odstavek 31. člena uredbe o premoženju iz leta 2007 je določal, da za spremljanje pravilne in celovite realizacije pravnega posla predstojnik imenuje upravljavca skrbnika posameznega pravnega posla ravnanja s stvarnim premoženjem, če skrbnik ni določen že v pogodbi. Enako določilo vsebuje tudi drugi odstavek 24. člena uredbe o premoženju iz leta 2011.

Občina v šestih primerih sklenjenih najemnih pogodb (v letu 2009 v dveh primerih, v letu 2011 v enem primeru, v letu 2014 v enem primeru in v letu 2015 v dveh primerih) in enem primeru oddaje v brezplačno uporabo v letu 2011 ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 31. člena uredbe o premoženju iz leta 2007 oziroma je v neskladju z drugim odstavkom 24. člena uredbe o premoženju iz leta 2011.

Ukrep občine

Občina je 12. 9. 2017 določila skrbnika pravnega posla za veljavne najemne pogodbe.

2.5.2.3 Najemnine za letne vrtove

2.5.2.3.a Prvi odstavek 35. člena Pravilnika o oddajanju nepremičnega premoženja Občine Kobarid v najem⁴² (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2010) je določal, da najemnik poslovnega prostora plačuje

³⁹ Uradni list RS, št. 84/07, 94/07, 100/09, 49/10, 34/11.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14.

⁴¹ Z družbo Medicus Partner zdravstvene storitve d. o. o. ter s fizično osebo.

⁴² Uradni list RS, št. 38/10.

mesečno najemnino za tekoči mesec, in sicer do 15. v mesecu, razen ko je to drugače dogovorjeno z najemno pogodbo. Enako določilo vsebuje tudi prvi odstavek 26. člena Pravilnika o oddajanju nepremičnega premoženja Občine Kobarid v najem⁴³ (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2015), ki velja od 30. 5. 2015.

Občina je v skladu z določili pravilnika iz leta 2010 oziroma pravilnika iz leta 2015 v treh pogodbah z najemniki funkcionalnih zemljišč za letne vrtove⁴⁴ določila, da se najemnina obračunava in plačuje mesečno, medtem ko je račune za plačilo najemnine v letu 2015 najemnikom izstavljala za več mesecev skupaj ali v enem znesku za celo leto, kar je bilo v neskladju s pogodbenimi določili.

Pojasnilo občine

Občina je v letu 2015 pripravljala in sklepala nove pogodbe z najemniki letnih vrtov, zato je prišlo do zamikov pri izstavitvi računov. V obdobju izven sezone, ko so mesečne najemnine bistveno nižje, je zaradi racionalizacije poslovanja izstavljala račune za več mesecev skupaj.

2.5.2.4 Zakupna pogodba za prostore muzeja

Izvršni svet Skupščine občine Tolmin je s Turističnim društvom Kobarid 30. 10. 1992 sklenil zakupno pogodbo za stavbe na parcelnih številkah 247/4 (del Mašerove hiše), 247/2 (stavba na naslovu Gregorčičeva 10) in 247/1 (stavba na naslovu Manfredova 12) ter za zemljišče s parcelno številko 247/9 (dvorišče), vse k. o. 2223 Kobarid, ki so bile v lasti Občine Tolmin. Iz Občine Tolmin se je v letu 1994 na podlagi Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij⁴⁵ izločila Občina Kobarid⁴⁶, ki je na podlagi Pogodbe o delitveni bilanci premoženja prejšnje Občine Tolmin na dan 31. 12. 1994 postala lastnica navedenih nepremičnin. Zakupna pogodba je bila sklenjena za obdobje 40 let z zakupnino v znesku 12 tisoč tolarjev⁴⁷ (50 evrov) na leto, in sicer z namenom, da se omogoči in zagotovi pogoje za dokončno postavitve in delovanje muzejske zbirke Kobariški muzej. Občina je znesek zakupnine letno revalorizirala.

Turistično društvo Kobarid je 23. 2. 1993 in 18. 4. 1994 sklenilo podzakupni pogodbi s Turistično agencijo K. C. K., d. o. o., ki se je leta 2000 preimenovala v Kobariški muzej, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Kobariški muzej), s katero je na podzakupnika preneslo poslovne prostore iz zakupne pogodbe z dne 30. 10. 1992 za obdobje 15 let, pri čemer se pogodbi molče podaljšujeta po sedem let. Turistično društvo Kobarid in družba Kobariški muzej sta 5. 12. 2004 sklenila Pogodbo o poslovnem sodelovanju, s katero sta nadomestila podzakupni pogodbi iz leta 1993 in leta 1994 ter se dogovorila, da se poslovni prostori prenesejo na podzakupnika za obdobje 50 let za izvajanje neprofitne muzejske dejavnosti.

⁴³ Uradni list RS, št. 34/15, 59/15.

⁴⁴ Restavracija Kotlar s prenočišči, Debora von Kastelmur, s. p. (pogodba sklenjena v letu 2009), Gostinstvo Silvo Glazar, s. p. (pogodba sklenjena v letu 2015) in Okrepčevalnica Soča Iljazi Iljaz, s. p. (pogodba sklenjena v letu 2015).

⁴⁵ Uradni list RS, št. 60/94.

⁴⁶ Na podlagi Pogodbe o delitveni bilanci premoženja prejšnje Občine Tolmin na dan 31. 12. 1994 je občina postala lastnica navedenih nepremičnin.

⁴⁷ Kadar je v besedilu tega poročila navedena denarna enota tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

Občina in družba Kobariški muzej sta 8. 12. 2008 sklenila najemno pogodbo za prizidek k stavbi muzeja, katerega izgradnjo sta sofinancirala občina in družba Kobariški muzej. S pogodbo sta se pogodbeni stranki dogovorili, da se letna zakupnina v znesku 953 evrov, izračunana na podlagi občinskega cenika najema poslovnih prostorov iz leta 2003, poračuna z vložkom družbe Kobariški muzej v objekt v obdobju 25 let in 8 mesecev.

Občina, Turistično društvo Kobarid in družba Kobariški muzej so se z aneksom št. 1 z dne 29. 10. 2012 dogovorili, da za poenostavitev zapletenih razmerij namesto zakupnika v zakupno pogodbo z dne 30. 10. 1992 vstopi družba Kobariški muzej, ki z dnem podpisa aneksa prevzame vse pravice in obveznosti zakupnika po zakupni pogodbi iz leta 1992.

2.5.2.4.a Drugi odstavek 34. člena Pravilnika o oddajanju poslovnih prostorov v najem⁴⁸ (v nadaljevanju: pravilnik iz leta 2003) je določal, da je treba obstoječe najemne pogodbe uskladiti v roku šestih mesecev po uveljavitvi tega pravilnika.

Občina po uveljavitvi pravilnika iz leta 2003 s Turističnim društvom Kobarid ni uskladila zakupne pogodbe v skladu z določili tega pravilnika glede višine zakupnine, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 34. člena pravilnika iz leta 2003. Občina je zakupniku za uporabo stavbe (brez prizidka) še naprej zaračunavala letno zakupnino po določilih zakupne pogodbe iz leta 1992 (za leto 2015 je znašala 154 evrov, letna zakupnina po določilih pravilnika iz leta 2003 pa bi znašala 26.788 evrov⁴⁹).

Pojasnilo občine

Ker je zakupna pogodba sklenjena za določen čas in ker je v njej določena višina zakupnine, zakupne pogodbe ni mogoče spremeniti brez soglasja obeh pogodbenih strank. Občina se je po sprejetju pravilnika iz leta 2003 poskusila dogovoriti z zakupnikom za spremembo višine zakupnine, a zakupnik na tako spremembo ni pristal, zato občina ni enostransko posegla v zakupno razmerje.

2.5.2.4.b Občina je s sklenitvijo aneksa št. 1 k zakupni pogodbi prenesla pravice in obveznosti, ki jih je imel obstoječi zakupnik, na drugo pravno osebo, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih. Občina bi v takem primeru morala izvesti nov postopek oddaje nepremičnin v najem ali zakup v skladu z veljavno zakonodajo.

2.5.2.4.c Prvi odstavek 30. člena pravilnika iz leta 2010, ki je veljal do 29. 5. 2015, je določal, da cenik najemnine za poslovne prostore, posebne prostore, garaže in zemljišča sprejme občinski svet občine. Občinski svet je 22. 4. 2010 sprejel sklep, s katerim je določil, da najemniki poslovnih prostorov na lokaciji 1, med katere spada tudi stavba Kobariškega muzeja na Gregorčičevi ulici, ki se uvrščajo v skupino D (varovanje kulturnih dobrin ter kulturne in podobne dejavnosti), za najem poslovnih prostorov plačujejo najemnino v znesku 3,10 evra na kvadratni meter na mesec. Na podlagi pravilnika iz leta 2015, ki velja od 29. 5. 2015, je občinski svet sprejel sklep o določitvi višine najemnine, s katerim je določil, da za poslovne prostore na lokaciji 1 za daljši najem velja izhodiščna cena 6 evrov na kvadratni meter na mesec. Tako pravilnik iz leta 2010 kot pravilnik iz leta 2015 sta določala, da najemne pogodbe, ki so bile sklenjene pred uveljavitvijo pravilnika, ostanejo v veljavi do izteka pogodbeno dogovorjenega roka.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 80/03.

⁴⁹ Brez upoštevanja možnosti znižanja najemnine (do največ 50 odstotkov, če so za to izpolnjeni pogoji) po določilih 20. člena pravilnika iz leta 2003.

Družba Kobariški muzej je za zakup poslovnih prostorov v skupni izmeri 823 kvadratnih metrov leta 2015 občini plačala 154 evrov, medtem ko je bila za prizidek v izmeri 29 kvadratnih metrov določena letna najemnina v znesku 953 evrov. Če bi občina v letu 2012 izvedla nov postopek oddaje nepremičnin v najem (povezava s točko 2.5.2.4.b tega poročila) in pri določitvi najemnine upoštevala višino, kot jo je določil občinski svet, bi ta ob upoštevanju izhodiščne cene 3,10 evra na kvadratni meter na mesec za 823 kvadratnih metrov znašala 2.551 evrov mesečno oziroma 30.616 evrov letno⁵⁰.

Ocenjujemo, da višina najemnine, ki jo plačuje družba Kobariški muzej, ni realno določena ter da občina z določitvijo tako nizke najemnine dejansko subvencionira izvajanje dejavnosti gospodarske družbe, ki je v zasebni lasti. Po naši oceni bi občina morala zaradi preglednosti financiranja odločitev o morebitnem subvencioniranju, ki ga predstavlja nerealno določena najemnina, utemeljiti in subvencijo določiti v skladu z določili 10.b poglavja ZJF.

Ukrepa občine

Občina je dne 27. 7. 2017 pozvala družbo Kobariški muzej k uskladitvi zakupne pogodbe z veljavnimi predpisi ter ji predlagala sklenitev aneksa k najemni pogodbi, v katerem bi določili novo višino mesečne oziroma letne zakupnine.

Občina je 15. 9. 2017 izdelala opis poslovnega procesa oddaje nepremičnega premoženja občine v najem, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

⁵⁰ Brez upoštevanja možnosti znižanja najemnine (do največ 50 odstotkov, če so za to izpolnjeni pogoji) po določilih 31. člena pravilnika iz leta 2010.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Kobarid* v letu 2015 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, zadolževanje in druga področja poslovanja.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Kobarid pri poslovanju v letu 2015 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, zadolževanje in druga področja poslovanja, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna občine 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 občine niso popolne; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, za vse neposredne uporabnike; sredstev splošne proračunske rezervacije ob porabi ni razporedila v finančni načrt občine; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.b, 2.1.2.a in 2.1.4.a;
- v pogodbo, niti v kasneje sklenjena aneksa, ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.3.1.a;
- ni pridobila podaljšanja prvotno pridobljene garancije za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti; z izvajalcem ni sklenila aneksa za podaljšanje roka izvedbe del in mu zaradi zamude pri dokončanju del ni zaračunala pogodbene kazni; navedeni ravnanji sta v neskladju s pogodbenimi določili – točki 2.3.1.b in 2.3.1.c;
- izdala je soglasje za zadolžitev pravne osebe javnega sektorja na ravni občine, ne da bi predhodno preverila oziroma pridobila izjavo, da ima zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov, kar je v neskladju z Zakonom o financiranju občin – točka 2.4.3.a;
- od petih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine do 15. 1. 2016 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na 31. 12. 2015, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.4.4.a;
- v postopku dodelitve tekočih transferov na področju športa objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija nista vsebovali vseh obveznih sestavin; predloga prejemnikov sredstev niso podpisali člani strokovne komisije; 15 nepridobitnim organizacijam je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 6.776 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; z desetimi prejemniki, ki so prejeli tekoče transfere v skupnem znesku 2.076 evrov, ni sklenila pogodb o dodelitvi sredstev; vsa navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.5.1.1.a, 2.5.1.1.b, 2.5.1.1.c, 2.5.1.2.c in 2.5.1.2.d;

- v postopku dodelitve tekočih transferov na področju športa je štirim prejemnikom dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.401 evro, ne da bi prej izvedla javni razpis; trem športnim društvom dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 1.101 evro, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o športu – točki 2.5.1.1.d in 2.5.1.1.e;
- v postopku dodelitve tekočih transferov na področju kulture je dvema izvajalcema kulturnih programov izplačala sredstva v skupnem znesku 400 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv in ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točki 2.5.1.2.a in 2.5.1.2.b;
- v dveh primerih oddaje nepremičnega premoženja v najem ni objavila namere o oddaji v najem; v šestih primerih sklenjenih najemnih pogodb in enem primeru oddaje stvarnega premoženja v brezplačno uporabo ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi; navedeni ravnanji sta bili v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin oziroma so v neskladju z Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točki 2.5.2.1.a in 2.5.2.2.a;
- v treh pogodbah z najemniki funkcionalnih zemljišč za letne vrtove je določila mesečni način obračunavanja in plačevanja najemnine, medtem ko je račune najemnikom izstavljala za daljše obdobje, kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.5.2.3.a;
- ni uskladila zakupne pogodbe glede višine zakupnine, kar je bilo v neskladju s Pravilnikom o oddajanju poslovnih prostorov v najem – točka 2.5.2.4.a;
- prenesla je pravice in obveznosti iz zakupa na drugo pravno osebo, za kar ni imela podlage v javnofinančnih predpisih – točka 2.5.2.4.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letu 2015 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, zadolževanje in druga področja poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Kobarid v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4. PRIPOROČILA

Občini Kobarid priporočamo, naj:

- pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna več pozornosti posveti določanju ciljev in strategij ter spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi notranje kontrole pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb na ravni občine, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je;
- okrepi notranje kontrole na področju javnega naročanja;
- okrepi notranje kontrole pri oddajanju nepremičnega premoženja v najem.

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 Kobarid, 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