



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Občine Mengeš



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 Mengeš

Številka: 324-21/2017/26

Ljubljana, 30. marca 2018

Povzetek

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

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

- obrazložitve proračuna občine za leto 2016 niso popolne; v kadrovskem načrtu ni prikazala vseh zahtevanih podatkov; v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2016 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leti 2014 in 2015; proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti;
- ni izkazala izpolnjevanja pogoja za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela (v letu 2016 je javnim uslužbencem izplačala 1.052 evrov);
- s sklenitvijo aneksa k pogodbi je prevzela za 1.568 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v proračunu;
- razpisna dokumentacija na področju športa ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov; v postopku dodelitve tekočih transferov na področju športa je župan v komisijo za izbor programov športa imenoval člana, ki je bil s prejemnikom sredstev interesno povezan; 18 prejemnikom sredstev na področju športa in kulture je občina, poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa, dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 42.315 evrov, osmim prejemnikom sredstev na drugih področjih pa je občina dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 8.550 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; 15 prejemnikom sredstev na področju športa, kulture in na drugih področjih je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 18.910 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev; z dvema izvajalcema športnega programa je sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, v katero pa ni vključila protikorupcijske klavzule; ni sprejela lokalnega programa za kulturo; župan ni sprejel sklepa o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov;
- od dveh javnih zavodov in dveh javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, ni pravočasno pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu.....	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	12
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	12
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine.....	12
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	14
2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	15
2.1.4 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	15
2.2 DELOVNA USPEŠNOST IN DODATKI K OSNOVNIM PLAČAM JAVNIH USLUŽBENCEV	16
2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	18
2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa	21
2.3 JAVNA NAROČILA PRI INVESTICIJSKIH ODHODKIH.....	22
2.3.1 Prenova sanitarij v Zdravstveni postaji Mengeš	25
2.4 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	25
2.4.1 Tekoči transferi na področju športa	26
2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture	28
2.4.3 Tekoči transferi na drugih področjih.....	30
2.5 ZADOLŽEVANJE.....	31
2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine.....	31
2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	33
2.5.3 Poročanje o zadolžitvi.....	33
2.5.4 Primerjava stanja dolga	34

3. MNENJE	35
4. PRIPOROČILI	37

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Občine Mengeš (v nadaljevanju: občina) v letu 2016 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 4. 5. 2017.

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

1.1 Opredelitev revizije

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

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-21/2017/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

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

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	7.752
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	19 članov
• nadzorni odbor	7 članov

Podatki o delovanju nadzornega odbora so predstavljeni v tabeli 2.

Tabela 2: Podatki o delovanju nadzornega odbora

Datum imenovanja	19. 3. 2015
Število sej v letu 2016	12
Število izdanih poročil v letu 2016	6
Poročilo o opravljenem delu	da (19. 7. 2016)

Vir: podatki občine.

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

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

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

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 20. 9. 2017.

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

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

Postavka (1)	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks (6) = (2)/(4)*100
	v evrih (2)	v odstotkih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	4.508.472	52,8	4.299.055	63,3	105
Nedavčni prihodki	1.230.121	14,4	2.003.688	29,5	61
Kapitalski prihodki	7.626	0,1	17.775	0,3	43
Prejete donacije	0	0	0	0	/
Transforni prihodki	2.792.761	32,7	467.959	6,9	597
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0	0	0	/
Vsi prihodki BPO	8.538.980	100,0	6.788.477	100,0	126
Tekoči odhodki	1.490.561	21,0	1.503.242	19,2	99
Tekoči transferi	2.154.936	30,4	2.041.644	26,1	106
Investicijski odhodki	3.305.483	46,6	4.284.941	54,7	77
Investicijski transferi	140.606	2,0	0	0	/
Vsi odhodki BPO	7.091.586	100,0	7.829.827	100,0	91
Proračunski presežek, primanjkljaj	1.447.394	/	(1.041.350)	/	/
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	/	936.000	/	/
Odplačila dolga	1.230.992	/	63.158	/	1.949
Saldo računa financiranja	(1.230.992)	/	872.842	/	/
Sprememba stanja na računih	216.402	/	(168.508)	/	/

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

⁸ Uradni vestnik Občine Mengeš, št. 3/16.

⁹ Uradni vestnik Občine Mengeš, št. 5/17.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

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

Tabela 4: Proračunski akti za leto 2016

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem vestniku Občine Mengeš, št.
Sklep o začasnem financiranju Občine Mengeš v obdobju januar–marec 2016	8. 12. 2015	11/15
Odlok o proračunu Občine Mengeš za leto 2016	17. 3. 2016	2/16
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Mengeš za leto 2016	20. 10. 2016	7/16
Zaključni račun proračuna Občine Mengeš za leto 2016	18. 5. 2017	5/17

1.2.4 Odgovorna oseba

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

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

1.3 Obrazložitev revizije

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

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

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

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna občine

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

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

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

Odlok o proračunu Občine Mengeš za leto 2016 je bil sprejet 17. 3. 2016 namesto do konca leta 2015, ko bi se kot preteklo leto upoštevalo leto 2014, kot tekoče leto pa leto 2015. V skladu z 10. členom ZJF v povezavi z devetim odstavkom 2. člena ZJF bi zato moral v splošnem in posebnem delu proračuna vsebovati realizacijo prejemkov in izdatkov za preteklo leto, to je za leto 2014, oceno realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto, to je za leto 2015, ter načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, to je za leto 2016.

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

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

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

2.1.1.b V skladu s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V 41. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹² (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta med drugim vsebovati tudi fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

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

2.1.1.c V tretjem odstavku 13. člena ZJF je določeno, da je sestavni del obrazložitve proračuna tudi načrt delovnih mest z obrazložitvami. V drugem odstavku 42. člena Zakona o javnih uslužbencih¹³ je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let.

Občina je v kadrovskem načrtu za leto 2016 prikazala dejansko število zaposlenih na dan 31. 12. 2015 in predlog dovoljenega števila zaposlenih na dan 31. 12. 2016, ni pa prikazala načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2017. Navedeno ravnanje je v neskladju z drugim odstavkom 42. člena Zakona o javnih uslužbencih.

Ukrep občine

Občina je 15. 2. 2018 sprejela kadrovske načrt za leto 2018, ki vsebuje prikaz dejanskega stanja zaposlenih in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let.

2.1.1.d Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹⁴ v drugi alineji 3. člena določa, da se funkcionalna klasifikacija uporablja pri pripravi predloga državnega in občinskih proračunov ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 96. člena ZJF določa, da se pri sestavi zaključnega računa upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna.

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

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.

¹³ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁴ Uradni list RS, št. 43/00.

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

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje ocene uspeha pri doseganju ciljev, upošteva fizične in finančne kazalce (vsebuje samo oceno uspeha pri doseganju ciljev na podlagi opisnih kazalcev in deleža porabe načrtovanih sredstev), ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji v preteklih letih ter pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj niso bili doseženi, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrep občine

Občina je v letu 2018 izdelala opis poslovnih procesov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine z opredeljitvijo osnovnih aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

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

2.1.2.a Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Mengeš v prvem polletju 2016 je bilo 19. 7. 2016 posredovano občinskemu svetniku po elektronski pošti, na dnevni red seje občinskega sveta pa ni bilo uvrščeno, kar pomeni, da občinski svet poročila o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta tudi ni obravnaval na seji občinskega sveta. Določilo 63. člena ZJF o poročanju župana občinskemu svetu po našem mnenju vključuje tudi umestitev in obravnavo poročila na seji občinskega sveta, zato je bila zahteva iz 63. člena ZJF s posredovanjem poročila občinskemu svetniku le delno izpolnjena.

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

Ukrep občine

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

2.1.3 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

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

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

Ukrep občine

Župan je 21. 6. 2017 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za tretje trimesečje leta 2017.

2.1.4 Prevzemanje 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 leti 2016 in 2017¹⁵, ki ga je oktobra 2015 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 Mengeš za leto 2016 v 6. 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 30 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve in za tekoče transfere ne sme presegati 20 odstotkov pravic porabe v sprejetem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko pride z najemodajalca na najemnika, in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov.

2.1.4.a Občina nima vzpostavljenega sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato ni bilo mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na dan 31. 12. 2016 ne presega obsega, določenega v 6. členu Odloka o proračunu Občine Mengeš za leto 2016. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je v letu 2017 vzpostavila sistem spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

¹⁵ [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_prir%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2016_in_2017/pror-prir-obcine-16-17.pdf], 20. 11. 2017.

2.2 Delovna uspešnost in dodatki k osnovnim plačam javnih uslužbencev

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 so odhodki za delovno uspešnost in za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev izkazani v skupnem znesku 14.942 evrov (od tega odhodki za delovno uspešnost v znesku 1.052 evrov in odhodki za dodatke k osnovnim plačam javnih uslužbencev v znesku 13.890 evrov), kar predstavlja 0,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁶ (v nadaljevanju: ZSPJS) v prvem odstavku 5. člena določa, da je plača sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

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

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

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

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

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

V tabeli 5 so prikazani podatki o sistemiziranih in zasedenih delovnih mestih ter odhodkih za plače¹⁷ javnih uslužbencev.

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

¹⁷ 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. 2016	13
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016	11 ¹⁾
Odhodki za plače javnih uslužbencev v letu 2016, v evrih	292.517
• osnovne plače	212.387
• drugi izdatki (regres, jubilejne nagrade, odpravnine, povračila stroškov)	27.943
• delovna uspešnost	1.052
• dodatki	13.890
• prispevki delodajalcev za socialno varnost	37.245
Odhodki za plače javnih uslužbencev na prebivalca, v evrih	38

Opomba: ¹⁾ Občina v letu 2017 ni zaposlila javnih uslužbencev na nezasedeni delovni mesti, zaposlitev ne načrtuje niti v letu 2018. Eno nezasedeno delovno mesto je februarja 2018 ukinila, za drugo pa načrtuje novo zaposlitev v letu 2019.

Vir: podatki občine.

Odhodki za plače javnih uslužbencev so v letu 2016 znašali 292.517 evrov, kar predstavlja 38 evrov na prebivalca občine na leto, od tega za delovno uspešnost in dodatke 1,9 evra¹⁸.

Občina je 28. 4. 2009 sprejela Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Mengeš¹⁹. Na dan 31. 12. 2016 je bilo sistemiziranih 13 delovnih mest, od tega 11 zasedenih.

Standardi glede primerne števila delovnih mest v občinskih upravah niso določeni, prav tako ni uradnih podatkov o številu zaposlenih v upravah občin v Republiki Sloveniji, zato ni mogoče podati ocene primerne števila delovnih mest v občinski upravi. Opozarjamo pa, da sta bili na dan 31. 12. 2016 dve delovni mesti nezasedeni, kar pri 13 sistemiziranih delovnih mestih predstavlja pomemben delež.

Ukrepi občine

Občina je ugotovila dejanske potrebe po delovnih mestih in 13. 2. 2018 z Aktom o spremembah Akta o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Mengeš ukinila strokovno-tehnično delovno mesto administrator V.

V tabeli 6 so prikazani podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih.

¹⁸ 14.942 evrov / 7.752 prebivalcev = 1,9 evra.

¹⁹ Št. 100-4/2008 z dne 16. 7. 2008, z dopolnitvami z dne 28. 4. 2009, 24. 2. 2010, 19. 3. 2012, 28. 6. 2012, 31. 5. 2014, 18. 12. 2015 in 30. 11. 2016.

Tabela 6: Podatki o številu javnih uslužbencev in izplačanih osnovnih plačah, dodatkih k plačam javnih uslužbencev v letu 2016 in delovni uspešnosti po tarifnih in plačnih razredih

Tarifni/ plačni razred	Število javnih uslužbencev	Osnovne plače v evrih	Dodatek za delovno dobo v evrih	Drugi dodatki k plači v evrih	Delovna uspešnost ¹⁾ v evrih	Skupaj v evrih	Delež drugih dodatkov in delovne uspešnosti v plačah v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)+(4)+(5)+(6)	(8)=(5)+(6)/(7)*100
<i>Podatki na dan 31. 12. 2016</i>							
VII							
45–49	1	29.874	884	0	0	30.758	0,0
VII							
40–44	1	16.666	985	290	0	17.941	1,6
VI/2							
35–39	2	42.319	2.402	0	0	44.721	0,0
30–34	3	51.041	1.911	1.381	841	55.174	4,0
VI							
25–29	1	14.141	920	0	0	15.061	0,0
V							
25–29	3	48.130	4.429	231	211	53.001	0,8
<i>Podatki o javnih uslužbencih, ki jim je med letom prenehalo delovno razmerje</i>							
45–49	1	10.216	457	0	0	10.673	0,0
Skupaj	12	212.387	11.988	1.902	1.052	227.329	6,4

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

Vir: podatki občine.

2.2.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Odhodki za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.052 evrov, kar predstavlja 0,5 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Po določilih 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence²⁰ 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.d člena določa, da lahko uporabniki proračuna v primerih, ko to določa ta zakon, izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela nad omejitvijo iz 22. člena tega zakona, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte. ZSPJS v prvem odstavku 22.e člena določa, da se lahko javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna. Pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem ali javnim uslužbencem, pooblaščenim za organizacijo dela, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje.

Zakon o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela za leto 2016 in drugih ukrepov v javnem sektorju²¹ v tretjem odstavku 6. člena določa, da lahko za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabniki proračuna v letu 2016 porabijo največ 40 odstotkov sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu ZSPJS.

V tabeli 7 so prikazani podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela.

²⁰ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

²¹ Uradni list RS, št. 90/15.

Tabela 7: Podatki o sredstvih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

	Leto 2016
Znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, v evrih	1.052
Delež delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	0,5
Število vseh prejemnikov delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela:	2
• število prejemnikov 1 mesec v letu	1
delež prejemnikov 1 mesec v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	9,1
• število prejemnikov od 2 do 6 mesecev	1
delež prejemnikov od 2 do 6 mesecev v letu v skupnem številu zaposlenih, v odstotkih	9,1
• število prejemnikov od 7 do 11 mesecev	0
• število prejemnikov vseh 12 mesecev	0

Vir: podatki občine.

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

- sta dva javna uslužbenca v letu 2016 prejela plačilo za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, in sicer en javni uslužbenec en mesec in en javni uslužbenec pet mesecev;
- je povprečni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na prejemnika v letu 2016 znašal 525 evrov;
- je javni uslužbenec, ki je za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela prejel največji znesek, v letu 2016 prejel 841 evrov.

Opozarjamo, da obseg nezasedenih sistemiziranih delovnih mest pomembno vpliva na višino razpoložljivih sredstev za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, saj uporabniki proračuna lahko izplačujejo sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, če imajo za ta namen na razpolago sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo tudi zaradi nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, kot določa 22.d člen ZSPJS (povezava s točko 2.2 tega poročila). Glede na to, da je občina pojasnila, da v letu 2017 ni načrtovala novih zaposlitev na nezasedenih sistemiziranih delovnih mestih, ocenjujemo, da sistemizacija delovnih mest v letu 2016 ni odražala dejanskih potreb občine po številu javnih uslužbencev.

2.2.1.a Občina pred izplačilom sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela ni pripravila izračuna prihrankov iz sredstev za plače za leto 2016 (ni izkazala prihrankov iz sredstev za plače zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, ki so podlaga za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz

naslova povečanega obsega dela), zato ni mogla vedeti, ali je izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela sploh dopustno (v letu 2016 izplačano 1.052 evrov). Občina ni izkazala izpolnjevanja pogoja za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in je s tem ravnala v neskladju z 22.d členom ZSPJS.

Pojasnilo občine

Občina je februarja 2018 pripravila izračun prihrankov za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v letu 2016 (2.016 evrov), iz katerega je razvidno, da izplačana sredstva niso presegla dovoljenega obsega sredstev.

Občina bi morala izračun prihrankov za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela pripraviti pred izplačilom, da bi ugotovila, da izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela ne bo presegalo dovoljenega obsega sredstev iz prihrankov.

2.2.2 Delo preko polnega delovnega časa

Odhodki za dodatek za delo preko polnega delovnega časa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 1.612 evrov, kar predstavlja 0,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam javnih uslužbencev.

Opravljenega dela izven rednega delovnega časa po vsebini pomenijo nadurno delo, ki se obračunava po določilih 45. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor²², in sicer kot dodatek za delo preko polnega delovnega časa in znaša 30 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca.

Za povečan obseg dela se šteje nadpovprečna obremenjenost znotraj delovnega časa, delo preko delovnega časa pa pomeni nadurno delo, ki je opredeljeno v 144. členu Zakona o delovnih razmerjih²³ (v nadaljevanju: ZDR-1). Po določilih prvega odstavka 144. člena ZDR-1 mora delavec na zahtevo delodajalca opravljati delo preko polnega delovnega časa – nadurno delo:

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

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

²² Uradni list RS, št. 57/08.

²³ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.), 52/16.

V tabeli 8 so prikazani podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa.

Tabela 8: Podatki o sredstvih za izplačilo dodatka za delo preko polnega delovnega časa in številu javnih uslužbencev, ki so v letu 2016 prejeli dodatek za delo preko polnega delovnega časa

	Leto 2016
Znesek izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa, v evrih	1.612
Delež izplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa v odhodkih občine za osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke k plačam, v odstotkih	0,7
Število vseh opravljenih delovnih ur, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	108
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	62
Povprečno število opravljenih delovnih ur dela preko polnega delovnega časa javnega uslužbenca, za katere je bil izplačan dodatek za delo preko polnega delovnega časa	36

Vir: podatki občine.

Dodatek za delo preko polnega delovnega časa so v letu 2016 prejeli trije javni uslužbenci²⁴, ki so skupaj opravili 108 delovnih ur. Največje število opravljenih delovnih ur preko polnega delovnega časa posameznega javnega uslužbenca²⁵ je znašalo 62 ur, za kar je v letu 2016 prejel 1.111 evrov. V povprečju pa je posamezni javni uslužbenec v tem obdobju opravil 36 delovnih ur preko polnega delovnega časa, za opravljeno uro dela preko polnega delovnega časa pa mu je bilo v povprečju izplačano 14,9 evra oziroma skupaj 536 evrov.

2.3 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

Investicijski odhodki so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 3.290.328 evrov, kar predstavlja 46,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016.

V tabeli 9 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave.

²⁴ En javni uslužbenec je prejel plačilo za delo preko polnega delovnega časa v petih mesecih, en javni uslužbenec v dveh mesecih in en javni uslužbenec v enem mesecu.

²⁵ V obdobju od decembra 2015 do novembra 2016 (izplačilo v letu 2016).

Tabela 9: Podatki o javnih naročilih v letu 2016 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznanitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	3	43.200	3	108.905	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	0,6	5,5	37,5	12,2	/	/
Naročilnice	459	612.106	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	97,7	77,9	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	0	0	5	781.416	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	/	/	62,5	87,8	/	/
Naročilnice	8	130.434	0	0	0	0
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	1,7	16,6	/	/	/	/
Skupaj	470	785.740	8	890.321	0	0

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupaj 478 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih osem postopkov v skupni vrednosti 890.321 evrov, kar predstavlja 53,1 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 470 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 785.741 evrov, ki po številu predstavljajo 98,3 odstotka vseh postopkov, po vrednosti pa 46,9 odstotka vseh postopkov, ni preseglo vrednosti²⁶, ki jo je do 31. 3. 2016 za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju²⁷ (ZJN-2), od 1. 4. 2016 pa jo določa prvi odstavek 22. člena Zakona o javnem naročanju²⁸ v povezavi s prvim odstavkom 21. člena tega zakona.

²⁶ Do 31. 3. 2016 je veljalo 20.000 evrov za blago in storitve in 40.000 evrov za gradnje, od 1. 4. 2016 na splošnem področju 20.000 evrov za javna naročila blaga, storitev ali 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. 12/13-UPB5, 19/14.

²⁸ Uradni list RS, št. 91/15.

V tabeli 10 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2016 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 10: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ¹⁾ v letu 2016 v evrih	Realizirani znesek v letu 2016 v evrih	Vrednost po osnovni pogodbi/ naročilnici v evrih	Aneksi ²⁾		Skupna vrednost pogodbe/ naročilnice v evrih
				vrednost v evrih	delež ³⁾ v odstotkih	
Nadgradnja centralne čistilne naprave Domžale–Kamnik	1.611.955	1.338.694	18.273.052 ⁴⁾	75.704	0,4	18.348.756
Sanacija ureditve Pšate nad mostom v Topolah, 1. faza	162.000	144.869	144.986	/	/	144.986
Izgradnja vzhodnega prizidka OŠ Mengeš ⁵⁾	824.095	191.353	636.068	/	/	636.068
Izgradnja brvi za pešce na Šolski ulici v Mengšu	50.000	33.910	35.677	/	/	35.677
Prenova sanitarij v Zdravstveni postaji Mengeš	43.000	44.098	35.671	8.897	24,9	44.568
Asfaltiranje Vodnikove ulice	1.611.955	46.141	46.141	/	/	46.141
Avtobusno postajališče pri Kulturnem domu Mengeš	11.500	5.407	5.352	/	/	5.352
Izgradnja vodovodnega priključka, Erjavčeva cesta 4	311.815	7.651 ⁶⁾	7.651	/	/	7.651

Opombe: ¹⁾ V veljavnem proračunu²⁹ na dan sklenitve pogodbe; za pogodbe, ki so bile sklenjene pred letom 2016, pa v prvem sprejetem proračunu za leto 2016.

²⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2016.

³⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁴⁾ Pogodbo je sklenilo šest občin investitorok (javno naročilo je vodila Občina Kamnik) z različnimi pogodbenimi deleži plačil. Pogodbena vrednost za Občino Mengeš je znašala 3.072.248 evrov oziroma 16,8 odstotka celotne pogodbene vrednosti.

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

⁶⁾ Brez DDV na podlagi 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost³⁰.

Viri: Zaključni račun proračuna Občine Mengeš za leto 2016, pogodbe, aneksi k pogodbam, naročilnice in konto kartice.

²⁹ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom.

³⁰ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

2.3.1 Prenova sanitarij v Zdravstveni postaji Mengeš

Občina je v letu 2016 izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in 3. 8. 2016 z izvajalcem Prelovšek CO, Tomaž Prelovšek s. p. sklenila pogodbo za izvedbo prenove sanitarij v Zdravstveni postaji Mengeš v vrednosti 35.671 evrov. K pogodbi je bil 5. 12. 2016 sklenjen aneks za nepredvidena in dodatna dela v vrednosti 8.897 evrov, tako da je skupna pogodbeno vrednost znašala 44.568 evrov. V letu 2016 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 44.098 evrov.

2.3.1.a V proračunu za leto 2016 je občina za prenovo sanitarij v Zdravstveni postaji Mengeš načrtovala sredstva na proračunski postavki 04016 – Zdravstveni dom – enota Mengeš v znesku 43.000 evrov.

Občina je s sklenitvijo aneksa k pogodbi prevzela za 1.568 evrov več obveznosti, kot je imela za ta namen načrtovanih sredstev na proračunski postavki ob prevzemu obveznosti. Navedeno ravnanje občine 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.

Ukrepi občine

Župan je 27. 12. 2016 s proračunske postavke 04011 – Redno vzdrževanje poslovnih objektov v lasti občine prerezporedil sredstva v znesku 7.611 evrov na proračunsko postavko 04016 – Zdravstveni dom – enota Mengeš in s tem zagotovil zadosti sredstev, ki so bila potrebna za plačilo prevzetih obveznosti.

2.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v znesku 286.719 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2016 znašali 286.029 evrov, kar predstavlja 4 odstotke vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.2.e tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016 so bili tekoči transferi na področju kulture v znesku 71.461 evrov, tekoči transferi na področju športa v znesku 68.962 evrov in tekoči transferi gasilskim društvom in gasilski zvezi v skupnem znesku 68.269 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³¹ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so za sklenitev neposredne pogodbe izpolnjeni vsi predpisani pogoji. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se pravilnik ne uporablja, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

Občina je v letu 2016 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla sedem javnih razpisov in en javni poziv.

³¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

2.4.1 Tekoči transferi na področju športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 68.962 evrov, kar predstavlja 24,1 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016.

V tabeli 11 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2016 na področju športa in način njihove dodelitve.

Tabela 11: Izplačani tekoči transferi na področju športa v letu 2016 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v evrih	delež v odstotkih
Dodelitev z javnim razpisom	15	56.842	82,4
Dodelitev z neposredno pogodbo	7	9.770	14,2
Dodelitev na drugih podlagah	5	2.350	3,4
Skupaj	20¹⁾	68.962	100,0

Opomba: ¹⁾ Štirim prejemnikom je občina dodelila sredstva z javnim razpisom in z neposredno pogodbo, enemu prejemniku z javnim razpisom in na drugi podlagi, enemu prejemniku pa z javnim razpisom, neposredno pogodbo in na drugi podlagi.

Vir: podatki občine.

Občina je v letu 2016 na področju športa dodelila in izplačala skupaj 68.962 evrov, in sicer 82,4 odstotka z javnim razpisom, 14,2 odstotka z neposredno pogodbo in 3,4 odstotka na drugi podlagi.

Občina je 15. 4. 2016 v občinskem glasilu Mengšan objavila Javni razpis za sofinanciranje programov športa v Občini Mengeš za leto 2016 (v nadaljevanju: javni razpis za šport). Na podlagi javnega razpisa za šport in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina 15 izvajalcem programov športa dodelila in v letu 2016 izplačala 56.842 evrov.

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

2.4.1.b Postopek dodelitve sredstev prejemnikom je vodila tričlanska komisija za izbor programov športa, ki jo je imenoval župan s sklepom z dne 16. 5. 2016. Eden izmed članov komisije je bil predsednik SMUČARSKEGA DRUŠTVA MENGEŠ, ki se je prijavilo na javni razpis za šport, na podlagi katerega mu je občina v letu 2016 dodelila in izplačala 1.352 evrov.

Župan je v komisijo imenoval člana, ki je bil s prejemnikom sredstev interesno povezan v smislu poslovne povezanosti, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 218. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da predsednik in člani komisije ne smejo biti interesno povezani s prejemniki sredstev.

2.4.1.c Občina je v letu 2016, poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa za šport, devetim izvajalcem športnih programov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.720 evrov, in sicer:

- z neposredno pogodbo v skupnem znesku 9.770 evrov:
 - ŠAHOVSKEMU DRUŠTVU MENGEŠ – TRZIN 120 evrov,
 - KOLESARSKEMU DRUŠTVU MENGEŠ 2.200 evrov³²,
 - KOLESARSKEMU DRUŠTVU ZELENİ PLANET 300 evrov,
 - TENIŠKEMU KLUBU MENGEŠ 300 evrov,
 - TAE-KWON-DO KLUBU ŠKORPIJON 200 evrov,
 - DRUŠTVU ZLATO KLASJE 150 evrov,
 - ZAVODU ZA ŠPORT IN REKREACIJO DOMŽALE 6.500 evrov;
- na drugih podlagah³³ v skupnem znesku 950 evrov:
 - TENIŠKEMU KLUBU MENGEŠ 450 evrov,
 - ŠPORTNEMU DRUŠTVU TOPOLE 400 evrov,

kar je bilo v neskladju z 10. členom Zakona o športu³⁴ (v nadaljevanju: ZSpo), ki je določal, da izvajalce letnega programa športa v lokalni skupnosti izbere pristojni organ lokalne skupnosti na podlagi javnega razpisa.

2.4.1.d Občina je v letu 2016 petim izvajalcem športnih programov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.350 evrov, in sicer:

- TENIŠKEMU KLUBU MENGEŠ 450 evrov,
- ŠPORTNEMU DRUŠTVU TOPOLE 400 evrov,
- ŠPORTNEMU DRUŠTVU SONKAL 400 evrov,
- ŠPORTNEMU DRUŠTVU LOKA PRI MENGŠU 300 evrov,
- SMUČARSKO SKAKALNEMU DRUŠTVU MENGEŠ 800 evrov,

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 z izvajalcem programa športa v lokalni skupnosti sklene pogodbo.

2.4.1.e Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije³⁵ 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.

³² Ena pogodba v vrednosti 200 evrov in dve pogodbi v vrednosti po 1.000 evrov.

³³ Na podlagi naročilnice in naloga za izplačilo.

³⁴ Uradni list RS, št. 22/98. ZSpo je veljal do uveljavitve novega Zakona o športu z dne 24. 6. 2017 (Uradni list RS, št. 29/17).

³⁵ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

Občina je v letu 2016 sklenila pogodbi s ŠPORTNIM DRUŠTVOM PARTIZAN MENGEŠ v vrednosti 14.322 evrov in NOGOMETNIM KLUBOM LABYS MENGO 28 v vrednosti 11.470 evrov, ne da bi vanju vključila protikorupcijsko klavzulo, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

2.4.2 Tekoči transferi na področju kulture

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 izkazani v skupnem znesku 72.151 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju kulture, so v letu 2016 znašali 71.461 evrov, kar predstavlja 24,9 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2016, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere v letu 2016. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.4.2.e tega poročila.

V tabeli 12 so prikazani podatki o izplačanih tekočih transferih v letu 2016 na področju kulture in način njihove dodelitve.

Tabela 12: Izplačani tekoči transferi na področju kulture v letu 2016 in način njihove dodelitve

Način dodelitve sredstev	Število prejemnikov sredstev	Izplačana sredstva	
		znesek v evrih	delež v odstotkih
Dodelitev z javnim razpisom	8 ¹⁾	39.066 ²⁾	54,7
Dodelitev z neposredno pogodbo	7	25.095	35,1
Dodelitev na drugih podlagah	3	7.300	10,2
Skupaj	11³⁾	71.461	100,0

Opombe: ¹⁾ Sredstva so bila izplačana osmim prejemnikom na podlagi javnega razpisa za kulturo za leto 2016, od teh sta dva prejemnika v letu 2016 prejela še sredstva, dodeljena na podlagi javnega razpisa za kulturo za leto 2015.

²⁾ 36.900 evrov na podlagi javnega razpisa za kulturo za leto 2016 in 2.166 evrov na podlagi javnega razpisa za kulturo za leto 2015.

³⁾ Enemu prejemniku je občina dodelila sredstva z javnim razpisom in na drugi podlagi, dvema prejemnikoma z javnim razpisom in z neposredno pogodbo, dvema prejemnikoma pa z javnim razpisom, z neposredno pogodbo in na drugi podlagi.

Vir: podatki občine.

Občina je 15. 4. 2016 v občinskem glasilu Mengšan objavila Javni razpis za sofinanciranje javnih kulturnih programov in kulturnih projektov. Na podlagi tega javnega razpisa in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je občina osmim izvajalcem programov in projektov na področju kulture v letu 2016 dodelila in izplačala 36.900 evrov.

2.4.2.a Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo³⁶ (v nadaljevanju: ZUJIK) v prvem odstavku 14. člena med drugim določa, da lokalna skupnost sprejme svoj lokalni program za kulturo za obdobje štirih let, pri čemer lahko program vsebuje tudi dolgoročne usmeritve, ki presegajo to obdobje. V drugem odstavku 14. člena ZUJIK pa je določeno, da lokalnim skupnostim, razen mestnim občinam, ni treba sprejeti lokalnega programa za kulturo, če opredelijo javni interes na področju kulture, prioritete, ukrepe ter cilje in kazalce za njihovo doseganje v drugem dokumentu razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti.

Občina ni sprejela lokalnega programa za kulturo, prav tako tudi ni opredelila javnega interesa na področju kulture, prioritete, ukrepov ter ciljev in kazalcev za njihovo doseganje v drugem dokumentu razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti, kar je v neskladju s 14. členom ZUJIK.

Ukrep občine

Občina je januarja 2018 sprejela Letni program kulture v Občini Mengeš za leto 2018³⁷ in pojasnila, da bo pričela z aktivnostmi za sprejem lokalnega programa za kulturo za obdobje štirih let.

2.4.2.b Na podlagi tretjega odstavka 104. člena v povezavi s tretjim odstavkom 100. člena ZUJIK 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 v povezavi s tretjim odstavkom 100. člena ZUJIK.

2.4.2.c Občina je v letu 2016, poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa, devetim izvajalcem kulturnih programov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 31.595 evrov, in sicer:

- z neposredno pogodbo v skupnem znesku 25.095 evrov:
 - KULTURNEMU DRUŠTVU MENGEŠKA GODBA 3.000 evrov³⁸,
 - MOŠKEMU KOMORNEMU ZBORU MENGEŠKI ZVON 170 evrov,
 - KULTURNEMU DRUŠTVU ŽIVI 200 evrov,
 - KULTURNEMU DRUŠTVU MIHAELOV SEJEM 9.350 evrov³⁹,
 - KULTURNEMU DRUŠTVU ANTONA LOBODE LOKA PRI MENGŠU 500 evrov,
 - KULTURNEMU DRUŠTVU FRANCA JELOVŠKA MENGEŠ 1.200 evrov⁴⁰,
 - ZVEZI KULTURNIH DRUŠTEV OBČINE MENGEŠ 10.675 evrov⁴¹;
- na drugih podlagah⁴² v skupnem znesku 6.500 evrov:
 - KULTURNEMU DRUŠTVU ANTONA LOBODE LOKA PRI MENGŠU 500 evrov,
 - KULTURNEMU DRUŠTVU MENGEŠKA GODBA 6.000 evrov,

³⁶ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16.

³⁷ Uradni vestnik Občine Mengeš, št. 1/18.

³⁸ Tri pogodbe v vrednosti 350 evrov, 750 evrov in 1.900 evrov.

³⁹ Dve pogodbi v vrednosti 450 evrov in 8.900 evrov.

⁴⁰ Dve pogodbi v vrednosti 400 evrov in 800 evrov.

⁴¹ Dve pogodbi v vrednosti 2.000 evrov in 8.675 evrov.

⁴² Na podlagi prošnje za dodelitev sredstev in odredbe za izplačilo.

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

2.4.2.d Občina je v letu 2016 trem izvajalcem kulturnih programov dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 7.300 evrov, in sicer:

- KULTURNEMU DRUŠTVU ANTONA LOBODE LOKA PRI MENGŠU 500 evrov,
- KULTURNEMU DRUŠTVU MENGEŠKA GODBA 6.000 evrov,
- LIKOVNEMU DRUŠTVU MENGEŠ 800 evrov,

ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s 57. in 93. členom ZUJIK, ki določata, da občina sklene s prejemnikom sredstev, ki je izvajalec javnega kulturnega programa oziroma kulturnega projekta, pogodbo o financiranju v javnem interesu za kulturo.

2.4.2.e 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 2016. Občina je izplačala sredstva DRUŠTVU PUSTNA SEKCIJA STRIČEK VIR v znesku 690 evrov za organizacijo in izvedbo otroškega pustnega rajanja napačno izkazala na kontih skupine 41 – Tekoči transferi namesto na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki. 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 prava⁴³. Zaradi napačnega izkazovanja so bili v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016 tekoči transferi precenjeni za 690 evrov, tekoči odhodki pa podcenjeni za enak znesek.

2.4.3 Tekoči transferi na drugih področjih

2.4.3.a Občina je v letu 2016 osmim nepridobitnim organizacijam na različnih področjih delovanja dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 8.550 evrov, in sicer:

- z neposredno pogodbo v skupnem znesku 6.310 evrov:
 - VESPA KLUBU MENGEŠ 150 evrov,
 - TURISTIČNEMU DRUŠTVU MENGEŠ 1.490 evrov⁴⁴,
 - DRUŠTVU UPOKOJENCEV MENGEŠ 4.170 evrov⁴⁵,
 - ROTARY CLUBU DOMŽALE 100 evrov,
 - OŠ MENGEŠ 100 evrov,
 - TURISTIČNEMU DRUŠTVU DOBENO 300 evrov;
- na drugih podlagah⁴⁶ v skupnem znesku 2.240 evrov:
 - TURISTIČNEMU DRUŠTVU DOBENO 500 evrov,
 - VRTCUCU MENGEŠ 1.740 evrov,

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

⁴³ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

⁴⁴ Dve pogodbni v vrednosti 390 evrov in 1.100 evrov.

⁴⁵ Dve pogodbni v vrednosti 170 evrov in 4.000 evrov.

⁴⁶ Na podlagi odredbe za izplačilo in zahtevka za sofinanciranje.

2.4.3.b Občina z dvema prejemnikoma⁴⁷ sredstev, ki sta prejela sredstva v skupnem znesku 2.240 evrov, ni sklenila pogodb 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.

2.4.3.c Občina je v letu 2016 petim nepridobitnim organizacijam na različnih področjih delovanja dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 7.020 evrov, in sicer⁴⁸:

- LOVSKI DRUŽINI MENGEŠ 2.800 evrov,
- MEDOBČINSKEMU DRUŠTVU SOŽITJE 2.000 evrov,
- ZDRUŽENJU BORCEV ZA VREDNOTE NARODNOOSVOBODILNEGA BOJA SLOVENIJE OBČINE MENGEŠ 800 evrov,
- PROSTOVOLJEMU GASILSKEMU DRUŠTVU LOKA PRI MENGŠU 800 evrov,
- PROSTOVOLJEMU GASILSKEMU DRUŠTVU TOPOLE 620 evrov,

ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Ukrep občine

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

2.5 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁴⁹ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštev občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.5.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se v letu 2016 ni dolgoročno zadolžila, odplačala pa je 1.241.012 evrov obveznosti iz dolgoročnih posojil.

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

⁴⁷ TURISTIČNO DRUŠTVO DOBENO 500 evrov, VRTEC MENGEŠ 1.740 evrov.

⁴⁸ Prejemniki imajo status društva, ki deluje v javnem interesu.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

Prvi odstavek 56. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017⁵⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS1617) je določal, da se ne glede na drugi odstavek 21. člena ZFO-1 v letih 2016 in 2017 sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v načrt razvojnih programov občinskih proračunov, zagotavljajo v višini 5 odstotkov skupne primerne porabe občin, pri čemer se 2 odstotka sredstev zagotavljata v obliki transfera iz državnega proračuna, 3 odstotki sredstev pa v obliki odobritve dodatnega zadolževanja občin v proračunu države. Drugi odstavek 56. člena ZIPRS1617 pa je določal, da se zadolžitev iz prejšnjega odstavka ne všteva v največji možni obseg zadolževanja občin iz drugega odstavka 10.b člena ZFO-1.

Osnova za zadolžitev⁵¹, znesek dovoljenega odplačila dolga⁵² in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016 so prikazani v tabeli 13.

Tabela 13: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2016

Osnova za zadolžitev, v evrih	6.376.967
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	510.157
Znesek odplačila dolga, v evrih	1.241.012
• od tega iz zadolžitve po določilih 56. člena ZIPRS1617	0
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	19,5
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	243,3

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 14.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

⁵¹ 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.

⁵² Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Tabela 14: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2016 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2016 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2016 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (3/osnova ⁵³)*100
Dolgoročna posojila	0	1.241.012	19,5
Finančni najemi	0	0	/
Blagovni krediti ¹⁾	0	0	/
Izdana poročstva občine	0	0	/
Skupaj	0	1.241.012	19,5

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

Vir: podatki o zadolženosti občine.

2.5.1.a Občino opozarjamo, da je z odplačilom dolga v letu 2016 za 11,5 odstotne točke oziroma 730.855 evrov preseгла mejo 8 odstotkov, določeno v drugem odstavku 10.b člena ZFO-1. Pri tem pa poudarjamo, da se občina v tem letu ni na novo zadolžila in torej ni kršila 10.b člena ZFO-1, temveč je presežena meja 8 odstotkov posledica odplačila dolga, ki ga je občina predčasno v celoti odplačala.

2.5.2 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

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

2.5.3 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁵⁴ (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 10. členu določa, da mora občina najkasneje do 15. 1. tekočega leta pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega leta, ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost.

Občina bi morala od sedmih javnih zavodov in dveh javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016. Podatke je do 15. 1. 2017 pridobila od petih javnih zavodov.

⁵³ Osnova znaša 6.376.967 evrov.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 3/13.

2.5.3.a Občina od dveh javnih zavodov in dveh javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, temveč je podatke pridobila v obdobju od 25. 1. do 3. 4. 2017, kar je od 10 do 78 dni prepozno.

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

Ukrep občine

Občina je pravočasno (do 15. 1. 2018) pridobila podatke o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2017.

2.5.4 Primerjava stanja dolga

V tabeli 15 je nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2016 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

Tabela 15: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2016 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

	Občina	Vse občine v Republiki Sloveniji	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (2/3)*100
Dolg občin/-e, v evrih	0	710.476.342	0,0
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	0	843.864.881	0,0
Število prebivalcev	7.752	2.065.895	0,4
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	0	344	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	0	408	/
Prihodki BPO, v evrih	8.538.980	1.901.732.401	0,4
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	0	37,4	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁵⁵.

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

⁵⁵ Tako kot opomba 6.

3. MNENJE

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

Mnenje s pridržkom

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

- v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2016 ni prikazala ocene realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2015 ter realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno; župan ni določil obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.a, 2.1.2.b in 2.1.3.a;
- obrazložitve proračuna za leto 2016 niso popolne, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.1.b;
- v kadrovskem načrtu za leto 2016 ni prikazala vseh zahtevanih podatkov, kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.1.1.c;
- proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Zakonom o javnih financah – točka 2.1.1.d;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni popolno, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 2.1.1.e;
- ni izkazala izpolnjevanja pogoja za izplačilo sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela (v letu 2016 je javnim uslužbencem izplačala 1.052 evrov), kar je v neskladju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju – točka 2.2.1.a;
- s sklenitvijo aneksa k pogodbi je prevzela za 1.568 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v proračunu, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.3.1.a;
- razpisna dokumentacija na področju športa ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov; v postopku dodelitve tekočih transferov na področju športa je župan v komisijo za izbor programov športa imenoval člana, ki je bil s prejemnikom sredstev interesno povezan; osmim prejemnikom sredstev na različnih področjih je občina dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 8.550 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; dvema prejemnikom sredstev na različnih področjih je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.240 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev; vsa

navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.4.1.a, 2.4.1.b, 2.4.3.a in 2.4.3.b;

- devetim izvajalcem športnih programov je poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa za šport, dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 10.720 evrov; petim izvajalcem športnih programov je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 2.350 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o športu – točki 2.4.1.c in 2.4.1.d;
- z dvema izvajalcema športnega programa je sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, v katero pa ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.4.1.e;
- ni sprejela lokalnega programa za kulturo; župan ni sprejel sklepa o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov; devetim izvajalcem kulturnih programov je poleg sredstev, dodeljenih na podlagi javnega razpisa za kulturo, dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 31.595 evrov; trem izvajalcem kulturnih programov je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 7.300 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo – točke 2.4.2.a, 2.4.2.b, 2.4.2.c in 2.4.2.d;
- petim prejemnikom sredstev na različnih področjih je dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 7.020 evrov, ne da bi prej sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.4.3.c;
- od dveh javnih zavodov in dveh javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je, do 15. 1. 2017 ni pridobila podatkov o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2016, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.5.3.a.

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

4. PRIPOROČILI

Občini Mengeš priporočamo, naj:

- okrepi delovanje notranjih kontrol pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter več pozornosti nameni določanju ciljev in strategij ter spremljanju njihovega doseganja;
- okrepi delovanje notranjih kontrol pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom.

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 Mengeš, 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