

Zbirno poročilo

Pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na dodeljevanje tekočih transferov



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

Zbirno poročilo

Pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša

na dodeljevanje tekočih transferov

Številka: 324-17/2015/4

Ljubljana, 24. novembra 2015

KAZALO

1. UVOD	6
2. PREDSTAVITEV MNENJ IN UGOTOVITEV	11
2.1 MNENJA IN ODZIVNA POROČILA	11
2.2 ZANESLJIVOST PODATKOV O TEKOČIH TRANSFERIH.....	11
2.2.1 Nepravočasna plačila obveznosti.....	12
2.2.2 Evidentiranje tekočih transferov	12
2.3 PREDSTAVITEV PODROČIJ REVIZIJE IN UGOTOVITVE	13
2.3.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole	15
2.3.1.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja občin	17
2.3.1.2 Druge ugotovitve	17
2.3.2 Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih	19
2.3.2.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja	21
2.3.2.2 Druge ugotovitve	21
2.3.3 Tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev.....	23
2.3.3.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja	25
2.3.3.2 Druge ugotovitve	25
2.3.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	26
2.3.4.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja občin	29
2.3.4.2 Druge ugotovitve	29
2.3.5 Tekoči transferi za financiranje političnih strank	32
2.3.5.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja	33
2.3.5.2 Druge ugotovitve	33
2.3.6 Tekoči transferi v javne zavode.....	34
2.3.6.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja	37
2.3.6.2 Druge ugotovitve	37
3. POVZETEK PODATKOV O TEKOČIH TRANSFERIH	38
3.1 TEKOČI TRANSFERI V OBDOBJU OD LETA 2007 DO LETA 2014	38
3.2 TEKOČI TRANSFERI, VKLJUČENI V PREVERITEV, V VSEH ODHODKIH IN VSEH TEKOČIH TRANSFERIH	39

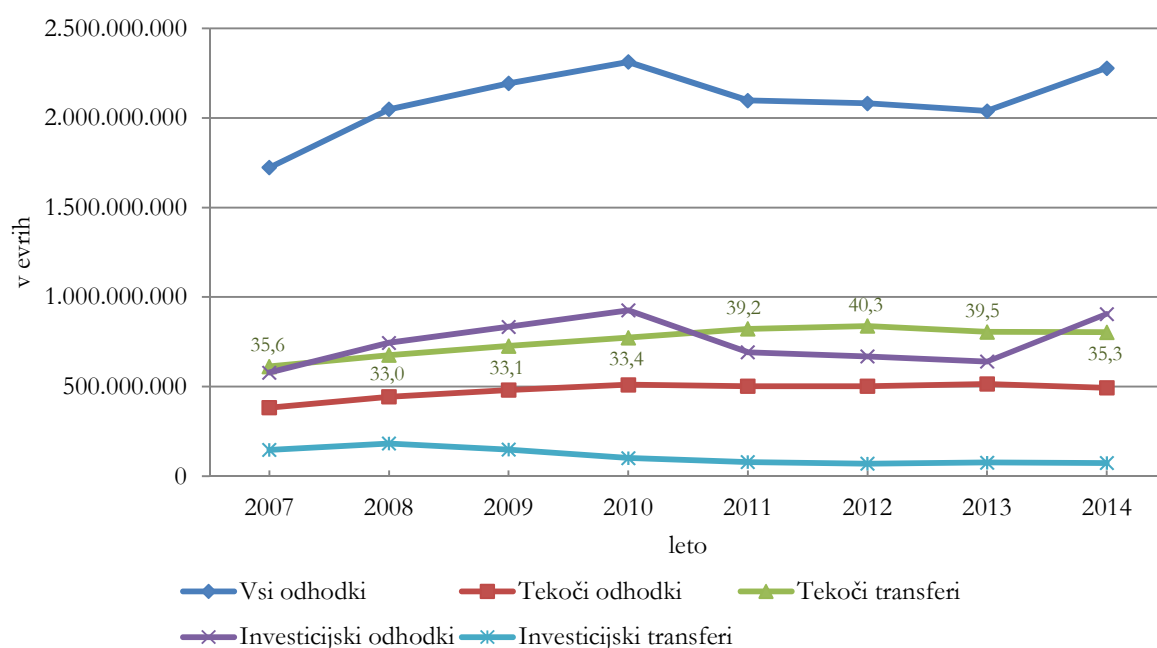
3.3	TEKOČI TRANSFERI, VKLJUČENI V PREVERITEV, V OBDOBJU OD LETA 2007 DO LETA 2014..	40
3.4	TEKOČI TRANSFERI, VKLJUČENI V PREVERITEV, NA PREBIVALCA	41
3.5	TEKOČI TRANSFERI NA UPORABNIKA STORITVE	42
3.6	TEKOČI TRANSFERI IN CENE STORITEV	43
4.	ZAKLJUČEK	44
5.	PRIPOROČILA	49
5.1	PRIPOROČILA OBČINAM	49
5.1.1	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole	49
5.1.2	Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih.....	50
5.1.3	Tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev.....	50
5.1.4	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	50
5.1.5	Tekoči transferi v javne zavode	51
5.2	PRIPOROČILA MINISTRSTVOM.....	51
5.2.1	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole	51
5.2.2	Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih.....	51
5.2.3	Tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev.....	52
5.2.4	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	52
5.2.5	Tekoči transferi v javne zavode	52
5.2.6	Splošno	52
6.	PRILOGE	54

1. UVOD

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost poslovanja 22 občin v delu, ki se nanaša na dodeljevanje tekočih transferov v letu 2012.

Tekoči transferi so ena od štirih velikih skupin odhodkov po ekonomski klasifikaciji (poleg tekočih odhodkov, investicijskih odhodkov in investicijskih transferov). V letu 2007 in v obdobju od leta 2011 do leta 2013 so bili po znesku največja, v obdobju od leta 2008 do leta 2010 in v letu 2014 pa za investicijskimi odhodki druga največja skupina odhodkov. Podatki o vseh odhodkih in posameznih skupinah odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji ter delež vseh tekočih transferov v vseh odhodkih v obdobju od leta 2007 do leta 2014 so predstavljeni v prilogi 1, grafično pa so prikazani tudi na sliki 1.

Slika 1: Vsi odhodki, tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi vseh občin v Republiki Sloveniji (v evrih) ter delež tekočih transferov v vseh odhodkih (v odstotkih) v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

V letu 2012 so tekoči transferi vseh občin v Republiki Sloveniji znašali 838.756.131 evrov in so predstavljali 40,3 odstotka vseh odhodkov občin (2.081.581.087 evrov).

Zakon o javnih financah¹ (v nadaljevanju: ZJF) v drugem odstavku 11. člena določa, da se v bilanci prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO) proračuna občine izkazujejo odhodki, ki obsegajo tudi tekoče transfere. Podrobneje pojem tekočih transferov opredeljuje Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava² (v nadaljevanju: PEKN), ki v prvem odstavku 42. člena določa, da se na kontih skupine 41 (tekoči transferi) izkazujejo vsa nepovratna plačila, za katera plačnik od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali drugega blaga oziroma prejemnik teh sredstev za plačnika ne opravi nikakršne storitve. Uporaba sredstev mora biti za prejemnika tekoče ali splošne narave in ne investicijskega značaja.

Tekoče transfere (konti skupine 41) po ekonomski klasifikaciji³ glede na vrsto prejemnika sredstev delimo na:

- subvencije (konti podskupine 410), ki vključujejo vsa nepovratna sredstva, dana javnim ali zasebnim podjetjem, finančnim institucijam (banke, zavarovalnice) ali zasebnim tržnim proizvajalcem (obrtniki, kmetje, drugi proizvajalci blaga in izvajalci storitev na trgu);
- transfere posameznikom in gospodinjstvom (konti podskupine 411), ki zajemajo vsa plačila, namenjena tekoči porabi posameznikov in gospodinjstev na podlagi posebnih zakonov in predstavljajo splošni dodatek k družinskim dohodkom ali pa delno ali polno nadomestilo posameznikom ali gospodinjstvom za posebne vrste izdatkov;
- transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam (konti podskupine 412), ki zajemajo nepovratna sredstva, katerih upravičenci so javne ali zasebne organizacije in ustanove, katerih cilj ni pridobivanje dobička, temveč je namen njihovega delovanja dobrodelen ali javnosti koristen (dobrodelne organizacije, društva, verske organizacije, druge nepridobitne organizacije); delovanje teh organizacij je v interesu države oziroma občine;
- druge tekoče domače transfere (konti podskupine 413), ki zajemajo tekoče transfere občinam, tekoče transfere v sklade socialnega zavarovanja, javne sklade, javne zavode, javne agencije in tekoča plačila drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki, in
- tekoče transfere v tujino (konti podskupine 414), ki obsegajo izdatke za plačila tekočih odhodkov različnim mednarodnim institucijam ter izdatke tujim vladnim in nevladnim neprofitnim institucijam in organizacijam v tujini.

Merila za izbor občin, vključenih v prečno revizijo, so bila:

- njihova dotedanja nerevidiranost in
- teritorialna razpršenost.

Vsi odhodki 22 občin, vključenih v revizijo, so v letu 2012 znašali 64.282.387 evrov in so predstavljali 3,1 odstotka vseh odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji, vsi tekoči transferi teh občin pa so v letu 2012 znašali 20.804.785 evrov in so predstavljali 2,5 odstotka vseh tekočih transferov vseh občin v Republiki Sloveniji oziroma 32,4 odstotka vseh odhodkov 22 občin, vključenih v revizijo. Podatki o tekočih transferih in vseh odhodkih 22 občin, vključenih v revizijo, ter o deležih tekočih transferov v vseh odhodkih teh občin za obdobje od leta 2007 do leta 2014 so predstavljeni v prilogi 1.

¹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

² Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12.

³ Na podlagi določb PEKN.

Podatki o številu prebivalcev in županih občin, vključenih v revizijo, v letu 2012 ter o prihodkih in odhodkih iz BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2012 so po abecednem redu občin predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o številu prebivalcev in županih občin, vključenih v revizijo, v letu 2012 ter o prihodkih in odhodkih iz BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2012

Št.	Občina	Število prebivalcev	Župan	Prihodki v evrih	Odhodki v evrih
1.	Bistrica ob Sotli	1.404	Franjo Debelak	1.827.739	1.557.058
2.	Cirkulane	2.312	Janez Jurgec	3.256.284	3.385.254
3.	Divača	3.896	Drago Božac	5.244.484	5.457.459
4.	Dobje	968	Franc Leskovšek	920.935	819.288
5.	Gorje	2.874	Peter Torkar	2.790.814	2.935.842
6.	Jezersko	634	Jurij Markič	1.041.020	938.971
7.	Kostanjevica na Krki	2.416	Mojmir Pustoslemšek	2.624.054	2.650.172
8.	Kostel	644	Valentin Južnič	1.992.589	1.919.032
9.	Ljubno	2.645	Franjo Naraločnik	2.960.648	3.151.446
10.	Loška dolina	3.871	Janez Komidar	4.100.451	3.903.306
11.	Luče	1.514	Ciril Rosc	2.459.621	2.554.337
12.	Lukovica	5.549	Matej Kotnik	4.631.031	4.822.660
13.	Makole	2.037	Alojz Gorčenko	2.103.910	1.936.113
14.	Renče - Vogrsko	4.309	Aleš Bucik	3.800.748	3.312.365
15.	Sodražica	2.187	Blaž Milavec	3.110.591	3.153.293
16.	Sveta Ana	2.342	Silvo Slaček	3.000.882	2.886.436
17.	Sveti Tomaž	2.112	Mirko Cvetko	2.047.815	1.818.301
18.	Vitanje	2.267	Slavko Vetrih	3.323.616	3.912.560
19.	Vuzenica	2.726	Franc Franjo Golob	2.691.110	2.680.615
20.	Zavrč	1.740	Miran Vuk	1.376.881	1.644.157
21.	Žirovnica	4.401	Leopold Pogačar	3.663.565	3.040.590
22.	Žužemberk	4.568	Franc Škufca	5.909.963	5.803.132
Skupaj		57.416		64.878.751	64.282.387

Viri: Statistični urad Republike Slovenije⁴, podatki občin in zaključni računi proračuna občin za leto 2012.

⁴ SI-Stat podatkovni portal, [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>, stanje na dan 1. 1. 2013], 18. 5. 2015.

Cilj revizij je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na dodeljevanje tekočih transferov v letu 2012. Pri preveritvi pravilnosti poslovanja občin smo preverili tudi izkazovanje na ustreznih kontih v poslovnih knjigah v skladu z Zakonom o računovodstvu⁵ in PEKN, ugotovljene nepravilnosti smo razkrili, nismo pa izrekli mnenja o računovodskih izkazih. Revizija se je v 10 odstotkih nanašala tudi na smotrnost poslovanja. Če smo pri revidiranju pravilnosti dela poslovanja občine ugotovili nesmotno ravnanje, smo to predstavili v poročilu, podali morebitna priporočila, nismo pa izrekli mnenja o smotrnosti poslovanja.

Sodila za presojanje pravilnosti dodeljevanja tekočih transferov so bila določila ZJF in Uredbe o postopku, merilih in načinu dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog⁶ (v nadaljevanju: uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev), izdane na njegovi podlagi, določila Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih) ter področnih predpisov, kot so Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁸, Zakon o socialnem varstvu⁹ (v nadaljevanju: ZSV), Zakon o vrtcih¹⁰ (v nadaljevanju: ZVrt), Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo¹¹, Zakon o političnih strankah¹² (v nadaljevanju: ZPolS), Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju¹³ ter drugi področni zakoni in podzakonski akti s področja dodeljevanja tekočih transferov.

Pri načrtovanju revizije smo analizirali podatke o tekočih transferih vseh občin v Republiki Sloveniji v letu 2012 in se odločili, da bomo v vzorec za preveritev vključili tiste vrste tekočih transferov po podskupinah kontov, ki so na ravni vseh odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji predstavljali več kot 2 odstotka vseh tekočih transferov¹⁴, in sicer:

- podkonto 411900 – Regresiranje prevozov v šolo (4,9 odstotka),
- podkonto 411909 – Regresiranje oskrbe v domovih (5,6 odstotka),
- podkonto 411921 – Plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev (30 odstotkov),
- podkonto 412000 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam (9,1 odstotka),
- podkonto 413300 – Tekoči transferi v javne zavode – sredstva za plače in druge izdatke zaposlenim (10,1 odstotka) in
- podkonto 413302 – Tekoči transferi v javne zavode – izdatki za blago in storitve (17,7 odstotka).

⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

⁶ Uradni list RS, št. 56/11.

⁷ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

⁸ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

⁹ Uradni list, št. 3/07-UPB2 (23/07-popr., 41/07-popr.), 57/12.

¹⁰ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

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

¹² Uradni list RS, št. 100/05-UPB1, 103/07.

¹³ Uradni list RS, št. 72/06-UPB3, 91/07, 76/08, 87/11, 91/13.

¹⁴ Z izjemo podkonta 410000 – Subvencioniranje cen javnim podjetjem (3,2 odstotka) in podkonta 413500 – Tekoča plačila storitev drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki (7,4 odstotka), ker gre za izdatke za sistemsko zaokroženo področje, ki je povezano z izvajanjem javnih služb v javnih podjetjih ali s podelitvijo koncesij za izvajanje javnih služb in na katerem je računsko sodišče tedaj že izvajalo posebno revizijo.

Deleži posameznih vrst tekočih transferov po podskupinah kontov, ki smo jih vključili v preveritev, v vseh odhodkih in v vseh tekočih transferih za vse občine v Republiki Sloveniji v letu 2012 so predstavljeni v prilogi 2.

2. PREDSTAVITEV MNENJ IN UGOTOVITEV

2.1 Mnenja in odzivna poročila

Računsko sodišče je glede pravilnosti poslovanja

- petim občinam – Občini Divača, Občini Kostanjevica na Krki, Občini Ljubno, Občini Makole in Občini Vuzenica – izreklo pozitivno mnenje;
- petnajstim občinam izreklo mnenje s pridržkom in
- dvema občinama – Občini Jezersko in Občini Kostel – izreklo negativno mnenje.

Vzroki za izrek negativnih mnenj so bile naslednje nepravilnosti:

- pri Občini Jezersko: nepravilnosti pri izvedbi javnih naročil (oddaja javnega naročila s pogajanjem brez predhodne objave, za uporabo katerega niso bili izpolnjeni predpisani pogoji, dodelitev sredstev brez sklenitve pogodbe ali z neposredno pogodbo), občina pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle, nesprejetje lokalnega programa za kulturo, neizvajanje celovitega nadzora nad poslovanjem javnega zavoda, občina sredstev splošne proračunske rezervacije ob porabi ni razporedila v finančni načrt občine;
- pri Občini Kostel: nepravilnosti pri izvedbi javnih naročil (napačni postopki oddaje javnih naročil, dodelitev sredstev brez sklenitve pogodbe), zamude pri plačilu računov, občina pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle, na podlagi odločbe, ki je vsebovala določilo o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin v korist občine, ni zagotovila vpisa te zaznambe v zemljiško knjigo, previsoko plačana razlika med ceno programov v vrtcih in plačili staršev, neizvajanje nalog usklajevanja programov dela in finančnih načrtov javnega zavoda ter neizvajanje celovitega nadzora nad njegovim poslovanjem.

Računsko sodišče je občinam podalo priporočila za izboljšanje poslovanja, odzivnih poročil pa od občin ni zahtevalo, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.

2.2 Zanesljivost podatkov o tekočih transferih

Na podlagi izkušenj pri izvajanju revizij občin in ugotovitev iz revizije dodeljevanja tekočih transferov občin v letu 2012 ugotavljamo, da izkazani podatki o petih vrstah tekočih transferov, vključenih v preveritev, niso popolnoma zanesljivi. Razloga za to izhajata iz sistema knjiženja poslovnih dogodkov v povezavi z nepravočasnim plačilom obveznosti in nepravilnega evidentiranja posameznih poslovnih dogodkov, povezanih s tekočimi transferi.

2.2.1 Nepravočasna plačila obveznosti

Občine likvidnost, zlasti konec proračunskega leta, še vedno rešujejo z nespoštovanjem plačilnih rokov in z zamiki plačil, ki bi morala biti izvršena v tekočem proračunskem letu, s prenosom v naslednje proračunsko leto. Zaradi sistema računovodenja, ki pri izkazovanju odhodkov temelji na izvršenih plačilih, se ob takem ravnanju občin lahko zgodi, da so v zaključnem računu proračuna občine odhodki za posamezno vrsto tekočih transferov, posebej tistih, ki temeljijo na mesečnih zahtevkih ali računih, izkazani v prenizkem znesku, na primer le za 10 ali 11 mesecev, ali v previsokem znesku, na primer za 13 ali 14 mesecev. Zasledili smo tudi primer, ko je občina celotne dodeljene tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto v proračunskem letu izvajanja programov izplačala v naslednjem proračunskem letu.

2.2.2 Evidentiranje tekočih transferov

Čeprav je za evidentiranje vsake vrste tekočih transferov, ki so bili predmet revizije, v Prilogi 1 PEKN predpisan poseben podkonto, občine zaradi napak pri razvrščanju odhodkov vseh tekočih transferov za posamezen namen pogosto niso evidentirale pravilno. V nadaljevanju predstavljamo najpogostejše napake pri evidentiranju po posameznih vrstah tekočih transferov:

- *tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole*: občine so v primeru, ko so šole organizirale prevoze učencev s šolskimi kombiji, te odhodke namesto na predpisanem podkontu 411900 – Regresiranje prevozov v šolo izkazovale kot tekoče transfere v javne zavode, pogoste pa so tudi napake pri knjiženju v primerih, ko občine na kakršenkoli način zagotavljajo del sredstev za izvajanje storitev prevozov učencev (na primer za izvajanje prevozov kupijo vozila, praviloma kombije); na ravni 22 občin, vključenih v revizijo, so bili dejanski odhodki za prevoze učencev osnovne šole višji, kot so bili izkazani v zaključnih računih proračuna teh občin, zato lahko tudi na ravni podatkov za vse občine pričakujemo, da so dejanski odhodki za prevoze učencev osnovne šole višji, kot so izkazani v zaključnih računih proračuna vseh občin;
- *tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev*: občine so odhodke, ki po določenih Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o metodologiji), sodijo med elemente za oblikovanje cen programov v vrtcih, namesto na predpisanem podkontu 411921 – Plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev izkazovale kot tekoče transfere v javne zavode; na ravni 22 občin, vključenih v revizijo, so bili dejanski odhodki za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev višji, kot so bili izkazani v zaključnih računih proračuna teh občin, zato lahko tudi na ravni podatkov za vse občine pričakujemo, da so dejanski odhodki za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev višji, kot so izkazani v zaključnih računih proračuna vseh občin;
- *tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam*: pri tej vrsti tekočih transferov smo v reviziji ugotovili največ napak pri evidentiranju, in sicer so občine na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam pogosto izkazovale odhodke, ki po vsebini niso tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam (na primer tekoče odhodke, tekoče transfere v javne zavode, tekoče transfere posameznikom, tekoče transfere v javne sklade); na ravni 22 občin, vključenih v revizijo, so bili dejanski transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam nižji, kot so bili izkazani v zaključnih računih proračuna teh občin, zato lahko tudi na ravni podatkov za vse občine

¹⁵ Uradni list RS, št. 97/03, 77/05, 120/05.

pričakujemo, da so dejanski transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam nižji, kot so izkazani v zaključnih računih proračuna vseh občin;

- *tekoči transferi v javne zavode*: občine so v več primerih, ko so javni zavodi izvajali pomoč družini na domu, te odhodke namesto na podkontu 411999 – Drugi transferi posameznikom in gospodinjstvom izkazovale kot tekoče transfere v javne zavode; na ravni 22 občin, vključenih v revizijo, so bili dejanski transferi v javne zavode nižji, kot so bili izkazani v zaključnih računih proračuna teh občin, zato lahko tudi na ravni podatkov za vse občine pričakujemo, da so dejanski transferi v javne zavode nižji, kot so izkazani v zaključnih računih proračuna vseh občin.

2.3 Predstavitev področij revizije in ugotovitve

V tabeli 2 so prikazani tekoči transferi po podskupinah kontov, ki smo jih vključili v preveritev, in njihovi deleži v vseh tekočih transferih za vse občine v Republiki Sloveniji in za 22 občin, vključenih v revizijo, v letu 2012.

Tabela 2: Tekoči transferi po podskupinah kontov, ki smo jih vključili v preveritev, in njihovi deleži v vseh tekočih transferih za vse občine v Republiki Sloveniji in za 22 občin, vključenih v revizijo, v letu 2012

Podkonto	Vrsta transfera	Vse občine v Republiki Sloveniji			22 občin, vključenih v revizijo		
		Znesek	Delež v vseh odhodkih ¹⁶	Delež v tekočih transferih ¹⁷	Znesek	Delež v vseh odhodkih ¹⁸	Delež v tekočih transferih ¹⁹
		v evrih	v odstotkih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	v odstotkih
411900	Regresiranje prevozov v šolo	40.822.478	2,0	4,9	2.189.260	3,4	10,5
411909	Regresiranje oskrbe v domovih	46.656.674	2,2	5,6	1.507.343	2,3	7,2
411921	Plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev	251.278.364	12,1	30,0	6.937.748	10,8	33,3
412000	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam	76.427.540	3,7	9,1	1.905.616	3,0	9,2
413300	Tekoči transferi v javne zavode – za plače	233.451.235	11,2	27,7	4.357.896	6,8	21,0
413302	in druge izdatke zaposlenim; Tekoči transferi v javne zavode – za izdatke za blago in storitve						
Skupaj		648.636.291	31,2	77,3	16.897.863	26,3	81,2

Vir: podatki občin in Ministrstva za finance.

¹⁶ Osnova (vsi odhodki vseh občin v Republiki Sloveniji) znaša 2.081.581.087 evrov.

¹⁷ Osnova (vsi tekoči transferi vseh občin v Republiki Sloveniji) znaša 838.756.131 evrov.

¹⁸ Osnova (vsi odhodki 22 občin, vključenih v revizijo) znaša 64.282.387 evrov.

¹⁹ Osnova (vsi tekoči transferi 22 občin, vključenih v revizijo) znaša 20.804.785 evrov.

2.3.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole

Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole vseh občin v Republiki Sloveniji so bili v BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2012 izkazani v znesku 40.822.478 evrov in so predstavljali 4,9 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov in 2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občin. Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole 22 občin, ki so bile vključene v revizijo, so v letu 2012 predstavljali 5,4 odstotka tekočih transferov za prevoze učencev osnovne šole vseh občin v Republiki Sloveniji (povezava s tabelo 2).

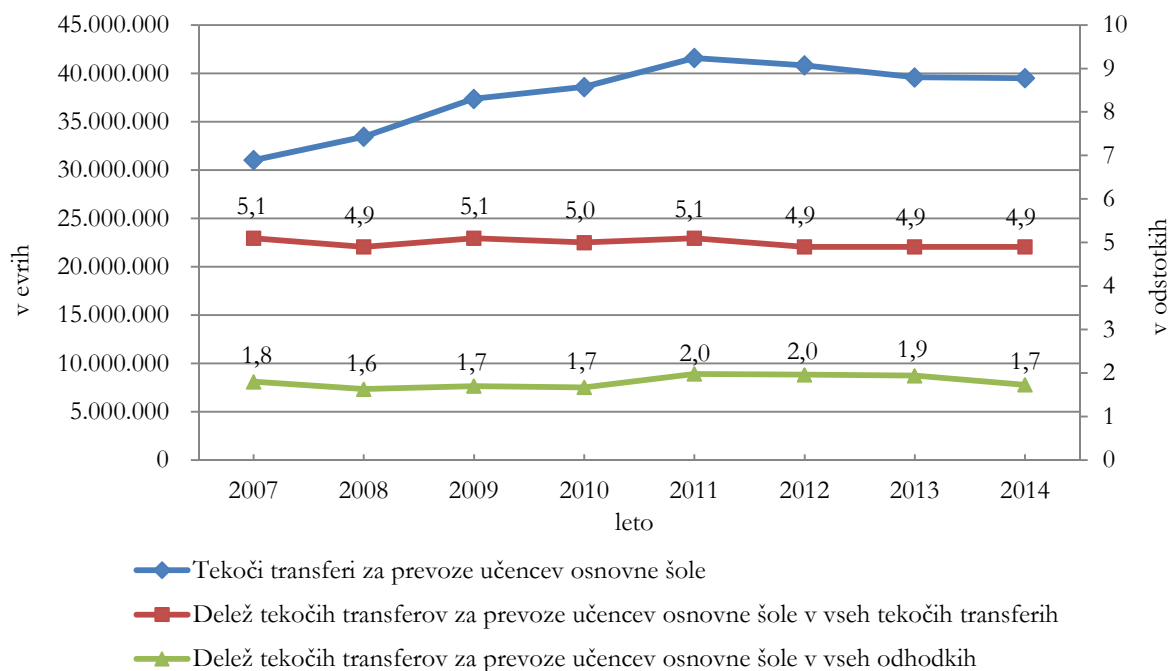
Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja v 82. členu določa, da se iz sredstev lokalne skupnosti v skladu z normativi in standardi zagotavljajo med drugim tudi sredstva za prevoze učencev osnovne šole v skladu s 56. členom Zakona o osnovni šoli²⁰ (v nadaljevanju: ZOsn), razen za prevoze učencev s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih.

ZOsn v 56. členu določa, da ima učenec pravico do brezplačnega prevoza, če je njegovo prebivališče od osnovne šole oddaljeno več kot štiri kilometre. Učenec ima pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njegovega prebivališča od osnovne šole v 1. razredu, v ostalih razredih pa, če pristojni organ za preventivo v cestnem prometu ugotovi, da je ogrožena varnost učenca na poti v šolo. Učenec, ki obiskuje osnovno šolo zunaj šolskega okoliša, v katerem prebiva, ima pravico do povračila stroškov prevoza v višini, ki bi mu pripadala, če bi osnovno šolo obiskoval v šolskem okolišu, v katerem prebiva. Pravico do brezplačnega prevoza ima tudi učenec, ki se prešola, če je njegovo prebivališče od osnovne šole, v katero je prešolan, oddaljeno več kot štiri kilometre.

V prilogi 3 so prikazani podatki o tekočih transferih za prevoze učencev osnovne šole v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012. Na sliki 2 pa so prikazani tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole ter njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014.

²⁰ Uradni list RS, 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11.

Slika 2: Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole in njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Delež tekočih transferov za prevoze učencev osnovne šole se je v osemletnem obdobju gibal okoli 5 odstotkov vseh tekočih transferov, v vseh odhodkih pa med 1,6 odstotka in 2 odstotkoma. Delež tekočih transferov za prevoze učencev osnovne šole v vseh tekočih transferih se je celotno obdobje gibal okoli 5 odstotkov in nihalo le za 0,2 odstotni točki. V absolutnem znesku so občine za prevoze učencev osnovne šole največ sredstev porabile v letu 2011, in sicer 41.587.909 evrov, kar je bilo v primerjavi z letom 2007 kar za 34 odstotkov več. Znesek odhodkov za prevoze učencev osnovne šole se je nato v obdobju od leta 2011 do leta 2014 zmanjšal za 5 odstotkov in je v letu 2014 znašal 39.505.171 evrov.

Priloga 3 prikazuje podatke o tekočih transferih za prevoze učencev osnovne šole v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012, iz nje pa lahko ugotovimo naslednje:

- najvišji delež v vseh odhodkih občine, 6,1 odstotka, so tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole predstavljali v Občini Vuzenica, najnižjega, le 1,2 odstotka, pa v Občini Gorje, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 3,4 odstotka vseh odhodkov;
- najvišji delež v vseh tekočih transferih, 21,2 odstotka, so tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole predstavljali v Občini Jezersko, najnižjega, 3,9 odstotka, pa v Občini Gorje, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 10,5 odstotka vseh tekočih transferov;
- medtem ko so občine povprečno porabile 99.512 evrov letno za prevoze učencev osnovne šole, je najvišji znesek porabila Občina Žužemberk, in sicer 316.919 evrov, najnižjega pa Občina Dobje, in sicer 30.092 evrov;
- povprečno je število učencev osnovne šole, ki jim je občina zagotavljala prevoz v osnovno šolo, v oktobru 2012 predstavljalo 5,1 odstotka vseh prebivalcev občin, največji delež prebivalcev so ti učenci predstavljali v Občini Bistrica ob Sotli, in sicer kar 9,8 odstotka, najnižjega pa v Občini Gorje in Občini Renče - Vogrsko, in sicer 2,5 odstotka;

- občine so v oktobru 2012 povprečno zagotavljale prevoze za 133 učencev osnovne šole, za največ, 306 učencev, ki so predstavljali 6,7 odstotka vseh prebivalcev občine, je morala zagotoviti prevoze Občina Žužemberk, za najmanj, le 38 učencev, ki so predstavljali 5,9 odstotka vseh prebivalcev občine, pa Občina Kostel;
- največji znesek na prebivalca občine je za prevoze učencev osnovne šole namenila Občina Jezersko, in sicer 82 evrov letno, najmanj pa Občina Gorje in Občina Žirovnica, in sicer 12 evrov letno; ob tem je pomembno poudariti, da je v Občini Jezersko 45 učencev v oktobru 2012 predstavljalo kar 7,1 odstotka vseh prebivalcev občine, medtem ko je v Občini Gorje 73 učencev v oktobru 2012 predstavljalo le 2,5 odstotka vseh prebivalcev občine;
- povprečni letni znesek za prevoz učencev osnovne šole na učenca je znašal 747 evrov, najvišji letni znesek na učenca je znašal 1.619 evrov v Občini Divača, najnižji pa 236 evrov v Občini Žirovnica in
- cene prevoza učencev osnovne šole, ki so ga izvajali zunanji izvajalci (brez prevozov, ki so jih izvajali javni zavodi ali občina samostojno), so se gibale v razponu od 0,12 evra na kilometer v Občini Dobje in Občini Ljubno do 5,90 evra na kilometer v Občini Kostanjevica na Krki; razpon med najnižjo in najvišjo ceno prevoza učencev osnovne šole na kilometer je tako znašal 1 : 49.

2.3.1.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja občin

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin na področju zagotavljanja prevozov učencev osnovne šole smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- nepravilno izvedeni postopki oddaje javnega naročila (neustrezen postopek, neustrezna določitev ocenjene vrednosti, sklenitev pogodbe s ponudnikom, ki je ponudbo oddal prepozno);
- sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule;
- neupoštevanje zakonsko določenih plačilnih rokov;
- neustrezne garancije;
- financiranje prevoza učencev s stalnim prebivališčem v sosednji občini;
- previsoko povračilo stroškov prevoza učencev in
- plačilo storitev, ki niso bile dogovorjene s pogodbami.

2.3.1.2 Druge ugotovitve

Poleg teh ugotovitev s področja pravilnosti poslovanja smo pri reviziji z analizo podatkov v 22 občinah, s pogovori z župani in občinskimi upravami ugotovili naslednje značilnosti in sistemske pomanjkljivosti.

2.3.1.2.a Občine izvajajo prevoze učencev osnovne šole na različne načine

Ugotovili smo tri različne načine zagotavljanja prevozov učencev osnovne šole:

- prevoze izvajajo na podlagi oddanega javnega naročila in pogodbe samostojni podjetniki ali gospodarske družbe, ki so registrirane za to dejavnost;
- prevoze izvajajo tudi osnovne šole z vozili, ki jih zagotovi občina, in zaposleni v javnem zavodu in
- v enem primeru je prevoze izvajala občina z lastnimi kombiji in zaposlenimi.

Prevladuje prvi način zagotavljanja prevozov, ki ga občine kombinirajo s prevozi, ki jih zagotavljajo osnovne šole.

Primerjava stroškov na prevoženi kilometer v primeru izvajanja prevozov z občinskimi ali s šolskimi kombiji kaže, da je strošek tovrstnega prevoza praviloma nižji od stroška prevozov, ki jih izvajajo zunanji izvajalci. Na podlagi ugotovitev ocenjujemo, da med odhodke za izvajanje prevozov učencev osnovne šole z občinskimi ali s šolskimi kombiji v številnih primerih niso vključeni vsi stroški prevozov, na primer stroški amortizacije vozil, s katerimi občina ali javni zavod zagotavljata prevoze, in stroški plač javnih uslužbencev, ki se poleg svojega rednega dela ukvarjajo tudi z organizacijo prevozov. Kljub temu pa podatek, da so ti prevozi na kilometer občutno cenejši, kaže na to, da so tovrstne oblike zagotavljanja prevozov učencev osnovne šole za občino cenovno ugodne in jih zato izpostavljamo kot dobro prakso.

2.3.1.2.b Pogodbe z izvajalci prevozov so večinoma sklenjene za eno leto

V reviziji smo ugotovili razlike v dolžini obdobj, za katera so občine sklepale pogodbe z izvajalci prevozov učencev osnovne šole. Medtem ko so občine več kot polovico pogodb (26 od skupno 50 sklenjenih pogodb) sklenile za obdobje enega leta ali manj, so oddajale javna naročila tudi za daljše obdobje. Sklenile so 10 pogodb za obdobje treh let in 12 pogodb za obdobje štirih let, kar je bilo tudi najdaljše obdobje, ki smo ga ugotovili v reviziji.

Občine so med revizijo navedle, da je izvedba razpisa za prevoze učencev osnovne šole praviloma časovno in strokovno zahtevna, da je na trgu malo ponudnikov in da se zato pogosto srečujejo s situacijo, ko se na razpis prijavi samo en ponudnik. Za prevoze učencev osnovne šole je treba v sorazmerno kratkem času zagotoviti dovolj prevoznih sredstev in voznikov, da lahko izvedejo vse prevoze učencev v šolo. Naloga je toliko bolj zahtevna na območjih, kjer je razpršenost poselitve učencev večja.

Ocenjujemo, da je zagotavljanje prevozov učencev osnovne šole zaradi svojih značilnosti (kot so potreba po zagotovitvi večjega števila prevoznih sredstev, potreba po dobrem poznavanju lokalnih značilnosti glede gostote poselitve in s tem povezane možnosti dobre opredelitve potrebne letne količine storitev), področje, ki je ob strokovni pripravi javnega razpisa in natančni opredelitvi elementov, ki se v pogodbi letno spreminjajo (na primer število učencev, dolžina šolskih poti, cena goriva), primerno za izvedbo večletnih razpisov.

2.3.1.2.c Stroški na kilometer (kilometrina) za prevoze otrok, ki jih izvajajo starši, ni določena enotno

Otroci s posebnimi potrebami imajo na podlagi 56. člena ZOsn pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njihovega prebivališča od osnovne šole, če je tako določeno v odločbi o usmeritvi. O načinu prevoza se osnovna šola dogovori s starši in z občino. Pogost način zagotavljanja pravice do brezplačnega prevoza za otroke s posebnimi potrebami, pa tudi za otroke v primerih, kjer bi bilo treba zaradi redke poselitve organizirati prevoz za samo enega otroka, je sklenitev pogodbe s starši otroka, na podlagi katere sami zagotavljajo prevoz svojega otroka. V pogodbi je praviloma določena kilometrina, ki jo občina uporablja pri izračunu stroškov prevoza. Ker kilometrina, ki naj bi jo v tem primeru uporabljale občine, s predpisi ni določena, jo občine določajo zelo različno. V občinah, ki so bile vključene v revizijo, se je cena prevoza na kilometer gibala od 0,09 evra v Občini Sveti Tomaž do 0,91 evra v Občini Lukovica. Ob tem so občine opozarjale tudi na primere, ko starši izberejo kraj izobraževanja otroka v kraju svoje zaposlitve, da bi se otrok lahko šolal bližje kraju njihovega službovanja, in jim mora občina tako povrniti stroške prevoza za otroka za isto razdaljo, kot jo mora staršem za prevoz na delo in z dela praviloma povrniti tudi delodajalec.

2.3.1.2.d Občine staršem učencev, ki se šolajo zunaj šolskega okoliša, v katerem prebivajo, povrnejo stroške prevoza na različne načine

Za primere, ko želijo starši otroka šolati zunaj šolskega okoliša, v katerem prebiva, ZOsn šoli določa, da ima učenec pravico do povračila stroškov, ki bi mu pripadalo, če bi osnovno šolo obiskoval v šolskem okolišu, v katerem prebiva. Občine določajo stroške v takih primerih zelo različno, zato bi bilo smiselno predpisati enotno metodologijo določanja povračila stroškov. Ocenjujemo, da bi bil najprimernejši način izračun dejanske cene na učenca od kraja prebivališča za obstoječi prevoz v šolo v šolskem okolišu, v katerem prebiva.

2.3.2 Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih

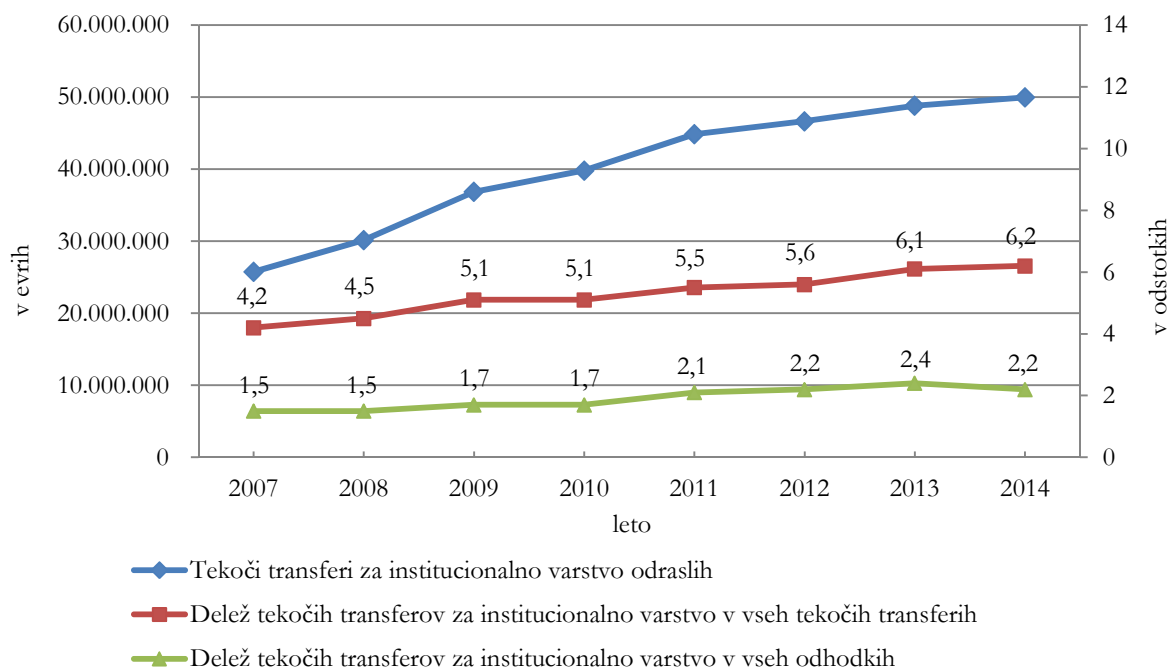
Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih vseh občin v Republiki Sloveniji so bili v BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2012 izkazani v znesku 46.656.674 evrov in so predstavljali 5,6 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov in 2,2 odstotka vseh izkazanih odhodkov občin. Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih 22 občin, ki so bile vključene v revizijo, so v letu 2012 predstavljali 3,2 odstotka tekočih transferov za institucionalno varstvo odraslih vseh občin v Republiki Sloveniji (povezava s tabelo 2).

ZSV v prvem odstavku 16. člena določa, da institucionalno varstvo obsega vse oblike pomoči v zavodu, v drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo. ZSV v prvem odstavku 99. člena določa, da se iz proračuna občine med drugim financirajo tudi stroški storitev v zavodih za odrasle, kadar je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila. Sredstva za financiranje stroškov storitev v zavodih za odrasle se financirajo iz proračuna občine, na območju katere ima upravičenec storitev prijavljeno stalno prebivališče. V skladu s 100. členom ZSV in 4. členom Uredbe o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev²¹ lahko center za socialno delo za upravičenca določi oprostitev tudi, ko mu je bila zagotovljena nadomestna oblika bivanja in oskrbe izven mreže javne službe. Če tako odloči pristojni organ občine, lahko občina po določilu 100.a člena ZSV določi oprostitev tudi za nadomestne oblike bivanja in oskrbe izven mreže javne službe za uporabnike storitev izven mreže javne službe, ki do oprostitve niso upravičeni na podlagi ZSV. Po določilu 7. člena Uredbe o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev odloča o oprostitvah pri plačilu storitev institucionalnega varstva, kadar se izvajajo izven okvira javne službe, pristojni organ financerja, ki lahko za vodenje postopkov sklene pogodbo s pristojnim centrom za socialno delo.

V prilogi 4 so prikazani podatki o tekočih transferih za institucionalno varstvo odraslih v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012. Na sliki 3 pa so prikazani tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih ter njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014.

²¹ Uradni list RS, št. 110/04, 124/04.

Slika 3: Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih in njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Delež tekočih transferov za institucionalno varstvo odraslih v vseh tekočih transferih se je v osemletnem obdobju vsako leto nekoliko povečal, in sicer z začetnega 4,2 odstotka na 5,6 odstotka v letu 2012 ali za 1,4 odstotne točke in na 6,2 odstotka ali za 2 odstotni točki v letu 2014 v primerjavi z letom 2007. Delež transferov za institucionalno varstvo odraslih v vseh odhodkih se je z začetnega 1,5 odstotka povečal na 2,2 odstotka v letu 2012 ali za 0,7 odstotne točke. V letu 2013 je bil najvišji v osemletnem obdobju in je znašal 2,4 odstotka, v letu 2014 pa se je zopet nekoliko zmanjšal, in sicer na 2,2 odstotka vseh odhodkov oziroma na raven leta 2012. V absolutnem znesku pa so se tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih ves čas povečevali in se z začetnih 25.750.570 evrov povečali na 46.656.674 evrov v letu 2012 in celo na 49.962.268 evrov v letu 2014. Znesek tekočih transferov za institucionalno varstvo odraslih se je v osemletnem obdobju povečal za približno dvakrat.

Priloga 4 prikazuje podatke o tekočih transferih za institucionalno varstvo odraslih v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012, iz nje pa lahko ugotovimo:

- najvišji delež v vseh odhodkih občine, 5,3 odstotka, so tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih predstavljali v Občini Dobje, najnižjega pa v Občini Luče, in sicer 0,7 odstotka, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 2,3 odstotka vseh odhodkov;
- najvišji delež v vseh tekočih transferih, 13,5 odstotka, so tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih predstavljali v Občini Cirkulane, najnižjega, 1,9 odstotka, pa v Občini Žirovnica, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 7,2 odstotka vseh tekočih transferov;
- medtem ko so občine povprečno porabile 68.516 evrov letno za institucionalno varstvo odraslih, je najvišji znesek porabila Občina Žužemberk, in sicer 145.024 evrov, najnižjega pa Občina Luče, in sicer 17.923 evrov;

- povprečno je število upravičencev v letu 2012 predstavljalo le 0,4 odstotka vseh prebivalcev, največji delež prebivalcev pa so upravičenci predstavljali v Občini Kostel, in sicer 0,9 odstotka, najnižjega pa v Občini Žirovnica, in sicer 0,1 odstotka;
- v letu 2012 so občine povprečno zagotavljale sredstva za 10 upravičencev, za največ, 18 upravičencev, sta morali zagotoviti sredstva za institucionalno varstvo odraslih Občina Lukovica (upravičenci so predstavljali 0,3 odstotka vseh prebivalcev občine) in Občina Divača (upravičenci so predstavljali 0,5 odstotka vseh prebivalcev občine), za najmanj, le 3 upravičence, ki so predstavljali 0,2 odstotka vseh prebivalcev občine, pa Občina Luče;
- občine so povprečno za institucionalno varstvo odraslih namenile 26 evrov na prebivalca, največ na prebivalca je za institucionalno varstvo odraslih namenila Občina Kostel, in sicer 55 evrov letno, najmanj pa Občina Žirovnica, in sicer 6 evrov letno; ob tem je pomembno poudariti, da je v Občini Kostel 6 upravičencev predstavljalo kar 0,9 odstotka prebivalcev občine, medtem ko so v Občini Žirovnica 4 upravičenci v letu 2012 predstavljali le 0,1 odstotka prebivalcev občine, in
- povprečno je institucionalno varstvo odraslih na upravičenca občino stalo 7.044 evrov, najvišji letni znesek na upravičenca je znašal 9.017 evrov v Občini Sveta Ana, najnižji pa 4.875 evrov letno na upravičenca v Občini Makole.

2.3.2.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin na področju zagotavljanja institucionalnega varstva odraslih smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- nezmožnost preveritve višine obveznosti za stroške storitev v zavodih za odrasle;
- neizvedba vpisa prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin v korist občine v zemljiški knjigi in
- financiranje storitev institucionalnega varstva izven mreže javne službe brez odločitve pristojnega organa (občinskega sveta).

2.3.2.2 Druge ugotovitve

Poleg teh ugotovitev s področja pravilnosti poslovanja smo pri reviziji z analizo podatkov v 22 občinah, s pogovori z župani in občinsko upravo ugotovili naslednje značilnosti in sistemske pomanjkljivosti.

2.3.2.2.a Občine nimajo vpliva na to, v kateri zavod bo nameščen upravičenec, niti na standard namestitve

Občine menijo, da bi kot plačnice ali (so)plačnice storitev morale imeti vpliv na to, v kateri zavod bo nameščen upravičenec. Opozorile so na primere, ko upravičenec ali sorodniki tudi v primeru, ko je občina v celoti plačnica storitev, izberejo krajevno ugodnejšo obliko institucionalnega varstva ne glede na njeno ceno, občina pa mora storitve plačati ne glede na ceno (razlike v cenah zavodov so prikazane v točki 3.6 tega poročila). Prav tako občina nima vpliva na to, ali upravičenec koristi tudi nadstandardne storitve, ki se zaračunajo poleg cene osnovne storitve in jih občina mora plačevati.

2.3.2.2.b Občine nimajo podatkov, da bi preverile znesek računa za institucionalno varstvo odraslih

Kljub temu da je navedena nepravilnost opisana že v točki 2.3.2.1 tega poročila, pa problematiko predstavljamo podrobneje s sistemskega vidika. Glavna težava je, da se zneski na računih, ki jih izvajalci

institucionalnega varstva odraslih izstavijo občini, razlikujejo od zneskov, ki jih mora občina plačati po odločbi centra za socialno delo. Razlogi za razlike so praviloma naslednji:

- spremeni se cena domskega varstva, izvajalec storitve pa občine o tem ne obvesti;
- izvajalec storitve občine ne obvešča o spremembah cenika, ki poleg standardnih storitev vključuje tudi druge storitve;
- dolgoročno se spremenijo potrebe upravičenca in zaradi tega potrebuje oskrbo druge kategorije, a mu ni bila izdana nova odločba ali pa s to odločbo občina ni seznanjena, in
- kratkoročno se je spremenila potreba upravičenca, a občina ob prejemu računa s tem ni bila seznanjena.

Ob poskusih ureditve stanja s podpisom pogodb z izvajalci storitev, v katerih bi bile jasneje opredeljene obveznosti izvajalcev storitev glede seznanjanja občine z okoliščinami, ki vplivajo na znesek oskrbnine v posameznem mesecu, so po navedbi občin nekateri izvajalci storitev zavrnil podpis pogodb. Razumljivo je, da se potrebe upravičencev dnevno spreminjajo, kar vpliva na znesek oskrbnine, kljub temu pa občina upravičeno pričakuje, da je s temi okoliščinami vsaj ob izstavitvi računa seznanjena, saj mora po 54. členu ZJF pred izplačilom preveriti pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine. Ob tem izpostavljamo tudi vprašanje določanja morebitne vloge občine pri določanju ali vsaj spremljanju spreminjanja dnevnih potreb. Po navedbah občin so te pri izvajalcih storitev obravnavane zgolj kot plačnik storitev, ne pa tudi kot subjekt, ki bi o storitvah lahko bil vsaj obveščen, če že o njih ne more odločati. To vprašanje bi zakonodajalec lahko rešil z usmeritvami, ki bi dopolnjevale zakonska določila.

2.3.2.2.c Neenotne in pomanjkljive odločbe centrov za socialno delo glede prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine v korist občine in neenotna praksa glede izvedbe postopka vpisa prepovedi v zemljiško knjigo

Če center za socialno delo upravičencu na podlagi 100.b člena ZSV izda odločbo, s katero ga oprosti plačila storitve institucionalnega varstva, mora v to odločbo vključiti tudi prepoved odtujitve in obremenitve nepremičnine, katere lastnik je upravičenec, in sicer v korist občine, ki zanj financira institucionalno varstvo. Ugotovili smo, da se odločbe glede prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin med seboj razlikujejo, nekatere pa tudi ne vsebujejo vseh potrebnih sestavin. Tako na primer odločba, ki je bila izdana upravičencu iz Občine Cirkulane, ni vsebovala parcelnih števil in imena katastrske občine njegove nepremičnine, zato prepovedi ni bilo mogoče vpisati v zemljiško knjigo. Poleg tega zahteve za zaznambo prepovedi odtujitve in obremenitve v zemljiško knjigo pogosto vlagajo občine, čeprav naj bi o izdani odločbi zemljiškoknjžno sodišče obvestili že centri za socialno delo. Četrty odstavek 100.b člena ZSV namreč določa, da se za zaznambo prepovedi odtujitve in obremenitve iz odločbe, ki jo izda center za socialno delo, smiselno uporabljajo določbe Zakona o zemljiški knjigi²² o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve²³.

²² Uradni list RS, št. 58/03, 45/08, 28/09, 25/11.

²³ Zakon o zemljiški knjigi v prvem odstavku 98. člena določa, da zemljiškoknjžno sodišče po uradni dolžnosti odloči o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine na podlagi začasne odredbe sodišča. Sodišče, ki je izdalo začasno odredbo, mora zemljiškoknjžno sodišče o tem obvestiti in obvestilu priložiti sklep o začasni odredbi. Četrty odstavek 98. člena Zakona o zemljiški knjigi pa določa, da isto smiselno velja za zaznambo prepovedi odtujitve in obremenitve na podlagi druge odločbe drugega državnega organa.

2.3.2.2.d Prenos premoženja na svojce upravičenca pred vstopom v institucionalno varstvo odraslih

Občine opozarjajo tudi na situacije, za katere menijo, da predstavljajo zlorabo zakonske obveze občine po plačevanju institucionalnega varstva odraslih. Posamezniki, ki pričakujejo, da njihovi dohodki ne bodo zadoščali za plačilo institucionalnega varstva in želijo zato uveljavljati oprostitev plačila storitve institucionalnega varstva, se skušajo s prenosom svojega nepremičnega premoženja na sorodnike izogniti zaznambi prepovedi odtujitve ali obremenitve nepremičnine in s tem možnosti, da bi ob njihovi smrti na podlagi 128. člena Zakona o dedovanju²⁴ del dediščine (nepremičnine) do vrednosti prejete pomoči pripadel občini, ki je varstvo financirala. Obligacijski zakonik²⁵ v 255. do 260. členu vsakemu upniku, čigar terjatev je zapadla, daje pravico, da izpodbija pravno dejanje svojega dolžnika, ki je bilo storjeno v škodo upnikov, tako da vloži tožbo zoper prejemnika. Občine pa te možnosti ne uporabljajo, poleg tega je tudi časovno omejena na največ tri leta od dneva, ko je bilo storjeno izpodbijano pravno dejanje, oziroma od dneva, ko bi bilo treba opraviti opuščeno dejanje.

2.3.3 Tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev

Tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev (v nadaljevanju: tekoči transferi za plačilo cene vrtca) vseh občin v Republiki Sloveniji so bili v BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2012 izkazani v znesku 251.278.364 evrov in so predstavljali 30 odstotkov vseh izkazanih tekočih transferov in 12,1 odstotka vseh izkazanih odhodkov občin. Tekoči transferi za plačilo cene vrtca 22 občin, ki so bile vključene v revizijo, so v letu 2012 predstavljali 2,8 odstotka tekočih transferov za plačilo cene vrtca vseh občin v Republiki Sloveniji (povezava s tabelo 2).

ZVrt v 28. členu določa, da se iz proračuna občine vrtcem zagotavljajo sredstva v višini razlike med ceno programov in plačilom staršev. Cena programa vsebuje stroške vzgoje, varstva in prehrane, ki jih sestavljajo:

- stroški dela zaposlenih v vrtcu,
- stroški materiala in storitev za izvajanje programa in
- stroški živil za otroke.

V skladu s četrtnim odstavkom 28. člena ZVrt sredstva zagotavlja občina, v kateri imajo otrokovi starši stalno prebivališče, občina pa zagotavlja tudi sredstva za otroke tujcev, katerih starši imajo na njenem območju stalno ali začasno prebivališče, če je vsaj eden od staršev zavezanec za dohodnino v Republiki Sloveniji. Občina ustanoviteljica javnemu vrtcu zagotavlja tudi sredstva za pokrivanje stroškov za dejavnosti in naloge za izvajanje programa za predšolske otroke, ki jih ni mogoče všteti v ceno programa.

Občina mora v skladu s 34. členom ZVrt, ki določa pogoje za financiranje zasebnih vrtcev in delež sredstev, ki pripadajo zasebnemu vrtcu za posameznega otroka, financirati tudi zasebne vrtce, ki izpolnjujejo pogoje, določene v tem členu, in v skladu s 37. členom ZVrt tudi predšolsko vzgojo na domu.

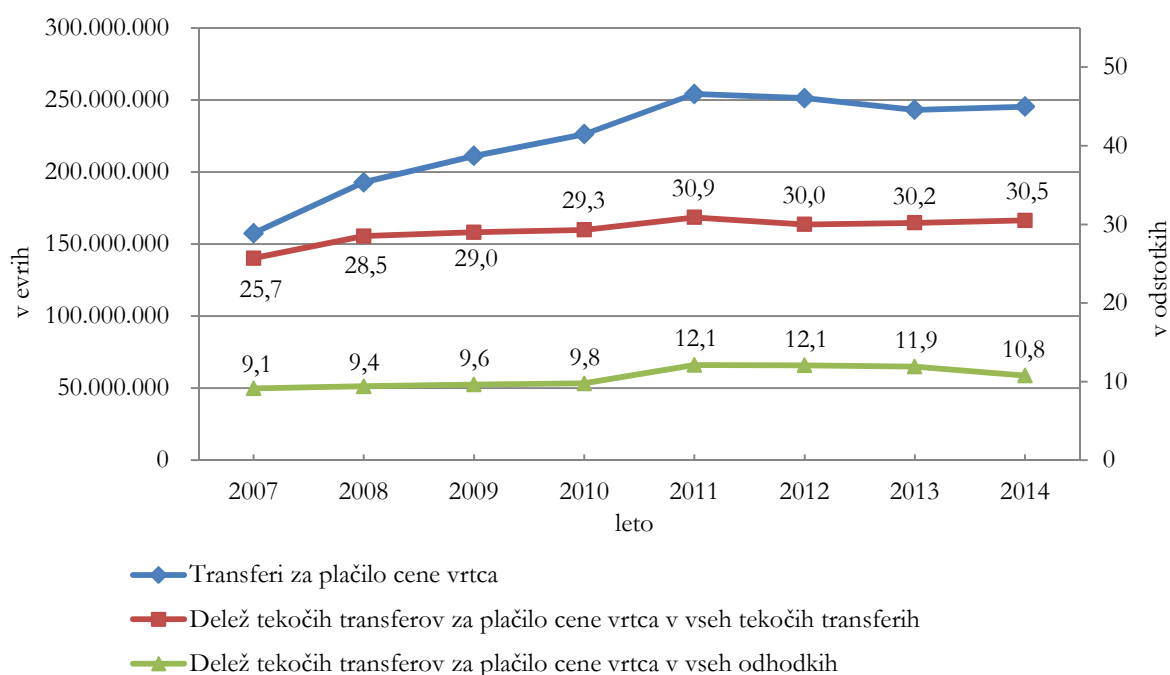
²⁴ Uradni list SRS, št. 15/76, 23/78; Uradni list RS, št. 67/01.

²⁵ Uradni list RS, št. 83/01, 32/04, 40/07.

O pravici do znižanega plačila za programe vrtcev po ZVrt v skladu s 1. točko 6. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev²⁶ odločajo centri za socialno delo.

V prilogi 5 so prikazani podatki o tekočih transferih za plačilo cene vrtca v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012. Na sliki 4 pa so prikazani tekoči transferi za plačilo cene vrtca ter njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014.

Slika 4: Tekoči transferi za plačilo cene vrtca in njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Delež tekočih transferov za plačilo cene vrtca v vseh tekočih transferih se je v osemletnem obdobju z začetnega 25,7 odstotka povečal na 30,9 odstotka v letu 2011, ko je bil najvišji (povečanje za 5,2 odstotne točke v primerjavi z letom 2007), nato pa se je zmanjšal in je v letu 2014 znašal 30,5 odstotka vseh tekočih transferov. Enako je bilo gibanje deleža tekočih transferov za plačilo cene vrtca v vseh odhodkih, kjer se je z začetnega 9,1 odstotka v osemletnem obdobju povečal na 10,8 odstotka v letu 2014 (za 1,7 odstotne točke), delež pa je bil največji v letih 2011 in 2012, ko je znašal 12,1 odstotka vseh odhodkov. Znesek tekočih transferov za plačilo cene vrtca je v letu 2007 znašal 157.523.063 evrov, najvišji v osemletnem obdobju je bil v letu 2011, in sicer 254.129.294 evrov, nato pa se je nekoliko zmanjšal, in sicer na 245.311.411 evrov v letu 2014. Znesek tekočih transferov za plačilo cene vrtca se je v osemletnem obdobju povečal za približno polovico.

²⁶ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11.

Priloga 5 prikazuje podatke o tekočih transferih za plačilo cene vrtca v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012, iz nje pa lahko ugotovimo:

- najvišji delež v vseh odhodkih občine, 17,8 odstotka, so tekoči transferi za plačilo cene vrtca predstavljali v Občini Lukovica in Občini Bistrica ob Sotli, najnižjega, 3 odstotka, pa v Občini Kostel, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 10,8 odstotka vseh odhodkov;
- najvišji delež v vseh tekočih transferih, 47,1 odstotka, so tekoči transferi za plačilo cene vrtca predstavljali v Občini Sveta Ana, najnižjega, 18,8 odstotka, pa v Občini Kostel, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 33,3 odstotka vseh tekočih transferov;
- medtem ko so občine povprečno porabile 315.352 evrov letno za tekoče transfere za plačilo cene vrtca, je najvišji znesek porabila Občina Lukovica, in sicer 857.737 evrov, najnižjega pa Občina Kostel, in sicer 57.190 evrov;
- povprečno je število otrok v vrtcu v letu 2012 predstavljalo 3,7 odstotka vseh prebivalcev občine, največji delež prebivalcev pa so otroci predstavljali v Občini Lukovica, in sicer 5,1 odstotka prebivalcev, najnižjega pa v Občini Kostel, in sicer 1,9 odstotka prebivalcev;
- povprečno so občine plačevale tekoče transfere za plačilo cene vrtca za 96 otrok, za največ, 281 otrok, ki so predstavljali 5,1 odstotka vseh prebivalcev občine, je tekoče transfere za plačilo cene vrtca zagotavljala Občina Lukovica, za najmanj, le 12 otrok, ki so predstavljali 1,9 odstotka vseh prebivalcev občine, pa Občina Kostel;
- največ na prebivalca je za tekoče transfere za plačilo cene vrtca namenila Občina Bistrica ob Sotli, in sicer 197 evrov letno, najmanj pa Občina Zavrč, in sicer 84 evrov letno; ob tem je pomembno poudariti, da je v Občini Bistrica ob Sotli 59 otrok predstavljalo kar 4,2 odstotka prebivalcev občine, medtem ko je v Občini Zavrč 45 otrok predstavljalo le 2,6 odstotka prebivalcev občine, in
- povprečno plačilo cene vrtca je za občino znašalo 3.279 evrov na otroka, najvišji letni znesek na otroka je znašal 4.766 evrov letno v Občini Kostel, najnižji pa 2.457 evrov letno na otroka v Občini Žirovnica.

2.3.3.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin na področju tekočih transferov za plačilo cene vrtca smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- neustrezen nadzor nad plačilom razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev in
- neupravičeno plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev.

2.3.3.2 Druge ugotovitve

Poleg teh ugotovitev s področja pravilnosti poslovanja smo pri reviziji z analizo podatkov v 22 občinah, s pogovori z župani in občinsko upravo ugotovili naslednje značilnosti in sistemske pomanjkljivosti.

2.3.3.2.a Stalno prebivališče staršev kot merilo za to, katera občina mora regresirati ceno vrtca

Med izvajanjem revizije je ZVrt v 28. členu določal, da sredstva za plačilo razlike med ceno programov in plačili staršev zagotavlja občina, v kateri imajo otrokovi starši stalno prebivališče. Zakonodajalec pa ni predvidel možnosti, da imata starša lahko stalno prebivališče v različnih občinah in zato ni bilo jasno, katera občina mora v takem primeru zagotoviti tekoči transfer za plačilo cene vrtca. S 1. 6. 2015 pa se je na

podlagi 29. člena Zakona o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin²⁷ začelo uporabljati spremenjeno besedilo četrtega odstavka 28. člena ZVrt, tako da mora sedaj sredstva za plačilo cene vrtca zagotoviti občina, v kateri imajo starši skupaj z otrokom, ki je vključen v vrtec, stalno prebivališče oziroma ima stalno prebivališče skupaj z otrokom vsaj eden od staršev. Ocenjujemo, da ta sprememba zadostno rešuje predstavljeno sistemsko pomanjkljivost.

Ne glede na navedeno spremembo zakonodaje pa se še vedno postavlja vprašanje zadostne seznanjenosti občine z morebitnimi spremembami stalnih prebivališč staršev in otrok ter s tem povezanimi neutemeljenimi plačili tekočih transferov za plačilo cene vrtca. Lahko namreč pride do situacije, da občina plačuje tekoči transfer za plačilo cene vrtca, povprečnine za otroka pa ne dobi, saj je ta skupaj s starši občan druge občine. Če starši in otrok prijavijo stalno prebivališče v drugi občini, otrok pa še vedno obiskuje isti vrtec, se mora občina zanesti na to, da bodo starši o spremembi stalnega prebivališča obvestili center za socialno delo, ta pa bo izdal novo odločbo, ki bo za zavezanko tekočega transfera za plačilo cene vrtca določila ustrezno občino.

2.3.3.2.b Način zagotavljanja sredstev za delovanje vrtca, katerega ustanoviteljica je občina

V reviziji smo ugotovili, da je le ena od 22 občin, vključenih v revizijo (Občina Renče - Vogrsko), sredstva za delovanje vrtca, katerega ustanoviteljica je, nakazovala na podlagi mesečnih zahtevkov po posameznih namenih, ki predstavljajo posamezne vrste stroškov, ki so elementi za oblikovanje cene, in ne na podlagi razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev.

Pravilnik o metodologiji v tretjem odstavku 3. člena določa, da lahko lokalna skupnost, ustanoviteljica vrtca, ne glede na določilo drugega odstavka 3. člena pravilnika o metodologiji²⁸ odloči, da vrtcu na podlagi njegovih mesečnih zahtevkov zagotavlja sredstva po posameznih namenih, ki predstavljajo posamezne vrste stroškov, ki so elementi za oblikovanje cen programov in so opredeljeni v finančnem načrtu občine za področje predšolske vzgoje. To pomeni, da občina vrtcu, katerega ustanoviteljica je, ne pokriva razlike med ceno programa na otroka in plačili staršev, ampak vrtec pripravi obračun mesečnih stroškov po posameznih vrstah stroškov, ki vplivajo na oblikovanje cene programov, od teh odšteje prihodke, ki jih je prejel od plačil staršev in drugih občin, občina ustanoviteljica pa plača tako izračunano razliko.

Občina Renče - Vogrsko je primerjalno izračunavala tudi potencialno plačilo po metodologiji nakazovanja sredstev na podlagi razlike med ceno programa in plačili staršev. Občina je ugotovila, da so izračunana in nakazana sredstva za obdobje od januarja do oktobra 2012 znašala 251.840 evrov, kar je za 36.740 evrov manj, kot bi občina morala nakazati, če bi plačevala razliko med ceno programa na otroka in plačili staršev.

2.3.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam vseh občin v Republiki Sloveniji so bili v BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2012 izkazani v znesku 76.427.540 evrov in so predstavljali 9,1 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov in 3,7 odstotka vseh izkazanih odhodkov občin. Tekoči

²⁷ Uradni list RS, št. 14/15.

²⁸ Ta določa, da vrtec mesečno izstavi račun staršem in lokalni skupnosti, ki je v skladu z zakonom zavezanka za plačilo razlike med ceno programa na otroka in plačili staršev.

transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam 22 občin, ki so bile vključene v revizijo, so v letu 2012 predstavljali 2,5 odstotka tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam vseh občin v Republiki Sloveniji (povezava s tabelo 2).

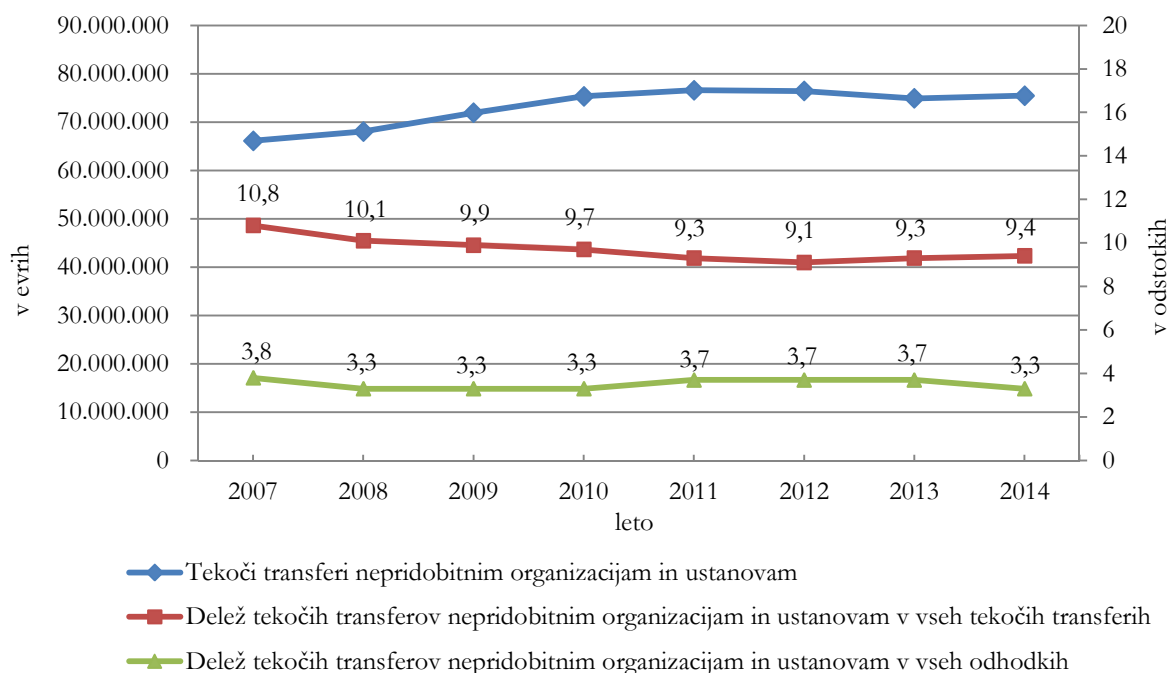
Pri dodeljevanju teh transferov mora občina upoštevati ZJF in uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev, izdano na njegovi podlagi, ter pravilnik o postopkih.

ZJF v 10.b poglavju določa način dodeljevanja sredstev proračuna za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog. V 106.f členu ZJF določa, da mora neposredni proračunski uporabnik za dodelitev sredstev določiti zahteve in merila, ki morajo biti objektivno utemeljena in določena na način, ki subsidiarno upošteva načela zakona, ki ureja javna naročila. Sredstva se praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so za sklenitev neposredne pogodbe izpolnjeni pogoji iz 106.j člena ZJF. Podrobneje je postopek dodelitve urejen v uredbi o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev.

Postopek dodelitve sredstev določa tudi pravilnik o postopkih v 12. poglavju, in sicer za primere, ko se sredstva ne dodeljujejo na podlagi ZJF in uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev. Tudi po določitih pravilnika o postopkih se tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam 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 nepridobitnim organizacijam in ustanovam urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

V prilogi 6 so prikazani podatki o tekočih transferih nepridobitnim organizacijam in ustanovam v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012. Na sliki 5 pa so prikazani tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014.

Slika 5: Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam in njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Delež tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam se je v osemletnem obdobju gibal v razponu od 10,8 odstotka vseh tekočih transferov v letu 2007, ko je bil ta delež najvišji, do 9,1 odstotka v letu 2012, ko je bil najnižji. Po letu 2007 je bilo zaznati rahel trend padanja, pri čemer se je delež tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v vseh tekočih transferih v obdobju od leta 2007 do leta 2012 znižal za 1,7 odstotne točke, nato pa se je do leta 2014 za 0,3 odstotne točke povešal. Delež tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v vseh odhodkih pa se je gibal med 3,3 odstotka in 3,8 odstotka. V absolutnem znesku so občine največ tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izplačale v letu 2011, in sicer 76.584.504 evre, kar je bilo v primerjavi z letom 2007 za 15,8 odstotka več. Znesek tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam se je nato v obdobju od leta 2011 do leta 2014 znižal za 1,5 odstotka in v letu 2014 znašal 75.454.772 evrov.

Priloga 6 prikazuje podatke o tekočih transferih nepridobitnim organizacijam in ustanovam v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012, iz nje pa so razvidni naslednji podatki:

- najvišji delež v vseh odhodkih občine, 7,6 odstotka, so tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam predstavljali v Občini Žirovnica, najnižjega, le 0,2 odstotka, pa v Občini Žužemberk, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 3 odstotke vseh odhodkov;
- najvišji delež v vseh tekočih transferih, 19,1 odstotka, so tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam predstavljali v Občini Jezersko, najnižjega, 0,7 odstotka, pa v Občini Žužemberk, v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 9,2 odstotka vseh tekočih transferov in
- povprečno so občine za tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam namenile 33 evrov na prebivalca občine, pri čemer je največ sredstev za tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na prebivalca občine namenila Občina Jezersko, in sicer 73 evrov letno, najmanj pa Občina Žužemberk, in sicer 3 evre letno.

2.3.4.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja občin

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin na področju dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- nesprejetje lokalnega programa za kulturo;
- nesprejetje letnega programa športa;
- dodelitev sredstev brez izvedbe javnih razpisov (tudi iz proračunske rezervacije);
- dodelitev sredstev pred ali med izvedbo javnih razpisov;
- dodelitev sredstev brez sklenitve pogodb;
- dodelitev sredstev pred sklenitvijo pogodb;
- neobjava kriterijev, meril za ocenjevanje in vrednotenje v objavah javnih razpisov;
- nedoločitev načina uporabe meril in pomena meril;
- nepopolna besedila javnih razpisov in/ali razpisne dokumentacije in/ali zapisnikov o odpiranju vlog;
- nepravilno izvedeni javni razpisi (nesprejetje sklepov o začetku postopka, določitev prekratkega roka za prijavo na javni razpis, nepravilno ocenjevanje vlog, upoštevanje prepoznih, nepopolnih vlog ter vlog, ki niso izpolnjevale pogojev, ocenjevanja vlog ni izvedla komisija);
- neustrezne sestave komisij za dodelitev sredstev;
- ocenjevanje vlog na podlagi neustreznih meril;
- izplačilo tekočih transferov v višjem znesku, kot je bilo dodeljeno z razpisi ali določeno v pogodbah;
- porabljena sredstva splošne proračunske rezervacije niso bila pravilno prerazporejena v proračunu občine;
- sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule in
- neupoštevanje pogodbeno določenih plačilnih rokov.

2.3.4.2 Druge ugotovitve

Poleg teh ugotovitev s področja pravilnosti poslovanja smo pri reviziji z analizo podatkov v 22 občinah, s pogovori z župani in občinskimi upravami ugotovili naslednje značilnosti in sistemske pomanjkljivosti.

2.3.4.2.a Neprilagojenost predpisanih postopkov dodelitve transferov občinam

Od spremembe ZJF v letu 2010, na podlagi katere je bila sprejeta uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev, splošen postopek dodelitve tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki ga je pred tem določal 53. člen ZJF, urejata dva različna predpisa, pri tem pa razmerje med njima ni bilo jasno določeno. Prisotnost dveh splošnih predpisov, prvega, ki se uporablja za dodeljevanje sredstev za vzpodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog, in drugega, ki se uporablja za ostale tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ob tem, da občine na posameznih področjih zavezujejo še področni predpisi (na primer na področju kulture), povzroča dvome, kateri predpis uporabiti v posameznem primeru. Posebej problematična je določitev prednostnih nalog, saj uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev te definira kot razvojne prioritete, ki jih občinski svet določi kot prednostno usmeritev v programu občinskih razvojnih prioritet in investicij.

Tako pravilnik o postopkih kot tudi uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev tudi vsebinsko nista povsem prilagojena posebnostim poslovanja občin (obveznost objave razpisa v Uradnem listu Republike Slovenije, določitev pristojnosti za odločanje na prvi in drugi stopnji, sestava komisije, izjeme pri dodeljevanju sredstev društvom, ki delujejo v javnem interesu, dodeljevanje transferov manjše vrednosti, ni določena možnost javnega poziva, ki bi bil odprt do porabe sredstev, dokazovanje namenske porabe).

2.3.4.2.b Velika raznolikost občinskih predpisov glede dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Občine se med seboj glede sprejetih podzakonskih aktov na področju dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam in glede vsebine te ureditve zelo razlikujejo. Skoraj vse občine imajo sprejete podzakonske akte na področju kulture in športa, posamezne občine pa so podzakonske akte sprejele tudi na drugih področjih, na primer za področje turizma, financiranja otroških in mladinskih programov, prireditvev v občini, humanitarnih organizacij.

V reviziji smo ugotovili, da se ureditev postopkov na posameznih področjih dodeljevanja transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, ki si jo občine predpišejo s svojimi akti, pogosto po nepotrebnem podvaja z ureditvijo, ki jo je že predpisala država. Občine prav tako predpišejo ureditev, ki je zapletena in ni prilagojena poslovanju občin. Vodilo občin pri predpisovanju ureditve na tem področju pa bi pri tem moralo biti doseganje ciljev, ki si jih občina zastavi na različnih področjih svojega delovanja, občinski predpisi s tega področja pa naj bi nepridobitne organizacije in ustanove usmerjali k doseganju teh ciljev.

2.3.4.2.c Dokazovanje namenske porabe sredstev

Občine pri določanju upravičenih stroškov ter vrste dokazil, s katerimi prejemniki sredstev občini dokazujejo namensko porabo dodeljenih sredstev, v posameznih primerih od prejemnikov zahtevajo predložitev računov, s katerimi naj bi dokazovali namensko porabo sredstev. Ob tem so mnoge občine izrazile pomisleke, ali je to najboljši način dokazovanja namenske porabe sredstev. Občine naj bi takšno dokazovanje predpisovale tudi zato, ker naj bi takšno stališče zagovarjala pristojna ministrstva. Vrsta dokazil, ki jih morajo predložiti prejemniki sredstev, se določi s pogodbo o dodelitvi sredstev. Predpisi ne določajo, katera dokazila so ustrezna za dokazovanje namenskosti, določitev vrste dokazil je torej odvisna od presoje občine. Računsko sodišče občine spodbuja, naj bodo dokazila sorazmerna z obsegom financiranja, usmerjena v doseganje ciljev občine in k pridobivanju dokazil o tem, da je projekt izveden. Zadosten dokaz o izvedbi projekta je lahko tudi poročilo o njegovi izvedbi, ne pa nujno predložitev računov v znesku prejetih transfernih sredstev.

2.3.4.2.d Narava odhodka

Pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam je meja med tem, kdaj je posameznemu pravnemu subjektu dodeljen tekoči transfer in kdaj gre po vsebini za oddano javno naročilo, težje določljiva kot pri drugih transferih. Napake se dogajajo tako zaradi obravnavanja tekočih odhodkov kot tekočih transferov kot tudi obratno, kar lahko vpliva na izbor nepravilnega postopka sklenitve pogodbe in na napačno razvrščanje tega odhodka v proračunu in zaključnem računu proračuna občine.

Posebna težava, ki vpliva na zanesljivost podatkov o tekočih transferih nepridobitnim organizacijam in ustanovam, je dodeljevanje tekočih transferov v obliki brezplačne uporabe telovadnic. V takih primerih so odhodki izkazani bodisi kot tekoči transferi javnemu zavodu za najemnino in/ali materialne stroške uporabe prostorov, ali pa zaradi brezplačne uporabe telovadnice sploh niso izkazani.

2.3.4.2.e Poraba splošne proračunske rezervacije

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.

Občine, predvsem župani, splošno proračunsko rezervacijo še vedno pogosto uporabljajo kot sklad, ki je županu na razpolago za porabo po njegovi presoji brez upoštevanja postopkovnih pravil pri dodeljevanju transferov ali pri oddaji javnih naročil. Sredstva splošne proračunske rezervacije se uporabljajo za namene, ki jih ni bilo mogoče predvideti, to pa ne pomeni, da gre za izjemo od pravil dodelitve glede na naravo odhodka. Pri dodelitvi tekočega transfera nepridobitnim organizacijam in ustanovam je tudi v tem primeru treba izvesti postopek dodelitve, kot ga določajo predpisi.

2.3.4.2.f Dodeljevanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v obdobju začasnega financiranja

Za dodeljevanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v obdobju začasnega financiranja morajo biti izpolnjene zahteve predpisov glede dodelitve transferov, pri čemer je predvsem treba upoštevati, da se transferna sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom. ZJF v 32. členu določa, da se financiranje funkcij občine ter njihovih nalog in drugih namenov, določenih s predpisi, začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu, sredstva pa se smejo uporabiti do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto. ZJF v 106.g členu določa, da lahko neposredni proračunski uporabnik začne postopek za dodelitev sredstev, če ima zanje v svojem finančnem načrtu zagotovljene proste pravice porabe v potrebni višini, če so izpolnjeni drugi pogoji za prevzemanje obveznosti, ki jih določa zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, oziroma odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, ter drugi predpisi in je bila imenovana komisija v primerih, ko se sredstva dodeljujejo na podlagi javnega razpisa. Pravilnik o postopkih v 217. členu določa, da se s postopkom za dodelitev sredstev lahko prične, če ima neposredni uporabnik za dodelitev sredstev v svojem finančnem načrtu zagotovljene proste pravice porabe v potrebni višini in so izpolnjeni drugi pogoji za prevzemanje obveznosti, ki jih določajo zakoni in podzakonski predpisi, ki urejajo porabo proračunskih sredstev, ter področna zakonodaja. V primeru tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam se v proračunu praviloma ne načrtujejo proračunske postavke za posameznega prejemnika oziroma za tako načrtovanje ni podlage v predpisih. Glede na to v obdobju začasnega financiranja dodeljevanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in društvom praviloma ni mogoče. Takšnim situacijam se je v mandatnem obdobju, za katero je občinski svet izvoljen, mogoče izogniti s sprejemom dvoletnega proračuna, zaradi omejitev iz 13.a člena ZJF pa to ni mogoče v letu lokalnih volitev.

2.3.4.2.g Izjeme od pravila, ko sredstev ni treba podeliti z javnim razpisom

Praviloma se tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam dodeljujejo z javnim razpisom. Predpisi določajo tudi nekatere izjeme, ko transferov ni treba dodeliti z javnim razpisom. Pravilnik o postopkih v 215. členu določa izjeme, za katere se določbe ne uporabljajo, in mednje med drugim uvršča tudi nosilce javnih pooblastil in društva, ki delujejo v javnem interesu, če so pogoji za dodelitev sredstev

urejeni s posebnim podzakonskim predpisom ali s sklepom vlade ali pristojnega ministra. Določbe pravilnika o postopkih torej niso prilagojene poslovanju občin, saj tudi ob njihovi smiselni uporabi ne določajo jasno ne pravne podlage ne organa, ki je na ravni občine pristojen za sprejem odločitve o dodelitvi transferov brez javnega razpisa.

Računsko sodišče glede na navedeno v reviziji za nepravilnost ni štelo financiranja društev, če so imela veljaven status društva, ki deluje v javnem interesu, sredstva pa so jim bila dodeljena brez javnega razpisa na podlagi akta občine, sklepa župana ali občinskega sveta. Tudi Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture omogoča izjeme od dodelitve sredstev z javnim pozivom ali javnim razpisom v primeru, ko gre za financiranje iz interventnih sredstev in je takšno financiranje nujno zaradi kratkega časa, ki je na razpolago za odločitev za financiranje. Poudarjamo pa, da morajo biti v primeru izjem izpolnjene vse okoliščine, ki jih predpisi zahtevajo. Javni razpis namreč zagotavlja javnost postopka dodelitve tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam in s tem dostopnost sredstev vsem potencialnim izvajalcem posameznega programa, kar zagotavlja transparentnost porabe sredstev in enako obravnavo potencialnih izvajalcev programa.

2.3.5 Tekoči transferi za financiranje političnih strank

Zaradi posebnosti pri dodeljevanju tekočih transferov za financiranje političnih strank te predstavljamo posebej, čeprav po vsebini sodijo med tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Podatki o tekočih transferih za financiranje političnih strank so na ravni vseh občin v Republiki Sloveniji vključeni med tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam (povezava s točko 2.3.4 tega poročila).

Tekoči transferi za financiranje političnih strank so v BPO zaključnih računov proračuna 22 občin, vključenih v revizijo, za leto 2012 izkazani v skupnem znesku 36.730 evrov, kar predstavlja 1,9 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam teh občin v letu 2012.

ZPolS je v prvem odstavku 26. člena določal, da lahko lokalne skupnosti financirajo politične stranke, v drugem odstavku 26. člena pa, da lahko pristojni organ občine določi, da politična stranka, ki je kandidirala kandidatke oziroma kandidate na zadnjih volitvah za občinski svet, dobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti sorazmerno številu glasov volivcev, ki jih je dobila na volitvah. Če se volitve izvedejo po večinskem volilnem sistemu, se število glasov, ki so jih politične stranke dobile na volitvah v posamezni volilni enoti, deli s številom članov sveta lokalne skupnosti, ki se volijo v tej volilni enoti. V tretjem odstavku 26. člena je ZPolS določal, da lahko politična stranka pridobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti, če je dobila najmanj 50 odstotkov glasov, potrebnih za izvolitev enega člana sveta lokalne skupnosti (število veljavnih glasov : s številom mest v občinskem svetu * 50 : 100). Višina sredstev, namenjenih za financiranje političnih strank, se določi v proračunu lokalne skupnosti za posamezno proračunsko leto. Pri opredelitvi višine sredstev se upošteva izhodišče, da ta ne smejo presegati 0,6 odstotka sredstev, ki jih ima lokalna skupnost opredeljene po predpisih, ki urejajo financiranje občin, in s katerimi lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog za to leto.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah²⁹ se je s spremembo 26. člena spremenila obveznost občin za financiranje političnih strank. Odločitev, ali bo občina financirala politične

²⁹ Uradni list RS, št. 99/13.

stranke ali ne, je bila do 1. 1. 2014 prepuščena občinam³⁰, zakonodajo po 1. 1. 2014 pa je razumeti na način, da občine morajo financirati politične stranke³¹. Določbe glede višine sredstev in določanja praga za financiranje³² se niso spreminjale.

Priloga 7 prikazuje podatke o tekočih transferih za financiranje političnih strank v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012, iz nje pa so razvidni naslednji podatki:

- v letu 2012 je od 22 občin, vključenih v revizijo, le 13 občin namenjalo sredstva za financiranje političnih strank;
- delež sredstev, ki so jih občine namenjale financiranju političnih strank, v vseh odhodkih je bil najvišji v Občini Zavrč, in sicer 0,4 odstotka, v ostalih občinah, ki so dodeljevale sredstva, pa je bil ta delež okoli 0,1 odstotka ali celo pod 0,1 odstotka vseh odhodkov;
- najvišji delež v vseh tekočih transferih, 1,3 odstotka, so tekoči transferi za financiranje političnih strank predstavljali v Občini Zavrč, najnižjega, 0,04 odstotka, pa v Občini Gorje, v povprečju pa so v 13 občinah predstavljali 0,2 odstotka vseh tekočih transferov in
- največji znesek na prebivalca občine je za tekoče transfere za financiranje političnih strank namenila Občina Zavrč, in sicer 3,8 evra letno, najmanj pa Občina Gorje, in sicer 0,1 evra letno.

2.3.5.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin na področju financiranja političnih strank smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- sklepov o financiranju političnih strank ni sprejel za to pristojni organ (občinski svet) in
- političnim strankam, ki so presegle prag za financiranje, niso bila dodeljena in izplačana sredstva ali pa so bila dodeljena v nekaterih primerih v previsokem znesku, v drugih pa v prenizkem znesku.

2.3.5.2 Druge ugotovitve

Poleg teh ugotovitev s področja pravilnosti poslovanja smo pri reviziji z analizo podatkov v 22 občinah, s pogovori z župani in občinsko upravo ugotovili naslednje značilnosti in sistemske pomanjkljivosti.

2.3.5.2.a Izračun števila glasov, ki pomeni prag za financiranje

ZPolS določa način izračuna praga za financiranje političnih strank, vendar smo med revizijo ugotavljali, da so določbe nejasne, posebej pri izračunu praga za financiranje, ko se volitve izvajajo na podlagi večinskega volilnega sistema. Ocenjujemo, da so zaradi tega občine zelo različno določale, katere politične stranke so upravičene do sofinanciranja.

Občine so namreč navedle, da so bile ob določanju načina financiranja pogosto v dvomih, kakšen način uporabiti, da bo skladen z zakonodajo. Pogosto so financirale samo politične stranke, katerih kandidati so bili izvoljeni za člane občinskega sveta, ne da bi izračunale prag za financiranje. Za posebej problematično

³⁰ ZPolS je v 26. členu določal, da lokalne skupnosti lahko financirajo politične stranke.

³¹ ZPolS-F v 26. členu določa, da lokalne skupnosti financirajo politične stranke.

³² Prag je določen v tretjem odstavku ZPolS in se izračuna po enačbi: število veljavnih glasov : s številom mest v občinskem svetu * 50 : 100.

pa se je izkazalo določanje praga za financiranje v občinah, ki so volitve izvajale po večinskem volilnem sistemu, saj so za izračun praga upoštevale nepravilno število veljavnih glasov.

Občine so kot osnovo za izračun praga za financiranje upoštevale tri različne načine določanja števila veljavnih glasov, in sicer so kot število veljavnih glasov upoštevale:

- vse veljavno oddane glasove v vseh volilnih enotah;
- vse veljavne glasovnice;
- glasove, ki jih je dobil zadnji izmed kandidatov, ki je bil izvoljen v občinski svet.

Občine bi morale v skladu s 26. členom ZPolS število vseh veljavnih glasov v posamezni volilni enoti deliti s številom članov občinskega sveta, ki se voli v posamezni volilni enoti, in tako dobljeni seštevek glasov upoštevati kot število veljavnih glasov.

2.3.5.2.b Določitev višine sredstev financiranja političnih strank

Načini določanja višine sredstev, ki pripada posamezni politični stranki, so v občinah zelo različni. Nekateri občine višino sredstev določijo v posebnih sklepih o financiranju političnih strank kot znesek na dobljeni glas, druge pa določijo obseg sredstev v proračunu za posamezno leto, ta pa se potem razdeli med politične stranke. V reviziji smo ugotovili, da občine uporabljajo tri načine določanja višine sredstev, ki pripada posameznim političnim strankam v posameznem proračunskem letu, in sicer:

- v proračunu določijo višino sredstev, ki jo v posameznem proračunskem letu namenjajo financiranju političnih strank, višino sredstev, ki pripada posamezni politični stranki, pa izračunajo sorazmerno glede na število glasov, ki jih je stranka dobila na zadnjih lokalnih volitvah;
- določijo sredstva v znesku na dobljeni glas, politična stranka pa je upravičena do višine sredstev, glede na skupno število glasov, ki jih je prejela, in
- v proračunu določijo višino sredstev, ki jo v posameznem proračunskem letu namenjajo financiranju političnih strank, višino sredstev, ki pripada posamezni politični stranki, pa izračunajo sorazmerno glede na število svetnikov.

Prva dva načina financiranja političnih strank sta ustrezna, tretji pa ni v skladu z ZPolS, ki določa, da politična stranka dobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti sorazmerno številu glasov volivcev, ki jih je dobila na volitvah.

2.3.6 Tekoči transferi v javne zavode

Tekoči transferi v javne zavode vseh občin v Republiki Sloveniji so bili v BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2012 izkazani v znesku 245.976.049 evrov in so predstavljali 29,3 odstotka vseh izkazanih tekočih transferov in 11,8 odstotka vseh izkazanih odhodkov občin. Tekoči transferi v javne zavode 22 občin, ki so bile vključene v revizijo, so v letu 2012 predstavljali 1,8 odstotka tekočih transferov v javne zavode vseh občin v Republiki Sloveniji (povezava s tabelo 2).

Javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina, so v skladu s 6. točko prvega odstavka 3. člena ZJF posredni uporabniki občinskega proračuna. ZJF v prvem odstavku 27. člena določa, da morajo posredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun, v drugem odstavku 27. člena pa določa, da morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna na način in v roku, kot ga predpiše župan, od posrednih uporabnikov zahtevati, da jim pošljejo podatke za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Četrti odstavek 27. člena ZJF določa, da finančne načrte posrednih uporabnikov občinskega proračuna sprejme pristojni organ po postopku, določenem v posebnem predpisu ali aktu o ustanovitvi posrednega uporabnika. Če se pravna oseba v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev, se njen finančni načrt sprejme v 30 dneh po sprejetju občinskega proračuna.

Zakon o zavodih³³ v 30. členu določa, da svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda, predlaga ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, daje ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanjih in opravlja druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve.

Način priprave, vsebina ter oblika finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskih proračunov so podrobneje določeni v Navodilu o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov³⁴, ki določa, da ima finančni načrt splošni del, v katerem so prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki posrednega uporabnika prikazani po ekonomski klasifikaciji, upošteva enotni kontni načrt, kot ga določa PEKN³⁵.

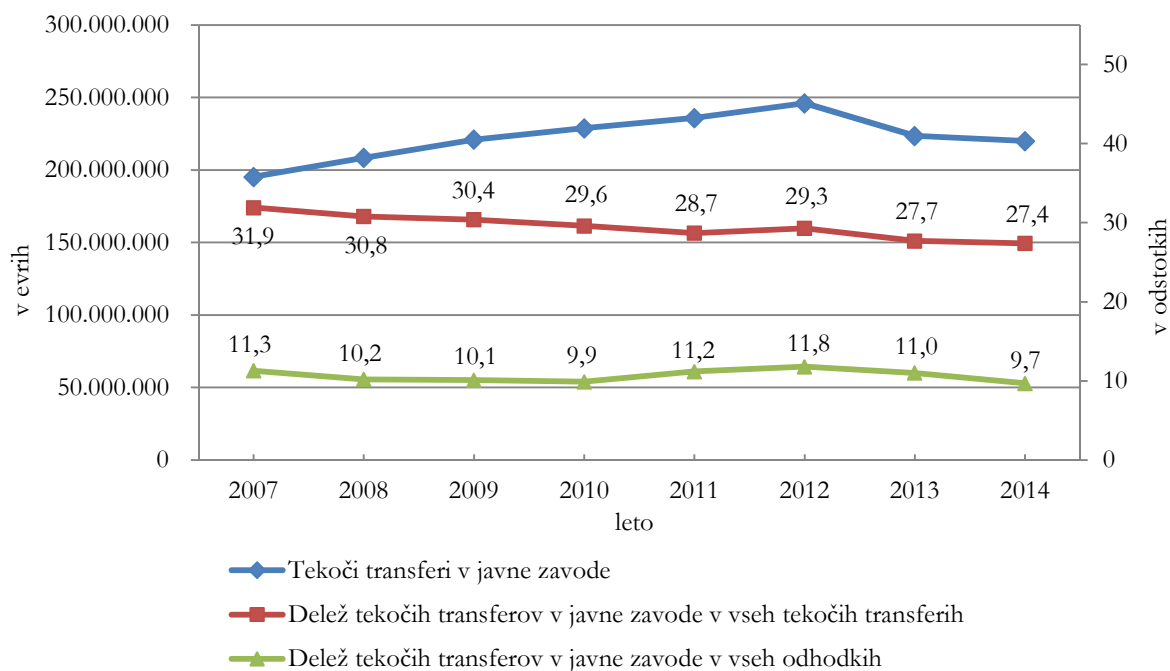
V prilogi 8 so prikazani podatki o tekočih transferih v javne zavode v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012. Na sliki 6 pa so prikazani tekoči transferi v javne zavode ter njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014.

³³ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

³⁴ Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

³⁵ Poleg tega Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov določa, da ima finančni načrt, če je glede na obseg in naravo dejavnosti posrednega uporabnika to potrebno, tudi posebni del, da se v predlogu finančnega načrta posrednega uporabnika prikaže realizacija prejemkov in izdatkov za preteklo leto, ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto in načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto ter da mora biti finančni načrt posrednega uporabnika usklajen z njegovim programom dela.

Slika 6: Tekoči transferi v javne zavode in njihov delež v vseh tekočih transferih in v vseh odhodkih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Delež tekočih transferov v javne zavode v vseh tekočih transferih se je v celem osemletnem obdobju zmanjševal, od začetnih 31,9 odstotka v letu 2007 na 27,4 odstotka v letu 2014. Delež tekočih transferov v javne zavode v vseh odhodkih se je od leta 2007, ko je znašal 11,3 odstotka, zmanjševal do leta 2010, ko je znašal 9,9 odstotka, se do leta 2012 povečal na 11,8 odstotka in nato do leta 2014, ko je znašal 9,7 odstotka, znova padal. Znesek tekočih transferov v javne zavode je v letu 2007 znašal 195.257.889 evrov, najvišji v osemletnem obdobju je bil v letu 2012, in sicer 245.976.049 evrov, nato pa se je zmanjšal na 219.911.896 evrov v letu 2014. Znesek tekočih transferov v javne zavode se je v osemletnem obdobju povečal za 12,6 odstotka.

Priloga 8 tega poročila prikazuje podatke o tekočih transferih v javne zavode v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012, iz nje pa so razvidni naslednji podatki:

- najvišji delež v vseh odhodkih občine, 12,3 odstotka, so predstavljali tekoči transferi v javne zavode v Občini Dobje, najnižjega 2,5 odstotka pa v Občini Vitanje; v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 6,8 odstotka vseh odhodkov;
- najvišji delež v vseh tekočih transferih, 30,9 odstotka, so predstavljali tekoči transferi v javne zavode v Občini Kostel, najnižjega 11,5 odstotka pa v Občini Jezersko; v povprečju pa so v vseh 22 občinah predstavljali 20,9 odstotka vseh tekočih transferov;
- medtem ko so občine povprečno porabile 198.086 evrov letno za tekoče transfere v javne zavode, je najvišji znesek porabila Občina Lukovica, in sicer 532.950 evrov, najnižjega pa Občina Jezersko, in sicer 28.002 evra, in
- največ na prebivalca je za tekoče transfere v javne zavode namenila Občina Kostel, in sicer letno 146 evrov, najmanj pa Občina Vitanje, in sicer letno 43 evrov.

2.3.6.1 Ugotovitve glede pravilnosti poslovanja

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin na področju tekočih transferov v javne zavode smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- neizvajanje ali pomanjkljivo izvajanje nadzora nad poslovanjem javnih zavodov;
- nakazovanje sredstev za materialne stroške javnim zavodom na podlagi nepopolnih zahtevkov in
- plačilo storitev, ki niso bile dogovorjene s pogodbami, ali v višjem znesku, kot so bile dogovorjene s pogodbami.

2.3.6.2 Druge ugotovitve

Poleg teh ugotovitev s področja pravilnosti poslovanja smo pri reviziji z analizo podatkov v 22 občinah, s pogovori z župani in občinsko upravo ugotovili naslednje značilnosti in sistemske pomanjkljivosti.

2.3.6.2.a Nadzor nad poslovanjem javnih zavodov

V reviziji smo se omejili le na pripravo proračuna občine z vidika zagotavljanja sredstev za delovanje javnih zavodov, in sicer, kako poteka komunikacija med javnim zavodom in občino glede višine potrebnih sredstev v posameznem proračunskem letu, ter na nadzor, ki ga občina izvaja nad namensko porabo nakazanih sredstev.

ZJF v prvem odstavku 71. člena določa, da občina oziroma organ občinske uprave, ki je pristojen za finance, zagotavlja izvajanje javne službe in dejavnosti v javnem interesu v javnih zavodih tako, da med drugim usklajuje programe dela in finančne načrte javnih zavodov ter izvaja nadzor nad poslovanjem javnih zavodov. Med izvajanjem revizije smo ugotovili, da je nadzor občin nad poslovanjem javnih zavodov pomanjkljiv in da občine na tem področju ne izvajajo svoje naloge celovito. Ugotavljali smo, da:

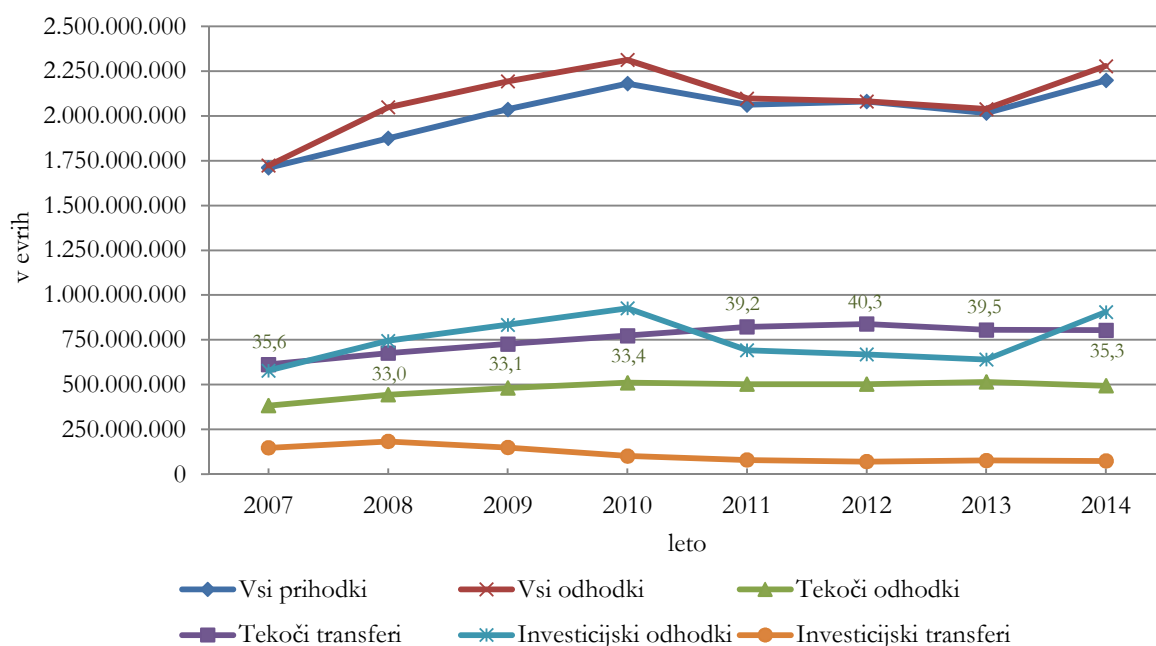
- občine niso predpisale načina in roka, do katerega morajo javni zavodi občini poslati podatke za pripravo proračuna, v posameznih primerih pa občina javnih zavodov niti ni pozvala, da predložijo finančne načrte, ampak je višino sredstev za delovanje javnih zavodov v proračunu občine določila po svoji presoji ali na podlagi dodeljenih sredstev v preteklem letu;
- predpisi določajo, v kakšni obliki javni zavodi pripravijo finančni načrt, vendar le redki javni zavodi pripravijo finančni načrt, ki bi vseboval vse predpisane sestavine;
- javni zavodi pogosto svojih predlogov finančnih načrtov občini ne predložijo pravočasno kljub dodatnim pozivom občine za predložitev in v obliki, kot je bilo zahtevano (predložijo na primer le podatek o skupnih potrebnih sredstvih v naslednjem letu);
- svet javnega zavoda ne sprejme finančnega načrta zavoda, ki bi bil usklajen s sredstvi, načrtovanimi v proračunu občine;
- javni zavod občini ne posreduje sprejetega finančnega načrta zavoda;
- pogodbe o sofinanciranju javnega zavoda v finančnem delu niso usklajene z načrtovanimi sredstvi v proračunu občine;
- občina javnemu zavodu nakazuje sredstva, ne da bi preverjala namene njihove porabe, in
- občina javnemu zavodu dopusti, da oddaja prostore, ki jih je dobili v upravljanje, v brezplačno uporabo, pri čemer obratovalne stroške v celoti pokriva občina neposredno javnemu zavodu.

3. POVZETEK PODATKOV O TEKOČIH TRANSFERIH

3.1 Tekoči transferi v obdobju od leta 2007 do leta 2014

Podatki o vseh prihodkih, vseh odhodkih in posameznih skupinah odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji ter delež vseh tekočih transferov v vseh odhodkih v obdobju od leta 2007 do leta 2014 so predstavljeni v prilogi 1, grafično pa so prikazani na sliki 7.

Slika 7: Vsi prihodki, odhodki, tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi vseh občin v Republiki Sloveniji (v evrih) ter delež transferencev v vseh odhodkih (v odstotkih) v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

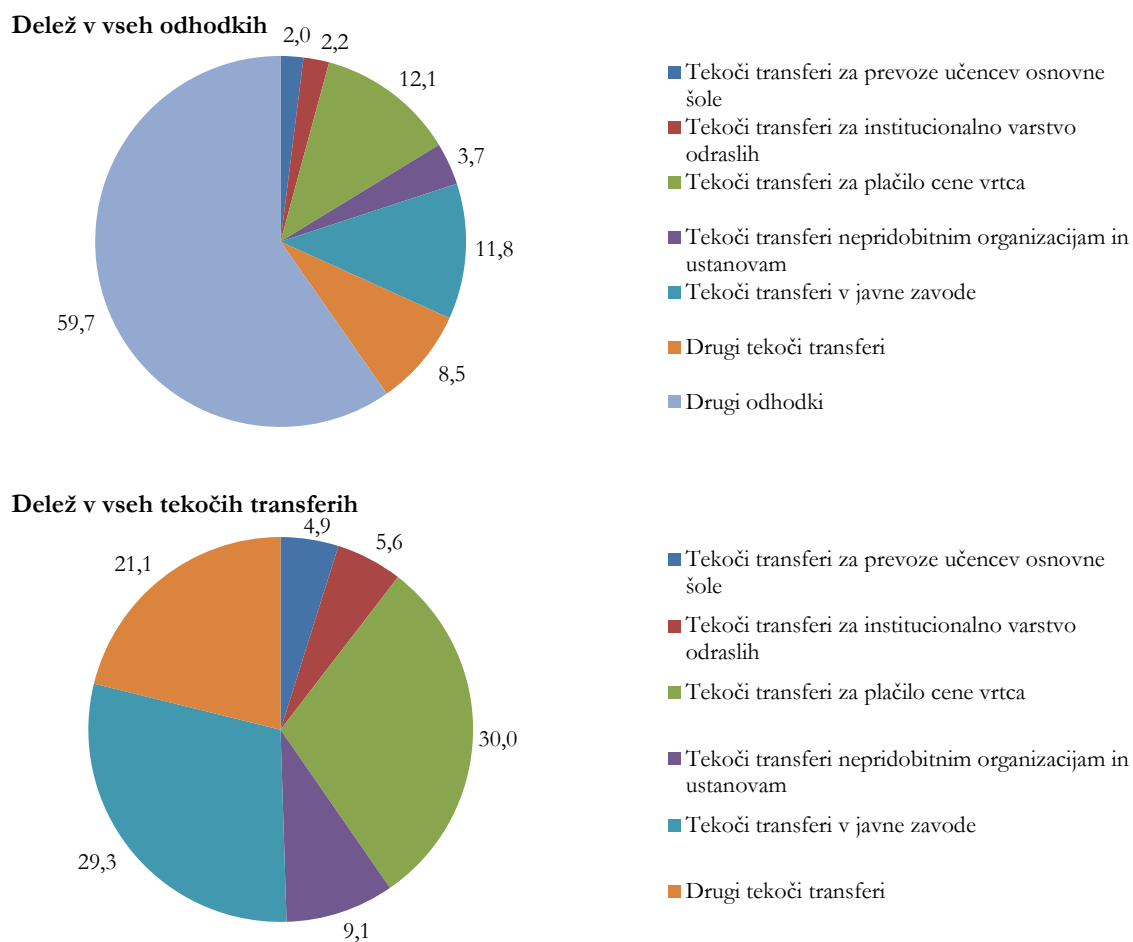
S slike 7 je razvidno, da so bili vsi odhodki vseh občin v Republiki Sloveniji v štiriletnem obdobju od leta 2007 do leta 2010 v porastu, sledil je triletni padec z najnižjimi odhodki v letu 2013 in porast odhodkov v letu 2014 na raven, ki je primerljiva ravni iz leta 2010. V letu 2011, ko so vsi odhodki zabeležili največje znižanje v osemletnem obdobju, in v letu 2012, ko so se vsi odhodki še vedno zmanjševali, so bili tekoči transferi edina skupina odhodkov, ki so se še vedno povečevali in dosegli najvišji delež v vseh odhodkih v osemletnem obdobju (40,3 odstotka v letu 2012). Na podobni ravni so

ostali tudi v letu 2013. Ob porastu vseh odhodkov, ki so se v letu 2014 v primerjavi z letom 2013 povečali za skoraj 239 milijonov evrov, se je zaradi tega povečanja ob relativno stabilnem znesku tekočih transferov delež tekočih transferov v vseh odhodkih s 35,3 odstotka zopet približal ravnam iz obdobja od leta 2007 do leta 2010. Tudi za razmerje med tekočimi transferi in vsemi prihodki vseh občin v Republiki Sloveniji veljajo podobne ugotovitve, saj so se vsi prihodki v osemletnem obdobju gibal podobno kot vsi odhodki vseh občin v Republiki Sloveniji.

3.2 Tekoči transferi, vključeni v preveritev, v vseh odhodkih in vseh tekočih transferih

Podatki o deležih posameznih vrst tekočih transferov po podskupinah kontov, ki smo jih vključili v preveritev (v odstotkih), v vseh odhodkih in v vseh tekočih transferih za vse občine v Republiki Sloveniji v letu 2012 so predstavljeni na sliki 8.

Slika 8: Deleži posameznih vrst tekočih transferov po podskupinah kontov, ki smo jih vključili v preveritev (v odstotkih), v vseh odhodkih in v vseh tekočih transferih za vse občine v Republiki Sloveniji v letu 2012



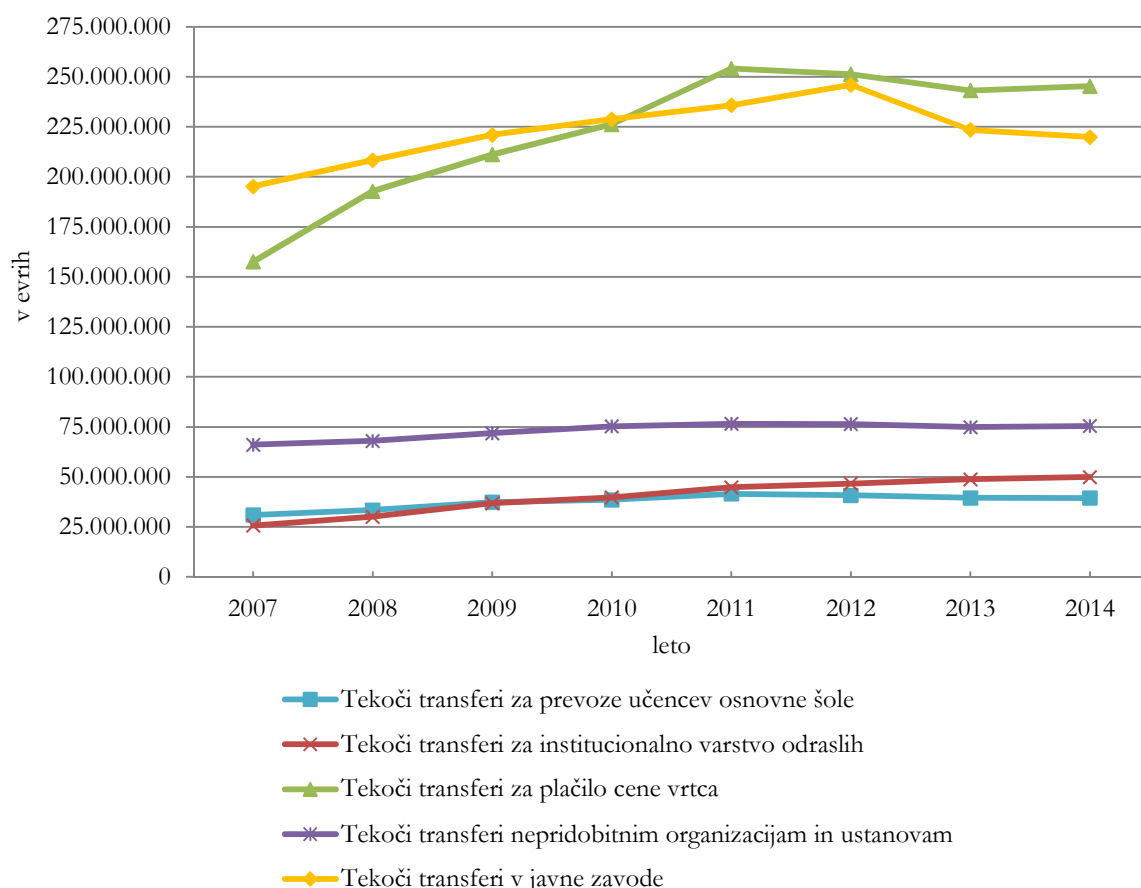
Vir: podatki Ministrstva za finance.

Pet vrst tekočih transferov, vključenih v preveritev, je v letu 2012 predstavljalo 31,8 odstotka vseh odhodkov oziroma 78,9 odstotka vseh tekočih transferov vseh občin v Republiki Sloveniji. Največji delež so predstavljali tekoči transferi za plačilo cene vrtca (12,1 odstotka vseh odhodkov oziroma 30 odstotkov vseh tekočih transferov) in tekoči transferi v javne zavode (11,8 odstotka vseh odhodkov oziroma 29,3 odstotka vseh tekočih transferov). Štiri vrste tekočih transferov, vključene v revizijo (za prevoze učencev osnovne šole, za institucionalno varstvo odraslih, za plačilo cene vrtca in tekoči transferi v javne zavode), ki so namenjene financiranju obveznih nalog občine, so v letu 2012 predstavljale 28,1 odstotka vseh odhodkov oziroma kar 69,8 odstotka vseh tekočih transferov vseh občin v Republiki Sloveniji.

3.3 Tekoči transferi, vključeni v preveritev, v obdobju od leta 2007 do leta 2014

Gibanja posameznih vrst tekočih transferov, vključenih v preveritev, vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014 so prikazana v prilogi 2, grafično pa so predstavljena na sliki 9.

Slika 9: Znesek tekočih transferov, vključenih v preveritev, vseh občin v Republiki Sloveniji (v evrih) v obdobju od leta 2007 do leta 2014



Vir: podatki Ministrstva za finance.

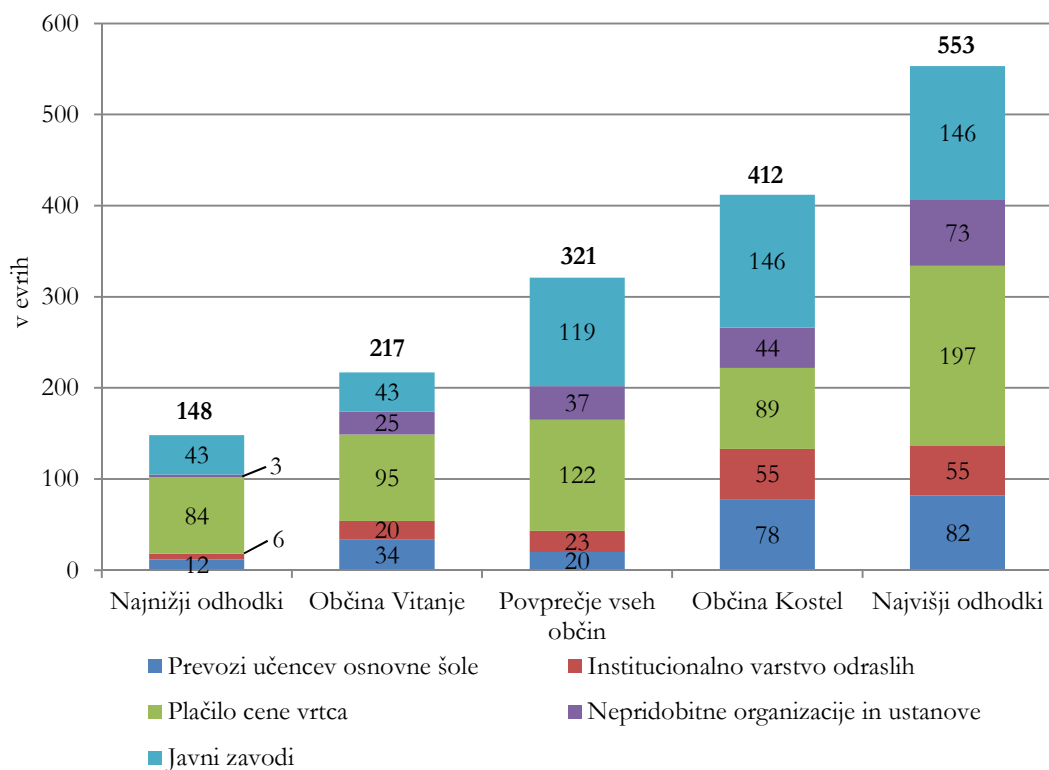
Pri analizi gibanj tekočih transferov, vključenih v preveritev, smo se osredotočili predvsem na razlike med izhodiščnim letom 2007 in letom 2012, ki je bilo predmet revizije, in pa med letom 2007 in letom 2014. Podatki kažejo naslednje:

- skupno so odhodki za pet vrst tekočih transferov, vključenih v revizijo, v letu 2012 znašali 185.470.490 evrov ali 39 odstotkov več kot v letu 2007, prispevali pa so kar 51,7 odstotka k povečanju vseh odhodkov in 82,2 odstotka k povečanju vseh tekočih transferov v tem obdobju; v letu 2014 so znašali 154.454.903 evre več kot v letu 2007 in prispevali 27,8 odstotka k povečanju vseh odhodkov in 81 odstotkov k povečanju vseh tekočih transferov v tem obdobju;
- medtem ko so se vsi odhodki v obdobju od leta 2007 do leta 2012 povečali za 20,8 odstotka, vsi tekoči transferi pa za 36,8 odstotka, so se tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih povečali za 81,2 odstotka, tekoči transferi za plačilo cene vrtca pa za 59,5 odstotka; skupno sta se obe vrsti tekočih transferov povečali za 114.661.405 evrov in prispevali 31,9 odstotka k povečanju vseh odhodkov in 50,8 odstotka k povečanju vseh tekočih transferov v tem obdobju in
- medtem ko so se vsi odhodki v obdobju od leta 2007 do leta 2014 povečali za 32,2 odstotka, vsi tekoči transferi pa za 31,1 odstotka, so se tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih povečali kar za 94 odstotkov, tekoči transferi za plačilo cene vrtca pa za 55,7 odstotka; skupno sta se obe vrsti tekočih transferov povečali za 112.000.046 evrov in prispevali 20,2 odstotka k povečanju vseh odhodkov in 58,8 odstotka k povečanju vseh tekočih transferov v tem obdobju.

3.4 Tekoči transferi, vključeni v preveritev, na prebivalca

Povprečen znesek na prebivalca občine za pet vrst tekočih transferov (plačilo cene vrtca, institucionalno varstvo odraslih, prevoz učencev osnovne šole, transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam, tekoči transferi v javne zavode) za vse občine v Republiki Sloveniji in za 22 občin, vključenih v revizijo, je predstavljen v prilogi 9. V njej so navedeni tudi najnižji in najvišji zneski, ki so jih posameznim vrstam tekočih transferov na prebivalca namenjale občine, vključene v revizijo. Iz njih smo izračunali najnižje in najvišje zneske na prebivalca za pet vrst tekočih transferov, vključenih v preveritev, v 22 občinah. Podatki so grafično predstavljeni na sliki 10.

Slika 10: Odhodki na prebivalca občine po posameznih vrstah tekočih transferov, vključenih v preveritev, v letu 2012



Vira: podatki občin in Ministrstva za finance.

Iz priloge 9 in s slike 10 je razvidno tudi, da je za pet vrst tekočih transferov na prebivalca najmanj namenila Občina Vitanje, in sicer 217 evrov, kar predstavlja 67,6 odstotka povprečja vseh občin, največ pa Občina Kostel, in sicer 412 evrov, kar predstavlja 128,3 odstotka povprečja vseh občin; razmerje med najnižjim in najvišjim skupnim zneskom na prebivalca za občine, vključene v revizijo, znaša 1 : 2.

3.5 Tekoči transferi na uporabnika storitve

Povprečni zneski na uporabnika storitve (otroka, vključenega v vrtec, učenca osnovne šole ali odrasle osebe, vključene v institucionalno varstvo) za tri vrste tekočih transferov (plačilo cene vrtca, institucionalno varstvo odraslih, prevoz učencev osnovne šole) za 22 občin, vključenih v revizijo, so predstavljeni v prilogah 3, 4 in 5. Iz podatkov je razvidno, da je za:

- prevoz učencev osnovne šole najnižji letni znesek, ki ga je posamezna občina namenila za to vrsto tekočih transferov, na učenca znašal 236 evrov, najvišji pa 1.619 evrov, kar pomeni, da je razmerje med najnižjim in najvišjim zneskom znašalo kar 1 : 6,9;
- institucionalno varstvo odraslih najnižji letni znesek, ki ga je posamezna občina namenila za to vrsto tekočih transferov, na odraslo osebo, vključeno v institucionalno varstvo, znašal 4.875 evrov, najvišji pa 9.017 evrov, kar pomeni, da je razmerje med najnižjim in najvišjim zneskom znašalo kar 1 : 1,8;
- plačilo cene vrtca najnižji letni znesek, ki ga je posamezna občina namenila za to vrsto tekočih transferov, na otroka znašal 2.457 evrov, najvišji pa 4.766 evrov, kar pomeni, da je razmerje med najnižjim in najvišjim zneskom znašalo kar 1 : 1,9.

3.6 Tekoči transferi in cene storitev

Ker cene storitev pomembno vplivajo na odhodke za tekoče transfere, smo za tri vrste tekočih transferov (prevoze učencev osnovne šole, plačilo cene vrtca in institucionalno varstvo odraslih) zbrali tudi te podatke. Cene prevozov učencev osnovne šole se določajo na trgu in se izoblikujejo v postopku javnega naročanja, zato smo podatke zbrali iz sklenjenih pogodb z izvajalci storitev. Cene programov v vrtcih določajo občine na podlagi predpisane metodologije in so bile za vrtce, ki jih obiskujejo otroci iz občin, vključenih v revizijo, prav tako zbrane v reviziji. Tudi cene institucionalnega varstva odraslih se določajo na podlagi predpisane metodologije, ker pa občine s temi cenami praviloma niso razpolagale, kot približek predstavljamo cene storitve institucionalnega varstva odraslih za leto 2014³⁶. Iz primerjave po posameznih vrstah tekočih transferov je razvidno:

- cene na kilometer za prevoz učencev osnovne šole, ki so ga izvajali zunanji izvajalci (brez prevozov, ki so jih izvajali javni zavodi ali občina samostojno), so se gibale v razponu od 0,12 evra do 5,90 evra, kar pomeni, da je razmerje med najnižjo in najvišjo ceno na kilometer za prevoz učencev osnovne šole znašalo kar 1 : 49;
- cena programa v vrtcih je za 1. starostno obdobje znašala od 375 evrov do 586 evrov na mesec, torej je bila razlika med najnižjo in najvišjo ceno 211 evrov ali 56,3 odstotka najnižje cene; cena programa za 2. starostno obdobje pa je znašala od 266 evrov do 490 evrov na mesec, torej je bila razlika med najnižjo in najvišjo ceno 224 evrov oziroma 84,2 odstotka najnižje cene in
- cene storitev institucionalnega varstva za osebe starejše od 65 let za dan oskrbe, kar je opredeljeno kot oskrba I³⁷, so se v letu 2014 gibale v razponu od 16,03 evra do 30,86 evra; razmerje med najnižjo (481 evrov) in najvišjo ceno (926 evrov) za 30 dni oskrbe I je tako znašalo skoraj 1 : 2.

³⁶ [URL: <http://www.ssz-slo.si/nacin-oblikovanja-cen-v-domovih>], 25. 5. 2015.

³⁷ Po Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Uradni list RS, št. 87/06, 127/06, 8/07, 51/08, 5/09, 6/12) se cena oskrbe I oblikuje za osebe, ki zaradi starosti ali drugih razlogov, ki spremljajo starost, niso sposobne za popolnoma samostojno življenje in potrebujejo manjši obseg neposredne osebne pomoči, in sicer za dvoposteljno sobo s souporabo sanitarij.

4. ZAKLJUČEK

Preden povzamemo značilnosti tekočih transferov, ki izhajajo tako iz podatkov v osemletnem obdobju od leta 2007 do leta 2014 kot iz spoznanj revizije in statističnih podatkov, moramo ponovno opozoriti na vprašanje zanesljivosti podatkov, ki so bili uporabljeni za izračune (povezava s točko 2.2 tega poročila). Zaradi sistema knjiženja poslovnih dogodkov (odhodki so izkazani, ko so plačani) kot tudi zaradi napak pri knjiženju pričakujemo, da podatki, ki so bili uporabljeni za izračune, niso povsem točni.

Tekoči transferi so skupina odhodkov, ki je v osemletnem obdobju od leta 2007 do leta 2014 predstavljala več kot tretjino vseh odhodkov. Pri dveh vrstah tekočih transferov (plačilo cene vrtca, institucionalno varstvo odraslih), ki sta v letu 2012 skupno predstavljali kar 14,3 odstotka vseh odhodkov in 35,5 odstotka vseh tekočih transferov, obveznost občine izhaja iz odločb, ki jih upravičencem na podlagi zakonskih določil izdajajo centri za socialno delo, občine pa so zgolj plačniki tekočega transfera. Štiri vrste tekočih transferov, vključene v preveritev (za prevoze učencev osnovne šole, za institucionalno varstvo odraslih, za plačilo cene vrtca in za tekoče transfere v javne zavode), ki so namenjene financiranju obveznih nalog občin, so v letu 2012 predstavljale kar 28,1 odstotka vseh odhodkov in kar 69,7 odstotka vseh tekočih transferov vseh občin v Republiki Sloveniji. Če k tem tekočim transferom prištejemo še tekoče transfere za financiranje drugih obveznih nalog občine (na primer dejavnost varstva pred požarom, pomoč družini na domu, družinski pomočnik, delovanje javnih skladov in agencij), lahko ugotovimo, da je velika večina tekočih transferov občin namenjena financiranju obveznih nalog. Za večino tudi njihova višina izhaja iz cen, ki so določene na podlagi enotne predpisane metodologije in nanje občine nimajo vpliva, pač pa so samo plačniki storitev. Za manjši delež tekočih transferov imajo občine vsaj delni vpliv na odhodke (na primer pri prevozi učencev osnovne šole ali pri financiranju nepridobitnih organizacij in ustanov). Glede na navedeno ne preseneča, da podatki o gibanju tekočih transferov vseh občin v Republiki Sloveniji v osemletnem obdobju kažejo, da njihov skupni znesek ni občutljiv na letna nihanja vseh prihodkov in odhodkov občin.

Iz podatkov o gibanju posameznih vrst tekočih transferov v osemletnem obdobju je razvidno nadpovprečno povišanje tekočih transferov za institucionalno varstvo odraslih, ki so se povečali za 24.211.698 evrov oziroma za skoraj dvakrat (94 odstotkov), in tekočih transferov za plačilo cene vrtca, ki so se povečali za 87.788.348 evrov oziroma polovico, in njun močan vpliv (kar 58,8-odstoten vpliv) na povišanje vseh tekočih transferov kot tudi vseh odhodkov (20,2-odstoten vpliv) občin. Ti dve vrsti tekočih transferov sta odvisni vsaj od:

- števila uporabnikov (otrok in odraslih oseb, vključenih v institucionalno varstvo): na povišanje tekočih transferov za plačilo cene vrtca je pomembno vplivalo povišanje deleža otrok, ki so vključeni v vrtce, s

64,7 odstotka v šolskem letu 2006/2007 na 76,8 odstotka v šolskem letu 2014/2015³⁸ (ali za 18,7 odstotka), na povišanje tekočih transferov za institucionalno varstvo odraslih pa povečanje prostorskih zmogljivosti domov za starejše s 7.685 mest v letu 2007 na 10.881 mest v letu 2013³⁹ (ali za 41,6 odstotka) in povečanje števila starostnikov med 80. in 89. letom, ki predstavljajo 49 odstotkov uporabnikov storitev domov za odrasle, z 62.969 starostnikov konec leta 2007 na 85.924 starostnikov konec leta 2014⁴⁰ (ali za 36,5 odstotka);

- dohodkov plačnikov: na povišanje obeh vrst tekočih transferov je po naši oceni pomembno vplivalo tudi gibanje stopnje brezposelnosti (ta je bila v letu 2007 le 7,7-odstotna, v letu 2014 pa kar 13,1-odstotna⁴¹), ki neposredno vpliva na zmožnost plačila cene vrtca, posredno pa tudi na zmožnost plačila svojcev upravičencev do institucionalnega varstva za odrasle, in
- cen storitev na uporabnika, katerih gibanja v osemletnem obdobju na ravni vseh občin zaradi pomanjkanja podatkov nismo analizirali.

Analizirali smo razlike v cenah programov vrtcev v letu 2012 za vrtce, v katere so bili vključeni otroci iz občin, vključenih v revizijo, in ugotovili, da znaša razlika med najnižjo in najvišjo ceno za 1. starostno obdobje 211 evrov, za 2. starostno obdobje pa kar 224 evrov. Podobno smo na podlagi statističnih podatkov ugotovili, da je v letu 2014 znašalo razmerje med najnižjo in najvišjo ceno institucionalnega varstva odraslih za oskrbo I kar 1 : 2. Razmerje med najnižjo in najvišjo ceno organiziranega prevoza učencev osnovne šole na kilometer v občinah, ki so bile vključene v revizijo, pa je v letu 2012 znašalo kar 1 : 49.

Tudi izračun letnega zneska tekočih transferov na uporabnika storitve za 22 občin, vključenih v revizijo, kaže na velike letne razlike med občinami v odhodkih na uporabnika storitve: za tekoče transfere za plačilo cene vrtca je razmerje znašalo 1 : 1,9, za tekoče transfere za institucionalno varstvo odraslih 1 : 1,8 in za tekoče transfere za prevoze učencev osnovne šole kar 1 : 6,9.

Podobne so tudi razlike med občinami v znesku, ki ga letno namenijo za posamezno vrsto tekočih transferov na prebivalca. Razmerje med najnižjim in najvišjim zneskom tekočih transferov na prebivalca je pri prevozi učencev osnovne šole znašalo 1 : 6,8, pri institucionalnem varstvu odraslih 1 : 9,2, pri plačilu cene vrtca pa 1 : 2,3.

Te razlike v odhodkih na prebivalca pa pomenijo tudi razlike v seštevkih odhodkov na prebivalca za vseh pet vrst tekočih transferov. Iz primerjave odhodkov na prebivalca je razvidno:

- pri občinah, vključenih v revizijo, je razmerje med najnižjimi odhodki (217 evrov na prebivalca) in najvišjimi odhodki (412 evrov na prebivalca) za vseh pet vrst tekočih transferov znašalo približno 1 : 2;

³⁸ [URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0971401S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/03_pedsol_vzgoja/03_09714_vrtci_kazalniki/&lang=2], 9. 6. 2015.

³⁹ [URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=1262309S&ti=&path=../Database/Dem_soc/12_socialna_zascita/02_soc_varstvo/12623-socio-DOM/&lang=2], 9. 6. 2015.

⁴⁰ [URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C1004S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/05_05C10_prebivalstvo_kohez/&lang=2], 9. 6. 2015.

⁴¹ [URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0772810S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/02_07728_aktivno_preb_kazal/&lang=2], 9. 6. 2015.

- če smo med posameznimi tekočimi transferi izbrali najnižje in najvišje odhodke na prebivalca, je seštevek najnižjih stroškov znašal 148 evrov na prebivalca, najvišjih pa kar 553 evrov na prebivalca, kar pomeni razmerje skoraj 1 : 4;
- povprečje odhodkov na prebivalca za pet vrst tekočih transferov se s 321 evri razlikuje od odhodkov občine z najnižjimi odhodki na prebivalca za 104 evre, od občine z najvišjimi odhodki pa za 91 evrov;
- povprečni prihodki na prebivalca občine, vključene v revizijo, so v letu 2012 znašali 1.010 evrov in v povprečju je bilo kar 31,8 odstotka tega zneska namenjeno plačilu teh petih vrst tekočih transferov;
- med občinami, vključenimi v revizijo, je največji delež svojih prihodkov, in sicer kar 39,3 odstotka (od 835 evrov prihodkov), moral nameniti za pet vrst tekočih transferov prebivalec Občine Lukovica, čeprav so bili odhodki na prebivalca za teh pet vrst tekočih transferov v Občini Lukovica (328 evrov) skoraj enaki povprečnim odhodkom v 22 občinah, vključenih v revizijo (321 evrov);
- najmanjši delež svojih prihodkov je za pet vrst tekočih transferov namenil prebivalec Občine Kostel, in sicer le 13,3 odstotka (od 3.094 evrov prihodkov), kljub temu da so odhodki na prebivalca prav v tej občini najvišji med 22 občinami, vključenimi v revizijo (412 evrov).

Ob tem velja izpostaviti še nekaj podatkov o razlikah med odhodki za tekoče transfere, ki kažejo na to, da ti niso nujno povezani s številom uporabnikov.

Prvi primer so prevozi učencev osnovne šole, kjer sta občini, ki sta se glede na število učencev, ki sta jim morali v oktobru 2012 zagotavljati prevoz, razlikovali le za enega učenca, za prevoze učencev osnovne šole porabili letna zneska, ki sta se razlikovala za kar 119.632 evrov, ali pa sta se občini, ki sta se v letnem znesku za prevoze učencev osnovne šole razlikovali le za 6.627 evrov, razlikovali kar za 93 učencev. Tekoči transferi za zagotavljanje prevozov učencev osnovne šole so sicer odvisni od števila otrok, vendar pa tudi od razpršenosti njihovih bivališč, dolžine šolskih poti, razgibanosti terena, zasedenosti prevoznih sredstev, dosežene cene na kilometer prevoza in drugih dejavnikov. Razmerje med najvišjo in najnižjo ceno na kilometer prevoza je med občinami, vključenimi v revizijo, znašalo 1 : 49.

Drugi primer so tekoči transferi na področju institucionalnega varstva odraslih, kjer so občine za enako število upravičencev porabile od 44.667 evrov do 61.210 evrov letno (za 7 upravičencev) oziroma od 63.380 evrov do 98.804 evrov letno (za 13 upravičencev).

Podoben primer so tekoči transferi za plačilo cene vrtca, kjer je občina, ki je razliko v ceni plačevala za 158 otrok, na letni ravni porabila 50.526 evrov več kot občina, ki je plačevala razliko v ceni za 157 otrok. Podobno sta se občini, ki sta plačevali razliko v ceni za 65 otrok, na letni ravni razlikovali za 21.294 evrov, medtem ko sta se občini, ki sta se v letnem znesku tekočih transferov za plačilo cene vrtca razlikovali le za 898 evrov, razlikovali v številu otrok kar za 41. Pri enakem številu upravičencev pri obeh vrstah tekočih transferov, kjer znesek obveznosti občine temelji na odločbah centra za socialno delo, razlike v zneskih tekočih transferov lahko izhajajo le iz cen storitev ali dohodkov plačnikov storitev.

Ugotovitve o tekočih transferih moramo povezati tudi z načinom financiranja z zakonom določenih nalog občin. Njihovo financiranje temelji na primerni porabi, ki naj bi za vsako občino predstavljala znesek, ki ga ta potrebuje za izvajanje teh nalog. Za izračun primerne porabe sta ključna elementa povprečnina in korekcijski faktor.

Povprečnina je izračunana iz povprečja tekočih odhodkov in tekočih transferov za določene podprograme v štirih letih pred letom, za katerega se računa povprečnina. V reviziji smo ugotovili velike razlike med

občinami v znesku tekočih transferov na prebivalca ali na uporabnika storitve, ki so odražajo v razmerjih od 1 : 1,8 do 1 : 9,2. Ker te razlike pri vsaj dveh materialno pomembnih vrstah tekočih transferov (za plačilo cene vrtca in za institucionalno varstvo odraslih), ki skupaj predstavljata kar 20,2 odstotka vseh odhodkov občin, lahko pripišemo dejavnikom, ki niso povsem odvisni ali niso odvisni od občin, kot so cene vrtcev in domskega varstva ter dohodki plačnikov storitev, ugotavljamo, da povprečje odhodkov občin za te naloge lahko močno odstopa od njihovih dejanskih odhodkov.

Drugi element, korekcijski faktor, vsebuje tudi število prebivalcev, mlajših od 15 let, in število starejših od 65 let in s tem do določene mere upošteva starostno strukturo prebivalcev kot pomemben dejavnik odhodkov občin. Toda podatki iz revizije v primerih, ko isto število uporabnikov storitve pomeni občutno različne skupne odhodke za tekoče transfere, izražajo dvom, da tako poenostavljena enačba omogoča ustrezno določanje primerne porabe.

Ponazorimo sistem z dvema skrajnima primeroma s področja plačila cene vrtca in institucionalnega varstva odraslih, v katerem teoretično primerjamo občino A z najnižjo ceno programa v vrtcu in visokimi dohodki prebivalcev z občino B z najvišjo ceno programa v vrtcu in nizkimi dohodki prebivalcev.

Tabela 3: Primer izračuna razlike med občinama za plačilo cene vrtca in institucionalnega varstva odraslih

Občina	Število otrok/upravičencev	Cena vrtca/oskrbe na mesec v evrih	Doplačilo občine v odstotkih	Letni odhodek v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2) * (3) * (4) / 100
Plačilo cene vrtca				
Občina A	100	375 ⁴²	23	103.500
Občina B	100	586 ⁴³	100	703.200
Razlika				599.700
Plačilo institucionalnega varstva odraslih				
Občina A	10	925,80 ⁴⁴	0	0
	5	925,80	100	55.548
Občina B	5	925,80	50	27.774
Razlika				83.322
Razlika skupaj				683.022

Vir: podatki občine.

⁴² Najnižja cena programa v vrtcu za 1. starostno obdobje, ugotovljena z revizijo.

⁴³ Najvišja cena programa v vrtcu za 1. starostno obdobje, ugotovljena z revizijo.

⁴⁴ Najvišja cena storitve institucionalnega varstva za osebe starejše od 65 let za dan oskrbe I.

Tabela 3 prikazuje skrajne in teoretične primere, iz česar je razvidno, kako zelo različni bi lahko bili odhodki, ki jih občine ob enakem številu uporabnikov transferov namenjajo za plačilo cene vrtca in institucionalnega varstva odraslih. Občina z najvišjo ceno vrtca in nizkimi dohodki prebivalcev bi porabila za navedeni dve vrsti tekočih transferov kar 683.022 evrov ali približno šestkrat več kot občina z najnižjo ceno vrtca in visokimi dohodki prebivalcev.

Razlik, ki izvirajo iz cen storitev in dohodkov plačnikov, pa sistem primerne porabe, ki temelji na povprečjih in starostni strukturi prebivalcev, ne bi zaznal in bi obema občinama namenil enak znesek primerne porabe. Opozorilo, da sistem primerne porabe ne zaznava obstoja velikih razlik v tekočih transferih med občinami, ne pomeni, da je nujno spremeniti le sistem financiranja občin. Velike razlike v cenah programov vrtca in cenah oskrbe institucionalnega varstva postavljajo plačnike storitev, tako občane kot občine, v zelo neenakopraven položaj in s tem nastane vprašanje sistema določanja teh cen, ki je opredeljen z državnimi predpisi. Vprašanje cen je toliko bolj pereče, če jih primerjamo z minimalno neto plačo, ki od 1. januarja 2015 znaša 604 evre⁴⁵, oziroma s povprečno neto plačo, ki je v februarju 2015 znašala 989,91 evra. Najvišja cena vrtca za 1. starostno obdobje, ki je bila ugotovljena v reviziji (586 evrov), bi predstavljala kar 97 odstotkov minimalne neto plače oziroma kar 59,2 odstotka povprečne neto plače februarja 2015. Najvišja cena storitev institucionalnega varstva za 30 dni za osebe starejše od 65 let v letu 2014 (925,80 evrov) pa je za kar za 359,28 evra ali za 63,4 odstotka presegala povprečno pokojnino, ki je za leto 2014 znašala 566,52 evra.

Opozorila glede ustreznosti izračuna primerne porabe so z vidika tekočih transferov za plačilo cene vrtca in institucionalnega varstva odraslih pomembna ne samo zaradi nadpovprečnega povečanja teh dveh vrst tekočih transferov v preteklosti in zaradi njunega deleža v vseh odhodkih občin, pač pa tudi zato, ker lahko še vedno pričakujemo njuno dolgoročno rast, in sicer zaradi dveh razlogov:

- rast tekočih transferov za plačilo cene vrtca zato, ker strateški cilj Evropa 2020 o 90-odstotni vključenosti otrok (od 4. leta starosti do vstopa v obvezno izobraževanje) v predšolsko vzgojo in izobraževanje v vrtcih še ni dosežen,
- rast tekočih transferov za institucionalno varstvo odraslih pa zaradi trenda naraščanja deleža populacije, ki jo predstavljajo starejši od 65 let, posebej tisti, ki so starejši od 80 let.

Ta potencialna rast pa lahko ob nespremenjenem načinu financiranja primerne porabe in določanja cen storitev povzroči neenakomeren pritisk na odhodke občin.

⁴⁵ Ob predpostavki, da prejemnik minimalne plače nima vzdrževanih družinskih članov.

5. PRIPOROČILA

5.1 Priporočila občinam

5.1.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole

Občinam smo priporočili, naj:

- pred oddajo javnega naročila proučijo značilnosti prevozov učencev na svojem območju in proučijo možnosti kombiniranja različnih načinov zagotavljanja prevozov; kot dobro prakso zaradi doseženih nizkih stroškov izpostavimo način zagotavljanja prevozov učencev s kombiji občin in javnih zavodov, kar bi lahko bil uporaben način zlasti za manjše občine z redko poselitvijo, kjer je treba na več lokacijah zagotavljati prevoze za manj učencev; kot dobro prakso izpostavimo tudi ureditev ene izmed občin, da zunanji izvajalec izvaja prevoze v dopoldanskem času, šolski kombiji pa zaradi različnih odhodov učencev iz šole v popoldanskem času;
- glede dolžine obdobja, za katero sklenejo pogodbo o izvajanju prevozov učencev, proučijo oddajo javnega naročila za daljše obdobje, na primer vsaj triletno obdobje, saj si s tem povečajo možnosti za pridobitev več ponudb in za nižje cene; zaradi visokih stroškov vozil, s katerimi morajo razpolagati ponudniki, je lažje pričakovati njihovo odločitev za izvajanje prevozov in morda s tem povezan nakup vozil, če vedo, da bodo storitev izvajali daljše obdobje;
- se glede postopka javnega naročanja, ne glede na vrednost javnega naročila, odločijo za odprti postopek iz 1. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2, v katerem naj bo javno naročilo razdeljeno na primerno število sklopov, ki se lahko oddajo bodisi posamično ali kot celota; ocenjujemo namreč, da bi tudi oblikovanje javnega naročila po sklopih lahko vplivalo na možnost pridobitve več ponudb, če ne za celotno javno naročilo pa vsaj za posamezne sklope;
- ne glede na odsotnost ureditve tega področja v predpisih, za primere, ko starši sami izvajajo prevoze otrok, predpišejo kilometrino v višini 8 odstotkov cene neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov, kot to velja za prevoze na delo in z dela v javnem sektorju, ko javni prevoz ni mogoč;
- povračilo šolskega prevoza za primere, ko se otrok šola izven šolskega okoliša, v katerem prebiva, določijo na podlagi dejanskih stroškov prevoza, ki se izvaja na relaciji šolskega okoliša, v katerem otrok prebiva, tako da stroške za relacijo delijo s številom učencev, ki uporabljajo ta prevoz; primer: če je za relacijo, kjer se prevozi dnevno v obe smeri 10 kilometrov, določena cena 2 evra na kilometer, na relaciji pa se vozi 20 učencev, potem dnevna cena na učenca znaša 1 evro na dan (10 kilometrov na dan * 2 evra na kilometer / 20 učencev = 1 evro na učenca na dan); če bi občina za izračun uporabila oddaljenost bivališča učenca od šole v šolskem okolišu in kilometrino, je to za občino praviloma finančno manj ugodno, poleg tega po našem mnenju ne ustreza stroškom, ki bi učencu pripadali, če bi osnovno šolo obiskoval v šolskem okolišu, v katerem prebiva.

5.1.2 Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih

Občinam smo priporočili, naj:

- z izvajalci storitev institucionalnega varstva odraslih sklenejo pogodbe, v katerih bodo opredelile medsebojna razmerja pri zagotavljanju institucionalnega varstva;
- čim bolj aktivno spremljajo potrebe upravičencev v zavodih, ki izvajajo institucionalno varstvo odraslih, in
- v okviru združenj in zvez občin opozorijo na sistemske težave, poudarjene v reviziji, in tudi na ta način pristojno ministrstvo opozorijo nanje.

5.1.3 Tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev

Občinam smo priporočili, naj preverijo možnost zagotavljanja sredstev vrtcu, katerega ustanoviteljice so, po posameznih namenih, ki predstavljajo posamezne vrste stroškov, ki so elementi za oblikovanje cen programov, ter se na podlagi analize prednosti in slabosti obeh dopustnih načinov zagotavljanja sredstev odločijo za tisto, ki je za posamezno občino ustrežnejša.

5.1.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Občinam smo priporočili, naj:

- pri predpisovanju ureditve na posameznih področjih dodeljevanja transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam postopke določijo na način, ki dopolnjuje elemente, ki jih predpisuje že zakonodaja, se izogibajo podvajanju predpisov in prevelikim podrobnostim v postopkih;
- postopek predpišejo v povezavi s cilji, ki jih občina določi na posameznem področju, merila določijo enostavno in jasno, tako da bodo razumljiva vsem, način sofinanciranja oziroma pravila glede sofinanciranja (kriteriji, odstotek soudeležbe in podobno) kot tudi upravičene stroške ter vrste dokazil, s katerimi prejemniki sredstev občini dokazujejo namensko porabo dodeljenih sredstev, določijo v povezavi s ciljnim usmeritvami občine;
- glede izvajanja predpisov in spremljanja namenske porabe sredstev izdelajo opis procesov za dodelitev transferov v občini ter pri tem okrepijo notranje kontrole tako glede izvajanja postopkov dodelitve tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam kot glede spoštovanja določil sklenjenih pogodb;
- glede na nejasnost določb predpisov, ki določajo izjeme, ko transferov ni treba dodeliti z javnim razpisom, tudi v primeru dodeljevanja sredstev društvom, ki delujejo v javnem interesu, sredstva dodelijo z javnim razpisom, saj so na ta način vsi potencialni prejemniki sredstev obveščeni, da so sredstva na razpolago, ter je vnaprej določen tudi način, kako bodo razdeljena;
- v sklepu o financiranju političnih strank opredelijo način določanja višine sredstev in nakazovanja sredstev, da tega ne določajo vsako leto v okviru sprejemanja proračuna občine, saj lahko zaradi pozno sprejetih proračunov pride do težav pri zagotavljanju sredstev v obdobju začasnega financiranja.

5.1.5 Tekoči transferi v javne zavode

Občinam smo priporočili, naj:

- preverijo razmerja med občino in javnimi zavodi glede nalog usklajevanja programov dela in finančnega načrta javnega zavoda in naj več pozornosti namenijo nadzoru nad poslovanjem javnih zavodov;
- v sistemizaciji med nalogami delovnega mesta, ki je po presoji najbolj primerno, jasno opredelijo tudi nadzor nad javnimi zavodi;
- za pridobitev podatkov ob pripravi proračuna predpišejo zavodu vsebino podatkov, ki jih občina potrebuje, in postopek s točno opredelitvijo rokov za predložitev zahtevanih podatkov.

5.2 Priporočila ministrstvu

5.2.1 Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj z ustreznim predpisom predpiše:

- enotno kilometrino za uveljavljanje pravice otrok s posebnimi potrebami na podlagi 56. člena Zakona o osnovni šoli oziroma za uveljavljanje pravice otrok do prevoza znotraj šolskega okoliša v primerih, ko ta prevoz zaradi redke poselitve izvajajo starši; predlagamo, naj bo kilometrina določena v višini 8 odstotkov cene neosvinčenega motornega bencina – 95 oktanov, kot to velja za prevoze na delo in z dela v javnem sektorju, ko javni prevoz ni mogoč, in
- metodologijo za izračun stroškov, kadar se učenci šolajo izven šolskega okoliša, v katerem prebivajo, pri čemer predlagamo, naj metodologija temelji na upoštevanju dejanskih stroškov obstoječega prevoza za učence šolskega okoliša, v katerem učenec prebiva.

5.2.2 Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočamo, naj:

- prouči razloge za izdajo različnih odločb centrov za socialno delo glede prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine v korist občin in neenotne prakse ter sprejme ukrepe za njihovo poenotenje;
- prouči možnost vzpostavitve spletnega portala, kjer bi tako centri za socialno delo kot izdajatelji odločbe, občine kot (so)plačniki storitev in izvajalci institucionalnega varstva imeli vpogled v podatke, ki so vsem trem subjektom potrebni za spremljanje storitev institucionalnega varstva, oziroma prouči druge možnosti za učinkovitejše posredovanje podatkov o spremembah, ki vplivajo na višino posameznega transfera za institucionalno varstvo;
- prouči argumente za in proti večjemu vplivu občin kot (so)plačnikov storitev na izbiro zavoda in standarda storitve, pridobi in prouči stališča tako občin kot izvajalcev storitev institucionalnega varstva in sprejme odločitev o morebitni potrebi po spremembi ureditve;
- prouči sedanjo ureditev možnosti, da občina izpodbija pravna dejanja upravičencev do transferov glede prenosa premoženja, in po potrebi dopolni predpise;
- prouči razloge za tako velike razlike v cenah oskrbnin v posameznih domovih in po potrebi spremeni metodologijo za določitev cene, tako da bodo cene za enak standard oskrbe primerljive.

5.2.3 Tekoči transferi za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- prouči razloge za tako velike razlike v cenah programov vrtcev v občinah in po potrebi spremeni metodologijo za določitev cene, tako da bodo cene za enak standard oskrbe primerljive, in
- prouči možnost vzpostavitve spletnega portala, kjer bi tako centri za socialno delo kot izdajateljji odločbe, občine kot (so)plačniki storitev in izvajalci predšolske vzgoje imeli vpogled v podatke, ki so vsem trem subjektom potrebni za spremljanje storitev predšolske vzgoje, oziroma prouči druge možnosti za učinkovitejše posredovanje podatkov o spremembah, ki vplivajo na višino tekočega transfera, ki ga mora za plačilo cene vrtca zagotavljati.

5.2.4 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

Ministrstvu za finance priporočamo, naj prouči ureditev postopkov za dodeljevanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam in jo prilagodi posebnostim ureditve občin.

Ministrstvu za notranje zadeve priporočamo, naj:

- prouči ustreznost ureditve obveznosti financiranja političnih strank, saj se želijo stranke, ki so zastopane v občinskem svetu, pogosto odpovedati financiranju; ocenjujemo, da bi bilo dobro, da bi jim zakonodaja takšno možnost omogočala;
- poenostavi sistem izračuna praga za financiranje političnih strank in
- izdela navodila, iz katerih naj bodo razvidni priporočena ureditev financiranja političnih strank v občini (podrobnejša opredelitev vsebine sklepa o financiranju političnih strank) in primeri pravilnega izračuna praga za financiranje političnih strank, ter jih posreduje občinam.

5.2.5 Tekoči transferi v javne zavode

Ministrstvu za javno upravo priporočamo, naj preveri razmerja med občino in javnimi zavodi glede nalog usklajevanja programov dela javnega zavoda in po potrebi predlaga sistemske rešitve, ki bodo omogočile učinkovitejši nadzor občin nad poslovanjem javnega zavoda.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj prouči, ali je v predpisih pristojnost občine za nadzor nad poslovanjem javnih zavodov ustrezno urejena, in naj pripravi predloge za bolj učinkovito izvajanje nadzora.

5.2.6 Splošno

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- pripravi navodila za razvrščanje odhodkov občin tako po ekonomski kot tudi po programski klasifikaciji, da bi se na ta način zagotovila večja natančnost pri razvrščanju odhodkov in s tem večja zanesljivost podatkov; navodilo naj vsebuje tudi opozorilo glede celovitosti zajemanja odhodkov za posamezno proračunsko leto in

- z analizo podatkov o odhodkih za zakonsko določene naloge občin, predvsem analizo odmikov od povprečij in razlogov zanje, presodi ustreznost sistema primerne porabe in ga po potrebi spremeni ali dopolni z elementi, ki bi odražali dejanske stroške nalog, določenih z zakonom.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 9

Poslano:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije, Komisiji za nadzor javnih financ, priporočeno;
2. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
3. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
4. Ministrstvu za finance, priporočeno;
5. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
6. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
7. Občini Bistrica ob Sotli, priporočeno;
8. Občini Cirkulane, priporočeno;
9. Občini Divača, priporočeno;
10. Občini Dobje, priporočeno;
11. Občini Gorje, priporočeno;
12. Občini Jezersko, priporočeno;
13. Občini Kostanjevica na Krki, priporočeno;
14. Občini Kostel, priporočeno;
15. Občini Ljubno, priporočeno;
16. Občini Loška dolina, priporočeno;
17. Občini Luče, priporočeno;
18. Občini Lukovica, priporočeno;
19. Občini Makole, priporočeno;
20. Občini Renče - Vogrsko, priporočeno;
21. Občini Sodražica, priporočeno;
22. Občini Sveta Ana, priporočeno;
23. Občini Sveti Tomaž, priporočeno;
24. Občini Vitanje, priporočeno;
25. Občini Vuzenica, priporočeno;
26. Občini Zavrč, priporočeno;
27. Občini Žirovnica, priporočeno;
28. Občini Žužemberk, priporočeno;
29. arhivu.

6. PRILOGE

- Priloga 1: Vsi odhodki, tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi (v evrih) vseh občin v Republiki Sloveniji in 22 občin, vključenih v revizijo, ter delež transfernih odhodkov v vseh odhodkih (v odstotkih) v obdobju od leta 2007 do leta 2014;
- Priloga 2: Posamezne vrste tekočih transferov po podskupinah kontov, ki smo jih vključili v preveritev, vseh občin v Republiki Sloveniji in njihov delež v vseh odhodkih in v vseh tekočih transferih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014;
- Priloga 3: Podatki o tekočih transferih za zagotavljanje storitev prevozov učencev osnovnih šol v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012;
- Priloga 4: Podatki o tekočih transferih za zagotavljanje institucionalnega varstva odraslih v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012;
- Priloga 5: Podatki o tekočih transferih za plačilo cene vrtca v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012;
- Priloga 6: Podatki o tekočih transferih nepridobitnim organizacijam in ustanovam v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012;
- Priloga 7: Podatki o tekočih transferih za financiranje političnih strank v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012;
- Priloga 8: Podatki o tekočih transferih v javne zavode v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012;
- Priloga 9: Tekoči transferi na prebivalca občine po posameznih vrstah tekočih transferov, vključenih v revizijo, ter delež teh tekočih transferov v prihodkih na prebivalca občine v letu 2012.

Priloga 1: Vsi odhodki, tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi (v evrih) vseh občin v Republiki Sloveniji in 22 občin, vključenih v revizijo, ter delež transferencev v vseh odhodkih (v odstotkih) v obdobju od leta 2007 do leta 2014

Vrsta odhodka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Vse občine v Republiki Sloveniji</i>								
Tekoči odhodki, v evrih	383.440.317	443.906.418	481.638.696	510.774.860	503.088.976	503.349.146	515.182.895	494.208.501
Tekoči transferi, v evrih	613.008.227	676.523.312	726.761.151	773.379.654	822.567.828	838.756.131	805.796.935	803.592.143
Investicijski odhodki, v evrih	578.888.075	744.749.439	834.732.350	926.728.098	692.519.095	668.760.725	640.872.246	905.469.886
Investicijski transferi, v evrih	147.256.465	182.767.805	149.331.614	101.753.835	79.225.447	70.715.085	76.808.499	74.243.218
Vsi odhodki, v evrih	1.722.593.084	2.047.946.974	2.192.463.811	2.312.636.447	2.097.401.347	2.081.581.087	2.038.660.575	2.277.513.749
Delež tekočih transferov v vseh odhodkih, v odstotkih	35,6	33,0	33,1	33,4	39,2	40,3	39,5	35,3
<i>22 občin, vključenih v revizijo</i>								
Tekoči transferi, v evrih	14.680.759	16.503.440	17.948.526	19.556.556	21.281.734	20.804.785	20.631.603	20.153.266
Vsi odhodki, v evrih	44.674.315	59.009.907	64.543.670	67.296.843	66.764.558	64.282.387	66.220.382	70.926.953
Delež tekočih transferov v vseh odhodkih, v odstotkih	32,9	28,0	27,8	29,1	31,9	32,4	31,2	28,4

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Priloga 2: Posamezne vrste tekočih transferov po podskupinah kontov, ki smo jih vključili v preveritev, vseh občin v Republiki Sloveniji in njihov delež v vseh odhodkih in v vseh tekočih transferih vseh občin v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2007 do leta 2014

Vrsta odhodka/delež	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vsi odhodki, v evrih	1.722.593.084	2.047.946.974	2.192.463.811	2.312.636.447	2.097.401.347	2.081.581.087	2.038.660.575	2.277.513.749
Tekoči transferi, v evrih	613.008.227	676.523.312	726.761.151	773.379.654	822.567.828	838.756.131	805.796.935	803.592.143
Tekoči transferi za prevoze učencev osnovne šole, v odstotkih	31.027.318	33.438.369	37.368.212	38.591.500	41.587.909	40.822.478	39.587.519	39.505.171
• delež v vseh odhodkih	1,8	1,6	1,7	1,7	2,0	2,0	1,9	1,7
• delež v tekočih transferih	5,1	4,9	5,1	5,0	5,1	4,9	4,9	4,9
Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih, v odstotkih	25.750.570	30.137.130	36.843.776	39.811.102	44.845.169	46.656.674	48.812.775	49.962.268
• delež v vseh odhodkih	1,5	1,5	1,7	1,7	2,1	2,2	2,4	2,2
• delež v tekočih transferih	4,2	4,5	5,1	5,1	5,5	5,6	6,1	6,2
Tekoči transferi za plačilo cene vrtca, v odstotkih	157.523.063	192.841.339	211.120.342	226.256.762	254.129.294	251.278.364	243.163.744	245.311.411
• delež v vseh odhodkih	9,1	9,4	9,6	9,8	12,1	12,1	11,9	10,8
• delež v tekočih transferih	25,7	28,5	29,0	29,3	30,9	30,0	30,2	30,5
Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam, v odstotkih	66.131.775	68.050.027	71.904.410	75.317.030	76.584.504	76.427.540	74.894.903	75.454.772
• delež v vseh odhodkih	3,8	3,3	3,3	3,3	3,7	3,7	3,7	3,3
• delež v tekočih transferih	10,8	10,1	9,9	9,7	9,3	9,1	9,3	9,4
Tekoči transferi v javne zavode, v odstotkih	195.257.889	208.341.199	220.969.266	228.806.963	235.808.640	245.976.049	223.463.568	219.911.896
• delež v vseh odhodkih	11,3	10,2	10,1	9,9	11,2	11,8	11,0	9,7
• delež v tekočih transferih	31,9	30,8	30,4	29,6	28,7	29,3	27,7	27,4

Vir: podatki Ministrstva za finance.

Priloga 3: Podatki o tekočih transferih za zagotavljanje storitev prevozov učencev osnovnih šol v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012

Občina	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovnih šol v evrih	Delež tekočih transferov za prevoze v vseh odhodkih v odstotkih	Delež tekočih transferov za prevoze v vseh tekočih transferih v odstotkih	Število učencev (vozačev) (oktober 2012)	Tekoči transferi za prevoze na prebivalca občine v evrih	Tekoči transferi za prevoze na učenca osnovne šole v evrih (7)=(2)/(5)	Delež učencev (vozačev) med občani v odstotkih	Razpon cene na prevoženi kilometer za organiziran prevoz v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)/(5)	(6)	(7)
Bistrica ob Sotli	62.651	4,0	9,8	138	45	454	9,8	0,24 – 1,26
Cirkulane	82.761	2,4	11,6	124	36	667	5,4	0,71 – 2,65
Divača	202.393	3,7	11,8	125	52	1.619	3,2	2,32 – 3,89
Dobje	30.092	3,7	8,5	79	31	381	8,2	0,12 – 1,53
Gorje	35.857	1,2	3,9	73	12	491	2,5	0,84
Jezerско	51.671	5,5	21,2	45	82	1.148	7,1	3,96 – 4,67
Kostanjevica na Krki	77.397	2,9	8,6	133	32	582	5,5	0,13 – 5,90
Kostel	50.356	2,6	16,5	38	78	1.325	5,9	1,62 – 1,64
Ljubno	134.443	4,3	13,0	157	51	856	5,9	0,12 – 2,71
Loška dolina	141.070	3,6	11,2	250	36	564	6,5	2,51
Luče	101.839	4,0	17,0	93	67	1.095	6,1	2,18 – 5,58
Lukovica	180.820	3,7	8,8	191	33	947	3,4	1,40
Makole	89.303	4,6	13,8	132	44	677	6,5	0,36 – 5,38
Renče - Vogrsko	96.510	2,9	7,0	106	22	910	2,5	0,41 – 5,33
Sodražica	90.000	2,9	11,7	164	41	549	7,5	1,06 – 2,35
Sveta Ana	42.743	1,5	6,9	110	18	389	4,7	2,99

Občina	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovnih šol v evrih	Delež tekočih transferov za prevoze v vseh odhodkih v odstotkih	Delež tekočih transferov za prevoze v vseh tekočih transferih v odstotkih	Število učencev (vozačev) (oktober 2012)	Tekoči transferi za prevoze na prebivalca občine v evrih	Tekoči transferi za prevoze na učenca osnovne šole v evrih	Delež učencev (vozačev) med občani v odstotkih	Razpon cene na prevoženi kilometer za organiziran prevoz v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)/(5)	(6)	(7)
Sveti Tomaž	46.221	2,5	5,8	78	22	593	3,7	0,50 – 1,48
Vitanje	76.926	2,0	11,6	130	34	592	5,7	0,26 – 2,77
Vuzenica	164.489	6,1	10,3	129	60	1.275	4,7	5,31
Zavrč	60.850	3,7	12,2	99	35	615	5,7	0,55 – 1,50
Žirovnica	53.949	1,8	4,0	229	12	236	5,2	0,20 – 2,74
Žužemberk	316.919	5,5	18,2	306	69	1.036	6,7	0,55 – 4,87
Skupaj/povprečje	2.189.260/ 99.512	3,4	10,5	2929/ 133	38	747	5,1	0,12 – 5,90

Viri: podatki občin in Ministrstva za finance.

Priloga 4: Podatki o tekočih transferih za zagotavljanje institucionalnega varstva odraslih v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012

Občina	Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih v evrih	Povprečno letno število upravičencev	Povprečno letno plačilo na upravičenca v evrih	Povprečno mesečno plačilo na upravičenca v evrih	Povprečno letno plačilo na prebivalca občine v evrih	Delež upravičencev v prebivalcih občine v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(3)	(5)=(4)/12	(6)	(7)
Bistrica ob Sotli	27.550	5	5.510	459	20	0,4
Cirkulane	96.236	13	7.403	617	42	0,6
Divača	95.779	18	5.321	443	25	0,5
Dobje	43.191	6	7.199	600	45	0,6
Gorje	56.818	9	6.313	526	20	0,3
Jezersko	30.027	4	7.507	626	47	0,6
Kostanjevica na Krki	84.807	15	5.654	471	35	0,6
Kostel	35.577	6	5.929	494	55	0,9
Ljubno	116.724	17	6.866	572	44	0,6
Loška dolina	61.710	9	6.857	571	16	0,2
Luče	17.923	3	5.974	498	12	0,2
Lukovica	105.173	18	5.843	487	19	0,3
Makole	63.380	13	4.875	406	31	0,6
Renče - Vogrsko	81.320	11	7.393	616	19	0,3
Sodražica	98.804	13	7.600	633	45	0,6
Sveta Ana	81.150	9	9.017	751	35	0,4
Sveti Tomaž	79.455	9	8.828	736	38	0,4

Občina	Tekoči transferi za institucionalno varstvo odraslih v evrih	Povprečno letno število upravičencev	Povprečno letno plačilo na upravičenca v evrih	Povprečno mesečno plačilo na upravičenca v evrih	Povprečno letno plačilo na prebivalca občine v evrih	Delež upravičencev v prebivalcih občine v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(3)	(5)=(4)/12	(6)	(7)
Vitanje	44.667	7	6.381	532	20	0,3
Vuzenica	54.677	7	7.811	651	20	0,3
Zavrč	61.210	7	8.744	729	35	0,4
Žirovnica	26.141	4	6.535	545	6	0,1
Žužemberk	145.024	11	5.746 ⁴⁶	479	32	0,2
Skupaj/povprečje	1.507.343/ 68.516	214/9,7	7.044	587	26	0,4

Viri: podatki občin in Ministrstva za finance.

⁴⁶ Pri izračunu povprečnega letnega plačila na upravičenca ni upoštevan znesek 81.812 evrov, ki ga je občina plačala za oskrbnine v zavodih.

Priloga 5: Podatki o tekočih transferih za plačilo cene vrtca v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012

Občina	Tekoči transferi za plačilo cene vrtca v evrih	Povprečno število otrok v vrtcih	Povprečni letni odhodki na otroka v vrtcu v evrih	Delež otrok v vrtcih v prebivalcih občine v odstotkih	Tekoči transferi za plačilo cene vrtca na prebivalca v evrih	Razpon cen za prvo starostno obdobje v evrih	Razpon cen za drugo starostno obdobje v evrih
Bistrica ob Sotli	276.864	59	4.693	4,2	197	414 – 475	318 – 414
Cirkulane	240.190	65	3.695	2,8	104	423 – 469	279 – 345
Divača	436.244	158	2.761	4,1	112	413 – 487	302 – 343
Dobje	118.137	34	3.475	3,5	122	410 – 432	319 – 366
Gorje	435.346	117	3.721	4,1	151	397 – 505	314 – 362
Jezersko	61.307	19	3.227	3,0	97	/	/
Kostanjevica na Krki	331.992	100	3.320	4,1	137	448 – 586	334 – 368
Kostel	57.190	12	4.766	1,9	89	427 – 502	333 – 427
Ljubno	308.000	96	3.208	3,6	116	409 – 469	299 – 339
Loška dolina	406.419	133	3.056	3,4	105	425 – 456	305 – 355
Luče	128.041	37	3.461	2,4	85	409 – 433	299 – 345
Lukovica	857.737	281	3.052	5,1	155	396 – 580	310 – 490
Makole	223.696	62	3.608	3,0	110	403 – 455	292 – 340
Renče - Vogrsko	386.473	142	2.722	3,3	90	419 – 481	304 – 346
Sodražica	358.894	107	3.354	4,9	164	439 – 439	356 – 356

Občina	Tekoči transferi za plačilo cene vrtca v evrih	Povprečno število otrok v vrtcih	Povprečni letni odhodki na otroka v vrtcu v evrih	Delež otrok v vrtcih v prebivalcih občine v odstotkih	Tekoči transferi za plačilo cene vrtca na prebivalca v evrih	Razpon cen za prvo starostno obdobje v evrih	Razpon cen za drugo starostno obdobje v evrih
Sveta Ana	289.903	73	2.906 ⁴⁷	3,1	124	393 – 455	290 – 393
Sveti Tomaž	261.484	65	4.023	3,1	124	387 – 472	290 – 370
Vitanje	215.797	64	3.372	2,8	95	375 – 458	300 – 326
Vuzenica	343.003	85	4.035	3,1	126	408 – 458	324 – 354
Zavrč	146.826	45	3.263	2,6	84	403 – 479	266 – 338
Žirovnica	385.718	157	2.457	3,6	88	397 – 545	311 – 437
Žužemberk	668.487	205	3.261	4,5	146	383 – 485	320 – 347
Skupaj/povprečje	6.937.748/ 315.352	2116/96	3.279	3,7	121	375 – 586	266 – 490

Viri: podatki občin in Ministrstva za finance.

⁴⁷ Pri izračunu povprečnega letnega odhodka na otroka v vrtcu ni upoštevan znesek 76.931 evrov, ki ga je Občina Sveta Ana plačala za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev za otroke iz drugih občin, ki obiskujejo vrtec v Občini Sveta Ana, in 831 evrov za plačilo stroškov za dodatno strokovno pomoč.

Priloga 6: Podatki o tekočih transferih nepridobitnim organizacijam in ustanovam v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012

Občina	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v evrih	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na prebivalca v evrih
Bistrica ob Sotli	48.074	34
Cirkulane	74.151	32
Divača	135.068	35
Dobje	24.901	26
Gorje	71.181	25
Jezersko	46.442	73
Kostanjevica na Krki	71.211	29
Kostel	28.036	44
Ljubno	94.184	36
Loška dolina	154.105	40
Luče	64.888	43
Lukovica	140.426	25
Makole	49.794	24
Renče - Vogrsko	240.861	56
Sodražica	63.148	29
Sveta Ana	41.529	18
Sveti Tomaž	76.596	36
Vitanje	57.155	25
Vuzenica	121.288	44
Zavrč	59.004	34
Žirovnica	231.731	53
Žužemberk	11.843	3
Skupaj/povprečje	1.905.616/86.619	33

Viri: podatki občin in Ministrstva za finance.

Priloga 7: Podatki o tekočih transferih za financiranje političnih strank v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012

Občina	Tekoči transferi za financiranje političnih strank v evrih	Volilni sistem	Število upravičencev	Način dodelitve	Primerna poraba v evrih	Najvišji dovoljeni znesek za financiranje v evrih	Tekoči transferi za financiranje političnih strank na prebivalca v evrih
Bistrica ob Sotli	/	večinski	/	/	1.253.148	7.519	/
Cirkulane	3.416	večinski	5	0,13 evra/glas	1.665.348	9.992	1,48
Divača	3.117	proporcionalni	5	0,43 evra/glas	2.484.610	14.908	0,80
Dobje	/	večinski	/	/	712.999	4.278	/
Gorje	360	večinski	4	sorazmerno glede na dobljene glasove	1.890.505	11.343	0,13
Jezersko	/	večinski	/	/	659.671	3.958	/
Kostanjevica na Krki	/	večinski	/	/	1.628.159	9.769	/
Kostel	/	večinski	/	/	696.736	4.180	/
Ljubno	/	večinski	/	/	2.065.353	12.392	/
Loška dolina	5.000	proporcionalni	6	sorazmerno glede na dobljene glasove	2.496.673	14.980	1,29
Luče	/	večinski	/	/	1.705.130	10.231	/
Lukovica	/	proporcionalni	/	/	3.312.118	19.873	/
Makole	1.800	večinski	4	na število svetnikov	1.524.700	9.148	0,88
Renče - Vogrsko	1.781	proporcionalni	4	0,20 evra/glas	2.202.630	13.216	0,41

Občina	Tekoči transferi za financiranje političnih strank v evrih	Volilni sistem	Število upravičencev	Način dodelitve	Primerna poraba v evrih	Najvišji dovoljeni znesek za financiranje v evrih	Tekoči transferi za financiranje političnih strank na prebivalca v evrih
Sodražica	3.499	večinski	4	na število svetnikov	1.402.656	8.416	1,60
Sveta Ana	1.754	večinski	2	0,37 evra/glas	1.663.555	9.981	0,75
Sveti Tomaž	2.243	večinski	4	0,201 evra/glas (če stranka vloži zahtevek)	1.549.633	9.298	1,06
Vitanje	1.857	večinski	4	0,30 evra/glas	1.626.346	9.758	0,82
Vuzenica	2.160	večinski	8	sorazmerno glede na dobljene glasove	1.654.888	9.929	0,79
Zavrč	6.665	večinski	4	sorazmerno glede na dobljene glasove	1.110.880	6.665	3,83
Žirovnica	3.078	proporcionalni	6	0,25 evra/glas	2.324.342	13.946	0,70
Žužemberk	/	proporcionalni	/	/	3.383.589	20.302	/
Skupaj	36.730					234.082	

Viri: podatki občin in Ministrstva za finance.

Priloga 8: Podatki o tekočih transferih v javne zavode v občinah, vključenih v revizijo, v letu 2012

Občina	Tekoči transferi v javne zavode	Tekoči transferi v javne zavode na prebivalca
	v evrih	v evrih
Bistrica ob Sotli	131.737	94
Cirkulane	139.878	61
Divača	391.945	101
Dobje	100.753	104
Gorje	143.353	50
Jezersko	28.002	44
Kostanjevica na Krki	229.143	95
Kostel	94.186	146
Ljubno	161.263	61
Loška dolina	293.560	76
Luče	151.324	100
Lukovica	532.950	96
Makole	125.031	61
Renče - Vogrsko	312.398	72
Sodražica	100.658	46
Sveta Ana	171.420	73
Sveti Tomaž	210.244	100
Vitanje	96.782	43
Vuzenica	307.133	113
Zavrč	85.632	49
Žirovnica	338.610	77
Žužemberk	211.894	46
Skupaj/povprečje	4.357.896/198.086	76

Viri: podatki občin in Ministrstva za finance.

Priloga 9: Tekoči transferi na prebivalca občine po posameznih vrstah tekočih transferov, vključenih v revizijo, ter delež teh tekočih transferov v prihodkih na prebivalca občine v letu 2012

Občina	Prihodki iz balance prihodkov in odhodkov na prebivalca v evrih	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovnih šol v evrih	Tekoči transferi za institucionaln o varstvo odraslih v evrih	Tekoči transferi za plačilo cene vrtca v evrih	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v evrih	Tekoči transferi v javne zavode v evrih	Skupaj petr vrst tekočih transferov v evrih	Delež tekočih transferov v prihodkih na prebivalca v odstotkih (9)=(8)/(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Bistrica ob Sotli	1.302	45	20	197	34	94	390	29,9
Cirkulane	1.408	36	42	104	32	61	275	19,5
Divača	1.346	52	25	112	35	101	325	24,1
Dobje	951	31	45	122	26	104	328	34,4
Gorje	971	12	20	151	25	50	258	26,6
Jezersko	1.642	82	47	97	73	44	343	20,9
Kostanjevica na Krki	1.086	32	35	137	29	95	328	30,2
Kostel	3.094	78	55	89	44	146	412	13,3
Ljubno	1.119	51	44	116	36	61	307	27,5
Loška dolina	1.059	36	16	105	40	76	273	25,8
Luče	1.625	67	12	85	43	100	307	18,9
Lukovica	835	33	19	155	25	96	328	39,3
Makole	1.033	44	31	110	24	61	270	26,1
Renče - Vogrsko	882	22	19	90	56	72	259	29,4
Sodražica	1.422	41	45	164	29	46	325	22,9

Občina	Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov na prebivalca v evrih	Tekoči transferi za prevoze učencev osnovnih šol v evrih	Tekoči transferi za institucionaln o varstvo odraslih v evrih	Tekoči transferi za plačilo cene vrtca v evrih	Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v evrih	Tekoči transferi v javne zavode v evrih	Skupaj petr vrst tekočih transferov v evrih	Delež tekočih transferov v prihodkih na prebivalca v odstotkih (9)=(8)/(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
Sveta Ana	1.281	18	35	124	18	73	268	20,9
Sveti Tomaž	970	22	38	124	36	100	320	33,0
Vitanje	1.466	34	20	95	25	43	217	14,8
Vuzenica	987	60	20	126	44	113	363	36,8
Zavrč	791	35	35	84	34	49	237	30,0
Žirovnica	832	12	6	88	53	77	236	28,4
Žužemberk	1.294	69	32	146	3	46	296	22,9
Vse občine v Republiki Sloveniji	1.010	20	23	122	37	119	321	31,8
najnižji znesek/delež	/	12	6	84	3	43	217	13,3
najvišji znesek/delež	/	82	55	197	73	146	412	39,3

Viri: podatki občin in Ministrstva za finance.

*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