



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Mestne občine Nova Gorica



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost dela poslovanja Mestne občine

Nova Gorica

Številka: 324-1/2016/28
Ljubljana, 1. junija 2017

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Mestne občine Nova Gorica v letu 2015 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, investicijske odhodke in zadolževanje*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Mestne občine Nova Gorica v letu 2015 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, investicijske odhodke in zadolževanje.

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

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji; v poročilu o izvrševanju proračuna v prvem polletju ni predstavila vseh zahtevanih podatkov; ni šestmesečno poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; v kadrovskega načrtu ni prikazala vseh zahtevanih podatkov; pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- v treh postopkih dodelitve tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v razpisni dokumentaciji ni določila načina uporabe in pomena posameznih meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, iz dokumentacije pa ni razviden način ocenjevanja in vrednotenja (izplačila v letu 2015 v skupnem znesku 182.115 evrov); v štirih postopkih dodelitve tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam je predlog razdelitve sredstev podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi člani strokovne komisije; v postopku dodelitve tekočih transferov na področju tehnične kulture ocene vlog ni opravila na podlagi meril, ki so bila navedena v Odloku o sofinanciranju programov na področju tehnične kulture v Mestni občini Nova Gorica (izplačila v letu 2015 v skupnem znesku 50.000 evrov); v postopku dodelitve tekočih transferov na področju programov socialne dejavnosti je župan v komisijo za izbor programov in projektov s področja socialnih dejavnosti imenoval člana, ki sta bila s prejemnikoma sredstev interesno povezana v smislu poslovne povezanosti; sedmim prejemnikom je z neposredno pogodbo dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.295 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis;
- pri načrtovanju projekta gradnje objekta športne dvorane v Novi Gorici ni pripravila predinvesticijske zasnove; s pogodbo za najem s postopnim odkupom objekta športne dvorane v Novi Gorici je prevzela obveznosti nad dovoljenim obsegom; v pogodbi za najem s postopnim odkupom objekta športne dvorane v Novi Gorici podizvajalec ni naveden;
- pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz računa v znesku 23.095 evrov, je potrdila, še preden je bila storitev izvedena; dopustila je, da sta dela na objektu izvajala podizvajalca, ne da bi pridobila pogodbi, ki bi ju morala podizvajalca skleniti z izbranim ponudnikom, in ne da bi ju pisno potrdila; za dela, ki sta jih izvedla podizvajalca, od ponudnika ni pridobila računov oziroma situacij; pogodbo, sklenjeno med izvajalcem in podizvajalcem, je pridobila prepozno; finančno zavarovanje je pridobila z

- rokom veljavnosti, krajšim od zahtevanega; ni pridobila finančnega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti; z aneksom ni podaljšala roka izvedbe del; dokumentacijo po dokončanju del je pridobila prepozno; dopustila je, da je dela izvajal podizvajalec, preden ga je potrdila z aneksom;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; dolgoročno se je zadolžila s sklenitvijo pogodbe o obročnem odplačilu obveznosti v znesku 582.830 evrov, ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin, ki jih določata Zakon o financiranju občin in Pravilnik o postopkih zadolževanja občin; od dveh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni pridobila podatkov o stanju njune zadolženosti na dan 31. 12. 2015.

Računsko sodišče je Mestni občini Nova Gorica podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna.....	9
1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu.....	11
1.2.4 Odgovorna oseba	11
1.3 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	11
2. UGOTOVITVE	13
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA TER IZVRŠEVANJE PRORAČUNA	13
2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna.....	13
2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	14
2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev	14
2.1.4 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov	15
2.1.5 Prezemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let	15
2.2 TEKOČI TRANSFERI NEPRIDOBITNIM ORGANIZACIJAM IN USTANOVAM	16
2.2.1 Tekoči transferi na področju otroških in mladinskih programov in projektov	17
2.2.2 Tekoči transferi na področju tehnične kulture.....	18
2.2.3 Tekoči transferi na področju programov socialne dejavnosti	19
2.2.4 Tekoči transferi na področju programov športa.....	20
2.2.5 Tekoči transferi, dodeljeni z neposredno pogodbo	21
2.3 INVESTICIJSKI ODHODKI.....	21
2.3.1 Pridobivanje nepremičnega premoženja.....	22
2.3.1.1 Finančni najem športne dvorane.....	22
2.3.2 Javna naročila pri investicijskih odhodkih	26
2.3.2.1 Sanacija strehe Vrtca Kekec	29
2.3.2.2 Nabava programske opreme.....	29
2.3.2.3 Izgradnja kanalizacije Branik–Vas.....	30
2.3.2.4 Gradnja in zunanja ureditev Varstveno-delovnega centra Nova Gorica.....	31
2.3.2.5 Gradnja telovadnice Osnovne šole Dornberk	32

2.3.2.6	Izgradnja kanalizacijskega omrežja Nova Gorica in Šempeter - Vrtojba.....	33
2.3.2.7	Izvedba ekološkega otoka.....	34
2.3.2.8	Odstranitev starega podpornega zidu.....	34
2.4	ZADOLŽEVANJE	34
2.4.1	Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine	34
2.4.2	Likvidnostno zadolževanje.....	36
2.4.3	Pogodba o obročnem odplačilu obveznosti.....	37
2.4.4	Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.....	37
2.4.5	Poročanje o zadolžitvi.....	39
2.4.6	Primerjava stanja dolga	39
3.	MNENJE	41
4.	PRIPOROČILA	43

1. UVOD

Revizijo pravilnosti dela poslovanja Mestne občine Nova Gorica (v nadaljevanju: občina) v letu 2015 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 18. 1. 2016.

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

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, investicijske odhodke in zadolževanje. Obdobje, za katero smo preverili pravilnost dela poslovanja občine, je leto 2015.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2015 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, investicijske odhodke in zadolževanje.

Podlago za revidiranje predstavlja realiziran proračun občine za leto 2015.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-1/2016/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁵	31.798
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	32 članov
• nadzorni odbor	5 članov

Občina ima 19 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica 12 javnih zavodov, dveh javnih podjetij in javnega sklada ter soustanoviteljica osmih javnih zavodov, javnega podjetja in javnega sklada.

1.2.2 Podatki iz zaključnega računa proračuna

Podatki iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 in primerjava z letom 2014 so prikazani v tabeli 2.

⁵ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 1. 1. 2016], 7. 6. 2016.

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Tabela 2: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 in zaključnega računa proračuna občine za leto 2014

Postavka	Realizacija v letu 2015		Realizacija v letu 2014		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	17.730.574	38,9	20.296.226	59,5	87
Nedavčni prihodki	11.336.959	24,9	7.166.308	21,0	158
Kapitalski prihodki	216.251	0,5	146.089	0,4	148
Prejete donacije	20.324	0,0	10.498	0,0	194
Transferni prihodki	16.050.201	35,2	5.961.003	17,5	269
Prejeta sredstva iz Evropske unije	206.759	0,5	539.157	1,6	38
Vsi prihodki BPO	45.561.068	100,0	34.119.281	100,0	134
Tekoči odhodki	8.719.832	19,3	11.943.690	28,1	73
Tekoči transferi	12.022.162	26,6	12.671.355	29,8	95
Investicijski odhodki	23.552.205	52,1	16.453.877	38,7	143
Investicijski transferi	894.683	2,0	1.422.417	3,4	63
Vsi odhodki BPO	45.188.882	100,0	42.491.339	100,0	106
Proračunski presežek, primanjkljaj	372.186	/	(8.372.057)	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	39.750	/	23.547	/	169
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	121.716	/	621.716	/	20
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	(81.966)	/	(598.169)	/	/
C. Račun financiranja					
Zadolževanje	1.208.633	/	3.576.072	/	34
Odplačila dolga	1.327.116	/	595.000	/	223
Saldo računa financiranja	(118.483)	/	2.981.072	/	/
Sprememba stanja na računih	171.737	/	(5.989.154)	/	/

Vira: Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2014⁷ in Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2015⁸.

⁷ Uradni list RS, št. 25/15.

⁸ Uradni list RS, št. 29/16.

1.2.3 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu

Informacije o sprejetih proračunskih aktih občine za leto 2015 so predstavljene v tabeli 3.

Tabela 3: Proračunski akti za leto 2015

Akt	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem listu RS, št.
Sklep o začasnem financiranju Mestne občine Nova Gorica v obdobju 1. 1.–31. 3. 2015	10. 12. 2014	91/14
Odlok o proračunu Mestne občine Nova Gorica za leto 2015	5. 2. 2015	9/15
Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2015-I	21. 5. 2015	39/15
Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2015-II	5. 11. 2015	88/15
Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2015	7. 4. 2016	29/16

1.2.4 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Matej Arčon, župan občine.

1.3 Obrazložitev revizije

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

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna;
- tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam;
- investicijski odhodki;
- zadolževanje.

Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa ter izvrševanje proračuna in so navedeni v revizijskih programih. Podrobne revizijske programe smo uporabili na nestatistično določenem vzorcu izplačil in poslovnih dogodkov. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2015, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so

vplivali na poslovanje občine v letu 2015. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna

2.1.1 Sestava in obrazložitve proračuna in zaključnega računa proračuna

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih.

Pri sestavi zaključnega računa proračuna se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določilih 96. člena ZJF zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹⁰.

2.1.1.a V tretjem odstavku 13. člena ZJF je določeno, da je sestavni del obrazložitve proračuna tudi načrt delovnih mest z obrazložitvami. V drugem odstavku 42. člena Zakona o javnih uslužbencih¹¹ (v nadaljevanju: ZJU) je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let, v drugem odstavku 44. člena ZJU pa je določeno, da kadrovski načrt v občini sprejme župan.

Sestavni del proračuna občine za leto 2015 je kadrovski načrt občine za leto 2015 z obrazložitvami, ki prikazuje število zaposlenih na dan 31. 12. 2013, število zaposlenih na dan 31. 12. 2014 in predlog dovoljenega števila zaposlenih na dan 31. 12. 2015. Kadrovski načrt pa ne prikazuje načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2016, kar je v neskladju z drugim odstavkom 42. člena ZJU.

Ukrep občine

Kadrovski načrt občine za leti 2016 in 2017, ki je sestavni del proračuna občine za leto 2016, prikazuje število zaposlenih na dan 31. 12. 2015, predlog dovoljenega števila zaposlenih na dan 31. 12. 2016 in predlog dovoljenega števila zaposlenih na dan 31. 12. 2017.

⁹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

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

¹¹ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

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

Občina proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju s 3. členom Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in tretjim odstavkom 96. člena ZJF.

Ukrep občine

Mestni svet je 20. 4. 2017 sprejel Zaključni račun proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2016, ki je pripravljen tudi po funkcionalni klasifikaciji.

2.1.2 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

V 63. členu ZJF je določeno, da župan poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, določena pa je tudi vsebina polletnega poročila.

Poročilo o realizaciji proračuna Mestne občine Nova Gorica v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2015 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2015) je bilo pripravljeno julija 2015, mestni svet pa se je z njim seznanil na 9. seji mestnega sveta 24. 9. 2015.

2.1.2.a Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2015 ni popolno, saj vsebuje le poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov v prvi polovici leta 2015, kratko obrazložitev glede zadolževanja ter oceno realizacije do konca leta, ki pa je navedena le v obrazložitvah nekaterih proračunskih postavk, ne vsebuje pa poročila o presežku ali primanjkljaju, ocene realizacije do konca leta (ocena realizacije do konca leta je navedena le v obrazložitvah nekaterih proračunskih postavk), podatkov o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz poroštev ter predloga potrebnih ukrepov, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

2.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev

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

2.1.3.a Župan je v skladu z 8. členom Odloka o proračunu Mestne občine Nova Gorica za leto 2015 (v nadaljevanju: odlok o proračunu občine za leto 2015) prerazporejal proračunska sredstva s pisnimi sklepi. V poročilu o realizaciji proračuna v prvem polletju 2015 je v uvodu navedeno le, da je župan po rebalansu proračuna sprejel sklep o prerazporeditvi sredstev med proračunskimi postavkami, s katerim so

¹² Uradni list RS, št. 43/00.

se skladno z omejitvami uskladile pravice porabe na nekaterih proračunskih postavkah zaradi izvrševanja proračuna. V uvodu obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 je navedeno le, da je župan med letom sprejel več prerazporeditev sredstev med proračunskimi postavkami. Niti v poročilu o realizaciji proračuna v prvem polletju 2015 niti v zaključnem računu proračuna občine za leto 2015 ali v drugem dokumentu pa občina ni poročala o vsebini izvršenih prerazporeditev oziroma vsaj o skupnem znesku vseh izvršenih prerazporeditev.

Občina ni šestmesečno poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev, kar je v neskladju z drugim odstavkom 38. člena ZJF.

Ukrepi občine

Sestavni del Zaključnega računa proračuna Mestne občine Nova Gorica za leto 2016 je tudi pregled opravljenih prerazporeditev v letu 2016.

2.1.4 Določanje obsega izdatkov neposrednih uporabnikov

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

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

Ukrepi občine

Župan je 20. 3. 2017 sprejel sklep, s katerim je določil obseg izdatkov za obdobje od aprila do junija 2017, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati svoje obveznosti.

2.1.5 Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

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

Odlok o proračunu občine za leto 2015 v 11. členu določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti v letu 2015, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za investicijske odhodke in investicijske transfere ne sme presegati 50 odstotkov pravic porabe v veljavnem finančnem načrtu posameznega neposrednega uporabnika, skupni obseg prevzetih obveznosti v letu 2015, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za

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

blago in storitve ter tekoče transfere pa ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v veljavnem finančnem načrtu posameznega neposrednega uporabnika. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov, pogodbe za nabavo blaga in storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov, za obveznosti, povezane z zadolževanjem in upravljanjem z občinskim dolgom, ter za obveznosti po pogodbah iz namenskih sredstev Evropske unije (v nadaljevanju: EU) oziroma s pripadajočih postavk slovenske udeležbe. Prevzete obveznosti se vključijo v finančni načrt proračunskega uporabnika, obveznosti za večletne projekte pa tudi v NRP.

2.1.5.a Občina nima vzpostavljenega sistema spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato ni mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na dan 31. 12. 2015 ne presega obsega, določenega v 11. členu odloka o proračunu občine za leto 2015. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je v letu 2016 s programsko posodobitvijo začela spremljati prevzete obveznosti iz investicij, kreditov in drugih obveznosti tudi za prihodnja leta. Občina je 10. 5. 2017 izdelala opis poslovnega procesa priprave proračuna občine, rebalansa proračuna občine, polletnega poročila o realizaciji proračuna občine in zaključnega računa proračuna občine.

2.2 Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 so tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam izkazani v znesku 1.222.108 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, so v letu 2015 znašali 1.309.905 evrov, kar predstavlja 2,9 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2015. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točkah 2.2.1.c, 2.2.3.d, 2.2.4.b in 2.2.5.b tega poročila.

Najpomembnejši tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2015 so bili tekoči transferi na področju športa v znesku 347.528 evrov, tekoči transferi za izvajanje programa javnih del v znesku 222.652 evrov, tekoči transferi za izvajanje programov visokega šolstva v znesku 96.475 evrov, tekoči transferi na področju programov socialne dejavnosti v znesku 87.001 evro, tekoči transferi na področju tehnične kulture v znesku 50.000 evrov ter tekoči transferi na področju otroških in mladinskih programov in projektov v znesku 48.447 evrov.

Pri dodeljevanju transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam mora občina upoštevati določila 12. poglavja Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), po katerih se sredstva praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so za sklenitev neposredne pogodbe izpolnjeni vsi predpisani pogoji. V 215. členu pravilnika o postopkih je določeno, da se pravilnik ne uporablja, če je postopek za dodelitev sredstev tekočih transferov urejen s posebnim zakonom ali podzakonskim predpisom.

¹⁴ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

Občina je v letu 2015 za dodelitev tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam izvedla devet javnih razpisov.

2.2.1 Tekoči transferi na področju otroških in mladinskih programov in projektov

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju otroških in mladinskih programov in projektov so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v znesku 47.123 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju otroških in mladinskih programov in projektov, so v letu 2015 znašali 48.447 evrov, kar predstavlja 3,7 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2015. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.2.1.c tega poročila.

Občina je 27. 3. 2015 objavila Javni razpis za sofinanciranje otroških in mladinskih programov in projektov v Mestni občini Nova Gorica v letu 2015¹⁵ (v nadaljevanju: javni razpis za otroške in mladinske programe). Na podlagi javnega razpisa za otroške in mladinske programe je občina z desetimi prejemniki sklenila pogodbe o sofinanciranju programov v letu 2015 ter jim izplačala 45.114 evrov¹⁶.

2.2.1.a Razpisna dokumentacija za otroške in mladinske programe je vsebovala merila za sofinanciranje prijavljenih programov in projektov, ki so sestavni del Odloka o sofinanciranju otroških in mladinskih programov in projektov v Mestni občini Nova Gorica¹⁷, ki ga je sprejel mestni svet. Pri posameznem merilu (kot na primer utemeljenost in pomen programa/projekta, inovativnost programa/projekta, program/projekt pripomore k večji raznovrstnosti in prepoznavnosti otroške in mladinske ponudbe v občini) je bilo navedeno največje število točk, ki jih je mogoče doseči pri izpolnjevanju posameznega merila, nista pa bila določena način uporabe in pomen posameznih meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, zato tudi ni mogoče ugotoviti, kako je komisija uporabila oziroma na kakšen način je določila znesek sofinanciranja za dodeljena in izplačana sredstva, to je 45.114 evrov. Navedeno je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.2.1.b Drugi odstavek 225. člena pravilnika o postopkih določa, da komisija na podlagi ocene vlog pripravi predlog prejemnikov sredstev, ki ga podpišejo predsednik in člani komisije.

Strokovna komisija je pripravila predlog prejemnikov sredstev, ki ga je podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi člani strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih.

2.2.1.c Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam ter tekočih transferov v javne zavode v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015. Občina je na podlagi javnega razpisa za otroške in

¹⁵ Uradni list RS, št. 21/15.

¹⁶ Razlika v znesku 3.333 evrov do celotnega zneska tekočih transferov, ki so po vsebini tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju otroških in mladinskih programov in projektov, se nanaša na dodeljena sredstva na podlagi javnega razpisa v letu 2014, ki so bila izplačana v letu 2015.

¹⁷ Uradni list RS, št. 108/12, 90/13.

mladinske programe Centru za socialno delo Nova Gorica za izvedbo programa Prostovoljno socialno delo dodelila 1.324 evrov, ki jih je napačno evidentirala na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode namesto na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom in drugim odstavkom 1. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁸ (v nadaljevanju: PEKN), ki določa, da neposredni uporabniki izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu. Zaradi napačnega izkazovanja so tekoči transferi v javne zavode precenjeni za 1.324 evrov, tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam pa podcenjeni za enak znesek.

2.2.2 Tekoči transferi na področju tehnične kulture

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju programov tehnične kulture so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v znesku 50.000 evrov, kar predstavlja 3,8 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2015.

Občina je 27. 3. 2015 objavila Javni razpis za sofinanciranje programov na področju tehnične kulture v Mestni občini Nova Gorica v letu 2015¹⁹ (v nadaljevanju: javni razpis za tehnično kulturo). Na podlagi javnega razpisa za tehnično kulturo je občina z 12 prejemniki sklenila pogodbe o sofinanciranju programov tehnične kulture za leto 2015 ter jim izplačala 50.000 evrov. V tem javnem razpisu je bilo določeno, da bo občina programe tehnične kulture sofinancirala na podlagi Odloka o sofinanciranju programov na področju tehnične kulture v Mestni občini Nova Gorica²⁰, ki ga je sprejel mestni svet.

2.2.2.a Razpisna dokumentacija za tehnično kulturo je vsebovala šest meril za sofinanciranje prijavljenih programov (število članov društva s stalnim prebivališčem na območju občine, finančna konstrukcija programa, kakovost in obseg programa, organizacija tekmovanj, udeležba na tekmovanjih in status društva, ki deluje v javnem interesu) ter največje število točk, ki jih je mogoče doseči pri izpolnjevanju posameznega merila. Merila so sestavni del Odloka o sofinanciranju programov na področju tehnične kulture v Mestni občini Nova Gorica. Merilo kakovost in obseg programa, kjer je bilo mogoče zbrati 60 odstotkov točk, je občina podrobneje opisala z navedbo največjega števila točk, ki jih je mogoče doseči (na primer obsežnost in zahtevnost do 60 točk, izvirna zasnova in celovitost do 20 točk, ustvarjalni pristop in negovanje tradicije do 20 točk), ni pa določila načina uporabe in pomena tega merila, s pomočjo katerega se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, zato tudi ni mogoče ugotoviti, kako je komisija uporabila merila oziroma na kakšen način je določila znesek sofinanciranja za dodeljena in izplačana sredstva, to je 50.000 evrov. Navedeno je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.2.2.b Strokovna komisija je pripravila predlog prejemnikov sredstev, ki ga je podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi člani strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih.

¹⁸ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15.

¹⁹ Uradni list RS, št. 21/15.

²⁰ Uradni list RS, št. 108/12, 90/13, 19/15.

2.2.3 Tekoči transferi na področju programov socialne dejavnosti

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju socialne dejavnosti so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v znesku 85.215 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju programov socialne varnosti, so v letu 2015 znašali 87.001 evro, kar predstavlja 6,6 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2015. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.2.3.d tega poročila.

Občina je 27. 3. 2015 na svoji spletni strani²¹ objavila Javni razpis za sofinanciranje programov in projektov s področja socialne dejavnosti v Mestni občini Nova Gorica v letu 2015. Na podlagi tega javnega razpisa je občina s 44 prejemniki sklenila pogodbe o sofinanciranju programov in projektov s področja socialne dejavnosti za leto 2015 in jim izplačala 87.001 evro.

2.2.3.a Postopek dodelitve sredstev prejemnikom je vodila petčlanska komisija za izbor programov in projektov s področja socialnih dejavnosti v občini, ki jo je imenoval župan s sklepom 18. 3. 2015. Predsednica komisije je bila članica upravnega odbora Goriškega osteološkega društva, eden izmed članov komisije pa je bil zaposlen na Centru za socialno delo Nova Gorica. Goriško osteološko društvo in Center za socialno delo Nova Gorica sta se prijavila na javni razpis, na podlagi katerega jima je občina v letu 2015 dodelila in nakazala sredstva v skupnem znesku 4.764 evrov.

Župan je v komisijo imenoval člana, ki sta bila s prejemnikoma sredstev interesno povezana v smislu poslovne povezanosti, kar je v neskladju s četrnim odstavkom 218. člena pravilnika o postopkih, ki določa, da predsednik in člani komisije ne smejo biti interesno povezani s prejemniki sredstev.

Ukrepi občine

Župan je 20. 3. 2017 izdal sklep za razrešitev članov strokovne komisije, ki sta interesno povezana s prejemniki sredstev. Občina je pripravila osnutek izjave, ki jo bodo morali podpisati novi člani komisije pred imenovanjem in z njo potrditi, da niso v nikakršni interesni povezavi s potencialnimi prejemniki sredstev.

2.2.3.b Razpisna dokumentacija za socialne dejavnosti je vsebovala merila za sofinanciranje prijavljenih programov, ki so sestavni del Odloka o sofinanciranju programov in projektov s področja socialne dejavnosti v Mestni občini Nova Gorica²², ki ga je sprejel občinski svet. Pri posameznemu merilu je bilo navedeno največje število točk, ki jih je mogoče doseči pri izpolnjevanju posameznega merila, ni pa bil določen način uporabe in pomen posameznih meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, zato tudi ni mogoče ugotoviti, kako je komisija uporabila merila oziroma na kakšen način je določila znesek sofinanciranja za dodeljena in izplačana sredstva, to je 87.001 evro. Navedeno je v neskladju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika o postopkih, ki določa obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

2.2.3.c Strokovna komisija je pripravila predlog prejemnikov sredstev, ki ga je podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi člani strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih.

²¹ [URL: <http://www.nova-gorica.si/za-obcane/razpisi/zakljuceni-razpisi/2015033008421373/>], 4. 10. 2016.

²² Uradni list RS, št. 108/12, 11/15.

2.2.3.d Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam in tekočih transferov javnim zavodom v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015. Občina je izplačana sredstva Centru za socialno delo Nova Gorica za izvedbo programa Medgeneracijsko središče v znesku 1.325 evrov in Varstveno-delovnemu centru Nova Gorica za izvedbo programa Skupina za pomoč osebam s pridobljeno možgansko poškodbo v znesku 462 evrov napačno evidentirala na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode namesto na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom in drugim odstavkom 1. člena PEKN. Zaradi napačnega izkazovanja so tekoči transferi v javne zavode precenjeni za 1.787 evrov, tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam pa podcenjeni za enak znesek.

2.2.4 Tekoči transferi na področju programov športa

Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa so v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 izkazani v skupnem znesku 261.572 evrov. Tekoči transferi, ki po vsebini predstavljajo tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam na področju športa, so v letu 2015 znašali 345.859 evrov, kar predstavlja 26,4 odstotka vseh tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v letu 2015. Na napačno izkazovanje opozarjamo v točki 2.2.4.b tega poročila.

Občina je 27. 2. 2015 objavila Javni razpis za sofinanciranje programov športa v Mestni občini Nova Gorica za leto 2015²³. Na podlagi tega javnega razpisa je občina z 51 prejemniki sklenila pogodbe o sofinanciranju športnih programov ter jim izplačala 347.528 evrov.

2.2.4.a Strokovna komisija je pripravila predlog prejemnikov sredstev, ki ga je podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi člani strokovne komisije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 225. člena pravilnika o postopkih.

2.2.4.b Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam, tekočih transferov posameznikom in tekočih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015. Občina je izplačana sredstva za sofinanciranje programa profesionalnih trenerjev v znesku 85.957 evrov, ki so bila dodeljena športnim društvom, napačno evidentirala na kontu 4119 – Drugi transferi posameznikom namesto na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Občina je izplačana sredstva Športnemu društvu Sonček Solkan v znesku 1.670 evrov na podlagi pogodbe o izvajanju javnega dela napačno evidentirala na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam namesto na kontih skupine 40 – Tekoči odhodki. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom in drugim odstavkom 1. člena PEKN. Zaradi napačnega izkazovanja so drugi transferi posameznikom precenjeni za 85.957 evrov, tekoči odhodki podcenjeni za 1.670 evrov, tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam pa podcenjeni za 84.287 evrov.

²³ Uradni list RS, št. 12/15

2.2.5 Tekoči transferi, dodeljeni z neposredno pogodbo

Pri dodeljevanju transferov mora občina upoštevati ZJF in na njegovi podlagi izdano Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog²⁴ (v nadaljevanju: uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev) ter pravilnik o postopkih.

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. Pravilnik o postopkih pa v 12. poglavju določa postopek dodelitve sredstev za primere, ko se sredstva ne dodeljujejo na podlagi ZJF in uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev. Tudi po določilih pravilnika o postopkih se tekoči transferi praviloma dodeljujejo z javnim razpisom, razen če so za sklenitev neposredne pogodbe izpolnjeni vsi predpisani pogoji.

2.2.5.a Občina je v letu 2015 sedmim prejemnikom z neposredno pogodbo dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.295 evrov, in sicer:

- DRUŠTVU UPOKOJENCEV PRVAČINA 500 evrov,
- Zavodu Kinokašča 500 evrov,
- KAJAK KLUBU SOŠKE ELEKTRARNE 1.000 evrov,
- KULTURNEMU DRUŠTVU "SLAVEC" SOLKAN 300 evrov,
- DRUŠTVU SOŠKA FRONTA 1915–1917 500 evrov,
- KULTURNEMU DRUŠTVU ŽENSKI PEVSKI ZBOR ROŽE NOVA GORICA 495 evrov,
- KULTURNEMU DRUŠTVU UPOL 1.000 evrov,

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

2.2.5.b Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, občino opozarjamo na napačno izkazovanje tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam in tekočih transferov v javne zavode v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015. Občina je sredstva za sofinanciranje slovesnosti ob 50. obletnici porodnišnice, izplačana SPLOŠNI BOLNIŠNICI DR. FRANCA DERGANCA Nova Gorica, v znesku 400 evrov napačno evidentirala na kontu 4133 – Tekoči transferi v javne zavode namesto na kontu 4120 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam. Navedeno ravnanje je v neskladju s prvim odstavkom in drugim odstavkom 1. člena PEKN. Zaradi napačnega izkazovanja so tekoči transferi v javne zavode precenjeni za 400 evrov, tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam pa podcenjeni za enak znesek.

Ukrepi občine

Občina je 10. 5. 2017 izdelala opis poslovnega procesa dodeljevanja tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v Mestni občini Nova Gorica.

2.3 Investicijski odhodki

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 so investicijski odhodki izkazani v skupnem znesku 23.552.205 evrov, kar predstavlja 52,1 odstotka vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2015.

²⁴ Uradni list RS, št. 56/11.

2.3.1 Pridobivanje nepremičnega premoženja

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 so investicijski odhodki za nakup nepremičnega premoženja izkazani v skupnem znesku 1.143.926 evrov, kar predstavlja 4,9 odstotka vseh investicijskih odhodkov občine v letu 2015.

2.3.1.1 Finančni najem športne dvorane

Občina je z Ministrstvom za šolstvo, znanost in šport²⁵ (v nadaljevanju: ministrstvo za šolstvo) v letu 2004 na podlagi Zakona o javnih naročilih²⁶ izvedla postopek oddaje javnega naročila za najem s postopnim odkupom (leasing) objekta športne dvorane v Novi Gorici (v nadaljevanju: športna dvorana) po odprtem postopku in s ponudnikom HYPO LEASING KOPER, d. o. o.²⁷ (v nadaljevanju: družba Hypo Leasing) 6. 8. 2004 sklenila pogodbo za najem s postopnim odkupom športne dvorane (v nadaljevanju: leasing pogodba). V leasing pogodbi je med drugim določeno:

- družba Hypo Leasing se zaveže zgraditi opremljen objekt športne dvorane, komunalne priključke in urediti okolje objekta v skladu s projektno dokumentacijo, pravnomočnim gradbenim dovoljenjem²⁸, ponudbo izvajalca²⁹ in razpisnimi pogoji;
- občina in ministrstvo za šolstvo najmeta opremljeno novozgrajeno športno dvorano v izmeri 7.352 kvadratnih metrov neto zazidalnih površin in zunanje ureditve na zemljiščih³⁰, ki so v lasti občine in ministrstva za šolstvo in za katera sta občina in ministrstvo za šolstvo najemodajalcu podelila stavbno pravico za obdobje od začetka gradnje do izteka trajanja najema;
- leasing pogodba je sklenjena za deset let oziroma 120 mesecev od prevzema športne dvorane, to je do 1. 9. 2015;
- od primopredaje športne dvorane do izteka najemnega razmerja najemnika s postopnim odkupom odkupita, najemodajalec pa proda športno dvorano, ki je predmet najema;
- najemnika bosta plačevala pogodbeno ceno v medsebojno dogovorjenem deležu (delež občine znaša 47 odstotkov); pogodbeno ceno opremljene športne dvorane je seštevek vseh obrokov najemnin za najem športne dvorane za ves čas trajanja najema in znaša za občino 3.573.606 tisoč tolarjev (14.964.318 evrov³¹);

²⁵ Na podlagi 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 123/04) je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za šolstvo in šport. Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) je Ministrstvo za šolstvo in šport nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 21/13) pa kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

²⁶ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

²⁷ Subjekt je bil izbrisan iz sodnega registra 17. 1. 2006.

²⁸ Št. 351-714/2002-8-7, izdano občini.

²⁹ Ponudba družbe PRIMORJE, d. d. (v nadaljevanju: družba Primorje) št. 18808 z dne 11. 6. 2004. Družba Hypo Leasing je v ponudbi navedla podizvajalca družbo Primorje, s katerim naj bi sodelovala pri izvedbi projekta gradnje športne dvorane.

³⁰ S parcelnimi št. 657/5, 657/8, 657/13, 657/20, 657/21, 1961, 1960, 657/10, 613/3, 657/22 in 1959, k. o. Nova Gorica.

³¹ Kadar je v besedilu revizijskega poročila navedena denarna enota tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 11. 6. 2004 po tečaju zamenjave en evro je 238,81 tolarja.

- mesečna najemnina za športno dvorano znaša za občino 10.580 tisoč tolarjev (44.304 evre³²); višina najemnine se od dneva primopredaje najete športne dvorane letno usklajuje na podlagi *EURIBOR*³³; v najemnino so vključeni vrednost opremljene športne dvorane, ki je fiksna in nespremenljiva (izgradnja po sistemu funkcionalni ključ), stroški financiranja (obresti), stroški investicijskega vzdrževanja, stroški zavarovanja objekta, davki in morebitni ostali stroški.

K leasing pogodbi je bilo sklenjenih 14 aneksov³⁴. Končna pogodbeni vrednost je znašala 14.959.176 evrov. Primopredaja športne dvorane občini in ministrstvu za šolstvo je bila opravljena 22. 11. 2005.

V letu 2015 je občina plačala skupaj 518.795 evrov obveznosti po leasing pogodbi. Na dan 31. 12. 2015 je preostala obveznost občine iz leasing pogodbe znašala 43.221 evrov.

V zvezi s preveritvijo finančnega najema športne dvorane izpostavljam naslednje omejitve, ki so vplivale na njeno izvedbo:

- nismo presojali pravilnosti izvedbe predhodnih postopkov glede pripravljanih dejanj (izdelava študij, projektov in podobno);
- nismo presojali razmerja med najemodajalcem in podizvajalcem, ki je gradil športno dvorano;
- postopka pridobivanja gradbenega dovoljenja in uporabnega dovoljenja nista bila predmet preveritve.

2.3.1.1.a Občina je v okviru priprave in izvedbe projekta gradnje športne dvorane izdelala oziroma pridobila naslednje dokumente investicijske dokumentacije:

- oktobra 1998 dokument Investicijski program za Športno dvorano v Novi Gorici³⁵ (v nadaljevanju: IP za športno dvorano);
- januarja 2002 Dokument identifikacije investicijskega projekta za športno dvorano Nova Gorica (v nadaljevanju: DIIP za športno dvorano);
- januarja 2002 Novelacijo investicijskega programa Športna dvorana v Novi Gorici³⁶ (v nadaljevanju: novelacija IP za športno dvorano), ki jo je mestni svet sprejel 31. 1. 2002; novelacija IP za športno dvorano je bila dopolnjena marca 2004.

³² Preračun po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 11. 6. 2004 po tečaju zamenjave en evro je 238,81 tolarja.

³³ *EURIBOR* (angl.: *Euro Interbank Offered Rate*) – medbančna ponujena obrestna mera znotraj območja evra.

³⁴ Zaradi podaljšanja roka za predajo športne dvorane na 9. 9. 2005, dogovorjenih več in manj del, pri čemer se pogodbeni vrednost ni spremenila, plačila pogodbene kazni družbe Hypo Leasing zaradi nepravočasno opravljene primopredaje športne dvorane, podaljšanja veljavnosti bančne garancije za dobro izvedbo pogodbениh obveznosti, izvedbe sprememb požarnega reda in varnosti objekta, uskladitve obrestne mere ter mesečne najemnine, zmanjšanja vrednosti del in opreme v skupni vrednosti 26.000 tisoč tolarjev (108.510 evrov – preračun po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 26. 8. 2005 po tečaju zamenjave en evro je 239,57 tolarja), spremembe deleža lastništva prostorov športne dvorane, uskladitve finančnih podatkov zaradi zamika izvedbe prerazporeditve prostorov in določitve protikorupcijske klavzule.

³⁵ Dokument je izdelala družba PROBIRO PODJETJE ZA INŽENIRING, d. o. o.

³⁶ Dokument je izdelala družba PROJEKT, d. d., NOVA GORICA.

Ocenjena vrednost investicije je v DIIP za športno dvorano znašala 3.129.556 tisoč tolarjev po tekočih cenah (14.097.734 evrov³⁷), v novelaciji IP za športno dvorano pa se je povečala na 3.218.410 tisoč tolarjev (13.525.004 evre³⁸). Občina je projekt odkupa športne dvorane prvič vključila v NRP v proračunu za leto 2004.

Potrjen investicijski projekt je po določilih 16. točke 3. člena ZJF investicijski projekt, ki je potrjen s sklepom investitorja in je pripravljen na podlagi predpisane investicijske dokumentacije, veljaven investicijski projekt pa je po določilih 17. točke 3. člena ZJF investicijski projekt, ki je vključen v NRP. ZJF v 12. členu določa, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Po določilih 2. točke drugega odstavka 22. člena ZJF mora biti pri pripravi skupnega NRP posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove. Vsebino in vrste investicijske dokumentacije ter postopke in merila za ugotavljanje učinkovitosti, ki so podlaga za odločanje o investicijah in so med pogoji za pričetek oddaje javnega naročila, je v času sklenitve leasing pogodbe in ustanovitve stavbne pravice v letu 2004 določala Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja³⁹ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji). Uredba o enotni metodologiji je v tretji alineji 3. točke prvega odstavka 4. člena določala, da je potrebno za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 tisoč tolarjev (2.086.463 evrov⁴⁰) zagotoviti DIIP, predinvesticijsko zasnovo in IP. Obvezna vsebina DIIP, predinvesticijske zasnove in IP je predpisana v 8. členu, 9. členu in 10. členu uredbe o enotni metodologiji. Zahteve DIIP po določilih 8. člena uredbe o enotni metodologiji so tudi analiza sedanjega stanja (razlogov za investicijo), opredelitev ciljev investicije, ugotovitev različnih variant ter ugotovitev smiselnosti in možnosti izdelave predinvesticijske zasnove oziroma IP.

Občina je pri načrtovanju investicije pripravila DIIP za športno dvorano, IP za športno dvorano ter njegovo novelacijo. Ob upoštevanju ocenjene vrednosti investicije v DIIP za športno dvorano, ki je znašala 3.129.556 tisoč tolarjev (14.097.734 evrov), bi morala občina pripraviti tudi predinvesticijsko zasnovo. Občina v fazi načrtovanja športne dvorane ni pripravila predinvesticijske zasnove, kar je v neskladju s tretjo alinejo 3. točke prvega odstavka 4. člena uredbe o enotni metodologiji.

2.3.1.1.b Mestnemu svetu je bila predstavljena novelacija IP za športno dvorano, ki je vsebovala eno varianto gradnje športne dvorane, ki bo nadomestila obstoječo telovadnico pri Osnovni šoli Milojke Štrukelj. Ob obravnavi tega dokumenta je bila mestnemu svetu predstavljena rešitev realizacije investicije s finančnim najemom s postopnim odkupom športne dvorane. Občina predhodno ni izvedla analize, ki bi utemeljila odločitev občine za izvedbo projekta s finančnim najemom glede na prevzete finančne obveznosti pri postopnem odkupu športne dvorane, ter ni analizirala drugih možnosti izvedbe projekta (na primer izvedba projekta v lastni izvedbi in možnosti financiranja gradnje z najetjem posojila). Mestni svet je zato razpravljal le o možnosti izvedbe projekta s finančnim najemom kot edini predstavljeni možnosti. Občina bi morala v dokumentih investicijske dokumentacije opredeliti različne variante izvedbe investicije ter izdelati analizo stroškov in koristi posameznih variant, ki bi se med seboj lahko razlikovale

³⁷ Preračun po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 17. 1. 2002 po tečaju zamenjave en evro je 221,99 tolarja.

³⁸ Preračun po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 31. 3. 2004 po tečaju zamenjave en evro je 237,96 tolarja.

³⁹ Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99.

⁴⁰ Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave en evro je 239,640 tolarja.

glede tehnično-tehnološke rešitve, obsega, vrste in strukture virov ter trajanja izvedbe. Glede na vrednostno pomembnost investicije bi občina morala opredeliti še druge morebitne načine izvedbe projekta, analizirati finančne posledice za občino, rezultate predstaviti mestnemu svetu in šele na tej podlagi sprejeti odločitev o načinu izvedbe projekta.

2.3.1.1.c ZJF v 51. členu določa, da neposredni uporabnik lahko prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Tudi Odlok o proračunu Mestne občine Nova Gorica za leto 2004⁴¹ (v nadaljevanju: odlok o proračunu iz leta 2004) je v 11. členu določal, da proračunski uporabniki lahko prevzemajo obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu za tekoče leto. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za investicijske odhodke in investicijske transfere ne sme presegati 70 odstotkov teh pravic porabe v sprejetem proračunu znotraj posameznega področja, omejitve pa se ne nanašajo na prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami.

Občina je s sklenitvijo leasing pogodbe prevzela dolgoročno obveznost plačila najemnine za športno dvorano v znesku 1.269.619 tisoč tolarjev (5.316.473 evrov⁴²) za obdobje od 1. 9. 2005 do 1. 9. 2015, kar za 1,7-krat presega načrtovane odhodke občine za področje šolstva za leto 2004⁴³, kjer je načrtovala sredstva za najem športne dvorane. Ne glede na formalni naziv leasing pogodbe je bil glavni cilj in glavni predmet posla, dogovorjenega s to pogodbo, gradnja športne dvorane s komunalno opremo in zunanjo ureditvijo objekta, kar bo zahtevalo plačilo obveznosti za investicijske odhodke za gradnjo športne dvorane v obdobju od 1. 9. 2005 do 1. 9. 2015, zato prevzetih obveznosti s to pogodbo ne moremo šteti kot izjemo, ki jo določa 11. člen odloka o proračunu iz leta 2004. Občina v letu 2004 ni vodila evidence o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let, kljub temu pa ugotavljamo, da je samo s prevzemom obveznosti na podlagi leasing pogodbe ravnala v neskladju z določili 11. člena odloka o proračunu iz leta 2004, saj je na podlagi te pogodbe prevzela obveznosti, ki za 1,7-krat presegajo načrtovane odhodke občine za področje šolstva za leto 2004. Občina je s prevzemom obveznosti za najem športne dvorane v letu 2004 vplivala tudi na odhodke v letu 2015, saj je za leto 2015 prevzela obveznosti v znesku 531.636 evrov, kar predstavlja 1,1 odstotka načrtovanih celotnih odhodkov občine za leto 2015.

2.3.1.1.d Družba Hypo Leasing je v ponudbi navedla podizvajalca družbo Primorje, s katerim naj bi sodelovala pri izvedbi projekta gradnje športne dvorane. V 7.3. točki navodil ponudnikom za izdelavo ponudbe je določeno, da bodo podizvajalci, če bo ponudnik v ponudbi sodeloval z njimi, navedeni tudi v pogodbi.

V pogodbi z izbranim izvajalcem podizvajalec ni naveden, kar je v neskladju z določili razpisne dokumentacije.

⁴¹ Uradni list RS, št. 11/04, 72/04.

⁴² Preračun po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 11. 6. 2004 po tečaju zamenjave en evro je 238,81 tolarja.

⁴³ Občina je po funkcionalni klasifikaciji odhodkov v proračunu za leto 2004 za področje šolstva načrtovala 751.261 tisoč tolarjev.

2.3.2 Javna naročila pri investicijskih odhodkih

V BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2015 so investicijski odhodki brez odhodkov za nakup nepremičnega premoženja izkazani v skupnem znesku 22.408.279 evrov, kar predstavlja 95,1 odstotka vseh investicijskih odhodkov občine v letu 2015.

V tabeli 4 prikazujemo podatke o javnih naročilih v letu 2015 glede na vrsto objave.

Tabela 4: Podatki o javnih naročilih v letu 2015 glede na vrsto objave

Sklenjene pogodbe in naročilnice	Brez objave		Objava na portalu javnih naročil		Seznamitev Urada za uradne objave Evropskih skupnosti	
	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV	število	vrednost v evrih brez DDV
Blago in storitve						
Pogodbe	242	1.274.245	4	364.430	1	990
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	20,5	56,5	57,1	16,1	100,0	100,0
Naročilnice	883	523.925	/	/	/	/
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	75,0	23,2	/	/	/	/
Gradnje						
Pogodbe	20	400.285	3	1.904.376	/	/
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	1,7	17,8	42,9	83,9	/	/
Naročilnice	33	55.783	/	/	/	/
Odstotek od skupnega števila/vrednosti	2,8	2,5	/	/	/	/
Skupaj	1.178	2.254.238	7	2.268.806	1	990

Vir: podatki občine.

Po podatkih občine je bilo od skupaj 1.186 izvedenih postopkov javnega naročanja na portalu javnih naročil objavljenih osem postopkov v skupni vrednosti 2.269.796 evrov, kar predstavlja 50,2 odstotka vrednosti vseh izdanih naročilnic in sklenjenih pogodb. Preostalih 1.178 postopkov javnega naročanja v skupnem znesku 2.254.238 evrov, ki po številu predstavljajo 99,3 odstotka vseh postopkov, po vrednosti

pa 49,8 odstotka vseh postopkov, ni preseglo vrednosti⁴⁴, ki jo je za obvezno objavo na portalu javnih naročil določal drugi odstavek 12. člena Zakona o javnem naročanju⁴⁵ (v nadaljevanju: ZJN-2).

V tabeli 5 so prikazani načrtovani in realizirani zneski v letu 2015 ter pogodbene vrednosti javnih naročil pri investicijskih odhodkih, vključenih v preveritev.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani zneski ter pogodbene vrednosti javnih naročil

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ²⁾ v letu 2015 v evrih	Realizirani znesek v letu 2015 v evrih	Vrednost po osnovni pogodbi/naročilnici v evrih	Aneksi ³⁾		Skupna vrednost pogodbe/naročilnice v evrih
				vrednost v evrih	delež ⁴⁾ v odstotkih	
Sanacija strehe Vrtca Kekec	140.000	78.886	78.886	/	/	78.886
Nabava programske opreme	25.000	23.095	92.635	/	/	92.635 ⁶⁾
Izgradnja kanalizacije Branik–Vas ⁵⁾		242.121 ¹⁾	242.122 ¹⁾	/	/	242.122 ¹⁾
Izgradnja kanalizacije Branik–Vas (od jaška 1.5.1 do črpališča) ⁵⁾		29.741 ¹⁾	29.741 ¹⁾	/	/	29.741 ¹⁾
Izgradnja kanalizacije Branik–Vas (od kraka jaška 1.5.2 do jaška 1.5.1.1)	286.000	17.172 ¹⁾	17.172 ¹⁾	/	/	17.172 ¹⁾
Izgradnja kanalizacije Branik–Vas (od jaška 1.5.1 do črpališča) ⁵⁾		447 ¹⁾	447 ¹⁾	/	/	447 ¹⁾
Gradnja in zunanja ureditev Varstveno-delovnega centra Nova Gorica ⁵⁾	802.719	689.533	2.204.588	/	/	2.204.588
Gradnja telovadnice Osnovne šole Dornberk	400.000	250.000	2.148.540	/	/	2.148.540 ⁷⁾

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

⁴⁵ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

Naziv javnega naročila	Načrtovani znesek ²⁾ v letu 2015 v evrih	Realizirani znesek v letu 2015 v evrih	Vrednost po osnovni pogodbi/naročilnici v evrih	Aneksi ³⁾		Skupna vrednost pogodbe/naročilnice v evrih
				vrednost v evrih	delež ⁴⁾ v odstotkih	
Storitve inženirja in nadzornika ⁵⁾		294.041	805.200	/	/	805.200
Izgradnja kanalizacijskega omrežja Nova Gorica in Šempeter - Vrtojba ⁵⁾	18.239.103	2.925.813 ¹⁾	9.169.659 ¹⁾	/	/	9.169.659 ¹⁾
Izgradnja Centralne čistilne naprave Nova Gorica ⁵⁾		12.244.546 ¹⁾	20.980.188 ¹⁾	/	/	20.980.188 ¹⁾
Izgradnja kanalizacije Sveta Gora		505.392 ¹⁾	506.598 ¹⁾	/	/	506.598 ¹⁾
Izvedba ekološkega otoka	36.500	1.215	1.215	/	/	1.215
Nadgradnja podpornega zidu	239.000	2.995	2.995	/	/	2.995
Rekonstrukcija javne razsvetljave	60.000	25.324	25.324	/	/	25.324
Dokončanje kolesarskega počivališča	40.033	2.895	2.895	/	/	2.895
Odstranitev starega podpornega zidu	48.000	2.196	2.196	/	/	2.196
Sanacija odprtega jarka		2.992	2.992	/	/	2.992
Ureditev brežine	160.000	3.000	3.007	/	/	3.007
Ureditev lokalne ceste – sanacija brežin	93.000	24.023	24.023	/	/	24.023
Izvedba del na objektu mejni prehod	100.100	42.265	42.265	/	/	42.265

Opombe: ¹⁾ Brez DDV na podlagi 76.a člena Zakona o davku na dodano vrednost⁴⁶⁾.

²⁾ Sprejeti proračun.

³⁾ Sklenjeni do 31. 12. 2015.

⁴⁾ Delež glede na osnovno vrednost pogodbe.

⁵⁾ Javno naročilo je bilo oddano pred letom 2015.

⁶⁾ Pogodba velja do 31. 8. 2021.

⁷⁾ Zaključek investicije je predviden v letu 2016.

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

⁴⁶⁾ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

2.3.2.1 Sanacija strehe Vrtca Kekec

Občina je v letu 2015 izvedla postopek oddaje naročila male vrednosti in s ponudnikom Mlakar Martin, d. o. o. 24. 6. 2015 sklenila pogodbo za izvedbo gradbenih, obrtniških in instalcijskih del za sanacijo strehe Vrtca Kekec v vrednosti 78.886 evrov.

V letu 2015 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 78.886 evrov.

2.3.2.1.a V 27. členu pogodbe je določeno, da mora izvajalec najkasneje ob primopredaji del predložiti garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti in z veljavnostjo še 30 dni po pogodbeno dogovorjenem roku. V 23. členu pogodbe je določeno, da je garancijska doba za odpravo napak deset let.

Občina je 28. 9. 2015 pridobila bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku v znesku 3.944 evrov in z rokom veljavnosti do 29. 12. 2023, ki je za 22 mesecev krajši od zahtevanega, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.2 Nabava programske opreme

Občina je v letu 2015 izvedla postopek oddaje naročila male vrednosti in z edinim ponudnikom družbo CADIS, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Cadis) 26. 11. 2015 sklenila pogodbo o dobavi programske opreme za vodenje finančno-računovodskega poslovanja občine in spremljanje proračuna v vrednosti 92.635 evrov in z rokom zaključka vseh pogodbenih del 31. 8. 2021.

V letu 2015 je občina za izvršena dela izvajalcu plačala 23.095 evrov.

2.3.2.2.a V 2. členu pogodbe je med drugim določeno, da bo izvajalec dobavil in namestil programsko opremo ter uvedel uporabnike najkasneje v desetih dneh po sklenitvi pogodbe, vzdrževal programsko opremo od predvidoma 1. 8. 2016 do 31. 8. 2021 ter zaključil vsa pogodbeni dela do 31. 8. 2021.

Iz primopredajnega zapisnika med drugim izhaja, da je družba Cadis na podlagi 2. člena pogodbe v letu 2015:

- 7. 12. dobavila programsko opremo,
- 7. 12. in 14. 12. opravila vsa potrebna instalcijska dela ter
- 14. 12. izvedla prvo usposabljanje uporabnikov programske opreme pri izvajalcu.

V prvem odstavku 54. člena ZJF je določeno, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, v drugem odstavku 54. člena ZJF pa je določeno, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Občina je 27. 11. 2015 od družbe Cadis prejela račun v znesku 23.095 evrov za nakup licenc programske opreme ter nastavitvev in usposabljanje uporabnikov. Račun za opravljene storitve, ki ga je občina potrdila 1. 12. in plačala 28. 12. 2015, ne predstavlja verodostojne knjigovodske listine za plačilo, saj izvajalec del in storitev, navedenih na računu, še ni opravil, ko je občina prejela in potrdila račun v znesku 23.095 evrov.

Občina je pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz računa v znesku 23.095 evrov, potrdila, še preden je bila storitev izvedena, kar je v neskladju s 54. členom ZJF.

2.3.2.3 Izgradnja kanalizacije Branik–Vas

Občina je v letu 2014 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in z najugodnejšim ponudnikom družbo STOPAR PGM, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Stopar) 14. 10. 2014 sklenila pogodbo za izgradnjo kanalizacije Branik–Vas v vrednosti 242.122 evrov brez DDV.

Občina je v letu 2015 za izvršena dela izvajalcu plačala 242.121 evrov brez DDV.

2.3.2.3.a V 4. členu pogodbe, sklenjene z družbo Stopar, je določeno, da mora izvajalec zavarovati svoje pogodbene obveznosti z bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti, ki jo mora izročiti naročniku najkasneje v desetih dneh od sklenitve pogodbe in mora biti veljavna vsaj še 30 dni po preteku roka za dokončno izvedbo del.

Občina ni pridobila bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.3.b V 8. členu pogodbe je določeno, da je rok za dokončanje pogodbenih del 75 dni po uvedbi izvajalca v delo, v 9. členu pogodbe pa je med drugim določeno, da se v primeru zahteve izvajalca za podaljšanje roka izvedbe del sklene aneks k pogodbi.

Družba Stopar je bila uvedena v delo 17. 10. 2014, rok za izvedbo del je bil 31. 12. 2014, z deli pa je zaključila 25. 5. 2015, kar je 145 dni po roku, določenem v pogodbi. Družba Stopar je 18. 12. 2014 in 17. 2. 2015 z dopisoma, ki ju je potrdil nadzornik, občino pisno obvestila o okoliščinah⁴⁷, na katere nima vpliva, vendar pa bodo vplivale na podaljšanje roka izvedbe del.

Občina ni sklenila aneksa k pogodbi, s katerim bi podaljšala rok izvedbe del, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.3.c V dvanajsti alineji 11. člena pogodbe je določeno, da bo naročnik od izvajalca v petih dneh po izdaji obvestila o dokončanju del pridobil projekt izvedenih del, dokazilo o zanesljivosti objekta in geodetski načrt novega stanja zemljišča po končani gradnji v skladu z geodetskimi predpisi kot topografsko-katastrski načrt, ki ga izdela pooblaščen geodet, elaborat za vpis v uradne evidence ter navodilo za obratovanje in vzdrževanje.

Družba Stopar je 25. 5. 2015 občino obvestila, da je končala z deli na objektu, občina pa je dokumentacijo, določeno v dvanajsti alineji 11. člena pogodbe, od izvajalca pridobila šele 16. 12. 2015, to je 199 dni po dokončanju del, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

⁴⁷ Občina še ni pridobila potrebnih soglasij oziroma ni sklenila pogodb z dobaviteljem električne energije in upravljavcem električnega omrežja, zato izvajalec ni mogel zaključiti z deli (izvesti priklopa črpališča na električno omrežje).

2.3.2.3.d Občina je v letu 2015 družbi Stopar plačala začasno situacijo v znesku 212.244 evrov brez DDV 42. dan po prejemu, kar je bilo v neskladju s 26. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁴⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), ki je določal, da je plačilni rok za plačilo vseh obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.3.2.4 Gradnja in zunanja ureditev Varstveno-delovnega centra Nova Gorica

Občina je v letu 2014 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in s ponudnikom CPG, d. d. (v nadaljevanju: družba CPG) 18. 6. 2014 kot soinvestitorica⁴⁹ sklenila pogodbo za gradnjo in zunanjo ureditev Varstveno-delovnega centra Nova Gorica v skupni vrednosti 2.204.588 evrov. Pogodbena vrednost je bila dogovorjena po sistemu ključ v roke. K pogodbi so bili sklenjeni štirje aneksi, in sicer:

- 5. 9. 2014 aneks št. 1 zaradi zamenjave oziroma uvedbe novih podizvajalcev;
- 15. 10. 2014 aneks št. 2 in 5. 12. 2014 aneks št. 3 zaradi uvedbe novih podizvajalcev in
- 9. 1. 2015 aneks št. 4, s katerim se je podaljšal rok dokončanja del za 48 dni.

V letu 2015 je občina izvajalcu in podizvajalcem plačala 689.533 evrov.

2.3.2.4.a Občina je vsa dogovorjena in opravljena dela v skupnem znesku 751.033 evrov plačala izbranemu ponudniku in podizvajalcem, potrjenim s pogodbo oziroma z aneksi. Iz zapisnikov sestankov je razvidno, da sta gradbena dela na objektu Varstveno-delovnega centra Nova Gorica izvajali tudi družba KONER, d. o. o. in družba SMAJO GRADNJA, d. o. o..

V 15.a točki 2. člena ZJN-2 je bilo določeno, da je podizvajalec gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in za ponudnika, s katerim je naročnik po tem zakonu sklenil pogodbo o izvedbi javnega naročila, dobavlja blago ali izvaja storitev oziroma gradnjo, ki je neposredno povezana s predmetom javnega naročila. Iz zapisnikov sestankov je razvidno, da sta dela in storitve za ponudnika, s katerim je občina sklenila pogodbo za izvedbo gradnje in zunanje ureditve Varstveno-delovnega centra Nova Gorica, izvajala gospodarska subjekta, ki ustrezata definiciji podizvajalca iz 15.a točke 2. člena ZJN-2. V 2. členu pogodbe je med drugim določeno, da bo izvajalec v primeru zamenjave ali novih podizvajalcev predhodno pridobil pisno soglasje naročnika in predložil vso dokumentacijo, ki se zahteva za podizvajalce, v nobenem primeru pa podizvajalci ne smejo pričeti z deli brez sklenjene pogodbe z izvajalcem in brez potrditve naročnika.

V devetem odstavku 71. člena ZJN-2 je bilo med drugim določeno, da mora imeti ponudnik, ki izvaja javno naročilo z enim ali več podizvajalci, ob sklenitvi pogodbe z naročnikom ali med njenim izvajanjem sklenjene pogodbe s podizvajalci, podizvajalec pa mora naročniku posredovati kopijo pogodbe, ki jo je sklenil s svojim naročnikom (ponudnikom), v petih dneh od sklenitve te pogodbe. V desetem odstavku

⁴⁸ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

⁴⁹ Naročnik oziroma investitor investicije je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od katerega je občina v letu 2015 prevzela vodenje investicije, kar izhaja iz obrazložitve proračuna občine za leto 2015. V prvem odstavku 7. člena pogodbe za gradnjo in zunanjo ureditev Varstveno-delovnega centra Nova Gorica je navedeno, da se 60 odstotkov pogodbene vrednosti (1.322.753 evrov) nanaša na investitorja Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter 40 odstotkov (881.835 evrov) na soinvestitorico občino.

71. člena ZJN-2 pa je bilo določeno, da mora ponudnik svojemu računu oziroma situaciji obvezno priložiti račune oziroma situacije podizvajalcev, ki jih je predhodno potrdil.

Občina je dopustila, da sta dela na objektu izvajala podizvajalca, ne da bi pridobila pogodbi, ki bi ju morala podizvajalca skleniti z izbranim ponudnikom, in ne da bi ju pisno potrdila, kar je bilo v neskladju z določili devetega odstavka 71. člena ZJN-2 in pogodbenimi določili. Občina je plačala račune izbranemu ponudniku družbi CPG za dela, ki sta jih izvedla podizvajalca, ne da bi od ponudnika pridobila račune in situacije podizvajalcev, ki jih je predhodno potrdil izbrani ponudnik, kar je bilo v neskladju z desetim odstavkom 71. člena ZJN-2.

Pojasnilo občine

Družbi sta izvajali gradbena dela na objektu, kot podizvajalca pa nista bili nominirani, ker imata z družbo CPG sklenjeno stalno pogodbo za izvajanje del na več deloviščih.

V šestem odstavku 71. člena ZJN-2 je bilo določeno, da se za podizvajalca ne šteje gospodarski subjekt, ki glede na razmerje z izbranim ponudnikom izpolnjuje kriterije za povezano družbo po zakonu, ki ureja gospodarske družbe. Iz dokumentacije, ki jo je občina pridobila od izvajalca, ne izhaja, da bi bila podizvajalca v takšnem medsebojnem razmerju z družbo CPG. Stalni pogodbi za izvajanje del na več deloviščih, ki sta ju podizvajalca sklenila z družbo CPG, zato ne pomenita, da občini pred uvedbo v delo ni bilo treba nominirati podizvajalcev. V skladu z ZJN-2 mora občina pred uvedbo vsakega podizvajalca v delo soglašati, da podizvajalec opravi določena dela, ter pridobiti pogodbi, ki bi ju podizvajalca morala imeti sklenjeni z družbo CPG, iz katerih bi bile jasno razvidne vrsta, količina in vrednost gradbenih del, ki naj bi jih na določenem objektu opravil podizvajalec. Ker občina ni razpolagala s pogodbama, ni bila seznanjena z vrsto, količino in vrednostjo del, ki naj bi jih na objektu opravil posamezni podizvajalec.

2.3.2.5 Gradnja telovadnice Osnovne šole Dornberk

Občina je v letu 2015 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in s ponudnikom SGP ZIDGRAD Idrija, d. d.⁵⁰ (v nadaljevanju: družba SGP Zidgrad) 24. 8. 2015 sklenila pogodbo za gradnjo telovadnice Osnovne šole Dornberk v vrednosti 2.148.540 evrov. Pogodbena vrednost del je bila dogovorjena po sistemu ključ v roke. K pogodbi sta bila v letu 2015 sklenjena dva aneksa, in sicer:

- 26. 10. aneks št. 1 zaradi uvedbe podizvajalcev in
- 14. 12. aneks št. 2 zaradi uvedbe podizvajalcev in opredelitve manjšega obsega del, ki naj bi jih po osnovni pogodbi opravila družba SGP Graditelj, d. d.

V letu 2015 je občina izvajalcu in podizvajalcem plačala skupaj 250.000 evrov.

2.3.2.5.a V 20. členu pogodbe je med drugim določeno, da izvajalec ne sme brez predhodnega soglasja naročnika spreminjati podizvajalcev ali sodelovati z drugimi podizvajalci, ki niso navedeni v pogodbi, ter da se sprememba podizvajalcev določi z aneksom k pogodbi.

Občina in družba SGP Zidgrad sta aneks št. 1, s katerim je bila z drugimi podizvajalci uvedena tudi družba ROKAVA, d. o. o., sklenili 26. 10. 2015. Iz računa z dne 25. 10. 2015, ki je priloga k 2. začasni situaciji, izhaja, da je družba ROKAVA, d. o. o. storitve na objektu opravljala že v času od 8. 10. do 23. 10. 2015,

⁵⁰ V ponudbi je navedel, da bo dela opravil s partnerjem SGP GRADITELJ, d. d.

kar je 18 dni prej, preden jo je občina z aneksom št. 1 potrdila kot podizvajalca. Občina je dopustila, da je podizvajalec izvajal dela, še preden ga je potrdila z aneksom, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.3.2.6 Izgradnja kanalizacijskega omrežja Nova Gorica in Šempeter - Vrtojba

Občina je v letu 2013 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku za gradnjo kanalizacijskega omrežja Nova Gorica in Šempeter - Vrtojba⁵¹, kot merilo za izbor pa je bila določena najnižja cena. Do roka za prejem ponudb je prispela le ponudba⁵² družbe CPG s ponudbeno ceno 13.008.121 evrov oziroma 10.662.394 brez DDV, ki pa je preseгла naročnikova zagotovljena sredstva, zato je občina 28. 10. 2013 pripravila dokument Odločitev o oddaji javnega naročila, iz katerega med drugim izhaja, da se javno naročilo po odprtem postopku ne odda ter da bo naročnik pričel nov postopek s pogajanjem po predhodni objavi.

Družbi CPG je bilo 13. 11. 2013 posredovano povabilo k oddaji ponudbe po postopku s pogajanjem po predhodni objavi, iz katerega izhaja, da je predmet pogajanj ponudbena cena. Po izvedenih pogajanjih je občina 27. 12. 2013 z družbo CPG sklenila pogodbo v vrednosti 11.186.984 evrov oziroma 9.169.659 evrov brez DDV in rokom dokončanja razpisanih del 910 dni po datumu začetka del. K pogodbi so bili v letu 2015 sklenjeni trije aneksi, in sicer:

- 23. 1. aneks št. 1 zaradi uvedbe podizvajalca;
- 31. 3. aneks št. 2 zaradi povečanja obsega del že nominiranega podizvajalca in
- 29. 6. aneks št. 3, s katerim se je podaljšal rok dokončanja del na 1.018 dni po datumu začetka del.

Občina je v letu 2015 za izvršena dela družbi CGP, partnerjema ter podizvajalcem plačala skupaj 6.903.139 evrov brez DDV, od tega je obveznost občine znašala 2.925.813 evrov brez DDV, preostali del obveznosti v znesku 3.977.326 evrov brez DDV pa se je nanašal na Občino Šempeter - Vrtojba.

2.3.2.6.a V devetem odstavku 71. člena ZJN-2 je bilo določeno, da mora imeti izvajalec, ki izvaja javno naročilo z enim ali več podizvajalci, ob sklenitvi pogodbe z naročnikom ali med njenim izvajanjem sklenjene pogodbe s podizvajalci. Podizvajalec mora naročniku posredovati kopijo pogodbe, ki jo je sklenil s svojim naročnikom (izvajalcem), v petih dneh od sklenitve pogodbe.

Občina je pogodbo, sklenjeno 16. 4. 2015 med družbo CPG in podizvajalcem družbo ADRIAING, d. o. o., Koper, pridobila 105 dni po sklenitvi pogodbe, kar je bilo v neskladju z devetim odstavkom 71. člena ZJN-2.

⁵¹ V letu 2008 so občina, Občina Miren - Kostanjevica, Občina Šempeter - Vrtojba ter javno podjetje Vodovodi in kanalizacija Nova Gorica, d. d. (v nadaljevanju: javno podjetje Vodovodi in kanalizacija) sklenili pogodbo za realizacijo projekta izgradnje skupne čistilne naprave Ob Vrtojbi z dograditvijo kanalizacijskega sistema na območju in za potrebe mesta Nova Gorica, Občine Šempeter - Vrtojba in naselja Miren - Orehovlje.

⁵² Sestavni del ponudbe je Sporazum o enotnem nastopu in predložitvi skupne ponudbe za izvedbo javnega naročila, ki so ga 11. 7. 2013 sklenile družba CPG kot vodilni partner in partnerji HIDROTEHNIK, d. d., KOLEKTOR KOLING, d. o. o. in GRAFIST, d. o. o.

2.3.2.7 Izvedba ekološkega otoka

Občina je 28. 5. 2015 družbi CIKAQI, d. o. o. izdala naročilnico za izvedbo ekološkega otoka v Sedovcu v znesku 1.215 evrov v skladu s prejetim ponudbenim predračunom. Občina je v letu 2015 izvajalcu plačala 1.215 evrov.

2.3.2.7.a Občina je račun v znesku 1.215 evrov prejela 9. 6. 2015 in ga plačala 43. dan po prejemu, kar je bilo v neskladju s 26. členom ZIPRS1415.

2.3.2.8 Odstranitev starega podpornega zidu

Občina je 21. 5. 2015 izvajalcu SILVESTER KOBAL, s. p. izdala naročilnico za odstranitev starega podpornega zidu v Čepovanu v znesku 2.196 evrov v skladu s prejetim ponudbenim predračunom. Občina je v letu 2015 izvajalcu plačala 2.196 evrov.

2.3.2.8.a Občina je račun v znesku 2.196 evrov prejela 9. 6. 2015 in ga plačala 50. dan po prejemu, kar je bilo v neskladju s 26. členom ZIPRS1415.

Ukrep občine

Občina je 10. 5. 2017 izdelala opis poslovnega procesa javnega naročanja v Mestni občini Nova Gorica.

2.4 Zadolževanje

Zadolževanje občin urejata ZJF in Zakon o financiranju občin⁵³ (v nadaljevanju: ZFO-1), ki določata predvsem način, namen in pogoje zadolžitve občine, največji možni obseg zadolževanja občine ter izdajo poroštev občine za zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

2.4.1 Zadolževanje, odplačilo obveznosti in izdaja poroštev občine

Občina se je v letu 2015 dolgoročno zadolžila v skupnem znesku 1.208.633 evrov, in sicer je z SKB, d. d. 8. 9. 2015 sklenila kreditno pogodbo za obdobje desetih let v znesku 1.200.000 evrov za financiranje investicij iz NRP. Za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance. V letu 2015 je odplačala 1.570.343 evrov⁵⁴ obveznosti iz dolgoročnih posojil.

Na dan 31. 12. 2015 je izkazovala tudi zadolžitev v znesku 8.633 evrov po kreditni pogodbi v vrednosti 6.000.000 evrov, ki jo je 14. 12. 2015 sklenila z NOVO KBM, d. d. za sofinanciranje operacije Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju Soče, ki se sofinancira iz proračuna EU⁵⁵. Za zadolžitev je pridobila soglasje Ministrstva za finance.

⁵³ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁵⁴ Glavnice v znesku 1.327.116 evrov in obresti v znesku 243.227 evrov.

⁵⁵ Občina se je zadolžila za namen izgradnje centralne čistilne naprave, in sicer izključno za namenska sredstva EU – Kohezijski sklad. Kredit v vrednosti 5.340.875 evrov je najela, da bi se izognila likvidnostnim težavam, ki bi lahko nastale, če sredstva EU ne bi bila nakazana do konca tekočega leta, saj je bilo treba situacije zaradi koriščenja sredstev plačati v letu 2015. Namen koriščenja sredstev je naveden tudi v pogodbi, sklenjeni z NOVO KBM, d. d., in sicer da gre za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna EU. Občina je v letu 2015 dobila nakazana vsa sredstva EU, razen 8.633 evrov, zato je ta znesek odplačala takoj v začetku leta 2016.

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

Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega odplačila dolga⁵⁶ in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2015 so prikazani v tabeli 6.

Tabela 6: Osnova za zadolžitev, znesek dovoljenega in dejanskega odplačila dolga ter razmerje med dejanskim in dovoljenim obsegom zadolžitve občine v letu 2015

Osnova za zadolžitev, v evrih	27.791.448
Znesek dovoljenega odplačila dolga, v evrih	2.223.316
Znesek odplačila dolga, v evrih	1.570.343
Odplačilo dolga glede na osnovo za zadolžitev, v odstotkih	5,7
Odplačilo dolga glede na dovoljen znesek odplačila, v odstotkih	70,6

Vir: podatki o zadolženosti občine.

Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2015 po določilih 10.b člena ZFO-1 je prikazan v tabeli 7.

Tabela 7: Izračun obsega zadolževanja občine v letu 2015 po določilih 10.b člena ZFO-1

Vrsta zadolžitve	Stanje zadolžitve 31. 12. 2015 v evrih	Odplačila obveznosti v letu 2015 v evrih	Delež odplačil obveznosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/osnova*100
Dolgoročna posojila	8.753.956	1.570.343	5,7
Finančni najemi	277.642	609.944	2,2
Blagovni krediti ¹⁾	532.830	50.000	0,2
Izdana poroštva občine	222.834	27.083	0,1
Skupaj	9.787.262	2.257.370	8,1

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

Vir: podatki občine.

⁵⁶ Osnova za zadolžitev * 8 odstotkov.

Stanje zadolžitve občine na dan 31. 12. 2015 znaša 9.787.262 evrov in se nanaša na dolgoročna posojila, finančne najeme, blagovni kredit in izdana poročta občine. Odplačila obveznosti v letu 2015 znašajo 2.257.370 evrov in predstavljajo 8,1 odstotka osnove za zadolžitev. Odplačilo obveznosti iz dolgoročnih posojil, finančnih najemov, blagovnega kredita in izdanih poročtev v letu 2015 sicer za 0,1 odstotka oziroma za 34.054 evrov presega zakonsko dovoljeno mejo odplačil, ki jo določa drugi odstavek 10.b člena ZFO-1 kot merilo za dopustno zadolžitev v letu 2015, vendar je preseganje zakonsko dovoljene meje odplačil posledica predčasnega odplačila namenskega kredita, ki ga je občina najela v letu 2014 za izgradnjo čistilne naprave v Braniku. V letu 2015 je namreč pridobila dodatna sredstva EU za ta namen, zato je predčasno vrnila namenski kredit, najet v letu 2014.

2.4.2 Likvidnostno zadolževanje

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

Podatki o sklenjenih pogodbah o likvidnostni zadolžitvi v letu 2015 so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Podatki o sklenjenih pogodbah o likvidnostni zadolžitvi občine v letu 2015

Posojilodajalec	Datum sklenitve	Znesek v evrih	Rok vračila	Odplačano
DBS, d. d.	8. 1. 2015	1.000.000	31. 12. 2015	21. 9. 2015
JAVNI SKLAD MALEGA GOSPODARSTVA GORIŠKE	19. 3. 2015	500.000	4. 9. 2015	4. 9. 2015
DELAVSKA HRANILNICA, d. d. Ljubljana	2. 6. 2015	1.900.000	20. 12. 2015	21. 9. 2015

Viri: pogodbe o najemu likvidnostnih posojil občine in podatki občine.

Občina je v letu 2015 sklenila tri pogodbe o likvidnostni zadolžitvi v skupni vrednosti 3.400.000 evrov.

Stanje likvidnostne zadolžitve občine je v obdobju od 2. 6. do 4. 9. 2015 znašalo 3.400.000 evrov, kar je predstavljalo 6,8 odstotka vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna⁵⁷. Občina se je likvidnostno zadolževala za namen izgradnje centralne čistilne naprave, in sicer izključno za namenska sredstva EU, ki niso bila nakazana pravočasno, zato stanje likvidnostne zadolžitve v letu 2015 ni preseglo zakonsko določene omejitve obsega likvidnostnega zadolževanja.

⁵⁷ V rebalansu proračuna z dne 21. 5. 2015 so znašali 50.366.193 evrov.

2.4.3 Pogodba o obročnem odplačilu obveznosti

Občina je 29. 10. 2014 z javnim podjetjem Vodovodi in kanalizacija sklenila Pogodbo o obročnem plačevanju obveznosti po prenosu infrastrukture na občino po stanju na dan 31. 12. 2009 (v nadaljevanju: pogodba o obročnem plačevanju obveznosti). Iz pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti je razvidno, da so obveznosti občine do javnega podjetja Vodovodi in kanalizacija, ki se nanašajo na investicijska vlaganja v infrastrukturo, na dan 31. 12. 2009 znašale 582.830 evrov. Pogodba o obročnem plačevanju obveznosti določa, da mora občina del obveznosti v znesku 200.000 evrov poravnati v enakih letnih obrokih po 50.000 evrov letno v štirih letih od sklenitve pogodbe (javno podjetje Vodovodi in kanalizacija je občini prvi zahtevek za izplačilo izstavilo marca 2015, zadnjega pa bo izstavilo marca 2018), za način poravnave preostalega dela obveznosti v znesku 382.830 evrov pa bosta pogodbeni stranki sklenili aneks po sprejemu proračuna občine za leto 2015. V pogodbi o obročnem plačevanju obveznosti je določeno, da se blagovni kredit ne obrestuje. Občina je s pogodbo o obročnem plačevanju obveznosti prevzela obveznosti, ki po vsebini dejansko pomenijo zadolžitvev. Stanje dolga iz pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti je na dan 31. 12. 2015 znašalo 532.830 evrov.

2.4.3.a Ob nastanku obveznosti iz pogodbe o obročnem plačevanju je morala občina obveznosti plačati v rokih, ki jih za posamezno leto določa vsakoletni zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. ZIPRS1415 je v 26. členu določal, da je plačilni rok za plačilo vseh obveznosti 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Če občina ob zapadlosti obveznosti ni imela dovolj likvidnostnih sredstev, bi se lahko v mejah, ki jih določa peti odstavek 10.a člena ZFO-1, likvidnostno zadolžila (v skupni višini 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna).

Prav tako bi se občina lahko zadolžila tudi prek proračunskega leta. V skladu z določilom drugega odstavka 2. člena Pravilnika o postopkih zadolževanja občin⁵⁸ se je občina lahko zadolžila tudi pri javnem podjetju, katerega ustanoviteljica je, vendar bi morala pred tem v odloku o proračunu občine določiti obseg zadolževanja občine (tretji odstavek 10.a člena ZFO-1) in pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance (šesti odstavek 10.a člena ZFO-1).

S sklenitvijo pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti v znesku 582.830 evrov se je občina zadolžila za infrastrukturo, ki je bila prenesena na občino, ne da bi zadolžitev načrtovala v odloku o proračunu in ne da bi pridobila soglasje Ministrstva za finance. To pomeni, da se je zadolžila na način in po postopku, ki ga javnofinančni predpisi ne predvidevajo, in s tem ravnala v neskladju z ZFO-1 in Pravilnikom o postopkih zadolževanja občin.

Ukrepi občine

Občina je 20. 3. 2017 sklenila dodatek št. 1 k pogodbi o obročnem plačevanju obveznosti, ki določa, da se neodplačana sredstva po pogodbi o obročnem plačevanju obveznosti obravnavajo kot posojilo javnega podjetja Vodovodi in kanalizacija občini.

2.4.4 Zadolževanje pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine

Posredni uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja se lahko v skladu z določili prvega odstavka 88. člena ZJF zadolžujejo in izdajajo poročila samo, če je z zakonom, ki ureja

⁵⁸ Uradni list RS, št. 108/08, 49/10.

financiranje občin, to dovoljeno, in pod pogoji, ki jih določi občinski svet. Drugi odstavek 88. člena ZJF pa določa, da se pravne osebe, v katerih ima občina prevladujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva pod pogoji, ki jih določi občinski svet.

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

Podatki o zadolžitvi pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2015 in odplačilih obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2015 so prikazani v tabeli 9.

Tabela 9: Zadolžitev pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2015 in odplačila obveznosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine v letu 2015

Vrsta zadolžitve	v evrih	
	Stanje dolga 31. 12. 2015	Odplačilo dolga v letu 2015
Zadolžitev na podlagi soglasij občine	190.010	34.870
Zadolžitev brez soglasij občine	507.303	46.019
Izdana poročstva	0	0
Skupaj	697.313	80.889

Vir: podatki občine.

Na dan 31. 12. 2015 je stanje zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine znašalo 697.313 evrov. Stanje zadolženosti izhaja iz zadolžitev Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica, ki se je v letu 2006 zadolžil za 105.000 tisoč tolarjev (437.500 evrov⁵⁹) na podlagi soglasja občine ter v letu 2010 za 700.000 evrov brez soglasja občine.

2.4.4.a Občina ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, saj mestni svet ni izdal soglasja za zadolžitev Stanovanjskega sklada Mestne občine Nova Gorica v letu 2010, kot to predvideva 10.g člen ZFO-1. Občina zato ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da za finance pristojen organ občinske uprave izvaja tudi nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb.

Ukrepi občine

Občina je 10. 5. 2017 izdelala opis poslovnega procesa izdajanja soglasij k zadolževanju pravnih oseb javnega sektorja na ravni Mestne občine Nova Gorica.

⁵⁹ Vrednost odobrenega posojila je bila določena na podlagi tečaja zamenjave en evro je 240 tolarjev.

2.4.5 Poročanje o zadolžitvi

Obveznost občin, da obveščajo ministrstvo, pristojno za finance, o zadolževanju občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, izhaja iz določil tretjega odstavka 85. člena in četrtega odstavka 88. člena ZJF. Način in roke poročanja o zadolževanju ureja Pravilnik o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁶⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o pošiljanju podatkov), ki v 8. členu določa, da morajo občine poročati o zadolževanju občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine. Občine morajo Ministrstvu za finance poročati četrtno in letno. Občina mora po določenih 10. členu pravilnika o pošiljanju podatkov najkasneje do 15. 1. tekočega leta pridobiti podatke o stanju zadolženosti vseh pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega koledarskega leta ne glede na to, ali so te izkazovale kakršnokoli zadolženost, ter mora po določenih prvega odstavka 9. člena pravilnika o pošiljanju podatkov do 31. 1. tekočega leta prek aplikacije e-Dolg-občine poslati Ministrstvu za finance podatke o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na dan 31. 12. preteklega in predpreteklega koledarskega leta.

Občina bi morala pridobiti podatke o stanju njihove zadolženosti na dan 31. 12. 2015 od 12 javnih zavodov, treh javnih podjetij in dveh javnih skladov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je.

2.4.5.a Občina od javnega zavoda⁶¹ in javnega podjetja⁶², katerih ustanoviteljica je, do 15. 1. 2016 ni pridobila podatkov o stanju njune zadolženosti na dan 31. 12. 2015.

Občina do 15. 1. 2016 ni pridobila podatkov o stanju zadolženosti dveh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2015, kar je v neskladju z 10. členom pravilnika o pošiljanju podatkov.

Ukrepi občine

Občina je 20. 9. 2016 od javnega zavoda in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica je, pridobila podatke o stanju njune zadolženosti na dan 31. 12. 2015.

2.4.6 Primerjava stanja dolga

V tabeli 10 je nekaj kazalnikov, ki prikazujejo stanje dolga občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2015 in primerjavo s stanjem dolga vseh občin v Republiki Sloveniji.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 3/13.

⁶¹ Osnovna šola Branik.

⁶² MESTNE STORITVE, Javno podjetje, d. o. o., Nova Gorica.

Tabela 10: Stanje dolga občine na dan 31. 12. 2015 in primerjalni podatki za vse občine v Republiki Sloveniji

	Občina	Vse občine v Republiki Sloveniji	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4) = (2/3)*100
Dolg občin/-e, v evrih	9.787.262	723.322.927	1,4
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin/-e, v evrih	10.484.574	865.344.774	1,2
Število prebivalcev	31.798	2.064.188	1,5
Dolg občine na prebivalca občin/-e, v evrih	308	350	/
Dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občin/-e, v evrih	330	419	/
Prihodki BPO, v evrih	45.561.068	2.226.375.985	2,0
Dolg občin/-e glede na prihodke v BPO proračuna tekočega leta, v odstotkih	21,5	32,5	/

Viri: podatki občine, Ministrstva za finance in Statističnega urada Republike Slovenije⁶³.

Iz kazalnikov zadolžitve je razvidno:

- zadolženost občine na dan 31. 12. 2015 pomeni 1,4 odstotka zadolženosti vseh občin v Republiki Sloveniji, prihodki BPO pa predstavljajo 2 odstotka prihodkov BPO vseh občin v Republiki Sloveniji;
- zadolženost občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na dan 31. 12. 2015 pomeni 1,2 odstotka zadolženosti vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin v Republiki Sloveniji;
- dolg občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2015 je za 42 evrov oziroma 12 odstotkov manjši od dolga vseh občin v Republiki Sloveniji na prebivalca;
- dolg občine in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine na prebivalca občine na dan 31. 12. 2015 je za 89 evrov oziroma 21,2 odstotka manjši od dolga vseh občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na prebivalca v Republiki Sloveniji;
- delež dolga občine v prihodkih BPO proračuna je na dan 31. 12. 2015 za 11 odstotnih točk manjši od povprečja tega kazalca za vse občine v Republiki Sloveniji.

⁶³ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

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

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Mestne občine Nova Gorica* v letu 2015 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, investicijske odhodke in zadolževanje.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Mestna občina Nova Gorica pri poslovanju v letu 2015 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, investicijske odhodke in zadolževanje, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračuna, rebalansov proračuna in zaključnega računa proračuna ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Zakonom o javnih financah – točka 2.1.1.b;
- v poročilu o izvrševanju proračuna v prvem polletju ni predstavila vseh zahtevanih podatkov; ni šestmesečno poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.2.a, 2.1.3.a in 2.1.4.a;
- v kadrovskem načrtu ni prikazala vseh zahtevanih podatkov, kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.1.1.a;
- v treh postopkih dodelitve tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam v razpisni dokumentaciji ni določila načina uporabe in pomena posameznih meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, iz dokumentacije pa ni razviden način ocenjevanja in vrednotenja (izplačila v letu 2015 v skupnem znesku 182.115 evrov); v štirih postopkih dodelitve tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam je predlog razdelitve sredstev podpisal predsednik strokovne komisije, ne pa tudi člani strokovne komisije; v postopku dodelitve tekočih transferov na področju tehnične kulture ocene vlog ni opravila na podlagi meril, ki so bila navedena v Odloku o sofinanciranju programov na področju tehnične kulture v Mestni občini Nova Gorica (izplačila v letu 2015 v skupnem znesku 50.000 evrov); v postopku dodelitve tekočih transferov na področju programov socialne dejavnosti je župan v komisijo za izbor programov in projektov s področja socialnih dejavnosti imenoval člana, ki sta bila s prejemnikoma sredstev interesno povezana v smislu poslovne povezanosti; sedmim prejemnikom je z neposredno pogodbo dodelila in izplačala sredstva v skupnem znesku 4.295 evrov, ne da bi prej izvedla javni razpis; vsa navedena ravnanja so v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točke 2.2.1.a, 2.2.1.b, 2.2.2.a, 2.2.2.b, 2.2.3.a, 2.2.3.b, 2.2.3.c, 2.2.4.a in 2.2.5.a;
- pri načrtovanju projekta gradnje objekta športne dvorane v Novi Gorici ni pripravila predinvesticijske zasnove, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja – točka 2.3.1.1.a;

- s pogodbo za najem s postopnim odkupom objekta športne dvorane v Novi Gorici je prevzela obveznosti nad dovoljenim obsegom, kar je v neskladju z Odlokom o proračunu Mestne občine Nova Gorica za leto 2004 – točka 2.3.1.1.c;
- v pogodbi za najem s postopnim odkupom objekta športne dvorane v Novi Gorici podizvajalec ni naveden, kar je v neskladju z določili razpisne dokumentacije – točka 2.3.1.1.d;
- pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz računa v znesku 23.095 evrov, je potrdila, še preden je bila storitev izvedena, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.3.2.2.a;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je bilo v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – točke 2.3.2.3.d, 2.3.2.7.a in 2.3.2.8.a;
- dopustila je, da sta dela na objektu izvajala podizvajalca, ne da bi pridobila pogodbi, ki bi ju morala podizvajalca skleniti z izbranim ponudnikom, in ne da bi ju pisno potrdila; za dela, ki sta jih izvedla podizvajalca, od ponudnika ni pridobila računov oziroma situacij; pogodbo, sklenjeno med izvajalcem in podizvajalcem, je pridobila prepozno; vsa navedena ravnanja so bila v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točki 2.3.2.4.a in 2.3.2.6.a;
- finančno zavarovanje je pridobila z rokom veljavnosti, krajšim od zahtevanega; ni pridobila finančnega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti; z aneksom ni podaljšala roka izvedbe del; dokumentacijo po dokončanju del je pridobila prepozno; dopustila je, da je dela izvajal podizvajalec, preden ga je potrdila z aneksom; vsa navedena ravnanja so v neskladju s pogodbenimi določili – točke 2.3.2.1.a, 2.3.2.3.a, 2.3.2.3.b, 2.3.2.3.c in 2.3.2.5.a;
- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.4.4.a;
- dolgoročno se je zadolžila s sklenitvijo pogodbe o obročnem odplačilu obveznosti v znesku 582.830 evrov, ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin, ki jih določata Zakon o financiranju občin in Pravilnik o postopkih zadolževanja občin – točka 2.4.3.a;
- od dveh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni pridobila podatkov o stanju zadolženosti na dan 31. 12. 2015, kar je v neskladju s Pravilnikom o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin – točka 2.4.5.a.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letu 2015 v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna ter izvrševanje proračuna, tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in ustanovam, investicijske odhodke in zadolževanje, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Mestna občina Nova Gorica v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4. PRIPOROČILA

Mestni občini Nova Gorica priporočamo, naj:

- pred odločitvijo o izvedbi projektov večjih vrednosti prouči tudi druge možnosti izvedbe projekta in njihove finančne posledice za občino;
- okrepi notranje kontrole pri izvajanju javnih naročil, tako da bo zagotovljeno izvajanje predpisanih postopkov;
- okrepi notranje kontrole pri spoštovanju pogodbenih določil, sklenjenih z izvajalci del in storitev, ter vzpostavi sistem spremljanja pravočasnega pridobivanja bančnih garancij v dogovorjenih zneskih in rokih veljavnosti;
- okrepi notranje kontrole pri zagotavljanju pravočasnega plačevanja obveznosti iz proračuna;
- okrepi notranje kontrole pri dodeljevanju tekočih transferov nepridobitnim organizacijam in ustanovam z javnim razpisom oziroma javnim pozivom;
- okrepi notranje kontrole pri pridobivanju podatkov o stanju zadolženosti pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Nova Gorica, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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