



Občina Tolmin
Ulica padlih borcev 2,
5220 TOLMIN

Nadzorni odbor

Številka: 060-0002/2021

Datum: 28. 10. 2021

Nadzorni odbor Občine Tolmin (v nadaljevanju: nadzorni odbor) je na podlagi 64. člena Statuta Občine Tolmin (Uradni list RS, št. 13/09, 17/11, 106/15) in 32. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Tolmin (Uradni list RS št. 6/18) in v skladu z določili Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občin (Uradni list RS, št. 23/09) na 20. seji 28. 10. 2021 sprejel

poročilo

o nadzoru investicijskih odhodkov Občine Tolmin v letih 2019 in 2020.

1. UVOD

1.1 Osnovni podatki o nadzoru

Nadzor investicijskih odhodkov Občine Tolmin v letih 2019 in 2020 je bil načrtovan s Programom dela nadzornega odbora¹ in sklepom nadzornega odbora, sprejetim 20. 5. 2021 na 18. seji nadzornega odbora.

Pred izvedbo nadzora je bil izdan sklep, ki je bil 25. 5. 2021 vročen Občini Tolmin.

Nadzor so opravili: Andrej Costantini, Srečko Trojer in Milena Velišček.

V nadzoru je bila preverjena pravilnost načrtovanja, spreminjanja in izvrševanja investicijskih odhodkov občine za leti 2019 in 2020.

Pregledovanje dokumentacije se je začelo 2. 7. 2021 in zaključilo 1. 9. 2021.

O poteku in ugotovitvah nadzora je bilo sestavljenih pet zapisnikov.

Dokumentacijo so zagotavljali: Matjaž Kos, direktor občinske uprave, pristojni delavci Oddelka za okolje in prostor in Oddelka za gospodarstvo, negospodarstvo in finance na Občini Tolmin ter Komunala Tolmin, javno podjetje, d.o.o.

Predlog poročila je bil sprejet na 19. seji nadzornega odbora 23. 9. 2021 ter vročen občini 28. 9. 2021.

¹ Sprejet na 12. seji NO, 16. 10. 2020.

Do predpisanega roka za vročitev ugovora je bilo (13. 10. 2021) vročeno odzivno poročilo, ki ga je podpisal župan.

Tekst odzivnega poročila je v celoti vključen v to dokončno poročilo pri posameznih točkah na katere se nanaša².

1.2 Osnovni podatki o obsegu investicij v proračunu

Investicijski odhodki, ki se v proračunu občine izkazujejo na kontu 420, so bili v letu 2019 planirani v znesku 6.771.591 evrov kar je predstavljalo 42 % vseh odhodkov občinskega proračuna. V istem letu so bili realizirani v znesku 3.409.074 evrov sredstev, oz. samo 50 % načrtovanega zneska, kar je predstavljalo 29 % realiziranih odhodkov proračuna za leto 2019.

V letu 2020 so bila v proračunu načrtovana sredstva za investicije v višini 7.569.042 evrov, do konca leta pa realizirana v znesku 5.145.358 evrov, kar predstavlja 68 % načrtovanih sredstev.

Obseg načrtovanih investicijskih odhodkov se je v letu 2020, glede na predhodno leto, povečal za 12 %, realiziranih pa kar za 51 %. To je razvidno tudi v povečanju deleža, ki ga ti odhodki dosegajo v vseh odhodkih in je bil v letu 2020 kar 29 % (ali 8 odstotnih točk) višji kot leto poprej. Je pa še vedno bistveno nižji od načrtovanega (za 31 odstotnih točk).

Planirani, spremenjeni in realizirani investicijski odhodki so prikazani v tabeli 1³.

Tabela 1: Investicijski odhodki v letih 2019 in 2020

Vrsta odhodka	2019 v evrih	Indeks realizacije	2020 v evrih	Indeks realizacije	Indeks rasti 2019/2020
Planiran	6.771.591	50	7.569.042	68	112
Veljaven	6.925.013	49	7.732.461	67	112
Izvršen	3.409.074		5.145.358		151

1.3 Odgovornost

Za pripravo, sprejemanje in izvrševanje proračuna občine je po določilih 98. in 113. člena statuta občine ter 4. člena Zakona o javnih financah odgovoren župan, ki je tudi odredbodajalec⁴. V letih 2019 in 2020 je bil župan Občine Tolmin Uroš Brežan.

Med nadzorom so bili pridobljeni podatki o skrbnikih postavk, na katerih so se izvrševale investicije, ki so bile predmet nadzora. Podatki o skrbnikih in njihovih nadrejenih, ki so v skladu z internimi akti odgovorni za zakonito in uspešno delo občinske uprave, so sestavni del arhiva tega nadzora.

² Niso pa priloženi dokumenti, ki jih občina navaja kot dokaz.

³ Podatki so povzeti iz zaključnih računov proračuna Občine Tolmin za leti 2019 in 2020.

⁴ Župan lahko pooblasti podžupana ali druge delavce uprave, vendar v letu 2019 in 2020 tako pooblastilo ni bilo izdano.

1.4 Postopek nadzora

V postopku nadzora je bila pregledana celotna dokumentacija o načrtovanju investicij in sicer:

- Razvojni program občine Tolmin za obdobje 2013–2020.
- Proračuna za leti 2019 in 2020 (predvsem splošni del in obrazložitve).
- Zaključna računa proračuna za leti 2019 in 2020.
- Načrti razvojnih programov za obdobja 2019–2023 in 2021–2025.
- Izhodišča za pripravo finančnega načrta posrednega proračunskega uporabnika za leti 2019 in 2020.

Preizkusi pravilnosti razvrščanja investicij v proračun oz. načrt razvojnih programov in pravilnosti evidentiranja investicij so bili opravljeni na vzorčnih primerih.

Postopek nadziranja je bil opravljen po programu, ki je bil sestavljen pred nadzorom. Izven programa je predstavljena ena ugotovitev, ki je pred nadzorom nismo mogli predvideti, moramo pa nanjo opozoriti, saj pomembno vpliva na porabo proračunskih sredstev.

2 UGOTOVITVE

2.1 Dolgoročno načrtovanje investicij

Občinski svet Občine Tolmin je dokument dolgoročnega načrtovanja razvoja občine sprejel na svoji 23. seji 26. 3 2013. Razvojni program je sestavljen po načelih planiranja dolgoročnega razvoja skupnosti. Zajema elemente od predstavitve občine, ocene stanja po vseh pomembnih področjih in analizo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti. Na tej podlagi je bila postavljena vizija razvoja občine s temeljnimi razvojnimi usmeritvami in cilji.

Ob sprejemanju razvojnega načrta je bil tudi pomemben omejitveni faktor – Prostorski načrt Občine Tolmin, ki ga je sprejel občinski svet na 19. seji dne 25. 9. 2012 s sprejetjem Odloka o Občinskem prostorskem načrtu Občine Tolmin.

V razvojnem programu je oblikovana razvojna vizija: Občina Tolmin leta 2020 – zelena, prijazna domačinom, privlačna obiskovalcem.

Predstavljene so temeljne razvojne usmeritve s cilji in tudi kazalniki za spremljanje uspešnosti doseganja razvojnih ciljev. Prav tako so bili opredeljeni razvojni programi po posameznih usmeritvah, kriteriji za določanje prednostnih programov in ukrepov ter terminski plan izvajanja le teh po področjih.

Razvojni program in prostorski načrt občine se v obdobju veljavnosti nista niti ne popravljala niti ne dopolnjevala.

2.2 Priprava proračunov za leti 2019 in 2020

Občina Tolmin (urad župana)⁵ je v skladu z drugim odstavkom 17. člena Zakona o javnih financah⁶ (v nadaljevanju: ZJF) posrednim proračunskim uporabnikom (v nadaljevanju: PPU) pravočasno posredovala Izhodišča za pripravo finančnega načrta posrednega proračunskega porabnika Občine Tolmin za leti 2019 in 2020.

Izhodišča sestavljena za proračunsko leto 2019 so se uporabljala tudi pri pripravi proračuna za leto 2020, čeprav iz njihove vsebine to ni razvidno, je pa razvidno iz Obrazložitev odloka o proračunu za leto 2020. Proračuna za leti 2019 in 2020 sta se sprejemala istočasno na enakih izhodiščih in imata enak načrt razvojnih programov (za obdobje 2019-2023).

Za potrebe rebalansa proračuna 2020 so bila iz urada župana 13. 1. 2020 posredovana Izhodišča za pripravo finančnega načrta posrednega proračunskega porabnika Občine Tolmin za leto 2020, saj so se od sprejetja (9. 4. 2019) bistveno spremenili pogoji in okoliščine poslovanja občine tako na prihodkovni kot odhodkovni strani.

V izhodiščih so navedeni vsi potrebni podatki, na katerih temelji priprava finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov (omejitve pri načrtovanju sredstev), in hkrati je bil določen način poročanja oz. posredovanja podatkov občini. Izhodišča so sestavljena v skladu z določili ZJF in pooblastili, ki jih občini (oz. županu) daje Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00). Navodilo daje občini možnost, da sama določi način poročanja oz. oblikovanja finančnih načrtov ob upoštevanju predpisane strukture.

Sestavni del dokumentacije, ki jo morajo posredovati PPU, sta dva obrazca (A in B). Obrazec A predstavlja program dela in zahteva finančno predstavitev v tabelah. Med tabelami je tudi (Priloga 3) Načrt nabav in gradenj osnovnih sredstev (v excelu). Obrazec B je namenjen prijavi projektov, ki presegajo redno dejavnost javnega zavoda.

Za načrtovanje drugih investicijskih odhodkov oz. projektov občinskega proračuna, ki niso povezani s financiranjem PPU, na enak način (z uporabo obrazcev in tabel) pripravljajo podatke Oddelek za okolje in prostor, Oddelek za gospodarstvo, negospodarstvo in finance ter Urad župana.

V nobenem od obravnavnih navodil ni posebnih določil ali omejitev za načrtovanje investicijskih vlaganj. So pa pristojni skrbniki posameznih proračunskih postavk potrdili, da se v celotnem obdobju pripravljanja proračuna izvajajo usklajevanja tako s PPU kot tudi znotraj občinske uprave.

V Razvojnem programu Občine Tolmin za obdobje od leta 2013 do leta 2020, je v 3. točki opredeljenih pet razvojnih usmeritev:

- izboljšanje kakovosti življenja,
- trajnostna raba naravnih virov,

⁵ V zakonu je določeno, da izhodišča posreduje za finance pristojen organ. Za leto 2019 je izhodišča pripravila Janja Bičič, vodja oddelka za gospodarstvo, negospodarstvo in finance, za leto 2020 pa Matjaž Kos, direktor občinske uprave.

⁶ Uradni list RS št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – pop. 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

- uveljavljanje zelene turistične destinacije,
- spodbujanje podjetništva,
- infrastrukturna opremljenost in dostopnost.

V izhodiščih za pripravo finančnih načrtov za leti 2019 in 2020 razvojne usmeritve niso navedene, so pa za obe leti navedene na enak način načrtovane politike občine. Te določajo težišče na razvoju gospodarstva, turizma, kmetijstva in družbenih dejavnosti, ter pogoje za kakovostno življenje, delo in preživetje prostega časa vseh generacij.

2.3 Priprava načrtov razvojnih programov za obdobje 2019 in 2023

2.3.1 Osnovni podatki o načrtih razvojnih programov

Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) je tretji sestavni del proračuna občine oz. države. Ostala dva dela (splošni in posebni del proračuna) predstavljata celovito poslovanje občine v letu, za katero se sprejemata, NRP pa predstavlja projektni oz. razvojni program občine v štirih letih z začetnim letom, za katero se sprejema proračun.

Za uvrščanje projektov v NRP ZJF določa: Pri pripravi skupnega načrta razvojnih programov je treba upoštevati, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove⁷.

Občina je NRP za leti 2019 in 2020 sprejela na isti seji občinskega sveta 9. 4. 2019, in sicer tako, da sta izkazana za petletno obdobje 2019–2023. V letu 2020 so bile zaradi spremenjenih makroekonomskih in gospodarskih izhodišč ter dejansko ugotovljenih odstopanj pri realizaciji proračuna v prvem polletju 2020 sprejete (na 12. seji občinskega sveta 11. 6. 2020) spremembe in dopolnitve proračuna za leto 2020. Sestavni del teh sprememb je tudi spremenjeni NRP za obdobje 2020–2023.

NRP za obdobje 2019–2023⁸ izkazuje 372 proračunskih postavk. Od tega 194 (ali več kot 52 %) postavk vsebuje samo podatek o vlaganjih pred letom 2019. Torej ne izkazuje nobenih vrednosti za obdobje od leta 2019 do leta 2023 (obdobje za katero se je NRP sprejemal). Med temi postavkami je tudi 12 (ali 6,2 %) takih, ki nimajo izkazane nobene vrednosti ne v obdobju pred letom 2019 ne v obdobju od 2019–2023.

NRP za obdobje 2020–2023⁹ izkazuje 391 proračunskih postavk. Od tega na 201 postavki (več kot 51 %) ni izkazane vrednosti v obdobju 2019–2023. Med temi postavkami jih je največ na področju prometa, prometne infrastrukture in komunikacij. Glede na pretekli NRP se je povečal tudi delež proračunskih postavk brez vrednosti, in sicer na več kot 10 % oz. na 21 postavkah.

⁷ Druga alineja, drugega odstavka 22. člen ZJF.

⁸ Brez krajevnih skupnosti.

⁹ Po sprejetem rebalansu proračuna.

Ker veljajo za uvrščanje projektov v NRP zelo strogi pogoji, je v teh primerih njihovo uvrščanje brez osnovnih parametrov (vrednost, predpisana dokumentacija, ...) preuranjeno.

Predpis (ZJF v 12. členu) določa, *da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v štirih letih*. Smiselno je prikazovanje podatkov o vlaganjih v preteklih letih pri aktivnih (oz. nezaključenih) postavkah, saj ima to določeno pojasnjevalno vrednost. Izkazovanje postavk, ki so zaključene (investicije aktivirane in dane v uporabo), pa zmanjšuje preglednost NRP.

Uvrščanje oz. izkazovanje postavk brez vrednosti v NRP je v nasprotju s 24. členom Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Ta določa, da je temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP dokument identifikacije investicijskega projekta, ki med drugim določi izhodiščno vrednost projekta.

Ukrep

Občina naj pri morebitnem sprejemanju rebalansa proračuna za leto 2022 in popravkih NRP za obdobje 2022–2025 iz gradiva izloči vse postavke, ki nimajo vrednosti oz. imajo izkazana vlaganja samo izven obdobja NRP.

Občina mora pri uvrščanju projektov v NRP dosledno upoštevati omejitve in postopek, kot ga določa Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

Odzivno poročilo

Pod točko **2.3.1. Osnovni podatki o načrtih razvojnih programov** v okviru predloga ukrepa navajate, da naj Občina Tolmin pri morebitnem sprejemanju rebalansa proračuna za leto 2022 in pripravkih načrta razvojnih programov (v nadaljevanju NRP) za obdobje 2022 – 2025 iz gradiva izloči vse postavke, ki nimajo vrednosti oziroma imajo izkazana samo vlaganja samo izven obdobja NRP.

Dvanajsti člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US), kot pravilno ugotavljate, določa, da se NRP pripravlja za investicije in državne pomoči v naslednjih štirih letih. Nadalje pa ta isti člen govori tudi o tem, da podrobnejšo vsebino NRP državnih in občinskih proračunov predpiše minister, pristojen za finance, v sodelovanju z ministrom, pristojnim za razvoj.

To napotilo je za revidirani leti, tj. 2019 in 2020, Ministrstvo za finance občinam dalo s Proračunskim priručnikom za pripravo proračunov občine za leti 2019 in 2020.

V njem najdemo naslednje: »NRP občinskega proračuna je sestavni del proračuna in predstavlja njegov tretji del, v katerem so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, za katere je načrt financiranja prikazan za prihodnja štiri leta (od leta 2019 do leta 2022 oziroma tudi po letu 2022, saj so v obrazcu 3 v zadnjem letu v zadnjem stolpcu »po letu 2022« prikazane tudi vrednosti izdatkov za tiste projekte, ki se nadaljujejo še po letu 2022). NRP tako predstavlja investicije in druge razvojne projekte ter državne pomoči v občini v štiriletnem obdobju oziroma do zaključka posameznega projekta. S tem dokumentom je v proračunsko načrtovanje vneseno večletno planiranje izdatkov za te namene. V NRP so torej vključeni odhodki, ki odražajo razvojno politiko občine (iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja).«

Glede na to, da je Občina Tolmin hkrati s proračunom za leto 2019 sprejela tudi proračun za leto 2020, se je štiriletno obdobje, za katerega je bil sprejet NRP, podaljšalo še za eno leto, se pravi, je obsegalo obdobje 2019 do vključno 2023 oziroma do zaključka posameznega projekta.

Po zgledu NRP državnega proračuna (v prilogi je primer načrta razvojnih programov države iz proračuna RS za leto 2021, ki se nanaša na obdobje 2021 do vključno 2024), upošteva je zgornje napotilo Ministrstva za finance prav tako najdemo primere projektov / investicij, ki imajo v letih, za katere je država sprejela NRP (2021 do vključno 2024), ničelne vrednosti, imajo pa izkazane vrednosti izven tega obdobja, tj. »po letu 2024«.

Zaradi stališča, da NRP razumemo kot sestavni del občinskega proračuna, ki sledi dokumentom razvojnega načrtovanja občine, je ta daljnosežni pogled smiseln in upravičljiv ter je hkrati povsem v skladu s formalnim napotilom Ministrstva za finance ter operativno prakso države in drugih občin.

Stolpec s podatkom o preteklih vlaganjih (se pravi, realiziranih vlaganjih pred tekočim letom, za katerega je sprejet NRP) resda ni zakonsko predpisan kot obvezen. O prikazu teh podatkov se občina oz. župan kot predlagatelj proračuna odloča sama, pri čemer ga ne razkriva le Občina Tolmin (zaenkrat še v excel formatu), temveč ga omogoča tudi sistem za pripravo proračunov občin in poročanje APPrA-O, ki ga je za občine vzpostavilo in ga priporočilo Ministrstvo za finance (le vprašanje časa je, kdaj bo ta postal za vse občine obvezen).

Z vidika transparentnosti in preglednosti dokumenta bi bilo seveda enostavneje, da se stolpec, ki obsega pretekla vlaganja ne razkriva in se posledično NRP dokument skrči. Konkretno je to mogoče izpeljati na način:

- v excel formatu se vrstice (investicije / projekti), ki imajo pretekla vlaganja, v zadevnih štirih letih, za katere se NRP sprejema, oz. v letih do zaključka projekta pa imajo ničelne vrednosti, skrijejo;
- v sistemu APPrA-O pa bo to tehnično povzročilo, da stolpec z vlaganji pred tekočim letom v celoti ne bo prikazan, torej ne bo razkrit tudi za tiste investicije / projekte, ki bodo v zadevnih štirih letih, za katere se NRP sprejema, oz. v letih do zaključka projekta, imeli določene vrednosti.

Z ozirom, da se bo priprava NRP iz excel oblike morala kmalu preoblikovati in prilagoditi tehničnim rešitvam, ki jih omogoča sistem APPrA-O, se nam zdi smiselno, da se ta pristop, s pogledom nazaj, ohrani.

Odgovor nadzornega odbora

Občina Tolmin je imela sprejet razvojni program do vključno leta 2020. Po tem letu razvojnega programa nima in že med nadzorom ni bilo mogoče primerjati, ali projekti, investicije po tem letu sledijo dolgoročnemu razvojnemu programu občine¹⁰.

Iz gradiva, ki ga je dostavila občina, je razvidno, da država vodi investicije in projekte tudi z njihovo časovno izvršljivostjo (začetek, konec) in celotno vrednostjo. Na podlagi teh podatkov je izkazovanje vrednosti objektov po letih, ki zajemajo NRP, in letih izven obdobja NRP, dober pokazatelj izvajanja investicij, projektov. Občina Tolmin v svojem NRP tega ne zagotavlja.

S predlaganim ukrepom se občini nalaga, da iz NRP¹¹ izloči tiste investicije in projekte, ki nimajo izkazane nobene vrednosti, ker je to v nasprotju s predpisi in svetuje, da iz NRP izloči tiste investicije in projekte, ki imajo izkazane vrednosti samo izven obdobja¹² (predvsem pred obdobjem) NRP, ker nimajo nobene pojasnjevalne ali vsebinske vrednosti.

¹⁰ Ker je to presegalo z načrtom določen časovni okvir nadzora, v poročilu ni razkrito.

¹¹ To je dokumentu, ki ga pošilja v obravnavo odborom in občinskemu svetu.

¹² Torej nimajo izkazane nobene vrednosti tudi v obdobju NRP.

Programi za vodenje oz. izkazovanje investicij in projektov morajo delovati v skladu s predpisi in zagotavljati podatke, ki jih ti zahtevajo.

Ugovor se ne sprejme, besedilo poročila ostane nespremenjeno.

2.3.2 Izkazovanje postavk v NRP za obdobje 2019–2023 in 2020–2023

Pravilnost uvrščanja in izkazovanj proračunskih postavk v NRP je opravljena na 19-ih postavkah. Pregled je opravljen za vse projekte vključene v nadzor kot vzorec za preverjanje pravilnosti investicij in še dodatno desetih drugih (naključno izbranih) investicijah.

V tabeli 1 v prilogi so prikazani podatki za 10 naključno izbranih postavk iz treh NRP sprejetih za obdobje 2019–2025.

V nadaljevanju so ugotovitve pri naključno izbranih postavkah, v točki 2.4.2 pa so opisane ugotovitve o devetih postavkah, ki so bile vključene v nadzor.

Pri naključno izbranih investicijah je bilo v štirih primerih (gasilno vozilo, učna pešpot ob Tolminki, cesta na Loče, urejanje dezinfekcijskih postaj) ugotovljeno, da so izvedene v NRP obravnavanega obdobja in tudi zaključene. Odstopanja so ugotovljena le pri časovnem zamiku (eno leto), virih financiranja (več občinskih sredstev) oz. izvedbi investicije (delitev na dva dela).

Pri dveh naključno izbranih investicijah (računalniška oprema, pešpot na Logu) je bilo porabljenih bistveno (okoli polovica) manj sredstev, kot je bilo načrtovano. Ena investicija (pešpot na Logu) ni dokončana, vendar v NRP ni več načrtovana.

Dve investiciji (Tolminska pot, Izgradnja transportnega kanala Postaja - Most na Soči) sta bili načrtovani v dveh NRP (2019–2023 in 2020–2023), v sprejetem za obdobje 2021–2025 pa ju ni več.

Investicijsko vzdrževanje objektov zavodov, katerih ustanovitelj je občina, je praviloma izkazano samo prvi dve leti v NRP.

Pri naključno izbranih primerih investicij nobena od investicij ni bila izvedena v rokih (letih) in vrednostih, kot je bila uvrščena v NRP. Pri manj kot tretjini so ugotovljena manjša odstopanja v rokih izvajanja (prenos med leti znotraj obdobja NRP), pri tretjini so ugotovljena večja odstopanja v vrednosti izvedenih investicij, dve investiciji pa nista več vključeni v NRP. Pri dveh vlaganjih (investicijsko vzdrževanje zavodov) pa se podatki pravilno izkazujejo za obdobje za katerega se sprejema (dveletni) proračun, za preostali dve leti pa ni podatkov.

2.4 Pravilnost izkazovanja investicij

Pravilnost izkazovanja investicij je bila opravljena na devetih primerih investicijskih vlaganj. Vsi podatki o investicijah (naziv, vključitev v NRP, načrtovana vrednost po letih, izvršena vrednost po letih) so razvidni v prilogi 2. Pri izboru investicij za nadzor so uporabljeni kriteriji: raznolikost področij delovanja občine, vrednost investicije, nenavadnost v podatkih o investicijah.

2.4.1 Investicije v razvojnem programu občine

Vse investicije, ki so bile predmet nadzora, so temeljile na Programu razvoja Občine Tolmin v obdobju 2013–2020, oz. jih je mogoče prepoznati med projekti, ki so navedeni pri uresničevanju razvojnih usmeritev občine.

Tabela: Nadzorovane investicije v razvojnem programu občine za 2013–2020

Prednostni program v 5. točki razvojnega programa		Investicija po nazivu v razvojnem programu
Št.	Naziv	
1.4	Ohranjanje pestre ponudbe in povezovanje na področju kulture, športa in rekreacijskih dejavnosti	Ureditev depojskih prostorov za muzej
		Modernizacija športnega parka Brajda
		Razširitev večnamenske dvorane na Šentviški planoti
1.7	Zagotavljanje stanovanj na celotnem območju občine	Odkup praznih objektov primernih za stanovanja
4.3	Aktivna podpora razvoju zahtevnejših turističnih projektov	Priprava strokovnih podlag za odločanje o izvedljivosti projekta izgradnje bazena v Tolminu
		Izgradnja bazena v Tolminu
		Modernizacija športnega parka Brajda, vključno z razširitvijo obstoječe telovadnice
		Ureditev infrastrukture na širšem območju Sotočja
5.3	Zagotovitev kakovostne javne infrastrukture	Vodovod Kanalski Lom
		Kanalizacija Čiginj

Razvojni program je bil sprejet za obdobje 2013–2020, kar pomeni, da bi v tem obdobju tudi pričakovali, da bodo zaključeni projekti, ki so po programih zagotavljali načrtovani razvoj. Do konca leta 2020 niso bili zaključeni projekti: Ureditev depojskih prostorov za muzej, Odkup prostorov za stanovanja, Izgradnja bazena v Tolminu in Vodovod Kanalski Lom (nobena faza). Ostale investicije, ki so bile predmet nadzora, je mogoče šteti kot zaključene, se pa nekatere nadaljujejo z novimi projekti in vsebinami. Modernizacija športnega parka Brajda skupaj z razširitvijo telovadnice je zaključena, izvaja pa se dodatna investicija v tribuno, na katero je vezana tudi obnova ceste v Dijaški ulici (Brajda–Padlih borcev). Večnamenska dvorana na Šentviški Gori je zaključena v letu 2020, vendar še ni aktivirana v poslovnih knjigah občine. Sotočje je infrastrukturno urejeno za potrebe izvajanja festivalov in v obsegu letno zagotovljenih sredstev, se pa nadaljuje z novimi vsebinami. Zaključek ureditve kanalizacije v Čiginju pa se je zamaknil v leto 2021.

2.4.2 Pravilnost uvrščanja in izkazovanja postavk v NRP

Od nadzorovanih projektov je bilo pet (večnamenski objekt Šentviška Gora; širitev Dijaške ulice, večnamenski objekt s tribuno na Brajdi, plavalni bazen v Tolminu, rekonstrukcija objekta Zalog 11) takih, za katere smo lahko potrdili, da so bili vključeni v NRP na podlagi ustrezne investicijske dokumentacije (najmanj na podlagi sprejetega dokumenta predinvesticijske zasnove).

Za tri investicije presojanja nismo opravili, ker je celoten postopek vodila druga pravna oseba. Investiciji v vodovod Kanalski Lom in kanalizacijo na Čiginju je vodila Komunala Tolmin, javno podjetje, d.o.o. (v nadaljevanju: Komunala Tolmin) investicijo v športno dvorano Šentviška Gora pa je vodila Državna tehnična pisarna v Tolminu.

Ena investicija (ureditev tržnice v Tolminu) je bila nepravilno, brez ustrezne podlage v dokumentaciji, vključena v NRP.

Občina je začela s pripravo dokumentacije o ureditvi tržnice v Tolminu v letu 2020, ko je izvedla postopek zbiranja ponudb za izdelavo idejne zasnove (IDZ), projekta za gradbeno dovoljenje DGD/PGD in projekta za izvedbo (PZI). V letu 2021 (13. 5. 2021) je bil uporabnikom tržnice predstavljen predlog ureditve območja, vendar IDZ do zaključka nadzora na terenu (1. 9. 2021) še ni bila potrjena oz. sprejeta.

Investicija je bila prvič vključena v NRP 2020–2023 v znesku 60.000 evrov. V letu 2020 ni bilo izplačil za navedeni projekt. V NRP 2021–2025 so načrtovana vlaganja v letu 2021 (40 tisoč evrov) in 2022 (160 tisoč evrov). Glede na to, da idejna zasnova projekta na zadnji dan nadzora (1. 9. 2021) še ni potrjena, tudi v letu 2021 ni pričakovati vlaganj v obnovo tržnice. Nastali pa so/bodo stroški priprave investicijske dokumentacije.

Projekt je bil pre zgodaj vključen v NRP za dve leti, 2020 in 2021, saj občina še ne razpolaga z dokumentom identifikacije investicijskega projekta in nima ustrezne ocene vrednosti projekta¹³.

2.4.3 Pravilnost izvajanja postopkov javnega naročanja

Presojanje pravilnosti upoštevanja postopkov javnega naročanja pri oddaji investicij/projektov v izvajanje je bilo lahko opravljeno le pri dveh izbranih investicijah, in sicer pri večnamenskem objektu s tribuno na Brajdi in za vlaganja na prireditvenem prostoru Sotočje. V obeh primerih so bila dela oddana v skladu s predpisi. Pri štirih objektih (širitev Dijaške ulice, ureditev tržnice v Tolminu, rekonstrukcija objekta Zalog 11 in izgradnja bazena v Tolminu) so postopki še v fazi pridobivanja potrebne investicijske dokumentacije. Za tri investicije presojanja nismo opravili, ker je celoten postopek javnega naročanja vodila druga pravna oseba. Investiciji v vodovod Kanalski Lom in kanalizacijo na Čiginju je vodila Komunala Tolmin, investicijo v športno dvorano Šentviška Gora pa je vodila Državno tehnična pisarna.

2.4.4 Pravilnost izkazovanja nabavne vrednosti investicij

Pravilnosti izkazovanja nabavne vrednosti investicije nismo presojali. Lahko bi ta postopek opravili samo pri edini zaključeni investicij v večnamenski objekt na Šentviški Gori, vendar celotna dokumentacija o vlaganjih petih financerjev do konca leta 2020 še ni bila ustrezno urejena. Občina je v letu 2021 objekt oddala v upravljanje KS Šentviška Gora¹⁴.

¹³ Ukrep za odpravo nepravilnosti se ne predlaga, ker je vključen v predlog ukrepa pod točko 2.3.1.

¹⁴ Pogodba o izročitvi večnamenskega objekta Šentviška Gora v upravljanje št. 478-0093/2021, z dne, 30. 7. 2021.

Ukrep

Občina mora do zaključka leta 2021 opraviti ustrezno evidentiranje nabavne vrednosti Večnamenskega objekta Šentviška Gora v svojih poslovnih knjigah.

Odzivno poročilo

Pod točko **2.4.4. Pravilnost izkazovanja nabavne vrednosti investicij** v okviru predloga ukrepa navajate, da mora Občina Tolmin do zaključka leta 2021 opraviti ustrezno evidentiranje nabavne vrednosti Večnamenskega objekta Šentviška Gora v svojih poslovnih knjigah.

V zvezi s tem želimo pojasniti, da je bila Pogodba o izročitvi večnamenskega objekta Šentviška Gora v upravljanje, številka 478-0093/2021, s katero je pet sofinancerjev, ki so poleg Republike Slovenije iz sredstev popotresnega programa, prispevali dodatna finančna sredstva za gradnjo in opremo objekta, objekt predalo v upravljanje KS Šentviška Gora, podpisana 30. julija 2021.

Ker so se s to pogodbo določile nabavne vrednosti objekta, ki predstavljajo nujne podatke za finančno evidentiranje objekta v poslovnih knjigah (v registru osnovnih sredstev) Občine Tolmin in vseh treh soudeleženih krajevnih skupnosti (Pečine, Ponikve in Šentviška Gora), se ta postopek ni mogel izvršiti že do konca leta 2020, temveč bo izpeljan do konca leta 2021.

Odgovor nadzornega odbora

Navedbe občine v odzivnem poročilu se sprejme kot pojasnjevanje okoliščin, ki so vplivale na zamude pri pravočasnem evidentiranju objekta v poslovnih knjigah občine. Opozarjamo pa, da nabavno vrednost katerega koli osnovnega sredstva določajo vlaganja vanje in se ne morejo spreminjati s pogodbami (o financiranju ali upravljanju).

Ugotovitve poročila se ne spreminjajo.

2.5 Druge ugotovitve

2.5.1 Pogodba o vodenju in izvajanju investicij

Ob nadzoru je bilo ugotovljeno, da je občina izvajanje nalog priprave investicijske dokumentacije, oddaje javnih naročil in izvajanja investicij (naloge so bile predmet nadzora) prenesla na drugega izvajalca. Za leti 2019 in 2020 je sklenila s Komunalo Tolmin pogodbi o vodenju in izvajanju investicij v infrastrukturo.

Za leto 2019 je bila pogodba sklenjena 6. 5. 2019 (št. 354-0015/2019-1) in dopolnjena z dvema aneksoma (30. 9. 2019, št. 354-0015/2019-3 in 24. 10. 2019, št. 354-0015/2019-5). Za leto 2020 je bila pogodba sklenjena 3. 1. 2020 (št. 354-0001/2020-1) in enkrat dopolnjena z aneksom št. 1, 9. 7. 2020, (št. 354-0001/2020-2).

Obe pogodbi imata v preambuli določeno, da temeljita na 31. členu Pogodbe o najemu javne infrastrukture, cenah, subvencioniranju in ostalih razmerjih na področju izvajanja gospodarskih javnih služb (1. 7. 2014, št. 354-0037/2014-2).

Obe pogodbi vključujeta natančen seznam investicij v infrastrukturo, ki jih je dolžna voditi in izvesti Komunala Tolmin (3. člen) in tudi seznam investicij za katere vodi koordinacijo izdelave projektne dokumentacije za investicije v infrastrukturo (5. člen). Investicije lahko Komunala Tolmin opravlja sama ali pa prepusti drugim osebam po predpisanem postopku javnega naročanja (4. člen). Pri lastni izvedbi investicij se upošteva cenik potrjen s strani Sveta ustanoviteljev Komunale Tolmin, dejanske količine in dejanski evidentirani stroški.

Leto 2019

V letu 2019 je vrednost sredstev zagotovljenih za investicije, katerih vodenje in izvajanje je preneseno na Komunalo Tolmin, 1.379.344 evrov, vrednost investicij za katere je Komunala Tolmin vodila pripravo projektne dokumentacije pa je 89.706 evrov.

Občina je sredstva za financiranje obveznosti iz pogodbe za vodenje in izvajanje investicij zagotavljala na proračunskih postavkah, ki so namenjene izvajanju posameznih investicij oz. investicijskemu vzdrževanju (Gradnja in investicijsko vzdrževanje vodovodov in vodovodnih sistemov, Zapiranje odlagališča Volče, Urejanje pokopališč, Urejanje infrastrukture za zbiranje odpadkov, Gradnja in investicijsko vzdrževanje kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav). V pogodbi je za vsako posamezno investicijo določeno nadomestilo za vodenje in izvajanje investicij v višini od 2 do 5 % (od 21 investicij jih ima 10 nadomestilo 5 %, sedem 3,5 %, štiri pa 2 %).

Občina je sredstva za financiranje obveznosti iz pogodbe za koordinacijo pri pripravi projektne dokumentacije zagotavljala na proračunskih postavkah, ki so namenjene izdelavi projektne dokumentacije (Projektna dokumentacija–kanalizacijski sistemi in čistilne naprave in Projektna dokumentacija–vodovodni sistemi). Za vodenje oz. koordinacijo pri izdelavi projektne dokumentacije je določeno nadomestilo 2 %.

S prvim aneksom se skupna vrednost investicij ni bistveno spremenila, bila pa je opravljena prerazporeditev sredstev znotraj posameznih postavk.

Tudi z drugim aneksom se vrednost sredstev zagotovljenih za koordinacijo pri pripravi projektne dokumentacije ni spremenila, je pa dodan nov projekt, in sicer projekt izvedenih del za fekalno kanalizacijo na Brežiču.

V zaključnem računu proračuna za leto 2019 je bilo na osnovi pogodbe Komunalni Tolmin izplačano 26.483 evrov sredstev za opravljene storitve vodenja in izvajanja investicij in koordinacijo pri pripravi projektne dokumentacije. V poslovnih knjigah občine so plačila izkazana kot investicijski odhodki na postavkah, ki so namenjene obnovi in razširitvi komunalne infrastrukture. V okviru posameznih postavk so odhodki ustrezno vsebinsko obrazloženi tako v proračunu kot v zaključnem računu leta 2019.

Leto 2020

V letu 2020 je vrednost sredstev zagotovljenih za investicije, katerih vodenje in izvajanje je preneseno na Komunalo Tolmin 1.305.397 evrov, vrednost investicij za katere je Komunala Tolmin vodila pripravo projektne dokumentacije, pa je 78.431 evrov.

Obe postavki sta bili povečani z aneksom št. 1 z dne 9. 7. 2020 (354-0001/2020-2) na 1.670.622 in 122.549 evrov. Povečalo se je tako število objektov vključenih v pogodbo kot njihova vrednost, oz. je opravljena prerezporeditev sredstev med postavkami.

Občina je sredstva za financiranje obveznosti iz pogodbe za vodenje in izvajanje investicij zagotavljala na proračunskih postavkah, ki so namenjene izvajanju posameznih investicij oz. investicijskemu vzdrževanju (Gradnja in investicijsko vzdrževanje vodovodov in vodovodnih sistemov, Zapiranje odlagališča Volče, Urejanje pokopališč, Urejanje infrastrukture za zbiranje odpadkov, Gradnja in investicijsko vzdrževanje kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav). V pogodbi ima vsaka investicija določeno nadomestilo za vodenje in izvajanje investicij v višini od 2 do 5 %. (od 18 investicij jih ima šest nadomestilo 5 %, osem 3,5 %, štiri pa 2 %).

Občina je sredstva za financiranje obveznosti iz pogodbe za koordinacijo pri pripravi projektne dokumentacije zagotavljala na proračunskih postavkah, ki so namenjene izdelavi projektne dokumentacije (Projektna dokumentacija–kanalizacijski sistemi in čistilne naprave in Projektna dokumentacija–vodovodni sistemi). Za vodenje oz. koordinacijo pri izdelavi projektne dokumentacije je določeno nadomestilo 2 %.

V zaključnem računu proračuna za leto 2020 je na osnovi pogodbe izkazano za 49.438 evrov odhodkov, in sicer na proračunskih postavkah, namenjenih obnovi in razširitvi komunalne infrastrukture kot investicijski odhodki. V okviru posameznih postavk so odhodki ustrezno vsebinsko in vrednostno obrazloženi tako v proračunu kot v zaključnem računu leta 2020.

Postavke, iz katerih so se zagotovila sredstva za poplačilo obveznosti po zgoraj navedenih dveh pogodbah, se financirajo iz namenskih prihodkov za poslovni najem gospodarske javne infrastrukture. To so postavke (041503 »Urejanje infrastrukture za zbiranje odpadkov«, 041510 »Gradnja in investicijsko vzdrževanje kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav«, 041511 »Projektna dokumentacija–kanalizacijski sistem in čistilne naprave«, 041527 »Zapiranje odlagališča Volče«, 041621 »Gradnja in investicijsko vzdrževanje vodovodnih sistemov«, 041622 »Projektna dokumentacija–vodovodni sistemi« in 041618 »Urejanje pokopališč«) navedene v posebnem delu proračuna za leto 2019.

Nadomestilo za storitve Komunale Tolmin (vodenje in izvajanje investicij, koordinacija izdelave projektne dokumentacije za izvedbo investicij) po vsebini ne predstavlja investicijskega odhodka in ne more biti financirano iz najemnine za javno gospodarsko infrastrukturo.

Po določilih 8. člena Odloka o proračunu občine Tolmin za leti 2019 in 2020 so prihodki iz naslova poslovnega najema gospodarske javne infrastrukture namenski prihodki, ki se namenijo **za obnovitvene in razširitvene investicije v gospodarsko javno infrastrukturo.**

Prav tako 43. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁵ določa, da so investicijski odhodki **izdatki za naložbe v povečanje in ohranjanje realnega premoženja države, občine** in drugih uporabnikov enotnega kontnega načrta in povečujejo ali ohranjajo vrednost opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev v bilancah stanja.

Storitve, ki jih je opravila Komunala Tolmin, ne povečujejo in tudi ne ohranjajo vrednosti občinskega premoženja. Storitve, ki jih je s pogodbo o vodenju in izvajanju investicij občina oddala Komunali Tolmin, ne predstavljajo storitev gospodarske javne službe, za katero je občina ustanovila Komunalo Tolmin. Storitve bi lahko opravljal katerikoli pravni subjekt, usposobljen in registriran za to dejavnost, ki bi bil izbran po ustreznem postopku javnega naročanja. Predvsem pa je sporno zaračunavanje nadomestila za vodenje investicij, ki jih Komunala sama izvaja, saj gre za morebitni konflikt interesov.

Obračuni storitev so bili preverjeni po petih računih¹⁶. Storitve so bile obračunane v skladu s pogodbo. Računom so priložene specifikacije investicijskih vlaganj (skupni znesek vseh vlaganj), na katerih temelji obračun.

Občina je naloge (priprava projektne in investicijske dokumentacije, izvajanje postopkov javnega naročanja, vodenje investicij), za opravljanje katerih ima sistemizirana delovna mesta, prenesla na drugo pravno osebo in s tem povečala odhodke oz. izkazala nepotrebne odhodke v proračunih za leti 2019 in 2020 v znesku 75.921 evrov. S takšnim sklepanjem pogodb je bila prenesena odgovornost za izvajanje investicij izven občinske uprave in okrnjen nadzor občine nad pravočasnostjo izvajanja del.

V tem postopku se ni ocenjevalo, ali so bili postopki zaradi tega dolgotrajnejši in tudi ne, ali je bila izvedba posameznih investicij dražja.

Ukrep

Občina mora v morebitnem rebalansu proračuna za leto 2022 sredstva za veljavno pogodbeno obveznost do Komunale za vodenje in izvajanje investicij zagotoviti na proračunskih postavkah, ki so namenjene storitvam drugih.

Občina naj zagotovi, da se vsa dela, za katera ima sistemizirana ustrezna delovna mesta, izvajajo v okviru občinske uprave. Skrbno naj pretehta tudi ustreznost in racionalnost oddaje storitev vodenja investicij, izvajanja postopkov javnega naročanja in koordinacijo priprave projektne dokumentacije drugim pravnim osebam.

¹⁵ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17, 82/18, 79/19 in 10/21.

¹⁶Knjiženje v poslovnih knjigah občine pod št. 9001832/19, 9001883/19,9002044/20, 9002045/20, 9002046/20.

Pod točko **2.5.1. Pogodba o vodenju in izvajanju investicij** v okviru predloga ukrepov navajate, da naj Občina Tolmin pri morebitnem sprejemanju rebalansa proračuna za leto 2022 sredstva za veljavno pogodbeno obveznost do Komunale Tolmin za vodenje in izvajanje investicij zagotavlja na proračunskih postavkah, ki so namenjene storitvam drugih.

Nadzorni odbor postavlja trditev, da **stroški nadomestila za storitve Komunale Tolmin, ki jih Občina Tolmin plača komunalni na podlagi pogodbe o vodenju in izvajanju investicij, ne predstavljajo investicijskega odhodka, zaradi česar ne morejo biti kriti s sredstvi iz naslova najemnine za javno gospodarsko infrastrukturo**, ki se – glede na določila 8. člena odloka o proračunu za leto 2019 oz. 2020 – namenjajo za obnovitvene in razširitvene investicije v gospodarsko javno infrastrukturo.

Ugotovitev iz prejšnjega odstavka nadzorni odbor utemeljuje zgolj z lastnimi, po naši oceni neutemeljenimi stališči, da:

- storitve, ki jih je na podlagi pogodbe o vodenju in izvajanju investicij opravila Komunala Tolmin, ne povečujejo in tudi ne ohranjajo vrednosti občinskega premoženja;
- storitve, za katere sta se občina in komunala dogovorili s pogodbo o vodenju in izvajanju investicij, ne predstavljajo storitev gospodarske javne službe, za katero je občina ustanovila javno podjetje;
- bi storitve lahko opravljal kateri koli pravni subjekt, ki bi bil (z ustreznim postopkom) izbran na trgu.

Iz pogodbe o vodenju in izvajanju investicij v letu 2019 oz. 2020 (drugi odstavek 2. člena), nedvoumno izhaja, da komunala s podpisom pogodbe prevzema obveznost izvedbe vseh aktivnosti, ki jih je potrebno izpeljati, da se realizira vsaka posamezna investicija, ki je predmet pogodbe. Besedna zveza »vodenje in izvajanje investicije« je v pogodbi uporabljena zgolj kot skrajšano poimenovanje vseh aktivnosti, h katerim se je – za izvedbo vsake posamezne investicije – komunala s podpisom zavezala. Tako skrajšano poimenovanje služi zgolj zagotavljanju večje preglednosti samega besedila pogodbe in v ničemer nima vpliva na obseg nalog oddanih oz. prevzetih v delo.

Stališče, ki ga je v poročilu zavzel nadzorni odbor, tj. da plačilo, do katerega je v primeru investicij, prevzetih v vodenje in izvajanje, upravičena komunala, ne predstavlja investicijskega stroška, po naši oceni ni utemeljeno. Iz seznama in narave nalog, ki jih s podpisom pogodbe v zvezi s posamezno investicijo prevzema komunala, nedvoumno izhaja, da gre za t.i. investicijski inženiring, tj. storitev, ki obsega vse aktivnosti, povezane z gradnjo in vsemi fazami priprave na ta proces, torej od zbiranja ustrezne dokumentacije pa vse do gradnje in urejanja dokumentacije, katere izdelava in/ali pridobitev je potrebna ob zaključku gradnje. Gre torej za sklop celovitih storitev, ki vključuje strokovno (tehnično, pravno, ekonomsko ...) in organizacijsko pomoč v celotnem investicijskem procesu, tj. od projektiranja, načrtovanja, nadzora pri gradnji, gradnje in vse do prevzema in obratovanja objekta. Pri obravnavi vprašanja o investicijski naravi stroška tega t.i. nadomestila, ki ga občina plača komunalni, gre zato vzeti v obzir celoten sklop storitev, katerih izvedba je s plačilom tega t.i. nadomestila plačana, ne pa samega semantičnega pomena besede »vodenje«, ki je uporabljena v pogodbi.

Prav s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, na katerega se v poročilu sklicuje nadzorni odbor, za evidentiranje odhodkov oz. izdatkov iz naslova investicijskega nadzora predvideva poseben oz. ločen konto, tj. konto »4208 02 Investicijski inženiring«, ki je uvrščen v skupino kontov »42 – Investicijski odhodki«, iz česar izhaja, da se odhodki oz. izdatki inženiringa na področju investicij smatrajo za investicijski odhodek, torej za odhodek, ki povečuje oz. ohranja vrednost premoženja občine.

V zvezi z investicijskim inženiringom, ki ga komunala za občino opravlja na podlagi pogodbe o vodenju in izvajanju investicij v primeru investicij v infrastrukturo za izvajanje gospodarskih javnih služb, nadzorni odbor v poročilu navaja tudi, da bi navedeno storitev lahko opravljal kateri koli pravni subjekt, izbran

na trgu. Navedeno sicer drži, a je pri zavzetju tega stališča potrebno upoštevati vse relevantne okoliščine obravnavanih investicij, pri čemer kot ključne izpostavljam tri, in sicer:

- gre za javno podjetje, ki je v večinski lasti občine (oddaja naročil v takih okoliščinah je tudi s predpisi s področja javnega naročanja lahko odstop od klasičnega postopka);
- tudi v primeru, ko bi občina izvajalca, ki bi v delo prevzel celotno investicijo, vključno z investicijskim inženiringom, iskala in našla na trgu, bi ta ponudnik v ponudbeno ceno vkalkuliral prav vse svoje stroške in ceno vsega dela, ki bi ga za izpolnitev svoje pogodbene obveznosti moral opraviti, torej tudi npr. načrtovanje izvedbe, pridobivanje ponudb morebitnih podizvajalcev, koordinacijo podizvajalcev ... skratka vse aktivnosti, ki jih obsega t.i. investicijski inženiring;
- gre za investicije, s katerimi se posega v oz. dopolnjuje obstoječa komunalna infrastruktura za izvajanje gospodarske javne službe, ki so po zaključku predane v najem prav javnemu podjetju občine.

Z upoštevanjem navedenega ocenjujemo, da občina v tem primeru ravna kot dober gospodar.

Nadalje nadzorni odbor v predlogu poročila navaja tudi, da **računom, ki so bili s strani nadzornega odbora v postopku nadzora pregledani, tj. računom za t.i. nadomestilo za vodenje in izvajanje investicij, niso priloženi dejanski računi, tj. situacije ali obračuni, na katerih temelji skupni znesek, ki predstavlja osnovo za izračun zneska nadomestila**, do katerega je komunala na podlagi pogodbe upravičena. Iz navedenega bi bilo ob branju (predloga) poročila mogoče (sicer zmotno) zaključiti, da je občina plačilo komunalni pripadajočega nadomestila odobrila in izvršila, ne da bi pred tem preverila višino osnove, na podlagi katere je bil – v sicer ustreznem deležu, določenem s pogodbo – izračunan znesek nadomestila, kar pa ne drži. Komunala stroške posamezne investicije obračunava praviloma mesečno, pri čemer mesečnemu računu po vzoru gradbenih situacij priloži začasni/končni obračun, v katerem so navedeni oz. zajeti vsi dotedanji stroški investicije, kar omogoča občinski upravi kumulativno spremljanje stroškov investicije. Obračunu pa so priložene kopije vseh računov, ki so vštet v skupno vrednost dotlej nastalih stroškov investicije in niso bili predloženi že predhodnim obračunom. Navedeno velja tudi v primeru del, ki jih izvede komunala sama – v tem primeru je obračunu, ki ga prejme občina, priložena začasna/končna situacija s popisom izvedenih del. Po enakem principu se pripravljajo tudi obračuni stroškov izdelave projektne dokumentacije, katerim komunala prav tako priloži kopijo računa zunanjega izvajalca. Tak sistem občinski strokovni službi omogoča preverjanje dejanskih stroškov investicije/projektne dokumentacije, posledično pa tudi osnove za izračun višine nadomestila, do katerega je glede na pogodbo o vodenju in izvajanju investicije upravičena komunala. Ob tem želimo izpostaviti tudi, da nadzorni odbor tekom izvajanja nadzora v zvezi s tem, tj. s preverjanjem višine dejansko nastalih stroškov investicije oz. projektne dokumentacije kot osnove za obračun komunalni pripadajočega nadomestila, od pristojnih v občinski upravi predložitve dokazil in/ali podaje pojasnil v zvezi s tem ni zahteval.

Odgovor nadzornega odbora

Pri presojanju pravilnosti izkazovanja odhodkov na podlagi pregledanih pogodb je bilo upoštevano več podlag (strokovnih in predpisanih), ki jih v poročilu nismo navajali. Tako je bilo ugotovljeno, da ima občina v svojem Odloku o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Tolmin¹⁷ v 16. členu določene naslednje naloge:

- »- načrtuje, spremlja in nadzira izvajanje investicij;
- načrtuje in sodeluje pri načrtovanju projektov;
- načrtuje in izvaja upravne in strokovno tehnične naloge za pravilno in pravočasno izvajanje aktivnosti s področja investicij;

¹⁷ Uradni list RS 66/17.

- zagotavlja izvajanje investicij in opravlja naloge investicijskega vzdrževanja nepremičnega premoženja občine, razen tistega, za katerega je s posebnim predpisom določeno drugače;
- opravlja naloge v zvezi z javno, posebno in podrejeno rabo objektov in naprav, namenjenih za izvrševanje gospodarskih javnih služb.«

Naloge opravljajo delavci Oddelka za okolje in prostor in njihove plače se izkazujejo kot strošek dela oz. tekoči odhodek proračuna.

To naloge so (v celoti ali delno) s pogodbama¹⁸ o vodenju in izvajanju investicij v infrastrukturo prenesene na Komunalo Tolmin¹⁹.

Dodatno je bilo preverjeno, kaj stroka opredeljuje kot investicijski inženiring. Gospodarska zbornica Slovenije ima navedeno naslednje²⁰:

»Investitor običajno nima lastnih kadrov, ki bi lahko od zasnove razpisa do izvedbe, realizirali projekt, zato v svoje delo vključi svetovalni inženiring, ki mu izdela potrebno dokumentacijo, nadzoruje izgradnjo in stavljanje v pogon. Izjemno pomembno je sodelovanje svetovalnega inženiringa, ki temelji na zaupanju in strokovni usposobljenosti. Stroški dela svetovalnega inženiringa niso primerljivi s stroški investicije lahko pa bistveno vplivajo na uspešnost projekta.

Svetovalni inženiring lahko izvajajo le gospodarske družbe, ki so registrirane za to dejavnost, imajo za to usposobljene strokovne kadre, **so neodvisni** in opravljajo storitve izključno za naročnika.

Svetovalni inženiring je nudenje strokovne (tehnične, pravne, ekonomske,...) in organizacijske pomoči v celotnemu investicijskemu procesu, od ideje do predaje zgrajenega objekta. Lahko vključuje tudi obratovanje. Svetovalni inženiring tako zajema vse potrebne aktivnosti za vzpostavitev pogojev za kakovostno in uspešno izvajanje dejavnosti prostorskega načrtovanja, projektiranja in tehničnega svetovanja v smislu njihovega povezovanja in koordiniranja, pri čemer se, ob upoštevanju javnega interesa, v največji možni meri zasleduje in zadovoljuje interes investitorja. Zato sta pomembni tako usposobljenost oz. strokovnost kakor tudi korektnost oz. nepristranskost izvajalca svetovalnega inženiringa. Svetovalni inženiring izvajajo lahko le gospodarske **družbe registrirane za opravljanje dejavnosti 74.20²¹ po SKD**. Svetovalnega inženiringa **ne morejo izvajati gospodarske družbe**, ki se ukvarjajo z zastopanjem ali trgovino, oziroma **se pri njihovem delu lahko pojavi konflikt interesov**.

¹⁸ V drugih oddelkih občine oz. za druga področja delovanja občine, nismo zasledili sklepanja pogodb o prenosu nalog na zavode in plačevanja nadomestil za načrtovanje, pripravo in vodenje investicij.

¹⁹ Dodana je še naloga izvedba investicijskih del.

²⁰https://www.gzs.si/zdruzenje_za_svetovalni_inzeniring/vsebina/Svetovalni-in%C5%BEEeniring/Definicija-svetovalnega-in%C5%BEEeniringa-in-njegov-pomen-v-investicijskih-procesih.

²¹ Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije dejavnosti (Uradni list RS, št. 34/94, 3/95, 33/95 in 15/96.

V odloku o ustanovitvi in organizaciji Komunale Tolmin, Javnega podjetja d.o.o.²² je v 8. členu določeno, da:

Javno podjetje lahko opravlja za občine ustanoviteljice kot javna pooblastila tudi naslednje naloge:

- strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge v zvezi s komunalnimi infrastrukturnimi objekti in napravami, ki jih ima v najemu, jih vzdržuje in uporablja ali jih občina ustanoviteljica načrtuje.

*Iz 7. člena istega odloka je razvidno, da Komunala **ni registrirala nobene dejavnosti** iz skupine 74.20 »Prostorsko načrtovanje, projektiranje in tehnično svetovanje«.*

Na podlagi navedenega je bilo presojeno, da je občina lahko prenesla na Komunalo naloge, ki bi jih sicer morala opraviti sama, hkrati pa, da to niso naloge svetovalnega ali investicijskega inženiringa, ker iz registrirane dejavnosti to ni razvidno²³ (oz. so to naloge, ki so prenesene po javnem pooblastilu) in ker javno podjetje ni neodvisno, na kar je opozoril nadzorni odbor predvsem pri zaračunavanju nadomestila za izvajanje investicij v lastni režiji Komunale.

Stroški nadomestila za opravljene naloge, ki bi jih morala²⁴ opraviti občina sama, po našem mnenju ne more predstavljati investicijskega odhodka, ki bi se financiral iz prihodkov od najema gospodarske infrastrukture.

Opozarjamo tudi, da izkazovanje (dejanskega) investicijskega inženiringa povečuje nabavno vrednost osnovnih sredstev gospodarske javne infrastrukture in preko amortizacije vpliva na cene izvajanja gospodarskih javnih služb.

V nadzoru ni bilo ocenjeno, ali se je zaradi ravnanja občine izvedba posameznih investicij dražja, zato tudi ne moremo potrditi, »da je občina v tem primeru ravna kot dober gospodar²⁵«.

Občina je ugovarjala ugotovitvi poročila da specifikacijam za obračun »Niso priloženi dejanski računi (situacije ali obračuni, na katerih temelji skupen znesek) ali poročila o vlaganjih, kot to določa 7. člen pogodbe.«

Svojemu ugovoru ni priložila dokumentacije, s katero bi bilo mogoče ugovor takoj sprejeti. Zaradi ugotavljanja dejanskega stanja je bila zahtevano, da se pripravi ustrezna dokumentacija, ki je bila pregledana 19. in 25. 10. 2021. Ugotovljeno je bilo, da je mogoče potrditi, da imajo obračuni nadomestila podlago v računih in situacijah za opravljeno delo, kot je dogovorjeno z obravnavanimi pogodbama o vodenju in izvajanju investicij v gospodarsko infrastrukturo.

²² Uradni list RS 47/19.

²³ 7. člen Odloka o ustanovitvi o organizaciji Komunale Tolmin, Javnega podjetja d.o.o..

²⁴ Kot izhaja iz Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave.

²⁵ Navedba iz odzivnega poročila.

Ugovor občine se sprejme. Iz poročila je umaknjena ugotovitev: »Niso pa priloženi dejanski računi (situacije ali obračuni, na katerih temelji skupen znesek) ali poročila o vlaganjih, kot to določa 7. člen pogodbe.«

Preostali tekst predloga poročila postane sestavni del dokončnega poročila.

2.5.2 Realizacija investicij v proračunu

Pri umeščanju investicij v NRP so bila ugotovljena manjša odstopanja. Večja odstopanja so ugotovljena pri (prezgodnjem) umeščanju investicij v proračun in njihovem izvajanju glede na predviden terminski načrt. Do zamikov je prihajalo zaradi zamud pri sprejemanju oz. potrjevanju projektne in investicijske dokumentacije (ki ni bila pripravljena v ustreznem obsegu pri umeščanju investiciji v NRP) in zaradi zapletov pri izvajanju postopkov javnega naročanja (neuspešni razpisi, pritožbeni postopki). Posledično je bila realizacija proračuna na investicijskem delu pomembno nižja od načrtovane, ob enem pa so investicije, umeščene v proračun brez ustrezne dokumentacije, onemogočile umeščanje drugih investicij oz. projektov.

Z vzpostavljenim sistemom spremljanja izvršljivosti investicij od umestitve v proračun, bi občina zelo zgodaj prepoznala investicije, katerih stopnja izvršljivosti v proračunskem obdobju je nizka. Tako bi s pravočasnim sprejemom rebalansa proračuna poskrbela za prerazporejanje sredstev na tiste investicije ali projekte, ki imajo hitrejšo ali boljše izvršljivost v obravnavanem obdobju.

Z navedenim ravnanjem bi občina izboljšala izvršljivost proračuna na področju investicij in hkrati hitreje in celovito sledila uresničevanju dolgoročnih ciljev razvoja.

Odzivno poročilo

Pod točko **2.5.2 Realizacija investicij v proračunu** je zapisano, da bi Občina Tolmin z vzpostavljenim sistemom spremljanja izvršljivosti investicij od umestitve v proračun, zelo zgodaj prepoznala investicije, katerih stopnja izvršljivosti je v proračunskem obdobju nizka. Tako bi s pravočasnim sprejemom rebalansa proračuna poskrbela za prerazporejanje sredstev na tiste investicije ali projekte, ki imajo hitrejšo ali boljše izvršljivost v obravnavanem obdobju.

V zvezi s tem želimo pojasniti, da je Občinska uprava Občine Tolmin, po sprejemu proračuna za leti 2021 in 2022, že pripravila časovno izvedbeni načrt za realizacijo predvidenih investicij oziroma projektov v teh dveh letih. Navedeni načrt vsebuje podatke o skrbniku, časovno umestitev izvedbe javnega naročila in terminski potek izvajanja, pri vsakem od projektov ali investicij pa je dodan tudi njegov status (naročeno, v izvajanju in zaključeno). To nam omogoča ažurno spremljanje izvajanja načrta, po potrebi njegovo prilaganje ter podlago za morebitne prilagoditve proračunskih dokumentov, v kolikor bi bilo to potrebno za realizacijo načrtovanih ali morebitnih novih aktivnosti.

Odgovor nadzornega odbora

Občina Tolmin je vzpostavila sistem spremljanja izvršljivosti investiciji oz. projektov za proračunski leti 2021 in 2022, kar se razume kot ravnanje, ki bi pripomoglo k pravočasnemu ukrepanju ter posledično izboljšanju izvrševanja proračuna na investicijskem delu.

Iz polletnega poročila o izvrševanju proračuna za leto 2021 izhaja, da je stopnja izvršljivosti investiciji, glede na predviden plan, zelo nizka.

Kljub vzpostavljenemu mehanizmu spremljanja poteka investiciji, ni bil takoj predlagan rebalans proračuna, s katerim bi se odpravile morebitne slabosti ali pomanjkljivosti pri izvajanju investicij in izboljšalo izvrševanje proračuna na investicijskem delu.²⁶ Vzpostavljeno spremljanje izvrševanja investicij v letu 2021, brez takojšnjega predlaganja ustreznih sprememb po postopku spreminjanja proračuna, nima vpliva na dejansko izvrševanje proračuna za leto 2021.

Ugovor se sprejme kot pojasnilo občine. Tekst poročila se ne spreminja.

Poročilo pripravila:

Milena Velišček



²⁶ Kot je načrtovano s planom dela občinskega sveta, bo rebalans proračuna za leto 2021 v prvi obravnavi v mesecu novembru, kar pa na izvršljivost investicijskega dela proračuna ne more več vplivati.

Priloga 1: Podatki o investicijah za preizkus pravilnosti uvrščanja v NRP 2019-2020

št. PP	Naziv PP	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
030708	Sofinanciranje nabave gasilnega vozila za PGD Tolmin	230.000	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
040401	Nakup strojne in računalniške opreme za delovanje občinske uprave	9.000	9.000	7.000	7.000	7.000		
			14.000	7.000	7.000	7.000	7.000	
				14.000	14.000	14.000	10.000	10.000
041117	Ureditev učne pešpoti ob Tolminki		50.000	160.000	90.000	-		
	Učna peš pot (Tolminke valčkov šum)		3.686			-		
	Ureditev dostopa do pešpoti ob Tolminki		1.450	129.370	146.236			
	Ureditev dostopa do pešpoti ob Tolminki			-	-	-	-	-
	Učna pešpot			257.245	18.360	-	-	-
041348	Ureditev pešpoti Tumov drevored na Logu	0	20.000	-	-	-		
			20.000	-	-	-		
				20.000	-	-	-	-
041356	Sanacija ceste Tolmin Loče (odsek Brežič	120.000	100.000	-	-	-		
			220.310	-	-	-		
				-	-	-	-	-
041420	Tolminska pot	-	20.000	-	-	-		
			-	20.000	-	-		
041510	Izgradnja transportnega kanala Postaja Most na Soči	100.000	-	-	-	-		
			100.000	-	-	-	-	
				-	-	-	-	-
041621	Urejanje dezinfekcijskih postaj	45.000	45.000					
			45.000	-	-	-		
				-	-	-	-	-
041903	Investicijsko vzdrževanje VVZ Tolmin-centralna stavba	10.000	10.000	-	-	-		
			24.000	-	-	-		
				18.500	17.000	-	-	-
041814	Investicije in investicijsko vzdrževanje Knjižnice CK Tolmin	-	15.000	-	-	-		
			15.000	-	-	-		
				-	25.000	-	-	-

Priloga 2: Podatki o investicijah za preizkus pravilnosti od razvojnega načrta do aktiviranja

Zap. št.	NRP	št. PP	Naziv PP	pred 2019	pred 2020	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	ZR 2019	ZR 2020
1	2019-2023	040412	Večnamenski objekt Šentviška gora	178.459		664.180	233.524	-	-	-			687.328	
	2020-2023			178.459		687.328	258.762	-	-	-				193.231
	2021-2025				865.787		193.231	-	-	-	-	-		
2	2019-2023	041348	Širitev ceste Dijaška ulica-Brajda-Padlih	3.227		10.000	155.000	-	-	-			-	
	2020-2023			3.227			10.000	175.000	-	-				-
	2021-2025				3.227		10.000	-	180.000	-	-	-		
3	2019-2023	041416	Prireditveni prostor Sotočje	205.176		30.000	10.000	20.000	20.000	20.000			2.971	
	2020-2023			205.176			11.700	20.000	20.000	20.000				93.080
	2021-2025				208.147			617.216	-	1.200.000	1.200.000	1.200.000		
4	2019-2023	041510	Ureditev kanalizac. Sistema Čiginj	-	276.000	297.000	-	-	-	-			-	
	2020-2023			-			783.000	486.000	-	-				760.214
	2021-2025				-			-	-	-	-	-		
5	2019-2023	041621	Gradnja vodovoda Tolminski Lom I.faza	736.470		55.000	-	325.000	460.000	500.000			54.768	
	2020-2023			736.470			40.000	540.000	-	-				25.231
	2021-2025				791.237			100.000	380.000	-	-	-		
	2019-2023	041621	Gradnja vodovoda Tolminski Lom II.faza	-	-	140.000	-	-	-	-			-	
	2020-2023			-	-		-	420.000	485.000	-			-	
	2021-2025			-	-		-	-	-	-	300.000	300.000	-	
			Skupaj Tolminski Lom	736.470	791.237	195.000	40.000	?	?					
6.	2019-2023	041348	Ureditev tržnice v Tolminu											
	2020-2023						60.000	-	-	-				
	2021-2025							40.000	160.000	-	-	-		
7	2019-2023	041817	Večnamenski objekt s tribuno v ŠP Brajda											
	2020-2023						143.536	1.105.000	1.105.000	-				
	2021-2025				23.912			529.967	1.755.669	-	-	-		
8	2021-2025	???	Rekonstrukcija objekta Zalog 11		9.000			20.000	200.000	800.000	500.000			
9	2021-2025	???	Izgradnja plavalnega bazena v Tolminu		-					20.000	1.000.000			