




OBČINA TOLMIN  
Ulica padlih borcev 2, Tolmin  
Nadzorni odbor Občine Tolmin



 OBČINA TOLMIN		
21-10-2015		
Prejeto		
DM	ŠIFRA ZADEVE	PRILOGE

Številka: 060-0001/2015

Datum: 14. oktober 2015

Nadzorni odbor Občine Tolmin (v nadaljevanju: nadzorni odbor ali NO) na podlagi prvega odstavka 64. člena Statuta Občine Tolmin (Uradni list RS, št. 13/2009) in 24. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Tolmin (Primorske novice Uradne objave, št. 10/2005 in št. 31/2005) in v skladu z določili Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občin<sup>1</sup> (Uradni list RS, št. 23/2009) je na 8. seji, 16. 10. 2015 sprejel

## Poročilo o nadzoru

### Zaključnega računa proračuna Občine Tolmin za leto 2014.

Poročilo je dokončni akt Nadzornega odbora Občine Tolmin

#### 1. UVOD

##### 1.1. Osnovni podatki o nadzoru

Nadzor Zaključnega računa proračuna Občine Tolmin za leto 2014 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna) je bil načrtovan s Programom dela nadzornega odbora<sup>2</sup>, s katerim sta bila seznanjena tudi Župan Občine Tolmin (v nadaljevanju župan) in Občinski svet Občine Tolmin (v nadaljevanju: občinski svet)<sup>3</sup>.

Pred izvedbo nadzora je bil izdan Sklep<sup>4</sup> in dopolnitev sklepa<sup>5</sup>, ki sta bila vročena občini.

Nadzor so opravili: Zvonka Roner, Milena Velišček, Ciril Testen in Srečko Trojer.

Nadzor je bil opravljen na štirih področjih izvrševanja proračuna, ki so natančno predstavljeni v ugotovitvenem delu tega poročila. Za izvajanje nadzora so bili pripravljene posebni programi, na podlagi katerih so bili izvedeni vsi postopki nadzora. Zaradi določenih ugotovitev med nadzorom, so se programi delno dopolnili in so sestavni del dokumentacije o nadzoru.

Pregledovanje dokumentacije se je začelo 8. 6. 2015 in zaključilo 31. 7. 2015. O vseh ugotovitvah nadzora so bili, za vsako nadzorovano področje, sestavljeni zapisniki.

<sup>1</sup> Pravilnik v 3. členu določa, da se o nadzoru pripravi »osnutek poročila, občinski akti pa določajo, da se pripravi predlog poročila. Različno poimenovanje dokumenta ne vpliva na njegovo vsebino. Nadzorni odbor uporablja terminologijo, ki jo določajo akti Občine Tolmin.

<sup>2</sup> Sprejet na 2. seji NO, 16. 2. 2015.

<sup>3</sup> Program dela je bil sestavni del gradiva ob sprejemanju Proračuna Občine Tolmin za leto 2015.

<sup>4</sup> Št. 060-0001/2015 z dne 30. 4. 2015.

<sup>5</sup> Št. 011-0028/2015 (zapisnik 5. seje NO, z dne 1. 6. 2015).

Predlog poročila o nadzoru zaključnega računa proračuna je bil sestavljen 18. 9. 2015 in občini vročen 21. 9. 2015. Na predlog poročila je občina (v njenem imenu župan) pripravila odzivno poročilo<sup>6</sup> 2. 10. 2015 in ga vročila predsednici nadzornega odbora 5. 10. 2015. Pri pripravi tega poročila je odzivno poročilo upoštevano tako, da v točkah, kjer so sprejeti ugovori in pripombe občine, je bil izločen ali popravljen tekst poročila, kjer pa ugovori in pripombe niso sprejete, so navedeni razlogi za njihov neupoštevanje. Odzivno poročilo je sestavni del tega poročila kot priloga 1 in bo vročeno občinskemu svetu ob obravnavi dokončnega poročila.

## 1.2. Osnovni podatki o proračunu občine

Občina Tolmin je proračun za leto 2014 sprejela v letu 2013<sup>7</sup> in ga dvakrat dopolnjevala. Obe dopolnitvi, sprejeti na občinskem svetu 19. 6. 2013 in 26. 3. 2014, sta v skladu z Zakonom o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)<sup>8</sup>. Druga sprememba, ki je bila sprejeta v letu 2014, predstavlja rebalans proračuna, kot to določa 2. točka 3. člena ZJF<sup>9</sup>. V skladu z določili 106. člena Statuta Občine Tolmin (v nadaljevanju: Statut) se rebalans proračuna sprejme z Odlokom o spremembah in dopolnitvah proračuna. Razlika v poimenovanju akta ne vpliva na njegovo vsebino ali na način sprejemanja.

## 1.3. Zaključni račun proračuna za leto 2014

Župan je občinskemu svetu posredoval v sprejem zaključni račun proračuna aprila 2015. Na 5. seji občinskega sveta 21. 4. 2015 je bil Odlok o zaključnem računu proračuna za leto 2014 sprejet v prvi in drugi obravnavi<sup>10</sup>.

Nadzorni odbor je obravnaval zaključni račun proračuna na 5. seji 16. 4. 2015 in ugotovil, da so bili predloženi vsi dokumenti, ki jih mora župan predložiti občinskemu svetu v sprejem.

V tabeli 1 so prikazani osnovni podatki o vseh dokumentih, na podlagi katerih se je izvrševal proračun za leto 2014<sup>11</sup>.

Tabela 1: Sprejeti, spremenjeni in izvršeni proračun za leto 2014

Prihodki/odhodki	Sprejeti	Popravljeni	Rebalans	Izvršeni
Davčni prihodki	8.969.802	8.969.802	8.942.270	9.021.028
Nedavčni prihodki	1.591.434	1.591.434	1.558.344	1.985.428
Kapitalski prihodki			97.116	40.327
Transforni prihodki	4.094.500	4.094.500	6.078.973	1.425.114
<b>Skupaj</b>	<b>14.655.736</b>	<b>14.655.736</b>	<b>16.646.703</b>	<b>12.471.897</b>
Tekoči odhodki	2.806.501	2.806.501	3.144.908	2.708.684
Transforni odhodki	4.967.846	4.727.845	4.912.284	4.747.059
Investicijski odhodki	5.540.278	5.781.278	12.826.052	5.903.141
Investicijski transferi	1343.231	1343.231	685.982	327.901
<b>Skupaj</b>	<b>14.657.856</b>	<b>14.657.855</b>	<b>21.569.226</b>	<b>13.686.785</b>

<sup>6</sup> Št. 060-0001/2015.

<sup>7</sup> Sprejet na seji občinskega sveta 26. 3. 2013.

<sup>8</sup> ZJF – UPB4 (Uradni list RS št. 11/2011 in 14/1203 popr.).

<sup>9</sup> Rebalans proračuna je akt občine o spremembi proračuna med proračunskim letom.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 30/2015.

<sup>11</sup> V tabeli so prikazani samo podatki iz Bilance prihodkov in odhodkov, ker je bila ta predmet nadzora.

Predmet nadzora so bili zneski izkazani v izvršenem proračunu, delno, pri prerazporeditvah, pa tudi v rebalansu proračuna.

#### 1.4. Odgovornost za izvrševanje proračuna

Po določilih 6. člena Odloka o proračunu in ZJF se proračun izvršuje na ravni proračunske postavke. Po določilih 44. člena Statuta župan odloča o sredstvih v okviru sprejetih proračunskih postavk. Po določilih 113. člena statuta občine je župan odgovoren za izvrševanje proračuna in je tudi odredbodajalec<sup>12</sup>.

## 2. UGOTOVITVE

### 2.1. Predstavitev področij nadzora

Nadzorni odbor je določil štiri področja na katerih je opravil nadzor. Ta so:

- izkazovanje in upravljanje z nepremičnim premoženjem občine,
- zaposlovanje in plače zaposlenih,
- organizacija in financiranje javnih zavodov,
- prerazporejanje sredstev proračuna.

### 2.2. Nepremičnine in upravljanje sredstev

#### 2.2.1. Obseg sredstev v bilanci stanja:

Na zadnji dan leta 2014 so nepremičnine in sredstva v upravljanju predstavljala več kot 89% delež aktive bilance stanja občine.

Tabela 2: Vrednosti nepremičnin in sredstev v upravljanju

Vrsta sredstev	31.12.2014	31.12.2013	Indeks 2014/2013	Struktura 2014 v %
Nepremičnine	57.156.344	51.484.871	111	
Odpis nepremičnin	15.670.480	13.499.341	116	
Sedanja vrednost	41.485.864	37.985.530	109	67,5
Sredstva v upravljanju	13.408.411	13.024.380	103	21,8
Ostala sredstva	6.570.223	7.543.127	87	10,7
<b>Aktiva skupaj</b>	<b>61.464.498</b>	<b>58.553.037</b>	<b>105</b>	100,0

#### 2.2.2. Vzroki za nadzor in postopek nadzora

Poleg vrednosti, ki jo dosega obravnavano področje v celotnem premoženju občine, so na določitev nadzora vplivali še: pomembnost urejenih evidenc za odločanje občinskega sveta pri sprejemanju letnega načrta razpolaganja s premoženjem, velika neuskkljenost posameznih javnih evidenc (v zemljiški knjigi ali evidencah Geodetske uprave RS: v nadaljevanju GURS) in pravočasna priprava na napovedani davek na nepremičnine.

Preverjena je bila pravilnost izvedbe popisa sredstev na dan 31. 12. 2014, izvedena primerjava izpisa stavb in stanovanj in zemljišč v lasti občine (po registru osnovnih sredstev) z izpisom iz

<sup>12</sup> Župan lahko pooblasti podžupana ali druge delavce uprave, vendar v letu 2014 tako pooblastilo ni bilo izdano.

registra stavb GURS in preverjena pravilnost usklajevanja terjatev in obveznosti za sredstva dana v upravljanje.

### **2.2.3. Ugotovitve**

#### **2.2.3.1. Popis sredstev**

Za potrebe izvedbe nadzora smo v pregled prejeli kopije popisnih listov s sezami premoženja s katerim občina razpolaga. Popisni listi so organizirani po sobah (nahajališčih), sredstva imajo dodeljeno inventurno številko znotraj nahajališča, za vsako nahajališče je imenovana odgovorna oseba – skrbnik.

V nadaljevanju podajamo samo tiste ugotovitve, ki predstavljajo nepravilnost, pomanjkljivost ali nedoslednost. Vse ugotovitve so navedene v zapisniku o nadzoru ravnanja z nepremičnim premoženjem.

- a) Osnovna sredstva na nahajališčih (soba 18, - javna razsvetljava) na popisnem listu ne izkazujejo količin niti sprememb le-teh. Popisni list je enak izpisu iz registra osnovnih sredstev, vsebuje samo naziv sredstva.

Popisni listi morajo nedvoumno izkazovati poleg nazivov tudi ustrezne druge postavke, na podlagi katerih je mogoče preveriti dejansko stanje (količine, vrednosti...) osnovnega sredstva. V primeru, da popisna komisija zgolj potrdi izpisek osnovnih sredstev iz registra osnovnih sredstev, ne da bi predhodno preverila usklajenost le tega z dejanskim stanjem, se upravičeno pojavlja dvom o pravilnosti evidentiranja in vrednotenja osnovnih sredstev. Navedeno ravnanje je v neskladju s Pravilnikom o popisu, ki v 2. členu določa, da mora biti knjigovodsko stanje usklajeno s popisnim. Poleg navedenega pravilnik v 13., 19. in 21. do 24. členu opredeljuje še vrsto drugih zahtev in ravnanj za katere iz priložene dokumentacije ni mogoče sklepati, da so bila spoštovana.

#### **Priporočilo**

*Odgovorni za vodenje registra osnovnih sredstev naj popisne liste za navedena nahajališča (soba 18, javna razsvetljava) sestavijo tako, da se na posameznem nahajališču izkazuje vsi podatki o sredstvih, vključno z količinami.*

- b) Popis komunalne infrastrukture ni bil ustrezno izveden

Odnosi med občino in Komunalo Tolmin (v nadaljevanju: Komunala) so urejeni v Pogodbi o najemu javne infrastrukture, cenah, subvencioniranju in ostalih razmerjih na področju izvajanja gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: najemna pogodba). Tako je v drugem odstavku 6. člena določeno katera infrastruktura je bila oddana v najem, v 17. členu pa postopki izvajanja popisa komunalne infrastrukture, uskladitve stanja sredstev po popisu in uporaba poročila o popisu.

Pri pregledu popisnih listov je bilo ugotovljeno, da so le ti podpisani s strani popisne komisije imenovane na občini, kar je v nasprotju z 17. členom najemne pogodbe.

Za osnovna sredstva na nahajališčih (soba 030) popisni list vključuje seznam osnovnih sredstev – komunalne infrastrukture vključno z zemljišči po katerih poteka komunalna infrastruktura (vodovod, kanalizacija, ekološke otoki, investicijska in projektna dokumentacija). Popisni list vsebuje inventarno številko osnovnega sredstva, njegov naziv, pod rubriko »dejanske količine« ni nobene navedbe, tudi pod rubriko opombe ni zapisov. Za osnovna sredstva na nahajališčih (soba 060) popisni list vključuje seznam parcelnih števil ter naziv osnovnega sredstva. Popisne liste je podpisala inventurna komisija občine.

Iz izpisa osnovnih sredstev je razvidno, da se kot osnovno sredstvo evidentira tudi izdelava projektne dokumentacije, projektni pogoji, overitev podpisa, izdaja projektnih pogojev, geodetske storitve, izdelava IDZ, kar pa nima značilnosti samostojnega opredmetenega ali neopredmetenega osnovnega sredstva. Na podlagi navedenega je lahko nepravilno obračunana tudi višina amortizacije sredstev danih v upravljanje oz. najem.

Za osnovna sredstva na nahajališčih (soba 040) popisni listi vključuje podatke o šifri in nazivu osnovnega sredstva brez navedbe količine in vrste osnovnega sredstva. Na enak način so sestavljeni in izpolnjeni še naslednji popisni listi: odlagališče Štrklepce, zbirni center Volče, čistilna naprava Podbrdo, čistilna naprava Tolmin, čistilna naprava Most na Soči, čistilna naprava Volče, čistilna naprava Tolminske Ravne, vodohrani skupno.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina v odzivnem poročilu natančno pojasnjuje postopek izvajanja popisa komunalne infrastrukture, ki ga je izvedla na občini imenovana popisna komisija. Da je tak postopek popisa pravilen, argumentira s tem, da se Komunala, ki je z najemno pogodbo določena za izvedbo popisa komunalne infrastrukture, ni držala v pogodbi določenih postopkov popisa. Komunala ni obvestila občine o izvajanju popisa in ni pozvala občine, da imenuje enega člana v komisijo. Občina meni, da jo k takemu ravnanju zavezuje sprejeti Pravilnik o popisu, ki naj bi bil v hierarhiji aktov nad najemno pogodbo.*

#### *Odgovor NO*

*V poročilu je navedeno, da je popis opravljen v nasprotju z določili najemne pogodbe in se ni presojalo, kateri akt oz. dokument je merodajen za izvedbo popisa. Smisel izvedbe popisa je pravilno in pravočasna uskladitev popisane stanja sredstev in virov občine z dejanskim, med popisom ugotovljenim stanjem. Če izveden popis ne bi dopuščal dvoma v popolnost in ustreznost izkazanega dejanskega stanja, bi NO samo opozoril, da je potrebno določila internega akta o popisu in najemne pogodbe uskladiti. Ker pa so bile ugotovljene pomanjkljivosti, ki izhajajo tako iz neurejenih oz. neustreznih evidenc, kot tudi neustrezno izvedenega popisa (popisna komisija je podpisala inventurne liste na katerih so navedena sredstva, ki ne obstajajo oz. jih ni mogoče določiti), NO meni, da sta za neustrezno izveden popis komunalne infrastrukture odgovorna tako občina kot tudi Komunala. Zato je tudi predlagal priporočila, katerih smisel je ureditev področja, preden se začne popis za leto 2015.*

## Priporočila

*Občina Tolmin naj pred izvajanjem popisa na dan 31. 12. 2015 preveri pravilnost evidentiranih osnovnih sredstev oz. od Komunale zahteva, da v skladu s pogodbo to opravi kot najemnica. Do sedaj izkazana osnovna sredstva, za katera je mogoče ugotoviti, da ne predstavljajo samostojnega sredstva, naj doda oz. preknjiži na pripadajoče osnovno sredstvo.*

*Izkazovanje osnovnih sredstev naj uskladi z 2. odstavkom 6. člena Pogodbe o najemu javne infrastrukture, cenah, subvencioniranju in ostalih razmerjih na področju izvajanja gospodarskih javnih služb.*

*Pred izvedbo popisa za leto 2015 naj zagotovi, da bo izvajanje popisa komunalne infrastrukture urejeno nedvoumno za obe stranki: najemodajalca/občino in najemnika/Komunalo.*

### 2.2.3.2. Izkazovanje nepremičnin

Za potrditev pravilnosti izkazovanja osnovnih sredstev v lasti občine smo izvedli nekaj primerjav izpisa **stavb in stanovanj** v lasti občine (register osnovnih sredstev) z izpisom iz registra stavb GURS (preko pregledovalnika PREG – zavihek Kataster stavb). Na podlagi primerjave smo pri stanovanjih ugotovili odstopanja, ki se nanašajo na vpis lastnika stanovanja.

V podatkovni bazi GURS v nekaj primerih ni vpisan podatek o lastniku stavbe ali dela stavbe, vpisan je zgolj upravljalec ali začasni upravljalec (Občina Tolmin). Drugo odstopanje se nanaša na število stavb in delov stavb katerih lastnik je občina. Iz podatkovne baze GURS izhajajo, da ima občina v lasti 630 enot, izpis iz registra po kaže na vpis zgolj 110 stanovanj in 26 stavb, ki so evidentirane v registru osnovnih sredstev občine.

Preverili smo skladnost **zemljišč** vpisanih v register osnovnih sredstev občine z izpisom zemljišč iz registra zemljišč GURS v lasti občine. Pri primerjavi navedenih izpisov smo ugotovili pomembna odstopanja. Izpis iz registra zemljišč GURS vsebuje bistveno več zemljišč, za katere je v podatkovni bazi navedeno, da so v lasti občine, kot izpis iz registra osnovnih sredstev občine.

V postopku pregleda smo preverili tudi primer odkupa in vpisa zemljišč za izgradnjo ceste Stador – Ljubinj. Na vpogled smo prejeli seznam lastnikov zemljišč po katerih poteka omenjena cesta, vrednost parcel oz. zemljišč, datum pridobitve ter številke parcel. Pri primerjavi podatkov pridobljenih iz navedenega dokumenta ter podatkov iz registra GURS smo ugotovili, da prihaja do odstopanj med navedenima evidencama. Podatki izpisani iz registra GURS ne izkazujejo lastništva občine na vseh parcelah po katerih poteka cesta.

Pri pregledu skladnosti evidence **stavb in delov stavb ter zemljišč** izpisanih iz registra osnovnih sredstev ter evidence iz registra stavb in delov stavb ter zemljišč iz GURS smo opazili večja odstopanja. Le ta se nanašajo na neuskkljenost obeh registrov. Kateri register je ustrezen ni bilo mogoče presoditi.

Po podatkih, ki smo jih pridobili, lahko sklepamo, da je na področju evidentiranja nepremičnin veliko zaostankov, saj se v preteklosti prostorske evidence niso tekoče urejale. Zaradi navedenega občina v svojih poslovnih knjigah ne izkazuje pravilne vrednosti premoženja, saj

se tekoče evidentirajo ter v poslovne knjige in ustrezne registre nepremičnin vpisujejo le tekoči posli; vpisi in uskladitve premoženja, ki je bilo ali pridobljeno ali odprodano v preteklosti, pa tako v javnih registrih kot v registru osnovnih sredstev zaostajajo.

Glede na predloženo dokumentacijo ni bilo mogoče presoditi, ali letni načrt razpolaganja s premoženjem vključuje nepremično premoženja, ki je po GURS že v lasti občine, v registru osnovnih sredstev pa še ni evidentirano.

Iz predložene dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, ali ima občina oblikovan ali kako drugače pripravljen terminski načrt usklajevanja podatkov med javnim registrom nepremičnin in registrom osnovnih sredstev.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina se ne strinja, da praviloma ni vpisano lastništvo oz. začasno upravljanje nepremičnin v podatkovno bazo GURS, saj je pri ponovno izvedeni primerjavi ugotovila le majhen del neustreznih zapisov (56 od 406 enot).*

*V nadaljevanju občina pojasnjuje, zakaj evidenca GURS vsebuje veliko več vpisov zemljišč občine, kot pa jih je navedenih v evidenci osnovnih sredstev občine. Kot vzrok neustreznih vpisov zemljišč navaja neustrezne oz. neobstoječe evidence do ustanovitve občine v sedanjem obsegu, sprejemanje in popravljanje zakonodaje, ki posega na to področje (delitvena bilanca po delitvi stare Občine Tolmin na tri nove občine še ni bila ustrezno zemljiško knjižno izvedena, ponovni vzpostavitev agrarnih skupnosti in vračanju premoženja ni sledil ustrezen zemljiško knjižni prenos le tega, vpisovanje etažne lastnine lastnikov stanovanj ni bila opravljena v vseh večstanovjskih enotah, zato je lastnina teh stavb še vedno vpisana na občino, razmejevanje kmetijskih zemljišč in gozdov med Republiko Slovenijo in občino je pogodbeno dogovorjeno, vendar še ne v popolnosti zemljiškooknjižno izvedeno, prenos zemljišč, ki predstavljajo del državnih cest, še ni v celoti opravljen), in nezmožnost vpliva na napačne podatke v javnih evidencah, ker bi za ustrezno vknjižbo morali postopke voditi dejanski lastniki nepremičnin.*

*Posebej občina pojasnjuje, zakaj vpis vseh zemljišč za cesto Stador-Ljubinj v zemljiško knjigo še ni izvedena (nevrisane ceste, določitev odškodnin za odkup zemljišč, geodetske izmere zemljišč) in navaja postopek zemljiško knjižne ureditve. Postopki so dolgotrajni predvsem v primeru neznanega oz. pokojnega lastnika in v primeru uvajanja postopkov razlastitve.*

*Občina je že začela izvajati priporočila.*

#### *Odgovor NO*

*Navedbo, da obstaja le manjše število neustrezno vpisanega lastništva oz. upravljanja stavb v evidence GURS se upošteva in je temu ustrezno popravljen poročilo.*

*Vse ostale navedbe občine se sprejme kot pojasnila okoliščin v katerih so nastale napake oz. pomanjkljivosti v evidencah nepremičnin.*

*Čeprav je občina že med nadzorom začela z urejanjem evidenc, kar posebej navaja tudi v odzivnem poročilu, se priporočila ohranijo v tekstu poročila v enaki obliki. NO bo redno spremljal njihovo izvajanje v celotnem svojem mandatnem obdobju.*

### Priporočila

Občina naj v letu 2015 pripravi osnovni – izhodiščni izpis stavb, delov stavb in zemljišč iz ene od evidenc GURS. Le ta naj služi kot osnova pri načrtovanju aktivnosti, ki jih je potrebno izvesti za uskladitev evidenc GURS z lastnim registrom osnovnih sredstev. S tem zagotovi sledljivost vseh sprememb, ki nastanejo v premoženju občine in se nanašajo na stavbe, njihove dele ter zemljišča.

Pri vpisu stanovanj in njihovih delov v javni register (zemljiški kataster, kataster stavb, register nepremičnin) naj vpiše tudi upravljavca, saj s tem omogoča pregled nad svojim premoženjem tudi v javnih registrih.

Na podlagi osnovnega – izhodiščnega izpisa naj občina pripravi terminski načrt usklajevanja podatkov iz javnih registrov (GURS) z registrom osnovnih sredstev. Terminski načrt izvedbe naj opredeljuje aktivnosti na letni ravni in natančno časovno opredelitev ciljne usklajenosti zgoraj navedenih evidenc.

#### 2.2.3.3. Usklajevanja terjatev in obveznosti za sredstva dana v upravljanje

Postopke in roke usklajevanja terjatev in obveznosti določa Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu zakona o računovodstvu<sup>13</sup> (v nadaljevanju: Pravilnik o usklajevanju terjatev in obveznosti).

Bilanca stanja Občine Tolmin na dan 31.12.2014 izkazuje za 13.408.411 evrov terjatev za sredstva dana v upravljanje. Skladno z Zakonom o računovodstvu<sup>14</sup>, Pravilnikom o usklajevanju terjatev in obveznosti ter Pravilnikom o popisu neopredmetenih in opredmetenih osnovnih sredstev<sup>15</sup> je potrebno enkrat letno izvesti uskladitev terjatev in obveznosti za sredstva dana v upravljanje.

Navedeno uskladitev občina izvede z obrazcem »Usklajevanje medsebojnih terjatev in obveznosti za sredstva v upravljanju po stanju na dan 31. 12.«.

Za potrebe nadzora smo prejeli na vpogled uskladitvene obrazce petih proračunski uporabnikov in sicer: Knjižnica Cirila Kosmača Tolmin, Osnovna šola Tolmin, VVZ Ilke Devetak Bignami Tolmin, Zdravstveni dom Tolmin in Komunala Tolmin.

Pri Osnovni šoli Tolmin in Komunali Tolmin nismo zaznali nepravilnosti in pomanjkljivosti.

- a) Obrazec s katerim občina usklajuje terjatve in obveznosti z proračunskimi uporabniki za sredstva dana v upravljanje je splošen in ne vsebuje postavke, ki bi nedvoumno izkazovala terjatev občine za sredstva dana v upravljanje. Na obrazcu vsak proračunski uporabnik evidentira navedeno terjatev na različno poimenovanih postavkah, kar ne pripomore k preglednosti in sledljivosti, obenem pa poveča možnost napak.

<sup>13</sup> Uradni list št. 117/2, 134/03 in 108/13.

<sup>14</sup> Uradni list št. 23/99,30/02-ZJF-C in 114/06-ZUE.

<sup>15</sup>Št. 400-0092/2006 iz dne 28. 11. 2006.



## *Odzivno poročilo*

*Občina pojasnjuje, da je v letu 2014 pri usklajevanju terjatev in obveznosti uporabljala obrazec, ki ga uporablja Ministrstvo za finance, glede na priporočila NO pa ga je že popravila.*

### *Odgovor NO*

*Res je, da se tak obrazec uporablja za usklajevanje terjatev in obveznosti na državni ravni. Ker pa je bilo med tem nadzorom na dejanskih primerih usklajevanja ugotovljeno več napak, ki bi se jim bilo mogoče izogniti, če bi bil obrazec drugačen, je NO predlagal nekatere popravke in dopolnitve. Občina se z njimi strinja, vendar priporočilo ohranjamo v poročilu, da bomo lahko ustreznost obrazca in usklajevanja terjatev in obveznosti na dan 31. 12. 2015 lahko preverili.*

### Priporočila

*Občina Tolmin naj oblikuje obrazec in ustrezno navodilo za izpolnjevanje, ki bosta proračunskim uporabnikom zagotavljala nedvoumno izkazovanje obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje.*

*Poimenovanje postavk na obrazcu naj bo pravilno, kot izhaja iz predpisov. S tem namenom je na uporabljenem obrazcu potrebno smiselno popraviti tudi tekstovni del.*

*Za zagotovitev preglednosti obrazca bi bilo smiselno izkazovati presežek prihodkov ( odhodkov) nad odhodki (prihodki) ločeno, saj bi to omogočalo analitičen pregled obveznosti za sredstva prejeta v upravljanje in presežki prihodkov (odhodkov) nad odhodki (prihodki).*

- b) Sredstva dana v upravljanju Knjižnici Cirila Kosmača Tolmin so v poslovnih knjigah občine na dan 31. 12. 2014 za 134.605,99 evrov prenizko izkazana.

Občina Tolmin je na kontu 091 100 evidentirala terjatve za sredstva dana v upravljanje Knjižnici Tolmin v višini 134.605,99 evra in sicer 126.796,50 evra za investicijo v zgradbo in v višini 7.809,49 evra za opremo predano knjižnici. Knjižnica prejetih sredstev ni evidentirala kot naložbo ustanovitelja ter ni vzpostavila obveznosti za prejeta sredstva v upravljanje. Uskladitev terjatev in obveznosti med obema subjektoma je bila na koncu leta 2014 opravljena na podlagi uskladitvene temeljnice v višini 140.169 evrov, tako da je občina zmanjšala terjatev do knjižnice oz. je neupravičeno znižana svoja vlaganja v zgradbe in opremo knjižnice.

*Tabela 3: Izkazovanje terjatev za sredstva v upravljanju na dan 31. 12. 2014*

	KNT	Stanje 31. 12. 2014	Povečanje terjatve	Zmanjšanje terjatve
Pred nadzorom	91	13.408.411,00		
Usklajevanje med občino in knjižnico			134.605,99	140.168,99
<b>Pravilno stanje</b>	<b>91</b>	<b>13.543.016,99</b>		

### Priporočilo

*Občina Tolmin naj, pred zaključkom poslovnega leta in pred izvedbo popisa terjatev in obveznosti za leto 2015, opravi uskladitev terjatev za sredstva dana v upravljanje knjižnici za preteklo leto. Navedeno uskladitev je potrebno tudi pravilno knjižiti na kontu 091-100 – Terjatve za sredstva dana v upravljanje. Enako uskladitev mora v svojih poslovnih knjigah na strani obveznosti za prejeta sredstva v upravljanje izvesti knjižnica.*

- c) Obrazec za uskladitev terjatev in obveznosti med občino in VVZ Ilke Devetak Bignami Tolmin je bil napačno izpolnjen v posameznih postavkah.

Vlaganja občine Tolmin v osnovna sredstva proračunskega uporabnika so v letu 2014 znašala 17.267 evrov in so pravilno izkazana na obrazcu. Ostale postavke obrazca pod zaporednimi številkami 01 in 13, pa niso pravilno izpolnjene. Napačno izpolnjen dokument ne more biti podlaga za knjiženje, zato bi moral biti zavržen oz. ustrezno popravljen. Kot tak ne sme biti sestavni del izvirne računovodske dokumentacije.

### Priporočilo

*Ob upoštevanju priporočila pod točko a, naj občina od proračunskih uporabnikov zahteva tudi dosledno in pravilno izpolnjevanje uskladitvenih obrazcev, v primeru napačnih navedb, pa obrazec zavrne.*

- d) Terjatve za sredstva v upravljanju pri Zdravstvenem domu Tolmin niso bila usklajena, ker, kljub urgencam, ni bilo odziva upravljalca.

Občina je v letu 2014 na podlagi vlaganj povečala terjatev za sredstva dana v upravljanje proračunskemu uporabniku Zdravstveni dom Tolmin v višini 68.000 evrov. Do izvedbe nadzora tj. do julija 2015 s strani Zdravstvenega doma Tolmin še vedno ni prejela potrjenega obrazca »Usklajevanje medsebojnih terjatev in obveznosti za sredstva v upravljanju po stanju na dan 31. 12. 2014«. Ne glede na neusklajeno terjatev je občina svoj vložek na dan 31. 12. 2014 tudi izkazovala v bilanci stanja. Zaradi neizvedene uskladitve terjatev občine za sredstva dana v upravljanje ne more biti pravilna, saj ni evidentiran presežek, ki ga je ustvaril proračunski uporabnik in povečuje vrednost sredstev danih v upravljanje.

Opisano ravnanje je v nasprotju s 37. členom Zakona o računovodstvu in Pravilnikom usklajevanju terjatev in obveznosti. Kot izhaja iz priložene korespondence med občino in zdravstvenim domom, je krivda za neuskladitev na strani slednjega, ki kljub večkratnim pozivom, ni oddal uskladitvenega obrazca.

### Priporočilo

*Občina Tolmin naj zagotovi mehanizme s katerimi bo lahko vplivala na proračunskega uporabnika, da bo ta dosledno in pravočasno usklajeval svoje obveznosti do občine.*

## 2.3. Zaposlovanje in plače

### 2.3.1. Obseg sredstev v proračunu

V letu 2014 je bilo v proračunu realizirano za 592.600 evrov sredstev za plače. Struktura je razvidna iz tabele.

Tabela 4 : Realizirana sredstva za plače v letu 2014

Vrsta izdatka	Znesek v evrih	Delež v %
Plače zaposleni	535.064	90,3
Plače župan	43.081	7,3
Plačna nesorazmerja	14.454	2,4
<b>Skupaj</b>	<b>592.600</b>	<b>100,0</b>

Največji delež v strukturi izdatkov za zaposlene predstavljajo plače zaposlenih, ki skupaj z dodatki dosegajo skoraj 80 odstotni delež vseh izdatkov za plače. Druga povračila zaposlenim, kot so prevoz na delo in regres za prehrano, predstavljajo nekaj več kot 5% izdatkov za zaposlene, regres za letni dopust pa ima 1,5 odstotni delež v izdatkih za zaposlene.

Vsi ostali izdatki predstavljajo prispevke, ki jih za zaposlene mora plačevati delodajalec, razen premij za dodatno pokojninsko zavarovanje zaposlenih v javnem sektorju (v tabeli: ZKDPZJU), ki predstavljajo skoraj pol odstotka izdatkov za zaposlene. Struktura je razvidna iz tabele v nadaljevanju.

Tabela 5: Obseg in struktura realiziranih sredstev za plače in druge izdatke zaposlenih po vrstah izdatkov za leto 2014

Konto/ analitika	Naziv izdatka	ZR proračuna v evrih	glavna knjiga v evrih	Struktura v %
4000	Osnovna plača z dodatki	425.651,22	425.651,22	79,55
4001	Regres za letni dopust	7.952,33	7.952,33	1,49
4002	Regres, prevozi na delo	28.329,93	28.329,93	5,29
4003	Delovna uspešnost	2.905,57	2.905,57	0,54
4010	Prispevki za PIZ	36.742,02	36.742,02	6,87
4011	Prispevki za zdravstvo	30.385,53	30.385,53	5,68
4012	Prispevki za zaposlovanje	364,78	364,78	*0,07
4013	Prispevki za porodniško	428,65	428,65	0,08
4015	Premije ZKDPZJU	2.304,20	2.304,20	0,43
	<b>SKUPAJ zaposleni</b>	<b>535.064,23</b>	<b>535.064,23</b>	<b>100,00</b>

### 2.3.2. Vzroki za nadzor in postopek nadzora

Sredstva za plače predstavljajo pomemben delež izvršenih odhodkov proračuna v višini 3,9%<sup>16</sup>. Nadzor zaposlovanja in plač zaposlenih v občinski upravi tudi ni bil vključeno v redni letni nadzor, ki ga opravlja Združenje slovenskih občin<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> 535.064/13.686.785\*100

<sup>17</sup> Ta nadzor je obsegal preverjanje plač funkcionarjev.

V postopku nadzora so bili uporabljeni analitični postopki za prikaz obsega in strukture sredstev za plače in druge izdatke zaposlenih v občinski upravi in za oceno primernosti števila zaposlenih glede na primerljive občine.

Pravilnost zaposlovanja in izplačevanja sredstev za plače pa je opravljena s preverjanjem dokumentacije o:

- izkazovanju podatkov o izplačanih plačah v glavni knjigi in v letnem poročilu za leto 2014,
- ustreznosti pravnih podlag, internih aktov in pravilnikov, ki urejajo zaposlovanje, obračunavanje in izplačevanje plač zaposlenim,
- zaposlitvi in določitvi plač za vse zaposlene in
- obračunih in izplačilih plač in drugih prejemkov zaposlenim.

Poleg pregledane dokumentacije so bili opravljeni pogovori in pridobljena pojasnila odgovornih za kadre in za evidentiranje sredstev za plače, zadolženimi za izplačilo plač in kasneje z iskanjem dodatnih pojasnil pri direktorju občinske uprave.

Cilj nadzora je preveritev:

- ustreznosti vodenja postopkov zaposlovanja v letu 2014,
- ustreznosti zasedenih delovnih mest na podlagi sistemizacije,
- skladnosti pogodb o zaposlitvi z veljavno zakonodajo in
- pravilnosti izplačil plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja v okvirih kolektivne pogodbe in zakonodaje s področja plač.

### *2.3.3. Ugotovitve*

V nadaljevanju podajamo ugotovitve, ki izhajajo iz analitičnega postopka, ker so pomembne za oceno primernosti obsega zaposlitev in ugotovitve, ki pomenijo napake, nepravilnosti ali pomanjkljivosti. Vse ugotovitve so razvidne iz zapisnika, ki je bil sestavljen po opravljenem nadzoru. Ker pri obračunavanju in izplačevanju plač in drugih stroškov (regres za letni dopust in za prehrano, prevozi na delo) ni bilo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti, tega dela nadzora ne navajamo posebej.

#### **2.3.3.1. Primerjava med občinami**

Iz dostopnih javnih podatkov smo sestavili tabelo, v kateri smo primerjali podatke Občine Tolmin še z devetimi drugimi občinami. Podatki so prikazani v tabeli 6.

Tabela 6: Primerjava nekaterih pomembnih podatkov Občine Tolmin z devetimi drugimi občinami

Občina	velikost v km <sup>2</sup>	št.prebivalcev	vsi izdatki v evrih	izdatki za plače v evrih	št.zaposl. iz ur	plače v izdatkih v %	plače na zaposl. v evrih
Tolmin	382	11.646	13.686.785	514.661	23	3,76	22.376,57
Postojna	270	15.757	16.823.548	1.099.128	54	6,53	20.354,22
Črnomelj	340	14.689	11.554.017	719.182	33	6,22	21.793,39
Idrija	294	11.960	18.305.108	706.404	28	3,86	25.228,71
Bovec	367	3.200	5.824.671	484.386	20	8,32	24.219,30
Bohinj	334	5.202	9.382.911	869.726	47	9,27	18.504,81
Brezovica	91	11.531	17.467.944	351.297	15	2,01	23.419,80
Cerknica	241	11.350	17.837.759	460.865	20	2,58	23.043,25
Ljutomer	107	11.736	12.916.372	757.511	29	5,86	26.121,07
Kočevje	555	16.437	19.750.986	968.993	39	4,91	24.845,97

Viri:

[www.stat.si/obcine/Default.aspx?=-leto2014](http://www.stat.si/obcine/Default.aspx?=-leto2014)

Ajpes-JOLP/Izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov-2014

Med primerjanimi občinami je bila v letu 2014 Občina Tolmin druga največja po površini, na šestem mestu po številu prebivalcev in po vseh izdatkih. Občina ima, v primerjavi z ostalimi navedenimi občinami, sorazmerno majhno število zaposlenih in temu primerno majhen obseg sredstev za plače, saj jo presega kar šest oz. sedem primerjanih občin. Na sedmem mestu je po izračunani poprečni letni plači na zaposlenega, medtem ko je po deležu plač v vseh izdatkih občine na predzadnjem mestu.

Iz navedene analize sklepamo, da so sredstva za plače in število vseh zaposlenih (vključno z županom) iz delovnih ur (23) pod povprečjem glede na primerjane občine. Dejansko ima občinska uprava sistemiziranih 21 delovnih mest. Kadrovski načrt občine za leto 2014 tudi določa 21 zaposlenih.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina osporava navedbe nadzora o številu zaposlenih. Navaja, da je bilo v občinski upravi dejansko sistemiziranih in zasedenih 21 delovnih mest, ob koncu leta pa sta bila, zaradi nadomeščanja, na enem delovnem mestu zaposlena dva človeka. Tako naj bi bilo v letu 2014 na občini zaposlenih 22 delavcev in sicer 21 v občinski upravi in župan.*

#### *Odgovor NO*

*Pri sestavljanju poročila so bili uporabljeni uradni podatki iz statističnih evidenc, ki so v poročilu tudi navedene. Ker so te evidences uporabljene za vse občine enako, ni mogoče upoštevati pripombe občine.*

### **2.3.3.2. Pravilnost zaposlitve in določitve plač**

Pregled aktualnih personalnih map je potekal vzporedno s pregledom Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi občine Tolmin (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji) skupaj z obema prilogama (Priloga 1: Seznam in število delovnih mest v občinski upravi občine Tolmin in Priloga 2: Katalog delovnih mest v občinski upravi občine Tolmin). Pravilnik o sistemizaciji je veljaven od 1. 3. 2013 dalje.

Ker se v personalnih mapah ne hrani prijav oziroma druga dokumentacija o izboru kandidata za zaposlitev na podlagi razpisa, je bila razpisna dokumentacija za vse zaposlene od leta 2010 dalje, preverjena posebej.

#### 2.3.4. Ugotovitve

a) Dokumentacija v šestih personalnih mapah ni bila popolna in v nekaterih primerih neustrezna.

V personalne mape niso bila odložena dokazila o izpolnjevanju pogojev za zaposlitev (štirje primeri), v eni ni bilo pogodbe o zaposlitvi, v eni pogodbi o zaposlitvi je bil neustrezno določen dodatek za delovno dobo.

V vseh primerih so bile pomanjkljivosti ustrezno odpravljene med nadzorom.

b) Nepravilna določitev stopnje izobrazbe v katalogu delovnih mest.

Po uveljavitvi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju leta 2008 je Občina Tolmin sistemizacijo delovnih mest spreminjala trikrat, prvič leta 2009, drugič leta 2010 in nazadnje leta 2013.

Analitične razlike med sistemizacijo iz leta 2010 in veljavno sistemizacijo iz leta 2013 se kažejo v večjem številu višjih svetovalcev in sicer:

- dodan je višji svetovalec za pravne zadeve III,
- dodan je višji svetovalec za družbene dejavnosti (prej svetovalec),
- višjemu svetovalcu za gospodarstvo in finance so dodana javna naročila,
- dodan je višji svetovalec za finančno in administrativno spremljanje projektov,
- dodan je višji svetovalec za cestno infrastrukturo (prej svetovalec za cestno infrastrukturo),
- ukinjen je višji svetovalec za protokolarne zadeve.

Po pojasnilih pristojnih se je pokazala potreba po višjih svetovalcih zaradi narave dela in pričakovanj glede samostojnosti pri delu, pojasnjevanju predlaganih rešitev pred komisijami in odbori ter občinskim svetom.

V Katalogu delovnih mest v občinski upravi Občine Tolmin, veljavnem tudi v letu 2014, je določeno devet delovnih mest višjega svetovalca (zaporedna številka od 04 do 012) z šifro delovnega mest C027010. Delovna mesta so uvrščena v tarifni razred VII/2 in zanje je predpisana najmanj visoka strokovna stopnja izobrazbe (prva stopnja). V 8. členu Zakon o sistemu plač v javnem sektorju<sup>18</sup> je določeno, da tarifni razredi izražajo stopnjo zahtevnosti delovnih mest in nazivov glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost. Za tarifni razred VII/2 zakon določa stopnjo izobrazbe in strokovno usposobljenost, kot je prikazano v tabeli.

<sup>18</sup> Uradni list (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14 in 95/14 – ZUPPJS15)

Tabela 7: Del tabele iz 8. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju

Tarifni razred	Zahtevana izobrazba oziroma strokovna usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog	Raven izobrazbe
VII/2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja)</li> <li>– visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja)</li> <li>– magistrska izobrazba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>17001</li> <li>17002</li> <li>17003</li> </ul>

Občina za devet delovnih mest višjih svetovalcev v katalogu nima ustrezno določene (ima pre nizko zahtevano najnižjo) stopnjo izobrazbe.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina se ne strinja z navedbo, da je stopnja izobrazbe za delovna mesta višji svetovallec neustrezno določena. Utemeljuje jo z določili 85. in 87. člena Zakona o javnih uslužbencih, v katerih zakon obravnava stopnje posameznih nazivov in predpisano najnižjo stopnjo izobrazbe za posamezni naziv. Iz navedenih členov je razvidno, da je za nazive drugega kariernega razreda (svetovalci I, II in III) predpisana najmanj visoka strokovna izobrazba. Pri tem pa občina dopušča možnost, da je v katalogu delovnih mest napačno naveden tarifni razred VII/2 namesto VII/1.*

#### *Odgovor NO*

*Pri presoji pravilnosti sprejete sistemizacije je NO presojal pravilnost uvrstitve delovnega mesta (Višji svetovalci) v tarifni razred. Ugotovljeno je, da je delovno mesto višjega svetovalca označeno s šifro C027010 v Katalogu delovnih mest občinske uprave Občine Tolmin določen enoten tarifni razred VII/2. Za tak tarifni razred pa je predpisana univerzitetna stopnja izobrazbe, specializacija po visokošolskih strokovnih programih (po starem sistemu izobraževanja) oz. magisterij stroke (2. bolonjska stopnja). Delovno mesto višji svetovalci se sicer lahko opravlja v treh različnih nazivih, za katere je lahko predpisana različna stopnja izobrazbe. Ugovor občine bi upoštevali, če bi bilo delovno mesto uvrščeno v tarifni razred VII/1, s čimer bi bilo lahko najnižja stopnja izobrazbe za naziv višji svetovalci visokošolski strokovni študij.*

#### c) Neustrezna zaposlitev na podlagi razpisa

V letu 2014 je bil objavljen (8. 4. 2014) na spletni strani Občine Tolmin Javni natečaj za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta – višji svetovalci za javna naročila, gospodarstvo in finance za nedoločen čas.

V natečaju je navedeno, da mora kandidat, poleg splošnih pogojev določenih z Zakonom o delovnih razmerjih<sup>19</sup> ter pogojev, določenih v drugem odstavku 88. člena Zakona o javnih uslužbencih, izpolnjevati tudi pogoj pridobljen naziv višji svetovalci po Zakonu o javnih

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 21/2013.

uslužbencih ali najmanj štiri leta delovnih izkušenj. Iz kataloga delovnih mest ne izhaja, da je možna alternativa pridobivanja delovnih izkušenj enačiti z nazivom višji svetovalec<sup>20</sup>.

Od 41 prijavljenih kandidatov jih je pet prijavo poslalo po izteku roka določenega v natečaju, 15 kandidatov ni izpolnjevalo pogoja izobrazbe, 13 kandidatov ni izpolnjevalo pogoja štiri leta delovnih izkušenj, osem kandidatov pa naj bi ustrezalo pogojem iz natečaja.

Na natečaju je bila izbrana kandidatka, ki je že opravljala to delo<sup>21</sup> in ker je izpolnjevala pogoj pridobljen naziv višji svetovalec, kljub temu da ni izpolnjevala pogojev za zaposlitev, ki jih določa sistemizacija, to je štiri leta delovnih izkušenj.

Iz plačne liste za december 2014 je razvidno, da ima zaposlena dve leti delovnih izkušenj, kar pomeni, da ob zaposlitvi za nedoločen čas, 7. 5. 2014, ni izpolnjevala z zakonom in internim aktom zahtevanega pogoja delovnih izkušenj. Po katalogu delovnih mest so za višjega svetovalca III za javna naročila, gospodarstvo in finance potrebna štiri leta delovnih izkušenj. V Zakonu o javnih uslužbencih v 13. točki 6. člena je izpolnjevanje delovnih izkušenj osnovni pogoj za zaposlitev.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina se ne strinja z ugotovitvami, ker naj NO ne bi upošteval tudi predhodnega postopka zaposlitve iste osebe. Pri tem navaja, da je bila oseba zaposlena najprej kot pripravnik. Pripravnništvo je uspešno opravila in se usposobila za samostojno delo. Predvsem na področju javnega naročanja je zelo dobro usposobljena, kar dokazujejo z uspešno izvedeni postopki javnega naročanja (brez ugovorov in revizij) in tudi magisterijem stroke (2. bolonjska stopnja), ki ga je uspešno zagovarjala v letošnjem letu. Opozarja tudi na 106. člen Zakona o javnih uslužbencih, ki določa, da se lahko pripravnika, po uspešno opravljenem pripravništvu, sprejme v delovno razmerje.*

#### *Odgovor NO*

*NO je preveril celoten postopek zaposlovanja osebe o čemer je bila občina natančno obveščena v zapisniku z dne 3. 8. 2015. Ob pregledu dokumentacije je bilo ugotovljeno, da je bila oseba omogočeno izvajanje pripravnništva na podlagi razpisa za prosto delovno mesto višji svetovalec za javna naročila, gospodarstvo in finance in ne razpisa za pripravnništvo. Po opravljenem pripravništvu je bilo z osebo (brez ustreznega natečajnega postopka) sklenjeno delovno razmerje za določen čas na istem delovnem mestu in v letu 2014, na podlagi obravnavanega razpisa, za nedoločen čas. Ker je nadzor omejen samo na obravnavo poslovanja občine v letu 2014, je v tem poročilu opisana samo nepravilnost nastala v tem letu. Dejansko pa so nastale napake in nepravilnosti tudi v letu 2012 in 2013.*

#### d) Nepravilna premestitev

S pogodbo o zaposlitvi z dne 30. 10. 2014 je zaposlena za določen čas treh mesecev razporejena na delovno mesto višji svetovalec za stanovanjsko gospodarstvo in civilno zaščito, pri čemer javna uslužbenka, ob upoštevanju njene predhodne pogodbe o zaposlitvi kot tajnice direktorja,

<sup>20</sup> Tudi zakonodaja ne dopušča te možnosti, saj se naziv pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto v skladu s tem zakonom ali z napredovanjem v višji naziv (84. člen ZJU).

<sup>21</sup> V občinski upravi je bila zaposlena za določen čas.



ostane v delovnem razmerju pri delodajalcu za nedoločen čas. Ob razporeditvi je javna uslužbenka imela le tri mesece visoko strokovno izobrazbo (dipl. ekon, tarifni razred VI/2) in nikakršnih delovnih izkušenj za delovno mesto višji svetovalec oz. primerljivo delovno mesto z visokošolsko izobrazbo.

Po veljavnem katalogu delovnih mest je delovno mesto višji svetovalec za stanovanjsko gospodarstvo in civilno zaščito uvrščeno v tarifni razred VII/2 in za katerega se zahteva najmanj štiri leta delovnih izkušenj. Po Zakonu o javnih uslužbencih se za tarifni razred VII/2 zahteva specializacija po visokošolskih strokovnih programih, ali univerzitetna izobrazba, ali pa nova magistrska izobrazba (več je navedeno v točki b). Glede na zahteve zakonodaje, delavka nima ustrezne stopnje izobrazbe za razporeditev na delovno mesto uvrščeno v tarifni razred VII/2, saj ima prenizko pridobljeno izobrazbo.

Pogodba o zaposlitvi z dne 1. 2. 2015 javno uslužbenko za nedoločen čas razporeja na delovno mesto višji svetovalec za stanovanjsko gospodarstvo in civilno zaščito, kar ponovno ni v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih in tudi ne katalogom delovnih mest, saj nima ustreznih delovnih izkušenj in tudi ne ustrezne stopnje izobrazbe.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina se strinja z ugotovitvijo, da oseba nima delovnih izkušenj na enakem ali podobnem delovnem mestu, vendar ima pa 17 letne izkušnje pri delu v občinski upravi na nižjem delovnem mestu. Glede primernosti izobrazbe, pa se sklicuje na že navedene pripombe pod prejšnjo točko (b), torej, da ima delavka ustrezno stopnjo izobrazbe za naziv višji svetovalec.*

#### *Odgovor NO*

*Pripombe o delovnih izkušnjah ni mogoče upoštevati, saj delavka nima izkušenj na enakih niti na podobnem delovnem mestu. Delovno mesto višjega svetovalca, kot je opredeljeno v aktih občine, za več ravni izobrazbe odstopa od njenega prejšnjega delovnega mesta (tajnica). Poleg tega ima oseba pridobljeno raven izobrazbe VI/2<sup>22</sup>, kar je tudi prenizka raven glede zahteve iz sistemizacije.*

#### Predlog ukrepa

V skladu z določili tretjega odstavka 68.člena Statuta predlagamo, da ugotovljene nepravilnosti pri sistemizaciji in zaposlovanju prouči notranji revizor občine in predlaga ustrezne ukrepe za njihovo odpravo.

## **2.4. Organizacija in financiranje javnih zavodov**

### *2.4.1. Osnovni podatki o javnih zavodih*

Občina Tolmin je ustanovitelj sedmih zavodov in soustanovitelj štirih zavodov. Poimenski seznam zavodov je razviden iz tabel 8 in 9.

<sup>22</sup>Diplome DOBA Fakulteta za uporabne in poslovne družbene študije Maribor št. DE-/1997 oz. potrdil zap. Št. POS 139/2014.

Tabela 8: Zavodi, katerih ustanovitelj je Občina Tolmin

Naziv zavoda	Odlok o ustanovitvi	Direktor/Ravnatelj od
Zavod za kulturo, šport in mladino Občine Tolmin	Veljaven od 2012 <sup>23</sup>	18. 12. 2013
Osnovna šola Franceta Bevka Tolmin	Veljaven od 1997	10. 8. 2010
Vzgojno varstveni zavod Ilke Devetak Bignami Tolmin	Veljaven od 1997	12. 12. 2013
Glasbena šola Tolmin	Veljaven od 1997	28. 6. 2014
Osnovna šola Simona Kosa Podbrdo	Veljaven od 1997	5. 6. 2014
Osnovna šola Dušana Muniha Most na Soči	Veljaven od 1997	18. 12. 2013
Tolminski muzej Tolmin	Veljaven od 2003	24. 4. 2012

Vsi zavodi imajo sprejet statut oz. pravila in so v letu 2014 imeli imenovane člane sveta zavoda, ki jih imenuje ustanovitelj<sup>24</sup>.

Tabela 9: Zavod, katerih soustanovitelj je Občina Tolmin

Naziv zavoda	Odlok o ustanovitvi	Soustanovitelji	Direktor
Lokalna turistična organizacija Sotočje <sup>25</sup>	Veljaven od 2001	Občina Kobarid	v.d. 1.4.2015
Zdravstveni dom Tolmin	Veljaven od 2001	Občini Kobarid in Bovec	15.2.2015
Knjižnica Cirila Kosmača Tolmin	Veljaven od 1998	Občini Kobarid in Bovec	29.11.2011
Posoški razvojni center	Veljaven od 1998	Občini Kobarid in Bovec	v.d. 1.4.2015

V letu 2014 so imeli vsi zavodi imenovane člane sveta zavoda, ki jih imenuje ustanovitelj.

#### 2.4.2. Financiranje zavodov v letu 2014

Občina je v letu 2014 z vsemi javnimi zavodi sklenila pogodbo o financiranju. Pogodbi za dva zavoda sta bili sklenjeni v januarju mesecu, preostale pogodbe pa v aprilu mesecu leta 2014. Skupno je bilo zavodom za javno službo izplačano 3.316.664 eur sredstev, kar predstavlja 25,4% realiziranih odhodkov proračuna občine za leto 2014.

Poleg javne službe pa je občina na podlagi posebej sklenjenih pogodb zagotovila sredstva dvema zavodoma tudi za posamezne druge naloge. Obseg sredstev za financiranje zavodov je prikazan v tabeli 10.

<sup>23</sup> Navedenega leta je bila razširjena dejavnost zavoda, ki je prej obstajal kot Zavod za šport Občine Tolmin.

<sup>24</sup> Upoštevano je, da so bili člani imenovani do občinskih volitev v letu 2014.

<sup>25</sup> Polno ime firme je Lokalna turistična organizacija Sotočje Kobarid – Tolmin - zavod za pospeševanje turizma.

Tabela 10: Obseg sredstev za financiranje javnih zavodov v letu 2014

Javni zavod	Pogodba			Izplačila
	za javno službo		za projekte	v letu 2014
	Datum	Znesek v evrih	Znesek v evrih	Znesek v evrih
Zavod za kulturo, šport in mladino.	21.4.2014	531.692,36	-	531.692,36
Osnovna šola F. Bevka Tolmin	21.4.2014	243.299,77	-	243.299,77
Vzgojno varstveni zavod Tolmin	21.4.2014	834.129,44	-	834.129,44
Glasbena šola Tolmin	21.4.2014	51.427,73	-	51.427,73
Osnovna šola S. Kosa Podbrdo	21.4.2014	92.344,48	-	92.344,48
Osnovna šola Most na Soči	21.4.2014	616.314,14	-	616.314,14
Tolminski Muzej Tolmin	21.4.2014	159.800,86	-	159.800,86
LTO Sotočje Kobarid Tolmin	2.1.2014	123.934,50	27.813,75	151.748,25
Zdravstveni dom Tolmin	21.4.2014	85.101,61	-	85.101,61
Knjižnica C. Kosmača Tolmin	21.4.2014	389.689,23	-	389.689,23
Posoški razvojni center	11.1.2014	39.471,74	121.644,69	161.116,43
<b>Skupaj</b>		<b>3.167.205,86</b>	<b>149.458,44</b>	<b>3.316.664,30</b>

#### 2.4.3. Vzroki za nadzor in postopek nadzora

V zaključnem računu proračuna so izkazana plačila za javne zavode v višini 26,6 % vseh odhodkov proračuna, kar je zelo pomemben znesek. Čeprav gre za obseg sredstev do katerega so zavodi upravičeni na osnovi zakonov in pogodb, je potrebna stalna skrb za njihovo razdelitev in porabo. Poleg tega so se v zadnjih letih, pri nekaterih zavodih, pojavili problemi z imenovanjem vodstva zavodov in tudi predlogi za spremembi odlokov o ustanovitvi.

V letu 2014 so bile, zlasti v povezavi z zavodi katerih ustanovitelj je več občin, izrečene pogoste pavšalne kritike v povezavi z financiranjem, in sicer v tistem delu kjer so po pogodbah za delovanje zavodov odgovorne občine.

Za potrditev ustreznosti organizacije zavoda smo pri vseh zavodih pogledali ali imajo statut ali drug ustrezen akt. Nekateri zavodi imajo namesto statuta pravila s podobno vsebino. V vseh javnih zavodih smo preverili ali imajo imenovan svet zavoda in tudi ali imajo pravilno in pravočasno imenovano vodstvo: ravnatelja oziroma direktorja zavoda.

Za potrditev pravilnosti izplačil v letu 2014 smo za vsak zavod preverili tri nakazila: njihovo zakonsko podlago, porabo sredstev glede na namen, ki ga določa proračun, in ustreznost izplačevanja glede na podpisano pogodbo med javnim zavodom in občino. Eno od pregledanih nakazil pri vsakem zavodu je bilo redna mesečna dotacija.

#### 2.4.4. Ugotovitve

V nadaljevanju navajamo samo ugotovitve, ki po našem mnenju pomenijo nepravilnost, nedoslednost ali pomanjkljivost na katero je potrebno opozoriti<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Ostalih ugotovitev, ki ne pomenijo nepravilnosti, neustreznosti oz. pomanjkljivosti, v poročilu ne navajamo, so pa razvidne iz zapisnika o pravilnosti in smotnosti financiranja javnih zavodov v letu 2014, katerih ustanovitelj oz. soustanovitelj je Občina Tolmin.

- a) Javni zavoda Posoški razvojni center ne posluje na naslovu sedeža, ki ga določa ustanovitveni akt.

Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Posoški razvojni center (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) je bil objavljen 5. 1. 1999 in kasneje noveliran v letih 2002, 2007 in 2012. V 2. členu odloka je določen tudi sedež zavoda in sicer v Kobaridu na Trgu svobode 2. Isti člen tudi določa, da se sedež lahko spreminja vsako mandatno obdobje direktorja. Zavod posluje v Tolminu, kjer je s pomočjo Občine Tolmin v letu 2014 pridobili tudi nove prostore. Sedanji formalno določeni sedež zavodu predstavlja določene organizacijske probleme in tudi materialne stroške, saj vsa pošta prihaja na sedež v Kobaridu. Obvestila o prejeti pošti se sporoča po telefonu in se z zamudo naslednji dan pošilja v Tolmin, priporočene pošiljke pa mora tajnica prevzemati na pošti v Kobaridu.

- b) Javni zavod Knjižnica Cirila Kosmača Tolmin nima sprejetega statuta zavoda.

Odlok o ustanovitvi Knjižnice Cirila Kosmača Tolmin je bil objavljen 15. 4. 1999. V 29. členu odlok zahteva, da se v roku šestih mesecev ustanoviteljicam predloži v soglasje statut zavoda, kar ni bilo izvršeno. Tako posluje javni zavod že 16. leto brez statuta in s tem brez natančnih določil o organizaciji in poslovanju. Od ustanovitve dalje so se pogosto pojavljala zahteva po spremembi odloka in šele na tej osnovi priprava statuta. V letu 2014 in tudi prej je bil v obravnavi nov predlog odloka, ki pa ga občine ustanoviteljice niso še uskladile.

#### Priporočilo

*Priporočamo, da se odgovornim za pripravo in sprejem statuta naloži, da pripravijo statut in morebitne popravke odloka o ustanovitvi in ju posredujejo v postopek sprejemanja. Zadolžitev bi morala biti tudi terminsko določena.*

- c) Razen pri Zavodu LTO Sotočje Kobarid-Tolmin in Posoškem razvojnem centru so vse pogodbe o sofinanciranju javnih zavodov brez zneskov.

Navedeno je nesprejemljivo še posebej ker vemo, da so zakonski normativi za sofinanciranje zavodov zelo natančni. Natančno in ustrezno pripravljen tekstualni del pogodbe omogoča tudi natančno ovrednotenje izvajanja javne službe. Vse pogodbe, ki nimajo zneskov, so bile sklenjene šele 21. 4. 2014, čeprav je bil proračun sprejet že v letu 2013, rebalans sprejet v marcu 2014 pa ni vplival na vsebino pogodb.

#### Priporočilo

*Priporočamo, da se, po sprejetju proračuna za leto 2016, pripravi pogodbe o sofinanciranju javnih zavodov, ki vsebujejo tudi finančno vrednotenje. Znesek pogodbe mora temeljiti na zakonskih normativih za financiranje dejavnosti in na podlagah, ki so uporabljene za oblikovanje proračuna občine na postavkah iz katerih se financirajo zavodi, in mora predstavljati okvirno vrednost financiranja zavoda.*

## 2.5. Prerazporejanje sredstev proračuna

### 2.5.1. Področje nadzora

V Odloku o proračunu Občine Tolmin za leto 2014<sup>27</sup> (v nadaljevanju: Odlok o proračunu), ki ga je sprejel občinski svet so določena naslednja pravila prerazporejanja sredstev:

- župan<sup>28</sup> kot predstojnik neposrednih proračunskih uporabnikov<sup>29</sup>, razen krajevnih skupnosti<sup>30</sup>, odloča:
  - neomejeno o prerazporejanju pravic porabe v okviru istega glavnega programa,
  - o prerazporejanju med glavnimi programi v okviru področja porabe, če ni ogroženo izvajanje nalog, za katere so zagotovljena sredstva,
  - do višine 10% zmanjšanja sredstev neposrednega proračunskega uporabnika.

Osnova za prerazporejanje je zadnji sprejeti proračun, sprememba proračuna ali rebalans proračuna (10.člen odloka o proračunu).

### 2.5.2. Vzroki za nadziranje

Področje prerazporejanja je bilo ocenjeno kot tvegano področje izvajanja proračuna zaradi naslednjih vzrokov:

- proračun za leto 2014 in njegove spremembe je sprejemal občinski svet v drugačni sestavi, kot pa je sprejemal zaključni račun proračuna za isto leto;
- v poročilu o razporejanju in prerazporejanju sredstev je navedeno, da so bila iz Tekoče proračunske rezervacije razporejena skoraj vsa sredstva, in sicer v znesku 29.509<sup>31</sup> evrov;
- prerazporejanje sredstev je bilo opravljeno po 295 sklepih župana v višini 1.307.929 evrov ali 6%<sup>32</sup> sprejetih odhodkov proračuna oz. 9,6%<sup>33</sup> realiziranih odhodkov proračuna;
- pooblastila za prerazporejanje, ki so v Odloku o proračunu dana županu, so v skladu z 38. členom ZJF, vendar so, glede na vrednostno veliko razliko med glavnimi programi, področji porabe in neposrednimi proračunskimi uporabniki, zelo široka in lahko bistveno vplivajo na izvrševanje proračuna;
- proračun se izvršuje in tudi sprejema (v posebnem delu proračuna) na ravni proračunske postavke-podkonta, v pooblastilih za prerazporejanje pa ta kategorija nima nobenega določila, oz. je nepomembna.

<sup>27</sup> Sprejet 26. 3. 2013 in v kasnejših spremembah in dopolnitvah proračuna v obravnavanih točkah ni bil spremenjen. Odloki in spremembe so objavljeni v Uradnih listih RS, št. 28/2013, 55/2013, 24/2014).

<sup>28</sup> Oz. od njega pooblaščen oseba.

<sup>29</sup> Določeno v 6. členu Odloka o proračunu.

<sup>30</sup> Prerazporejanje sredstev med ali na krajevne skupnosti ni bilo predmet tega nadzora.

<sup>31</sup> Zneski se bodo prikazovali v evrih in so zaokroženi, zato se lahko razlikujejo za 1 evro od predstavljenih v poročilih ali zaključnem računu.

<sup>32</sup>  $1.307.929/21.568.226*100 = 6 \%$

<sup>33</sup>  $1.307.929/13.686.785*100 = 9,3 \%$

### 2.5.3. Postopek nadzora

Pregledani so bili vsi sklepi o prerazporeditvah. Na podlagi takega pregleda pa je bil določen vzorec prerazporeditev, ki so bile predmet natančnega preverjanja. Za določitev vzorca so bili uporabljeni kriteriji: velikost prerazporeditev, vrsta prerazporeditev in čas prerazporejanja.

Iz pregleda so bile izločene prerazporeditve na krajevne skupnosti.

### 2.5.4. Ugotovitve

a) Vsi sklepi o prerazporejanju imajo isto opravilno številko (410-0008/2014) in le nekateri tudi (vpisano) razločevalno oznako (npr.: ŽR1,2,...71-ODP). Vsi sklepi imajo datum izdaje.

Pri vnosu v sistem za evidentiranje sklepov se v sistemu sklepi številčijo in sicer glede na časovno zaporedje vnosa sklepa. V pregledu sklepov o prerazporeditvah, ki je bil sestavljen na koncu leta in je tudi priložen zaključnemu računu proračuna za leto 2014, so prikazane številke sklepov, na izpisu sklepa pa ni številke, ampak so po tiskanju ti ročno ustrezno številčeni. Tak sistem izdajanja sklepov ne zagotavlja sledljivosti dokumentacije, predvsem pa omogoča časovno nepregledno izdajanje sklepov<sup>34</sup>.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina pojasnjuje sistem vnašanja sklepov o prerazporejanju sredstev v program za njihovo evidentiranje in spremljanje obsega sredstev, ki ga izvajajo skrbniki proračunskih postavk. Navaja, da sistem evidentiranja sklepov po datumu vnosa zagotavlja sledljivost dokumentov in pravočasno preprečitev, da bi na posameznih postavkah zmanjkalo sredstev. Pravilnost delovanja sistema naj bi potrjevala realizacija proračuna za leto 2014, saj ni prišlo do preseganja planskih vrednosti.*

#### *Odgovor NO*

*Navedb občine ni mogoče upoštevati kot dokaz za spreminjanje besedila poročila, temveč le kot pojasnila. Izdajanje sklepov, ki niso ustrezno številčeni ob njihovi izdaja, temveč jih številči sistem evidentiranja glede na vpisan datum izdaje sklepa, ne zagotavlja časovno pravilne sledljivosti spreminjanja proračuna s prerazporeditvami. Ob tem poudarjamo, da bi preseganje planskih vrednosti (prevzemanje obveznosti nad obsegom in namenom, ki ga določa proračun) pomenilo hudo kršitev predpisov pri poslovanju občine<sup>35</sup>.*

b) Pooblastila župana, ki jih določa Odlok o proračunu niso ustrezna<sup>36</sup>.

V Odlok o proračunu<sup>37</sup> je določeno, da se med neposrednimi proračunskimi uporabniki lahko opravijo prerazporeditve do višine 10 % zmanjšanja sredstev neposrednega proračunskega uporabnika. V letu 2014 nobenemu ni bila zmanjšana pravica porabe za 10 ali več odstotkov,

<sup>34</sup> Ker ni bilo preverjeno delovanje sistema evidentiranja sklepov v poslovnih knjigah, obstaja visoko tveganje za naknadno (po izvršenem dogodku in ob prejemu računa) izdajanje sklepov.

<sup>35</sup> Drugi odstavek 65.člen statuta.

<sup>36</sup> Neustreznost se kaže v tem, da je prerazporejanje na postavke in na neposrednega proračunskega uporabnika neomejeno in da nekatera pooblastila niso izvedljiva.

<sup>37</sup> 6.člen

kar pomeni, da predpisi niso bili kršeni. Zaradi velike vrednostne razlike v finančnih načrtih posameznih neposrednih uporabnikov proračuna (10 % pri nadzornem odboru pomeni nekaj več kot 500 evrov, pri občinski upravi pa več kot 2 milijona evrov) pa je bila ocenjena uporaba določila v ekstremnih primerih kot neustrezna in tudi neizvedljiva<sup>38</sup>. Možno pa je bilo prerazporejanje v okviru področja porabe.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina v pojasnilih uporabe pooblastil župana za prerazporejanje sredstev proračuna potrjuje navedbe v poročilu o neizvedljivosti nekaterih pooblastil danih županu. Pooblastila o prerazporejanju sredstev med neposrednimi proračunskimi uporabniki se uporabljajo samo med občinsko upravo in krajevnimi skupnostmi. Navaja tudi, da se določena pooblastila ne uporabljajo in bi bila lahko drugačna, kar bi uredili v odloku pri pripravi proračuna za leto 2016.*

#### *Odgovor NO*

*Navedbe občine se upoštevajo kot dodatna pojasnila uporabe pooblastil župana pri prerazporejanju sredstev, ki so se v letu 2014 pravilno uporabljala. Kljub temu pa NO priporoča, da naj se z odlokom pooblasti župana za takšno prerazporejanje, ki ne vpliva bistveno na spremembe finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov ne v negativnem in tudi ne v pozitivnem smislu, in ki bo zagotavljalo pregledno spreminjanje namenov porabe.*

c) Občina je v mesecu maju in aprilu po štirih sklepih opravila prerazporeditev sredstev iz Tekoče proračunske rezervacije na postavko Pokroviteljstva občine v znesku 2.435 evrov. Prerazporeditev se nanaša na financiranje razstave o Tolminskem gledališču in ni opravljena v skladu s predpisi.

Občina je pričela z izvajanjem naročil 4. 1. 2014 (izdala je dve naročilnici za tiskanje plakatov in pogostitev). Razstava je bila odprta 16. 3. 2014, naročilnice za tiskanje brošur in izdelavo panojev pa so bile izdane 28. 3. 2014, kar pomeni da so bile izdane po oddaji del. Navedeno je v nasprotju z določili 26. člena Pravilnika o računovodstvu Občine Tolmin, ki določa, da izvirne knjigovodske listine nastanejo ob poslovnem dogodku.

Občina je izdala naročilnice in s tem prevzela obveznosti preden so bili izdani sklepi<sup>39</sup> o prerazporeditvi sredstev na postavko. Glede na to, da je bilo na postavki dovolj sredstev, se izdaja naročilnice ne šteje kot nepravilnost pri prevzemanju obveznosti. Nepravilna pa je uporaba tekoče proračunske rezervacije, saj je v 42. členu Zakona o javnih financah določeno, da se »Sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati«.

<sup>38</sup> Neizvedljivost se kaže v tem, da imajo NPU- zelo malo istih področij porabe (Politični sistem, Ekonomska in fiskalna administracija in skupne administrativne službe), med področji porabe pa ni predvideno prerazporejanje.

<sup>39</sup> Za naročilnici izdani v januarju 2014, sta bila sklepa o prerazporejanju izdana v mesecu maju, za naročilnici izdani v mesecu marcu, pa sta bila sklepa o prerazporejanju izdana v mesecu aprilu.

Na podlagi pregledane dokumentacije ni mogoče potrditi, da je postopek javnega naročanja dejansko vodila občina, saj je iz drugih dokumentov razvidno, da je celotno organizacijo razstave vodil DOR – Društvo za ohranjanje in razvoj Tolmina (v nadaljevanju: društvo DOR).

Na spletni strani društva DOR so objavljeni dokumenti o razstavi, ki potrjujejo zgornjo ugotovitev. Na vabilu ni naveden pokrovitelj razstave (občina) in tudi v letnem poročilu društva DOR za leto 2014 je navedeno, da je društvo samostojno organiziralo prireditve. Ker je večji del financiranja prireditve v letu 2014 prevzela Občina Tolmin neposredno, je v poročilih DOR njena vloga pri razstavi o Tolminskem gledališču neustrezno predstavljena javnosti.

V zaključnem računu proračuna je tako v poročilu o prerazporejanju sredstev proračuna, kot v letnem poročilu pravilno in vsebinsko natančno poročano o prerazporeditvi in namenu porabe.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina navaja, da je bilo ob sprejemanju proračuna poznan natančen nabor prireditev, ki se financirajo iz proračunske postavke pokroviteljstva občine in med temi ni bilo razstave o Tolminskem kinogledališču. Ker se postopek rebalansa proračuna še ni začel, naj bi se župan, na podlagi vloge društva DOR, odločil za prerazporejanje sredstev do višini 2.500 evrov iz tekoče proračunske rezervacije. Ker naj bi bile pravice porabe sredstev na proračunski postavki Pokroviteljstva občine že v celoti izkoriščene, se ne strinja z ugotovitvijo v poročilu o nepravilni uporabi tekoče proračunske rezervacije.*

*V nadaljevanju pojasnjuje vzroke za nepravilno izdajo naročilnic, kar opravičuje s nezmožnostjo spreminjanja planskih vrednosti v obdobju sprejemanjem rebalansa proračuna.*

*Pojasnjuje tudi, da z direktnim prevzemanjem obveznosti (stroškov) organizacije prireditve ni imela možnosti vplivanja na poročanje o prireditvi, je pa pričakovala od društva DOR, da bo korektno objavilo tudi vlogo občine.*

#### *Odgovor NO*

*Zaradi več nedoslednosti v navedbah občine se ugotovitev poročila ne more spreminjati. Če sprejmemo navedbo, da ob prejemu vloge društva DOR, še ni bil pričet postopek rebalansa proračuna, je nerazumljivo, zakaj sta bila za naročilnici izdani meseca januarja sklepa o prerazporeditvi sprejeta šele maja<sup>40</sup>. Če je bila vloga DOR podlaga za izdajo sklepov o prerazporejanju sredstev, zakaj sta bila dve naročilnici (za plakate in pogostitev) izdani več kot dva meseca pred naročilnicama za izdelavo panojev in brošur, in če je bilo dogovorjeno financiranje v višini do 2.500 evrov, zakaj je bilo potrebno čakanje na sprejemanje rebalansa proračuna za izvajanje tega dogovora. NO iz pregledane dokumentacije ni mogel natančno določiti poteka vseh dogodkov in dogovorov, zato je svoje ugotovitve utemeljil samo na tistih dveh področjih, kjer je nedvoumno prišlo do kršenja zakonodaje. Nepravilna je prerazporeditev tekoče proračunske rezervacije na postavko pokroviteljstva občine v začetku leta, ker še niso bile sklenjene pogodbe oz. izdane naročilnice do višine načrtovanih sredstev (oz. še niso bile izkoriščene pravice porabe). V dveh primerih pa so bile prepozno izdane naročilnice.*

<sup>40</sup> V skladu z zakonom bi morala biti sprejeta pred izdajo naročilnic.



d) Občina je 3. 7. 2014 opravila prerazporeditev sredstev iz Tekoče proračunske rezervacije na postavko Pokroviteljstva občine v znesku 2.500 evrov<sup>41</sup>. Za navedeni znesek je Zdravstveni dom Tolmin izdal 7. 7. 2014 račun št.14-00269 (podlaga je naročilnica št. 0393/2014 z dne 1. 7. 2014) za zagotavljanje dežurstva na Soča Outdoor Festivalu od 4. do 6. 7. 2014<sup>42</sup>. Naročilnica je izdana na podlagi vloge Soča Festivala, d.o.o. Tolmin z dne 2. 6. 2014.

Na dan izdaje naročilnice je bilo na proračunski postavki 030403-Pokroviteljstva občine<sup>43</sup> dovolj sredstev za prevzem obveznosti po naročilnici. Občina je izdala naročilnico, in s tem prevzela obveznosti, preden je bil izdan sklep o prerazporeditvi sredstev na postavko. Glede na to, da je bilo na postavki dovolj sredstev, se izdaja naročilnice ne šteje kot nepravilnost pri prevzemanju obveznosti. Nepravilna pa je uporaba tekoče proračunske rezervacije, saj je v 42. členu Zakona o javnih financah določeno, da se »Sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati«.

Iz zapisnika Komisije za izbor upravičencev za sofinanciranje prireditev in akcij, ki pospešujejo turistični razvoj in promocijo občine Tolmin (št. 322-0002/2014 z dne 14.7.2014) je razvidno, da je Zavod tovarna trajnostnega turizma Ljubljana prejel za prireditev Soča Outdoor Festival 4.000 evrov sredstev<sup>44</sup>. Podvajanje zagotavljanja sredstev postavlja v neenakopraven položaj druge kandidate za sredstva.

V zaključnem računu proračuna je tako v poročilu o prerazporejanju sredstev proračuna, kot v letnem poročilu, vrednostno pravilno in vsebinsko natančno poročano o prerazporeditvi in namenu porabe.

#### *Odzivno poročilo*

*Občina je natančno pojasnila postopek kroženja informacij in dokumentacije o odobritvi sredstev za prireditev, zagotavljanju sredstev v proračunu tako iz postavke Pokroviteljstva občine kot na podlagi razpisa za prireditve in akcije. Pri tem navaja, da so bili prepozno prejeti dokumenti oz. potrditve o dogovorih z izvajalcem prireditve, zato so bili dokumenti (naročilnica in sklep o prerazporejanju sredstev) datirani (izdani) in v poslovnih knjigah evidentirani za nazaj. Občina tudi navaja, da na postavki Pokroviteljstva občine ni bilo dovolj sredstev, saj naj bi bilo prevzetih že za 44.722 evrov obveznosti (od 45.000 zagotovljenih sredstev).*

*Občina se strinja, da dodeljevanje sredstev za posamezno prireditev iz dveh virov vpliva na objektivnost in nediskriminatornost razdeljevanja sredstev, ki ga zasleduje komisija za prireditve. Zaradi tega se bo trudila pripraviti izhodišča za nov pravilnik o sofinanciranju prireditev, ki bi celovito in z enim sistemskim postopkom reševal financiranje prireditev v občini.*

<sup>41</sup> Interna št. sklepa 116.

<sup>42</sup> Za tri dni dežurstva je Zdravstveni dom zaračunal storitev v znesku 2.500 evrov. Iz računa ni razvidna količina opravljenega dela (ekipa, ure dežurstva in cena ure) kot določa uradni cenik storitev objavljen na spletni strani Zdravstvenega doma Tolmin. Poleg tega je med računi v končnem spisu o dodelitvi sredstev po razpisu (št. 322-0002/2014 zaporedna 18) odložen račun za opravljanje dežurstva na prireditvi Soča Outdoor festival od 4. do 6. 7. 2014 v znesku 719,80 evrov. Takšno podvajanje računov poraja dvom o dejanski porabi sredstev.

<sup>43</sup> Na programskem sklopu " Prireditve v Tolminu«, kot je navedeno v obrazložitvah proračuna za leto 2014.

<sup>44</sup> V poročilu, ki je sestavni del spisa o dodelitvi sredstev je navedeno, da je organizator prireditve Soča Outdoor festival d.o.o. Tolmin. Tudi računi, ki so priloženi kot dokaz porabe sredstev, so naslovljeni na to družbo. Navedeno je v skladu s podatki o organizaciji, ki jo je navedel vlagatelj ob prijavi na razpis.

## Odgovor NO

V proračunu občine za leto 2014 je bilo na proračunski postavki Pokroviteljstva občine zagotovljeno 45.000 evrov sredstev, ki v obrazložitvah proračuna niso specificirana po prireditvah. Do 1.7.2014 je bilo na isto postavko dodatno prerazporejeno že 6.435 evrov sredstev tekoče proračunske rezervacije<sup>45</sup>. Kar pomeni, da je bilo zagotovljeno 51.435 evrov sredstev. Občina navaja, da je bilo do 1.7.2014 že prevzetih 44.722 evrov pokroviteljskih obveznosti, kar pomeni, da ji je še vedno ostajalo za 3.713 evrov nerazporejenih sredstev. Takšno preračunavanje je zgolj teoretično, saj temelji pojasnilo občine na napačni tezi, da je možno »rezervirati« sredstva na postavki za določeno prireditev, preden je sklenjena pogodba. V skladu z ZJF<sup>46</sup> se obveznosti prevzame s pogodbo. Ob sklenitvi tega dokumenta se zmanjša še razpoložljiva sredstva na proračunski postavki. Ker občina 1.7.2014 in tudi 3.7.2014 (drugi sklepi o prerazporejanju sredstev), še ni imela sklenjenih pogodb oz. izdanih naročilnic za prireditve izvedene v drugem polletju 2014, tudi ne moremo upoštevati pojasnila o prevzetih obveznostih v skoraj celotnem obsegu in s tem utemeljitev, da na postavki ni bilo več sredstev.

e) Občina je 31. 3. 2014 z Zvezo tolminskih mladinskih društev Tolmin sklenila neposredno pogodbo o sofinanciranju prireditve 15. kreativni tabor Sajeta 2014.

Iz pogodbe izhaja, da so sredstva predvidena na postavki 030403-Pokroviteljstva občine v okviru podprograma Izvedba protokolarnih dogodkov. V rebalansu proračunu za leto 2014, ki se je sprejel 28. 3. 2014 financiranje te prireditve ni omenjeno, kot tudi prireditev ni omenjena v obrazložitvah proračuna za leto 2014 ob sprejemanju v letu 2013. Iz pregledane dokumentacije in obrazložitvev proračuna tudi za druga izplačila iz postavke Pokroviteljstva občine, ni razvidno, da bi obstajali kriteriji za financiranje prireditev, oz. kriteriji, ki bi vnaprej opredeljevali na kakšen način sprejme občina pokroviteljstvo nad prireditvijo.

Zveza tolminskih mladinskih društev je na plakatu navajala, da je projekt podprla tudi Občina Tolmin. Iz finančnega poročila, ki ga je bil organizator prireditve predložiti občini, je razvidno, da je prireditev z 11.000 evri podprlo tudi Ministrstvo za kulturo. Celotni prihodki prireditve so prikazani v višini 35.500 evrov in v enakem znesku so prikazani odhodki. Priložena dokumentacija o stroških prireditve (računi, obračuni in druga izplačila) ni sestavljena tako, da bi dokazovala izplačila po finančnem poročilu<sup>47</sup>. Izplačilo sredstev iz proračuna je bilo izvršeno 6. 6. 2014, to je skoraj dva meseca preden je bila opravljena prireditev (ta je bila v času od 30. 7. do 3. 8. 2014). Finančno poročilo ni imelo nobenega vpliva na izplačilo, čeprav je pogodbeno določeno dokumentarno črpanje sredstev (3. člen pogodbe).

Navedeno je v nasprotju z določili Zakona o javnih financah, ki v 52. členu določa, da se plačila iz proračuna opravlja po opravljeni storitvi oz. dobavi blaga. Občina je kršila tudi pogodbeno določila, saj je opravila izplačilo preden je prejela ustrezno zahteve za plačilo, ki bi bili dokumentirani z računi, in preden je bilo dostavljeno finančno poročilo o porabi sredstev.

<sup>45</sup> Prerazporeditev za prireditvi: Tolminsko kinogledališče in Puntarski dnevi.

<sup>46</sup> 50. člen ZJF.

<sup>47</sup> Priložene so fotokopije računov in izplačil, ki niso povezani oz. strukturirani kot finančno poročilo. Finančno poročilo je podano v okroglih zneskih (1.000 evrov), računi so v realnih zneskih (1,00 evro). Ker ni oznak, kaj sestavlja posamezno vrsto odhodka, tudi preračunavanje zneskov ni možno.

### Odzivno poročilo

Občina pojasnjuje, da je Kreativni tabor Sajeta 2014 edina prireditev pri kateri je bilo opravljeno izplačilo izvajalcu pred izvedbo prireditve in sicer na podlagi pojasnila Zveze tolminskih mladinskih društev, da mora določene stroške (avionske karte za nastopajoče, delna plačila nastopajočim...) pokriti vnaprej. Navaja tudi, da je bilo s pogodbo predvideno, da se sredstva zagotovijo na podlagi zahtevka in računov, do začetka decembra pa se vroči končno poročilo. Končno poročilo o prireditvi je bilo vročeno 1. 12. 2014 in v njem so predložene kopije računov v vrednosti 32.842,65 evrov, razliko pa naj bi pokrili organizator iz lastnih sredstev. Takšno poročilo pa naj bi bilo podlaga tudi za izplačilo sredstev iz državnega proračuna.

Posebej navaja, da je zelo prisoten problem financiranja prireditev in projektov, saj izvajalci, nevladne organizacije, ki delujejo na prostovoljni bazi, nimajo lastnih sredstev. Problem naj bi bil zaznan tudi na državni ravni, tako da bi z zakonodajo, ki bo veljala za leti 2016 in 2017, uveljavili možnost avansiranja za programe in projekte društev.

### Odgovor NO

Navedbe občine se sprejme kot pojasnila okoliščin v katerih so nepravilnosti nastale. Ob tem opozarjamo, da obe nepravilnosti, tako avansiranje sredstev, kot neustrezno poročanje, pomenita kršitev predpisov in tudi pogodbenih določil, ki jih je določila občina. Za porabo javnih sredstev veljajo zelo stroga pravila, ki so vsem prosilcem znana preden za sredstva zaprosijo, zato ne bi smelo prihajati do izjem. Pred izvedbo predplačila, bi občina morala zahtevati dokaze –račune-, ki jih je morala Zveza tolminskih mladinskih društev plačati, s čimer bi zagotovila sicer pogodbeno dogovorjeno izplačevanje pred vročitvijo poročila. Prav bi bilo, da bi občina predčasno izplačilo sredstev zavarovala in si s tem zagotovila vročitev ustreznega poročila. Če je poročilo priloženo za 32.842,65 evrov kopij računov, pomeni da poročilo ni popolno, saj 4. člen pogodbe določa, da se morajo poročilu priložiti kopije vseh računov oz drugih dokazil za vse nastale stroške na odhodkovni strani poročila. V poročilu so izkazani odhodki v višini 35.500 evrov.

- f) Navodilo o postopkih, pristojnostih in odgovornostih pri razpolaganju s sredstvi Splošne proračunske rezervacije proračuna Občine Tolmin (v nadaljevanju: navodilo) je v določenih členih neustrezno, dvoumno in tudi v nasprotju z zakonodajo.

Navodilo je sestavljeno ob predpostavki, da je Splošna proračunska rezervacija posebna postavka v breme katere se lahko prevzemajo obveznosti. Zakon o javnih financah v 42. členu določa, da je posebnost rezervacije v tem, da pomeni »del predvidenih proračunskih prejemkov, ki se vnaprej ne razporedi«. Navedeno pomeni, da je sicer načrtovana na odhodkih, vendar v njeno breme ni mogoče prevzemati obveznosti. Obveznosti (z izdajo naročilnic ali sklepanjem pogodb) se lahko prevzamejo samo v breme občine za namen, ki ga določa proračun (11. točka 2.člena ZJF). Če pa sredstva na postavkah proračuna ne zadostujejo, ali pa gre za nove obveznosti, se nanje prerazporedijo iz tekoče proračunske rezervacije.

### *Odzivno poročilo*

*Občina pojasnjuje, da je bilo navodilo pripravljeno leta 2007 ob sodelovanju notranje revizijske službe. Z navodilom se je uredilo prerazporejanje sredstev tekoče proračunske rezervacije na ustrezne namenske proračunske postavke. Za sedanje potrebe je navodilo potrebno korigirati in uskladiti z dejanskim izvajanjem postopkov prerazporejanja sredstev tekoče proračunske rezervacije. Ker se pri porabljanju sredstev tekoče proračunske rezervacije uporablja ustrezne zakonske predpise in ker navodilo vsebuje tudi določila, ki jih drugi interni akti ne določajo, predvsem pa ker uporablja navodilo samo nekaj zaposlenih, spreminjanje navodila nima prioritete pri izvajanju nalog občinske uprave.*

### *Odgovor NO*

*Smisel sprejemanja navodil je, da dajejo ustrezno podlago za delo in zagotavljajo enakost postopkov tudi v primeru zamenjave zaposlenih, spremembe pooblastil za izvajanje nalog na posameznih delovnih mestih ali pa nenadni odsotnosti dosedanjih izvajalcev nalog. V pristojnosti občine je, da navodila sprejema, popravlja in spreminja, NO samo priporoča, da se v delih, kjer navodilo ni ustrezno, oz. je v nasprotju z zakonodajo, popravi.*

Poročilo pripravili:

Milena Velišček



Zvonka Roner, l.r.

Ciril Testen, l.r.

Srečko Trojler, l.r.