



Občina Tolmin
Ulica padlih borcev 2,
5220 TOLMIN

Urad župana

Številka: 060-0001/2015

Datum: 2. oktober 2015

NADZORNI ODBOR OBČINE TOLMIN

Ulica padlih borcev 2

5220 TOLMIN

Zadeva: **ODZIVNO POROČILO**

Veza: **Predlog poročila o nadzoru Zaključnega računa proračuna Občine Tolmin za leto 2014**

V skladu z 32. členom Zakona o lokalni samoupravi (ZLS – UPB1, Uradni list RS, št. 94/2007, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012 ZUJF, 14/2015 ZUUJFO), 64. člena Statuta Občine Tolmin ((Uradni list RS, št. 13/2009, 17/2011) in 11. člena Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine (uradni list RS, št. 23/2009) podajamo odzivno poročilo na zgoraj navedeno poročilo nadzornega odbora.

K poročilu imamo pripombe in dodatna pojasnila, kot so navedena v nadaljevanju, hkrati pa nadzorni odbor seznanjamo z nekaterimi ukrepi, ki so oziroma bodo izvedeni. Oboje navajamo po točkah, kot jih je navedel nadzorni odbor v predlogu poročila.

2.2.3.1. Popis sredstev

b.)

Občina Tolmin je postopek priprave in izvedbe popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev za leto 2014 izpeljala v skladu z veljavnim Pravilnikom o popisu z dne 28. 11. 2006. Slednji predvideva, da za izvedbo popisa župan imenuje eno popisno komisijo.

S prenosom infrastrukture za izvajanje gospodarske javne službe iz upravljanja Komunale Tolmin v poslovne knjige Občine Tolmin, dejanske lastnice omenjene javne infrastrukture, se je 1. 1. 2010 tudi obveznost popisa le-te prenesla na Občino Tolmin. Občina Tolmin je javno infrastrukturo oddala Komunali Tolmin v najem, ne glede na to pa - na podlagi pogodbenega dogovora in proti plačilu - za Občino Tolmin analitične evidence v zvezi z osnovnimi sredstvi v komunalni rabi še naprej vodi Komunala Tolmin.

Letni popis omenjene komunalne infrastrukture je od leta 2010 dalje Občina Tolmin izvajala na način, da je župan kot enega izmed članov občinske popisne komisije imenoval tudi predstavnika Komunale Tolmin, katerega naloga je bila uskladitev knjigovodskega in dejanskega stanja osnovnih sredstev v delu, ki se je nanašal na komunalno infrastrukturo, oddano Komunali Tolmin v najem. Omenjena rešitev se je – upošteva, da je knjigovodsko in dejansko stanje na terenu najboljše poznano Komunali Tolmin – zdela najprimernejša. Nova Pogodba o najemu javne infrastrukture, cenah, subvencioniranju in ostalih razmerjih na področju izvajanja

gospodarskih javnih služb (v nadaljnjem besedilu: Pogodba o komunalni infrastrukturi), ki je v veljavo stopila 1. julija 2014, pa je na predlog Komunale Tolmin določila, da popis komunalne infrastrukture opravlja Komunala Tolmin sama, z od nje imenovano popisno komisijo. Ker Komunala Tolmin, kot predvideva 17. člen Pogodbe o komunalni infrastrukturi, mesec dni pred izvedbo popisa za leto 2014 niti pisno niti kako drugače Občine Tolmin ni obvestila o kraju, datumu, načinu izvedbe popisa in predvidenih članih popisne komisije niti Občine Tolmin ni povabila k imenovanju predstavnika Občine Tolmin v omenjeno komisijo, kot Pogodba o komunalni infrastrukturi predvideva, je Občina Tolmin postopek priprave na popis kot tudi sam popisni postopek tudi za leto 2014 opravila v skladu s prakso preteklih let, in nenazadnje v skladu veljavnim občinskim Pravilnikom o popisu, ki za izvedbo popisa sredstev in obveznosti do virov sredstev Občine Tolmin (vključno s popisom komunalne infrastrukture) predvideva eno, s strani župana imenovano komisijo. Slednje pomeni, da je podpis občinske komisije na popisnih listih s komunalno infrastrukturo, katero je predhodno preverila Komunala Tolmin, pravičen. Se pa strinjamo, da bi bilo – v kolikor je Komunala Tolmin za ta namen pri sebi imenovala popisno komisijo – primerno, da bi popisne liste predhodno podpisala tudi popisna komisija Komunale Tolmin.

Občina Tolmin je torej ravnala v skladu z veljavnim pravilnikom o izvedbi inventure, ki je po hierarhiji pravnih aktov nad Pogodbo o komunalni infrastrukturi, s katero naj bi se v letu 2014 praksa izvajanja popisa v obravnavanem delu, kot predhodno opisano, spremenila. **Občina Tolmin bo Pravilnik o popisu s 17. členom Pogodbe o komunalni infrastrukturi uskladila šele, ko bo s strani Komunale Tolmin izkazana pisna namera, da popis izvede po postopku, kot ga predvideva Pogodba o komunalni infrastrukturi** (prejem povabila o imenovanju predstavnika Občine Tolmin v popisno komisijo, prejem obvestila o kraju, datumu, načinu izvedbe popisa in predvidenih članih popisne komisije najmanj mesec dni pred izvedbo popisa), slednje pa pomeni, da bo morala Komunala Tolmin upoštevati tudi druge obveznosti, h katerim jo zavezuje 17. člen Pogodbe o komunalni infrastrukturi. Poročila o popisu komunalne infrastrukture za leto 2014 s seznamom in obrazložitvijo vseh morebitnih razlik namreč Občina Tolmin s strani Komunale Tolmin za leto 2014 ni prejela, kar omogoča sklepati, da Komunala Tolmin popisa ni izvedla na s Pogodbo o komunalni infrastrukturi določen način, ampak v skladu s prakso preteklih let. Ob danih okoliščinah je bila torej izvedba popisnega postopka tudi s strani Občine Tolmin pravno formalno najustreznejša na dotlej prakticiran način, veljavno določen s Pravilnikom o popisu, ne glede na pogodbeno dogovorjeno spremembo popisnega postopka, saj so ta za Občino Tolmin nižjega pravno formalnega ranga.

Komunali Tolmin bo Občina Tolmin posredovala priporočilo, da pred začetkom leta 2015 uskladi način izvedbe popisa komunalne infrastrukture skladno s 17. členom Pogodbe o komunalni infrastrukturi.

Istočasno bo od Komunale Tolmin zahtevala tudi, da ponovno preveri pravilnost razmejevanja osnovnih sredstev in da morebitno ugotovljene primere osnovnih sredstev, ki nimajo značilnosti samostojnega osnovnega sredstva, preknjiži na pripadajoče osnovno sredstvo, ter da za vsako posamezno osnovno sredstvo komunalne infrastrukture v registru osnovnih sredstev vodi vse podatke, kot jih našteva 2. odstavek 6. člena Pogodbe o komunalni infrastrukturi, če so seveda ti znani oziroma določljivi.

Za pravilnost in doslednost vodenja knjigovodstva osnovnih sredstev v komunalni rabi je namreč skladno s Pogodbo o komunalni infrastrukturi pooblaščen Komunala Tolmin, ki je za opravljeno storitev iz občinskega proračuna plačana v višini 10.000,00 EUR letno.

2.2.3.2. Izkazovanje nepremičnin

V drugem odstavku zgoraj navedenega poglavja predloga poročila je navedeno, da v podatkovni bazi GURS praviloma ni vpisan podatek o lastniku stavbe ali dela stavbe, vpisan je zgolj upravljavec ali začasni upravljavec (Občina Tolmin).

Po prejemu predloga poročila smo ponovno opravili preverjanje vpisov v podatkovni bazi GURS preko pregledovalnika PREG – zavihek Kataster stavb in ugotovili, da je za občinske nepremičnine po Seznamu stavb in delov stavb (pridobljenem iz aplikacije PISO) praviloma vpisan podatek, da je nepremičnina v lasti Občine Tolmin in tudi, da je Občina Tolmin Začasni upravljavec. Ugotovitev v poročilu pa velja za 56 delov stavb oziroma stavb z

enim delom po Seznamu (od skupno 406 enot), kjer so vpisi neustrezni. Zato menimo, da uvodoma navedena ugotovitev ni v celoti točna.

Glede skladnosti vpisov zemljišč v registru GURS z vpisom v evidenco nepremičnin nadzorni odbor ugotavlja, da je v GURSU vpisanih veliko več zemljišč, kot je to v evidenci osnovnih sredstev občine. Zgoraj navedena ugotovitev nadzornega odbora drži, je pa na tem mestu potrebno opozoriti, da je ta problematika veliko obširnejša in ne gre zgolj za to, da občina ne bi želela zemljišč vpisati v register osnovnih sredstev. Že v predhodnem postopku je bilo nadzornemu odboru pojasnjeno kako poteka preverjanje lastništva zemljišč in urejanje lastniškega stanja. Na tem mestu ponovno opozarjamo na nekatera dejstva:

1. Bivša (velika) Občina Tolmin, kot vse preostale občine v Sloveniji do leta 1995, ko je bila ustanovljena današnja Občina Tolmin, dejansko ni vodila posebnih evidenc nepremičnin v njeni lasti, ali pa je bila ta zelo skromna. To dejansko niti ni bilo možno, zaradi povsem neurejenega zemljiškoknjižnega oziroma lastniškega stanja stanovanj (to še danes ni povsem urejeno in je verjetno tudi eden izmed razlogov za neuvedbo nepremičninskega davka), poleg tega pa je vse do uvodoma navedenih let veljala tudi družbena lastnina z različnimi upravljavskimi upravičenji (največkrat pravica upravljanja in razpolaganja), kar je seveda tudi povsem onemogočalo vodenje (lastninskih) evidenc, saj lastnine v današnjem pomenu besede niti ni bilo. Možnost vzpostavitve evidence nepremičnin je torej v praksi začela obstajati šele po ustanovitvi »novih« občin v letu 1995, pri čemer se seveda lastninska pravica ni vpisala kar naenkrat, temveč je bila predmet mnogih postopkov in usklajevanj.

2. Tudi po zgoraj navedenem pa so bili sprejeti različni zakoni, ki so postopke še dodatno zapletli. V nadaljevanju omenjamo zgolj nekatere:

a) Razdelitev premoženja med novonastalimi občinami.

Kot je znano so na območju bivše skupne Občine Tolmin nastale tri nove občine in sicer Občina Kobarid, Občina Bovec in Občina Tolmin. Novonastale občine so v letu 1997 sklenile Pogodbo o delitveni bilanci premoženja prejšnje Občine Tolmin na dan 31. 12. 1994, s katero so v 4. členu »kmetijska in gozdna zemljišča in poslovne prostore razdelile po kriteriju lokacije«, kar pomeni, da je vsaka občina postala lastnica zemljišč na svojem ozemlju, katerih lastnica je bila dotedanja Občina Tolmin. Do danes obe preostali občini nase še vedno nista preknjižili veliko zgoraj navedenih zemljišč in ostajajo vknjižena na Občino Tolmin (vsebinsko gre sicer za prejšnjo, vendar ima le – ta enako ime kot sedanja in se zato te nepremičnine še vedno vodijo kot premoženje sedanje Občine Tolmin). Zelo podobno stanje velja tudi za nekatera stanovanja na območju zgoraj navedenih občin.

b) Zakon o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic.

V letu 1994 je bil sprejet zgoraj navedeni zakon, na podlagi katerega so se na območju Občine Tolmin ponovno vzpostavile številne agrarne skupnosti, ki so jim bile z odločbo Upravne enote Tolmin vrnjene številne nepremičnine. Agrarne skupnosti bi morale po vzpostavitvi na podlagi odločb poskrbeti tudi za vknjižbo nepremičnin, ki so jim bile vrnjene nase, ali na svoje člane. Do danes sta, kolikor nam je znano to storili za vse ali vsaj veliko večino parcel dve agrarni skupnosti (Volče in Stržišče), vse preostale agrarne skupnosti tega niso storile in zemljišča ostajajo vknjižena večinoma na Občino Tolmin, ki je bila pred vrnitvijo večinoma (razen nekaj izjem) njihova lastnica. Po naši oceni gre za več sto nepremičnin (ugotavljanje natančnega števila po našem mnenju presega potrebe postopka, je pa to možno natančno ugotoviti iz odločb upravne enote, v kolikor je to potrebno).

c) Etažna lastnina.

Z poenostavitvijo postopka vpisa etažne lastnine, so se po letu 2000 odprle tudi možnosti vknjižbe lastnikov stanovanj. Pri tem je pomembno opozoriti, da so bili večstanovanjski bloki še v prejšnjem sistemu večinoma zgrajeni na zemljiščih v družbeni lastnini, ki pa so bila v upravljanju občine, kar je ob prevedbi družbene lastnine v zasebno povzročilo, da se je omenjena družbena lastnina spremenila v lastnino občine in to tudi na stanovanjih, ki so bila sicer pred tem (večinoma v letu 1991 in 1992 na podlagi takratnega Stanovanjskega zakona) prodana posameznim fizičnim osebam. Omenjene lastnine se je lahko občina »rešila« le pod pogojem, da je bila na

stanovanjskem bloku vzpostavljena etažna lastnina in nato na podlagi (večinoma verige) pogodb vzpostavljena lastninska pravica na dejanskega lastnika. Občina Tolmin je sama poskrbela za izvedbo kar nekaj zgoraj navedenih postopkov, čeprav je imela v posameznem bloku le eno ali dve stanovanji, ni pa mogla poskrbeti za izvedbo etažne lastnine v vseh večstanovanjskih blokkih (niti ni bila to njena dolžnost), zato se še danes v nekaterih takšnih stavbah pojavljajo stanovanja pri katerih je vknjižena Občina Tolmin, čeprav ta stanovanja dejansko niso njena last.

d) Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov.

Sprejem zgoraj navedenega zakona je imel za posledico tudi razmejevanje kmetijskih zemljišč in gozdov z Republiko Slovenijo, oziroma zgoraj navedenim skladom. Občina Tolmin je v letu 1999 zaključila postopke in v letu 2000 sklenila s Skladom kmetijskih zemljišč in gozdov RS pogodbo o prenosu kmetijskih zemljišč in gozdov državi. S pogodbo je bilo prenesenih 90 % kmetijskih zemljišč in gozdov v lasti RS, o preostalih se še dogovarjamo.

e) Zemljišča, ki predstavljajo del državnih cest.

Skozi Občino Tolmin poteka kar nekaj cest, ki so v lasti države. Kljub temu, da vsako leto z Republiko Slovenijo sklenemo kar nekaj pogodb, katerih vsebina je izročitev nepremičnin, ki v naravi predstavljajo državne ceste je takšnih (sicer večinoma manjših parcel), ki so formalno v lasti občine, dejansko pa predstavljajo del državne ceste še kar nekaj.

Vsega zgoraj navedenega ne gre razumeti kot opravičevanje za nevzpostavitev evidence nepremičnin, temveč želimo opozoriti predvsem na naslednje:

- niti zdaleč niso vse nepremičnine pri katerih je kot lastnica še danes vknjižena Občina Tolmin tudi dejansko njena last, saj predstavljajo dejansko lastnino drugih lastnikov, ki jih imajo tudi v posesti;
- ureditev lastniškega stanja ni odvisna samo od Občine Tolmin, temveč v mnogih primerih občina niti ne more poskrbeti za vknjižbo na prave lastnike, ker bi za to morali poskrbeti sami pa tega ne storijo;
- nesmiselno je vodenje takšnih nepremičnin v evidenci osnovnih sredstev občin, ker to dejansko niso osnovna sredstva občine;
- na občini se sicer trudimo za vzpostavitev pravega stana, vendar to, kot izhaja iz zgoraj navedenega presega naše možnosti in pristojnosti ter je zato pričakovati, da bo do dokončne ureditve potrebnega še več časa.

Nadalje nadzorni odbor v predlogu poročila navaja primer odkupa in vpisa zemljišč za izgradnjo ceste Stador – Ljubinj. Strinjamo se z ugotovitvijo nadzornega odbora, da podatki izpisani iz registra GURS ne izkazujejo lastništva občine na vseh parcelah po katerih poteka cesta, vendar je ob zgoraj navedeni ugotovitvi potrebno opozoriti na naslednje:

1. V Občini Tolmin poteka nekaj čez 400 kilometrov lokalnih cest, poti in ulic. Ob ustanovitvi sedanje Občine Tolmin je bila veliko teh cest lastniško neurejenih (kot lastnica ni bila vknjižena Občina Tolmin), še več veliko teh cest ni bilo niti vrisanih, torej v katastru sploh niso obstajale, čeprav gre v večini primerov za ceste, ki obstajajo že več desetletji ali tudi preko 100 let.

2. Z razrešitvijo tega problema smo se začeli ukvarjati v letu 2012, na 24. seji 23. 4. 2013 pa je občinski svet sprejel Sklep o določitvi višine odškodnine za odkup zemljišč, po katerih potekajo že zgrajene kategorizirane lokalne ceste in javne poti v Občini Tolmin. Z omenjenim sklepom je bila določena višina odškodnin, ki smo je lastnikom ponudili za odkup parcel prek katerih potekajo občinske ceste, poti in ulice.

3. Na podlagi omenjenega sklepa smo se začeli z lastniki dogovarjati o odkupu zgoraj navedenih zemljišč, poleg tega pa so bila v proračunu v letih 2012 in 2013 tudi namenjena znatno višja sredstva za geodetsko odmero zemljišč. Kot je že navedeno pod točko 1. smo namreč ugotovili, da obstaja veliko občinskih cest, ki niti niso vrisane in bo najprej potrebno poskrbeti za to, šele nato pa bo možno zemljišča prek katerih potekajo ceste tudi lastniško urediti. V zadnjih letih smo tako poskrbeli za vrise cest ali delov cest Hudajužna – Obloke, Kneža –

Kneške Ravne, Podbrdo – Porezen, Ušnik – Volčanski Ruti, Zatoľmin – Polog, Dolenja Trebuša – Gorenja Trebuša in tudi Ljubinj – Stador.

4. Res je torej, da cesta Ljubinj – Stador ni v celoti lastniško urejena, pri čemer pa je potrebno upoštevati tudi, da še pred približno dvema leti ni niti obstajala. Glede poti do dokončne zemljiškoknjižne ureditve takšne ceste pa naj (zaradi predstave o delu in času, ki je za takšno ureditev potreben) zgolj na kratko opišem kakšen je celoten postopek:

- a) z zbiranjem ponudb moramo pridobiti najugodnejšega ponudnika (geodetsko družbo) za izvedbo odmere;
- b) po izbiri izvajalec začne z odmero ceste, kar na terenu običajno traja nekaj dni;
- c) izvajalec mora izdelati geodetski elaborat in ga vložiti na Geodetski upravi;
- d) geodetska uprava izda odločbo o vpisu parcel v kataster;
- e) po pravnomočnosti geodetska uprava odločbo odstopi zemljiški knjigi, ki izvede vpis parcel v zemljiško knjigo (kot lastniki so seveda vpisani lastniki tiste parcele od katere je bila parcela, ki predstavlja cesto odmerjena);
- f) po vpisu se moramo z lastniki dogovoriti za odškodnino, dostaviti nam morajo vse podatke za sestavo pogodbe (v veliko primerih na eni parceli ne gre za samo enega lastnika, temveč zaradi dedovanja za več solastnikov);
- g) sestavi se pogodba, ki jo podpišejo župan in lastniki parcel;
- h) ker gre za kmetijska ali gozdna zemljišča je k pogodbi na podlagi določb Zakona o kmetijskih zemljiščih pridobiti odločbo o odobritvi pogodbe, ki jo izda Upravna enota;
- i) pogodbo je potrebno dostaviti v potrditev davčni upravi v Novo Gorico;
- j) vsi lastniki morajo overiti svoj podpis na pogodbi pri notarju;
- k) pogodbo je potrebno skenirati, pripraviti (elektronski) zemljiškoknjižni predlog in ga vložiti na sodišču;
- l) lastnikom je potrebno nakazati odškodnino;
- m) sodišče izda sklep o vknjižbi lastninske pravice v korist občine.

5. Že iz zgoraj navedenega izhaja, da gre za dolgotrajen postopek, ki je povezan tudi z relativno visokimi stroški (v primerjavi z vrednostjo zemljišča). Kljub temu nam je v preteklosti uspelo odmeriti kar nekaj lokalnih cest oziroma poti, nas pa zagotovo čaka še veliko dela, predvsem pri nadaljevanju teh postopkov – pridobitvi lastninske pravice na celotnih trasah cest.

6. Zgoraj navedeno še bolj velja v primeru, ko naletimo na lastnika zemljišča, ki je neznan, iz letnice njegovega rojstva pa nedvomno izhaja, da je že pokojni. Takih primerov je doslej že kar nekaj in velikokrat za takšne lastnike niti ne uspemo najti izpiska iz matične knjige umrlih (večinoma gre za lastnike, ki so bili pogrešani med prvo ali drugo svetovno vojno, ki so se odselili v tujino in podobno). V takih primerih je potrebno:

- a) lastniku že v geodetskem postopku postaviti skrbnika za poseben primer, kar na naš predlog stori Center za socialno delo;
- b) pri sodišču začeti postopek za razglasitev pogrešanega za mrtvega, ki obsega:
 - vložitev predloga pri sodišču;
 - sodišče v kolikor ugotovi, da obstajajo pogoji za razglasitev za mrtvega objavi oklic v uradnem listu,

- po treh mesecih od objave oklica pogrešanega razglasi za mrtvega in sklep pošlje matični knjigi;

c) po razglasitvi lastnika zemljišča za mrtvega je potrebno uvesti zapuščinski postopek in se z dediči dogovoriti za odkup;

d) v kolikor dediči niso znani je potrebno objaviti oklic neznanim dedičem – na podlagi zapuščinskega postopka imajo neznanim dediči eno leto časa, da se zglasijo;

e) v kolikor se dediči ne zglasijo v enem letu sodišče izda sklep, da zemljišča »podeduje« Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov (ker gre za kmetijska zemljišča oziroma gozdove);

f) ko je zgoraj navedeni sklad vknjižen kot lastnik je v zvezi s sklenitvijo pogodbe potrebno izvesti postopek v zvezi s sklenitvijo pogodbe, kot je naveden v točki 4. od f) do m).

7. V kolikor se z lastnikom ne uspemo dogovoriti za odkup je edina možnost uvedba postopka razlastitve. Postopek razlastitve določa Zakon o urejanju prostora, občina je v preteklih letih že predlagala uvedbo takega postopka in na tem mestu lahko navedemo le, da gre za zelo dolgotrajne postopek.

Kot že rečeno vsega zgoraj navedenega ne navajamo zato, da bi opravičevali neurejenost evidenc oziroma občinskih cest. Opozorila nadzornega odbora so glede obeh zadev utemeljena, opozoriti pa smo želeli na dejanske okoliščine in težave s katerimi se ob urejanju evidenc srečujemo in predvsem na to, da na žalost ureditev lastniškega stanja nepremičnin ni odvisna samo od zaposlenih v občinski upravi, temveč tudi od drugih (nasprotnih strank ali državnih organov), na katere niti nimamo vpliva. Poleg tega pa je urejanje teh zadev povezano tudi s kadrovskimi zmožnostmi in stroški (geodetskimi, notarskimi in sodnimi, včasih pa tudi z davki).

Pojasnila k Priporočilom Nadzornega odbora:

1. Odstavek: Občina je že pripravila osnovni – izhodiščni izpis stavb, delov stavb in zemljišč iz več evidenc GURS. Podatki izpisa so preverjeni po stanju v zemljiški knjigi in je ugotovljeno, katere nepremičnine so po stanju v zemljiški knjigi lastnina Občine Tolmin. Na podlagi tega izpisa bo oblikovan Register osnovnih sredstev Občine Tolmin in bodo do konca tega leta vneseni podatki o posameznih nepremičninah.

2. Odstavek: V skladu z Zakonom o evidentiranju nepremičnin bo na GURS podana prijava, da se, v začetku, pri stavbah in delih stavb, z urejeno etažno lastnino, ki so v lasti Občine, kot upravljavca vpiše Občino Tolmin.

3. Odstavek: Občina bo pripravila terminski načrt usklajevanja podatkov iz javnih registrov nepremičnin z registrom osnovnih sredstev občine in sicer po katastrskih občinah, predlagamo, da se izločijo tiste nepremičnine, ki dejansko niso last občine, čeprav je pri njih občina vknjižena kot lastnica. Ob pripravi terminskega načrta pa je potrebno upoštevati, da ne gre zgolj za usklajevanje podatkov (nenazadnje je lahko podlaga za vpis lastninske pravice lahko le pogodba ali odločba sodišča), temveč za izvedbo različnih pravnih postopkov, ki bodo povzročili tudi določene stroške, za kar je potrebno predvideti tudi sredstva v proračunu.

2.2.3.3. Usklajevanje terjatev in obveznosti za sredstva, dana v upravljanje

a.)

Obrazec, ki ga je Občina Tolmin doslej uporabljala za usklajevanje terjatev in obveznosti s proračunskimi uporabniki za sredstva, dana v upravljanje, je bil identičen obrazcu, ki ga za ta namen uporablja Ministrstvo za finance. Upošteva je priporočilo nadzornega odbora je bil obrazec do trenutka priprave tega odzivnega poročila že dopolnjen.

2.3 Zaposlovanje in plače

2.3.3.1 Primerjava med občinami

V tabeli je naveden podatek, da ima Občina Tolmin (verjetno boljše občinska uprava Občine Tolmin) 23 zaposlenih iz ur. Ob koncu zgoraj navedene točke pa je navedeno, da ima občina sistemiziranih 21 delovnih mest. Iz navedenega bi bilo mogoče sklepati, da sta v občinski upravi zaposleni dve osebi več, kot je sploh sistemiziranih mest. Navedeno ne drži, ker:

- je bilo v občinski upravi Občine Tolmin v letu 2014 večino časa zaposlenih 21 uslužbencev in župan;
- ob koncu leta 2014 je bilo dva meseca zaposlenih 22 uslužbencev (in župan) zaradi odhoda enega uslužbenca v pokoj in prevzemanja njegovih nalog,
- da se je v začetku leta 2015 en delavec upokojil, eni delavki pa je v začetku leta prav tako prenehalo delovno razmerje in je zaenkrat nismo nadomeščali;
- delovno mesto župana ni sistemizirano v občinski upravi, ker župan ni javni uslužbenec in pri njem ne gre za delovno mesto, ampak funkcijo.

Menimo, da je prav, da zgoraj navedeno pojasnimo, da ne bi prihajalo do napačnih interpretacij poročila v tem delu, saj je vaš zapis mogoče razumeti tako, da je bilo sistemizirano 21 delovnih mest, dejansko pa je v občinski upravi bilo zaposlenih 23 ljudi. Zakaj naj bi iz ur izhajalo, da je v občinski upravi zaposlenih 23 ljudi nam ni znano, možno je, da se v fondu ur upošteva tudi uslužbenka, ki je bila celotno leto 2014 na porodniškem dopustu (čeprav do tega ne bi smelo prihajati, ker ta uslužbenka pri občinski upravi tudi ni prejela plače). Če torej zaključimo, v občinski upravi Občine Tolmin je bilo v letu 2014 zaposlenih 21 ljudi in župan (skupaj torej 22), le zadnja dva meseca sta bila zaradi prevzemanja nalog na istem delovnem mestu zaposlena dva uslužbenca. V začetku leta 2015 se je število zaposlenih zmanjšalo za dva.

2.3.3.2 Pravilnost zaposlitve in določitve plač

b.)

Tretja alineja drugega odstavka, ki se glasi »višjemu svetovalcu za gospodarstvo in finance so odvzeta javna naročila« se popravi tako, da se glasi »višjemu svetovalcu za gospodarstvo in finance so dodana javna naročila«, četrta alineja »dodan je višji svetovalec za javna naročila, gospodarstvo in finance« pa se briše. Občina Tolmin pred zaposlitvijo višjega svetovalca za javna naročila, gospodarstvo in finance namreč takega svetovalca ni imela. Na delovno mesto višjega svetovalca za gospodarstvo in finance, ki je bilo od leta 2005 do 2012 (razen kratek vmesni čas zaradi nadomeščanja ene od delavk na oddelku GNF) sicer nezasedeno, so se leta 2012, ko je bil objavljen javni razpis za zasedbo le-tega, dodala še javna naročila, ki danes – zaradi vedno večje obsežnosti in zahtevnosti tovrstnih postopkov – predstavljajo pretežni del nalog v okviru omenjenega delovnega mesta.

Nepravilna določitev stopnje izobrazbe v katalogu delovnih mest:

V zgoraj navedeni točki zaključujete, da občina za devet delovnih mest višjih svetovalcev v katalogu nima ustrezno določene (ima prenizko zahtevano najnižjo) stopnjo izobrazbe. Z omenjeno ugotovitvijo ne soglašamo, ker:

Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) v prvem in drugem odstavku 85. člena določa:

(1) Nazivi se razporedijo v 16 stopenj.

(2) Nazivi so:

- nazivi prvega kariernega razreda:
naziv prve stopnje: višji sekretar;
naziv druge stopnje: sekretar;
naziv tretje stopnje: podsekretar;
- nazivi drugega kariernega razreda:
naziv četrte stopnje: višji svetovalec I;
naziv pete stopnje: višji svetovalec II;
naziv šeste stopnje: višji svetovalec III;
- nazivi tretjega kariernega razreda:
naziv sedme stopnje: svetovalec I;
naziv osme stopnje: svetovalec II;

- naziv devete stopnje: svetovalec III;
- nazivi četrtega kariernega razreda:
 - naziv desete stopnje: višji referent I;
 - naziv enajste stopnje: višji referent II;
 - naziv dvanajste stopnje: višji referent III;
- nazivi petega kariernega razreda:
 - naziv trinajste stopnje: referent I;
 - naziv štirinajste stopnje: referent II;
 - naziv petnajste stopnje: referent III;
 - naziv šestnajste stopnje: referent IV.

Isti zakon v 87. členu določa:

- (1) Predpisana izobrazba za nazive prvega kariernega razreda je univerzitetna izobrazba ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo oziroma magisterijem; predpisana izobrazba za nazive prvega kariernega razreda je tudi izobrazba, pridobljena po študijskem programu druge stopnje v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo.
- (2) Predpisana izobrazba za nazive drugega in tretjega kariernega razreda je najmanj visoka strokovna izobrazba; predpisana izobrazba za nazive drugega in tretjega kariernega razreda je tudi najmanj izobrazba, pridobljena po študijskem programu prve stopnje v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo.
- (3) Predpisana izobrazba za nazive četrtega kariernega razreda je najmanj višja strokovna izobrazba.
- (4) Predpisana izobrazba za nazive petega kariernega razreda je najmanj srednja splošna ali srednja strokovna izobrazba.
- (5) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka je predpisana izobrazba za nazive petega kariernega razreda tudi izobrazba, določena v področnem zakonu, pri čemer pa uradnika z nazivom, pridobljenim po tem odstavku, ni možno premestiti na delovno mesto, na katerem se delovne naloge opravljajo v nazivu, pridobljenem po prejšnjem odstavku.
- (6) Ne glede na določbe drugega odstavka tega člena se lahko za nazive tretjega kariernega razreda določi kot pogoj najmanj višja izobrazba, pridobljena v okviru sistema visokošolskega izobraževanja po višješolskih programih, sprejetih pred 1. januarjem 1994, in ustrezno število let delovnih izkušenj, za kar natančnejše kriterije za organe državne uprave, pravosodne organe in za uprave lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo.

Za dodatno pojasnilo zgoraj navedenega navajamo še prvi odstavek 33. člena Zakona o visokem šolstvu (ker se ZJU sklicuje nanj):

Študijski programi za pridobitev izobrazbe se razvrščajo v tri stopnje:

- a) prva stopnja
 - visokošolski strokovni študijski programi,
 - univerzitetni študijski programi,
- b) druga stopnja
 - magistrski študijski programi,
 - enoviti magistrski študijski programi,
- c) tretja stopnja
 - doktorski študijski programi.

Da za delovno mesto višjega svetovalca zadošča najmanj visoka strokovna izobrazba sta v svojih mnenjih ob prehodu na nov plačni sistem potrdili tudi Ministrstvo za javno upravo in Skupnost občin Slovenije. Po prejemu predloga poročila smo preverili tudi številne razpise občin in države za delovna mesta v nazivu višji svetovalec. Pri vseh smo ugotovili, da kot zahtevano izobrazbo določajo visoko strokovno izobrazbo, nekateri pa navajajo tudi »prvo bolonjsko stopnjo«. Dopuščamo pa možnost, da je v katalogu delovnih mest napačno naveden razred VII/2, namesto VII/1.

c) Neustrezna zaposlitev na podlagi razpisa

V tej točki analizirate razpis in zaposlitev na delovnem mestu višji svetovalec za javna naročila, gospodarstvo in finance za nedoločen čas v letu 2014. Ugotavljate, da je bila izbrana kandidatka, ki ne izpolnjuje pogojev za zaposlitev, saj ima namesto pričakovanih štirih let delovnih izkušenj le dve leti izkušenj.

Menimo, da vaše ugotovitve niso točne, ker niste upoštevali tudi predhodnega postopka. Uslužbenka na zaposlitev katere se nanašajo zgoraj navedene ugotovitve je bila najprej zaposlena kot pripravnica ob koncu leta 2012. V omenjenem letu smo zaradi vse večje zapletenosti postopkov javnega naročanja in povečanja obsega del v Oddelku za gospodarstvo, negospodarstvo in finance razpisali delovno mesto višjega svetovalca za javna naročila, gospodarstvo in finance. Šlo je torej za kombinirano delovno mesto, ki je bilo zlasti v delu, ki se nanaša na področje vodenja postopkov javnega naročanja zelo specifično in med prijavljenimi kandidati nihče ni imel delovnih izkušenj s tega področja. Iz tega razloga smo se odločili, da zaposlimo uslužbenko – pripravnico, ki bi jo mentorja mag. Darko Hrast in Janja Bičič uvedla v delo vsak na enem izmed zgoraj navedenih področji. Ker uslužbenka ob sklenitvi delovnega razmerja ni mogla samostojno delati smo z njo sklenili delovno razmerje zgolj za čas opravljanja pripravništva, kot to določa tudi ZJU. Uslužbenka se je med pripravništvom uspešno usposobila za samostojno delo, opravila je izpit iz upravnega postopka 2. stopnje in usposabljanje za imenovanje v naziv. Pred kratkim je opravila tudi strokovni magisterij (bolonjska 2. stopnja študija), pri čemer je magistrirala z nalogo: »Problematika sistema javnega naročanja v Sloveniji«. Glede na vse navedeno in ob upoštevanju specifičnosti področja javnih naročil menimo, da je uslužbenka za delo na področju javnih naročil, vsaj za nivo občine zelo dobro usposobljena, kar nenazadnje dokazuje tudi to, da v času od kar opravlja to delo nismo imeli niti enega revizijskega postopka ali kakršnegakoli ugovora ali zapleta v postopkih javnega naročanja, čeprav je bilo to obdobje v Občini Tolmin izredno investicijsko aktivno in je bilo izvedenih kar nekaj zahtevnih javnih naročil (tudi za velike vrednosti).

Glede samih formalnih okoliščin v zvezi s sklenitvijo delovnega razmerja v konkretnem primeru pa opozarjamo na določbo prvega odstavka 106. člena ZJU: (1) Za pripravnika se sprejme oseba, ki prvič sklene delovno razmerje in se usposablja za opravljanje dela. Pripravnik se sprejme v delovno razmerje za določen čas trajanja pripravniške dobe. Omenjena določba je bila v konkretnem primeru v celoti spoštovana. Nadalje ZJU v 109. členu določa: (2) Po opravljenem pripravništvu se lahko s pripravnikom sklene delovno razmerje za uradniško delovno mesto za nedoločen čas brez javnega natečaja, če je bil pripravnik izbran na javnem natečaju ali če gre za pripravnika – študenta, ki je bil izbran na javnem natečaju. Tudi ta določba je bila v celoti spoštovana tako prvič, kot drugič je bil izveden javni razpis. Omenjeno določbo je po našem mnenju mogoče razumeti samo na en način in sicer, da se s pripravnikom sklene delovno razmerje, čeprav ne izpolnjuje pogojev glede delovnih izkušenj (pripravnik lahko namreč ta pogoj izpolnjuje zgolj izjemoma, če je določen zelo kratek čas delovnih izkušenj). Poleg tega pa je potrebno upoštevati tudi, da je usposabljanje pripravnika (ki je bil na usposabljanju uspešen) nesmiselno, če ga delodajalec kasneje ne zaposli.

d) Nepravilna premestitev

Glede vaših navedb v zvezi z primernostjo (visokošolske) izobrazbe za to delovno mesto se v izogib ponavljanju v celoti sklicujemo na navedbe v obeh predhodnih točkah. V konkretnem primeru uslužbenka ni imela delovnih izkušenj na enakem delovnem mestu, je pa imela preko 17 let delovnih izkušenj v občinski upravi na nižjem delovnem mestu, ki jih je ob upoštevanju določb ZJU pod določenimi pogoji prav tako mogoče upoštevati, čeprav gre za izkušnje na nižjem delovnem mestu. Uslužbenka je bila pred odhodom uslužbenca, ki je pred njo opravljal delo na tem delovnem mestu na preizkusni dobi, zato je bila pred razporeditvijo najprej razporejena na to delovno mesto za določen čas treh mesecev.

2.5. Prerazporejanje sredstev proračuna

a.)

Izdajanje sklepov o prerazporeditvah je predvsem tehnično zelo zahtevno delo, ki bi – v kolikor bi se izvajalo (kot bi bilo nenazadnje tudi najbolj pravilno) samostojno s strani skrbnikov proračunskih postavk – postalo neobvladljivo in bi zameglilo celovit pregled nad izvrševanjem proračuna, in kar je najpomembnejše, povečalo bi možnost napak pri spreminjanju planskih vrednosti. Vedeti je potrebno, da se s prerazporeditvami veljavne planske vrednosti na posameznih proračunskih vrsticah spreminjajo in da se v posameznih primerih veljavni plan

na proračunski vrstici enega skrbnika poveča na račun zmanjšanja plana na proračunski vrstici ne nujno istega, ampak drugega skrbnika. Da bi v izvrševanje proračuna vnašali čim manj zmede in ohranili pregled nad proračunom kot celoto, se z izdajanjem sklepov o prerazporeditvah znotraj občinske uprave ukvarjata zgolj dve osebi, pri čemer ena pokriva proračunske postavke oddelka za okolje in prostor, druga pa proračunske postavke urada župana in oddelka za gospodarstvo, negospodarstvo in finance. Tudi dovoljenje za vstop v program, kamor se spremembe planskih vrednosti proračuna – kot izhajajo iz sklepov o prerazporeditvah – vnašajo, je podeljeno le eni osebi. Omenjeni osebi pa se seveda ne zmoreta vsakodnevno ukvarjati z izdajanjem in programskim vnašanjem sklepov, kot bi bilo sicer resda pravilno. Slednje pa ne pomeni, da se naročila s pogodbami ali naročilnicami sklepajo ne da bi pri tem skrbniki proračunskih postavk ažurno sledili v danem trenutku še razpoložljivim sredstvom za posamezen namen v proračunu. Skrbniki proračunskih postavk namreč praviloma (vzporedno s knjigovodsko evidenco, ki jo vodi računovodska služba) vodijo tudi lastne evidence o planirani in dejansko realizirani porabi sredstev po proračunskih vrsticah, ki so ažurnejše in popolnejše od računovodske evidence, saj vključujejo tudi prevzete predobremenitve (se pravi poleg dejansko plačanih tudi zgolj naročene obveznosti, ki še niso zapadle v plačilo, ne glede na to pa pomenijo prevzeto obveznost, ki jo je v breme proračuna potrebno upoštevati). V kolikor skrbnik ugotovi, da za posamezen namen nima več zadostnih prostih sredstev, se z eno izmed prej omenjenih oseb, ki skrbita za pripravo sklepov o prerazporeditvah, dogovori o možnosti za zagotovitev manjkajočih sredstev s prerazporeditvijo, ki mora seveda biti v okviru pooblastil, ki jih županu daje veljavni proračunski odlok (določi se datum sklepa o prerazporeditvi, višina sredstev, ki se prerazporedi, iz katere proračunske vrstice na katero proračunsko vrstico se sredstva prerazporedijo...).. Sklepi se dejansko pišejo in v program vnašajo le občasno in ne vsakodnevno. Datumi sklepov zadoščajo za pravilen časovni vnos sklepov v informacijski sistem, pri čemer smo se za možnost, da program posameznemu sklepu določi tudi svojo zaporedno številko (ki se ob vnosu zapiše tudi na fizični dokument) odločili prav zato, da zagotavljamo sledljivost dokumentov. V kolikor pa se ugotovi, da za določen namen možnosti za dodatno zagotovitev potrebnih proračunskih sredstev s prerazporeditvijo ni, se nova naročila v breme proračuna ne prevzemajo več. Pravočasna preprečitev možnosti, da bi na določeni proračunski vrstici zmanjkalo sredstev za poplačilo vseh s tem namenom povezanih obveznosti v posameznem proračunskem letu, je s tem v celoti zagotovljena, kar je pravzaprav pri prerazporejanju proračunskih sredstev ključno in najpomembnejše. Slednje potrjuje tudi pregled končne realizacije proračuna za leto 2014, ki niti na najnižjem nivoju izvrševanja proračuna (proračunska postavka – šest ali večmestni konto) v nobenem primeru ni presegló veljavne planske vrednosti, pri čemer so bile vse prerazporeditve izvedene v okviru pooblastil, ki jih je županu s proračunskim odlokom za leto 2014 podelil občinski svet.

b.)

Skladno z 38. členom Zakona o javnih financah, se z odlokom o proračunu občine županu določijo način in pogoji za medletno prerazporejanje proračunskih sredstev. Pooblastila torej županu podeli občinski svet. Prerazporejanje proračunskih sredstev vnaša nujno potrebno fleksibilnost v izvrševanje proračuna, saj načrtovanje proračuna v posameznih primerih ne more biti povsem natančno in so določena odstopanja bolj ali manj normalna in pričakovana (proračun se načrtuje na podlagi predračunskih vrednosti, projektantskih ocen in podobno, dejanske vrednosti naročil pa postanejo znane šele po izvedbi javnih razpisov, ki včasih pomembno odstopajo). Morajo pa biti pooblastila za prerazporejanje omejena, saj v nasprotnem primeru rebalansov proračuna ne bi več potrebovali. Pooblastila županu skušamo omejevati na način, da ta ne dopuščajo spremembe namenov porabe, ki jih je določil občinski svet, pri čemer izhajamo iz dejanskih potreb po prerazporejanju, ki smo jih na podlagi dosedanje prakse izvrševanja proračuna prepoznali kot nujne za čim manj okrnjeno izvajanje proračuna, nikakor pa njihov cilj ni omogočiti samovoljno ravnanje župana ali občinske uprave, kot se na primer komu na prvi pogled (za)zdi.

Glavnina prerazporeditev se namreč opravi znotraj iste proračunske postavke (istega projekta, iste dejavnosti, iste aktivnosti...), pri čemer gre tehnično zgolj za uskladitev pričakovane porabe na ravni kontov, skladno z računovodskim knjiženjem proračunskih izdatkov glede na ekonomski namen porabe, ki jih ob pripravi plana praviloma ni možno natančno predvideti. Namen porabe se s tovrstnimi prerazporeditvami v ničemer ne spreminja.

Neomejeno prerazporejanje pravic porabe je dopustno le v okviru istega glavnega programa (na primer, če se omejimo na področje porabe »Izobraževanje« to pomeni, da se prerazporeditve lahko neomejeno opravijo le znotraj programa »Varstvo in vzgoja predšolskih otrok«, ali zgolj znotraj programa »Osnovno šolstvo«, itd.) Do potreb po tovrstnem prerazporejanju skoraj izključno prihaja zgolj znotraj finančnega načrta občinske uprave, znotraj katerega se tudi izvršuje pretežni del proračuna. Trditev, da nekatera pooblastila niso izvedljiva je pravilna, in nas ne omejuje, saj jih niti ne potrebujemo. Ta neizvedljivost se, do določene mere, namreč kaže izključno znotraj ostalih finančnih načrtov (občinski svet, župan, nadzorni odbor in krajevne skupnosti), ki imajo zaradi svojih maloštevilnih namenov proračunske porabe in, primerjalno na občinsko upravo, omejenih pristojnosti v svojih finančnih načrtih le malo število proračunskih postavk, podprogramov in glavnih programov. Omejena pooblastila za prerazporejanje so posledično zato v teh primerih težje izvedljiva, dejstvo pa je, da tudi niso potrebna. Širša pooblastila za prerazporejanje bi v nekaterih primerih lahko pomenila, da lahko posamezni neposredni proračunski uporabnik (na primer posamezna krajevna skupnost) izvaja prerazporeditve na ravni celotnega finančnega načrta. V kolikor pa vendarle pride tudi do tovrstnih potreb, se potrebne planske korekcije opravijo z rebalansom proračuna.

Odlok dopušča tudi, da predstojnik neposrednega uporabnika, ki odloča o prerazporeditvi, lahko pravico porabe zmanjša največ do višine 10 % vseh proračunskih sredstev neposrednega proračunskega uporabnika in pravico porabe poveča enemu ali več neposrednim proračunskim uporabnikom. Očitek nadzornega odbora, da 10 % sredstev po posameznih finančnih načrtih predstavlja precejšnjo vrednostno razliko seveda drži, a pri tem je ponovno potrebno poudariti, v katerih primerih se ta določba v praksi pravzaprav uporablja oziroma je potrebna. Dejstvo namreč je, da do potrebe po prerazporejanju proračunskih sredstev med finančnimi načrti različnih neposrednih uporabnikov proračuna dejansko prihaja zgolj na relaciji finančnega načrta občinske uprave do finančnih načrtov krajevnih skupnosti. Gre za primere, ko na primer na javnem razpisu, za katerega so sredstva vnaprej nedoločnim prejemnikom rezervirana med sredstvi občinske uprave in je kot upravičenka do prejema razpisnih sredstev izbrana krajevna skupnost (sredstva se KS lahko dodelijo le prek predhodne prerazporeditve plana sredstev iz občinske uprave na KS, kjer se evidentira tudi dejanska poraba sredstev, saj je plačnik stroškov krajevna skupnost). Podobni in najbolj pogosti pa so primeri, ko se sredstva, ki so za določen namen na območju posamezne krajevne skupnosti (na primer za ureditev krajevne poti) zagotovljena znotraj občinske uprave, sama izvedba del pa se skladno s kasneje sprejetim dogovorom s krajevno skupnostjo dodeli v izvedbo krajevni skupnosti, ki postane naročnik del in s tem plačnik nastalih stroškov. Pomembno pri tem je, da tudi v teh primerih prerazporejanja sredstev veljajo vse, prej že omenjene vsebinske oziroma po namenih določene omejitve (na primer, sredstva, ki so pri občinski upravi namenjena za urejanje cestne infrastrukture se lahko krajevni skupnosti dodelijo le za namen urejanja cestne infrastrukture).

Dane možnosti prerazporejanja 10 % sredstev iz enega na drugega neposrednega uporabnika torej v vseh ostalih primerih niti ne uporabljamo in je nepotrebna, jo pa v proračunskem odloku puščamo odprto, če bi do nje morda prišlo. Drži, da bi (razen opisanega prerazporejanja iz občinske uprave na krajevne skupnosti, ki je zgolj tehnično pogojevano in se v praksi dejansko uporablja in ga je zato potrebno in smiselno ohraniti v višini do 10 %), ostale prerazporeditve med finančnimi načrti neposrednih uporabnikov lahko omejili na nižjo vrednostno raven, ampak glede na to, da se v praksi te (praviloma) ne izvajajo, se torej ne izkoriščajo niti v negativnem niti v pozitivnem smislu, nas ta zapis v ničemer ne obremenjuje. Ne glede na to, bomo pri pripravi proračunskega odloka za leto 2016 določbe glede pooblastil za prerazporejanje proračunskih sredstev preučili in jih prilagodili. Trditev, da so pooblastila župana za prerazporejanje sredstev, neustrezna, se zdi pretirana in se z njo ne moremo v celoti strinjati, saj instrument prerazporejanja uporabimo zgolj, ko je za izvrševanje zastavljenih namenov nujno potreben, ko pa izvrševanje proračuna zahteva uravnoteženje, ki je izven s proračunom zastavljenih namenov, se občinskemu svetu v obravnavo predloži rebalans proračuna. Je pa ob tem nujno izpostaviti dejstvo, da togost na področju javnih financ in s tem izvrševanju proračuna ne sledi situacijam, ki se jim mora župan in občinska uprava vsakodnevno prilagajati in jih v dokaj ozkih manevrskih okvirih reševati, kar še zlasti velja za izvajanje investicijskih projektov in raznih programov, za katere občina pridobiva oziroma se trudi iskati sredstva iz zunanjih virov.

c.)

Občina Tolmin že vrsto let prevzema pokroviteljstva (mimo izvedbe javnega razpisa za sofinanciranje prireditve) nad določenimi prireditvenimi dogodki, ki so zaradi svoje tradicionalnosti, odmevnosti, širše (tudi mednarodne)

udeležbe ter pestrosti vsebin ocenjeni kot programi izrednega pomena za promocijo in prepoznavnost občine, zlasti na kulturnem, turističnem, športnem in gospodarskem področju.

Gre za članom občinskega sveta že dobro poznan standardni nabor prireditev – tako poimensko kot vrednostno – ki so omenjene oz. predstavljene v proračunskem planu in v zaključnem računu občine za posamezno proračunsko leto. S proračunom se zanje nameni 45.000,00 EUR letno, pri čemer se po 4.000,00 EUR vsako leto nameni za naslednje prireditve: Noč na jezeru na Mostu na Soči, Kmečki praznik, Gorski maraton štirih občin, prireditve v Tolminu (Sajeta) in Gora Rocka, 20.000,00 EUR pa za Tminsko novoletno rajanje, skupaj torej 40.000,00 EUR. Poleg teh se vsako leto iz naslova pokroviteljskih sredstev sofinancirajo tudi nekatere druge tradicionalne prireditve, k podpori katerih je Občina Tolmin zavezana na podlagi sklenjenih pogodb ali dogovorov na medobčinski, regijski ali celo širši ravni, pri katerih pa je vnaprej (ob pripravi proračunskega plana) znan le dogovorjen ključ pokrivanja stroškov, sam strošek soudeležbe pa vnaprej ni natančno določen, saj se dejanski stroški na posamezno občino ovrednotijo šele po izvedbi prireditve. Gre za naslednje prireditve: obeležitev 27. aprila, dneva državnosti, dneva priključitve Primorske k matični domovini in srečanje Slovencev Videmske pokrajine in Posočja. Ti stroški se povprečno gibajo okoli 4.000,00 EUR letno.

Ob pripravi proračuna se predpostavlja, da bo planska kvota 45.000,00 EUR zadoščala za kritje naštetih namenov, kar pomeni, da so s potrditvijo občinskega sveta in prej omenjenimi sklenjenimi dogovori med občinami te obveznosti štete za že prevzete in se ta sredstva za druge namene ne porabljajo. Posledično se je župan po prejemu vloge Društva za ohranjanje in razvoj Tolmina (DOR) za finančno podporo pri izvedbi razstave o Tolminskem gledališču odločil, da za kritje stroškov, povezanih z organizacijo razstave, sredstva do skupne višine 2.500,00 EUR zagotovi iz sredstev splošne proračunske rezervacije, saj sredstva za ta namen z veljavnim proračunom za leto 2014 niso bila zagotovljena, postopek rebalansa proračuna, s katerim bi sicer lahko ta sredstva dodatno zagotovila, pa se takrat še ni niti začel oziroma se je glede na predviden terminski plan sprejemanja rebalansa proračuna za leto 2014 (ta je bil sprejet konec marca 2014), takrat vedelo, da bo razstava izvedena pred zaključkom proračunskega postopka (odprtje razstave in s tem zadnji nastali stroški v zvezi z njo namreč nosijo datum 16. 3. 2014). S trditvijo, da je bila uporaba tekoče proračunske rezerve v tem primeru nepravilna, češ da je bilo na postavki za pokroviteljstva ob izdaji naročilnic še dovolj prostih sredstev, se ne strinjamo, saj – kot uvodoma pojasnjeno – so bile pravice porabe na proračunski postavki za pokroviteljstva občine že s sprejemom proračuna za leto 2014 (marca 2013) v celoti izkoriščene.

Prav tako pojasnilo terja tudi očitek, da sta bili dve naročilnici (za tiskanje plakatov in za pogostitev ob odprtju razstave) izdani šele 28. 3. 2014, torej po že izvedenem dogodku. Drži, da so bile ostale naročilnice izdane pred dogodkom, kar je pravilno, omenjeni dve pa kasneje, po dogodku, kar pa ima razlog v takratnem tehnično neizvedljivem spreminjanju veljavnih planskih vrednosti. Potreba po izdaji omenjenih dveh naročilnic je namreč nastala v času sprejemanja rebalansa proračuna za leto 2014 – ko je bil občinskemu svetu v obravnavo in sprejem že predložen predlog rebalansa proračuna s takrat veljavnimi planskimi vrednostmi in predlogom novih planskih vrednosti proračuna za leto 2014. Izdaja omenjenih dveh naročilnic bi morala sloneti na predhodni razporeditvi potrebnih sredstev tekoče proračunske rezerve na proračunsko postavko za pokroviteljstva občine, kar bi se odrazilo s spremenjeno veljavno plansko vrednostjo, primerjalno na vrednost, s katero je takrat razpolagal občinski svet. Vsakršni popravki veljavnih planskih vrednosti (vsakršno prerazporejanje proračunskih sredstev) je zato v teku postopkov sprejemanja rebalansov nujno tehnično onemogočeno in se ponovno sprosti šele s sprejemom rebalansa. Tudi v tem primeru, zato sta bili naročilnici lahko izdani šele naslednji dan po sprejemu rebalansa proračuna za leto 2014. Izvajalca tiskanja plakatov in pogostitve sta bila o tej tehnični blokadi predhodno in pravočasno obveščena in sta se oba strinjala z naknadno izdajo naročilnic (e-korespondenca v zvezi s tem obstoji).

Nadzorni odbor pravilno ugotavlja, da je Občina Tolmin postopek javnega naročanja (izdajo naročilnic) vodila v skladu z dogovorom z DOR le za vsebino stroškov in do skupne višine 2.500,00 EUR, ki so bili kriti iz občinskega proračuna. Organizacijo razstave in skrb za finančno pokritje stroškov v preostalem delu je nosilo DOR samo.

Glede na to, da z DOR ni bila sklenjena pogodba, na podlagi katere bi Občina Tolmin sredstva namenila DOR-u in bi jih ta posredno porabljal za pokrivanje stroškov do dobaviteljev blaga oziroma izvajalcev storitev, ampak je

Občina Tolmin dobaviteljem in izvajalcem stroške pokrila neposredno, s plačili direktnih računov, kar je v tem primeru ustrežnejši način, pa je bilo seveda DOR nemogoče obvezati k promociji in oglaševanju Občine Tolmin kot podpornika prireditve, kar sicer vestno počnemo v primeru vseh pogodbenih razmerij, ki se dotikajo sofinanciranja prireditev, pa naj gre za prireditve, sofinancirane prek javnega razpisa ali za prireditve, za katere je podporništvo skozi pokroviteljstva določil občinski svet. V omenjenih primerih prav tako prejemnike sredstev (organizatorje prireditev) obvežemo k doslednemu vsebinskemu in finančnemu poročanju, pravzaprav je šele na podlagi predloženih in zadovoljivih poročil možno začeti črpati pogodbeno odobrena proračunska sredstva.

V konkretnem primeru, ko se je namesto sklenitve pogodbe z DOR-om izbralo sicer z vidika porabe sredstev tekoče proračunske rezerve ustrežnejši način podpore (izdaja naročilnic dobaviteljem/izvajalcem), Občina Tolmin ni imela instrumenta, s katerim bi DOR zavezala k oddaji celovitega poročila o izvedbi razstave in oglaševanju Občine Tolmin kot pokrovitelja. Ne glede na to pa smo kot znak zahvale za izkazano podporo pričakovali, da bo Občina Tolmin javno omenjena kot podpornica (omemba na vabilih, plakatih, medijih in javno dostopnem poročilu DOR za leto 2014).

d.)

Ugotovitev, da je bila uporaba tekoče proračunske rezerve za sofinanciranje prireditve Puntarski dnevi 2014 nepravilna, je netočna iz istega razloga, kot je bilo pojasnjeno v primeru pod prejšnjo točko c.). V tem primeru, ker gre za kasnejši datum (datum sklenitve pogodbe nosi datum 1. 7. 2014) so že tudi dejansko bile sklenjene pogodbe za Gora Rocka, Noč na jezeru, Sajeto in Gorski maraton v skupni vrednosti 16.000,00 EUR, izdane naročilnice za srečanje Slovencev Videmske pokrajine in proslavo ob 27. aprilu v skupni višini 3.621,66 EUR, zavedajoč se, da na podlagi odločitve občinskega sveta v okviru sprejetega proračuna za leto 2014 na sklenitev čakata še pogodbi za Kmečki praznik in Novo leto v skupni vrednosti 24.000,00 EUR ter poravnava z občinami pogodbeno dogovorjenih prireditev (800,00 EUR za proslavo ob priključitvi Primorske, takrat šele ocenjen znesek okoli 300,00 EUR za dan državnosti). skupaj je bilo torej na dan 1. 7. 2014 prevzetih (od tega delno že tudi poravnanih) skupaj za 44.722,00 EUR pokroviteljskih obveznosti od skupno 45.000,00 EUR letno razpoložljivih. Župan se je zato odločil, da se sredstva za sofinanciranje prireditve Puntarski dnevi 2014 zagotovijo v enaki višini in na enak način, kot za ostale pokroviteljske dogodke višjega stroškovnega ranga (Gora Rocka, Gorski maraton, Sajeta...), se pravi v višini 4.000,00 EUR in na pogodbeno določen način, s katero smo Turistično zvezo Gornjega Posočja kot nosilca prireditve obvezali k medijskemu oglaševanju Občine Tolmin ter oddaji celovitega poročila, s katerim je bila izkazana namenska poraba dodeljenih sredstev. Slednje obveze je – kot ugotavlja tudi nadzorni odbor – TZGP korektno upošteval. V tem se, v primerjavi s prireditvijo pod prejšnjo točko, tudi kaže prednost sklepanja pogodbeno določenih razmerij.

Pri trditvi, da je bilo pogodbeno določanje koriščenja splošne proračunske rezervacije neustrezno, saj prevzemanje obveznosti v breme tekoče proračunske rezerve ni možno, gre očitno za različno razumevanje pogodbenega določila, ki ga citiramo v nadaljevanju:

»Za sofinanciranje prireditve iz prejšnjega odstavka tega člena se v proračunu Občine Tolmin za leto 2014 sredstva zagotovijo s sklepom župana o razporeditvi sredstev »Tekoče proračunske rezerve« (proračunska postavka 032301) na proračunsko postavko 030403 »Pokroviteljstva občine«, v okviru podprograma 04039002 »Izvedba protokolarnih dogodkov.«

Iz besedila jasno izhaja, da so sredstva tekoče proračunske rezerve s sklepom razporejena na proračunsko postavko 030403 »Pokroviteljstva občine« (sklep je župan podpisal pred podpisom pogodbe, s katero je bila obveznost sofinanciranja prireditve Puntarski dnevi prevzeta, prav tako pa je na tej proračunski postavki knjižena tudi dejansko realizirana poraba v zvezi z izplačilom pogodbenega zneska). Tako prevzeta kot izvršena pogodbeno obveznost je torej izkazana v breme proračunske postavke 030403 »Pokroviteljstva občine«, kar je pravilno, in ne kot meni nadzorni odbor, v breme tekoče proračunske rezerve. Morda res zapis pogodbenega določila z omembo »tekoče proračunske rezerve« učinkuje zavajajoče, a namen tega je prav nasproten – pojasniti celotno pot zagotovitve v proračunu manjkajočih sredstev. Dejanska izvedba določila skozi proračunsko evidenco (povišanje plana in knjižba realizacije stroškov sofinanciranja prireditve v okviru proračunske postavke 030403) pa le še dodatno potrjuje, da obveznost ni bila prevzeta v breme tekoče proračunske rezerve, ampak so bila iz omenjene

rezervacije pogodbeno sredstva plansko prenesena na proračunsko postavko, v okvir katere stroški, upoštevaje programsko klasifikacijo proračunskih izdatkov, tudi sodijo.

Drži, da bi se sredstva za takšno prireditev lahko dodatno zagotovila že tudi z rebalansom proračuna, sprejetim v marcu 2014, vendar pa je bila izvedba prireditve še lep čas po sprejetem rebalansu 2014 (konec marca 2014) precej negotova. V letu 2013 je bila namreč prireditev pretežno podprta skozi projekt programa LEADER, katerega nosilka je bila Občina Tolmin, TZGP pa partner in organizacijski vodja prireditve. Tudi za leto 2014 je TZGP cilj na pridobitev zunanjih virov (razpis Norveškega mehanizma, ki pa se je ob objavi izkazal s prezahtevnimi pogoji, zato do prijave prireditve ni prišlo). Dejstvo je, da brez občinske podpore prireditve, ki naj bi sicer po obeležitvi 300. obletnice tolminskega punta, postala tradicionalna in prepoznana blagovna znamka, v letu 2014 ne bi bilo. K odločitvi župana za podporo pa so prispevala tudi pozitivna mnenja nekaterih svetnikov in jasno izražena stališča, da si prireditev zasluži podporo občinskega proračuna. Žal se takrat in niti kasneje v letu 2014 rebalans proračuna, s katerim bi ta sredstva lahko zagotovili, ni več sprejemal.

e.)

Ugotovitev, da je bila uporaba tekoče proračunske rezerve za plačilo dela stroškov zdravstvenega varstva za prireditev Soča Outdoor 2014, je nepravilna iz istega razloga, kot je bilo pojasnjeno v primeru prejšnjih dveh točk c.) in d.). V tem primeru ima datum izdaje naročilnice, s katerim je bila obveznost za plačilo delnega računa prevzeta, 1. 7. 2014, ko je bilo prevzetih (od tega delno že tudi poravnanih) skupaj za 44.722,00 EUR pokroviteljskih obveznosti od skupno 45.000,00 EUR letno razpoložljivih. Župan se je zato odločil, da se sredstva za kritje stroškov zdravstvenega varstva na prireditvi do višine največ 2.500,00 EUR uporabijo sredstva splošne proračunske rezervacije, predhodno s sklepom razporejena na proračunsko postavko 030403 »Pokroviteljstva občine«. Na proračunski postavki torej ni bilo dovolj sredstev za prevzem obveznosti, zato je v tem primeru lahko sporen zgolj datum izdaje sklepa o razporeditvi sredstev tekoče proračunske rezerve na proračunsko postavko 030403, ki je dva dni kasnejši kot je datum naročilnice. Sklep bi moral biti izdan pred naročilnico oziroma najkasneje na dan izdaje naročilnice, se pravi 1. 7. in ne 3. 7. 2014, zato je za razjasnitev zadeve prav in pošteno, da pojasnimo celotno sliko dogodkov. Izvrševanje proračuna namreč včasih terja preveliko mero fleksibilnosti in prilagodljivosti. Občinska uprava je namreč račun ZD Tolmin prejela 15. 7. 2014 brez kakršnekoli podlage (naročilnica v zvezi s tem ni bila izdana, prav tako nihče v občinski upravi o tej zadevi ni bil obveščen). Odločili smo se, da račun zavrremo, saj v proračunu ni imel kritja, nakar nam je bilo s strani ZD Tolmin pojasnjeno, da je plačilo računa dogovorjeno med organizatorjem festivala in županom. Ker je bila krivda na naši strani (pomotoma informacija o odločitvi za izdajo naročilnice ZD Tolmin ni prišla do odgovorne uslužbenke občinske uprave), smo zavrnitev računa preklicali in reševali, kakor se je rešiti v danem trenutku še dalo. Izdana je bila naročilnica in sklep o razporeditvi sredstev tekoče proračunske rezerve z datumom za nazaj, pred datum izvedbe prireditve, pri čemer je bilo upoštevane programsko vodeno časovno zaporedje izdajanja naročilnic, naročilnico moč izdati (zaradi storniranja ene izmed naročilnic) z datumom 1. 7. 2014, ker pa je bil zadnji sklep o razporeditvi sredstev tekoče proračunske rezerve izdan 3. 7. 2014/1, smo lahko s to zadevo povezan sklep o razporeditvi datirali najbolj zgodaj z datumom 3. 7. 2014/2. Sklepa torej pred ali najkasneje 1. 7. 2014 (datum naročilnice) tehnično ni bilo moč več izdati.

Komisija, ki je odločala o dodelitvi razpisnih sredstev za prireditev za leto 2014, med katerimi je sredstva dodelilo tudi za prireditev Soča Outdoor 2014, je odločitev sprejela 11. 7. 2014, se pravi pred datumom prejema računa ZD Tolmin na občinsko upravo. Članica komisije za prireditev, ki je tudi predstavnica občinske uprave, sicer komisijo obvesti o morebitnih že dodeljenih ali zgolj odobrenih sredstvih za prireditev, ki kandidirajo na razpisu, v izogib podvajanju sredstev in postavljanju posameznih prejemnikov v diskriminatorno položaj, kar komisija pri odločanju tudi upošteva. V tem primeru omenjena članica komisije o nameri župana v trenutku odločanja komisije še ni bila obveščena, zato je ravnanje komisije, ki je za festival kot stroškovno najzahtevnejšo izmed vseh prijavljenih prireditev dodelila finančno podporo, povsem v skladu s postopkom in merili ocenjevanja vlog, kot jih predvideva pravilnik o sofinanciranju prireditev.

Strinjamo pa se, da tovrstni primeri dodatnega dodeljevanja sredstev za prireditev izrodijo prizadevanja komisije za prireditev, da bi sredstva razdeljevala objektivno in nediskriminatorno, čeprav je to ob skoraj desetkratno višjih upravičenih stroških prijavljenih prireditev glede na razpoložljiva proračunska sredstva težko zagotavljati oziroma bi si želeli številne prireditev podpreti bolj izdatno, kot jih lahko. Na pobudo občinske uprave komisija zato zadnji

dve leti pozorneje spremlja razpisni postopek in išče rešitve, ki bodo na podlagi dosedanjih izkušenj (pozitivnih in negativnih) izhodišče za pripravo novega pravilnika o sofinanciranju prireditvev, ki naj bi prireditvene dogodke reševal celovito in z zgolj enim sistemskim pristopom. V kolikor bo podprt predlog občinske uprave, se bodo namreč vse prireditve, tudi tiste, za katera občina sedaj prevzema pokroviteljstvo na podlagi neposrednih pogodb (brez javnega razpisa), sofinancirale le, v kolikor bodo uspešno prestale preverbo enotnih pogojev in meril, določenih z javnim razpisom. To pa hkrati pomeni tudi, da ne bo več nikakršnih možnosti za podporo prireditvenih dogodkov mimo javnega razpisa, tudi iz sredstev tekoče proračunske rezerve ne, kar pomeni konec pritiskom na župana in občinsko upravo, ki smo jim sedaj prepogosto priča.

f.)

Sajeta je, kot je bilo predhodno že omenjeno, ena izmed prireditvev, ki jo Občina Tolmin že vrsto let kot »prireditvev v Tolminu« sofinancira iz sredstev proračunske postavke 030403 »Pokroviteljstva občine«. Gre pa vsekakor za eno in edino prireditvev, ki je bila iz občinskega proračuna na podlagi pogodbe poravnana preden je bila izvedena. Na podlagi pojasnjevanja Zveze tolminskih mladinskih društev (ZTMD), da mora določene stroške (avionske karte za nastopajoče, delno plačilo nastopajočih in podobno) pokriti vnaprej, za pokritje katerih ZTMD ni imel dovolj sredstev, je pogodba o sofinanciranju prireditve predvidela način črpanja pogodbenega zneska s predložitvijo zahtevka in računov najmanj v višini pogodbeno odobrenega sofinanciranja (ti so bili v zadostni višini zahtevku tudi dejansko predloženi). ZTMD je končno celovito poročilo o izvedbi prireditve občini predložila 1. 12. 2014, pri čemer drži, da so v rekapitulaciji poročila stroški zaokroženi, natančneje pa je stroške mogoče določiti iz priloženih kopij računov in potrdil o plačilih le-teh. Zagotovo gre za eno izmed slabše pripravljenih poročil o prireditvah, dejstvo pa je, da je na podlagi identičnega poročila Ministrstvo za kulturo ZTMD odobrilo znesek sofinanciranja, skoraj trikrat višji od občinskega prispevka. In kar je najpomembnejše, struktura virov financiranja izkazuje skupaj 15.000,00 EUR pridobljenih zunanjih virov (Občina Tolmin in MK), razliko do skupne vrednosti nastalih stroškov, ki iz priloženih kopij računov znašajo 32.842,65 EUR, pa organizator ZTMD pokriva iz lastnih sredstev. Sicer pa so dodeljena sredstva proračuna zavarovana tudi z pogodbeno določbo, po kateri je prejemnik sredstva skupaj z zamudnimi obrestmi dolžan vrniti v proračun, v kolikor bi se ugotovilo, da so bila sredstva nenamensko porabljen.

Problem zalaganja sredstev je pri nevladnih organizacijah, ki delujejo na prostovoljni bazi, pa naj si gre za izvedbo prireditvev ali druge podobne programe, v zadnjem času še kako zelo prisoten. Pred kratkim je bilo v lokalnem mediju na to temo, s kritiko do togosti občinskih financ, ki ne dopuščajo avansiranja, precej napisanega. Da je ta problem očitno resen kaže tudi predlog zakona o izvrševanju proračunov za leti 2016 in 2017, ki naj bi občinam vendarle dopustil predplačila tudi za programe in projekte društev, s čimer bo način reševanja primera Sajeta, ki je bil doslej edini prireditveni program z dodeljeno vnaprejšnjo podporo proračuna, tudi pravno formalno možen.

g.)

Leta 2007 je bilo pripravljeno, sicer neobvezujoče, interno Navodilo o postopkih, pristojnostih in odgovornostih pri razpolaganju s sredstvi splošne proračunske rezervacije proračuna Občine Tolmin. Takrat je bila namreč prekinjena dotedanja praksa razpolaganja z omenjenimi sredstvi, po kateri so se le-ta res koristila neustrezno, kot sicer nadzorni odbor meni, da se porabljajo še danes. Poraba teh sredstev se je namreč do leta 2007 prevzemala in se tudi dejansko izvrševala v breme proračunske postavke, znotraj katere so bila sredstva tekoče proračunske rezerve plansko zagotovljena. Po takratnem posvetovanju z notranje-revizijsko službo smo pripravili interno navodilo, ki je bilo z njihove strani sprejeto kot primerno, v skladu z navodilom pa smo spremenili tudi prakso razpolaganja z omenjenimi proračunskimi sredstvi – začeli smo z izdajanjem sklepov o razporeditvi sredstev splošne proračunske rezervacije, na podlagi katerih se planska sredstva razporedijo na ustrezno proračunsko postavko, kamor vsebina konkretne porabe tudi sodi. Na to proračunsko postavko računovodska služba knjiži tudi dejansko realizacijo s tem povezanih stroškov, kar omogoča, da so vse obveznosti, prevzete in izvršene, evidentirane v breme konkretne proračunske postavke in ne v breme splošne proračunske rezervacije. Navodilo je resda že zastarelo, a še vedno dokaj dobro uporabno in služi svojemu namenu, čeprav bi ga bilo zagotovo dobro prevetrili in posamezne dvoumne določbe, ki morda govorijo v prid ugotovitvi nadzornega odbora, korigirati in jih uskladiti z dejansko prakso, pri čemer bomo upoštevali tudi priporočilo nadzornega odbora, da se z novim navodilom uredi le tisti del postopka in odgovornosti, ki ga ne urejajo že drugi akti občine (izločiti del, ki je smiselno že urejen s pravilnikom o računovodstvu, razmisliti pa bo potrebno ali ohraniti urejanje

s tem povezanega postopka javnega naročanja, v okvir katerega sodi nezanemarljiv del določb navodila in ga občina z drugimi predpisi sama več ne ureja samostojno). Je pa to zagotovo naloga nižjega prioritetelega ranga, saj se postopek porabe sredstev splošne proračunske rezervacije v praksi sicer izvaja v skladu z veljavno zakonodajo, poleg tega pa - malo za hec, malo zares - bo navodilo (ponovno sama sebi) pisala oseba, ki ga edina znotraj občinske uprave tudi uporablja.

Nadzornemu odboru predlagamo, da prouči zgornje navedbe in jih upošteva pri pripravi končnega poročila.

Pripravili:
Bičič Janja,
Davorin Simčič,
Miran Mavri

Uroš Brežan,
župan

Dostaviti:

- naslovníku

Vložiti:

- v zbirko dokumentarnega gradiva, tu