



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00
F: 01 369 69 14
E: mf.unp@gov.si
www.unp.gov.si

Številka: 06102-60/2021/5
Datum: 27. 8. 2021

ZAPISNIK

O INŠPEKCIJSKEM NADZORU NAD IZVAJANJEM ZAKONA O JAVNIH FINANCAH IN PREDPISOV, KI UREJAJO POSLOVANJE S SREDSTVI DRŽAVNEGA PRORAČUNA,

pri

Občini Ankaran

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (U. I. RS, št. 11/11 - UPB, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617, 13/18 in 195/20-odl. US), Zakona o splošnem upravnem postopku (U. I. RS, št. 24/06-UPB2, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13) in 29. člena Zakona o financiranju občin (U. I. RS, št. 123/6, 57/8, 36/11, 14/15-ZUUJFO, 71/17, 21/18-popr, 80/20 – ZIUOOPE in 189/20 – ZFRO; ZFO-1)

Inšpekcijski pregled je opravila Vilma Modic, inšpektorica-višja svetnica Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 06102-60/2021/1 z dne 5. 8. 2021.

Nadzor je bil 17. 8. – uvodni sestanek in 18. 8. 2021 opravljen v prostorih Občine Ankaran (OA), Bevkova 1, Ankaran. V nadaljevanju 19. 8. in od 23. do 25. 8. 2021 pa v prostorih UNP.

I. UVOD

OA je bila ustanovljena leta 2011 in je najmlajša slovenska občina (samostojno je začela opravljati svoje naloge 1. 1. 2015). S površino 8 km² in 3.206 prebivalci sodi tudi med manjše občine, vendar med bolj gosto poseljene v državi. Naselje Ankaran obkrožajo še zaselki Bonifika, Rožnik, Sv. Katarina, Valdoltra, Debeli rtič in Sv. Jernej. OA leži vzdolž morja, na južnem pobočju Ankaranskega polotoka, imenovanega tudi Miljski polotok. Na severu meji na Italijo in mestno občino Koper. Južni del pa v celoti obdaja morje. Dvanajst kilometrov dolgo obalo sestavljajo klifi in na vzhodu ravnica ob izlivu reke Rižane. Nekateri deli obale so naravna posebnost in zato varovana območja narave, večinoma znotraj Krajinskega parka Debeli rtič.

Velik del vzhodne obalne ravnice pa zaseda pristanišče za mednarodni promet v Kopru (vir: zapis na internetni strani OA).

V času nadzora je OA predstavljal in zastopal župan Gregor Strmčnik, ki je upravljal svojo funkcijo drugi mandat. OA ima za nadomeščanje župana še dve podžupanji. Organa občine sta še občinski svet – najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine in nadzorni odbor – najvišji organ nadzora javne porabe v občini.

Upravne naloge občine izvaja občinska uprava. Občinska uprava OA v okviru svojih pravic in dolžnosti opravlja upravne, strokovne, organizacijske in druge naloge, ki jih v skladu z zakonodajo izvaja za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev na področjih, določenih z Odlokom Občine Ankaran. Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi direktor občinske uprave, ki ga imenuje in razrešuje župan. Direktor občinske uprave je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. V času nadzora je bil direktor občinske uprave Iztok Mermolja.

II. PREDMET NADZORA

Opravljen je bil redni proračunski inšpekcijski nadzor v okviru Letnega načrta dela 2021. Predmet nadzora je bila poraba sredstev proračuna RS za investicije, ki jih je OA pridobila v letu 2020.

Področna zakonodaja in pravna podlaga

- Zakon o javnih financah (U. I. RS, št. 11/11 - UPB, 14/13 - popr., 101/13, 55/15 - ZFisP, 96/15 - ZIPRS1617, 13/18 in 195/20-odl. US: ZJF),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (U. I. RS, št. 75/19, 61/20 - ZDLGPE, 133/20 in 174/20 - ZIPRS2122: ZIPRS2021),
- Zakon o financiranju občin (U. I. RS, št. 123/6, 57/8, 36/11, 14/15-ZUUJFO, 71/17, 21/18-popr, 80/20 – ZIUOOPE in 189/20 – ZFRO; ZFO-1) in
- Zakon o fiskalnem pravilu (U. I. RS, št. 55/15 in 177/20-popr.: ZFisP).

III. OPIS STANJA IN UGOTOVITVE

1. Zaključni račun proračuna Občine Ankaran – OA za leto 2020

Zaključni račun proračuna OA za leto 2020 je Občinski svet OA sprejel na 15. redni seji, dne 13. aprila 2021. Zaključni račun proračuna OA je v grobem sestavljen iz splošnega dela, posebnega dela, bilance stanja, poročila o upravljanju denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa in tabelarnih prilog (prikaz realizacije namenskih prejemkov in izdatkov proračuna). Splošni del proračuna sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov (bilanca A), račun finančnih terjatev in naložb (bilanca B) ter račun financiranja (bilanca C).

V letu 2020 so skupni prihodki OA znašali 16.631.664,51 EUR, skupni odhodki pa 7.782.533,56 EUR. OA se v letu 2020 ni dolgoročno zadolževala in odplačevala dolga. Presežek prihodkov nad odhodki je za leto 2020 znašal 8.849.130,95 EUR. Presežek na podlagi Zakona o fiskalnem pravilu ter ZJF, ki v 1. točki 9.i člena določa, da državni in občinski proračuni izračunavajo presežke po denarnem toku in jih zmanjšajo za neplačane obveznosti in neporabljena namenska sredstva, za leto 2020 ni bil izračunan, ker je imela OA na dan 31. 12. 2020 neplačane obveznosti ter neporabljena namenska sredstva višja od izračunanega presežka po denarnem toku. Občina presežka zato ne izkazuje na posebnem kontu (Vir: obrazložitev v Zaključnem računu OA za leto 2020). Proračunska inšpektorica je zapisano dodatno pregledala na podlagi izpisane Kartice finančnega knjigovodstva in Bruto bilance. OA je v letu 2020 izkazala neporabljenih namenskih prihodkov v višini 8.474.880,59 EUR in 578.463,05 EUR

kratkoročnih obveznosti do zaposlenih, do dobaviteljev, iz poslovanja in do uporabnikov enotnega kontnega načrta. Presežek po fiskalnem pravilu je dejansko presežek po denarnem toku, zmanjšan za računovodske postavke, ki pomenijo obveznost (neporabljena namenska sredstva in kratkoročne obveznosti), kar pomeni, da je imela OA v letu 2020 negativen poslovni rezultat v višini 204.212,69 EUR (izkazan v tabeli za interne namene).

OA ima na kontu 740 Transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij knjiženih 194.878,18 EUR, od tega **na kontu 740001 Prejeta sredstva iz državnega proračuna za investicije 23.089,45 EUR**. Ostali transferni prihodki so bili prejeti iz državnega proračuna za tekočo porabo. **Na kontu 741 so izkazana prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU**, in sicer v višini **3.471,89 EUR**. Gre za nakazilo dela sredstev iz Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja za projekt Gastronomski zakladi Istre in morja.

Na podlagi izpisa bruto bilance in preglednice prilivov po kontih, virih sredstev, pravni podlagi za nakazila in realizacije so razvidni sledeči investicijski transferi in drugi transferi iz države:

- 1.000,00 EUR iz Urada Vlade RS za narodnosti za informacijsko opremo,
- 5.626,15 EUR iz Ministrstva za obrambo iz naslova požarne takse,
- 1.157,30 EUR (konto 740) in 3.471,89 EUR (konto 741) iz Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja za projekt Gastronomski zakladi Istre in morja in
- 15.306,00 EUR iz Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT).

OA ima na kontu skupine 72 Kapitalski prihodki knjiženih 9.154.692,48 EUR prihodkov od prodaje zemljišč, od tega prihodkov od prodaje kmetijskih zemljišč in gozdov v višini 29.166,51 EUR (konto 7220) in prihodkov od prodaje stavbnih zemljišč v višini 9.125.525,97 EUR (konto 7221). **Večino prihodkov od prodaje stavbnih zemljišč je zagotovilo Ministrstvo za infrastrukturo (MZI), in sicer 9.094.572,00 EUR**. Kupnina se v skladu z 80. členom ZJF lahko uporablja le za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države oziroma občine.

Skupni odhodki OA so znašali 7.782.533,56 EUR, od tega so investicijski odhodki v višini 2.285.809,00 EUR (konto 42) predstavljali 29,4 % delež, investicijski transferi v višini 244.680,66 EUR (konto 43) pa 3,1 % delež.

2. Realizacija sredstev za investicije, prejetih iz proračuna RS (konto 740001) in prejetih sredstev iz državnega proračuna iz sredstev EU (konto 741101)

Ugotovitve o porabi transfernih sredstev za investicije in za druge namene na podlagi pregledane dokumentacije in razlag pristojnih zaposlenih na OA:

2. 1. Urad Vlade RS za narodnosti je po dveh odločbah (št. 41001-1/2020/5 in 41001-5/2020/5) OA zagotovil 69.906,00 EUR za sofinanciranje dvojezičnosti in uresničevanje ustavnih pravic avtohtone italijanske narodne skupnosti, od tega **1.000,00 EUR** kot investicijski transfer za posodobitev osnovne informacijske opreme. OA je imela s Samoupravno skupnostjo italijanske narodnosti Ankaran (SSIN ANKARAN) pogodbo in aneks z dne 18. 11. 2020 za sofinanciranje delovanja, izvedbo kulturnega in športnega programa ter investicijskega vzdrževanja z nabavo opreme za obdobje januar-december 2020. Pogodbena vrednost je bila 75.620,00 EUR, od tega največ za stroške dela in izdatke zaposlenim ter za blago in storitve. 3.000,00 EUR pa se je OA zavezala zagotoviti za nakup opreme. Kartica finančnega knjigovodstva od 1.1. do 31. 12. 2020 izkazuje 90.966,79 EUR vseh odhodkov za dvojezičnost, od tega investicijskih in tekočih transferov v višini 67.527,93 EUR (Investicijski transferi so izkazani v višini 2.963,76 EUR). Urad Vlade RS za narodnosti je pregledal letna poročila in priloge OA in SSIN in po dodatnih pojasnilih in dopoljenih poročilih ni ugotovil nepravilnosti. SSIN se je v času proračunskega inšpekcijskega nadzora izkazala z ustreznimi računi za nakup in vzdrževanje računalniške in programske opreme, ki so bili podlaga za dva zahtevka do OA za izplačilo v skupni višini 2.963,76 EUR.

2.2. OA je v letu 2020 pridobila **5.626,15 EUR** sredstev iz požarnega sklada, zbranih s požarno takso. Sredstva je izplačalo Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje. Sredstva so namenska in se v skladu s 3. odstavkom 58. člena Zakona o varstvu pred požarom (U. I. RS, št. 3/7- UPB, 9/11, 83/12, 61/17-GZ in 189/20-ZFRO) lahko namenijo izključno za sofinanciranje nakupa gasilskih vozil in zaščitne ter reševalne opreme v gasilskih enotah. Proračunska inšpektorica je pregledala kartico finančnega knjigovodstva za obdobje 1. 1. 2020

do 31. 12. 2020, ki izkazuje nakazila tekočih in investicijskih transferov iz vira požarna taksa javnim zavodom v skupni višini 6.703,74 EUR. Gre za nakazila za odplačila dela leasing obrokov za vozila za potrebe gasilske javne službe. OA odplačuje svoj del obveznosti, skladno z investicijskim programom in določenim ključem poravnania obveznosti. Obveznosti so razdeljene na 4 obalne občine. Pregledani so bili primeri odplačil za tri vozila v mesecu avgustu. OA je nakazovala transferna sredstva na osnovi pogodbe o sofinanciranju odplačila finančnih najemov za potrebe javne gasilske službe in javne zdravstvene službe, ki jo je imela sklenjeno v letu 2020 z Javnim zavodom Gasilska brigada Koper. V pogodbi je bila med drugim določena tudi vrednost v višini 6.717,00 EUR za sofinanciranje nakupa gasilskih vozil iz sredstev požarnega sklada.

2.3. OA je v letu 2020 prejela skupaj **4.629,19 EUR** iz Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP) za projekt Gastronomski zakladi Istre in morja. Od skupnih prihodkov je 75 % prihodkov iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike (knjiženo na kontu 741). Podlaga za financiranje projekta Gastronomski zakladi Istre in morja je Odločba o pravici do sredstev št. 33153-10/2017/20 z dne 7. 9. 2018. Na podlagi Odločbe o pravici do sredstev je bilo za operacijo Gastronomski zakladi Istre in morja odobrenih skupaj 173.524,57 EUR, od tega OA 40.491,78 EUR. Druga dva upravičenca do sredstev sta bila še Mestna občina Koper (MOK) in Občina Piran. MOK je v operaciji določena kot vodilni partner. Zaključek operacije je bil prvotno predviden do 1. 2. 2021, ko naj bi pooblaščenec - LAS ISTRE vložil zadnji zahtevek za izplačilo sredstev. Operacija je bila z dopolnilno odločbo št. 33153-10/2017/50 z dne 26. 2. 2021 podaljšana do 7. 9. 2021. Z dodatno odločbo se je spremenila dinamika in višina črpanja sredstev za operacijo Gastronomski zakladi Istre in morja, in sicer je predvideno, da se pretežni del odobrenih sredstev porabi v letu 2021. OA je v letu 2020 sredstva porabila za tisk koledarjev prireditve, za pripravo zgibank Koledar dogodkov in za fotografske storitve.

2.4. OA je iz izračunanega deleža občin za sofinanciranje investicij v letih 2020 in 2021 (dokument je objavilo MGRT na svoji spletni strani) pripadalo 15.306,00 EUR nepovratnih sredstev in 7.653,00 EUR povratnih sredstev za sofinanciranje investicij. OA je na osnovi Pogodbe št. C2130-20G300473 o sofinanciranju projekta »Projekt Javne kolesarske poti in pešpoti« prejela **15.306,00 EUR nepovratnih sredstev** za izvedbo investicijskega projekta, skladno z opredelitvijo v načrtu porabe občine za leto 2020 in 2021. OA je vložila zahtevek za izplačilo sredstev v skladu z določilom 6. člena pogodbe, in sicer v obliki e-računa in preko spletne aplikacije. Priloga zahtevka so bile sklenjene pogodbe za izvedeno investicijo, računi in gradbene situacije, potrdila o plačanih računih in načrt razvojnih programov. Proračunska inšpektorica je dodatno pregledala kopije Potrdil o obremenitvi podračuna izpisana iz spletne aplikacije UJPnet dne 27. 10. 2020 in 30. 11. 2020. Potrdila izkazujejo obremenitev podračuna OA na osnovi računov Marjetice Koper d.o.o. – S. R. L v višini 11.364,74 EUR in 898,23 EUR ter računov Petrol d. d. v višini 4.403,16 EUR (skupaj 16.666,13 EUR). Kartica finančnega knjigovodstva po partnerjih izkazuje porabo v letu 2020 v višini 19.316,18 EUR. Kartica finančnega knjigovodstva za projekt OB-213-1620 – Projekt javne kolesarske poti in pešpoti (vključuje realizacijo pred 2020 in plačilo enega računa v začetku 2021) pa izkazuje celotno realizacijo na tem projektu v višini 114.957,21 EUR.

2. 5. OA je imela v letu 2020 9.154.692,48 EUR kapitalskih prihodkov, ki jih lahko uporablja le za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja (80. člen ZJF). Večino sredstev v višini **9.094.572,00 EUR** je izplačalo MZI po dveh kupoprodajnih pogodbah. MZI je po Kupoprodajni pogodbi MZI št. 2430-20-100085 z dne 27. 11. 2020 odkupilo dve nepremičnini v skupni izmeri 43.205 m² na dveh parcelnih številkah. Vrednost zemljišč je po naročilu OA ocenil sodni cenilec in izvedenec gradbene stroke. Celotna kupnina za obe nepremičnini je znašala 3.283.580,00 EUR. MZI je po Kupoprodajni pogodbi MZI št. 2430-20-100084 z dne 27. 11. 2020 odkupilo nepremičnino v skupni izmeri 66.034 m². Vrednost zemljišč je ocenil isti sodni cenilec in izvedenec gradbene stroke kot predhodno. Kupnina za nepremičnino je znašala 5.810.992,00 EUR. V obeh primerih se je pogodba sklepala za namen javne koristi v skladu z 2. alinejo 10 člena Zakona o davku na promet nepremičnin (U. I. RS, št. 117/6 in 25/16-odl. US) in je bila zato kupnina prosta plačila davka.

OA je v zaključnem računu izkazala realizacijo namenskih prejemkov in izdatkov proračuna v posebnih tabelarnih prilogah. Kapitalski prejemki v višini 9.154.692,48 EUR so bili porabljeni v

skupni višini 1.462.448,40 EUR, neporabljenih sredstev iz tega naslova, ki jih je OA prenesla v naslednje leto je ostalo 7.692.244,08 EUR.

OA je 1.431.197,00 EUR porabila za pridobivanje zemljišč in nakup nepremičnine v obliki zemljišča v izmeri 2.921 m² z objektom v izmeri 838,38 m². Proračunska inšpektorica je pregledala kartico finančnega knjigovodstva, ki izkazuje nakup poslovne stavbe in zemljišč in vse pogodbe za nakup zemljišč in stavbe (7 pogodb s spremljajočo dokumentacijo), ki so bile podlaga odhodkov OA v letu 2020.

OA je v sklopu namenske rabe kapitalskih prihodkov prikazala tudi 31.251,40 EUR odhodkov za načrte in drugo projektno dokumentacijo za Zavod OŠ – vrtec Ankaran. Proračunska inšpektorica je dodatno (v prostorih UNP) pregledala poslano dokumentacijo, in sicer kartice finančnega knjigovodstva vezano na proračunski postavki 3152 - Pridobivanje zemljišč (investicijsko) in 2626 - Zavod OŠ – vrtec Ankaran (investicijsko) ter vse račune, ki se nanašajo na plačilo stroškov za projektno in drugo dokumentacijo za Zavod OŠ – vrtec Ankaran.

Proračunska inšpektorica pri nadzoru (pregled dokumentacije vezane na izplačana sredstva iz proračuna države in pojasnila vodje Oddelka za finance in računovodstvo OA) ni ugotovila kršitev pravnih osnov in nenamenske porabe.

POVZETEK

Opravljen je bil redni proračunski inšpekcijski nadzor v okviru Letnega načrta dela 2021. Predmet nadzora je bila poraba sredstev proračuna RS za investicije, ki jih je OA pridobila v letu 2020.

OA je v letu 2020 prejela 9.121.133,34 EUR namenskih sredstev iz proračuna RS, od tega je bilo 26.561,34 EUR knjiženih na kontih skupine 74 Transferni prihodki in 9.094.572,00 EUR na kontu skupine 72 Kapitalski prihodki.

Pri proračunskem nadzoru je bilo ugotovljeno, da je OA vse transferne prihodke porabila v skladu z opredeljenimi nameni s strani virov financiranja, ki so bili:

- Urad Vlade RS za narodnosti,
- Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje,
- AKTRP in
- MGRT.

OA je večino namenskih sredstev v letu 2020 pridobila na podlagi dveh kupoprodajnih pogodb z MZI za odkup zemljišč. Kupnina za državno oziroma stvarno premoženje se lahko uporablja le za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države oziroma občine (2. točka 80. člena ZJF). Občina je imela v letu 2020 vseh kapitalskih prihodkov 9.154.692,48 EUR, od tega 9.094.572,00 EUR iz MZI in 60.120,48 EUR od prodaje občinskih zemljišč fizični osebi.

OA je izkazala realizacijo odhodkov v višini 1.462.448,40 EUR v skladu z zakonsko opredelitvijo in 7.692.244,08 EUR neporabljenih sredstev, ki jih je prenesla v leto 2021.

Proračunska inšpektorica pri nadzoru ni ugotovila kršitev pravnih osnov in nenamenske porabe.

Zoper ta zapisnik so dovoljene pripombe v roku 15 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

PRORAČUNSKA INŠPEKTORICA
inšpektorica-višja svetnica

Vročiti:

- Občina Ankaran, Jadranska cesta 66, 6280 Ankaran – Ancarano - po ZUP

V vednost:

- Kabinet Ministrstva za finance - po elektronski pošti na gp.mf@gov.si