

manjše pomanjkljivosti, vendar še vedno z upoštevanjem razumnih meja v smislu razumevanja predpisov. Realnost gospodarstva je namreč veliko bolj kompleksna. V konkretnem primeru nismo ocenili navedene pomanjkljivosti, kot velik prekršek zato je bilo stranki dopuščeno, da ostane njena vloga v veljavi, upoštevali pa smo omejitve, ki veljajo za začetnike.

Dano pojasnilo uprave JSMG ne spremeni dejstva, da omenjena vloga ni izpolnjevala pogojev, ki so bili določeni z javnim razpisom.

Ocenjevanje in vrednotenje vlog

Na podlagi splošnih pogojev⁵⁷ je merila za izbiro projektov sprejela uprava JSMG s sklepom ob soglasju nadzornega sveta.⁵⁸

Merila je JSMG navedel v razpisni dokumentaciji glede na status prosilca in sicer ločeno za gospodarske družbe in samostojne podjetnike, ki niso začetniki in tiste, ki so začetniki ter za kmetijska gospodarstva. Merila posamezno vlogo obravnavajo v dveh sklopih. JSMG najprej ocenjuje izpolnjevanje vstopnega praga za nadaljnjo obravnavo vloge, nato pa vrednoti odobritev višine posojila.

Za izpolnjevanje vstopnega praga pri gospodarskih družbah in samostojnih podjetnikih je določeno kvantitativno (merljivo) merilo glede deleža lastnih sredstev in kvalitativno merilo, ki se nanaša na oceno projekta in ekonomsko moč prosilca, ki ni začetnik. Pri omenjenih kvalitativnih merilih je navedena le vrsta merila in njegov pomen, medtem ko način uporabe posameznega merila in določanje števila točk pa ni določeno oziroma povsem jasno. Z namenom zmanjšanja subjektivnosti uporabe meril tudi ni imenovana strokovna komisija za oceno vlog. Na podlagi navedenega upoštevanja meril pri oceni izbranih vlog ni bilo mogoče preveriti.

V drugem delu ocenjevanja vlog za odobritev višine posojila so merila merljiva in je točkovanje posameznih vlog možno preveriti.

Skupaj dosežene točke na podlagi obeh sklopov meril so podlaga za določitev zneska posojila za posamezno vlogo. Pri tem so kriteriji določeni na način, da je za določeno število točk določen najvišji znesek posojila. Tako določen način ne upošteva dejstva, da so prijavljene investicije zelo različne tako glede skupne vrednosti kot tudi finančne konstrukcije.

Merila glede na določeno število točk torej določajo najvišji možni znesek posojila in sicer v določenem razponu. Kako je uprava JSMG določila končni znesek posojila glede na tako določen razpon ni razvidno, zato odločitev v tem delu ni bilo mogoče preveriti. Ugotovimo lahko le, da je uprava višine posojil izbranih vlog določila ob upoštevanju tako določenih najvišjih zneskov.

Pojasnilo uprave JSMG, z dne 7. 12. 2011:

Težnja sklada vsekakor je, da prosilec pridobi znesek v zeleni oz. zaproseni višini, upoštevajoč istočasno vse zgoraj parametre navedene v merilih in tako ohrani nespremenjeno/zaprto finančno

⁵⁷ 17. člen

⁵⁸ sklep št. 014-2/2007-g, z dne 23. 4. 2009 in 8. seja Nadzornega sveta, z dne 23.4.2009

konstrukcijo in uresniči zastavljeno investicijo. V kolikor pa to ni možno in je odobren nižji znesek, pa je to vsekakor odločeno po tehtnem preudarku na osnovi pregledane vloge, iz katere je razvidno, da je možno bodisi fazno izvajanje investicije (korak po koraku) ali da so na voljo oz. možni tudi drugi finančni viri ali drugo.

Vsekakor so vsi konstruktivni predlogi za izboljšanje meril dobrodošli, vendar vseeno v nadaljevanju potrebni temeljite proučitve. Področje izdelave meril je namreč izredno zahtevno, potrebne so simulacije rezultatov, da se čim bolj približamo cilju t.j. najbolj optimalnemu vrednotenju in oceni vloge. Tudi sami se zavedamo, da so kvantitativni parametri bolj transparentni, vprašanje pa je ali so res tudi bolj točni. In nenazadnje ali bodo res bolje odražali »stanje vloge«.

Sklad ima res možnost, da dodatno oblikuje komisijo, ki v končni fazi odloči oz. formalno potrdi odločitev uprave oz. tudi prevzame odgovornost za sprejeto odločitev. Deloma se s tem lahko izključi morebitna subjektivnost uprave, po drugi strani pa se subjektivnost lahko še poveča s pristopom novih udeležencev-članov komisije (skriti interesi, udeleženci ne nosijo osebne odgovornosti ampak jo »prevalijo« na skupino, pomanjkljiva strokovnost, vtikanje politike, dodatno delo, čas in stroški za sestanke, ...).

Sprejem odločitev o dodelitvi spodbud

Za sprejem odločitve o razdelitvi sredstev na podlagi razpisa je pristojna uprava. Splošni pogoji določajo tudi, da uprava JSMG po potrebi lahko uprava za ta namen imenuje komisijo oziroma odbor. Za dodeljevanje sredstev v letu 2010 komisija ni bila imenovana.

Uprava JSMG je odločitve sprejela s sklepom o odobritvi oziroma sklepom o neodobritvi vloge. V sklepih so bila posojila odobrena glede na točke in vrednost posojila, predlagane v obrazcu merila. O sprejetih odločitvah je JSMG obvestil vlagatelje in jih pozval na podpis posojilne pogodbe. Nepravilnosti pri tem niso bile ugotovljene, seveda ob upoštevanju zgoraj omenjenih omejitev pri reviziji glede na uporabo kvalitativnih meril in načina odločanja o končnih zneskih posojil.

Pritožb vlagateljev zoper odločitve uprave JSMG, po zagotovilu uprave, v letu 2010 ni bilo.

4. 3. 2. Dodeljevanje spodbud končnim prejemnikom v kmetijstvu

Dodeljevanje spodbud sklada določajo Splošni pogoji poslovanja Javnega sklada malega gospodarstva Goriške v kmetijskem sektorju (v nadaljevanju: splošni pogoji) in sprejeti programi JSMG.

Oblike in namen spodbud sklada v letu 2010

Na podlagi splošnih pogojev⁵⁹ JSMG dodeljuje spodbude v obliki posojil, subvencioniranja obrestne mere in drugih pogojev za vračanje posojil, ki jih odobravajo poslovne banke in druge finančne organizacije in subvencij. Namen dodeljevanja spodbud v kmetijskem sektorju je posodabljanje, prestrukturiranje ter razvoj kmetijskih gospodarstev v skladu s strategijo razvoja občin. Višina sredstev za posamezno obliko se določi s poslovno politiko sklada

⁵⁹ 2.,3. in 11. člen

oziroma finančnim načrtom. Sredstva so lahko razpisana v vseh oblikah in za vse namene ali samo v eni izmed oblik ter za en namen.

Poslovne politike javni sklad nima sprejete. V finančnem načrtu JSMG za leto 2010 pa je načrtovano le dodeljevanje posojil in sicer v višini 150.000 evrov.

V letu 2010 je JSMG razpisal spodbude v obliki posojil za naložbe v osnovno kmetijsko dejavnost in v višini, načrtovani s finančnim načrtom. Namen oz. upravičene stroške, za katere se spodbude dodeljujejo, so določene v skladu s splošnimi pogoji,⁶⁰ s tem da je na podlagi sprejetih izhodišč Nadzornega sveta JSMG⁶¹ za pripravo javnega razpisa izvzet namen obnove trajnih nasadov.

Javni razpis

Javni razpis predstavlja vabilo za zbiranje vlog tistih interesentov, ki menijo, da ustrezajo pogojem razpisa. Splošni pogoji⁶² določajo, da javni sklad v skladu s sprejetim poslovnim načrtom objavi javni razpis v sredstvih javnega obveščanja. Vsebino razpisa določi uprava skladno s poslovno politiko ter upoštevajoč splošne pogoje poslovanja. Objava mora vsebovati vse podatke, ki so potrebni za uspešno izvedbo javnega razpisa, obvezno vsebino pa določajo tudi splošni pogoji.⁶³

Izhodišča za pripravo javnega razpisa JSMG v letu 2010 je potrdil nadzorni svet JSMG.⁶⁴ Uprava je javni razpis objavila v Uradnem listu RS.⁶⁵ V objavljenem javnem razpisu JSMG so vključene vse obvezne vsebine, pripravljena in objavljena pa je bila tudi razpisna dokumentacija.

Izpolnjevanje pogojev prejemnikov sredstev

Pogoji, ki jih morajo za dodelitev spodbud izpolnjevati upravičenci in vloge so določeni s Splošnimi pogoji ter javnim razpisom.

Pogoji, določeni v javnem razpisu JSMG so jasni in dovolj natančno določeni. V okviru revizije smo na izbranem vzorcu prejemnikov posojil preverili tudi ali so ti izpolnjevali pogoje za dodelitev posojil. Ugotavljam, da so prejemniki pogoje javnega razpisa izpolnjevali.

Ocenjevanje in vrednotenje vlog

Na podlagi splošnih pogojev⁶⁶ je merila za izbiro projektov sprejela uprava JSMG s sklepom ob soglasju nadzornega sveta.⁶⁷

⁶⁰ 6. člen

⁶¹ 10. seja, z dne 1. 4. 2010

⁶² 9. člen

⁶³ 10. člen

⁶⁴ 10. seja, z dne 1. 4. 2010

⁶⁵ 33/2010, z dne 23. 4. 2010

⁶⁶ 20. člen

⁶⁷ sklep št. 014-2/2007-km, z dne 30. 11. 2007 in 3. seja Nadzornega sveta, z dne 30.11.2007

Merila je JSMG navedel v razpisni dokumentaciji in so merljiva in je točkovanje posameznih vlog možno preveriti. Nepravilnosti v tem delu na izbranem vzorcu posojil niso bile ugotovljene. Kako je uprava JSMG določila končni znesek posojila glede na vlogo pa ni razvidno, zato odločitve v tem delu ni bilo mogoče preveriti.

Sprejem odločitev o dodelitvi spodbud

Za sprejem odločitve o razdelitvi sredstev na podlagi razpisa je pristojna uprava. Splošni pogoji določajo tudi, da uprava JSMG po potrebi lahko uprava za ta namen imenuje komisijo oziroma odbor. Za dodeljevanje sredstev v letu 2010 komisija ni bila imenovana.

Uprava JSMG je odločitve sprejela s sklepom o odobritvi oziroma sklepom o neodobritvi vloge. V sklepih so bila posojila odobrena glede na vrednost posojila, predlagano v obrazcu merila. O sprejetih odločitvah je JSMG obvestil vlagatelje in jih pozval na podpis posojilne pogodbe. Nepravilnosti pri tem niso bile ugotovljene, seveda ob upoštevanju zgoraj omenjenih omejitev pri reviziji glede načina odločanja o končnih zneskih posojil.

Pritožb vlagateljev zoper odločitve uprave JSMG, po zagotovilu uprave, v letu 2010 ni bilo.

4. 3. 3. Pogodbe s prejemniki sredstev

JSMG je s prejemniki sklenil posojilne pogodbe. Vzorec pogodbe je bil sestavni del razpisne dokumentacije. Pogodba sicer določa pravice in obveznosti obeh pogodbenih strank, navajam pa naslednje pomanjkljivosti:

- v uvodnih določbah niso navedene podlage za sklenitev pogodbe oz. dodelitev posojila in sicer splošni pogoji poslovanja, javni razpis, sklep o odobritvi vloge, ni določen namen posojila ter sklicevanje na vlogo prejemnika kot sestavnega dela pogodbe,
- ni določena dolžnost posojilojemalca, da v skladu s splošnimi pogoji omogoči nadzor nad porabo sredstev tako, da je vsak čas možna kontrola porabe sredstev ter vpogled v poslovne knjige in listine, ki se nanašajo na porabo dodeljenih sredstev in ogled investicije na terenu.

Pojasnilo uprave JSMG, z dne 7. 12. 2011:

Navajanje splošnih pogojev poslovanja, javnega razpisa, v posojilno pogodbo za samo pravno veljavnost pogodbe ni nujno potrebno. Že iz sklepa kot posamičnega akta, kjer so navedene vse podlage nedvoumno izhaja podlaga za dodelitev posojila in sklenitev posojilne pogodbe pomeni zgolj realizacijo sklepa.

Neposredni nadzor nad porabo sredstev in vpogled v poslovne knjige je predviden v 13. členu obrazca 5/2010 posojilne pogodbe je določena dolžnost posojilojemalca, da na zahtevo JSMG predloži tudi drugo dokumentacijo, kot so poslovne knjige in druga dokumentacija pomembna za nadzor nad porabo posojila in JSMG se tega tudi poslužuje. Sicer so vsi posojilojemalci s tem seznanjeni tako preko Splošnih pogojev poslovanja kot ustno s strani JSMG kot tudi s strani izrecnega in večkratnega opozorila notarke v primeru notarskega zapisa. Ne glede na to, pa bomo v prihodnje v pogodbo vnesli tudi določilo glede nadzora nad porabo sredstev in ogled investicije na terenu.

4. 3. 4. Izplačila v breme namenskega premoženja

Javni finančni sklad ne sme izplačati kredita, če ni njegova terjatev do dolžnika, ki bo nastala na podlagi kredita, zavarovana z zastavno pravico na nepremičnini oziroma drugem premoženju, ki je glede na vrednost in druge lastnosti primerno za poplačilo terjatve, oziroma na drug ustrezen način.⁶⁸

Pogoj v javnem razpisu je bilo zavarovanje posojila pri zavarovalnici, z bančno garancijo ali zastavo nepremičnine. Podrobneje preverjena posojila so prejemniki zavarovali na način določen z razpisom, v enem primeru spodbud v gospodarstvu⁶⁹ in v enem primeru spodbud v kmetijstvu je bilo zavarovanje urejeno z bianco menicami posojilojemalca, kar ni v skladu s pogoji razpisa.

Pojasnilo uprave JSMG, z dne 7. 12. 2011:

Zadeva št. 471-21/2010: Vlogo prosilke začetnice je JSMG obravnaval in ji odobril 7.000 evrov posojila. Prosilka ni mogla pridobiti zavarovanja pri nobeni zavarovalnici, banki, s premoženjem primernim za zavarovanje s hipoteko ni razpolagala. Ker je bilo posojilo nujno potrebno za začetek poslovanja (za ureditev najetega poslovnega prostora) in je z deli že pričela, je JSMG v smislu pomoči za samozaposlitev podjetnice odobril 5.000 EUR z zavarovanjem z bianco menicami. Odločitev je bila povsem pravilna, kar nam potrjuje redna zaposlitev posojilojemalke in zadovoljstvo strank z njenim delom. Prvi obrok vračila posojila je pravočasno poravnala.

Navedeno pojasnilo uprave JSMG ne spreminja dejstev in revizijskih ugotovitev, saj ne opravičuje spregleda pogojev določenih z javnim razpisom. Pristojnost uprave pa je, da na podlagi izkušenj predlaga spremembo pogojev za prihodnje razpise spodbud.

V tem delu revizije smo preverili tudi skladnost nakazil s sklenjenimi posojilnimi pogodbami. Pri tem so bili v vzorec izplačil določeni delno prejemniki posojil, za katere je bila preverjena celotna zadeva, delno pa na podlagi izplačil, ki so razvidna iz aplikacije supervizor Komisije za preprečevanje korupcije.⁷⁰ Nepravilnosti v tem delu niso bile ugotovljene.

4. 3. 5. Izvajanje nadzorov namenske porabe sredstev

Za spremljanje namenske porabe dodeljenih sredstev je odgovoren sklad. Prejemniki sredstev so dolžni JSMG v rokih, določenih s posojilno pogodbo, dostaviti dokazila o namenski porabi sredstev. V ta namen je JSMG kot sestavni del razpisne dokumentacije pripravil obrazec dokazila o namenski porabi posojila.⁷¹ V tem delu ugotavljam, da vsi prejemniki posojil v dogovorjenih rokih dokazil niso posredovali oz. so v določenih primerih zaprosili za podaljšanje. JSMG je sicer izvajal nadzor tako nad posredovanjem dokazil kot nad njihovo vsebino in po potrebi pozival posojilojemalce za izpolnitev pogodbenih obveznosti.

Pri tem ugotavljam, da so na omenjenem obrazcu navedena tudi dokazila o namenski porabi posojila, ki jih je posojilojemalec dolžan predložiti JSMG, med drugim tudi potrdilo o izvršenem

⁶⁸ 40. člen ZJS

⁶⁹ zadeva številka 471-21/2010

⁷⁰ <http://supervizor.kpk-rs.si/>

⁷¹ obrazec 6/2010 gospodarstvo

plačilu. V enem primeru od pregledanih posojil spodbud v gospodarstvu,⁷² ko je posojilojemalka kupila nepremičnino, dokazila JSMG ni zahteval, pridobil pa ga je naknadno med revizijo.

Zaradi ugotovitve namenske porabe posojil lahko JSMG opravi tudi ogled investicije na terenu. Za ta namen lahko uprava v skladu s splošnimi pogoji imenuje posebno komisijo. V letu 2010 in 2011 nadzori na terenu niso bili opravljeni. Kot razloge JSMG navaja menjavo članov nadzornega sveta, čeprav gre v tem delu za pristojnost uprave in izvajanje nalog s strani zaposlenih ali imenovane komisije s strani uprave.

4. 3. 6. Dokumentiranje zadev in dokumentov

JSMG o posamezni upravni zadevi vodi zadevo - spis. Ugotavljam pa, da zadeve niso vodene dosledno na način, da bi bila vsa dokumentacija vložena po zaporedju in ustrezno številčena. V aplikaciji, ki jo JSMG uporablja tudi niso knjiženi vsi vhodni, izhodni ter lastni dokumenti.

Opozarjam tudi na to, da so v zadevah vložene tudi vse prejeta originalna zavarovanja posojil (bianco menice, bančne garancije, zavarovalne police) Prejeta finančna zavarovanja morajo biti hranjena na varnem mestu, tako da ni mogoče njihovo poškodovanje, uničenje ali zloraba.

Pojasnilo uprave JSMG, z dne 7. 12. 2011:

JSMGG o posamezni upravni zadevi vodi spis. Zadeve zaradi pomanjkanja časa (premalo kadra, daljša bolniška odsotnost) res niso dosledno evidentirane v spis-u tudi računalniško, kar pa ne pomeni, da je dokumentacija kakorkoli pomanjkljiva oz. niso vse listine evidentirane v papirni obliki in hranjene v spisu. Računalniško so evidentirani vsi vhodni dokumenti in deloma izhodni dokumenti. V prid zgoraj navedenemu govori tudi dejstvo, da v 20 letih delovanja JSMG nikoli ni prišlo do kakršnihkoli problemov v zvezi z dokumentacijo.

4. 4. Zapadle neplačane terjatve

Javni finančni sklad mora v okviru predpisanih in internih meril tekoče razvrščati aktivne bilančne in zunajbilančne postavke po tveganosti in ocenjevati višino potencialnih izgub iz naslova kreditnih tveganj. Te postavke mora razvrščati v skupine na podlagi ocene sposobnosti dolžnika izpolnjevati obveznosti do javnega finančnega sklada ob dospelosti. Dolžnikova sposobnost izpolnjevati obveznosti do javnega finančnega sklada ob dospelosti mora temeljiti na oceni finančnega položaja posameznega dolžnika, oceni njegove zmožnosti zagotavljati denarni pritok, v obsegu, potrebnem za redno izpolnjevanje obveznosti do javnega finančnega sklada, vrsti in obsegu zavarovanja terjatev javnega finančnega sklada do posameznega dolžnika in izpolnjevanju dolžnikovih obveznosti do javnega finančnega sklada v preteklih obdobjih.⁷³

Na dan 31. 12. 2010 je JSMG izkazoval zapadle neplačane terjatve v skupni višini 218.581,66 evra, od tega je 42 dolžnikov katerih dolg je večji od 100 evrov.

⁷² zadeva številka 471-13/2010

⁷³ 41. člen ZJS

Na podlagi preverjenih postopkov JSMG zoper izbrane dolžnike ugotavljam, da uslužbenci JSMG dolžnike opominjajo, obračunavajo zamudne obresti, se dogovarjajo za dinamiko plačil, JSMG sklepa asignacijske in druge pogodbe, unovči zavarovanje, premoženje prijavlja v stečajno maso in izvaja druge postopke ter aktivnosti. Kljub sedanjim razmeram v gospodarstvu JSMG izvaja ustrezne postopke za poplačilo oz. izterjavo dolga in z namenom, da ta ne zastara, tako da v revidiranem obdobju višina dolga ni bila zaskrbljujoča.

4. 5. Prosto namensko premoženje

Prosto namensko premoženje je tisti del namenskega premoženja, ki v določenem obdobju ni potrebno za zagotavljanje namena, zaradi katerega je bil javni sklad ustanovljen. Prosto namensko premoženje sme javni sklad naložiti samo v skladu z določbami ZJS, ki določa vrste dovoljenih naložb in njihov najvišji odstotek glede na vrednost prostega namenskega premoženja.⁷⁴

Konec leta 2010 JSMG izkazuje zgolj denarna sredstva na računu v višini 128.075 evra in naložbe v depozite pri bankah v višini 474.700 evra. Ne glede na to, da ZJS določa, da naložbe v depozite pri banki ne smejo skupno presežati 40% vrednosti prostega namenskega premoženja, pa glede na negotovost finančnih trgov ocenjujem, da se je JSMG na ta način izognil tveganjem glede izgube vrednosti drugih finančnih naložb.

5. Prihodki

JSMG v izkazu prihodkov in odhodkov za leto 2010 izkazuje prihodke v skupni višini 69.286 evra. Prihodki so podrobneje razvidni iz tabele 1 (glej poglavje 3.3. ugotovitev tega poročila). Od tega

- 14.562 evra obresti, od tega od bank za sredstva na vpogled oz. depozite v višini 8.970,36 evra in zamudne obresti 5.591,69 evra. Za posojila, ki jih sklad dodeljuje je namreč letna obrestna mera 0%;
- 40.405 evra transfernih prihodkov občin iz naslova nakazil sredstev za delo sklada. Transferni prihodki so realizirani v načrtovani višini in evidentirani skladno z nakazili;
- 14.319 evra drugi nedavčni prihodki, ki predstavljajo prihodke iz naslova prefakturiranja zavarovalnih premij in preplačila v višini 20,95 evra.

6. Sredstva za delo javnega sklada

Sredstva za delo javnega sklada so:⁷⁵

- denarna sredstva za izplačilo plač zaposlenih ter drugih materialnih stroškov, povezanih z delom zaposlenih in za izplačilo sejin in drugih povračil članom nadzornega sveta
- denarna sredstva za kritje stroškov pisarniškega materiala in drugega drobnega inventarja
- oprema in poslovni prostor
- denarna sredstva za kritje funkcionalnih stroškov in stroškov storitev, kar so občine ustanoviteljice dodatno določile z Odlokom o ustanovitvi javnega sklada.⁷⁶ Navedena

⁷⁴ 34. - 36. člen ZJS

⁷⁵ 43. člen ZJS

odločitev ustanoviteljic je verjetno posledica dejstva, da gre za medobčinski javni sklad, za delovanje katerega sredstva (finančna ali stvarna) zagotavljajo vse občine ustanoviteljice. ZJS namreč kot obveznost ustanovitelja določa tudi zagotovitev poslovnih prostorov, potrebnih za delo sklada.

ZJS in Odlok o ustanovitvi JSMG določata, da mora ustanovitelj, oz. v konkretnem primeru občine ustanoviteljice, zagotoviti opremo in poslovne prostore, potrebne za delo sklada, in tekoče zagotavljati denarna sredstva za izplačila iz zgoraj navedene prve, druge in četrte alineje,⁷⁷ torej plač zaposlenih ter drugih materialnih stroškov, povezanih z delom zaposlenih, sejin in drugih povračil članom nadzornega sveta ter za kritje stroškov pisarniškega materiala, funkcionalnih stroškov, stroškov storitev in drugega drobnega inventarja.

Občine ustanoviteljice so v Odloku o ustanovitvi JSMG določile, da so uprava, strokovno in administrativno osebje delavci občinske uprave Mestne občine Nova Gorica. Mestna občina Nova Gorica zagotavlja tudi opremo in poslovne prostore, potrebne za delovanje JSMG, s tem da so ostale občine ustanoviteljice dolžne zagotavljati sorazmerni del stroškov. Z odlokom je določeno tudi, da so občine ustanoviteljice dolžne tekoče zagotavljati sredstva za delo sklada četrtletno v skladu s finančnim načrtom sklada ter sorazmerno z ugotovljenim namenskim premoženjem posamezne občine ustanoviteljice vpisanim v sodni register.

6. 1. Načrtovana in realizirana sredstva za delo javnega sklada v letu 2010

Javni sklad mora sredstva za delo javnega sklada načrtovati v finančnem načrtu, realizirane prihodke in odhodke iz tega naslova pa evidentirati in ločeno izkazovati od poslovanja in izkaza izida poslovanja z namenskim premoženjem. V spodnji preglednici so navedeni podatki o sredstvih za delo JSMG kot so razvidni iz finančnega načrta in poslovnih knjig za leto 2010.

Tabela 5: Načrtovana in realizirana sredstva za delo JSMG v letu 2010 (v evrih)

	finančni načrt	realizacija
I. Prihodki	*	43.679
1. Prihodki od obresti	*	3.274
2. Transferni prihodki občin - sredstva za delo sklada	40.405	40.405
- Občina Nova Gorica	11.010	11.010
- Občina Brda	6.825	6.825
- Občina Kanal	8.295	8.295
- Občina Miren - Kostanjevica	5.460	5.460
- Občina Renče - Vogrsko	1.570	1.570
- Občina Šempeter - Vrtojba	7.245	7.245
3. Drugi nedavčni prihodki	0	0
II. Odhodki	*	4.780
1. Plače in drugi izdatki zaposlenim	0	0

⁷⁶ 21. člen

⁷⁷ 44. člen ZJS in 23. člen Odloka o ustanovitvi javnega sklada ob smiselni uporabi omenjenega člena ZJS zaradi napačne navedbe člena Odloka o ustanovitve v zvezi z zagotavljanjem sredstev za delo sklada (20. namesto 21. člen)

2. Pisarniški in splošni material in storitve	*	29
- pisarniški material in storitve		29
3. Drugi operativni odhodki	*	4.751
- nagrada uprave		4.621
- sejnine nadzornega odbora		126
4. Funkcionalni (obratovalni) stroški prostorov	0	0
5. Drobni inventar	0	0
6. Oprema in poslovni prostor	0	0
III. Presežek prihodkov nad odhodki	*	38.899

* podatek iz finančnega načrta ni razviden

Na podlagi podatkov iz preglednice lahko ugotovimo:

- da JSMG iz naslova sredstev za delo izkazuje presežek prihodkov nad odhodki, ki je posledica dejstva, da javni sklad ne načrtuje in ne izkazuje vseh stroškov, ki dejansko nastanejo pri opravljanju dejavnosti sklada;
- iz finančnega načrta JSMG odhodki za delovanje sklada niso razvidni, glede na načrtovani presežek prihodkov nad odhodki sklada kot celote pa je razvidno, da so bili že v finančnem načrtu načrtovani prihodki v višini, ki presega načrtovane odhodke (glej tudi poglavje 2. 2. in 3.3. ugotovitev tega poročila). Navedeno je seveda posledica kritja večine stroškov JSMG s strani matične občine, ki niso vključeni ne v finančni načrt ne v poslovne knjige in izid poslovanja sklada ter letno poročilo JSMG;
- v kolikor upoštevamo le dejansko realizirane odhodke, ki so tudi bremenili rezultat poslovanja JSMG, namenska poraba sredstev občinskih proračunov ni bila zagotovljena. Ob upoštevanju stroškov, ki jih javni sklad ne izkazuje in ne bremenijo njegovega poslovanja ampak bremenijo matično občino, pa ugotovimo, da matična občina praktično krije vse stroške delovanja JSMG. Ugotovitve so podrobneje navedene v nadaljevanju pri posameznih vrstah stroškov;
- realizirani presežek prihodkov nad odhodki je tako posledica dejstva, da stroške JSMG dejansko krije neposredno matična občina, ki pa ne glede na to, JSMG nakazuje tudi denarna sredstva. Tako ustvarjen presežek prihodkov nad odhodki sicer ostane skladu, o njegovi razporeditvi pa so pristojne odločati občine ustanoviteljice, vendar pa dogovorjena in dejanska višina sredstev financiranja občin pri tem ni upoštevana;
- poleg tega denarna sredstva občin niso načrtovana ob upoštevanju deleža njihovega namenskega premoženja (glej tudi poglavje 4. 1. in 6. 2. ugotovitev tega poročila);
- kritje stroškov delovanja JSMG s strani občin ustanoviteljic torej ni urejeno na način, ki bi zagotavljal enakopravno vlogo in finančni prispevek občin ter pregledno poslovanje sklada z izkazovanjem vseh odhodkov, ki so povezani z delovanjem medobčinskega finančnega sklada.

Posledica omenjenega poslovanja ni le nepregledno poslovanje JSMG in formalno, ne pa tudi dejansko, ustvarjen presežek prihodkov nad odhodki ampak tudi izjemno visok presežek likvidnih denarnih sredstev iz naslova sredstev za delo sklada. Javni sklad na dan 31. 12. 2010 izkazuje naslednja likvidna sredstva, ločena od namenskega premoženja, ki jih praktično ne namenja za svoje delovanje:

- 40.940 evra denarnih sredstev na računu (z upoštevanim popravkom)⁷⁸
- 265.000 evra kratkoročnih depozitov, vezanih praktično celo leto.

6. 1. 1. Plače in drugi stroški, povezani z delom zaposlenih

Na podlagi Odloka o ustanovitvi JSMG so uprava, strokovno in administrativno osebje delavci občinske uprave Mestne občine Nova Gorica. Dolžnost občin ustanoviteljic je tekoče zagotavljati denarna sredstva za izplačilo plač zaposlenih ter drugih materialnih stroškov, povezanih z delom zaposlenih.⁷⁹

V upravi mestne občine so sistemizirana delovna mesta, na katerih se dela in naloge opravljajo za javni sklad in sicer: višji svetovalec JSMG (100 %), višji svetovalec - računovodja JSMG (100 %), višji svetovalec za pravne zadeve (30 %), poslovni sekretar V - vodja pisarne (10 %) in računovodja V za obračun plač in izstavitve računov (5 %). Skupni stroški za plače, brez morebitnih ostalih stroškov povezanih z delom, so za leto 2010 ocenjeni na 78.047 evra.

Med navedene stroške ni vključen strošek uprave JSMG, ker po pojasnilu v.d. direktorice sklada, naloge na delovnem mestu načelnice Oddelka za finance, katerega zaseda, ne vključujejo opravljanja nalog za JSMG. Direktorica s strani JSMG prejema nagrado (glej poglavje 6. 1. 2. ugotovitev tega poročila).

Celotne stroške plač in drugih stroškov, povezanih z delom zaposlenih krije matična občina, Mestna občina Nova Gorica. V zvezi s tem namreč ni bil vzpostavljen način poslovanja, ki bi zagotavljal, da bi dejanski stroški delovanja JSMG tudi bremenili njegovo poslovanje. Posledično tudi načrtovana sredstva za delo JSMG in realizirani stroški ne izkazujejo pravih in popolnih podatkov in s tem dejanskih obveznosti vseh občin ustanoviteljic iz naslova kritja sredstev za delo JSMG v tem delu.

6. 1. 2. Nagrada uprave

Kot edini strošek dela je v breme JSMG izplačana nagrada uprave. Vršilka dolžnosti direktorice je glede na določila Odloka o ustanovitvi JSMG uslužbenka občinske uprave Mestne občine Nova Gorica, z JSMG pa nima sklenjene pogodbe ampak naloge izvaja na podlagi sklepa o imenovanju.⁸⁰

Mesečno nagrado direktorja JSMG so določili župani občin ustanoviteljic in velja od leta 1999 dalje.⁸¹ Nagrada je določena v višini 10 % plače župana, če funkcijo opravlja neprofesionalno. Tako definiran sklep je nejasen, saj jasno ne določa ali gre pri tem za upoštevanje plače župana matične občine, dvoumno pa je navedeno tudi neprofesionalno opravljanje funkcije, za katerega predvidevam da se nanaša na direktorja JSMG in ne na višino plače, ki bi pripadala županu za neprofesionalno opravljanje funkcije.

⁷⁸ upoštevana razlika med 70.854,83 evra po stanju na računu na dan 31. 12. 2010 in nakazilo sredstev Občine Šempeter Vrtojba na napačen račun v višini 29.915 evra

⁷⁹ 44. člen ZJS in 21, 22 ter 23. člen Odloka o ustanovitvi javnega sklada ob smiselni uporabi omenjenega člena ZJS zaradi napačne navedbe člena Odloka o ustanovitve v zvezi z zagotavljanjem sredstev za delo sklada (20. namesto 21. člen)

⁸⁰ sklep županov občin ustanoviteljic, št. 103-01-12/2002, z dne 23. 5. 2003

⁸¹ sklep županov občin ustanoviteljic, št. 013-4/96-5, z dne 6. 7. 1999

Nagrada direktorja JSMG je ob upoštevanju uvrstitve funkcije župana Mestne občine Nova Gorica v 55 plačni razred⁸² in znižanja na podlagi Zakona o začasnem znižanju plač funkcionarjev v letu 2010 znašala za prvo polletje 377,50 evra in za drugo polletje 379,95 evra. Dejansko je javni sklad direktorju izplačeval nagrado v višini, ki je bila nižja od navedene in sicer od 354,62 evra v januarju, do 365,59 evra od avgusta dalje. Letno je bila nagrada izplačana v višini 4.361,24 evra, strošek skupaj s prispevki pa je znašal 4.621,30 evra.

6. 1. 3. Sejnine in druga povračila članom nadzornega sveta

Člani nadzornega sveta so upravičeni do sejin ter povračila drugih stroškov, skladno z ZJS⁸³ in Uredbo o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih (v nadaljevanju: Uredba vlade),⁸⁴ ki sejnino za javni sklad določa v višini 35 evra.

Nadzorni svet JSMG je v letu 2010 imel eno sejo.⁸⁵ Izplačilo sejin in potnih stroškov temelji na evidenci prisotnih članov nadzornega sveta, zahtevku za izplačilo prevoznih stroškov in je bilo izplačano ob upoštevanju Uredbe vlade.

6. 1. 4. Poslovni prostori in funkcionalni stroški

Občine ustanoviteljice so v Odloku o ustanovitvi JSMG določile, da Mestna občina Nova Gorica zagotavlja opremo in poslovne prostore, potrebne za delovanje JSMG, s tem da so ostale občine ustanoviteljice dolžne zagotavljati sorazmerni del stroškov.

JSMG in Mestna občina Nova Gorica nista sklenila pogodbe o upravljanju ali o uporabi premoženja občine za delovanje JSMG. Obratovalni stroški poslovnih prostorov, ki jih uporablja JSMG bremenijo matično občino, ki omenjene stroške tudi krije v celoti, kar je v nasprotju z določili Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin ter Odlokom o ustanovitvi JSMG.

6. 1. 5. Stroški pisarniškega materiala, storitev in drobnega inventarja

Iz podatka o izkazanih celotnih stroških JSMG za pisarniški material in storitve v višini 29,46 evra, je razvidno, da so tudi stroški za neposredne stroške blaga in storitev za delo javnega sklada (npr. pisarniški material, poština, storitve) bremenili matično občino in ne javnega sklada.

6. 2. Vplačila ustanoviteljic

Odlok o ustanovitvi JSMG⁸⁶ določa, da so občine ustanoviteljice dolžne tekoče zagotavljati sredstva za delo JSMG in sicer četrletno v skladu s finančnim načrtom sklada ter sorazmerno z ugotovljenim namenskim premoženjem posamezne občine ustanoviteljice vpisanim v sodni register.

⁸² Priloga 3 ZSPJS: Uvrstitev funkcij v plačne razrede - upoštevan ZSPJS-L

⁸³ 17. člen

⁸⁴ Uradni list RS, št. 16/2009

⁸⁵ 10. seja, dne 1. 4. 2010

⁸⁶ 23. člen

Občine ustanoviteljice z JSMG niso sklenile pogodb o financiranju njegovega delovanja v letu 2010, sicer pa so občine sredstva nakazovale v višini, določeni v finančnem načrtu JSMG, kar je razvidno tudi iz tabele 1 (glej poglavje 3.3. ugotovitev tega poročila).

Tabela 6: Pregled financiranja sredstev za delo JSMG s strani občin

Občina	sredstva (v evrih)		Delež financiranja	
	nakazila	nakazila + stroški plač	glede na nakazila	nakazila + stroški plač
Občina Nova Gorica	11.010	89.057	27,25	75,18
Občina Brda	6.825	6.825	16,89	5,76
Občina Kanal	8.295	8.295	20,53	7,00
Občina Miren - Kostanjevica	5.460	5.460	13,51	4,61
Občina Renče - Vogrsko	1.570	1.570	3,89	1,33
Občina Šempeter - Vrtojba	7.245	7.245	17,93	6,12
	40.405	118.452	100,00	100,00

Za primerjavo so v spodnji tabeli prikazani deleži namenskega premoženja JSMG, ki pripada posamezni občini. Iz podatkov v obeh tabelah je razvidno, da deleži financiranja delovanja JSMG s strani občin ustanoviteljic niso ustrezni. Poleg tega v zgornji tabeli 6 še niso upoštevana ostala sredstva matične občine, ki jih namenja za kritje obratovalnih stroškov prostorov, pisarniškega materiala in vseh storitev, saj s podatki ne razpolagamo.

Tabela 7: Deleži občin v namenskem premoženju JSMG (v %)

Občina	stanje 1. 1.2010	stanje 31. 12. 2010	poslovni register
Občina Nova Gorica	62,25	61,66	58,30*
Občina Brda	8,38	7,94	7,55
Občina Kanal	7,99	8,45	6,47
Občina Miren - Kostanjevica	8,40	8,54	8,07
Občina Renče - Vogrsko	1,05	1,34	7,92*
Občina Šempeter - Vrtojba	11,93	12,07	11,69
	100,00	100,00	100,00

*zaradi naknadne delitve občine je upoštevano dogovorjeno delitveno razmerje (88,04 % Mestna občina Nova Gorica in 11,96 % Občina Renče - Vogrsko)⁸⁷

⁸⁷ sklep št. I in sklep št. III o delitvi premoženja, Uradni list RS, št. 32/2007 in 80/2011

VI. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE

Na podlagi ugotovitev o poslovanju revidiranega dela poslovanja JSMG so potrebni določeni ukrepi uprave za izboljšanje sistema notranjih kontrol in pravilnosti poslovanja.

Priporočila:

- Uprava JSMG naj v skladu s 100. členom Zakona o javnih financah zagotovi vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema notranjega nadzora javnih financ oz. notranjih kontrol in notranjega revidiranja s tem da:
 - v skladu s 4., 40. in 42 členom Zakona o računovodstvu s pravilnikom uredi vrste in način sestavljanja knjigovodskih listin, odgovornost za njihovo sestavo, gibanje in kontrolo ter hranjenje, naloge in organizacijo računovodstva, pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi ter izvedbo popisa;
 - v skladu z Zakonom o varstvu osebnih podatkov predpiše in zagotovi izvajanje ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov, s katerimi javni sklad razpolaga in jih obdeluje;
 - v skladu s 100. členom ZJF in 47. členom ZJS zagotovi vzpostavitev funkcije notranjega revidiranja;
 - zagotovi pregledovanje in posodobitev vzpostavljenega registra tveganj ter realizacijo predvidenih ukrepov za okrepitev notranjih kontrol v javnem skladu;
 - zagotavlja delovanje vzpostavljenega sistema notranjega nadzora javnih financ;
 - v izjavi notranjega nadzora javnih financ, ki je sestavni del letnega poročila, poda verodostojno oceno stanja notranjega nadzora in poroča o izboljšavah ter pomembnejših tveganjih, ki jih v zadostni meri še ne obvladuje.

Točka ugotovitev: 1. 1. 4., 1. 1. 5., 1. 2. 1., 1. 2. 2. in 1. 2. 3.
- Uprava JSMG naj pristopi k pripravi strateškega načrta oz. poslovne politike javnega sklada ter ga posreduje v sprejem, v letnih poročilih pa poroča o doseganju zastavljenih ciljev.

Točka ugotovitev: 2. 1. in 3. 1.
- Uprava JSMG naj letne finančne načrte pripravi na način in z vsebino kot jo določa 16. člen ZJF in Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter ločeno načrtuje odhodke iz naslova poslovanja z namenskim premoženjem in ostala sredstva za delovanje, kar zahteva 46. člena ZJS.

Točka ugotovitev: 2. 2. in 3. 3.
- Uprava JSMG naj zagotovi, da bo finančni načrt, ki ga sprejme nadzorni svet JSMG, predložen v soglasje občinam ustanoviteljicam in da bodo soglasja tudi dana, saj je le tako finančni načrt formalno veljaven.

Točka ugotovitev: 2. 2.
- Uprava JSMG naj zagotovi, da bodo letna poročila JSMG skladno z zakonsko zahtevo (48. člen ZJS oz. ZJS-1) pregledana s strani pooblaščenega revizorja.

Točka ugotovitev: 3.
- Uprava JSMG naj v poslovnem poročilu poroča o doseganju načrtovanih ciljev in pripravi tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih s predpisano vsebino kot jo določa Navodilo o

pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljnih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

Točka ugotovitev: 3. 1.

- Uprava JSMG naj skupaj z letnim poročilom za posamezno leto pripravi tudi predlog razporeditve presežka prihodkov nad odhodki in ga posreduje v sprejem občinam ustanoviteljicam.

Točka ugotovitev: 4., 4. 1., 6., 6. 1. in 6. 2.

- Pred pripravo morebitnih predlogov razporejanja presežka prihodkov nad odhodki preteklih let je JSMG dolžan ob upoštevanju Odloka o ustanovitvi JSMG ugotoviti višino sredstev, ki bi jih glede na vrednost namenskega premoženja morala kriti posamezna občina ustanoviteljica in v sodelovanju z matično občino tudi višino stroškov JSMG, ki jih je krila Mestna občina Nova Gorica, pa bi jih glede na določila morale zagotavljati vse občine ustanoviteljice. Na ta način bo zagotovljeno spoštovanje Odloka o ustanovitvi in enakost obravnave vseh občin ustanoviteljic glede na zagotovljena dejanska sredstva za delo JSMG in dogovorjene obveznosti v Odloku o ustanovitvi JSMG (23. člen ob smiselni uporabi 44. člena ZJS zaradi napačne navedbe člena odloka o ustanovitvi JSMG v zvezi z zagotavljanjem sredstev za delo sklada, pri čemer predpostavljam, da je v odloku zapisan 20. namesto 21. člen).

Točka ugotovitev: 4., 4. 1., 6., 6. 1. in 6. 2.

- Uprava JSMG naj za dodeljevanje spodbud končnim prejemnikom v soglasju z nadzornim svetom določi merljive kriterije oz. dovolj jasno opredeli način uporabe kvalitativnih meril. Tako določena merila pa je dolžna uprava oz. strokovna komisija, v kolikor bi bila imenovana, upoštevati pri oceni vlog.

Točka ugotovitev: 4. 3. 1. in 4. 3. 2.

- Pri obravnavi vlog prejemnikov spodbud je uprava JSMG dolžna zagotoviti dosledno upoštevanje pogojev, določenih z javnim razpisom. Uprava JSMG pa ima pri tem tudi možnost, da na podlagi izkušenj predlaga spremembo pogojev za prihodnje razpise spodbud.

Točka ugotovitev: 4. 3. 1., 4. 3. 2. in 4. 3. 4.

- V posojilnih pogodbah naj JSMG vključi podlage za sklenitev pogodb, določbo, da je vloga prosilca sestavni del pogodbe in dolžnost posojilojemalca, da v skladu s splošnimi pogoji omogoči nadzor nad porabo sredstev tako, da je vsak čas možna kontrola porabe sredstev ter vpogled v poslovne knjige in listine, ki se nanašajo na porabo dodeljenih sredstev in ogled investicije na terenu.

Točka ugotovitev: 4. 3. 3.

- Uprava JSMG naj z namenom ugotovitve namenske porabe posojil poleg pregleda dokumentacije občasno opravlja tudi ogled investicije na terenu.

Točka ugotovitev: 4. 3. 5.

- Uprava JSMG naj izboljša način vodenja zadev in hranjenja prejetih finančnih zavarovanj.

Točka ugotovitev: 4. 3. 6.

- Uprava JSMG naj z Mestno občino Nova Gorica sklene pogodbo o uporabi prostorov in dogovori način kritja stroškov delovanja JSMG glede na določila odloka o ustanovitvi JSMG, kar naj bo osnova za pripravo finančnega načrta JSMG in financiranje občin.
Točka ugotovitev: 4., 4. 1., 6., 6. 1. in 6. 2.
- Sredstva za delo javnega sklada naj JSMG načrtuje ob upoštevanju dogovorjenih razmerij med občinami glede na vrednost namenskega premoženja in dejanske stroške delovanja JSMG, ki so jih glede na določila Odloka o ustanovitvi JSMG dolžne kriti občine ustanoviteljice.
Točka ugotovitev: 4., 4. 1., 6., 6. 1. in 6. 2.
- JSMG naj zagotovi, da bodo z občinami ustanoviteljicami sklenjene pogodbe o financiranju njegovega delovanja.
Točka ugotovitev: 6. 2.

VII. ZAKLJUČEK

Na podlagi 17. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ in pisnih poročil, predlogov ter priporočil notranjega revizorja so proračunski uporabniki dolžni v roku, ki ni daljši od devetdeset dni, sprejeti program ukrepov za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v poslovanju ali pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju notranjih kontrol.

Notranja revizorka

Simona Krese, preizkušena državna notranja revizorka

