

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO

O POSLOVANJU OBČINE DOMŽALE

V LETU 2001

Številka: 1215-6/2002-17

Ljubljana, 2. julija 2003

1. UVOD

Revizijo poslovanja Občine Domžale, Ljubljanska 69, Domžale (v nadaljevanju: občina) za leto 2001 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2002¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 22. 11. 2002.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o

- izkazih zaključnega računa proračuna občine za leto 2001,
- pravilnosti poslovanja občine v letu 2001.

Revidirali smo bilanco prihodkov in odhodkov, izkaz računa finančnih terjatev in naložb ter izkaz računa financiranja. Pregledali smo tudi obrazložitev podatkov iz bilance stanja. Realizirani proračun občine pa je predstavljal osnovo za revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2001.

Med revizijo in v letu 2001 je bila odgovorna oseba Cveta Zalokar-Oražem, županja Občine Domžale.

¹ Št. 3104-3/01-5 z dne 25. 1. 2002 in 3104-3/01-19 z dne 7. 10. 2002.

² Št. 1215-6/2002-6.

2. REVIZIJA IZKAZOV PRORAČUNA OBČINE ZA LETO 2001

2.1 Obrazložitev revizije

Preizkusili smo pravilnost in popolnost vseh treh izkazov zaključnega računa proračuna občine za leto 2001. Preizkušanje izkazov smo izvajali po skrbno pripravljenih revizijskih programih in na primerno velikih vzorcih vplačil - ta so bila določena z nestatističnimi metodami, in izplačil, določenimi delno s statističnimi in delno z nestatističnimi metodami. V njih smo upoštevali zakonske in druge predpise, ki urejajo evidentiranje in izkazovanje prejemkov in izdatkov proračuna občine.

Osnovna načela, ki so upoštevana v predpisih o izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna občine, so naslednja:

- Prejemki in izdatki morajo biti izkazani v polnem (bruto) znesku, poračunavanje enih z drugimi ni dopustno³.
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se prizna v trenutku vplačila na račun proračuna občine, odhodek pa v trenutku izplačila z računa proračuna občine, ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo.
- Za izkazovanje prejemkov in izdatkov proračuna občine velja, da se proračunsko leto začne in konča s koledarskim letom, razen za izjeme, ki jih določi zakon.

Izkazi proračuna občine so pripravljeni na podlagi Zakona o javnih financah⁴ (v nadaljevanju: ZJF) in Zakona o računovodstvu⁵ (v nadaljevanju: ZR). Način priprave izkazov proračuna občine določa Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁶ (v nadaljevanju: Navodilo).

2.2 Revizijske ugotovitve

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

Iz bilance prihodkov in odhodkov v zaključnem računu proračuna občine za leto 2001 je razvidno, da so prihodki znašali 2.994.025 tisoč tolarjev, odhodki proračuna za leto 2001 pa so bili izkazani v znesku 2.846.176 tisoč tolarjev. V tabeli 1 vidimo, da so prihodki proračuna za leto 2001 večji kot prihodki proračuna za leto 2000. Indeks povečanja v letu 2001 glede na leto 2000 je 111. Odhodki proračuna za leto 2001 so za 5 odstotnih točk večji kot odhodki proračuna za leto 2000.

³ 2. člen Zakona o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01.

⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01.

⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

⁶ Uradni list RS, št. 12/01.

Struktura prihodkov proračuna za leto 2001 je nekoliko drugačna kot struktura prihodkov proračuna za leto 2000. Največji delež v celotnih prihodkih so še vedno davčni prihodki. Nekoliko sta se zmanjšala deleža davčnih in transfernih prihodkov, povečal pa se je delež kapitalskih prihodkov.

Tudi struktura odhodkov proračuna za leto 2001 je nekoliko drugačna kot struktura odhodkov proračuna za leto 2000. Največji delež v celotnih odhodkih še vedno predstavljajo tekoči transferi. Delež tekočih odhodkov se je povečal za 7 odstotkov, za 8 odstotkov pa se je zmanjšal delež investicijskih odhodkov.

Tabela 1: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2000 in 2001

Postavka (1)	Realizacija v letu 2001		Realizacija v letu 2000		Indeks (6)=(2)/(4)*100
	v tisoč tolarjih (2)	v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v odstotkih (5)	
A. Davčni prihodki	2.325.279	78	2.188.145	81	106
B. Nedavčni prihodki	499.691	16	450.374	16	111
C. Kapitalski prihodki	144.480	5	16.584	1	871
D. Prejete donacije	0	/	100	/	/
E. Transferni prihodki	24.575	1	49.479	2	50
F. Vsi prihodki F=A+B+C+D+E	2.994.025	100	2.704.682	100	111
G. Tekoči odhodki	863.846	30	614.299	23	141
H. Tekoči transferi	1.186.917	42	1.104.432	41	107
I. Investicijski odhodki	642.865	23	828.813	31	78
J. Investicijski transferi	152.548	5	149.571	5	102
K. Vsi odhodki K= G+H+I+J	2.846.176	100	2.697.115	100	106
L. Presežek prihodkov nad odhodki L=F-K	147.849	/	7.567	/	1.954

Vira: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Domžale za leto 2000 (Uradni vestnik, št. 4/01), Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Domžale za leto 2001 (Uradni vestnik, št. 9/02).

Pri preveritvi pravilnosti izkazovanja prihodkov in odhodkov smo ugotovili naslednje napake:

2.2.1.1 Napake v izkazovanju prihodkov

Napake, ki so bile ugotovljene pri izkazovanju prihodkov v bilanci prihodkov in odhodkov v zaključnem računu proračuna, so prikazane v tabeli 2. Precenitve in podcenitve so posledica naslednjih dveh napak:

2.2.1.1.a Občina je vrnjene obresti od danih posojil v znesku 672 tisoč tolarjev izkazala med prejetimi vračili danih posojil v izkazu računa finančnih terjatev in naložb in ne med nedavčnimi prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

Zaradi ugotovljene napake so bili v bilanci prihodkov in odhodkov nedavčni prihodki podcenjeni za 672 tisoč tolarjev (povezava s točko 2.2.2.a tega poročila).

2.2.1.1.b Občina je prejeta vračila danih posojil v znesku 996 tisoč tolarjev izkazala med nedavčnimi prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov in ne med prejetimi vračili danih posojil v izkazu računa finančnih terjatev in naložb.

Zaradi ugotovljene napake so bili v bilanci prihodkov in odhodkov nedavčni prihodki precenjeni za 996 tisoč tolarjev (povezava s točko 2.2.2.b tega poročila).

2.2.1.2 Napake v izkazovanju odhodkov

Napake, ki so bile ugotovljene pri izkazovanju odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov v zaključnem računu proračuna, so prikazane v tabeli 2. Precenitve in podcenitve so posledica naslednjih napak:

2.2.1.2.a Pri osmih izplačilih v skupnem znesku 199.564 tisoč tolarjev smo ugotovili, da je občina odhodke za gradnjo prizidka k šoli in telovadnici ter adaptacijo obstoječih prostorov Osnovne šole Preserje pri Radomljah izkazala med tekočimi odhodki in ne med investicijskimi odhodki.

Zaradi ugotovljenih napak so bili v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči odhodki za 199.564 tisoč tolarjev precenjeni, investicijski odhodki pa za prav tak znesek podcenjeni.

2.2.1.2.b Pri treh izplačilih v skupnem znesku 6.667 tisoč tolarjev (dotacija Gasilski zvezi Domžale za nabavo vozila in opreme za požarno dejavnost, dotacija Javnemu komunalnemu podjetju Prodnik d. o. o., Domžale - v nadaljevanju: javno podjetje - za izvedbo gradbenih del pri gradnji ekoloških otokov in dotacija Glasbeni šoli Domžale za sofinanciranje investicijskega vzdrževanja) smo ugotovili, da je občina navedene odhodke izkazala med investicijskimi odhodki in ne med investicijskimi transferi.

Zaradi ugotovljenih napak so bili v bilanci prihodkov in odhodkov investicijski odhodki precenjeni za 6.667 tisoč tolarjev, investicijski transferi pa za prav tak znesek podcenjeni.

2.2.1.2.c Pri dveh izplačilih v skupnem znesku 5.543 tisoč tolarjev (dotacija Nogometnemu klubu Domžale za tekoče vzdrževanje športnih objektov ter dotacija Župnijskemu uradu Dob⁷ za obnovo razmočenih temeljev cerkve v Dobu) smo ugotovili, da je občina navedene odhodke izkazala med tekočimi odhodki in ne med tekočimi transferi.

Zaradi ugotovljenih napak so bili v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči odhodki precenjeni, tekoči transferi pa podcenjeni za 5.543 tisoč tolarjev.

⁷ V skladu z določili aneksa 1 k pogodbi o sofinanciranju obnove razmočenih temeljev cerkve v Dobu je bil znesek 543 tisoč tolarjev nakazan direktno na žiro račun izvajalca del Geotec d. o. o., Ljubljana.

Nepravilno razvrščanje odhodkov, opisanih v točkah 2.2.1.2.a, 2.2.1.2.b, 2.2.1.2.c, ne vpliva na obseg skupno izkazanih odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001. Napake vplivajo na neustrezno predstavitev podatkov in informacij o posamezni vrsti odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov.

2.2.1.2.d Občina je v letu 2001 nakazala javnemu podjetju 9.168 tisoč tolarjev za odplačilo dela petih kreditov, ki jih je javno podjetje najelo pri Ekološko razvojnem skladu Republike Slovenije. Najemnik kreditov je po kreditnih pogodbah javno podjetje, občina pa je porok na podlagi sklepov občinskega sveta⁸.

Občina je odhodke v skupnem znesku 9.168 tisoč tolarjev izkazala med odplačili domačega dolga v izkazu računa financiranja in ne med transfernimi odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

Zaradi ugotovljene napake so bili v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči transferi podcenjeni za 9.168 tisoč tolarjev (povezava z točko 2.2.3.a tega poročila).

Ugotavljamo, da občina predstavljene poslovne dogodke v točkah poročila 2.2.1.1.a, 2.2.1.1.b, 2.2.1.2.a, 2.2.1.2.b, 2.2.1.2.c in 2.2.1.2.d. ni evidentirala v skladu z določili 11. člena ZJF in 5. člena Odredbe o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov uporabnikov enotnega kontnega načrta⁹.

Tabela 2: Napake pri izkazovanju prihodkov in odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov

v tisoč tolarjih					
Postavka (1)	Izkazani znesek (2)	Vsota precenitev (3)	Vsota podcenitev (4)	Saldo napak (5)=(3)+(4)	Potrjeni znesek (6)=(2)+(5)
A. Davčni prihodki	2.325.279	0	0	0	2.325.279
B. Nedavčni prihodki	499.691	(996)	672	(324)	499.367
C. Kapitalski prihodki	144.480	0	0	0	144.480
D. Prejete donacije	0	0	0	0	0
E. Transferni prihodki	24.575	0	0	0	24.575
F. Vsi prihodki F=A+B+C+D+E	2.994.025	(996)	672	(324)	2.993.701
G. Tekoči odhodki	863.846	(205.107)	0	(205.107)	658.739
H. Tekoči transferi	1.186.917	0	14.711	14.711	1.201.628
I. Investicijski odhodki	642.865	(6.667)	199.564	192.897	835.762
J. Investicijski transferi	152.548	0	6.667	6.667	159.215
K. Vsi odhodki K= G+H+I+J	2.846.176	(211.774)	220.942	9.168	2.855.344
L. Presežek prihodkov nad odhodki L=F-K	147.849	210.778	(220.270)	(9.492)	138.357

⁸ Sklep o izdaji garancije v postopku najema posojil Ekološko razvojnega sklada Republike Slovenije (Uradni vestnik št. 1/97) in Sklep o izdaji soglasja k najemu kredita ter o izdaji poročila občine h kreditu Ekološko razvojnega sklada (Uradni vestnik, št. 7/98).

⁹ Uradni list RS, št. 86/99, 110/99.

Iz tabele 2 je razvidno, da so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2001 skupni prihodki precenjeni za 324 tisoč tolarjev, skupni odhodki pa za 9.168 tisoč tolarjev podcenjeni.

Z revizijo potrjeni presežek prihodkov nad odhodki proračuna občine za leto 2001 znaša 138.357 tisoč tolarjev.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je v letu 2002 zaposlila notranjo revizorko, ki podrobneje presoja poslovanje občinske uprave in pomaga pri odpravljanju pomanjkljivosti, ki vplivajo na neustrezno predstavitev podatkov v bilanci prihodkov in odhodkov ter pri vzpostavitvi notranjih računovodskih kontrol, ki zagotavljajo izkazovanje poslovnih dogodkov na ustreznih kontih.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb so v letu 2001 prejemki od vračila danih posojil in prodaje kapitalskih deležev znašali 45.908 tisoč tolarjev. V letih 2000 in 2001 občina ni dajala posojil, niti ni povečevala kapitalskih deležev. Kot je razvidno v tabeli 3, v kateri so prikazani prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2000 in 2001, je bil saldo računa obe leti pozitiven.

Tabela 3: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2000 in 2001

Postavka (1)	Realizacija v letu 2001	Realizacija v letu 2000	Indeks (4)=(2)/(3)*100
	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	
M0. Prejeta vračila danih posojil	45.908	0	/
M1. Prodaja kapitalskih deležev	0	20.779	/
M2. Kupnine od privatizacije	0	0	/
M. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev M=M0+M1+M2	45.908	20.779	221
N. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	/
O. Saldo računa finančnih terjatev in naložb O=M-N	45.908	20.779	221

Vira: Odloka o zaključnem računu proračuna Občine Domžale za leti 2000 in 2001.

Pri preveritvi pravilnosti izkazanih prejemkov in izdatkov v izkazu računa finančnih terjatev in naložb smo ugotovili naslednji napaki:

2.2.2.a Občina je vrnjene obresti od danih posojil v znesku 672 tisoč tolarjev izkazala med prejetimi vračili danih posojil v izkazu računa finančnih terjatev in naložb in ne med nedavčnimi prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

Zaradi ugotovljene napake so bila v izkazu računa finančnih terjatev in naložb prejeta vračila danih posojil precenjena za 672 tisoč tolarjev (povezava s točko 2.2.1.1.a tega poročila).

2.2.2.b Občina je prejeta vračila danih posojil v znesku 996 tisoč tolarjev izkazala med nedavčnimi prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov in ne med prejetimi vračili danih posojil v izkazu računa finančnih terjatev in naložb.

Zaradi ugotovljene napake so bila v izkazu računa finančnih terjatev in naložb prejeta vračila danih posojil za 996 tisoč tolarjev podcenjena (povezava s točko 2.2.1.1.b tega poročila).

Tabela 4: Napaki pri izkazovanju prejemkov v računu finančnih terjatev in naložb

v tisoč tolarjih					
Postavka	Izkazani znesek	Vsota precenitev	Vsota podcenitev	Saldo napak	Potrjeni znesek
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+4)	(6)=(2)+(5)
M. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	45.908	(672)	996	324	46.232
N. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	0	0	0
O. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	45.908	(672)	996	324	46.232
O=M-N					

V tabeli 4 je predstavljen povzetek napak pri izkazovanju prejemkov v izkazu računa finančnih terjatev in naložb proračuna občine za leto 2001. Z revizijo potrjeni saldo računa finančnih terjatev in naložb je 46.232 tisoč tolarjev.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je za leto 2002 preverila pravilnost izkazovanja prejetih vračil danih posojil in prejetih obresti za dana posojila in zagotavlja, da so le-ta pravilno izkazana.

2.2.3 Račun financiranja

Iz računa financiranja za leto 2001 je razvidno, da se je občina v letu 2001 zadolžila za 61.442 tisoč tolarjev in v letu 2000 za 48.600 tisoč tolarjev. Odplačila dolga so bila za leto 2001 izkazana v znesku 37.035 tisoč tolarjev, za leto 2000 pa v znesku 35.786 tisoč tolarjev. V tabeli 5 so prejemki in izdatki računa financiranja za leto 2001 primerjani s prejemki in izdatki za leto 2000. Zadolževanje se je v letu 2001 glede na leto 2000 povečalo za 26,4 odstotka, odplačila dolga pa za 3 odstotke. Neto zadolževanje je v letu 2001 znašalo 24.407 tisoč tolarjev, v letu 2000 pa 12.814 tisoč tolarjev.

Tabela 5: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2000 in 2001

Postavka (1)	Realizacija v letu 2001	Realizacija v letu 2000	Indeks (4)=(2)/(3)*100
	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	
P0. Domače zadolževanje	61.442	48.600	126
P1. Zadolževanje v tujini	0	0	/
P. Zadolževanje P=PO+P1	61.442	48.600	126
Q0. Odplačila domačega dolga	37.035	35.786	103
Q1. Odplačila dolga v tujino	0	0	/
Q. Odplačila dolga Q=Q0+Q1	37.035	35.786	103
R. Neto zadolževanje R=P-Q	24.407	12.814	190

Vira: Odloka o zaključnem računu proračuna Občine Domžale za leti 2000 in 2001.

Pri preveritvi pravilnosti izkazanih prejemkov in izdatkov v izkazu računa financiranja smo ugotovili naslednjo napako:

2.2.3.a Občina je v letu 2001 nakazala javnemu podjetju 9.168 tisoč tolarjev za odplačilo dela petih kreditov, ki jih je javno podjetje najelo pri Ekološko razvojnem skladu Republike Slovenije. Najemnik kreditov je po kreditnih pogodbah javno podjetje, občina pa je porok na podlagi sklepov občinskega sveta.

Občina je nakazilo sredstev javnemu podjetju, ki kredit odplačuje, v skupnem znesku 9.168 tisoč tolarjev, izkazala med odplačili domačega dolga v izkazu računa financiranja in ne med transfornimi odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

Zaradi ugotovljene napake so bila v izkazu računa financiranja precenjena odplačila domačega dolga v znesku 9.168 tisoč tolarjev (povezava s točko 2.2.1.2.d tega poročila).

Občina v bilanci stanja na dan 31. 12. 2001 danih poroštev javnemu podjetju ni imela evidentiranih (izvenbilančno)¹⁰.

¹⁰ Kršitev 67. člena Pravilnika.

Tabela 6: Napaka pri izkazovanju izdatkov v računu financiranja

v tisoč tolarjih

Postavka (1)	Izkazani znesek (2)	Vsota precenitev (3)	Vsota podcenitev (4)	Saldo napak (5)=(3)+4)	Potrjeni znesek (6)=(2)+(5)
P0. Domače zadolževanje	61.442	0	0	0	61.442
P1. Zadolževanje v tujini	0	0	0	0	0
P. Zadolževanje P=P0+P1	61.442	0	0	0	61.442
Q0. Odplačila domačega dolga	37.035	(9.168)	0	(9.168)	27.867
Q1. Odplačila dolga v tujino	0	0	0	0	0
Q. Odplačila dolga Q=Q0+Q1	37.035	(9.168)	0	(9.168)	27.867
R. Neto zadolževanje R=P-Q	24.407	9.168	0	9.168	33.575

V tabeli 6 je predstavljen povzetek napak pri izkazovanju izdatkov v izkazu računa financiranja za leto 2001. Z revizijo potrjeno neto zadolževanje za leto 2001 znaša 33.575 tisoč tolarjev.

Pojasnila in sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je pisno pojasnila, da je javno podjetje v letih 1997 in 1998 pri Ekološko razvojnem skladu Republike Slovenije najelo pet kreditov za gradnjo vodovoda, ki je last občine, in je bil dan v upravljanje javnemu podjetju. Odločitev o najetju kreditov, izdaji poročev in plačevanju anuitet je sprejel občinski svet. Ker se izdana poročstva po ZJF štejejo v obseg možnega zadolževanja občin in ker je občina plačevala anuitete, je plačila izkazala v računu financiranja. Z rebalansom za leto 2003 bo občina prerazporedila sredstva za plačilo anuitet iz računa financiranja v bilanco prihodkov in odhodkov. Ustrezno bo evidentirala tudi izdana poročstva za najem kreditov.

2.2.4 Obrazložitev podatkov iz bilance stanja

Sestavni del zaključnega računa proračuna občine je tudi obrazložitev nekaterih podatkov iz bilance stanja. Obrazložitev nekaterih podatkov iz bilance stanja je v zaključnem računu proračuna občine nadomestek za celotno bilanco, saj bilanca stanja ni obvezna sestavina zaključnega računa proračuna občine. V bilanci stanja na dan 31. 12. 2001 je bila izkazana aktiva v znesku 15.568.908 tisoč tolarjev.

Ugotovljene so bile naslednja napaka in naslednje pomanjkljivosti:

V obrazložitvi zaključnega računa proračuna za leto 2001 je občina napačno obrazložila podatke iz bilance stanja, in sicer je druge kratkoročne terjatve obrazložila v znesku 11.200 tisoč tolarjev namesto v znesku 15.652 tisoč tolarjev (podcenjeno za 4.452 tisoč tolarjev).

Poleg tega v obrazložitvi zaključnega računa za leto 2001 ni navedla podatkov o

- dolgoročno danih posojilih v znesku 261.816 tisoč tolarjev z navedbo večjih prejemnikov teh sredstev,
- drugih kratkoročnih obveznostih iz poslovanja v znesku 1.361 tisoč tolarjev in
- denarnih sredstev na računu sredstev solidarnosti v znesku 2.788 tisoč tolarjev.

Obrazložitev podatkov iz bilance stanja je po naši oceni zaradi zgoraj navedene napake in pomanjkljivosti nezadostna in neustrezna. Občina ni dosledno upoštevala zahtev 12. člena Navodila, ki zahteva, da obrazložitev bilance stanja zajema podatke o: stanju sredstev na računih proračuna, terjatvah iz dolgoročnih naložb in posojil, z navedbo večjih prejemnikov teh sredstev, povečanju ali zmanjšanju lastnih opredmetenih osnovnih sredstev, terjatvah za sredstva, dana v upravljanje, z navedbo večjih prejemnikov teh sredstev, ter neplačanih terjatvah in obveznostih iz leta poprej.

Pojasnila in ukrepi odgovornih oseb

Občina pripravlja gradivo za zaključni račun proračuna za leto 2002, v sklopu katerega bo tudi podrobna obrazložitev podatkov iz bilance stanja, kot zahteva 12. člen Navodila.

3. REVIZIJA PRAVILNOSTI POSLOVANJA OBČINE V LETU 2001

3.1 Obrazložitev revizije

Pravilnost poslovanja občine v letu 2001 smo revidirali tako, da smo za revizijsko preizkušanje oblikovali štiri segmente:

- spremembe proračuna občine (realizacija proračuna občine),
- prihodki občine,
- odhodki občine, ki zajemajo plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje, tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere,
- zadolževanje.

Pri segmentu prihodkov in segmentu odhodkov so bile enote revizijskega preizkušanja vplačila v proračun občine in izplačila iz proračuna občine. Preizkušali smo njihovo skladnost z ustreznimi predpisi. V revizijskem programu za preizkus posameznega vplačila oziroma izplačila je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom oziroma izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo oziroma izplačilo šteli za nepravilno.

Sestavili smo podrobne revizijske programe, ki smo jih uporabili na primerno velikih vzorcih vplačil in izplačil. Vzorec za preveritev prihodkov ter zadolževanja občine smo določili z nestatističnimi metodami. Vzorec za preveritev odhodkov smo določili po statistični metodi MUS¹¹.

¹¹ MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje po denarnih enotah).

3.2 Revizijske ugotovitve

3.2.1 Spremembe proračuna občine

3.2.1.1 Informacije o sprejemanju in veljavnosti proračunskih aktov

Proračun za leto 2001 je bil sprejet 7. 3. 2001 (veljaven od 16. 3. 2001). V letu 2001 so bile sprejete tri spremembe (rebalansi) proračuna. Z zadnjo spremembo (veljavnost od 25. 12. 2001) so se načrtovani prihodki zmanjšali za 10,8 odstotka, načrtovani odhodki pa za 9,1 odstotka. Zaključni račun za leto 2001 je bil sprejet 29. 5. 2002.

Prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki proračuna za leto 2001 so prikazani v tabeli 7.

Tabela 7: Prihodki/prejemki in odhodki/izdatki proračuna za leto 2001

v tisoč tolarjih

Akt o poslovanju	Proračun 2001		Rebalans proračuna III 2001		Zaključni račun 2001	
	Prihodki/ Prejemki	Odhodki/ Izdatki	Prihodki/ Prejemki	Odhodki/ Izdatki	Prihodki/ Prejemki	Odhodki/ Izdatki
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
A) Bilanca prihodkov in odhodkov	3.319.323	3.989.670	2.949.782	3.624.329	2.994.025	2.846.176
B) Račun finančnih terjatev in naložb	45.000	0	45.000	0	45.908	0
C) Račun financiranja	61.347	56.000	61.347	51.800	61.442	37.035
SKUPAJ	3.425.670	4.045.670	3.056.129	3.676.129	3.101.375	2.883.211

Viri: Odlok o izvrševanju proračuna Občine Domžale (Uradni vestnik, št. 2/01), Sklep o sprejemu sprememb proračuna Občine Domžale za leto 2001 (Uradni vestnik, št. 13/01), Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Domžale za leto 2001.

3.2.1.2 Spremembe proračuna občine za leto 2001

Spremembe proračuna občine za leto 2001 so v zgoščeni obliki predstavljene v tabeli 8.

Tabela 8: Spremembe proračuna občine za leto 2001

v tisoč tolarjih

Konto	Postavka	Proračun	Veljavni proračun	Realizacija	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)*100
A	Bilanca prihodkov in odhodkov				
40-43	Tekoči odhodki in transferi, investicijski odhodki in transferi	3.989.670	3.624.329	2.846.176	78
	Odhodki skupaj	3.989.670	3.624.329	2.846.176	78
B	Izkaz računa finančnih terjatev in naložb				
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	0	/
	Izdatki skupaj	0	0	0	/
C	Izkaz računa financiranja	0	0	0	/
55	Odplačila dolga	56.000	51.800	37.035	71
	Izdatki skupaj	56.000	51.800	37.035	71
A+B+C	SKUPAJ	4.045.670	3.676.129	2.883.211	78

Viri: Odlok o izvrševanju proračuna Občine Domžale, Sklep o sprejemu sprememb proračuna Občine Domžale za leto 2001, Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Domžale za leto 2001.

V bilanci prihodkov in odhodkov so bili v letu 2001 odhodki načrtovani v znesku 3.624.329 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 2.846.176 tisoč tolarjev, kar je 21 odstotkov manj od načrtovanih. V izkazu računa finančnih terjatev in naložb izdatki niso bili načrtovani in tudi ne realizirani. V izkazu računa financiranja so bili izdatki načrtovani v znesku 51.800 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 37.035 tisoč tolarjev, kar je 29 odstotkov manj od načrtovanih.

Po določilih 9. člena Odloka o izvrševanju proračuna Občine Domžale za leto 2001 je imela županja pooblastilo za prerazporejanje proračunskih sredstev med posameznimi konti.

Opravljen je bila primerjava med sprejetimi (veljavni proračun) in porabljenimi proračunskimi sredstvi proračunskih postavk iz zaključnega računa za leto 2001, da bi se ugotovilo, ali so spremembe proračuna občine v skladu z ZJF in odlokom o proračunu.

Ugotovili smo, da se je prerazporejanje sredstev, ki je bilo v skladu z 9. členom odloka o proračunu, izvajalo brez ustreznih dokumentov (sklepov o prerazporeditvi).

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je med revizijo predložila 'Sklep o prerazporeditvi proračunskih sredstev med proračunskimi postavkami v okviru posameznega segmenta proračunske porabe' z dne 20. 6. 2002, iz katerega je razvidno, da je v letu 2002 županja prerazporejala proračunska sredstva na podlagi ustreznih dokumentov.

3.2.2 Prihodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazala prihodke v znesku 2.994.025 tisoč tolarjev.

Preverili smo kapitalske prihodke in prihodke od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

3.2.2.1 Kapitalski prihodki

Kapitalski prihodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2001 izkazani v znesku 144.480 tisoč tolarjev in predstavljajo 4,8 odstotka vseh izkazanih prihodkov občine.

Preverili smo postopke prodaje stavbnih zemljišč v skupnem znesku 107.739 tisoč tolarjev oziroma 74,6 odstotka vseh izkazanih kapitalskih prihodkov.

Ugotovili smo, da je občina 14. 6. 2001 prodala stavbno zemljišče v skupni vrednosti 2.263 tisoč tolarjev, ne da bi bila prodaja omenjenega zemljišča med prodajo vključena v program prodaje premoženja občine¹².

Občinski svet je 11. 7. 2001 sprejel rebalans proračuna za leto 2001¹³, katerega sestavni del je dopolnjen program prodaje zemljišč v letu 2001, ki vključuje tudi zgoraj omenjeno stavbno zemljišče, prodano 14. 6. 2001.

3.2.2.2 Prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2001 izkazani v znesku 271.749 tisoč tolarjev in predstavljajo 9,1 odstotka vseh izkazanih prihodkov občine.

S preizkušanjem smo potrdili pravilnost zaračunavanja prihodkov od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za leto 2001.

3.2.3 Odhodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazala odhodke v znesku 2.846.176 tisoč tolarjev.

Preverili smo plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje, delne tekoče odhodke¹⁴ in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere.

¹² Kršitev 13. člena ZJF.

¹³ Uradni vestnik, št. 7/01.

¹⁴ Tekoče odhodke brez plač in drugih izdatkov za zaposlene in funkcionarje.

V zgoščeni obliki so navedeni odhodki predstavljeni v tabeli 9.

Tabela 9: Odhodki občine za leto 2001

v tisočih tolarjih				
Odhodki	Proračun 2001	Veljavni proračun 2001	Zaključni račun 2001 (realizacija)	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)*100
Plače in drugi izdatki za zaposlene in funkcionarje	254.500	257.200	256.274	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.430.952	1.925.723	1.250.437	65
Tekoči in investicijski transferi	1.304.218	1.441.406	1.339.465	93
Vsi odhodki	3.989.670	3.624.329	2.846.176	78

Vira: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Domžale za leto 2001, Odlok o izvrševanju proračuna Občine Domžale.

3.2.3.1 Plače in drugi izdatki za zaposlene in funkcionarje

Plače in drugi izdatki za zaposlene in funkcionarje so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 256.274 tisoč tolarjev in predstavljajo 9 odstotkov vseh izkazanih odhodkov občine. Z obsegom preizkušanja smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi:

3.2.3.1.a Neizpolnjevanje pogojev za razporeditev delavcev na delovno mesto

Pri preveritvi pogojev za razporeditev delavcev na delovno mesto smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- v petih primerih so bili na delovna mesta razporejeni delavci z neustrezno izobrazbo,
- v treh primerih so bili na delovna mesta razporejeni delavci z neustreznimi delovnimi izkušnjami.

Razporeditev na delovno mesto, ne da bi bili izpolnjeni pogoji za razporeditev, pomeni kršitev 3. in 4. člena Zakona o delavcih v državnih organih¹⁵.

Delavcem, ki niso izpolnjevali pogojev za razporeditev na delovno mesto, je občina za november 2001 izplačala plače v skupnem znesku 1.960 tisoč tolarjev, v celem letu 2001 pa v skupnem znesku 15.584 tisoč tolarjev.

Pojasnila in sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je enega delavca, ki ni imel ustrezne izobrazbe za zasedbo delovnega mesta, 14. 11. 2002 že prerazporedila na ustrezno delovno mesto. Z enim delavcem bo občina v letu 2003 sklenila

¹⁵ Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91, 4/93, 70/97, 38/99.

pogodbo o izobraževanju, trije delavci pa bodo prerazporejeni na ustrezna delovna mesta na podlagi Pravilnika o spremembah pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Domžale, ki ga je sprejela županja 4. 4. 2003¹⁶. Ena delavka, ki ni izpolnjevala pogoja zahtevanih delovnih izkušenj za zasedbo delovnega mesta, ni več zaposlena v upravi, dva delavca pa bosta navedeni pogoj izpolnila v letu 2003.

3.2.3.1.b Nepravilen obračun dodatka za delovno dobo

Pri preveritvi načina obračuna plač za november 2001 je bilo ugotovljeno, da je občina dodatek za delovno dobo obračunavala od osnovne plače, povečane za dodatke.

Obračun dodatka za delovno dobo od osnovne plače, povečane za dodatke, je v nasprotju z drugim odstavkom 20. člena Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti¹⁷ in 6. členom Pravilnika o plačah in drugih prejemkih delavcev v občinski upravi Občine Domžale¹⁸, ki določata, da je osnova za obračun dodatkov osnovna plača zaposlenega.

Občina je za november izplačala delavcem previsoke dodatke za delovno dobo v skupnem znesku 410 tisoč tolarjev¹⁹, torej znaša nepravilnost na letni ravni 4.920 tisoč tolarjev²⁰.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je začela spreminjati računalniški program za plače v delu, ki se nanaša na izračun dodatka za delovno dobo. Pri izplačilu plač za junij 2003 bo dodatek za delovno dobo obračunan in izplačan od pravilne osnove.

3.2.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Delni tekoči in investicijski odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 1.250.437 tisoč tolarjev in predstavljajo 44 odstotkov vseh izvršenih odhodkov občine.

Z obsegom preizkušanja smo ugotovili naslednjo pomanjkljivost:

3.2.3.2.a Na enem izplačilu tekočih odhodkov v znesku 8.075 tisoč tolarjev smo ugotovili, da je občina oddala dela rednega vzdrževanja občinskih cest za julij 2001 družbi Grasto d. o. o., Domžale (izvajalec izbran po postopku javnega naročanja) v nasprotju z določili 17. člena Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Domžale²¹ ter 26. in 64. člena Odloka o občinskih cestah²², ki določajo, da se redno vzdrževanje občinskih cest zagotavlja s podelitvijo koncesije.

¹⁶ Št. 09400-6/01.

¹⁷ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96.

¹⁸ Št. 14100-1/99-30 z dne 18. 12. 1998, 24. 10. 2001 in 28. 11. 2001.

¹⁹ Razlika nezakonito izplačanega dodatka je zmanjšana za 34 tisoč tolarjev, ker je že vključena v znesku nepravilnosti v točki 3.2.3.1.a.

²⁰ 410 tisoč tolarjev x 12 = 4.920 tisoč tolarjev.

²¹ Uradni vestnik, št. 9/96.

²² Uradni vestnik, št. 8/99.

Pojasnila odgovornih oseb

Občina je pisno pojasnila, da je v oktobru 1999 pripravila občinskemu svetu v sprejem predlog Odloka o pogojih, postopkih in merilih za podelitev koncesije na področju opravljanja gospodarske javne službe 'urejanje in vzdrževanje občinskih cest' - prva obravnava. Odbor za gospodarske javne službe je predlagal, da se v prehodnem obdobju dveh let, ko bi se navedeni odlok moral sprejeti, pristopi k pripravi izboljšave kratkoročne pogodbe z izvajalcem del v dolgoročno, s samim sprejetjem odloka pa naj se ne hiti. Na podlagi predloga Odbora za gospodarske javne službe je bila navedena točka umaknjena z dnevnega reda seje občinskega sveta. Občina pristopa k celoviti ureditvi cestne problematike. Pripravlja nov odlok o občinskih cestah, s katerim bo uredila vzdrževanje občinskih cest s koncesijo.

3.2.3.3 Tekoči in investicijski transferi

Tekoči in investicijski transferi so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 1.339.465 tisoč tolarjev in predstavljajo 47 odstotkov vseh izkazanih odhodkov občine.

Z obsegom preizkušanja smo odkrili naslednjo neskladnost s predpisi:

3.2.3.3.a Subvencija je bila nepravilno dodeljena

Ugotovili smo, da je bila subvencija za kmetijstvo v znesku 1.132 tisoč tolarjev (sofinanciranje agromelioracijskih del in urejanja dovoznih poti na polja za leto 2000) izplačana za 132 tisoč tolarjev nad dovoljenim zneskom 1.000 tisoč tolarjev, določenim v 6. členu Pravilnika o porabi in dodeljevanju proračunskih sredstev za pospeševanje razvoja kmetijstva v Občini Domžale²³.

Pojasnila odgovornih oseb

Občina je v letu 2002 sprejela nov Pravilnik o porabi in dodeljevanju proračunskih sredstev za pospeševanje razvoja kmetijstva v Občini Domžale, ki ga dosledno upošteva pri dodeljevanju subvencij.

3.2.4 Zadolževanje

Občina se je v letu 2001 dolgoročno zadolžila v znesku 61.442 tisoč tolarjev in odplačala dolg v znesku 27.867 tisoč tolarjev.

Z obsegom preizkušanja nismo odkrili neskladnosti z določbo Zakona o financiranju občin glede dovoljenega zneska odplačila dolga in obresti²⁴.

²³ Uradni vestnik, št. 7/00.

²⁴ Uradni list RS, od št. 80/94 do št. 89/99.

4. MNENJE

Revidirali smo

- izkaze proračuna občine za leto 2001 z obrazložitvijo podatkov iz bilance stanja,
- pravilnost poslovanja občine v letu 2001.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij²⁵. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojanje podatkov o poslovanju občine ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Pridobili smo ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja. Menimo, da nam pridobljeni podatki omogočajo, da podamo mnenje o izkazih zaključnega računa proračuna občine za leto 2001 in o pravilnosti poslovanja občine v letu 2001.

4.1 Mnenje o izkazih zaključnega računa proračuna Občine Domžale za leto 2001

Po našem mnenju v revidiranih izkazih proračuna Občine Domžale za leto 2001 (bilanca prihodkov in odhodkov, izkaz računa finančnih terjatev in naložb, izkaz računa financiranja) ni pomembno napačnih navedb. Lahko se šteje, da prikazujejo pravilno (to je v skladu z ZJF, ZR in relevantnimi podzakonskimi predpisi, ki so bili izdani na podlagi prvega ali drugega zakona) prejemke in izdatke proračuna občine za leto 2001 (*pozitivno mnenje*).

Ne da bi izrekli pridržek o izkazih zaključnega računa proračuna občine za leto 2001, opozarjamo na dejstvo, da je občina evidentirala in izkazala prejeta vračila danih posojil v znesku 996 tisoč tolarjev v bilanci prihodkov in odhodkov namesto v izkazu računa finančnih terjatev in naložb (točka 2.2.2.b), vrnjene obresti od danih posojil v znesku 672 tisoč tolarjev v izkazu računa finančnih terjatev in naložb namesto v bilanci prihodkov in odhodkov (točka 2.2.2.a) in transferne odhodke v znesku 9.168 tisoč tolarjev javnemu podjetju, ki je najemnik petih kreditov, občina pa porok, v izkazu računa financiranja namesto v bilanci prihodkov in odhodkov (točka 2.2.3.a). Opozarjamo tudi na nepopolno obrazložitev podatkov iz bilance stanja (točka 2.2.4).

4.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja Občine Domžale v letu 2001

Razen v primerih, ko je

- razporedila pet delavcev na delovna mesta, za katera ne izpolnjujejo pogojev glede izobrazbe, in tri delavce na delovna mesta, za katere ne izpolnjujejo pogojev glede delovnih izkušenj (točka 3.2.3.1.a), delavcem občinske uprave obračunala in izplačala dodatek za delovno dobo od nepravilne osnove v skupnem znesku 4.920 tisoč tolarjev (točka 3.2.3.1.b),

²⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

- dodelila subvencijo za kmetijstvo v znesku 132 tisoč tolarjev nad z internim aktom dovoljenim zneskom (točka 3.2.3.3.a),

je Občina Domžale v letu 2001 po našem mnenju poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Odzivno poročilo

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1).

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Dr. Vojko A. Antončič,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Občina Domžale;
2. Državni zbor Republike Slovenije;
3. arhiv, tu.