

Na podlagi prvega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95) izdaja pristojna članica računskega sodišča naslednje predhodno

POROČILO

**o reviziji poslovanja OBČINE BREZOVICA
za obdobje 1996–2000, s poudarkom na letu 1999**



Številka: 1215-12/00-16

Ljubljana, 25. januar 2001



KAZALO

MNENJE	4
PRIPOROČILA	5
PREDSTAVITEV OBČINE	7
1..OSNOVNE INFORMACIJE O OBČINI	7
2 SPREJEMANJE IN VELJAVNOST PRORAČUNSKIH PREDPISOV	9
UGOTOVITVE	10
1 UPOŠTEVANJE PRORAČUNA	10
1.1 <i>Pravna podlaga</i>	10
1.2 <i>Upoštevanje proračuna za leta 1996–1999</i>	11
1.3 <i>Upoštevanje proračuna za leto 2000</i>	12
2 PREJEMKI.....	12
2.1 <i>Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča</i>	12
2.2 <i>Prejemki od najemnin</i>	13
3 IZDATKI	13
3.1 <i>Izdatki za delo</i>	13
3.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev	14
3.1.1.1 Dodatek za delovno dobo	14
3.1.1.2 Del plače za delovno uspešnost	14
3.1.1.3 Izdatki za sejnine župana	14
3.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave	15
3.1.2.1 Zasedba delovnih mest	15
3.1.2.2 Izdatki za plačo tajnika	15
3.1.2.3 Del plače za delovno uspešnost	16
3.1.2.4 Dodatki za strokovno–tehnične in upravne delavce	16
3.1.2.5 Izdatki za sejnine delavcev	16
3.1.3 Izdatki za vrednostne bone in blago	16
3.1.4 Zbirni pregled ugotovitev	17
3.1.4.1 Izdatki za plače funkcionarjev	17
3.1.4.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave	17
3.1.4.3 Izdatki za vrednostne bone in blago	18
3.2 <i>Izdatki za investicije</i>	18
3.2.1 Prizidek Osnovne šole Brezovica – dozidava in adaptacija ter oprema	18
3.2.2 Ureditev ceste Brezovica – Vrhnika	21
3.2.3 Zaščitna ograja okoli igrišča pri Podružnični šoli Rakitna	22
3.2.4 Zbirni pregled ugotovitev	23
3.3 <i>Izdatki za delovanje političnih strank</i>	24
4 NAMENSKE SUBVENCije	24
5 SREDSTVA IN VIRI SREDSTEV	25
5.1 <i>Redni letni popis (inventura)</i>	25
5.2 <i>Sredstva rezerv</i>	25
5.3 <i>Zadolževanje</i>	25
5.3.1 Dolgoročno zadolževanje	25
5.3.2 Kratkoročno zadolževanje	26
DODATEK	28
RAZLAGA NEKATERIH UPORABLJENIH POJMOV	28



UPORABLJENE KRATICE

ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZDDO	Zakon o delavcih v državnih organih
ZFDO	Zakon o funkcionarjih v državnih organih
ZRPJZ	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZPoIS	Zakon o političnih strankah
DURS	Davčni urad Republike Slovenije

VSEBINA POSAMEZNIH DELOV POROČILA

V Mnenju so zgoščeno prikazana materialno pomembna razkritja revizije. Izpostavljene so nepravilnosti, ugotovljena pravilna stanja pa niso navedena.

V Priporočilih so navedeni le najpomembnejši predlogi.

Predstavitev občine je uvrščena pred Ugotovitve z namenom, da se bralec seznaní s temeljnimi podatki o okolju revizije.

V Ugotovitvah je podroben prikaz revizijskih razkritij in priporočil. Za lažje povezovanje med zgoščenimi informacijami, prikazanimi v Mnenju, in podrobnimi podatki in informacijami v Ugotovitvah, si lahko bralec pomaga s kazalom na prejšnji strani.

Dodatek vsebuje razlago nekaterih pojmov.



PODATKI O REVIZIJI

Revizija poslovanja Občine Brezovica za obdobje 1996–2000, s poudarkom na letu 1999, je bila uvrščena v program dela računskega sodišča za leto 2000.

Na sedežu občine se je preverjanje pričelo 10.7.2000. Z vmesnimi prekinitvami je bilo zaključeno 20.10.2000 (sklep št. 1215–12/00–3 z dne 21.6.2000 in aneks k sklepu št. 1215–12/00–6 z dne 27.7.2000).

Cvetka Černigoj, vodja revizije, je sestavila protokol o reviziji št. 1215-12/00-11 z dne 15.1.2001, ki je skupaj z revizijsko dokumentacijo podlaga za predhodno poročilo o reviziji (v nadaljevanju poročilo).

Zaključni pogovor računskega sodišča z odgovornimi osebami občine je bil opravljen 21.12.2000 na sedežu Občine Brezovica.

Manjših nepravilnosti, ki jih je občinska uprava odpravila med revizijo, v poročilu ne navajamo.

Revizija je bila opravljena v obsegu oziroma na primerih, opredeljenih v posameznem delu poročila. Od občinske uprave se pričakuje, da bo na podlagi spoznanj in ugotovitev revizije odpravila nepravilnosti in slabosti tudi na tistih področjih in primerih, ki v preveritev niso bili vključeni.

MNENJE

Občina Brezovica pri poslovanju ni dosledno upoštevala veljavnih predpisov.

Pomembna razkritja revizije so:

1. Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna

Župan je pri izvrševanju proračuna za leta 1996–1999 presegal pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupen znesek prekoračitev po namenih znaša 75,7 mio SIT za leto 1996, 30,1 mio SIT za leto 1997, 14,7 mio SIT za leto 1998 in 6 mio SIT za leto 1999.

Pri vseh treh investicijah, ki so bile izbrane za preveritev, je bilo ugotovljeno, da so bile prevzete obveznosti višje od dovoljenih zneskov, določenih z veljavnim proračunom. Skupno znaša preseganje te vrste 181 mio SIT, kar je skoraj tri četrtine (72%) v preveritev vključenih investicijskih izdatkov (252,1 mio SIT).

2. Dolgoročno zadolževanje

Občina se je v letu 1998 dolgoročno zadolžila v znesku 80 mio SIT, čeprav ni imela urejenih premoženjskopравnih razmerij med novonastalimi občinami. Teža nepravilnosti je toliko večja, ker je višina zadolžitve v letu 1998 za 44,2 mio SIT oz. za 123%, odplačila glavnice in obresti pa v letu 1999 za 43 mio SIT oz. za 137% preseгла zakonsko dovoljeno višino.



3. Oddaja investicijskih del v nasprotju z veljavnimi razpisi

Z neposredno pogodbo brez javnega razpisa so bila oddana investicijska dela za del dveh investicij. Skupni znesek nepravilno oddanih del je 37,2 mio SIT, kar je 15% v preveritev vključenih investicijskih izdatkov (252,1 mio SIT).

4. Nezakoniti izdatki za delo

Za obdobje 1.1.1996–30.6.2000 so znašali nezakoniti izdatki za plačo župana 1.410 tisoč SIT, od tega se 324 tisoč SIT nanaša na dodatek za delovno dobo, 457 tisoč SIT na del plače za delovno uspešnost in 629 tisoč SIT na sejnine.

Ocenili smo, da bi ob doslednem upoštevanju predpisov v obdobju 1996–2000 povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev občinske uprave lahko znašal 2.342 tisoč SIT letno.

V obdobju 1996–1998 znašajo nezakoniti izdatki za vrednostne bone in blago za župana 220 tisoč SIT in za delavce občinske uprave 821 tisoč SIT. Gre za prikrito povečevanje izdatkov za delo. S tem je župan presegel pristojnosti in občini v obdobju 1996–1998 povzročil škodo v višini 1.041 tisoč SIT.

Župan in občinska uprava so med revizijo pristopili k odpravi ugotovljenih nepravilnosti. Na podlagi pisnih izjav prejemnikov se občini sredstva delno obročno vračajo. Do 15.1.2001 je bilo vrnjenih 796 tisoč SIT.

5. Druga področja, vključena v revizijo

Na drugih področjih, vključenih v revizijo, pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene oziroma je občina med revizijo nepravilnosti že odpravila ali pa je pristopila k odpravljanju.

PRIPOROČILA

Izpostavljamo samo najpomembnejša priporočila:

1. Ocenjujemo, da obstoječa delitev občine na pet krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe ni najbolj ustrezna. Manjše število pravnih oseb in ustrezna organizacija dela v okviru občinske uprave bi posledično zmanjšali administrativne stroške občine, hkrati pa bi bistveno pripomogli k učinkovitemu nadziranju porabe javnih sredstev. Smotrno samonadziranje poslovanja občine je eno od pomembnih orodij za uspešno doseganje ciljev sodobnih lokalnih skupnosti.
2. Županu predlagamo, da v okviru pristojnosti prerazporeja sredstva znotraj področja veljavnega proračuna z odredbo za prerazporeditev sredstev (virman proračuna). Pri tem mora upoštevati, da ostane skupni znesek področja nespremenjen. Iz odredb morata biti razvidni najmanj postavka, ki se povečuje, in postavka, ki se za enak znesek znižuje. S tem je doseženo načelo formalnega proračunskega ravnotežja.



3. Računsko sodišče predlaga občini, da delavcem občinske uprave za prisotnost na sejah občinskega sveta oz. sejah delovnih teles omogoči prerazporejanje delovnega časa oz. opravi izplačilo na zakonit način, kot nadurno delo, ki mora biti v zakonitem obsegu in vnaprej odobreno.



PREDSTAVITEV OBČINE

1 Osnovne informacije o občini

Občina Brezovica ima 9.009¹ prebivalcev. Uvrščena je v peto skupino občin od sedmih².

Ustanovljena je bila v letu 1994 na delu območja bivše občine Ljubljana Vič–Rudnik, ki je bila razdeljena na šest novih občin, in sicer: Občino Brezovica, Mestno občino Ljubljana, Občino Velike Lašče, Občino Škofljica, Občino Ig in Občino Dobrova–Horjul–Polhov Gradec.

Do zaključka revizije na sedežu občine občinski sveti novonastalih občin še niso uredili medsebojnih premoženjskopravnih razmerij. Posledica tega je, da Občina Brezovica ne more imeti izkazanih popolnih podatkov o premoženju. Vsebinsko to pomeni, da s premoženjem, ki ni razdeljeno, ne more upravljati.

Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini, ima 18 članov. Člani opravljajo funkcijo nepoklicno.

Župan predstavlja in zastopa občino, vodi občinsko upravo in je odgovoren za izvrševanje proračuna. Župan Občine Brezovica Drago Stanovnik opravlja funkcijo poklicno. Za izvrševanje proračuna je odgovoren³ tudi tajnik občine Viktor Poličnik od 1.6.2000 dalje.

SKICA 1: Organi občine



Občinska uprava je organizirana enovito. V upravi je sistemiziranih 12 delovnih mest, od tega jih je bilo po stanju na dan 30.9.2000 zasedenih 7. Po podatkih računskega sodišča imajo majhne občine (od 5.001 do 10.000 prebivalcev) povprečno 9 zaposlenih v občinski upravi.

¹ Vir: Statistične informacije št. 107/00 (stanje 31. 12. 1999).

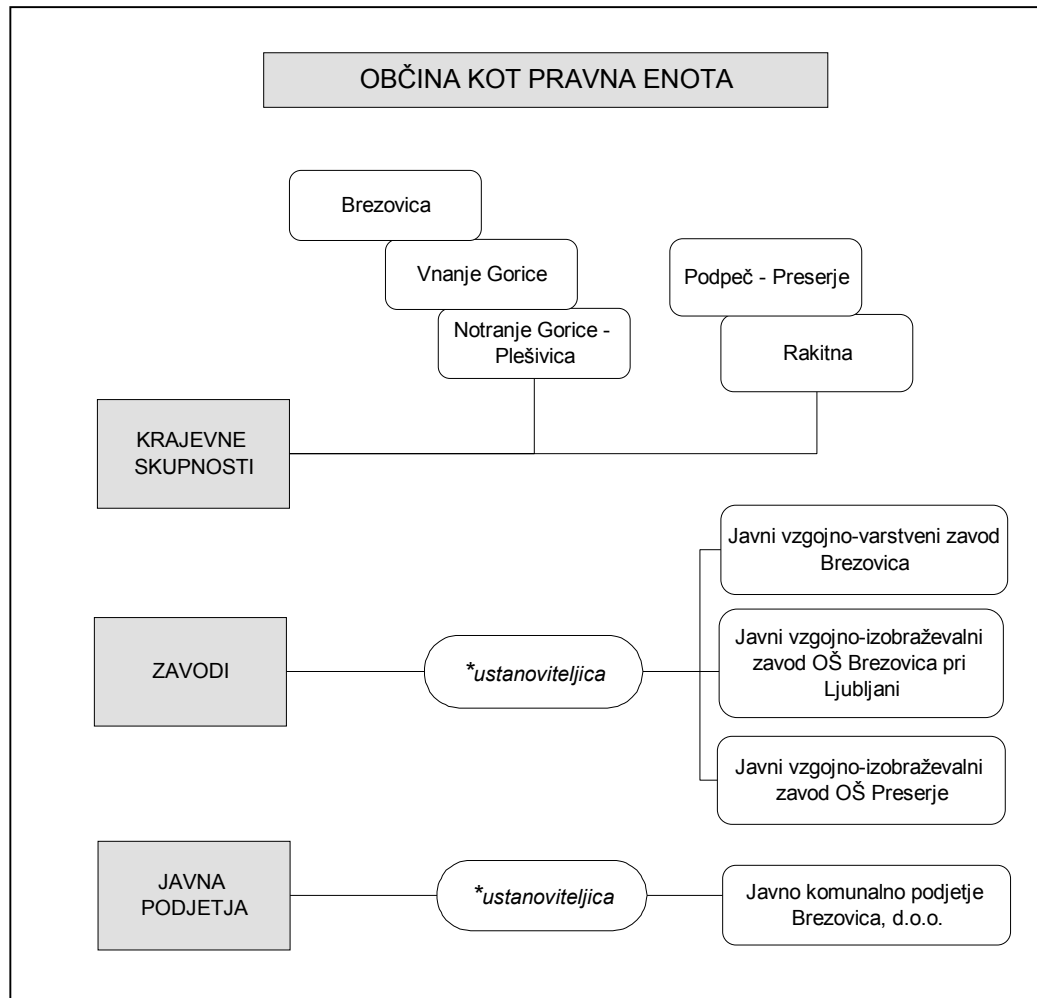
² 100. b člen ZLS.

³ Pooblastilo župana z dne 1.6.2000 do zneska 500 tisoč SIT.



Poleg občinske uprave izvajajo lokalne javne naloge tudi druge organizacije. Občina je odgovorna za izvajanje nalog, ne glede na to, v kakšni pravnoorganizacijski obliki se le-te izvajajo.

SKICA 2: Občina kot ekonomska enota



* Ne navajamo podatkov o soustanoviteljstvih, ki izhajajo iz neurejenih premoženjskopравnih razmerij.

Občina ima pet krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Računovodstvo za vse krajevne skupnosti vodi občinska uprava.

Občina je ustanoviteljica treh zavodov s področja družbenih dejavnosti in enega javnega podjetja.

Revizija je bila omejena na občino kot pravno enoto. Predlogov za revizijo premoženjske bilance občine na dan 31.12.1998 in 31.12.1999 (bilance stanja občine kot ekonomske enote) ni bilo možno upoštevati, saj bi bilo v tem primeru potrebno revidirati računovodske izkaze vseh zgoraj navedenih pravnih oseb.



Priporočilo:

Ocenjujemo, da obstoječa delitev občine na pet krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe ni najbolj ustrezna. Manjše število pravnih oseb in ustrezna organizacija dela v okviru občinske uprave bi posledično zmanjšali administrativne stroške občine, hkrati pa bi bistveno pripomogli k učinkovitemu nadziranju porabe javnih sredstev. Smotno samonadziranje poslovanja občine je eno od pomembnih orodij za uspešno doseganje ciljev sodobnih lokalnih skupnosti.

2 Sprejemanje in veljavnost proračunskih predpisov

TABELA 1: Podatki o sprejemu in veljavnosti proračunskih predpisov za obdobje 1996–2000

v tisoč SIT

Predpis	Sprejeto	Veljavno	Prejemki	Izdatki
Proračun 1996	29.02.1996	/	404.100	404.100
Rebalans 1996	12.12.1996	25.01.1997	437.153	437.153
Zaključni račun 1996*	20.03.1997	26.04.1997	431.726	404.752
Proračun 1997	20.03.1997	14.06.1997	539.071	539.071
Rebalans 1997	11.12.1997	18.01.1998	544.383	544.383
Zaključni račun 1997**	26.03.1998	19.04.1998	528.978	528.733
Proračun 1998	26.03.1998	19.04.1998	604.900	604.900
Rebalans 1998	26.11.1998	/	579.835	579.835
Zaključni račun 1998***	10.06.1999	20.08.1999	586.510	585.492
Proračun 1999	18.10.1999	18.11.1999	586.744	586.744
Zaključni račun 1999****	/	/	629.050	626.195
Proračun 2000*****	29.05.2000	23.06.2000	589.740	594.614

* Izkazan je presežek prejemkov v višini 26.974 tisoč SIT.

** Izkazan je presežek prejemkov v višini 245 tisoč SIT.

*** Izkazan je presežek prejemkov v višini 1.018 tisoč SIT

**** Izkazan je presežek prejemkov v višini 2.855 tisoč SIT (zaključni račun še ni sprejet na občinskem svetu).

***** Načrtovan je primanjkljaj prejemkov v znesku 4.874 tisoč SIT in pokrivanje le-tega iz presežka prejemkov preteklih let.

Proračun za leto 1996 je bil sprejet na seji občinskega sveta dne 29.2.1996, rebalans proračuna za leto 1998 pa dne 26.11.1998. Proračun za leto 1996 in rebalans proračuna za leto 1998 nista bila objavljena. Po določilih 66. člena ZLS morajo biti predpisi občine objavljeni preden začnejo veljati. Skrb za objavo je po 4. odstavku 33. člena ZLS zaupana županu.

Rebalans proračuna za leto 1996 je bil sprejet na seji občinskega sveta dne 12.12.1996 z veljavnostjo 25.1.1997, rebalans proračuna za leto 1997 pa na seji dne 11.12.1997 z veljavnostjo 18.1.1998.

Proračun (letni predračun) daje županu pooblastilo za porabo sredstev do 31. decembra proračunskega leta. Proračunski leti 1996 in 1997 sta bili zaključeni 31.12.1996 in 31.12.1997.



Zaključek:

Proračun za leto 1996 in rebalans proračuna za leto 1998 nista bila objavljena, zato nista veljavna.

Sprejemanje proračuna, ki prične veljati po izteku leta, za katerega je bil sprejet, je nesmiselno, ker tak proračun ne more biti veljavna podlaga za izvrševanje.

UGOTOVITVE

1 Upoštevanje proračuna

1.1 Pravna podlaga

V 12. členu Odloka o proračunu Občine Brezovica za leto 1996, 1997 in 1998 je določeno, da župan odloča o prerazporejanju sredstev "znotraj področja oziroma postavke občinske uprave proračuna občine".

V 9. členu Odloka o proračunu Občine Brezovica za leto 1999 pa je določeno, da o prerazporejanju sredstev znotraj posameznega področja do višine 10% odločajo posamezni odbori občinskega sveta.

Prerazporejanje sredstev občinskega proračuna je v pristojnosti župana, v kolikor ga občinski svet za to pooblasti (38. člen ZJF). Odbori občinskega sveta so v skladu z 31. členom ZLS le svetovalni organi, kar pomeni, da dajejo občinskemu svetu le mnenja in predloge ter niso pristojni za odločanje o prerazporejanju sredstev proračuna (2. odstavek 31. člena ZLS).

Ugotovili smo, da je bila dejanska poraba evidentirana, ni pa pisnih podlag o odobrenem prerazporejanju.

Priporočilo:

Županu predlagamo, da v okviru pristojnosti prerazporeja sredstva znotraj področja veljavnega proračuna z odredbo za prerazporeditev sredstev (virman proračuna). Pri tem mora upoštevati, da ostane skupni znesek področja nespremenjen. Iz odredb morata biti razvidni najmanj postavka, ki se povečuje, in postavka, ki se za enak znesek znižuje. S tem je doseženo načelo formalnega proračunskega ravnotežja.



1.2 Upoštevanje proračuna za leta 1996–1999

S proračunom (letnim predračunom) določeni izdatki pomenijo zgornjo mejo dovoljene porabe. Na podlagi primerjanja porabe denarja (letni zaključni račun) s proračunom so bila ugotovljena odstopanja, kot so prikazana v tabeli 2.

TABELA 2: Odstopanja med dovoljenimi in izvršenimi izdatki za obdobje 1996–1999

v tisoč SIT

Izdatki po namenih	Veljaven proračun	Zaključni račun	Prekoračitve	Indeks
1	2	3	4	5 (3:2)
LETO 1996*				
• dejavnost občinskih organov	19.300	19.850	550	103
• dejavnost uprave občine	9.950	31.968	22.018	321
• otroško varstvo	95.546	101.966	6.420	107
• šport	5.000	6.558	1.558	131
• socialno varstvo	9.065	12.413	3.348	137
• komunalno – cestno gospodarstvo	67.294	109.098	41.804	162
SKUPAJ 1996	206.155	281.853	75.698	137
LETO 1997				
• izobraževanje	126.725	154.217	27.492	122
• zdravstvo	30.399	33.031	2.632	109
SKUPAJ 1997	157.124	187.248	30.124	119
LETO 1998				
• dejavnost uprave občine	33.000	36.768	3.768	111
• kultura	6.500	8.201	1.701	126
• socialno varstvo	16.000	16.829	829	105
• zdravstvo	15.500	22.696	7.196	146
• druge javne potrebe	900	2.073	1.173	230
SKUPAJ 1998	71.900	86.567	14.667	120
LETO 1999**				
• vodovod Brezovica	5.861	7.365	1.504	126
• Rakitna jezero	3.719	4.169	450	112
• vzdrževanje cest na ravni občine	21.872	23.952	2.080	109
• geodetsko delo – ugotovitveni mejni postopki	450	640	190	142
• priprava dela za parcelacijo	400	638	238	159
• nakup pisarniške opreme	700	778	78	111
• nakup opreme za vrtce	21.100	22.314	1.214	106
• nakup opreme za učilnico	4.000	4.273	273	107
SKUPAJ 1999	58.102	64.129	6.027	110

* Za leto 1996 upoštevano začasno financiranje na podlagi veljavnega proračuna za leto 1995 (odlok o proračunu za leto 1996 ni veljaven, ker ni bil objavljen, rebalans proračuna za leto 1996 pa je bil veljaven po preteku proračunskega leta 1996).

** Niso upoštewane prerazporeditve, ker so nezakonite.



ZFO v 6. členu določa, da se sredstva proračuna smejo uporabljati le za namene, ki so določeni s proračunom, in da občina sme prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

Zaključek:

Župan je pri izvrševanju proračuna za leta 1996–1999 presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupen znesek prekoračitev po namenih znaša 75,7 mio SIT za leto 1996, 30,1 mio SIT za leto 1997, 14,7 mio SIT za leto 1998 in 6 mio SIT za leto 1999.

Pri vseh treh investicijah, ki so bile izbrane za preveritev, je bilo ugotovljeno, da je župan prevzel obveznosti, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu (točke 3.2.1, 3.2.2 in 3.2.3).

1.3 Upoštevanje proračuna za leto 2000

Občinski svet je dne 15.12.1999 sprejel Sklep o začasnem financiranju iz proračuna Občine Brezovica v letu 2000 (Uradni list RS, št. 106/99) – v nadaljevanju sklep o začasnem financiranju.

S sklepom o začasnem financiranju je določeno, da je podlaga za določitev višine proračunskih sredstev v obdobju začasnega financiranja proračun Občine Brezovica za leto 1999, in sicer 1/12 sredstev mesečno.

V 32. členu ZJF je določeno, da se v obdobju začasnega financiranja smejo uporabljati sredstva do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto.

Sklep o začasnem financiranju ni v skladu z določili 32. člena ZJF.

Preverjeno je bilo upoštevanje proračuna za obdobje januar–marec 2000.

Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

2 Prejemki

2.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Prejemki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju nadomestilo) so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 7,4 mio SIT in predstavljajo 1,2% vseh doseženih prejemkov občine.

Preverjeni so bili prejemki od nadomestila za leto 1999.

Pravna podlaga za določanje nadomestila za leto 1999 je bil Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča bivše Skupščine mesta Ljubljana.



Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Odmera nadomestila za leto 1999 je bila za fizične osebe (14,3 mio SIT) opravljena dne 9.12.1999 z rokom plačila januar in februar 2000, za pravne osebe (5,7 mio SIT) pa dne 14.2.2000 z rokom plačila februar in marec 2000 in to kljub temu, da je bila vrednost točke za izračun nadomestila za leto 1999 določena že dne 26.11.1998 (sklep občinskega sveta).
Po pisnem pojasnilu DURS je do časovne kasnitve izdaje odločb prišlo zaradi težav pri prenosu baze podatkov, potrebnih za izdajo odločb, iz Oddelka za informatiko pri Mestni občini Ljubljana na Republiški računalniški center.
- Na dan 31.12.1999 je imela občina odprtih za 2,6 mio SIT terjatev od nadomestila. Te terjatve knjigovodsko niso bile evidentirane.

Zaključek:

Odmera nadomestila je bila za leto 1999 opravljena leto dni kasneje kot bi morala biti. Posledica je enoletna kasnitev prejemkov (20 mio SIT).

Priporočilo:

Iz predpisov izrecno ne izhaja, da bi občina morala evidentirati terjatve od nadomestila, vendar zaradi spremljanja in proučevanja plačevanja občinskih dajatev priporočamo, da le-te evidentira v poslovnih knjigah.

2.2 Prejemki od najemnin

Prejemki od najemnin za poslovne prostore so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 5,3 mio SIT in predstavljajo 0,8% vseh doseženih prejemkov občine.

Preverjeni so bili prejemki od najemnin za poslovne prostore za obdobje julij–september 1999 v znesku 1,2 mio SIT.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3 Izdatki

Težišče revizije je bilo na izdatkih za plače funkcionarjev in delavcev občinske uprave, izdatkih za naložbe v stalna sredstva (investicije) in izdatkih, povezanih s političnimi strankami.

3.1 Izdatki za delo

Izdatki za plače in druge osebne prejemke funkcionarjev in delavcev občinske uprave so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 38,5 mio SIT in predstavljajo 6,1% vseh izdatkov.



V protokolu o reviziji poslovanja Občine Brezovica za obdobje 1996–2000, s poudarkom na letu 1999, št. 1215–12/00–11 z dne 15.1.2001 (v nadaljevanju protokol), ki je sestavni del revizijske dokumentacije, so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. V nadaljevanju navajamo samo povzetke iz protokola.

3.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev

Izdatki za plače in druge osebne prejemke funkcionarjev so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 14,4 mio SIT in predstavljajo 2,3% vseh izdatkov.

Preverjeni so bili vsi obračuni in izplačila plač za župana za obdobje 1.1.1996–30.6.2000, za nepoklicne funkcionarje pa obračuni in izplačila dela plače za nepoklicno opravljanje funkcije v naslednjih mesecih:

- marec, september in oktober 1996,
- maj, november in december 1997,
- april, julij in december 1998,
- maj, november in december 1999 in
- avgust 2000.

3.1.1.1 Dodatek za delovno dobo

Izdatki za plačo župana so bili za obdobje 1.1.1996–31.12.1998 zaradi nepravilne, to je previsoke osnove za obračun dodatka za delovno dobo, previsoki v znesku 324 tisoč SIT.

3.1.1.2 Del plače za delovno uspešnost

Za leto 1996 je bil na podlagi sklepov Komisije za volitve, imenovanja in mandatna vprašanja županu obračunan in izplačan del plače za delovno uspešnost v maksimalni višini, določeni v III. poglavju Začasnega sklepa o razvrstitvi v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini. Poleg tega mu je bil na podlagi odredbe župana nezakonito obračunan in izplačan še poračun dela plače za delovno uspešnost, kar je imelo za posledico previsoke izdatke za plačo župana za leto 1996 v znesku 457 tisoč SIT.

3.1.1.3 Izdatki za sejnine župana

V obdobju 1.1.1996–31.12.1998 so bili izdatki za sejnine župana previsoki v skupnem znesku 629 tisoč SIT.



3.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave

Izdatki za plače in druge osebne prejemke delavcev občinske uprave so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 24,1 mio SIT in predstavljajo 3,8% vseh izdatkov.

Preverjeni so bili obračuni in izplačila plač delavcev občinske uprave, in sicer za naslednje mesece:

- marec, avgust, september, november in december 1996,
- marec, junij, september in december 1997,
- marec, junij, september in december 1998,
- marec, junij, november in december 1999 in
- januar, marec, april in junij 2000.

3.1.2.1 Zasedba delovnih mest

Na delovna mesta, za katere se v aktu o sistemizaciji zahteva visoka izobrazba (VII. stopnja), sta bila razporejena dva delavca s srednjo izobrazbo (V. stopnja) in en delavec z višjo izobrazbo (VI. stopnja).

Na delovna mesta, za katera se v aktu o sistemizaciji zahteva višja izobrazba (VI. stopnja), sta bila dva delavca razporejena s srednjo izobrazbo (V. stopnja) in dva delavca s srednjo triletno šolo (IV. stopnja).

Če bi se plača delavcev oblikovala glede na njihovo dejansko izobrazbo, bi lahko za obdobje 1996–2000 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev občinske uprave 1.989 tisoč SIT letno.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Med nadzorom (11.7.2000) je župan sprejel Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v upravi Občine Brezovica, po katerem je z dnem 1.7.2000 razporedil delavce na delovna mesta, ustrezna njihovi dejanski izobrazbi.

3.1.2.2 Izdatki za plačo tajnika

Za obdobje 1.3.2000–30.6.2000 je bil tajniku nepravilno, to je za 0,5 previsoko obračunan in izplačan osnovni količnik in posledično dodatki, neizplačan pa mu je bil dodatek za posebne obremenitve in odgovornosti po 8. členu uredbe o količnikih⁴.

Ob upoštevanju predpisov o plačah bi bili izdatki za plačo tajnika za obdobje 1.3.2000–30.6.2000 nižji za 103 tisoč SIT.

⁴ Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih (Uradni list RS, št. 35/96, 5/98 in 33/00).



3.1.2.3 Del plače za delovno uspešnost

Za obdobje 1.1.1996–31.12.1997 je bil delavcem previsoko določen del plače za delovno uspešnost.

Ob upoštevanju predpisov glede dela plače za delovno uspešnost bi lahko za obdobje 1996–1997 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev občinske uprave 693 tisoč SIT letno.

3.1.2.4 Dodatki za strokovno–tehnične in upravne delavce

Župan ni upošteval časovne dinamike izplačevanja dodatkov za strokovno–tehnične in upravne delavce. Za obdobje 1.9.1996–30.9.1997 je občina izplačala 25% previsoke dodatke (172 tisoč SIT).

3.1.2.5 Izdatki za sejnine delavcev

V obdobju 1.1.1996–31.12.1998 so znašali izdatki za sejnine delavcev (za prisotnost na sejah občinskega sveta oz. sejah delovnih teles občine) skupno 1.640 tisoč SIT.

Plače zaposlenih v občinski upravi so opredeljene v ZDDO in ZRPJZ. Sejinin za delavce občinske uprave ne določa noben predpis, zato izplačevanje ni dovoljeno. Na podlagi preveritve dokumentacije o prisotnosti na sejah občinskega sveta oz. sejah delovnih teles občine je bilo ugotovljeno, da je bilo izplačilo za opravljeno delo upravičeno, le način izplačila ni bil zakonit.

Priporočilo:

Računsko sodišče predlaga občini, da delavcem občinske uprave za prisotnost na sejah občinskega sveta oz. sejah delovnih teles omogoči prerazporejanje delovnega časa oz. opravi izplačilo na zakonit način kot nadurno delo, ki mora biti v zakonitem obsegu in vnaprej odobreno.

3.1.3 Izdatki za vrednostne bone in blago

V obdobju 1996–1998 so bili preverjeni izdatki za vrednostne bone (840 tisoč SIT) in izdatki za razno blago (201 tisoč SIT). Vrednostni boni in blago je bilo izročeno županu in delavcem občinske uprave kot novoletno darilo. Izdatkov za novoletna darila za župana in za delavce občinske uprave ne opredeljuje noben predpis, zato niso dovoljeni. Omenjeni nezakoniti izdatki znašajo za župana 220 tisoč SIT in za delavce občinske uprave 821 tisoč SIT. Gre za prikrito povečevanje izdatkov za delo. S tem je župan presegel pristojnosti in občini v obdobju 1996–1998 povzročil škodo v višini 1.041 tisoč SIT.



3.1.4 Zbirni pregled ugotovitev

3.1.4.1 Izdatki za plače funkcionarjev

Na podlagi nepravilnosti, naštetih v točki 3.1.1, je sestavljen zbirni pregled dejansko ugotovljenih previsokih izdatkov za župana za obdobje 1.1.1996–30.6.2000.

TABELA 3: Zbirni pregled dejansko ugotovljenih previsokih izdatkov za župana

v tisoč SIT		
Točka v poročilu	Podlaga previsokih izdatkov	Ugotovljena razlika
1	2	3
3.1.1.1	Dodatek za delovno dobo	324
3.1.1.2	Del plače za delovno uspešnost	457
3.1.1.3	Izdatki za sejnine župana	629
	SKUPAJ	1.410

Terjatev do župana je bila evidentirana v poslovnih knjigah občine. Župan nezakonita sredstva obročno vrača (že vrnjeno 600 tisoč SIT oz. 43%).

3.1.4.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave

Na podlagi nepravilnosti, naštetih v točki 3.1.2, je sestavljen zbirni pregled ocenjenih previsokih izdatkov za plače delavcev občinske uprave za obdobje 1.1.1996–30.6.2000.

TABELA 4: Zbirni pregled ocenjenih previsokih izdatkov za plače delavcev občinske uprave

v tisoč SIT						
Točka v poročilu	Podlaga previsokih izdatkov	Ugotovljena razlika				
		Leto 1996	Leto 1997	Leto 1998	Leto 1999	Leto 2000 (I-VI)
1	2	3	4	5	6	7
3.1.2.1	Zasedba delovnih mest	1.580	1.708	2.091	2.426	1.070
3.1.2.2	Izdatki za plačo tajnika	/	/	/	/	103
3.1.2.3	Del plače za delovno uspešnost	1.057	330	/	/	/
3.1.2.4	Dodatki za strokovno-tehnične in upravne delavce	50	122	/	/	/
	SKUPAJ	2.687	2.160	2.091	2.426	1.173

Ob doslednem upoštevanju predpisov bi lahko v obdobju 1996–2000 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev 2.342 tisoč SIT⁵ letno.

⁵ (2.687 tisoč SIT + 2.160 tisoč SIT + 2.091 tisoč SIT + 2.426 tisoč SIT + (1.173 tisoč SIT X 2))/5 = 2.342 tisoč SIT



Tajnik je nezakonito izplačilo v znesku 103 tisoč SIT na lastno željo vrnil, za ostala previsoka izplačila delavcem občinske uprave za obdobje 1996–2000, ki so posledica kršitve veljavnih predpisov, predlagamo občini, da sama oceni smiselnost izterjave ob upoštevanju predvidenih stroškov.

3.1.4.3 Izdatki za vrednostne bone in blago

Na podlagi nepravilnosti, navedene v točki 3.1.3, je sestavljen zbirni pregled nezakonitih izdatkov za vrednostne bone in blago za župana in za delavce občinske uprave za obdobje 1996–1998.

TABELA 5: Zbirni pregled nezakonitih izdatkov za vrednostne bone in blago

v tisoč SIT

Točka v poročilu	Prejemnik	Način izplačila		Nezakoniti izdatki skupaj
		Vrednostni boni	Blago	
1	2	3	4	5 = 3 + 4
3.1.3	Župan	160	60	220
3.1.3	Delavci občinske uprave	680	141	821
	SKUPAJ	840	201	1.041

Župan in delavci občinske uprave so dne 27.12.2000 podali pisne izjave o obročnem vračilu nezakonitih izdatkov za vrednostne bone in blago (že vrnjeno 93 tisoč SIT oz. 9%).

3.2 Izdatki za investicije

Občina je v obdobju 1996–1999 izkazala po podatkih iz zaključnih računov 546,2 mio SIT izdatkov za investicije.

Preverili smo izdatke za naslednje investicije:

- prizidek Osnovne šole Brezovica – dozidava in adaptacija ter oprema (213,9 mio SIT),
- ureditev ceste Brezovica – Vrhnika (30 mio SIT) in
- zaščitna ograja okoli igrišča pri Podružnični šoli Rakitna (8,2 mio SIT).

Skupno je bila preveritev opravljena za 252,1 mio SIT investicijskih izdatkov, kar je 46,2% vseh.

3.2.1 Prizidek Osnovne šole Brezovica – dozidava in adaptacija ter oprema

Investicija je bila načrtovana v proračunu (211,5 mio SIT), in sicer:

- za leto 1997 v znesku 80 mio SIT,
- za leto 1998 v znesku 74,9 mio SIT in
- za leto 1999 v znesku 56,6 mio SIT.



Začetki investicije segajo pred leto 1995 (izdelan idejni projekt, izdano gradbeno dovoljenje, prijava na natečaj za sofinanciranje investicij v šolski prostor za odpravo dvoizmenskosti pouka in za izboljšavo prostorskega standarda šol v Republiki Sloveniji v letih 1995–1999).

V mesecu septembru 1996 je občinski svet pooblastil občinsko upravo in župana "za vse nadaljnje aktivnosti v zvezi s pričetkom izgradnje prizidka Osnovne šole Brezovica".

Zaradi zahteve po povečanju prostorov (9–letno šolanje v eni izmeni) je bil izdelan nov investicijski program (april 1997), ki ga občinski svet ni obravnaval in potrdil, potrdil pa je (marec 1997) poročilo Ministrstva za šolstvo in šport Republike Slovenije. Iz poročila je razvidna ocenjena vrednost investicije v znesku 232,8 mio SIT, sofinanciranje države v znesku 106,3 mio SIT, velikost novih prostorov, število učilnic...

Na podlagi javnega razpisa za dozidavo in adaptacijo prizidka z dne 9.5.1997 (orientacijska vrednost razpisanih del v višini 170 mio SIT) je bilo izbrano kot najugodnejši ponudnik podjetje SCT Stanovanjski inženiring d.o.o., Ljubljana (v nadaljevanju izvajalec), na podlagi javnega razpisa za dobavo opreme z dne 13.3.1998 (orientacijska vrednost razpisanih v višini 21 mio SIT) pa Lesnina inženiring d.d., Ljubljana (v nadaljevanju dobavitelj opreme).

Župan je dne 12.6.1997 z izbranim izvajalcem za dozidavo in adaptacijo prizidka sklenil pogodbo v znesku 149,4 mio SIT in dne 11.6.1998 aneks k pogodbi za dodatna dela (izgradnja podstrešnega prostora in garderob) v znesku 33,1 mio SIT (skupaj 182,5 mio SIT). Dodatna dela so bila oddana z neposredno pogodbo brez javnega razpisa.

V 8. členu pogodbe je določeno, da bo izvajalec občini zagotovil odlog plačila v višini minimalno 30 mio SIT za dve leti od dneva podpisa pogodbe. Za odloženo plačilo se obračunajo obresti (TOM+8%). V mesecu decembru 1997 je bil z izvajalcem posebej dogovorjen kratkoročni odlog plačila v znesku 82,3 mio SIT⁶.

Z izbranim dobaviteljem opreme je župan dne 12.5.1998 sklenil pogodbo v znesku 19,4 mio SIT.

Izvajalec in dobavitelj opreme sta v letih 1997 in 1998 obračunala dela skupno v znesku 213,9 mio SIT (112,4 mio SIT v letu 1997 in 101,5 mio SIT v letu 1998).

Občina je v obdobju 1997–1999 izvajalcu in dobavitelju opreme plačala skupno 213,9 mio SIT (97,7 mio SIT v letu 1997⁷, 60,9 mio SIT v letu 1998 in 55,3 mio SIT v letu 1999), kar pomeni, da je vrednost plačanih del presegla pogodbeno dogovorjeno vrednost (201,9 mio SIT⁸) za 12 mio SIT oziroma za 6%.

Za omenjeno investicijo je občina v letu 1998 najela dolgoročni kredit v višini 80 mio SIT in kratkoročni likvidnostni kredit v višini 19,4 mio SIT (točka 5.3).

⁶ Pogodba o kratkoročnem posojilu št. 1/97 z dne 18.12.1997.

⁷ 15,4 mio SIT na žiro račun izvajalca in 82,3 mio SIT najeti blagovni kredit, ki je bil po podatkih iz glavne knjige v celoti vrnjen v letu 1998.

⁸ 182,5 mio SIT + 19,4 mio SIT = 201,9 mio SIT



V letu 1998 je bilo dobavitelju opreme dano predplačilo v znesku 19,4 mio SIT. Predplačilo je bilo zavarovano z akceptnim nalogom.

Investicija je bila sofinancirana z državnimi sredstvi v znesku 106,3 mio SIT (10 mio SIT v letu 1998 in 96,3 mio SIT v letu 1999).

Zaradi nepravočasno plačanih izvršenih del, dogovorjenih odloženih plačil in najetih kreditov so bile za investicijo v obdobju 1998–2000 plačane obresti v višini 35,1 mio SIT⁹ (16,4% vrednosti investicije). Obračunane obresti niso bile predmet revizije.

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- Župan je v letu 1997 sklenil pogodbo za dozidavo in adaptacijo prizidka v znesku 149,4 mio SIT, kar je 69,4 mio SIT več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1997 (80 mio SIT). V letu 1998 so bile prevzete obveznosti za investicijo (potrjene in neplačane situacije) v znesku 101,5 mio SIT, kar je 26,6 mio SIT več od zneska, dovoljenega s proračunom za leto 1998 (74,9 mio SIT). S tem je župan kršil 1. odstavek 6. člena ZFO, ki določa, da se smejo v imenu občine prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.
- Župan je z oddajo dodatnih del brez javnega razpisa (33,1 mio SIT) kršil 18. in 76. člen ZJN, po katerih se izvajalska dela niso smela oddajati brez javnega razpisa, če je pogodbeno vrednost preseгла 5 mio SIT.
- Občina se je v letu 1997 (pred ureditvijo premoženjskopравnih razmerij med novonastalimi občinami) s pogodbeno dogovorjenimi odloženimi plačili kratkoročno zadolžila (po stanju na dan 31.12.1997) v znesku 82,3 mio SIT. V 41. členu ZFO je določeno, da se občine ne smejo zadolževati, dokler ne uredijo premoženjskopравnih razmerij po 100. členu ZLS. Po določilih 17. člena ZFO se občine lahko zadolžujejo le v obsegu, ki ne presega 10% zagotovljene porabe občine v letu pred letom zadolževanja. V letu 1997 je bil možen obseg zadolževanja 35,5 mio SIT¹⁰.
- Župan je odobril izdatke za investicijo v višini 12 mio SIT nad zneskom, dogovorjenim s pogodbama in aneksom.
- Župan je z odobritvijo predplačila v znesku 19,4 mio SIT in zavarovanjem le-tega z akceptnim nalogom kršil 7. člen ZFO, ki določa, da je dogovarjanje predplačil možno le ob primernem zavarovanju. Primerno zavarovanje je po določilih 7. člena Navodila o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja (v nadaljevanju navodilo o vrstah finančnih zavarovanj) bančna garancija za vrnitev predplačila. Župan je kršil tudi 7. točko razpisne dokumentacije, ki pravi, da občina za razpisana dela ne nudi predplačila. S tem je podana kršitev 11. točke 75. člena ZJN.

⁹ 7,3 mio SIT v letu 1998, 23,2 mio SIT v letu 1999 in 4,6 mio SIT v letu 2000.

¹⁰ Po podatkih iz zaključnega računa proračuna za leto 1996 je zagotovljena poraba v znesku 354,6 mio SIT. Izračun možnega zadolževanja v letu 1997 : 354,6 mio SIT x 10% = 35,5 mio SIT



- Za investicijo so bile plačane obresti v znesku 35,1 mio SIT (16,4% vrednosti investicije). Menimo, da bi bilo bolje z investicijo počakati oziroma jo oddati fazno glede na razpoložljiva finančna sredstva.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je v letu 1997 prevzel obveznosti za investicijo za 69,4 mio SIT, tj. za 87%, in v letu 1998 za 26,6 mio SIT, tj. za 35% nad zneskom, dovoljenim z veljavnim proračunom za leto 1997 oziroma 1998 ter s tem, ko je odobril izdatke za investicijo v višini 12 mio SIT nad pogodbeno dogovorjenimi zneski.

Župan je kršil predpis o oddajanju javnih naročil, s tem ko so bila oddana izvajalska dela v višini 33,1 mio SIT brez javnega razpisa in s sklenitvijo pogodbe v nasprotju s pogoji, objavljenimi v razpisni dokumentaciji.

Občina se je v letu 1997 (pred ureditvijo premoženjskopравnih razmerij med novonastalimi občinami) kratkoročno zadolžila v znesku 82,3 mio SIT. Višina zadolžitve je za 46,8 mio SIT, tj. za 132% presegla zakonsko dovoljeno višino.

Župan je kršil ZFO in navodilo o vrstah finančnih zavarovanj z odobritvijo predplačila v znesku 19,4 mio SIT brez primerne zavarovanja s strani dobavitelja opreme.

3.2.2 Ureditev ceste Brezovica – Vrhnika

Župan je dne 18.8.1999 skupaj z Ministrstvom za promet in zveze–Direkcijo Republike Slovenije za ceste, Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d., Celje in Cestnim podjetjem Ljubljana, d.d., (v nadaljevanju izvajalec del) podpisal pogodbo o sofinanciranju ureditve ceste Brezovica – Vrhnika. Pogodbeno določeni delež občine v znesku 63,7 mio SIT je bil v mesecu maju 2000 z aneksom 1 znižan na 50,8 mio SIT (31,5% vrednosti celotne investicije¹¹).

Sofinanciranje omenjene investicije je bilo v proračunu za leto 1999 določeno v znesku 11 mio SIT, v proračunu za leto 2000 pa je določeno v znesku 30 mio SIT.

Ministrstvo za promet in zveze–Direkcija Republike Slovenije za ceste je občini v letu 2000 poslala dva zahtevka za sofinanciranje omenjene investicije, skupaj v znesku 50,8 mio SIT¹². Do zaključka revizije na sedežu občine dne 20.10.2000 je občina poravnala izvajalcu del 30 mio SIT.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Župan je v letu 1999 v obdobju začasnega financiranja¹³ prevzel obveznosti za sofinanciranje ureditve ceste Brezovica – Vrhnika v znesku 63,7 mio SIT. Občinski svet je (4.2.1999 in 25.3.1999) sprejel Sklep o začasnem financiranju iz proračuna Občine Brezovica v letu 1999¹⁴ (v nadaljevanju sklep o začasnem

¹¹ Vrednost celotne investicije je 161 mio SIT.

¹² Zahtevke dne 28.6.2000 (15,6 mio SIT) in zahtevke dne 10.8.2000 (35,2 mio SIT).

¹³ Odlok o proračunu za leto 1999 sprejet dne 18.10.1999, veljavnost 18.11.1999.

¹⁴ Uradni list RS, št. 10/99 in 34/99.



financiranju). S sklepom o začasnem financiranju je določeno, da se financiranje proračunskih potreb do sprejetja proračuna za leto 1999 začasno nadaljuje na podlagi proračuna občine za leto 1998.

V proračunu za leto 1998 za navedeno investicijo sredstva niso bila določena.

- Župan je v letu 2000 prevzel obveznosti za ureditev ceste Brezovica – Vrhnika v znesku 50,8 mio SIT, čeprav je v proračunu določeno za ta namen samo 30 mio SIT. S tem je prekoračil dovoljeni obseg za 20,8 mio SIT, tj. za 69%. S prevzemom višjih obveznosti je župan kršil 1. odstavek 6. člena ZFO in 11. točko 2. člena ZJF, ki določata, da se smejo v imenu občine prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

Zaključek:

Župan je pri izvrševanju proračuna v letu 1999 v obdobju začasnega financiranja presešel pristojnosti s tem, ko je prevzel obveznosti za sofinanciranje ureditve ceste Brezovica – Vrhnika v znesku 63,7 mio SIT, za katere ni imel podlage v proračunu za leto 1998.

Župan je presešel pristojnosti s tem, ko je v letu 2000 prevzel obveznosti za investicijo v znesku 50,8 mio SIT, tj. za 20,8 mio SIT oz. za 69% nad zneskom, dovoljenim z veljavnim proračunom.

3.2.3 Zaščitna ograja okoli igrišča pri Podružnični šoli Rakitna

Investicija je bila načrtovana v proračunu za leto 1997 v okviru proračunske postavke "ostale investicije" na področju izobraževanja, ki je skupno znašala 8 mio SIT. Natančen znesek za to investicijo ni bil opredeljen.

Na podlagi javnega razpisa z dne 16.5.1997 (orientacijska vrednost razpisanih del v višini 3,2 mio SIT) je bila izbrana kot najugodnejši ponudnik družba STIP d.o.o., Loke (v nadaljevanju izvajalec).

Župan je dne 11.6.1997 z izbranim izvajalcem sklenil gradbeno pogodbo v znesku 4,4 mio SIT. K pogodbi je bil že po mesecu in pol (1.8.1997) sklenjen aneks za dodatna obrtniška dela v znesku 4,1 mio SIT. S sklenitvijo aneksa se je vrednost del povečala na 8,5 mio SIT, tako da je vrednost celotne investicije za 166% preseгла orientacijsko vrednost iz javnega razpisa oziroma za 93% pogodbeno vrednost. Dela, dogovorjena z aneksom, so bila oddana z neposredno pogodbo, brez zbiranja več ponudb oziroma brez analize stroškov, primerjanja kakovosti in podobno.

Izvedena dela so bila v letu 1997 obračunana in plačana v znesku 8,2 mio SIT. Za omenjeno investicijo so bila plačana tudi druga dela, ki niso bila predmet revizije, v znesku 0,3 mio SIT oziroma skupaj v znesku 8,5 mio SIT.

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- Župan je v letu 1997 odobril izplačilo pogodbenih obveznosti za investicijo v znesku 8,5 mio SIT, čeprav je bilo v proračunu za leto 1997 določeno 8 mio SIT.



S tem je prekoračil dovoljeni obseg za 0,5 mio SIT, tj. za 6%. S prevzemom višjih obveznosti je župan kršil 1. odstavek 6. člena ZFO, ki določa, da se smeje v imenu občine prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

- Župan je z objavo javnega razpisa v obdobju začasnega financiranja¹⁵ (3,2 mio SIT) kršil 4. člen Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (v nadaljevanju odredba o postopku), ki določa, da lahko naročnik prične z oddajo javnega naročila, če je javno naročilo predvideno v proračunu. V proračunu za leto 1996 za navedeno investicijo sredstva niso bila določena.
- Župan je z oddajo dodatnih obrtniških del v znesku 4,1 mio SIT kršil 56. člen ZJN, ki določa, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila z neposredno pogodbo brez javnega razpisa ceno in kakovost predmeta javnega naročila skrbno preveriti z zbiranjem več ponudb ali z analizo stroškov ali s primerjanjem kakovosti in podobno.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je v letu 1997 odobril izdatke za investicijo za 0,5 mio SIT, tj. za 6% nad zneskom, dovoljenim z veljavnim proračunom za leto 1997. Župan je pričel z oddajo javnega naročila (3,2 mio SIT), preden je bila investicija zajeta v proračunu občine, in oddal dodatna obrtniška dela (4,1 mio SIT) z neposredno pogodbo v nasprotju z določili 56. člena ZJN.

3.2.4 Zbirni pregled ugotovitev

Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti v točkah 3.2.1, 3.2.2 in 3.2.3 je sestavljen zbirni pregled razkritij revizije.

TABELA 6: Zbirni pregled razkritij revizije – investicije

v mio SIT

Točka v poročilu	INVESTICIJA	VRSTA NEPRAVILNOSTI			
		Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna	Kršitev določil ZJN	Neprimerno zavarovanje predplačila	Preseganje pogodbeno dogovorjenih vrednosti
3.2.1	Prizidek Osnovne šole Brezovica – dozidava in adaptacija ter oprema	96,0	33,1	19,4	12,0
3.2.2	Ureditev ceste Brezovica – Vrhnika	84,5	/	/	/
3.2.3	Zaščitna ograja okoli igrišča pri Podružnični šoli Rakitna	0,5	4,1	/	/
	SKUPAJ	181,0	37,2	19,4	12,0



Posebno pozornost zaslužita zlasti dve odstopanji od dovoljenega:

- Preseganje pristožnosti pri izvrševanju proračuna oziroma kršenje predpisov o izvrševanju proračuna znaša skupno 181 mio SIT, kar je skoraj tri četrtine (72%) v preveritev vključenih investicijskih izdatkov (252,1 mio SIT).
- Z neposredno pogodbo brez javnega razpisa so bila oddana investicijska dela za del dveh investicij. Skupni znesek nepravilno oddanih del je 37,2 mio SIT, kar je 15% v preveritev vključenih investicijskih izdatkov (252,1 mio SIT)

3.3 Izdatki za delovanje političnih strank

Izdatki za delovanje političnih strank so v glavni knjigi za leto 1999 izkazani v višini 2,2 mio SIT, kar je 0,4 % vseh izvršenih izdatkov.

Revidirana so bila nakazila političnim strankam za obdobje 1.1.1996–31.8.2000.

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da je bilo v letih 1999 in 2000 "listi", ki ni registrirana kot politična stranka, izplačano 112 tisoč SIT. Sredstva iz proračuna lokalne skupnosti lahko dobi le "lista", ki je registrirana kot politična stranka v skladu z ZPolS (10. in 12. člen).

Zaključek:

Dotacija v višini 112 tisoč SIT je bila izplačana "listi", ki ni vpisana v register strank. Občina je dolžna poskrbeti za vračilo omenjene dotacije.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb:

Terjatev do "liste" v znesku 112 tisoč SIT je bila evidentirana v poslovnih knjigah občine. Župan je "listi" poslal zahtevek za vračilo nezakonite dotacije.

4 Namenske subvencije

Občina Brezovica je v mesecu januarju 1998 prejela namensko subvencijo države v znesku 9.414 tisoč SIT, in sicer:

- za urejanje zemljišč v znesku 8.722 tisoč SIT,
- podporo naložbam v prestrukturiranje kmetij v znesku 346 tisoč SIT in
- strokovno izobraževanje za potrebe kmetijstva v znesku 346 tisoč SIT.

Opravljen je bil preveritev namenskosti porabe. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

¹⁵ Odlok o proračunu za leto 1997 sprejet dne 20.3.1997, veljavnost 14.6.1997.



5 Sredstva in viri sredstev

5.1 Redni letni popis (inventura)

Preveritev pravilnosti izvedbe rednega letnega popisa je bila opravljena za leto 1999.

Na podlagi preverjanj je bilo ugotovljeno, da občinska uprava ne razpolaga oz. ne hrani originalnih popisnih listov, zato ni možno sklepati o pravočasno in pravilno opravljenem popisu v skladu s Pravilnikom o načinu in rokih za popis in usklajevanje knjigovodskega stanja z dejanskim stanjem.

Popisni listi so izvirne knjigovodske listine, na podlagi katerih se sestavljajo izvedene knjigovodske listine, kot npr. računalniška obdelava inventure. Izvirne knjigovodske listine kažejo nastanek poslovnega dogodka v času in kraju s podpisom odgovornih oseb, ki so sodelovale pri nastanku poslovnega dogodka, zato so izvirne knjigovodske listine nujne za naknadno presojanje poslovnih dogodkov.

Zaključek:

Občinska uprava ne razpolaga z originalnimi popisnimi listi, zato ni moč ugotoviti pravilnosti izvedbe rednega letnega popisa sredstev in virov sredstev na zadnji dan leta 1999. Podatki v bilanci stanja so nezanesljivi.

5.2 Sredstva rezerv

Revidirano je bilo oblikovanje in izločanje sredstev rezerv za leto 1999.

Z revizijo pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

5.3 Zadolževanje

Preverjeni so bili vsi v letu 1998 najeti krediti skupaj v znesku 99,4 mio SIT.

5.3.1 Dolgoročno zadolževanje

V mesecu maju 1998 je občina v skladu s sklepom občinskega sveta z dne 23.4.1998 pri Poštni banki Slovenije d.d., Maribor najela dolgoročni kredit v višini 80 mio SIT¹⁶ za investicijo "prizidek Osnovne šole Brezovica".

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- Občina se je v letu 1998 dolgoročno zadolžila, čeprav še ni imela urejenih premoženjskopравnih razmerij med novonastalimi občinami.

¹⁶ Kreditna pogodba št. 3590/98–KK z dne 15.5.1998 (80 mio SIT, rok vračila 25.5.1999), aneks 1 z dne 18.5.1999 (75 mio SIT, rok vračila 25.8.1999) in aneks 2 z dne 11.8.1999 (55 mio SIT, rok vračila 23.2.2000).



V 41. členu ZFO je določeno, da se občine ne smejo zadolževati, dokler ne uredijo premoženjskopравnih razmerij po 100. členu ZLS.

- Občina se je v letu 1998 dolgoročno zadolžila v znesku 80 mio SIT, to je v višini 22,4% prejemkov zagotovljene porabe leta 1997 (357,7 mio SIT).
Po določilih 17. člena ZFO se občine lahko zadolžujejo le v obsegu, ki ne presega 10% zagotovljene porabe občine v letu pred letom zadolževanja.
V letu 1998 (v času podpisa pogodbe) je bil možen obseg zadolževanja 35,8 mio SIT¹⁷.
- Občina je v letu 1999 odplačala glavnico in obresti skupaj v znesku 74,4 mio SIT, to je v višini 11,8% realiziranih prejemkov leta 1999 (629 mio SIT).
Po določilih 17. člena ZFO plačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne sme preseči 5% realiziranih prejemkov.
V letu 1999 je bil možen obseg odplačila glavnice in obresti v znesku 31,4 mio SIT¹⁸.
- V letu 1999 je občina odplačala glavnico v znesku 66 mio SIT, kar je 41 mio SIT več od zneska, določenega v proračunu (račun financiranja) za leto 1999 (25 mio SIT).
V 39. členu ZJF je določeno, da se obveznosti iz občinskega dolga poravnajo ne glede na sredstva, ki so za ta namen odobrena v proračunu. Župan manjkajoča sredstva lahko prerazporedi iz "bilance prihodkov in odhodkov na račun financiranja", o prerazporeditvi sredstev pa mora obvestiti občinski svet v 30 dneh.
Dokaz, da je župan v 30 dneh obvestil občinski svet o prerazporeditvi 41 mio SIT med "bilanco prihodkov in odhodkov ter računom financiranja", nam ni bil posredovan.

Zaključek:

Občina se je v letu 1998 dolgoročno zadolžila v znesku 80 mio, čeprav ni imela urejenih premoženjskopравnih razmerij med novonastalimi občinami. Teža nepravilnosti je toliko večja, ker je višina zadolžitve za 44,2 mio SIT¹⁹ oz. za 123% preseгла zakonsko dovoljeno višino. Odplačila glavnice in obresti so v letu 1999 za 43 mio SIT²⁰ oz. za 137% preseгла zakonsko dovoljeno višino. Župan je v letu 1999 prerazporedil 41 mio SIT (iz "bilance prihodkov in odhodkov na račun financiranja"), ne da bi o tem obvestil občinski svet.

5.3.2 Kratkoročno zadolževanje

Župan je v mesecu maju 1998 najel kratkoročni likvidnostni kredit v znesku 19,4 mio SIT namensko za plačilo opreme pri investiciji prizidek OŠ Brezovica (kreditna pogodba št. 200/600–98 z dne 12.5.1998 – Lesnina inženiring, d. d., Ljubljana).

¹⁷ 357,7 mio SIT x 10% = 35,8 mio SIT

¹⁸ 629 mio SIT x 5% = 31,4 mio SIT

¹⁹ 80 mio SIT – 35,8 mio SIT = 44,2 mio SIT

²⁰ 74,4 mio SIT – 31,4 mio SIT = 43 mio SIT



Kredit je bil vrnjen kreditodajalcu v letu 1998 v znesku 14,6 mio SIT in v letu 1999 v znesku 4,8 mio SIT.

Po določilih 80. člena statuta se občina lahko zadolži za likvidnostne potrebe proračuna. Kredit mora biti odplačan do konca proračunskega leta. O najetju kredita odloča župan.

Zaključek:

Župan ni upošteval 80. člena statuta, ker najeti kratkoročni likvidnostni kredit ni bil vrnjen do konca leta 1998.

PRAVNI POUK: Zoper to predhodno poročilo je po prvem odstavku 24. člena Zakona o računskem sodišču možno vložiti pripombe. Pripombe se vložijo pisno, v roku 15 dni od dneva vročitve, na Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Slovenska c. 50.

mag. Ana Praprotnik,
članica računskega sodišča

VROČITI:

1. Občini Brezovica
Tržaška c.390, 1351 Brezovica pri Ljubljani
2. Arhivu, tu



DODATEK

Razlaga nekaterih uporabljenih pojmov

Proračun

Letni načrt (letni predračun) prejemkov in izdatkov države oziroma drugih teritorialnih skupnosti.

Nowotny²¹ izpostavlja štiri funkcije proračuna države:

- politično,
- organizacijsko,
- finančno - ekonomsko,
- kontrolno.

Za proračun občine lahko opredelimo, da ima naslednje funkcije:

- Je osnovno orodje občinskega sveta, s pomočjo katerega izpolnjuje svoje naloge (politična funkcija).
- Služi županu za načrtovanje in izvajanje nalog (organizacijska funkcija).
- Je podlaga za dodelitev sredstev posameznim organizacijskim enotam in jim s tem odreja okvir delovanja (finančno - ekonomska funkcija).
- Z njim se razmeji pristojnost med občinskim svetom in županom ter omogoča nadzor (nadzorna funkcija).

Temeljni računovodski pojmi

V veljavnih predpisih se uporabljajo temeljni računovodski pojmi nedosledno in zavajajoče. Zaradi jasnosti in razumljivosti revizijskih poročil uporabljamo temeljne računovodske pojme (vplačila/izplačila, prejemki/izdatki, prihodki/odhodki, stroški/učinki) dosledno v skladu z vsebino.

Poznati je treba medsebojni odnos posameznih pojmov in zakaj te pojmovne pare sploh razlikujemo.²² Prva dva pojmovna para, ki jih računovodstvo spremlja, imata finančni značaj in predstavljata podatkovno podlago za ohranjanje plačilne sposobnosti.

Boj za obstoj podjetij na trgu je zahteval podatke in informacije, s pomočjo katerih je mogoče presojati in izboljševati poslovanje. Računovodstvo je zato uvedlo druga dva pojmovna para, ki omogočata ekonomsko gledanje na poslovanje. V javnem računovodstvu se uvajata z veliko zamudo. Šele močno zaostrene družbeno-ekonomske razmere jasno terjajo razumno poslovanje tudi v javnem sektorju. Lahko rečemo, da se javno računovodstvo zgleduje po računovodstvu zasebnega sektorja.²³

²¹ Nowotny Ewald: Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer-Verlag, 1990, str.113.

²² Opredelitev posamičnih pojmov je rezultat potrebe, da se z njimi prepozna in označi funkcionalna in/ali vsebinska razlika.

²³ Računovodstvo države in lokalnih skupnosti ter drugih oseb javnega prava, ki se financirajo posredno iz dajatev, se običajno označuje kot javno računovodstvo (öffentliche Rechnungswesen, public sector accounting), da se loči od računovodstva oseb zasebnega prava, ki se financirajo neposredno s prodajo blaga in storitev na trgu.



- Vplačila/izplačila

Prvi pojem, ki ga računovodstvo pozna, je brez dvoma vplačilo in izplačilo. Pri tem je očitno, da denar menja lastnika. Če se razpoložljivo stanje denarja poveča, pomeni to vplačilo, če se zmanjša, gre za izplačilo. Ali je znesek prejet v gotovini na blagajni ali nakazan na račun pri banki, ni pomembno. Vplačila so neposredno povečanje stanja denarnih sredstev in izplačila neposredno zmanjšanje stanja denarnih sredstev. Za obvladovanje plačilne sposobnosti je pomembno načrtovanje vplačil in izplačil denarja. Izkaz vplačil in izplačil za preteklo obdobje pa služi prikazu trenutne plačilne sposobnosti.²⁴

- Prejemki/izdatki

V domači računovodski literaturi in po Slovenskih računovodskih standardih so prejemki sopomenka za vplačila v obračunskem obdobju in izdatki sopomenka za izplačila v obračunskem obdobju. Enako je tudi v zasnovi sodobnega računovodstva nemških občin.

- Prihodki/odhodki

Ekonomsko gledanje na poslovanje je od računovodstva terjalo, da za ugotavljanje uspeha poslovanja v obdobju oblikuje nov pojmovni par: prihodki in odhodki.

Splošno znano je, da je ugotavljanje vrednostno izraženega poslovnega izida (uspeha poslovanja) nujno in smiselno za zasebna podjetja. Ta pridobivajo prihodke s prodajo blaga in storitev (učinkov) na trgu. Potrebo po letnem računovodskem izkazu uspeha za državo in lokalno skupnost se v teoriji utemeljuje s potrebo po preveritvi, ali je bilo spoštovano pravilo o medgeneracijski pravičnosti in v proračunskem letu ni prišlo do zmanjšanja čistega premoženja. Lüder²⁵ ga utemeljuje s t.i. zamisljivo o neto porabi prvin. Poraba prvin v obračunskem letu (odhodki) povzroča zmanjšanje sredstev in s tem zmanjšanje razpoložljivega potenciala za zadovoljevanje skupnih potreb, zato mora biti v istem obračunskem obdobju nadomeščena s pridobljenimi dajatvami (prihodki), ki pomenijo povečanje sredstev in s tem ohranjanje razpoložljivega potenciala za zadovoljevanje skupnih potreb.

Primarno je razlikovanje prihodkov in odhodkov na redne in izredne. Redni so za poslovni proces tipični, izredni pa tisti, ki bodisi ne sodijo v obdobje, so glede višine sporni, bodisi se pojavljajo zgolj kot izjema.

Razlikovanje po vrsti porabljenih sredstev ali po vrsti nastalih učinkov je pomembno za razumevanje pojmovnega para stroškov in učinkov.

- Stroški/učinki

Z zgodovinskega vidika je računovodski par - stroški in učinki - najmlajši.²⁶ Uveden je bil za notranje potrebe spremljanja in proučevanja poslovanja, da bi izboljšali gospodarnost.

Stroški so cenovno izraženi potroški prvin poslovnega procesa, in sicer delovnih sredstev, predmetov dela, delovne sile in storitev pri proučevanem poslovanju. Učinki so zaželjene, pričakovane posledice poslovanja (dela).

²⁴ SRS 27 opredeljuje ta računovodski izkaz kot izkaz denarnih tokov.

²⁵ Lüder Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Stuttgart: Schriftenreihe des Innenministerium Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 1996, str. 33

²⁶ Stroškovno računovodstvo, ki se v računovodstvu zasebnega sektorja označuje kot notranje računovodstvo, je v računovodstvu javnega sektorja tudi pomemben mehanizem zunanjega nadziranja.



Za spremljanje in proučevanje poslovanja je nujno poznavanje načrtovanih in uresničenih:

- stroškov po vrstah
- stroškov po stroškovnih mestih
- stroškov po stroškovnih nosilcih (poslovnih učinkih).

Lokalne skupnosti imajo pri izvajanju svojih nalog monopolen položaj, zato manjka zunanja prisila trga za gospodarno poslovanje. Vedno večje potrebe po storitvah in zahteve po ohranjanju ali zmanjševanju dajatev zahtevajo tudi od lokalnih skupnosti "poslovnost". Podatki in informacije o stroških, povezanih z učinki, so podlaga za "oblikovanje cen" storitev lokalnih skupnosti. S spremljanjem stroškov po stroškovnih mestih je omogočeno ugotavljanje odgovornosti za nastale stroške oziroma zavedanje o povzročanju stroškov. Spremljanje stroškov po poslovnih učinkih pa omogoča primerjavo gospodarnosti poslovanja (varčnosti in učinkovitosti) med posameznimi lokalnimi skupnostmi, pa tudi primerjavo z zasebnimi ponudniki enakih ali podobnih storitev. Stroške in učinke je mogoče primerjati med primerljivimi organizacijskimi enotami, med primerljivimi postopki dela in primerljivimi obračunskimi obdobji. Na podlagi sistema kazalnikov je mogoča primerjava med učinki. S primerjanjem posameznih lokalnih skupnosti med seboj je mogoča presoja ugodnosti poslovanja posamezne. Rezultati takšne presoje so lahko spodbuda za iskanje zamisli o možnih izboljšavah.