

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

REVIZIJSKO POROČILO
O POSLOVANJU OBČINE POSTOJNA
ZA LETO 2001

Številka: 1215-12/2002-20

Ljubljana, 19. decembra 2002

1. UVOD

Revizijo poslovanja Občine Postojna, Ljubljanska 4, Postojna (v nadaljevanju: občina) za leto 2001 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2002 (št. 3104-3/01-5 z dne 25. 1. 2002 in 3104-3/01-12 z dne 23. 7. 2002). Sklep o izvedbi revizije št. 1215-12/2002-7 je bil izdan 17. 7. 2002.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o

- izkazih zaključnega računa občinskega proračuna za leto 2001,
- pravilnosti poslovanja občine za leto 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 občinski proračun pa je predstavljal osnovo za revidiranje pravilnosti izvršitve občinskega proračuna za leto 2001.

Med revizijo in v letu 2001 je bil odgovorna oseba Josip Bajc, župan Občine Postojna.

2. REVIZIJA IZKAZOV OBČINSKEGA PRORAČUNA ZA LETO 2001

2.1 Obrazložitev revizije

Preizkusili smo pravilnost vseh treh izkazov občinskega proračuna iz predloga zaključnega računa za leto 2001, ki ga je občinski svet obravnaval 3. 7. 2002 v prvem branju. Preizkušanje izkazov smo izvajali po skrbno pripravljenih revizijskih programih in na primerno velikih vzorcih vplačil (ki so bili določeni z nestatističnimi metodami) in na primerno velikih vzorcih izplačil, ki so bili določeni delno s statističnimi in delno z nestatističnimi metodami. V njih smo upoštevali zakonske in druge predpise, ki urejajo evidentiranje in izkazovanje prejemkov in izdatkov občinskega proračuna.

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

- Prejemki in izdatki morajo biti izkazani v polnem (bruto) znesku, poračunavanje enih z drugimi ni dopustno¹.
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se prizna v trenutku vplačila na račun občinskega proračuna, odhodek pa v trenutku izplačila z računa občinskega proračuna, ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo.
- Za izkazovanje prejemkov in izdatkov občinskega proračuna velja, da se proračunsko leto začne in konča s koledarskim letom razen za izjeme, ki jih določi zakon.

Izkazi občinskega proračuna so pripravljeni na podlagi Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) in Zakona o računovodstvu (v nadaljevanju: ZR)². Način priprave izkazov občinskega proračuna določa Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (v nadaljevanju: Navodilo)³.

2.2 Revizijske ugotovitve

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

Po bilanci prihodkov in odhodkov iz predloga zaključnega računa proračuna občine so prihodki za leto 2001 znašali 1.536.225 tisoč tolarjev, odhodki proračuna za leto 2001 pa so bili izkazani v znesku 1.542.659 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

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

² Uradni list RS, št. 23/99.

³ Uradni list RS, št. 12/01.

leto 2000 je 111. Odhodki proračuna za leto 2001 so za 31,8 odstotnih točk večji kot odhodki proračuna za leto 2000.

Struktura prihodkov proračuna za leto 2001 je nekoliko drugačna kot struktura prihodkov proračuna za leto 2000. Največji delež v celotnih prihodkih še vedno predstavljajo davčni prihodki. Nekoliko se je zmanjšal delež kapitalskih in transfernih prihodkov, povečal pa delež davčnih in nedavčnih 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. Nekoliko se je povečal delež investicijskih odhodkov in investicijskih transferov, zmanjšal pa se je delež tekočih odhodkov in tekočih transferov.

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

Postavka (1)	Realizacija v letu 2000		Realizacija v letu 2001		Indeks (4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih (2)	v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v odstotkih (5)	
A. Davčni prihodki	975.762	70,49	1.150.559	74,90	117,9
B. Nedavčni prihodki	124.603	9,00	213.100	13,87	171,0
C. Kapitalski prihodki	66.018	4,77	72.715	4,73	110,1
D. Prejete donacije	0	/	0	/	/
E. Transferni prihodki	217.877	15,74	99.851	6,50	45,8
F. Vsi prihodki F=A+B+C+D+E	1.384.260	100,00	1.536.225	100,00	111,0
G. Tekoči odhodki	353.401	30,19	361.406	23,43	102,3
H. Tekoči transferi	629.829	53,80	657.952	42,65	104,5
I. Investicijski odhodki	141.773	12,11	337.159	21,86	237,8
J. Investicijski transferi	45.661	3,90	186.142	12,06	407,7
K. Vsi odhodki K= G+H+I+J	1.170.664	100,00	1.542.659	100,00	131,8
L. Presežek prihodkov nad odhodki L=F-K	213.596		(6.434)		

Vira: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2000 (Uradni list RS, št. 63/01).

Predlog odloka o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2001.

Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, nismo odkrili nobene napake. To pomeni, da lahko potrdimo pravilnost izkazovanja prihodkov in odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

Po predlogu računa finančnih terjatev in naložb so v letu 2001 prejemki od vračila danih

posojil in prodaje kapitalskih deležev znašali 36.166 tisoč tolarjev, izdatki za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev pa 7.615 tisoč tolarjev. Saldo računa finančnih terjatev in naložb za leto 2001 je torej pozitiven. Kot je razvidno v tabeli 2, v kateri so prikazani prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2000 in 2001, je bil za leto 2000 saldo računa negativen.

Struktura prejemkov računa finančnih terjatev in naložb za leto 2001 je nekoliko drugačna kot njihova struktura za leto 2000. Največji delež prejemkov predstavlja prodaja kapitalskih deležev. Tudi struktura izdatkov računa finančnih terjatev in naložb za leto 2001 je nekoliko drugačna kot njihova struktura za leto 2000. Izdatki za povečanje kapitalskih deležev in naložb so se potrojili, dana posojila pa so bila skoraj za četrtno manjša.

Tabela 2: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2000 in 2001

Postavka	Realizacija v letu 2000		Realizacija v letu 2001		Indeks (4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih	v odstotkih	v tisoč tolarjih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4)/(2)*100
NO. Prejeta vračila danih posojil	5.016	100,00	10.172	28,13	202,8
N1. Prodaja kapitalskih deležev	/	/	25.994	71,87	/
N. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev M=M0+M1+M2	5.016	100,00	36.166	100,00	721,0
O0. Dana posojila	6.000	85,71	4.615	60,60	76,9
O1. Povečanje kapitalskih deležev in naložb	1.000	14,29	3.000	39,40	300,0
O. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev O=O0+O1+O2	7.000	100,00	7.615	100,00	108,8
p. Saldo računa finančnih terjatev in naložb P = N – O	(1.984)	/	28.551	/	/

Viri: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2000.

Predlog odloka o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2001.

Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, smo ugotovili naslednjo napako v izkazovanju izdatkov:

Občina je v skladu z družbeno pogodbo⁴ o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo RRA – Notranjsko – Kraške regije, Regionalna razvojna agencija za pospeševanje razvoja gospodarstva, turizma in kmetijstva, d.o.o., Pivka (v nadaljevanju: razvojna agencija) za zagotovitev stabilnega financiranja razvojni agenciji 27. 9. 2001 nakazala prvo naknadno vplačilo v znesku 3.000 tisoč tolarjev. Drugo in tretje naknadno vplačilo v skupnem znesku 2.679 tisoč tolarjev bi morala občina po določilih pogodbe poravnati v letih 2002 in 2003. Z

⁴ Notarski zapis št. SV – 193/2000 z dne 25. 5. 2000.

ново družbeno pogodbo⁵ sta se drugo in tretje naknadno vplačilo, ne pa tudi prvo, spremenili v osnovni kapital po sklepu skupščine razvojne agencije z dne 16. 1. 2002.

V 44. členu Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁶ (v nadaljevanju: Pravilnik) se na kontih skupine 44 izkazujejo plačila za nakup kapitalskih vložkov občine.

Po določilih 426. člena Zakona o gospodarskih družbah⁷ (v nadaljevanju: ZGD) se z naknadnimi vplačili ne povečajo osnovni kapital, osnovni vložki in poslovni deleži.

Občina je izdatek v znesku 3.000 tisoč tolarjev evidentirala v nasprotju z določili 44. člena Pravilnika in 426. člena ZGD.

Razkrita napaka ne vpliva pomembneje na pravilnost izkazov zaključnega računa občinskega proračuna.

Pojasnilo župana

Župan je 3. 10. 2002 pisno pojasnil, da je bilo naknadno vplačilo po družbeni pogodbi, vseskozi mišljeno kot naložba, zato je bil omenjeni izdatek načrtovan v proračunu za leto 2001 v izkazu računa finančnih terjatev in naložb. Problem je nastal ob pripravi zaključnega računa za leto 2001, ker niti Občina Postojna niti ostale občine podpisnice družbene pogodbe niso dosegle uskladitve knjigovodskega stanja naložbe s stanjem pri razvojni agenciji. Občina je 13. 5. 2002 za mnenje glede evidentiranja (razvojni agencija nima statusa javne agencije, zato tudi problem evidentiranja omenjenega izdatka v okviru bilance prihodkov in odhodkov) pisno zaprosila Ministrstvo za finance, vendar odgovora do 3. 10. 2002 še ni prejela.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Župan je 23. 9. 2002 nadzornemu svetu razvojne agencije podal pisno pobudo za sklic skupščine, ki naj bi tudi prvo naknadno vplačilo spremenila v naložbo.

Če občina ne bo dosegla spremembe družbene pogodbe v smislu vsebinske spremembe prvega naknadnega vplačila v znesku 3.000 tisoč tolarjev v povečanje kapitalskih deležev v privatnih podjetjih, je občina dolžna opraviti ustrezna evidentiranja v poslovnih knjigah.

2.2.3 Račun financiranja

Po predlogu računa financiranja za leto 2001 je lanskoletno zadolževanje občinskega proračuna znašalo 141.700 tisoč tolarjev, lanskoletna odplačila dolga pa so izkazana v znesku 4.139 tisoč tolarjev. V tabeli 3 so prejemki in izdatki računa financiranja za leto 2001 primerjani s prejemki in izdatki za leto 2000. V letu 2000 se občina ni zadolžila. V primerjavi z letom 2000 so se v letu 2001 bistveno zmanjšala odplačila dolga.

⁵ Notarski zapis št. SV – 120/02 z dne 20. 3. 2002.

⁶ Uradni list RS, št. 86/99, 110/99, 23/00, 37/00, 2/01, 35/01, 62/01, 105/01.

⁷ Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 32/98, 37/98, 84/98, 6/99, 45/01, 59/01.

Tabela 3: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2000 in 2001

Postavka (1)	Realizacija v letu 2000		Realizacija v letu 2001	
	v tisoč tolarjih (2)	v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v odstotkih (5)
PO. Domače zadolževanje	0	/	141.700	100,00
P1. Zadolževanje v tujini	0	/	0	/
P. Zadolževanje P=PO+P1	0	/	141.700	100,00
Q0. Odplačila domačega dolga	202.225	100,00	4.139	100,00
Q1. Odplačila dolga v tujino	0	/	0	/
Q. Odplačila dolga Q=Q0+Q1	202.225	100,00	4.139	100,00
R. Neto zadolževanje R=P-Q	(202.225)	/	137.561	/

Vira: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2000.

Predlog odloka o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2001.

Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, nismo odkrili nobene napake. To pomeni, da lahko potrdimo pravilnost izkazovanja prejemkov in izdatkov v računu financiranja.

2.2.4 Obrazložitev podatkov iz bilance stanja

2.2.4.1 Splošno

Sestavni del zaključnega računa občinskega proračuna je tudi obrazložitev nekaterih podatkov iz bilance stanja. Obrazložitev nekaterih podatkov iz bilance stanja je v zaključnem računu občinskega proračuna nadomestek za celotno bilanco, saj bilanca stanja ni obvezna sestavina zaključnega računa občinskega proračuna. V bilanci stanja na dan 31. 12. 2001 je izkazana aktiva v znesku 5.333.967 tisoč tolarjev.

V predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2001 so pravilno obrazloženi podatki o stanju sredstev na računih proračuna, podatki o neplačanih terjatvah iz preteklega leta, podatki o neplačanih obveznostih iz preteklega leta in podatki o terjatvah iz dolgoročnih naložb in posojil z navedbo večjih prejemnikov teh sredstev. Pri podatkih o lastnih opredmetenih sredstvih in terjatvah za sredstva dana v upravljanje ni navedeno, ali gre za povečanje ali zmanjšanje teh sredstev na dan 31. 12. 2001 v primerjavi s stanjem na dan 31. 12. 2000.

Obrazložitev podatkov iz bilance stanja je po naši oceni zaradi zgoraj navedenih pomanjkljivosti nezadostna in neustrezna, kar pomeni, da občina ni dosledno upoštevala zahtev 12. člena Navodila.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

7. 10. 2002 je občinski svet sprejel zaključni račun proračuna za leto 2001 s pravilno obrazložitvijo podatkov iz bilance stanja.

2.2.4.2 Preveritev nekaterih podatkov iz obrazložitve podatkov iz bilance stanja

Posebej smo preverili naslednje podatke iz obrazložitve podatkov iz bilance stanja:

- denarna sredstva na računih,
- kratkoročne terjatve in
- kratkoročne obveznosti.

Ugotovljena je bila naslednja napaka:

2.2.4.2.a Občina na dan 31. 12. 2001 v poslovnih knjigah in zato tudi v bilanci stanja ni evidentirala kratkoročnih terjatev od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v znesku 12.953 tisoč tolarjev.

3. REVIZIJA PRAVILNOSTI POSLOVANJA OBČINE ZA LETO 2001

3.1 Obrazložitev revizije

Izvrševanje občinskega proračuna pojmuje kot poslovanje, zato pravimo tudi, da smo revidirali pravilnost poslovanja. Pravilnost poslovanja občine za leto 2001 smo revidirali tako, da smo za revizijsko preizkušanje oblikovali štiri segmente:

- segment 1: spremembe občinskega proračuna (realizacija občinskega proračuna),
- segment 2: prihodki občine,
- segment 3: odhodki občine, ki zajemajo plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje, tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere,
- segment 4: zadolževanje.

Pri segmentu prihodkov in segmentu odhodkov so bile enote revizijskega preizkušanja vplačila v občinski proračun in izplačila iz občinskega proračuna. Preizkušali smo njihovo skladnost z relevantnimi predpisi. V revizijskem programu za preizkus posameznega vplačila je bilo vplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Tudi v revizijskem programu za preizkus posameznega izplačila je bilo 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 z relevantnim predpisom, smo preizkušeno vplačilo oziroma izplačilo šteli za nepravilno.

Pri odhodkih iz segmenta 3 smo odkrili tudi nepravilnosti, ki jim pravimo *nepravilnosti po pogodbah iz prejšnjih let*. Gre za izplačila iz občinskega proračuna za leto 2001 zaradi pogodb, ki so bile sklenjene pred začetkom proračunskega leta 2001 in niso v skladu z relevantnimi predpisi (izvajalec storitev, s katerim je bila sklenjena pogodba, ni bil izbran po postopku oddaje javnega naročila). Nepravilnosti po pogodbah iz prejšnjih let ne upoštevamo v izreku mnenja.

Za preizkušanje pravilnosti sprememb občinskega proračuna in skladnosti prihodkov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Prav tako smo podrobne revizijske programe sestavili tudi za preizkušanje skladnosti odhodkov s predpisi, ki smo jih uporabili na primerno velikih vzorcih izplačil. Vzorec za preveritev prihodkov smo določili z nestatističnimi metodami. Vzorec za preveritev odhodkov smo določili po metodi MUS⁸ in delno tudi z nestatistično metodo (odhodki za delovanje političnih strank). Določili smo jih za vsak revizijski segment posebej.

3.2 Revizijske ugotovitve

3.2.1 Spremembe občinskega proračuna

3.2.1.1 Informacije o sprejemanju in veljavnosti proračunskih aktov

Proračun za leto 2001 je bil sprejet 17. 4. 2001 (veljaven od 27. 4. 2001) in spremenjen z rebalansom, ki je bil sprejet 5. 11. 2001 (veljaven od 17. 11. 2001). Z rebalansom so se načrtovani prihodki povečali za 5,7 odstotka, odhodki pa za 10,8 odstotka.

Prihodki in odhodki proračuna za leto 2001 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Prihodki in odhodki proračuna za leto 2001

Akt o poslovanju (1)	Proračun 2001		Rebalans 2001		Predlog zaključnega računa 2001	
	Prihodki (2)	Odhodki (3)	Prihodki (4)	Odhodki (5)	Prihodki (6)	Odhodki (7)
A) Bilanca prihodkov in odhodkov	1.433.564	1.557.977	1.516.127	1.726.249	1.536.225	1.542.659
B) Račun finančnih terjatev in naložb	3.285	7.790	38.179	7.975	36.166	7.615
C) Račun financiranja	123.700	4.207	174.700	4.207	141.700	4.139
Skupaj	1.560.549	1.569.974	1.729.006	1.738.431	1.714.091	1.554.413

Viri: Odlok o proračunu Občine Postojna za leto 2001 (Uradni list RS, št. 30/01).

Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu Občine Postojna za leto 2001 (Uradni list RS, št. 91/01).

Predlog odloka o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2001.

⁸ MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje po denarnih enotah).

3.2.1.2 Spremembe občinskega proračuna za leto 2001

Spremembe občinskega proračuna za leto 2001 so v zgoščeni obliki predstavljene v naslednji tabeli:

Tabela 5: Spremembe občinskega proračuna za leto 2001

Konto	Postavka	Proračun v tisoč tolarjih	Rebalans v tisoč tolarjih	Realizacija v tisoč tolarjih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(5)/(4)*100
A	Bilanca prihodkov in odhodkov				
40	Tekoči odhodki	386.608	460.776	361.406	78,4
41	Tekoči transferi	652.130	683.977	657.952	96,2
42	Investicijski odhodki	475.829	438.165	337.159	76,9
43	Investicijski transferi	43.410	143.331	186.142	129,9
	Odhodki skupaj	1.557.977	1.726.249	1.542.659	89,4
B	Izkaz računa finančnih terjatev in naložb				
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	7.790	7.975	7.615	95,5
	Izdatki skupaj	7.790	7.975	7.615	95,5
C	Izkaz računa financiranja				
55	Odplačila dolga	4.207	4.207	4.139	98,4
	Izdatki skupaj	4.207	4.207	4.139	98,4
Skupaj odhodki in izdatki		1.569.974	1.738.431	1.554.413	89,4

Viri: Odlok o proračunu Občine Postojna za leto 2001.

Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu Občine Postojna za leto 2001.

Predlog odloka o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2001.

Po bilanci prihodkov in odhodkov so bili v letu 2001 odhodki načrtovani v znesku 1.726.249 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 1.542.659 tisoč tolarjev, kar je približno 10 odstotkov manj od načrtovanih. Po računu finančnih terjatev in naložb so bili izdatki načrtovani v znesku 7.975 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 7.615 tisoč tolarjev (približno 5 odstotkov manj). Prav tako so bili glede načrtovanih izdatkov nižji tudi izdatki po računu financiranja.

Po določilih 5. člena Odloka o proračunu Občine Postojna za leto 2001 je imel župan pooblastilo za prerazporejanje proračunskih sredstev med konti v okviru proračunske postavke. Prerazporeditve se niso izvajale.

S primerjavo odhodkov, izkazanih v predlogu zaključnega računa (bilanca prihodkov in odhodkov), z odhodki iz veljavnega proračuna, smo ugotovili odstopanja, razvidna iz tabele 6.

Tabela 6: Odstopanja med dovoljenimi in izvršeni odhodki za leto 2001

Odhodki po namenih	Veljavni proračun v tisoč tolarjih	Predlog zaključnega računa v tisoč tolarjih	Indeks	Odstopanja ⁹ v tisoč tolarjih
(1)	(2)	(3)	(3)/(2)*100	(3)-(2)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
Občinska uprava in občinski organi	4.610	5.122	111,1	512
Tekoče vzdrževanje	110	154	140,0	44
Nakup opreme	4.500	4.968	110,4	468
Družbene dejavnosti	329.130	350.327	106,4	21.197
Programi za predšolske otroke	195.000	201.210	103,2	6.210
Ljubiteljska kulturna društva	10.000	11.528	115,3	1.528
Prevozi otrok	30.000	34.811	116,0	4.811
Logopediska dejavnost	3.430	3.895	113,6	465
Oskrbnine v DU, v pos.socialnega zavarovanja, žepnine	31.000	36.420	117,5	5.420
Preventivna dejavnost v zdravstvu	1.700	1.905	112,0	205
Kultura – Kulturni dom Postojna	58.000	60.558	104,4	2.558
Komunalno področje	152.000	155.082	102,0	3.082
Rekonstrukcija Volaričeve ulice	152.000	155.082	102,0	3.082
Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči	0	1.739	/	1.739
UN Oblenk Strmca	0	149	/	149
Program opremljanja stavbnih zemljišč	0	1.590	/	1.590
Gospodarske dejavnosti	0	945	/	945
Investicijski transferi v javne zavode	0	945	/	945
Skupaj	485.740	513.215	105,6	27.475

Vira: Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu Občine Postojna za leto 2001.
Predlog odloka o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2001.

3.2.1.2.a Odstopanja glede na odobren obseg sredstev za posamezne namene v proračunu v znesku 27.475 tisoč tolarjev pomenijo kršitev 6. člena ZFO¹⁰ in 11. odstavka 2. člena ZJF. Občinski svet je 7. 10. 2002 odstopanja potrdil s sprejemom zaključnega računa za leto 2001.

⁹ V tabeli so navedena tista odstopanja, ki presegajo 500 tisoč tolarjev, ali tista, katerih indeks preseganja je večji od 110.

¹⁰ Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 56/98, 59/99, 61/99, 89/99.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

S proračunom za leto 2002 so županu, v primerjavi z letom 2001, dana večja pooblastila občinskega sveta za prerazporejanje proračunskih sredstev (prerazporejanje znotraj področja). Za proračunsko leto 2003 bo občina določila skrbnike posameznih proračunskih postavk, ki bodo spremljali izplačila iz proračuna. Enaki ukrepi veljajo tudi za odpravo nepravilnosti, ki so bile razkrite v točki 3.2.3.2.b tega poročila.

3.2.2 Prihodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazala prihodke v znesku 1.536.225 tisoč tolarjev.

Preverili smo prihodke od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in prihodke od komunalnih prispevkov.

3.2.2.1 Prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: nadomestilo) so v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa za leto 2001 izkazani med davki na nepremičnine v znesku 133.263 tisoč tolarjev in predstavljajo 8,7 odstotka vseh prihodkov občine.

S preizkušanjem smo potrdili pravilnost zaračunavanja nadomestila za leto 2001.

3.2.2.2 Prihodki od komunalnih prispevkov

Prihodki od komunalnih prispevkov so v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa za leto 2001 izkazani med drugimi nedavčnimi prihodki v znesku 93.222 tisoč tolarjev in predstavljajo 6,1 odstotka vseh doseženih prihodkov občine.

S preizkušanjem smo potrdili pravilnost zaračunavanja komunalnih prispevkov za leto 2001.

3.2.3 Odhodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazala odhodke v znesku 1.542.659 tisoč tolarjev.

Preverili smo plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje, delne tekoče odhodke¹¹ in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere.

V zgoščeni obliki so navedeni odhodki predstavljeni v tabeli 7.

¹¹ Tekoče odhodke brez plač in drugih izdatkov za zaposlene in funkcionarje.

Tabela 7: Odhodki občine

Odhodki	Proračun 2001	Rebalans 2001	Realizirani proračun	Indeks
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	(4)/(3)*100
Plače in drugi izdatki za zaposlene in funkcionarje	121.460	119.759	121.167	101,2
Delni tekoči in investicijski odhodki	740.977	779.182	577.398	74,1
Tekoči in investicijski transferi	695.540	827.308	844.094	102,0
Vsi odhodki	1.557.977	1.726.249	1.542.659	89,4

Viri: Odlok o proračunu Občine Postojna za leto 2001.

Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu Občine Postojna za leto 2001.

Predlog odloka o zaključnem računu proračuna Občine Postojna za leto 2001.

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 predloga zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 121.167 tisoč tolarjev in predstavljajo 7,8 odstotkov vseh odhodkov občine. Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi:

3.2.3.1.a Neizpolnjevanje pogojev za razporeditev na delovno mesto

Pri preveritvi pogojev za razporeditev na delovno mesto so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

- v štirih primerih so bili na delovna mesta razporejeni delavci z neustrezno izobrazbo, od tega v dveh primerih za določen čas od 15. 11. 2000 (premestitvi do zaposlitve vodje oddelka za okolje, prostor in urbanistično načrtovanje),
- v dveh primerih sta bila na delovni mesti razporejena delavca z neustreznimi delovnimi izkušnjami, od tega v enem primeru za določen čas od 1. 10. 2001.

Razporeditev na delovno mesto, ne da bi bili izpolnjeni pogoji za razporeditev, pomeni kršitev 3. in 4. člena Zakona o delavcih v državnih organih¹².

Občina je v letu 2001 izplačala delavcem, ki niso izpolnjevali pogojev za razporeditev na delovno mesto, plače v skupnem znesku 5.645 tisoč tolarjev¹³.

¹² Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91, 4/93, 70/97, 38/99.

¹³ Vrednost izplačil, ki so bila izbrana za preveritev.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Delavca, ki sta bila za določen čas prerazporejena na delovni mesti brez ustrezne izobrazbe, sta bila 1. 9. 2002 razporejena na ustrezni delovni mesti. Z drugima dvema delavcema z neustrezno izobrazbo bo občina v šolskem letu 2003/2004 sklenila pogodbo o izobraževanju za pridobitev ustrezne izobrazbe. Delavec, ki v letu 2001 ni izpolnjeval pogoja glede ustreznih delovnih izkušenj, je le-tega izpolnil v letu 2002.

3.2.3.1.b Neustrezni obračun in izplačilo nadomestila plače zaradi bolezni

V enem primeru je bilo nadomestilo plače zaradi bolezni obračunano in izplačano v znesku 7 tisoč tolarjev nad zakonsko določeno osnovo za obračun nadomestila¹⁴.

Pojasnila odgovornih oseb

Občina je pisno pojasnila, da bo nepravilnost odpravljena po vrnitvi delavke s porodniškega dopusta.

3.2.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Delni tekoči in investicijski odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 577.398 tisoč tolarjev in predstavljajo 37,4 odstotkov vseh izvršenih odhodkov občine.

Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi:

3.2.3.2.a Javna naročila male vrednosti so bila oddana v nasprotju s splošnim aktom

Na petih vzorčnih enotah izplačil v skupnem znesku 6.001 tisoč tolarjev smo odkrili, da javna naročila male vrednosti niso bila oddana v skladu s splošnim aktom¹⁵ (naročilo gostinskih storitev, naročilo za letovanje otrok, naročilo za vzdrževanje naprav javne razsvetljave, naročilo za zamenjavo salonitnih plošč nad glavnim vhodom v Podružnično osnovno šolo Bukovje in naročilo za sanacijo strehe nad kegljiščem v Postojni).

Pojasnila odgovornih oseb

Župan je 21. 10. 2002 pisno pojasnil, da bodo do konca leta 2002 pripravili spremembe Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti. Opredelili bodo primere, pri katerih bo mogoče oddati naročilo male vrednosti brez zbiranja ponudb na podlagi naročilnice.

3.2.3.2.b Za investicije so bile prevzete obveznosti nad veljavnim zneskom v proračunu

Za investicijo Dobava in montaža opreme za Kulturni dom v Postojni so bile v letu 2001 prevzete pogodbene obveznosti v znesku 54.491 tisoč tolarjev, kar je bilo 491 tisoč tolarjev

¹⁴ Kršitev 39. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 18/91-I, 34/93, 3/98.

¹⁵ Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti (št. 031-01-3/00 z dne 10. 11. 2000).

več od veljavnega zneska v proračunu (54.000 tisoč tolarjev). Navedeno pomeni kršitev 6. člena ZFO in 11. odstavek 2. člena ZJF. V vzorec zajeta štiri izplačila v skupnem znesku 51.682 tisoč tolarjev niso presegla veljavnega zneska v proračunu.

3.2.3.2.c Dodatna dela in večji obseg del so bila oddana v nasprotju s predpisi o javnem naročanju

Na dveh vzorčnih enotah izplačil v skupnem znesku 41.332 tisoč tolarjev smo odkrili, da so bila v letu 2001 dodatna dela in večji obseg dela oddana po aneksu 2 k pogodbi za investicijo Rekonstrukcija Volaričeve ulice v Postojni (javni razpis v letu 2000), ne da bi občina ceno in kakovost predmeta javnega naročila posebej skrbno preverila z zbiranjem več ponudb ali z analizo stroškov ali s primerjanjem kakovosti in podobno¹⁶.

Pojasnilo odgovornih oseb

Župan je 21. 10. 2002 pisno pojasnil, da bodo v prihodnje večjo pozornost namenili pripravi projektne dokumentacije.

3.2.3.2.d Merila za izbiro izvajalca niso bila ustrezno opredeljena in uporabljena

Na dvanajstih vzorčnih enotah izplačil v skupnem znesku 198.042 tisoč tolarjev smo odkrili, da občina pri izvedbi dveh javnih razpisov v letu 2000 (gradnja prizidka k Osnovni šoli Antona Globočnika v Postojni in rekonstrukcija Volaričeve ulice v Postojni) v razpisni dokumentaciji ni navedla načina uporabe meril ter pomena posameznega merila, ki so bila uporabljena pri ocenjevanju ponudb¹⁷.

Pojasnila in sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Župan je pisno pojasnil, da so od marca 2001 merila za izbor izvajalca ustrezno ovrednotena. Občina je predložila primer javnega razpisa v letu 2001, pri katerem so v poročilu očitane nepravilnosti že odpravljene.

3.2.3.2.e Izplačila so presegla pogodbeno dogovorjene zneske

Pri eni vzorčni enoti izplačila v znesku 3.435 tisoč tolarjev (letovanje otrok) smo odkrili, da je bilo izplačilo za 155 tisoč tolarjev nad pogodbeno dogovorjenim zneskom (3.280 tisoč tolarjev). Navedena nepravilnost pomeni kršitev 50. člena ZJF.

Pojasnilo odgovornih oseb

Pogodba za letovanje je bila sklenjena za 80 otrok. Ker se je letovanja udeležilo (glede na prijave) več otrok, kot je bilo predvideno v pogodbi, je bil tudi račun za letovanje višji.

¹⁶ Kršitev 56. člena Zakona o javnih naročilih, Uradni list RS, št. 24/97, 78/99, (v nadaljevanju: ZJN).

¹⁷ Kršitev 21. člena ZJN.

3.2.3.2.f Ni listin, ki bi dokazovale utemeljenost izplačila

Pri eni vzorčni enoti izplačila v znesku 150 tisoč tolarjev (plačilo poštne) smo odkrili, da občina ni imela listin (računa oziroma pogodbe), ki bi dokazovale utemeljenost izplačila¹⁸.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je oktobra 2001 s Pošto Slovenije d.o.o., Poslovna enota Koper sklenila pogodbo o plačevanju poštne za poštne storitve.

3.2.3.2.g Oddaja del z neposredno pogodbo je v nasprotju s prepisi o oddaji javnih naročil

Pri šestih vzorčnih enotah izplačil v skupnem znesku 22.314 tisoč tolarjev (vzdrževanje lokalnih cest) smo odkrili, da občina še ni sprejela odloka o izvajanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanje lokalnih cest, kar je v nasprotju z določili 3. člena Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Postojna¹⁹. Prav tako še ni sprejela odloka o občinskih cestah, v katerem bi uredila upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest ter nadzorstvo nad občinskimi cestami²⁰. Vzdrževalna dela so bila oddana z neposredno pogodbo v nasprotju z določili 12. člena Uredbe o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest²¹.

Pojasnilo odgovornih oseb

Urejanje in vzdrževanje občinskih javnih cest, vzdrževanje in nameščanje prometne signalizacije na teh cestah ter izvajanje zimske službe opravlja Cestno podjetje Koper, d.d., Koper po sprejetem letnem programu. Odlok, s katerim bo občina uredila obvezno gospodarsko javno službo vzdrževanje lokalnih cest, je že v pripravi in bo predložen v sprejem občinskemu svetu predvidoma v februarju 2003.

3.2.3.3 Tekoči in investicijski transferi

Tekoči in investicijski transferi so v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 844.094 tisoč tolarjev in predstavljajo 54,7 odstotka vseh izvršenih odhodkov občine.

Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi:

3.2.3.3.a Financiranje političnih strank

Občina je v letu 2001 v skladu z določili sklepa občinskega sveta²² financirala tri liste občinskih svetnikov, ki niso registrirane kot politične stranke, v skupnem znesku 704 tisoč tolarjev²³.

¹⁸ Kršitev 54. člena ZJF.

¹⁹ Uradni list RS, št. 27/96.

²⁰ Kršitev 82. člena Zakona o javnih cestah, Uradni list RS, št. 29/97.

²¹ Uradni list RS, št. 48/98.

²² Št. 032-01-1/99 z dne 10. 2. 1999.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Z oktobrom 2002 so bila ukinjena izplačila listam občinskih svetnikov.

3.2.3.3.b Javni razpis za dodelitev subvencij ni bil objavljen v Uradnem listu

Pri dveh vzorčnih enotah izplačil v skupnem znesku 79 tisoč tolarjev (subvencioniranje obrestne mere in kadrovske štipendije) smo odkrili, da javna razpisa nista bila objavljena v Uradnem listu²⁴.

Pojasnilo odgovornih oseb

Javna razpisa sta bila objavljena v lokalnem časopisu, ki je namenjen prebivalcem občine (časopis prejme vsako gospodinjstvo). S tem je bil namen obeh razpisov dosežen. Občina bo poslej javne razpise za subvencije objavljala tudi v Uradnem listu.

3.2.3.3.c Storitvena dela so bila oddana v nasprotju s prepisi o oddaji javnih naročilih

Pri treh vzorčnih enotah izplačil v skupnem znesku 5.691 tisoč tolarjev smo odkrili, da so bila storitvena dela (prevozi otrok v šolo) v letu 1999 za tri leta oddana z neposredno pogodbo brez javnega razpisa²⁵.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

V juliju 2002 je bil izveden javni razpis za izvajanje prevozov učencev v šole in izbran izvajalec storitev.

3.2.3.3.d Pogodbe niso bile sklenjene s prejemniki tekočih in investicijskih transferov

Pri petintridesetih vzorčnih enotah izplačil v skupnem znesku 173.093 tisoč tolarjev smo odkrili, da občina s prejemniki transferov ni sklenila pisnih pogodb. Izplačila imajo podlago v sprejetem proračunu in področnih predpisih.

Določilo o prevzemanju obveznosti s pisno pogodbo je navedeno v 50. členu ZJF. Občina tega določila ni upoštevala.

Pojasnilo odgovornih oseb

Občina bo že v letu 2002 z večino prejemnikov tekočih transferov sklenila pogodbe, v letu 2003 pa bodo pogodbe sklenili z vsemi prejemniki. V proračunu za leto 2003 bodo opredelili tudi skrbnike posameznih pogodb.

3.2.4 Zadolževanje

Občina se je v letu 2001 zadolžila v znesku 141.700 tisoč tolarjev in odplačala 4.139 tisoč tolarjev dolga.

²³ Kršitev 26. člena Zakona o političnih strankah, Uradni list RS, št. 62/94, 13/98, 70/00.

²⁴ Kršitev 53. člena ZJF.

²⁵ Kršitev 18. člena ZJN.

Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, nismo odkrili neskladnosti s predpisi.

4. MNENJE

Revidirali smo

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

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij²⁶. 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 občinskega proračuna za leto 2001 in o pravilnosti poslovanja občine za leto 2001.

4.1 Mnenje o izkazih občinskega proračuna za leto 2001

Po našem mnenju v revidiranih izkazih proračuna Občine Postojna za leto 2001²⁷ ni pomembno napačnih navedb. Lahko se šteje, da prikazujejo pravilno²⁸ prejeme in izdatke občinskega proračuna za leto 2001 (*pozitivno mnenje*).

4.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja občine za leto 2001

Občina Postojna je v letu 2001 kar v nekaj primerih ravnala v neskladju s predpisi, zlasti, ker je

- prekoračila s proračunom dovoljen obseg sredstev pri trinajstih postavkah odhodkov, razvrščenih po namenih (točka 3.2.1.2.a),
- razporedila štiri delavce na delovna mesta, za katera ne izpolnjujejo pogojev glede izobrazbe, in dva delavca na delovni mesti, za kateri ne izpolnjujeta pogojev glede delovnih izkušenj, enemu delavcu obračunala in izplačala nadomestilo plače zaradi bolezni nad zakonsko določeno osnovo za obračun nadomestila (točka 3.2.3.1.a in točka 3.2.3.1.b),
- oddala pet revidiranih javnih naročil male vrednosti v nasprotju s splošnim aktom, oddala dodatna dela in večji obseg del, ne da bi ceno in kakovost predmeta javnega naročila preverila z zbiranjem več ponudb ali z analizo stroškov (točka 3.2.3.2.a in točka 3.2.3.2.c),
- financirala liste občinskih svetnikov, ki niso bile registrirane kot politične stranke, izvedla

²⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

²⁷ Bilanca prihodkov in odhodkov, izkaz računa finančnih terjatev in naložb, izkaz računa financiranja.

²⁸ V skladu z ZJF, ZR in relevantnimi podzakonskimi predpisi, ki so bili izdani na podlagi prvega ali drugega zakona.

izplačilo nad pogodbeno dogovorjenim zneskom, brez ustrezne listine in dodelila dve subvenciji brez objave v Uradnem listu (točka 3.2.3.3.a, točka 3.2.3.2.e, točka 3.2.3.2.f in točka 3.2.3.3.b),

zato je bilo po našem mnenju poslovanje Občine Postojna v letu 2001 v pomembnem neskladju z relevantnimi predpisi (*negativno mnenje*).

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 Postojna
2. Josip Bajc
3. Državni zbor Republike Slovenije
4. arhiv, tu.