

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

REVIZIJSKO POROČILO
O POSLOVANJU OBČINE BREŽICE
V LETU 2002

Številka: 1215-11/2003-18

Ljubljana, 22. decembra 2003

1. UVOD

Revizijo poslovanja Občine Brežice, Cesta prvih borcev 18, Brežice (v nadaljevanju: občina) v letu 2002 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2003¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 11. 7. 2003.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2002.

Osnovo za revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna občine za leto 2002 je predstavljal realiziran občinski proračun.

V letu 2002 sta bila odgovorni osebi Vladislav Deržič, župan občine do 16. 12. 2002, in Andrej Vizjak, župan občine od 17. 12. 2002 dalje.

¹ Št. 3104-1/2003-1 z dne 15. 1. 2003.

² Št. 1215-11/2003-6.

2. REVIZIJA PRAVILNOSTI POSLOVANJA OBČINE V LETU 2002

2.1 Predstavitev občine

2.1.1 Osnovni podatki o občini

Podatki o velikosti občine in o organih občine so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti občine in o organih občine

Število prebivalcev ³	24.413
Uvrstitev v skupino ⁴	3. skupina
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Sedež občine	Cesta prvih borcev 18, Brežice
Organi občine ⁵	
• Župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• Podžupan	3 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• Občinski svet	30 članov
• Nadzorni odbor	5 članov
• Občinska uprava ⁶	sistemiziranih je 52 delovnih mest, zasedenih je 45

Občina ima 19 krajevnih skupnosti, in sicer: Artiče, Bizeljsko, Brežice, Cerklje ob Krki, Čatež ob Savi, Dobova, Globoko, Jesenice na Dolenjskem, Kapele, Krška vas, Mrzla vas, Pečice-Križe, Pišece, Skopice, Sromlje, Šentlenart, Velika Dolina, Velike Malence, Zakot-Bukošek-Trnje. Krajevne skupnosti so pravne osebe javnega prava.

Občina je ustanoviteljica 17 javnih zavodov ter soustanoviteljica javnega zavoda.

2.1.2 Osnovni podatki iz zaključnega računa in bilance stanja

V tabeli 2 so predstavljeni prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki iz zaključnega računa proračuna za leto 2002 in primerjava z istovrstnimi prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki, realiziranimi v letu 2001.

³ Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2002, stanje na dan 31. 12. 2001.

⁴ 100. b člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 do 51/02).

⁵ Statut Občine Brežice z dne 10. 5. 1999.

⁶ Katalog delovnih mest občinske uprave Občine Brežice.

Tabela 2: Prihodki in prejemki ter odhodki in izdatki iz zaključnih računov proračuna občine za leti 2002 in 2001

Postavka (1)	Realizacija v letu 2002		Realizacija v letu 2001		Indeks (2)/(4)*100
	v tisoč tolarjih (2)	v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v odstotkih (5)	
Bilanca prihodkov in odhodkov					
A Davčni prihodki	1.951.648	57,9	1.359.128	54,1	144
B Nedavčni prihodki	214.394	6,4	232.353	9,2	92
C Kapitalski prihodki	188.479	5,6	53.424	2,1	353
D Prejete donacije	0	0	0	0	-
E Transferni prihodki	1.017.136	30,1	864.945	34,6	118
F Vsi prihodki	3.371.657	100,0	2.509.850	100,0	134
G Tekoči odhodki	848.515	25,5	698.738	31,1	121
H Tekoči transferi	1.486.923	44,6	1.167.229	52,0	127
I Investicijski odhodki	775.901	23,3	295.013	13,1	263
J Investicijski transferi	218.600	6,6	84.485	3,8	259
K Vsi odhodki	3.329.939	100,0	2.245.465	100,0	148
L Presežek prihodkov nad odhodki (L=F-K)	41.718		264.385		16
Račun finančnih terjatev in naložb					
M Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	5.040		75		6.720
N Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	7.428		0		-
O Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O=M-N)	(2.388)		75		-
Račun financiranja					
P Zadolževanje	0		0		0
Q Odplačila dolga	9.639		8.917		108
R Neto zadolževanje (R=P-Q)	(9.639)		(8.917)		108

Vir: zaključni račun proračuna občine Brežice za leti 2001 in 2002.

Čeprav bilanca stanja ni obvezna sestavina zaključnega računa, pa zaradi popolnosti informacije v tabeli 3 primerjamo podatke iz bilance stanja na dan 31. 12. 2002 s podatki iz bilance stanja na dan 31. 12. 2001.

Tabela 3: Bilanci stanja na dan 31. 12. 2002 in 31. 12. 2001

Postavka (1)	31. 12. 2002		31. 12. 2001		Indeks (2)/(4)*100
	v tisoč tolarjih	v odstotkih	v tisoč tolarjih	v odstotkih	
	(2)	(3)	(4)	(5)	
Sredstva					
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	6.347.944	87,3	5.837.601	88,3	109
Denarna sredstva, dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	350.879	4,8	320.498	4,8	109
Kratkoročne terjatve, kratkoročne finančne naložbe, aktivne časovne razmejitve	182.897	2,5	200.850	3,1	91
Neplačani odhodki	370.944	5,1	228.517	3,5	162
Aktivne časovne razmejitve	16.593	0,3	21.028	0,3	79
Skupaj	7.269.257	100,0	6.608.494	100,0	110
Aktivni konti izvenbilančne evidence	81.551		87.732		93
Obveznosti do virov sredstev					
Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve	559.214	7,7	439.557	6,7	127
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	6.710.043	92,3	6.168.937	93,3	109
Skupaj	7.269.257	100,0	6.608.494	100,0	110
Pasivni konti izvenbilančne evidence	81.551		87.732		93

Vir: bilanca stanja na dan 31. 12. 2002

2.2 Obrazložitev revizije

Pravilnost poslovanja občine v letu 2002 smo revidirali tako, da smo za revizijsko preizkušanje oblikovali pet segmentov revizije:

1. sprejem proračuna in prerazporejanje proračunskih sredstev,
2. prihodki občine,
3. odhodki občine, ki zajemajo odhodke za plače in druge izdatke za zaposlene in funkcionarje, tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere,
4. zadolževanje in
5. dajanje poroštEV.

Pri segmentu prihodki in odhodki občine so bile enote revizijskega preizkušanja vplačila v proračun občine in izplačila iz proračuna občine. Preizkušali smo njihovo skladnost z ustreznimi predpisi, pri čemer preizkušanje ni bilo omejeno na preizkušanje vplačila ali izplačila kot takega. Vplačilo ali izplačilo je bilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom kakšno dejanje v nasprotju z relevantnim predpisom, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

Sestavili smo podrobne revizijske programe, ki smo jih uporabili na primerno velikih vzorcih vplačil in izplačil. Vzorec za preveritev prihodkov, odhodkov za plače in za druge izdatke zaposlenim ter za preveritev zadolževanja, smo določili z nestatističnimi metodami. Vzorec za preveritev vseh ostalih odhodkov smo določili po statistični metodi MUS⁷.

2.3 Revizijske ugotovitve

2.3.1 Sprejem proračuna in prerazporejanje proračunskih sredstev

2.3.1.1 Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu za leto 2002

Odlok o proračunu za leto 2002 je bil sprejet 15. 4. 2002 (veljaven od 7. 5. 2002). Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu je bil sprejet 30. 9. 2002 (veljaven od 11. 10. 2002). Zaključni račun proračuna je občinski svet potrdil 29. 5. 2003. Podatki iz zaključnega računa proračuna za leto 2002 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2002

Izkaz/postavka (1)	Sprejeti proračun (SP) v tisoč tolarjih (2)	Veljavni proračun (VP) v tisoč tolarjih (3)	Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih (4)	Indeks RP/VP*100 (4)/(3)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
F Vsi prihodki	3.036.355	3.369.207	3.371.657	100
K Vsi odhodki	3.480.856	3.684.848	3.329.939	90
L Presežek prihodkov nad odhodki (L=F-K)	(444.501)	(315.641)	41.718	/
Račun finančnih terjatev in naložb				
M Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	5.040	/
N Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	10.000	7.428	74
O Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O=M-N)	0	(10.000)	(2.388)	24
Račun financiranja				
P Zadolževanje	116.500	0	0	/
Q Odplačila dolga	12.000	12.000	9.639	80
R Neto zadolževanje (R=P-Q)	104.500	(12.000)	(9.639)	80
S Vsi prejemi (S=F+M+P)	3.152.855	3.369.207	3.376.697	100
T Vsi izdatki (T=K+N+Q)	3.492.856	3.706.848	3.347.006	90
U Sprememba stanja na računih (V=S-T)	(340.001)	(337.641)	29.691	/

Vir: zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2002.

⁷ MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje po denarnih enotah).

2.3.1.2 Prerazporejanje proračunskih sredstev na podlagi sklepov župana

V 12. členu Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2002 je določeno, da lahko župan odloča o prerazporeditvah pravic porabe med proračunskimi postavkami v okviru posameznega področja proračunske porabe tako, da lahko eni postavki doda ali odvzame največ 2 milijona tolarjev. Pri preveritvi prerazporeditev je bilo ugotovljeno, da je župan nepravilno prerazporedil sredstva v naslednjih primerih:

Tabela 5: Nepravilno prerazporejena sredstva proračuna po sklepih župana

Področje/Proračunska postavka	Povečanje v tisoč tolarjih	Št. sklepa župana	Datum sklepa
Komunalna infrastruktura			
7110 - Vodooskrba	2.700	2566/2002	20. 12. 2002
7852 - Modernizacija VTC Bizeljsko – Bukovje	5.000	2710/2002	31. 12. 2002
7856 - Modernizacija Brezovica	12.000	2338	3. 12. 2002
Skupaj	19.700		
Dovoljeni obseg	6.000		
Nepravilnost	13.700		

Župan pri prerazporejanju sredstev na tri proračunske postavke ni upošteval določil 38. člena Zakona o javnih financah⁸ (v nadaljevanju: ZJF) in 12. člena Odloka o proračunu Občine Brežice za leto 2002, ker je prerazporedil 13.700 tisoč tolarjev več sredstev, kot jih določa odlok.

Sprejeti ukrep občine

V Odloku o proračunu Občine Brežice za leto 2003⁹ občina ni postavila zneskovne omejitve pri prerazporejanju sredstev.

2.3.2 Prihodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2002 izkazala realizacijo prihodkov v znesku 3.371.657 tisoč tolarjev. Preverili smo kapitalske prihodke in prihodke od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

2.3.2.1 Kapitalski prihodki

Kapitalski prihodki so v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2002 izkazani v znesku 188.479 tisoč tolarjev in predstavljajo 5,6 odstotka vseh prihodkov občine. Od tega znašajo prihodki od prodaje osnovnih sredstev 111.210 tisoč tolarjev, prihodki od prodaje zemljišč pa 77.269 tisoč tolarjev.

⁸ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁹ Uradni list RS, št. 40/03.

Preverili smo postopek prodaje kompleksa Mokrice¹⁰ v vrednosti 98.274 tisoč tolarjev, prodajo kmetijskih in stavbnih zemljišč v celotnem obsegu (26.147 tisoč tolarjev in 51.121 tisoč tolarjev) in prodajo stanovanjskih objektov in stanovanj (12.586 tisoč tolarjev). Kapitalne prihodke smo torej pogledali skoraj v celoti (99,8 odstotka).

Ugotovili smo naslednji nepravilnosti:

2.3.2.1.a Zamudne obresti od nepravočasno plačane kupnine

Občina in Družba za avtoceste Republike Slovenije d. d., Celje sta v letu 2002 sklenili dve pogodbi o odškodnini za zemljišča¹¹. V skladu s kupoprodajnim pogodbam bi morala biti odškodnina plačana v roku 20 dni od dneva prijave za odmero davka, drugače bi pripadle prodajalcu zakonite obresti. Pri pogodbah je bil del kupnine oziroma celotna kupnina plačana štiri oziroma 15 dni prepozno glede na določila pogodb, kljub temu pa občina do začetka revizije ni zahtevala plačila zamudnih obresti.

Ukrep odgovornih oseb

Po opozorilu računskega sodišča je občina obračunala obresti za prepozno plačano kupnino, ki jih je Družba za avtoceste Republike Slovenije 4. 11. 2003 plačala v znesku 13 tisoč tolarjev.

2.3.2.1.b Nepravilno izkazovanje podatkov v rebalansu proračuna

Načrt prodaje premoženja v letu 2002 je bil ovrednoten v vrednosti 105.000 tisoč tolarjev. V načrt je vključena tudi prodaja kompleksa Mokrice (vendar brez vrednosti), ki ga je občina pridobila na podlagi pogodbe z dne 12. 12. 1994 od družbe Terme Čatež d. d., Čatež. V proračunu za leto 2002 so načrtovani prihodki od prodaje premoženja v znesku 232.000 tisoč tolarjev. Iz gradiva, ki je bilo priloženo 31. seji občinskega sveta, in iz obrazložitve proračuna, ki jo je podal župan na 15. izredni seji občinskega sveta¹², je razvidno, da je bil v načrt prodaje premoženja občine vključen tudi kompleks Mokrice, in sicer v vrednosti 122 milijonov tolarjev.

V poslovnih knjigah občine nepremičnina z nazivom kompleks Mokrice ni bila izkazana med osnovnimi sredstvi, niti ni bilo lastništvo nepremičnine zavedeno v zemljiški knjigi. V zemljiški knjigi je tako kot lastnik ostala vpisana družba Terme Čatež d. d., Čatež ob Savi.

V 79. členu ZJF je kot osnovno načelo upravljanja s stvarnim premoženjem določeno, da mora predstojnik neposrednega uporabnika upravljati s premoženjem s skrbnostjo dobrega gospodarja in voditi evidenco o tem premoženju ter skrbeti za zemljiškoknjižno ureditev nepremičnega premoženja. Ocenjujemo, da je občina v navedenem primeru premalo skrbno ravnala s stvarnim premoženjem, saj ga ni izkazala v svojem premoženju in lastništva ni vpisala v zemljiško knjigo.

Sklep o prodaji kompleksa Mokrice¹³ je sprejel občinski svet. Prvi razpis, objavljen v letu 2001, ni bil uspešen (ni bilo ponudnikov), zato je bil dne 9. 8. 2002 objavljen drugi javni

¹⁰ Kompleks Mokrice sestavljajo objekti in zemljišča, ki so bila predmet prodaje po javnem razpisu.

¹¹ Pogodbo v vrednosti 3.761 tisoč tolarjev in pogodbo v vrednosti 1.298 tisoč tolarjev.

¹² Na navedenih sejah se je sprejemal proračun za leto 2002.

¹³ Št. 466-31/01 z dne 15. 10. 2001.

razpis za prodajo nepremičnin z zbiranjem ponudb¹⁴. Tudi drugi razpis ni uspel, zato je komisija predlagala¹⁵, da se prodaja izvede z neposredno pogodbo po določilih 17. člena¹⁶ Uredbe o postopkih prodaje in drugih oblikah razpolaganja z državnim premoženjem¹⁷. Župan je neposredno prodajno pogodbo sklenil s Termami Čatež d. d., Čatež 20. 9. 2002. Dogovorjena prodajna vrednost nepremičnine je bila 1.222.950 tisoč tolarjev, s tem da je bil v kupnino vračunan znesek vlaganj kupca 1.124.676 tisoč tolarjev. Za preostanek kupnine v znesku 98.274 tisoč tolarjev je občina izkazala prihodke. Kupnina je bila plačana 21. 11. 2002, to je v 62 dneh od podpisa pogodbe. S pogodbo dogovorjen rok plačila je bil 30 dni od podpisa pogodbe. Plačilo kupnine je pravilno knjigovodsko evidentirano in izkazano v izvršitvi proračuna za leto 2002.

Občinski svet je na 35. seji dne 23. 9. 2002 sprejel rebalans proračuna. V rebalansu proračuna niso bili planirani prihodki od prodaje zgradb in prostorov, načrt prodaje pa je bil spremenjen tako, da ni več vseboval prodaje zgradb in prostorov.

Takšen rebalans proračuna je nepravilen, načrt prodaje premoženja pa nepopoln, saj je bila pogodba o prodaji kompleksa Mokrice sklenjena 20. 9. 2002, kar pomeni, da je bila prodaja v času sprejemanja rebalansa že realizirana in bi v rebalansu proračuna morali biti izkazani prihodki od prodaje v znesku, določenem v pogodbi, to je 98.274 tisoč tolarjev.

V bilanci prihodkov in odhodkov rebalansa proračuna niso izkazani vsi prihodki občine, kot določa četrta točka 2. člena ZJF, saj na prihodkovni strani niso izkazani prihodki od prodaje nepremičnin v znesku 98.274 tisoč tolarjev. V zaključnem računu proračuna so ti prihodki pravilno izkazani.

2.3.3 Odhodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2002 izkazala 3.329.939 tisoč tolarjev odhodkov. Preverili smo odhodke za plače in druge izdatke zaposlenim, druge tekoče odhodke¹⁸ in investicijske odhodke, ter tekoče in investicijske transfere. V zgoščeni obliki so navedeni odhodki predstavljeni v tabeli 6.

¹⁴ Uradni list RS, št. 72/02.

¹⁵ Zapisnik o odpiranju ponudb z dne 26. 8. 2002.

¹⁶ Tretja točka 4. odstavka.

¹⁷ Uradni list RS, št. 47/01 in 65/01.

¹⁸ Tekoče odhodke brez plač in drugih izdatkov zaposlenim.

Tabela 6: Odhodki občine v letu 2002

Odhodki	Sprejeti proračun (SP) v tisoč tolarjih	Veljavni proračun (VP) v tisoč tolarjih	Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)*100
Plače in drugi izdatki zaposlenim	196.240	192.111	182.046	95
Drugi tekoči odhodki	692.862	751.880	666.469	89
Investicijski odhodki	962.450	935.143	775.901	83
Tekoči transferi	1.358.004	1.429.614	1.486.923	104
Investicijski transferi	271.300	376.100	218.600	58
Vsi odhodki	3.480.856	3.684.848	3.329.939	90

Vir: zaključni račun proračuna Občine Brežice za leto 2002

2.3.3.1 Plače in drugi izdatki zaposlenim

Plače in drugi izdatki zaposlenim so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2002 izkazani v znesku 182.046 tisoč tolarjev in predstavljajo 5,5 odstotka vseh realiziranih odhodkov občine.

S preizkušanjem smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi:

2.3.3.1.a Neizpolnjevanje pogojev za razporeditev delavcev na delovno mesto

V občinski upravi je bilo v letu 2002 zaposlenih pet delavcev, ki niso imeli ustrezne izobrazbe za zasedbo delovnega mesta, in sicer je imelo vseh pet delavcev za eno stopnjo prenizko izobrazbo. Na delovni mesti, za kateri se zahteva sedma stopnja strokovne izobrazbe (svetovalec predstojnika in višji strokovni sodelavec I), sta bila razporejena delavca s šesto stopnjo strokovne izobrazbe. Na delovno mesto (strokovni sodelavec I), za katero se zahteva šesta stopnja strokovne izobrazbe, je bila razporejena delavka s peto stopnjo strokovne izobrazbe. Na delovni mesti, za kateri se zahteva peta stopnja strokovne izobrazbe (tehnični sodelavec, administrativni sodelavec), sta bila razporejena delavca s četrto stopnjo strokovne izobrazbe. Odločbe o razporeditvi delavcev, ki niso izpolnjevali pogojev za zasedbo delovnih mest, so bile izdane v letu 2000 razen odločbe za delovno mesto svetovalca predstojnika, ki je bila izdana v letu 2001.

Razporeditev na delovno mesto, ne da bi bili izpolnjeni pogoji za razporeditev, pomeni kršitev 3. in 4. člena Zakona o delavcih v državnih organih¹⁹ (v nadaljevanju: ZDDO).

Delavcem, ki niso izpolnjevali pogojev za razporeditev na delovno mesto, je občina za november 2002 izplačala plače v znesku 1.293 tisoč tolarjev, v vsem letu 2002 pa 15.159 tisoč tolarjev.

¹⁹ Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91, 4/93 70/97 in 38/99.

Sprejeti ukrep občine

Občina je v letu 2003 v skladu z določili 200. člena Zakona o javnih uslužbencih²⁰ z delavci, ki nimajo ustrezne izobrazbe za zasedbo delovnega mesta, sklenila dogovor o ohranitvi razporeditve na delovno mesto in pridobitvi ustrezne stopnje izobrazbe.

2.3.3.1.b Nepravilno obračunan dodatek za delovno dobo

V bazo podatkov za obračun plače je bil pri sedmih delavcih vnesen napačen podatek o doseženih delovnih izkušnjah. Šestim delavcem je bil dodatek za delovno dobo previsoko obračunan, eni delavki pa prenizko.

V skladu z določili 60. člena ZDDO se delovne izkušnje vrednotijo v vrednosti 0,5 odstotka za vsako začeto leto delovne dobe.

Občina je delavcem izplačala za november 2002 previsoke dodatke za delovno dobo v znesku 19 tisoč tolarjev, za leto 2002 pa 212 tisoč tolarjev.

Sprejeti ukrepi občine

Občina je zahtevala od delavcev, da nepravilno obračunan dodatek za delovno dobo vrnejo. Poračun je bil pri petih delavcih opravljen v celoti pri izplačilu plač za avgust in september 2003, enemu delavcu, katerega znesek vračila je večji, pa je bilo odobreno vračanje v petih enakih obrokih. Do 17. 11. 2003 so bili poravnani trije obroki.

2.3.3.1.c Nepravilno določen dodatek za tarifno skupino

Občina je dvema delavcema poleg vseh dodatkov, ki pripadajo tarifni skupini, v katero sta delavca uvrščena (V. tarifna skupina), obračunala tudi dodatek za IV. tarifno skupino v vrednosti 0,07 količnika.

V Pravilniku o sistemizaciji delovnih mest Občine Brežice (tabelarni del) za delovno mesto, ki ga zasedata delavca, ta dodatek ni določen. Tudi v odločbi delavca nimata določenega tega dodatka. Po določilih Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti²¹ dodatek za tarifno skupino IV v vrednosti 0,07 količnika pripada delavcem, katerih delovno mesto je v to skupino uvrščeno.

Za november 2002 je nepravilno obračunan dodatek v vrednosti 7 tisoč tolarjev, za leto 2002 pa v vrednosti 84 tisoč tolarjev.

Sprejeti ukrepi občine

Občina je zahtevala od delavcev, da nepravilno obračunan dodatek za tarifno skupino vrnejo, in sicer v petih enakih obrokih. Prvi trije obroki so bili poračunani pri izplačilu plač za avgust, september in oktober 2003.

²⁰ Uradni list RS, št. 56/02.

²¹ Uradni list RS, št. 64/95.

2.3.3.2 Drugi tekoči odhodki

Drugi tekoči odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2002 izkazani v znesku 666.469 tisoč tolarjev in predstavljajo 20 odstotkov vseh odhodkov občine.

S preizkušanjem smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi:

2.3.3.2.a Nepravilna oddaja storitev pobiranja takse

Občina je 24. 1. 2001 s podjetjem za varovanje premoženja Varnost Novo mesto d. d. sklenila Pogodbo o izvedbi storitve pobiranja komunalne pristojbine. Pogodba je bila sklenjena neposredno brez izvedenega postopka javnega naročanja.

V 4. členu Odloka o obveznem plačilu komunalnih pristojbin na mejnih prehodih na območju Občine Brežice²² je določeno, da komunalno pristojbino zbirajo špeditorske in druge organizacije, oz. storitvena podjetja in samostojni podjetniki, ki jih za to pooblasti občina in z njimi sklene ustrezno pogodbo, ter za ta namen posebej ustanovljena redarska služba. Občina z odlokom ni podelila pooblastila za pobiranje komunalne pristojbine in tudi ni ustanovila posebne redarske službe. Pred odločitvijo o dodelitvi posla bi morala občina opraviti ustrezen javni razpis (bodisi za podelitev koncesije ali za opravljanje storitve). Takšen postopek oddaje del bi za občino pomenil tudi pregledno in gospodarno rabo sredstev, saj z neposredno oddajo del občina nima zagotovila, da so dela oddana najugodnejšemu izvajalcu. Vrednost pobrane takse v letu 2002 (185.626 tisoč tolarjev) pa zahteva zelo skrben izbor izvajalca pobiranja takse.

Pojasnilo in ukrep občine

Neposredno sklepanje pogodbe občina pojasnjuje z zahtevo policije po uniformiranem pobiralcu komunalne pristojbine na meji, kar naj bi v času oddaje del izpolnjeval samo en izvajalec.

Občina je v letu 2003 razpisala oddajo storitev pobiranja komunalne pristojbine in na podlagi izvedenega razpisnega postopka izbrala izvajalca storitve.

2.3.3.2.b Nepravilna oddaja del vzdrževanja javne razsvetljave

Občina je z Elektro Štefančič, Štefančič Stane s. p., Brežice (v nadaljevanju: Elektro Štefančič) sklenila 23. 9. 1998 delovršno pogodbo za vzdrževanje javne razsvetljave v občini v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 1998. Pogodba je bila sklenjena na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja²³. Razpisana so bila dela vzdrževanja javne razsvetljave v letu 1998. V letu 2002 sta bila k pogodbi sklenjena dva aneksa, in sicer 20. 5. 2002 aneks št. 2 za vrednost vzdrževalnih del v letu 2002 v znesku 15.000 tisoč tolarjev in 21. 10. 2002 aneks št. 3 za vrednost dodatnih vzdrževalnih del v letu 2002 v znesku 11.000 tisoč tolarjev. 25. 10. 2002 je bil plačan račun²⁴ v znesku 7.211 tisoč tolarjev, s katerim so bila zaračunana dela obnove razsvetljave na Bizeljskem.

²² Uradni list RS, št. 54/95, 37/97, 173/00.

²³ Razpis v Uradnem listu RS, št. 9/98, primerjalna analiza ponudb z dne 25. 2. 1998.

²⁴ Št. 20167-0000502 z dne 22. 10. 2002.

Občina je sklenila anekse k pogodbi z Elektro Štefančič, s katerimi je oddala dela, ki niso bila predmet javnega naročila iz prvotno izvedenega javnega razpisa. Po razpisu so bila oddana dela vzdrževanja javne razsvetljave v letu 1998. Z aneksom št. 2 in št. 3 so bila oddana dela vzdrževanja v letu 2002 in dela obnove razsvetljave na Bizeljskem, ki niso bila predmet razpisa. Navedeno ni v skladu z določili 53. člena ZJF, ki predpisuje, da se pogodba lahko sklene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju.

Pojasnilo občine

Občina pojasnjuje oddajo del obnove javne razsvetljave na Bizeljskem s sočasnim izvajanjem obnove ceste, ki jo je opravljalo Ministrstvo za promet, Direkcija RS za ceste, kar je bistveno pocenilo postopek. V času, ki bi ga občina porabila za izvedbo postopka oddaje naročila z javnim razpisom, bi se dela na obnovi ceste že zaključila, za obnovo razsvetljave bi bila potrebna dodatna rušenja na cesti, kar bi dela podražilo.

Sprejeti ukrep občine

Občina pripravlja dokumentacijo za izvedbo javnega razpisa za vzdrževanje javne razsvetljave.

2.3.3.2.c Nepravilna oddaja del za pripravo in vodenje investicij

Občina in Komunalno stanovanjsko podjetje d. d. Brežice (v nadaljevanju: KOP) sta 6. 8. 2001 sklenila Pogodbo o pripravi in vodenju investicij²⁵. Pogodba je bila sklenjena neposredno. V pogodbi je bilo določeno, da je občina investitor pri petih vlaganjih v komunalno infrastrukturne objekte²⁶, za katere je določen KOP kot nosilec investicije²⁷. Prenos pooblastil je bil v pogodbi utemeljen z določili ZJN-1 in Zakona o gospodarskih javnih službah. Za opravljanje investitorskih poslov je v pogodbi določena provizija, ki pripada KOP v znesku štirih odstotkov vrednosti vsake posamezne investicije.

V letu 2002 je bila provizija obračunana v znesku 2.684 tisoč tolarjev za opravljena dela v vrednosti 56.390 tisoč tolarjev.

Občina izvajalca del priprave in vodenja investicij ni določila z aktom, zato ni podlage za sklenitev pogodbe s KOP brez izvedenega postopka za oddajo javnih naročil, kot predpisuje 53. člen ZJF.

Sprejeti ukrep občine

Občina pripravlja spremembo Odloka o gospodarskih javnih službah, v katerem predlaga določitev izvajalca za pripravo in vodenje investicij.

²⁵ Št. 403-253/01-3.

²⁶ Gradnja kanalizacije Šentlenart II. faza v pogodbeni vrednosti 34.418 tisoč tolarjev, gradnja kanalizacije ZK 5 v letu 2002 v vrednosti 31.679 tisoč tolarjev in sanacija obstoječih vodovodov v KS Cerklje ob Krki v pogodbeni vrednosti 67.218 tisoč tolarjev.

²⁷ Pooblaščen nosilec investicijskih poslov v imenu in za račun občine.

2.3.3.3 Investicijski odhodki

Investicijski odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna izkazani v znesku 775.901 tisoč tolarjev, kar predstavlja 23,3 odstotka vseh realiziranih odhodkov občine.

S preizkušanjem smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi:

2.3.3.3.a Sklenitev aneksa za dodatna dela brez predhodne objave

Za sanacijo obstoječih vodovodov v KS Cerklje ob Krki, I. faza, je bila z izvajalcem Komunalnim stanovanjskim podjetjem Brežice, d. d., Brežice sklenjena pogodba²⁸ v znesku 35.163 tisoč tolarjev. Na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave je občina sklenila aneks²⁹ za dodatna in presežna dela v skupnem znesku 32.055 tisoč tolarjev, kar predstavlja 91 odstotkov zneska osnovne pogodbe.

Občina je ravnala v nasprotju z 89. členom ZJN-1, ki dopušča dodatne gradnje brez javne objave pri vseh tistih gradnjah, ki niso vključene v prvem javnem naročilu, so pa zaradi nepredvidljivih okoliščin potrebne za izvedbo naročila, če celotna ocenjena vrednost ne presega 25 odstotkov zneska glavnega naročila. Preseganje je ugotovljeno v znesku 23.265 tisoč tolarjev³⁰.

2.3.3.3.b Znesek izplačil je presegal pogodbeno dogovorjeno vrednost

Občina je z izvajalcem KOP sklenila gradbeno pogodbo³¹ v znesku 35.364 tisoč tolarjev za sanacijo obstoječih vodovodov v KS Pišece. Skupna vrednost plačil na podlagi situacij od začetka do dokončanja investicije³² je znašala 46.032 tisoč tolarjev, kar pomeni, da so plačila za 10.668 tisoč tolarjev presegla v gradbeni pogodbi dogovorjeno vrednost investicijskih del.

Občina ni ravnala v skladu s 50. členom ZJF, ker za dodatne obveznosti ni sklenila aneksa k pogodbi in je tako plačala večje obveznosti, kot so bile dogovorjene s pogodbo.

Sprejeti ukrep občine

Občina pripravlja ustrezne akte o računovodstvu, v katerih določa poostren notranji nadzor nad sklepanjem ter izvrševanjem pogodb.

2.3.3.4 Tekoči transferi

Tekoči transferi so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna izkazani v znesku 1.486.923 tisoč tolarjev, kar predstavlja 45 odstotkov realiziranih odhodkov občine.

S preizkušanjem smo potrdili pravilnost izkazanih tekočih transferov.

²⁸ Št. 353-4/00-2 z dne 12. 6. 2000.

²⁹ Št. 1 z dne 15. 5. 2002.

³⁰ 32.055 tisoč tolarjev – (35.163 tisoč tolarjev x 25 odstotkov) = 23.264 tisoč tolarjev.

³¹ Št. 06-024/2000 oz. 353-3/00-2 z dne 12. 6. 2000.

³² Končna situacija št. 252402 z dne 29. 11. 2002.

2.3.3.5 Investicijski transferi

Investicijski transferi so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna izkazani v znesku 218.600 tisoč tolarjev, kar predstavlja 6,6 odstotka vseh realiziranih odhodkov občine.

S preizkušanjem smo odkrili naslednji neskladnosti s predpisi:

2.3.3.5.a Sklenitev aneksa za dodatna dela brez predhodne objave

Občina je za gradnjo kanalizacije Šentlenart, II. faza, z izvajalcem Kostak, Komunalno stavbno podjetje d. d., Krško (v nadaljevanju: Kostak) sklenila pogodbo³³ v znesku 48.524 tisoč tolarjev. Na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave je občina sklenila aneks³⁴ za dodatna dela v skupnem znesku 17.270 tisoč tolarjev, kar predstavlja 36 odstotkov vrednosti osnovne pogodbe.

Občina je ravnala v nasprotju z 89. členom ZJN-1, ki dopušča dodatne gradnje brez javne objave pri vseh tistih gradnjah, ki niso vključene v prvem javnem naročilu, so pa zaradi nepredvidljivih okoliščin potrebne za izvedbo naročila, če celotna ocenjena vrednost ne presega 25 odstotkov zneska glavnega naročila. Preseganje je ugotovljeno v znesku 5.139 tisoč tolarjev³⁵.

Sprejeti ukrep občine

Občina pripravlja spremembo akta o računovodstvu, v katerem poostruje notranji nadzor nad investicijami.

2.3.3.5.b Plačilo nedobavljenega materiala

Občina je s Kostakom sklenila pogodbo³⁶ za gradnjo fekalne kanalizacije Globoko, I. faza, v vrednosti 119.789 tisoč tolarjev. V III. situaciji z dne 2. 12. 2002 in IV. situaciji z dne 20. 12. 2002 je bil obračunan komplet nabav rebrastih PVC revizijskih jaškov DN 800 mm³⁷ več, kot je izkazanih po gradbeni knjigi. V situacijah je izkazanih 48³⁸ oz. 67³⁹ jaškov, dejansko pa je bilo⁴⁰ do vključno novembra⁴¹ dobavljeno in vgrajeno 47 jaškov, do vključno decembra⁴² pa 66 jaškov. Vrednost preveč obračunanega in plačanega jaška je 150 tisoč tolarjev.

Po določilih 52. člena ZJF se sredstva proračuna lahko uporabljajo za plačevanje že opravljenih nabav blaga.

³³ Št. 05-051/2001 z dne 30. 8. 2001.

³⁴ Št. 1 z dne 24. 12. 2001.

³⁵ 17.270 tisoč tolarjev – (48.524 tisoč tolarjev x 25 odstotkov) = 5.139 tisoč tolarjev.

³⁶ Št. 05-099/2002 z dne 8. 8. 2002.

³⁷ Postavka 15.

³⁸ III. situacija.

³⁹ IV. situacija.

⁴⁰ Po gradbeni knjigi.

⁴¹ III. situacija.

⁴² IV. situacija.

Sprejeti ukrep občine

Občina poostruje nadzor odgovornih oseb za kontroliranje izvajanja investicij in spreminja akt o računovodstvu v delu, ki se nanaša na notranji nadzor pri investicijah.

2.3.4 Zadolževanje

Občina se v letih 2002 in 2001 ni zadolževala. V stanju na dan 31. 12. 2002 je izkazanih 68.194 tisoč tolarjev obveznosti iz dolgoročnega kredita, najetega za komunalno infrastrukturo. Stanje kredita je usklajeno s kreditodajalcem. Obseg zadolžitve predstavlja 2,7 odstotka realiziranih prihodkov za leto 2001 (2.509.850 tisoč tolarjev) in ni presegel okvira, ki ga določa 17. člen ZFO (10 odstotkov).

V računu financiranja za leto 2002 izkazano odplačilo dolga (glavnica v znesku 9.639 tisoč tolarjev) in v bilanci prihodkov in odhodkov izkazano odplačilo obresti (v znesku 2.779 tisoč tolarjev) predstavlja 0,5 odstotka realiziranih prihodkov za leto 2001 občine v preteklem letu. Odplačila dolga ne presegajo zakonsko predpisanega okvira.

V zaključnem računu izkazan obseg zadolževanja in odplačil dolga smo s preizkušanjem v celoti potrdili.

2.3.5 Izdajanje poroštev

Občina je imela na dan 31. 12. 2002 v izvenbilančni evidenci izkazanih 81.111 tisoč tolarjev danih poroštev. Poroštva so bila dana po treh poroštvenih pogodbah⁴³, in sicer za zavarovanje poroštva, ki ga je Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja d. o. o. Ribnica (v nadaljevanju: sklad) dal Sadjarski zadrugi Posavja z. o. o., Artiče (v nadaljevanju: zadruga). Zadruga je pri Karntner Lundes-und Hypothekenbank AG, Celovec sklenila dolgoročno kreditno pogodbo za posojilo, za katerega vračilo je v celotni vrednosti⁴⁴ jamčil sklad. V pogodbi o prevzemu poroštva⁴⁵, sklenjeni med skladom in zadrugo, je določeno, da se poroštvo zavaruje s hipoteko na nepremičninah. Dejansko pa je bilo poroštvo zavarovano z izdajo poroštva občine (zavarovanje poroštva sklada s poroštvom občine). Sklep o izdaji poroštva je sprejel občinski svet na 39. seji dne 11. 5. 1998. Določil je, da svoje poroštvo zavaruje z bianco akceptnimi nalogi. Že ob prevzemanju poroštva 1998 leta je bilo znano, da zadruga ne bo mogla odplačevati posojila, saj vsebuje sklep občinskega sveta o prevzemu poroštva tudi sklep o rezervaciji sredstev za kmetijstvo⁴⁶, iz katerega se pokrivajo unovčenja poroštev. V letu 2002 je občina na prvi poziv sklada plačala 6.181 tisoč tolarjev obveznosti iz poroštev. Za unovčena poroštva so pravilno izkazane terjatve do zadruga in vročene zahteve za poplačilo sredstev. Akceptni nalogi, ki jih je občina poslala na unovčenje, so bili zavrjeni, ker na računu zadruga ni sredstev.

Po določilih 19. člena ZFO občina sme dati poroštvo za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je. V enajstem odstavku 2. člena ZJF pa je

⁴³ Št. 1/98 z dne 4. 6. 1998, II/98 z dne 9. 8. 1998 in III/98 z dne 10. 9. 1998.

⁴⁴ 128.400 tisoč tolarjev oz. 1.142 tisoč nemških mark.

⁴⁵ Št. 05D/97 z dne 3. 10. 1997.

⁴⁶ V znesku 7.465 tisoč tolarjev letno.

določeno, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti, če so izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji.

Pri dajanju poroštva občina ni upoštevala zakonskih omejitev in je dala poroštvo zadrugi, čeprav ni njena ustanoviteljica. Zaradi nezakonito danega poroštva in neustreznega zavarovanja tega poroštva je imela občina 6.181 tisoč tolarjev dodatnih odhodkov za unovčenja poroštva v letu 2002. Ocenjujemo, da je občina ravnala nezakonito in premalo skrbno pri zavarovanju svojih terjatev.

Sprejeti ukrep občine

Za neplačane terjatve do zadruge občina pripravlja zahtevek za izterjavo prek sodišča.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Občine Brežice v letu 2002.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴⁷. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo 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 pravilnosti poslovanja občine v letu 2002.

3.1. Mnenje o pravilnosti poslovanja Občine Brežice v letu 2002

Občina Brežice je v letu 2002 kar v nekaj primerih ravnala v neskladju s predpisi, ker je

- nepravilno prerazporedila sredstva proračuna za 13.700 tisoč tolarjev (točka 2.3.1.2),
- razporedila pet delavcev na delovna mesta, za zasedbo katerih nimajo izpolnjenih pogojev strokovne izobrazbe, nepravilno (previsoko) obračunala dodatek za delovno dobo šestim delavcem, dvema delavcema izplačala dodatek za tarifno skupino, čeprav jima ta ne pripada (točke 2.3.3.1.a, b in c),
- ni oddala javnih naročil po predpisanem postopku (točke 2.3.3.2.a, b in c),
- sklenila anekse k pogodbam za dodatna dela brez predhodne objave nad zakonsko dovoljenim obsegom v znesku 28.404 tisoč tolarjev (točki 2.3.3.3.a in 2.3.3.5.a),
- plačala 10.668 tisoč tolarjev večji znesek obveznosti, kot je bil pogodbeno dogovorjeni znesek (točka 2.3.3.3.b),

zato je bilo po našem mnenju poslovanje Občine Brežice v letu 2002 v pomembnem neskladju z relevantnimi predpisi (*negativno mnenje*).

⁴⁷ Uradni list RS, št. 41/01.

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 in drugimi državnimi organi.

Dr. Vojko A. Antončič,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Občina Brežice;
2. Vladislav Deržič;
3. Državni zbor Republike Slovenije;
4. arhiv, tu.