

Na podlagi tretjega odstavka 39. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01), prvega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS, Uradni list RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95) izdaja vrhovna državna revizorka za lokalno samoupravo naslednje predhodno

## **POROČILO**

### **o reviziji dela poslovanja OBČINE RUŠE za obdobje 1999–2000**



Številka: 1215-6/00-18

Ljubljana, 18. junij 2001



## KAZALO

MNENJE .....	5
PRIPOROČILA .....	5
PREDSTAVITEV OBČINE .....	6
1 OSNOVNE INFORMACIJE O OBČINI .....	6
2 SPREJEMANJE IN VELJAVNOST PRORAČUNSKIH PREDPISOV .....	8
UGOTOVITVE .....	9
1 UPOŠTEVANJE PRORAČUNA .....	9
2 PREJEMKI .....	10
2.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča .....	10
3 IZDATKI .....	10
3.1 Izdatki za delo .....	11
3.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev .....	11
3.1.1.1 Dodatek za delovno dobo za župana .....	11
3.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave .....	11
3.1.2.1 Zasedba delovnih mest .....	11
3.1.2.2 Dodatek za delovno dobo .....	12
3.1.2.3 Del plače za delovno uspešnost .....	12
3.1.3 Zbirni pregled ugotovitev .....	12
3.2 Izdatki za investicije .....	13
3.2.1 Obnovitvena in vzdrževalna dela na cestišču Kolodvorske ulice .....	13
3.2.2 Kanalizacija Bezenske in Kurirske poti v Rušah .....	14
3.2.3 Pritiprašna obdelava dela lokalne ceste Ruše – Smolnik – Šumik .....	15
3.2.4 Rekonstrukcija kotlovnice Osnovna šola Ruše .....	16
3.2.5 Zbirni pregled ugotovitev .....	17
3.3 Izdatki za delovanje političnih strank .....	17
3.4 Klubi svetnikov .....	18
DODATEK .....	20
RAZLAGA NEKATERIH UPORABLJENIH POJMOV .....	20



## UPORABLJENE KRATICE

ZFO	Zakon o financiranju občin
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZPoLS	Zakon o političnih strankah
APP	Agencija RS za plačilni promet

## VSEBINA POSAMEZNIH DELOV POROČILA

V Mnenju so zgoščeno prikazana materialno pomembna razkritja revizije. Izpostavljene so nepravilnosti in navedeni segmenti, kjer pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene.

V Priporočilih je naveden le najpomembnejši predlog.

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

V Ugotovitvah je podroben prikaz revizijskih razkritij. 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 dela poslovanja Občine Ruše za obdobje 1999–2000 je bila uvrščena v program dela računskega sodišča za leto 2000.

Na sedežu občine se je preverjanje pričelo 23.5.2000. Z vmesnimi prekinitvami je bilo zaključeno 13.4.2001 (sklep št. 1215-6/00-7 z dne 12.5.2000 in aneks k sklepu št. 1215-6/00-11 z dne 4.4.2001).

Cvetka Černigoj, vodja revizije, je sestavila protokol o reviziji, št. 1215-6/00-15 z dne 8.6.2001, 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 7.6.2001 na sedežu Občine Ruše.

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 Ruše pri delu poslovanja, ki je bil predmet revizije, ni dosledno upoštevala veljavnih predpisov.

Pomembna razkritja revizije so:

### ***1. Nezakonito dolgoročno zadolževanje***

Občina je v letu 2000 najela dolgoročni kredit v znesku 30,7 mio SIT za rekonstrukcijo kotlovnice Osnovna šola Ruše brez soglasja ministra, pristojnega za finance.

### ***2. Nezakonita izplačila na hranilne knjižice klubov svetnikov***

Občina je v obdobju 1.1.1999–31.5.2000 nezakonito nakazala na hranilne knjižice klubov svetnikov "akontacije za materialne stroške" v znesku 2.820 tisoč SIT (v letu 1999 v znesku 1.920 tisoč SIT in v letu 2000 v znesku 900 tisoč SIT).

### ***3. Oddaja investicijskih del v nasprotju z veljavnimi predpisi***

Pri investiciji "kanalizacija Bezenske in Kurirske poti v Rušah" se je pričelo z oddajo javnega naročila v vrednosti 16 mio SIT, preden je bila investicija zajeta v proračunu občine. Dodatna dela za "obnovitvena in vzdrževalna dela na cestišču Kolodvorske ulice" v vrednosti 16 mio SIT so bila oddana brez zbiranja več ponudb oziroma analize stroškov, primerjanja kakovosti in podobno.

### ***4. Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna***

Župan je pri izvrševanju proračuna za leti 1999 in 2000 presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupen znesek prekoračitev po namenih znaša 4,6 mio SIT za leto 1999 in 6 mio SIT za leto 2000.

### ***5. Druga področja, vključena v revizijo***

Na področju prejemkov od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, izdatkov za delo in izdatkov za delovanje političnih strank pomembne nepravilnosti niso bile ugotovljene oziroma je občina med revizijo nepravilnosti že odpravila ali pa je pristopila k odpravljanju.

## PRIPOROČILA

Izpostavljamo samo najpomembnejše:

Zaradi prožnosti izvrševanja proračuna občinskemu svetu predlagamo, da z odlokom o proračunu pooblasti župana za prerazporejanje sredstev znotraj posameznega namena proračuna (virman proračuna).



## PREDSTAVITEV OBČINE

### 1 Osnovne informacije o občini

Občina Ruše ima 7.293<sup>1</sup> prebivalcev. Uvrščena je v peto skupino občin od sedmih<sup>2</sup>.

Ustanovljena je bila v letu 1998 na delu območja bivše Občine Ruše, ki je bila razdeljena na tri nove občine, in sicer: Občino Ruše, Občino Lovrenc na Pohorju in Občino Selnica ob Dravi.

Občinski sveti novonastalih občin so v mesecih julij in september 2000 sprejeli Sporazum o razdelitvi premoženja bivše Občine Ruše<sup>3</sup>.

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 Ruše Vili Rezman opravlja funkcijo poklicno.

SKICA 1: Organi občine



<sup>1</sup> Vir: Statistične informacije št. 107/00 (stanje na dan 31.12.1999).

<sup>2</sup> 100. b člen ZLS.

<sup>3</sup> Občinska sveta Občine Ruše in Občine Lovrenc na Pohorju dne 6.7.2000, občinski svet Občine Selnica ob Dravi dne 28.9.2000.

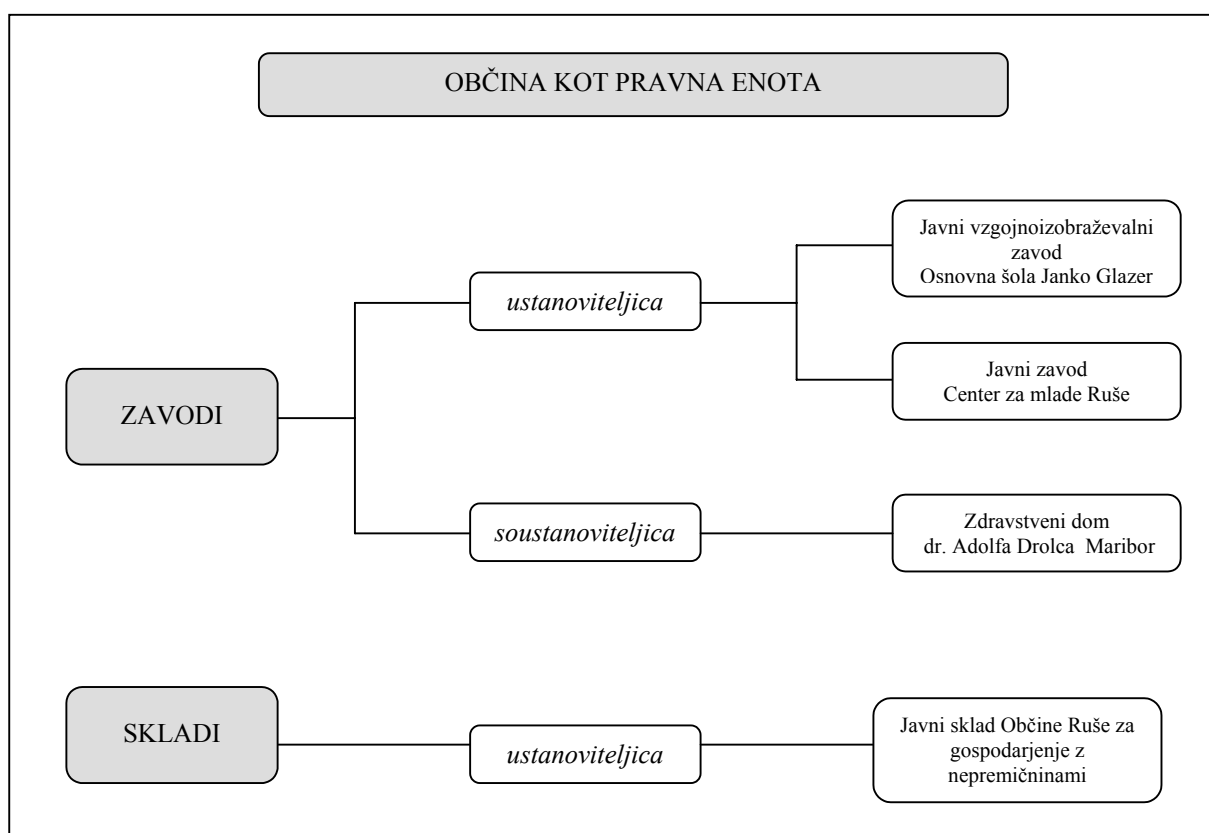


V občinski upravi je kot samostojna notranja organizacijska enota organiziran samo režijski obrat.

V upravi je sistemiziranih 18 delovnih mest, od tega jih je bilo po stanju na dan 31.12.2000 zasedenih 15.

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



Občina je ustanoviteljica oz. soustanoviteljica treh zavodov s področja družbenih dejavnosti in ustanoviteljica enega sklada.

Občina nima ustanovljenih krajevnih skupnosti.

Revizija je bila omejena na občino kot pravno enoto.



## 2 Sprejemanje in veljavnost proračunskih predpisov

TABELA 1: Podatki o sprejemu in veljavnosti proračunskih predpisov za obdobje 1999–2000

v tisoč SIT

Predpis	Sprejeto	Veljavno	Prejemki	Izdatki
Proračun 1999	25.03.1999	22.04.1999	635.520	635.520
Rebalans 1999*	25.11.1999	10.12.1999	640.821	608.659
Zaključni račun 1999**	23.03.2000	01.04.2000	684.461	597.699
Proračun 2000***	25.11.1999	10.12.1999	749.185	749.065
Rebalans 2000****	15.12.2000	26.12.2000	734.274	829.597
Zaključni račun 2000*****	15.03.2001	25.03.2001	743.977	762.916

\* Izkazan je presežek prejemkov v višini 32.162 tisoč SIT.

\*\* Izkazan je presežek prejemkov v višini 86.762 tisoč SIT.

\*\*\* Izkazan je presežek prejemkov v višini 120 tisoč SIT.

\*\*\*\* Izkazan je primanjkljaj prejemkov v višini 95.323 tisoč SIT in pokrivanje le-tega iz presežka prejemkov preteklih let.

\*\*\*\*\* Izkazan je primanjkljaj prejemkov v višini 18.939 tisoč SIT in pokrivanje le-tega iz presežka prejemkov preteklega leta.





## UGOTOVITVE

### 1 Upoštevanje proračuna za leti 1999 in 2000

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 leti 1999 in 2000

v tisoč SIT					
Postavka	Izdatki po namenih	Veljaven proračun	Zaključni račun	Prekoračitve <sup>4</sup>	Indeks
1	2	3	4	5 (4-3)	6 (4:3)
	LETO 1999				
I.	Sredstva za delo občinske uprave				
5	Nabava opreme	5.000	5.235	235	105
VII.2	Individualna komunalna raba				
37.1	Investicije (sofinanciranje odlagališč odpadkov)	13.000	17.353	4.353	133
	SKUPAJ 1999	18.000	22.588	4.588	125
	LETO 2000				
4.3	Cestna dejavnost				
4.3.13	Investicije lokalne ceste	12.000	16.371	4.371	136
5	Varstvo okolja				
5.2	Odlagališče Pobrežje	7.500	8.264	764	110
8.1	Šport				
8.1.12	Investicije	2.500	2.705	205	108
9.1	Otroško varstvo				
9.1.4	Materialni stroški vrtec	11.000	11.702	702	106
	SKUPAJ 2000	33.000	39.042	6.042	118

ZFO v 6. členu določa, da se smejo sredstva proračuna 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 leti 1999 in 2000 presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupen znesek prekoračitev po namenih znaša 4,6 mio SIT za leto 1999 in 6 mio SIT za leto 2000.

<sup>4</sup> V tabeli so navedene prekoračitve, ki presegajo 500 tisoč SIT ali je indeks prekoračitve 105 in več.



Priporočilo:

Zaradi prožnosti izvrševanja proračuna občinskemu svetu predlagamo, da z odlokom o proračunu pooblasti župana za prerazporejanje sredstev znotraj posameznega namena proračuna (virman proračuna).

## 2 Prejemki

### 2.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Prejemki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: nadomestilo) so v zaključnem računu za leto 2000 izkazani v višini 151,7 mio SIT in predstavljajo 20,4% vseh doseženih prejemkov občine.

Preverjeni so bili prejemki od nadomestila za leti 1999 in 2000.

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da so v zaključnem računu za leto 2000 prejemki od nadomestila izkazani v višini 151,7 mio SIT, v "poročilu o vplačilih in razporeditvah javnih prihodkov od 1.1.2000–29.12.2000" (v nadaljevanju: B-2 obrazec) pa v višini 149,2 mio SIT (2,5 mio SIT manj).

Razlika v višini 2,5 mio SIT je posledica neposrednega plačila nadomestila na žiro račun proračuna Občine Ruše.

Odredba o računih ter načinu vplačevanja in razporejanja javnofinančnih prihodkov v 13. členu določa, da se prejemki od nadomestila vplačujejo na vplačilne račune, odprte pri pristojnih organizacijskih enotah APP, od tu pa se razporejajo v dobro občinskih proračunov.

*Zaključek:*

V B-2 obrazcu za leto 2000 so bili prejemki od nadomestila za 2,5 mio SIT prenizko izkazani.

## 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 zaključnem računu za leto 2000 izkazani v višini 68,7 mio SIT in predstavljajo 9% vseh izdatkov.

V protokolu o reviziji dela poslovanja Občine Ruše za obdobje 1999–2000, št. 1215-6/00-15 z dne 8.6.2001, 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

Preverjeni so bili vsi obračuni in izplačila plač za župana za obdobje 1.1.1999–31.12.2000, za nepoklicne funkcionarje pa obračuni in izplačila dela plače za nepoklicno opravljanje funkcije za naslednje mesece:

- maj, junij, september in december 1999 ter
- januar in oktober 2000.

##### 3.1.1.1 Dodatek za delovno dobo za župana

Za obdobje 1.1.1999–30.4.2000 so bili izdatki za plačo župana zaradi nepravilnega obračunavanja dodatka za delovno dobo previsoki v znesku 260 tisoč SIT (191 tisoč SIT za leto 1999 in 69 tisoč SIT za leto 2000).

*Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:*

*Terjatev do župana je bila evidentirana v poslovnih knjigah občine. Župan je nezakonita sredstva vrnil v letu 2000. Plača za župana za mesec maj 2000 je bila obračunana in izplačana pravilno.*

#### 3.1.2 Izdatki za plače delavcev občinske uprave

Preverjeni so bili obračuni in izplačila plač delavcev občinske uprave za mesec december 1999 ter mesece marec, maj in december 2000.

##### 3.1.2.1 Zasedba delovnih mest

Na eno delovno mesto, za katero se v aktu o sistemizaciji zahteva višja izobrazba (VI. stopnja), je bil v obdobju 1.1.2000–31.7.2000 razporejen delavec s srednjo izobrazbo (V. stopnja).

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave v letu 2000 nižji za 178 tisoč SIT, če bi se delavcu plača oblikovala glede na njegovo dejansko izobrazbo.



Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Med revizijo (31.7.2000) je župan sprejel Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Ruše, na podlagi katerega je z dnem 1.8.2000 razporedil delavca na delovno mesto, ustrezno njegovi dejanski izobrazbi.

### 3.1.2.2 Dodatek za delovno dobo

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave v letu 1999 nižji za 241 tisoč SIT in v letu 2000 za 80 tisoč SIT (skupaj 321 tisoč SIT), če bi se dodatek za delovno dobo obračunaval v skladu z zakonskimi predpisi.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Pri obračunu in izplačilu plač za mesec maj 2000 je bil dodatek za delovno dobo pravilno obračunan.

### 3.1.2.3 Del plače za delovno uspešnost

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave v letu 1999 nižji za 190 tisoč SIT in v letu 2000 za 63 tisoč SIT (skupaj 253 tisoč SIT), če bi se del plače za delovno uspešnost obračunaval od osnovne plače zaposlenega.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:

Pri obračunu in izplačilu plač za mesec maj 2000 je bil del plače za delovno uspešnost pravilno obračunan samo od osnovne plače.

### 3.1.3 Zbirni pregled ugotovitev

Na podlagi nepravilnosti, naštetih v točki 3.1.2, je sestavljen zbirni pregled ocenjenih previsokih izdatkov za plače delavcev občinske uprave za obdobje 1999–2000.

TABELA 3: Zbirni pregled ocenjenih previsokih izdatkov za plače delavcev občinske uprave

Točka v poročilu	Podlaga previsokih izdatkov	v tisoč SIT		
		Ugotovljena razlika		
		Leto 1999	Leto 2000	Skupaj
3.1.2.1	Zasedba delovnih mest	/	178	178
3.1.2.2	Dodatek za delovno dobo	241	80	321
3.1.2.3	Del plače za delovno uspešnost	190	63	253
	SKUPAJ	431	321	752



Ob doslednem upoštevanju predpisov bi lahko v obdobju 1999–2000 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev občinske uprave 376 tisoč SIT<sup>5</sup> letno.

Za previsoka izplačila delavcem občinske uprave, ki so posledica kršitve veljavnih predpisov, predlagamo občini, da sama oceni smiselnost izterjave ob upoštevanju predvidenih stroškov.

## 3.2 Izdatki za investicije

Izdatki za investicije so v glavni knjigi za leto 1999 in 2000 izkazani v višini 254,8 mio SIT in predstavljajo 18,7% vseh izdatkov obravnavanega obdobja.

Preverili smo izdatke za naslednje investicije:

- Obnovitvena in vzdrževalna dela na cestišču Kolodvorske ulice (17,7 mio SIT),
- Kanalizacija Bezenske in Kurirske poti v Rušah (12,3 mio SIT) in
- Protiprašna obdelava dela lokalne ceste Ruše – Smolnik – Šumik (5,3 mio SIT).

Skupno je bila preveritev opravljena za 35,3 mio SIT investicijskih izdatkov, kar je 13,9% vseh.

Preverili smo tudi izdatke za investicijski transfer "rekonstrukcija kotlovnice Osnovna šola Ruše" v znesku 30,7 mio SIT, kar je 44,3% vseh izdatkov za investicijske transfere v obdobju 1999–2000 (69,3 mio SIT).

### 3.2.1 Obnovitvena in vzdrževalna dela na cestišču Kolodvorske ulice

Za to investicijo je bilo v proračunu za leto 1999 načrtovano 17,7 mio SIT.

Investicija se je začela v letu 1997, ko je bilo na podlagi javnega razpisa za obnovitvena in vzdrževalna dela na cestišču Kolodvorske ulice v Rušah (orientacijska vrednost razpisanih del v višini 20 mio SIT) kot najugodnejši ponudnik izbrano Cestno podjetje Maribor d.d., Maribor (v nadaljevanju: izvajalec).

Župan je dne 14.11.1997 z izbranim izvajalcem sklenil gradbeno pogodbo v znesku 23 mio SIT, nato pa še štiri anekse, in sicer:

- aneks 1 v znesku 4,7 mio SIT dne 10.6.1998 (izgradnja kanalizacije – Selniška cesta),
- aneks 2 v znesku 15 mio SIT dne 4.11.1998 (dodatna dela – izgradnja kanalizacije Selniška cesta),
- aneks 3 v znesku 8,8 mio SIT dne 5.5.1999 (dodatna dela – ureditev križišča na odseku ceste Maribor – Ruše – Selnica) in

---

<sup>5</sup> 752 tisoč SIT / 2 = 376 tisoč SIT.



- aneks 4 v znesku 7,2 mio SIT dne 28.6.1999 (dodatna dela – asfaltiranje ceste Zdravstveni dom – igrišče v Rušah, izdelava ležečih cestnih ovir in vzdrževalna dela na hudourniku ob Bezenski poti).

Skupna vrednost pogodbeno dogovorjenih del (obdobje 1997–1999) je bila 58,7 mio SIT.

Dodatna dela, dogovorjena v letu 1999 skupaj v znesku 16 mio SIT (aneks 3 in aneks 4), so bila oddana z neposredno pogodbo, brez zbiranja več ponudb oziroma analize stroškov, primerjanja kakovosti in podobno.

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da je župan z oddajo dodatnih del v letu 1999 v znesku 16 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 v letu 1999 oddal dodatna dela (16 mio SIT) z neposredno pogodbo v nasprotju z določili 56. člena ZJN.

### 3.2.2 Kanalizacija Bezenske in Kurirske poti v Rušah

Investicija je bila načrtovana v proračunu za leto 1999 v okviru proračunske postavke "kolektivna komunalna raba – investicije (kanalizacija)" v znesku 21 mio SIT. Z rebalansom (december 1999) je bil omenjeni načrtovani znesek znižan na 13,2 mio SIT. Odlok o proračunu za leto 1999 je bil sprejet 25.3.1999, z veljavnostjo 22.4.1999.

Na podlagi javnega razpisa za "gradnjo kanalizacije Bezenske in Kurirske poti v Rušah" (orientacijska vrednost razpisanih del v višini 16 mio SIT) z dne 19.3.1999, torej v obdobju začasnega financiranja, je bil izbran kot najugodnejši ponudnik Projekt MR inženiring, d.d., Maribor (v nadaljevanju: izvajalec).

Z izbranim izvajalcem je župan dne 9.4.1999 sklenil pogodbo v znesku 14,9 mio SIT.

Občina od izvajalca ni pridobila bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 5% pogodbenega zneska (točka 2.6.8 razpisne dokumentacije).

Izvedena dela so bila v letu 1999 obračunana in plačana v znesku 10,6 mio SIT.

Izvajalec pogodbeno dogovorjenih del ni opravil v celoti. V mesecu septembru 1999 je občino pisno obvestil, da od nekaterih del sporazumno odstopa.

Za dokončanje omenjene investicije sta bila na podlagi zbiranja ponudb in primerjanja cen za enaka ali podobna dela izbrana dva izvajalca, in sicer:

- Cestno podjetje Maribor d.d., Maribor za asfaltiranje Bezenske in Kurirske poti v Rušah (v nadaljevanju: asfalter) in



- Tempograd d.o.o., Maribor za dokončanje del na Bezenski in Kurirski poti ter za dodatna dela na Kurirski poti v Rušah (v nadaljevanju: izvajalec za dokončanje del).

Z asfalterjem je župan dne 19.8.1999 sklenil pogodbo v znesku 2,1 mio SIT in dne 4.10.1999 aneks k pogodbi v znesku 0,2 mio SIT (skupaj 2,3 mio SIT).

Z izvajalcem za dokončanje del je župan dne 19.8.1999 sklenil pogodbo v znesku 3 mio SIT in dne 1.9.1999 še aneks v znesku 1 mio SIT (skupaj 4 mio SIT).

Asfalterju in izvajalcu za dokončanje del so bila dela oddana skupaj v znesku 6,3 mio SIT.

Asfalter in izvajalec za dokončanje del sta v letu 1999 obračunala dela skupaj v znesku 6,8 mio SIT.

Dela so bila v celoti plačana, in sicer je občina plačala 1,7 mio SIT, Javno komunalno podjetje Nigrad d.d., Maribor pa 5,1 mio SIT iz zbranih sredstev takse za obremenjevanje vode (dogovor št. 230/99 o izrabi republiške takse za obremenjevanje vode, pogodba št. 112/99 "o zagotavljanju finančnih sredstev za izgradnjo kanalizacije in čistilne naprave naselja Bezena pri Rušah", dodatek k pogodbi št. 1/99 in odločba Ministrstva za okolje in prostor št. 414-01-39/99).

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Župan je z objavo javnega razpisa v obdobju začasnega financiranja (16 mio SIT) kršil 4. člen ZJN, ki določa, da lahko naročnik prične z oddajo javnega naročila, če je javno naročilo zajeto v proračunu občine. V proračunu za leto 1998 sredstva za navedeno investicijo niso bila določena.
- Župan je kršil 8. člen Navodila o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja in točko 2.6.8 razpisne dokumentacije, ker od izvajalca ni pridobil bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 0,7 mio SIT (5% pogodbene vrednosti).

*Zaključek:*

Župan je pričel z oddajo javnega naročila (16 mio SIT), preden je bila investicija zajeta v proračunu.

Očitamo mu tudi, da ni poskrbel za pridobitev bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. S tem je po nepotrebnem dopustil tveganje, da bi v primeru slabe izvedbe pogodbenih obveznosti za občino nastala škoda.

### 3.2.3 Protiprašna obdelava dela lokalne ceste Ruše – Smolnik – Šumik

Investicija je bila načrtovana v proračunu za leto 1999 v znesku 5,3 mio SIT.

Kot najugodnejši ponudnik je bil na podlagi zbiranja več ponudb izbran G.O. Nizkogradnje »Skala«, Salijevič Stojadin, s.p., Maribor (v nadaljevanju: izvajalec).

Z izbranim izvajalcem je župan dne 8.6.1999 sklenil pogodbo v znesku 5 mio SIT.



Dela so bila obračunana in plačana v letu 1999 v znesku 5,2 mio SIT, od tega s predplačilom, ki ni bilo zavarovano, v znesku 2,3 mio SIT.

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da je župan z odobritvijo predplačila brez zavarovanja (2,3 mio SIT) kršil 7. člen ZFO, ki je določal, da je dogovarjanje predplačil možno le ob primernem zavarovanju predplačil.

*Zaključek:*

Županu očitamo, da ni zavaroval predplačila. S tem je po nepotrebem dopustil tveganje, da bi v primeru neizpolnitve pogodbenih obveznosti za občino nastala škoda.

### 3.2.4 Rekonstrukcija kotlovnice Osnovna šola Ruše

Izdatki za investicijski transfer "rekonstrukcija kotlovnice Osnovna šola Ruše" so bili načrtovani v proračunu za leto 2000 v znesku 33,1 mio SIT.

V zaključnem računu za leto 2000 so omenjeni izdatki izkazani v znesku 32 mio SIT, od tega jih je bilo preverjeno 96%.

Občina se je za omenjeni investicijski transfer v letu 2000 pri Plinarni Maribor, d.d., Maribor dolgoročno zadolžila (10 let) v znesku 30,7 mio SIT na podlagi pogodbe z dne 4.7.2000 in aneksa k pogodbi (brez datuma). Pogodba in aneks k pogodbi sta bila sklenjena brez soglasja ministra, pristojnega za finance.

Zadolževanje je bilo za navedeni transfer načrtovano v proračunu (računu financiranja) z veljavnostjo 27.12.2000.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Občina je v letu 2000 najela dolgoročni kredit v znesku 30,7 mio SIT brez soglasja ministra, pristojnega za finance, in preden je bilo zadolževanje načrtovano v proračunu (računu financiranja), kar je v nasprotju z določili 16. člena ZFO, ki določa, da pogodbe o zadolževanju sklepa župan na podlagi sprejetega proračuna in ob predhodnem soglasju ministra, pristojnega za finance, in 85. člena ZJF, ki določa, da se občina lahko zadolžuje na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance.
- Občina je v letu 2000 najela dolgoročni kredit pri Plinarni Maribor, d.d., Maribor, kar je v nasprotju z 2. členom Pravilnika o postopkih zadolževanja občin, ki določa najetje posojil le pri bankah in pri skladih, katerih dejavnost je med drugim tudi dajanje posojil.

*Zaključek:*

Občina je kršila ZFO in ZJF z najetjem dolgoročnega kredita (30,7 mio SIT) brez soglasja ministra, pristojnega za finance, in preden je bilo zadolževanje načrtovano v proračunu (računu financiranja).





Z najetjem dolgoročnega kredita pri delniški družbi, ki ni banka ali sklad, je občina kršila določila Pravilnika o postopkih zadolževanja občin.

### 3.2.5 Zbirni pregled ugotovitev

Na podlagi ugotovljenih nepravilnosti v točki 3.2 je sestavljen zbirni pregled razkritij revizije.

TABELA 4: Zbirni pregled razkritij revizije – investicije

v mio SIT

Točka v poročilu	Investicija	Vrsta nepravilnosti			
		Kršitev določil ZJN	Nezavarovana predplačila	Ni garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti	Zadolževanje v nasprotju z zakonskimi določili
3.2.1	Obnovitvena in vzdrževalna dela na cestišču Kolodvorske ulice	16	/	/	/
3.2.2	Kanalizacija Bezenske in Kurirske poti v Rušah	16	/	0,7	/
3.2.3	Protiprašna obdelava dela lokalne ceste Ruše - Smolnik – Šumik	/	2,3	/	/
3.2.4	Rekonstrukcija kotlovnice Osnovna šola Ruše	/	/	/	30,7
	SKUPAJ	32	2,3	0,7	30,7

Posebno pozornost zaslužita ugotovitvi:

- Občina je najela dolgoročni kredit (30,7 mio SIT) za rekonstrukcijo kotlovnice Osnovna šola Ruše brez soglasja ministra, pristojnega za finance, in preden je bilo zadolževanje načrtovano v proračunu (računu financiranja) za leto 2000.
- Pri investiciji "kanalizacija Bezenske in Kurirske poti v Rušah" se je pričelo z oddajo javnega naročila v vrednosti 16 mio SIT, preden je bila investicija zajeta v proračunu občine. Dodatna dela za "obnovitvena in vzdrževalna dela na cestišču Kolodvorske ulice" v vrednosti 16 mio SIT so bila oddana brez zbiranja več ponudb oziroma analize stroškov, primerjanja kakovosti in podobno.

### 3.3 Izdatki za delovanje političnih strank

Izdatki za delovanje političnih strank so v zaključnem računu za leto 2000 izkazani v znesku 307 tisoč SIT (0,04% vseh izvršenih izdatkov) in v zaključnem računu za leto 1999 v znesku 990 tisoč SIT (0,2% vseh izvršenih izdatkov).



Preverili smo izdatke za politične stranke za leti 1999 in 2000.

Revizijsko pomembna ugotovitev je, da je župan v letu 1999 odobril financiranje sedmih političnih strank nad dovoljenimi zneski, določenimi s sklepom občinskega sveta z dne 4.11.1999 (pisno pojasnilo župana z dne 31.5.2000) in 26. členom ZPolS (največ 30 SIT za vsak dobljeni glas na volitvah za občinski svet). Prekoračitev znaša 342 tisoč SIT<sup>6</sup>.

#### *Zaključek:*

Župan je v letu 1999 odobril financiranje sedmih političnih strank nad dovoljenimi zneski. Prekoračitev znaša 342 tisoč SIT.

#### *Pisno pojasnilo župana, sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:*

*Po pisnem pojasnilu župana z dne 30.5.2000 je občina navedeno nepravilnost sama ugotovila in z njo seznanila občinske svetnike dne 25.11.1999 ob sprejemanju proračuna za leto 2000. Nepravilnost je bila odpravljena tako, da je občinski svet v proračunu za leto 2000 odobril izdatke za financiranje političnih strank v višini 307 tisoč SIT oz. v znesku 342 tisoč SIT<sup>7</sup> manj, kot bi lahko glede na število dobljenih glasov na volitvah za občinski svet.*

### 3.4 Klubi svetnikov

Izdatki za delovanje klubov svetnikov so v zaključnem računu za leto 2000 izkazani v znesku 937 tisoč SIT (0,1% vseh izvršenih izdatkov) in v zaključnem računu za leto 1999 v znesku 1.920 tisoč SIT (0,3% vseh izvršenih izdatkov).

Pravna podlaga za izdatke za delovanje klubov svetnikov za leti 1999 in 2000 je sklep, ki ga je 28.2.1999 sprejel občinski svet. Sklep določa financiranje klubov svetnikov v višini 10 tisoč SIT mesečno za vsakega svetnika v občinskem svetu.

Na podlagi omenjenega sklepa so bile na hranilne knjižice klubov svetnikov nakazane "akontacije za materialne stroške" v znesku 1.920 tisoč SIT v letu 1999 in 900 tisoč SIT v letu 2000; obdobje 1.1.2000 – 31.5.2000 (skupaj 2.820 tisoč SIT).

Delovanje klubov svetnikov je namenjeno izvajanju nalog občinskega sveta. S tem je določen namen uporabe sredstev za delovanje klubov svetnikov (klubi svetnikov z njimi ne morejo prosto razpolagati) in način koriščenja teh sredstev (enako kot velja za preostala sredstva, namenjena delovanju občinskega sveta).

Občina ne razpolaga z dokazi o namenu uporabe sredstev, danih klubom svetnikov.

Po določilih 2. odstavka 52. člena ZJF se sredstva proračuna uporabljajo za plačevanje že opravljenih nabav blaga in storitev.

<sup>6</sup> a) Dovoljeni izdatki (leto 1999): 1.801 (število glasov za občinski svet) x 30 SIT x 12 = 648.360,00 SIT.

b) Dejanski izdatki (leto 1999): 990.000,00 SIT,

c) Nezakoniti izdatki (leto 1999): 990.000,00 SIT – 648.360,00 SIT = 341.640,00 SIT.

<sup>7</sup> a) Dovoljeni izdatki (leto 2000): 1.801 x 30 SIT x 12 = 648.360,00 SIT,

b) Dejanski izdatki (leto 2000): 306.720,00 SIT,

Razlika med dovoljenimi in dejanskimi izdatki: 648.360,00 SIT – 306.720,00 SIT = 341.640,00 SIT.



**Zaključek:**

Občina je v obdobju 1.1.1999–31.5.2000 nezakonito nakazala na hranilne knjižice klubov svetnikov "akontacije za materialne stroške" v znesku 2.820 tisoč SIT (v letu 1999 v znesku 1.920 tisoč SIT in v letu 2000 v znesku 900 tisoč SIT).

**Sprejeti ukrepi odgovornih oseb in izvršitev:**

*Izdatki za delovanje klubov svetnikov v višini 10 tisoč SIT mesečno za vsakega svetnika v občinskem svetu so bili ukinjeni z mesecem junijem 2000. Terjatev v znesku 2.820 tisoč SIT je bila v mesecu juniju 2000 evidentirana v poslovnih knjigah občine. Z izterjavo še niso začeli, ker so čakali na revizijsko poročilo.*

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

mag. Ana Praprotnik,  
vrhovna državna revizorka  
za lokalno samoupravo

**VROČITI:**

1. Občini Ruše,  
Trg vstaje 11,  
2342 Ruše
2. Arhivu, tu



## DODATEK

### Razlaga nekaterih uporabljenih pojmov

#### Proračun

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

Nowotny<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Nowotny Ewald: Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer-Verlag, 1990, str.113.

<sup>9</sup> Opredelitev posamičnih pojmov je rezultat potrebe, da se z njimi prepozna in označi funkcionalna in/ali vsebinska razlika.

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

- 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. Lüder<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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).

<sup>11</sup> SRS 27 opredeljuje ta računovodski izkaz kot izkaz denarnih tokov.

<sup>12</sup> Lüder Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Stuttgart: Schriftenreihe des Innenministerium Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 1996, str. 33

<sup>13</sup> 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.