

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

**REVIZIJSKO POROČILO
O POSLOVANJU
MESTNE OBČINE SLOVENJ GRADEC
ZA LETO 2001**

Številka: 1215-14/2002-24

Ljubljana, 11. novembra 2002

1. UVOD

Revizija poslovanja Mestne občine Slovenj Gradec, Šolska 5, Slovenj Gradec (v nadaljevanju: občina) je bila uvrščena v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2002 (št. 3104-3/01-5 z dne 25. 1. 2002) na podlagi ZRacS-1. Sklep o izvedbi revizije (št. 1215-14/2002-7) je bil izdan 7. 6. 2002.

Cilji revizije so bili

- izrek mnenja o izkazih zaključnega računa občinskega proračuna, to je proračuna Mestne občine Slovenj Gradec, za leto 2001,
- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v letu 2001.

Revidirali smo vse tri izkaze občinskega proračuna za leto 2001. Pregledali smo tudi obrazložitev podatkov iz bilance stanja. Realiziran občinski proračun pa je predstavljal osnovo za revidiranje pravilnosti izvršitve občinskega proračuna za leto 2001.

V letu 2001 in v letu 2002, torej v letu, na katero se nanaša revizija, in v letu izvajanja revizije, je bil odgovorna oseba revidiranja Janez Komljanec, župan Mestne občine Slovenj Gradec.

Na razčiščevalnem sestanku 9. 10. 2002 je župan izpodbijal nekatera revizijska razkritja in podal pojasnila k revizijskim razkritjem, glede katerih je bilo doseženo soglasje.

2. REVIZIJA IZKAZOV ZAKLJUČNEGA RAČUNA OBČINSKEGA PRORAČUNA ZA LETO 2001

2.1 Obrazložitev revizije

Preizkusili smo pravilnost in popolnost vseh treh izkazov občinskega proračuna iz zaključnega računa za leto 2001. Preizkušanje izkazov smo izvajali po skrbno pripravljenih revizijskih programih, na primerno velikih vzorcih vplačil (ki so bili določeni z nestatističnimi metodami) in 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 dopustno (2. člen Zakona o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, v nadaljevanju: ZJF).
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se prizna v trenutku vplačila na račun občinskega proračuna. Odhodek se prizna 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 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 ZJF in Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02, v nadaljevanju: ZR). 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 (Uradni list RS, št. 12/01, v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa).

2.2 Revizijske ugotovitve

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V bilanci prihodkov in odhodkov iz zaključnega računa občinskega proračuna so prihodki proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 2.383.020 tisoč tolarjev, odhodki proračuna za leto 2001 pa v znesku 2.120.961 tisoč tolarjev. V tabeli 1 vidimo, da so prihodki proračuna za leto 2001 večji kot prihodki proračuna za leto 2000. Odhodki proračuna za leto 2001 so tudi večji kot odhodki proračuna za leto 2000. Razlika med indeksom povečanja prihodkov in indeksom povečanja odhodkov je zelo majhna, vrednost prvega je 111, vrednost drugega 109. Kljub temu je vrednost indeksa, ki kaže povečanje presežka prihodkov nad odhodki 135, kar je veliko. Struktura prihodkov proračuna za leto 2001 je nekoliko drugačna kot struktura prihodkov proračuna za leto 2000. Največji delež prihodkov predstavljajo davčni prihodki, njihov delež v vseh prihodkih se je povečal. Zmanjšal se je delež nedavčnih prihodkov. Pomemben delež v

prihodkih predstavljajo transferni prihodki, njihov delež pa se je v letu 2001 v primerjavi z letom 2000 nekoliko zmanjšal. V strukturi odhodkov proračuna leta 2001 se je v primerjavi z letom 2000 nekoliko povečal delež investicijskih odhodkov, zmanjšal pa delež tekočih odhodkov.

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

Postavka	Realizacija v letu 2000 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2000 v %	Realizacija v letu 2001 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2001 v %	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4)/(2)*100
A.Davčni prihodki	923.892	43	1.177.245	49	127
B.Nedavčni prihodki	572.128	27	513.079	22	90
C.Kapitalski prihodki	66.884	3	83.782	4	125
D.Prejete donacije	22.730	1	24.062	1	106
E. Transferni prihodki	562.185	26	584.852	25	104
F. Vsi prihodki F=A+B+C+D+E	2.147.819	100	2.383.020	100	111
G.Tekoči odhodki	549.824	28	561.391	26	102
H.Tekoči transferi	564.406	29	606.725	29	107
I. Investicijski odhodki	645.048	33	735.688	35	114
J. Investicijski transferi	194.194	10	217.157	10	112
K.Vsi odhodki K=G+H+I+J	1.953.472	100	2.120.961	100	109
L. Presežek prihodkov nad odhodki	194.347		262.059		135
L = F – K					

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

V računu finančnih terjatev in naložb so v letu 2001 prejemki od vračila danih posojil in prodaje kapitalskih deležev izkazani v znesku 134.470 tisoč tolarjev, izdatki za dajanje posojil in povečanje kapitalskih deležev pa v znesku 126.886 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 in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb za leto 2001 je enaka kot njihova struktura za leto 2000. Prejemki vračil danih posojil, ki pomenijo 100 odstotkov prejemkov računa za leto 2001, so se v primerjavi z letom poprej povečali kar za sedemkrat. Izdatki za dana posojila, ki prav tako pomenijo skoraj 100 odstotkov izdatkov računa za leto 2001, so se v primerjavi z letom poprej približno podvojili.

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

Postavka	Realizacija v letu 2000 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2000 v %	Realizacija v letu 2001 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2001 v %	Indeks (4)/(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
M0.Prejeta vračila danih posojil	16.708	100	134.470	100	805
M1.Prodaja kapitalskih deležev	0	-	0	-	-
M. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev M=MO+M1	16.708	100	134.470	100	805
N0.Dana posojila	57.266	100	126.786	100	221
N1.Povečanje kapitalskih deležev in naložb	286	0	100	0	35
N. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev N=N0+N1	57.552	100	126.886	100	220
O. Saldo O = M – N	-40.844		7.584		-

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 finančnih terjatev in naložb.

2.2.3 Račun financiranja

V računu financiranja za leto 2001 izdatki niso izkazani, saj se v letu 2001 občinski proračun ni zadolževal, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 3.917 tisoč tolarjev.

V tabeli 3 so prejemki in izdatki računa financiranja za leto 2001 primerjani s prejemki in izdatki za leto 2000. Tudi v letu 2000 se občinski proračun ni zadolževal. Odplačilo dolga se je leta 2001 v primerjavi z letom 2000 povečalo za 6 odstotkov.

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

Postavka	Realizacija v letu 2000 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2000 v %	Realizacija v letu 2001 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2001 v %	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(4)/(2)*100
P. Zadolževanje	0	-	0	-	-
Q0. Odplačila domačega dolga	3.685	100	3.917	100	106
Q. Odplačila dolga Q=Q0	3.685	100	3.917	100	106
R.Neto zadolževanje R = P – Q	-3.685	100	- 3.917	100	106

Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, nismo odkrili nobene pomembne 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 je na dan 31. 12. 2001 izkazana aktiva v znesku 9.098.911 tisoč tolarjev. V obrazložitvi podatkov iz bilance stanja so zajeta sredstva in obveznosti v skupnem znesku 8.352.104 tisoč tolarjev.

V zaključnem računu proračuna za leto 2001 so pravilno obrazloženi podatki o terjatvah iz dolgoročnih naložb in posojil in podatki o povečanju ali zmanjšanju terjatev za sredstva, dana v upravljanje. Napačno pa so podani naslednji podatki:

- stanje sredstev na računih proračuna, ker niso podani podatki o depozitih (podcenjeno za 70.000 tisoč tolarjev);

- povečanje ali zmanjšanje lastnih opredmetenih osnovnih sredstev, zaradi napake pri prepisovanju podatkov o sedanji vrednosti opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev (podcenjeno za 100.000 tisoč tolarjev);
- neplačane terjatve iz leta poprej, ker niso podani podatki o kratkoročnih terjativah do uporabnikov enotnega kontnega načrta (podcenjeno za 7.066 tisoč tolarjev);
- neplačane obveznosti iz leta poprej, ker niso popolno podani podatki o drugih kratkoročnih terjativah iz poslovanja (podcenjeno za 11.819 tisoč tolarjev).

Poleg tega pri podatkih o lastnih opredmetenih osnovnih sredstvih in terjativah za sredstva dana v upravljanje niso navedeni podatki o povečanju oz. zmanjšanju.

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

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 pomanjkljivost:

2.2.4.2.a Neevidentiranje kratkoročnih terjatev

Občina na dan 31. 12. 2001 v poslovnih knjigah in zato tudi v bilanci stanja ni evidentirala naslednjih kratkoročnih terjatev:

- terjatve od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v znesku 4.502 tisoč tolarjev,
- terjatve od komunalnih taks v znesku 5.739 tisoč tolarjev,
- terjatve za najemnine za stanovanja in poslovne prostore, s katerimi upravlja javno podjetje v znesku 31.907 tisoč tolarjev.

Prav tako občina ob sklenitvi kupoprodajnih pogodb s kupci stavbnih zemljišč ni evidentirala kratkoročnih terjatev. Občina je v letu 2000 sklenila kupoprodajno pogodbo za prodajo stavbnega zemljišča v znesku 9.180 tisoč tolarjev. Kupnina je bila poravnana v letu 2001. Občina ni evidentirala terjatev, kar pomeni, da so bile te v bilanci stanja na dan 31. 12. 2000 prenizko izkazane, zato pa so bili prenizko izkazani tudi neplačani prihodki.

Občina ni dosledno upoštevala 12. in 28. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 86/99, 110/99, 37/00, 2/01, 35/01, 62/01, 105/01), zato so terjatve in neplačani prihodki v bilanci stanja na dan 31. 12. 2001 prenizko izkazani za skupno 42.148 tisoč tolarjev¹.

¹ 4,502 tisoč tolarjev + 5,739 tisoč tolarjev + 31,907 tisoč tolarjev = 42,148 tisoč tolarjev.

Pojasnilo župana

Glede neevidentiranja terjatev ob sklenitvi kupoprodajnih pogodb za stavbna zemljišča je župan pojasnil, da morajo stranke kupnino poravnati v 15 dneh. Če kupnina ne bi bila poravnana v tem roku, bi znesek pogodbe knjižili med terjatve. V letu 2001 so bile vse kupnine poravnane v pogodbenem roku in zato terjatev niso knjižili.

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 izvršitve občinskega proračuna za leto 2001 smo revidirali tako, da smo za revizijsko preizkušanje oblikovali štiri segmente revizije:

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

Pri segmentu prihodkov in odhodkov občine so bile enote revizijskega preizkušanja vplačila v občinski proračun oziroma izplačila iz občinskega proračuna. Preizkušali smo njihovo skladnost z ustreznimi predpisi, pri čemer preizkušanje ni bilo omejeno na preizkušanje vplačila ali izplačila kot takega. V revizijskem programu za preizkus posameznega vplačila oziroma izplačila je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušanim vplačilom oziroma izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju z relevantnim predpisom, smo preizkušano 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. *Nepravilnosti po pogodbah iz prejšnjih let ne upoštevamo v izreku mnenja.*

Sestavili smo podrobne revizijske programe, ki smo jih uporabili na primerno velikih vzorcih vplačil in izplačil. Vzorec za preveritev prihodkov smo določili z nestatističnimi metodami. Vzorec za preveritev odhodkov smo določili po statistični metodi MUS².

² MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje denarnih enot).

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 28. 2. 2001 (veljaven od 24. 3. 2001) in spremenjen z rebalansom, ki je bil sprejet 18. 10. 2001 (veljaven od 1. 12. 2001). Z rebalansom so se načrtovani prihodki občine povečali za 10 odstotkov, odhodki pa za 21 odstotkov. Prihodki in odhodki proračuna za leto 2001 so prikazani v naslednji tabeli.

Tabela 4: Prihodki in odhodki proračuna za leto 2001

v tisoč tolarjih						
Akt o poslovanju	Proračun 2001 Prihodki	Proračun 2001 Odhodki	Rebalans 2001 Prihodki	Rebalans 2001 Odhodki	Zaključni račun 2001 Prihodki	Zaključni račun 2001 Odhodki
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
A) Bilanca prihodkov in odhodkov	2.094.676	2.163.521	2.301.910	2.628.530	2.383.020	2.120.963
B) Izkaz računa finančnih terjatev in naložb	6.280	0	133.370	101.007	134.470	126.886
C) Izkaz računa financiranja	140.987	78.422	63.686	3.891	0	3.917
Skupaj	2.241.943	2.241.943	2.498.966	2.733.428	2.517.490	2.251.766

Viri: Odlok o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2001 (Uradni list RS, št. 19/01).
Odlok o dopolnitvi odloka o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2001 (Uradni list RS, št. 54/01).
Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2001 (Uradni list RS, št. 93/01).
Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2001 (Uradni list RS, št. 48/02).

3.2.1.2 Spremembe občinskega proračuna za leto 2001

Spremembe občinskega proračuna za leto 2001 so v zgoščeni obliki predstavljene v tabeli 5.

Tabela 5: Spremembe občinskega proračuna za leto 2001 v tisoč tolarjih

Konto	Postavka	Proračun v tisoč tolarjih	Rebalans v tisoč tolarjih	Realizacija v tisoč tolarjih	Indeks
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)*100
A	Bilanca prihodkov in odhodkov				
40	Tekoči odhodki	571.870	578.169	561.391	97
41	Tekoči transferi	595.326	619.749		98
42	Investicijski odhodki	991.646	1.425.932	735.688	52
43	Investicijski transferi	4.680	4.680	217.157	4.640
	Odhodki skupaj	2.163.522	2.628.530	2.120.963	81
B	Izkaz računa finančnih terjatev in naložb				
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	101.007	126.886	126
	Izdatki skupaj	0	101.007	126.886	126
C	Izkaz računa financiranja				
55	Odplačilo dolga	78.422	3.891	3.917	100
	Izdatki skupaj	78.422	3.891	3.917	100

Odhodki proračuna Mestne občine Slovenj Gradec iz bilance prihodkov in odhodkov so bili načrtovani v znesku 2.628.530 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 2.120.961 tisoč tolarjev. Izvršitev odhodkov iz bilance prihodkov in odhodkov je dosegla 81 odstotkov načrtovanega. Izdatki računa finančnih terjatev in naložb so za 26 odstotkov presegli načrtovano (načrtovani so bili v znesku 101.007 tisoč tolarjev in izvršeni v znesku 126.886 tisoč tolarjev), izdatki računa financiranja pa za 0,7 odstotka.

Opravljen je bil primerjava med sprejetimi in porabljenimi proračunskimi sredstvi proračunskih postavk iz zaključnega računa za leto 2001 z veljavnim proračunom. Ugotovljeni sta bili naslednji odstopanji (tabela 6):

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

Odhodki po namenih (1)	Veljaven proračun v tisoč tolarjih (2)	Zaključni račun v tisoč tolarjih (3)	Odstopanja ³ v tisoč tolarjih (4)=(3)-(2)	Indeks (5)=(3):(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
2.7 Posebne potrebe občine, financiranje iz sponzorstva	25.000	29.658	4.658	118
Izkaz računa finančnih terjatev in naložb				
440 Dana posojila	98.147	126.787	28.640	129
Skupaj	123.147	156.445	33.298	

3.2.1.2.a Izvršeni odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov za posebne potrebe občine in financiranje iz sponzorstva, presegajo v okviru veljavnega proračuna za leto 2001 določen znesek proračunske postavke za ta namen, kar pomeni kršitev 6. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 59/99, 61/99, 89/99, v nadaljevanju: ZFO) in 11. odstavka 2. člena ZJF.

3.2.1.2.b Izvršeni izdatki za dana posojila v računu finančnih terjatev in naložb presegajo v okviru veljavnega proračuna za leto 2001 določen znesek proračunske postavke za ta namen. Navedena odstopanja pomenijo kršitev 6. člena ZFO in 11. odstavka 2. člena ZJF.

Pojasnilo župana

Župan je pojasnil, da je prekoračitev proračunske postavke 'posebne potrebe občine, financiranje iz sponzorstva' posledica dejstva, da donatorji, s katerimi je občina podpisala pogodbe, svojih obveznosti niso poravnali v pogodbenem roku.

Župan je glede prekoračitve proračunske postavke 'dana posojila' pisno pojasnil, da je prekoračitev postavke posledica višjih kratkoročnih posojil javnemu komunalnemu podjetju, s katerimi so reševali likvidnostne težave podjetja, katerega solastnik je občina.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je izdelala poseben obrazec, s pomočjo katerega bo skrbnik proračunske postavke spremljal izplačila iz proračuna in jih potrdil s podpisom.

3.2.2 Prihodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazala prihodke v znesku 2.383.020 tisoč tolarjev.

³ V tabeli so navedene prekoračitve, ki presegajo 0,5 milijonov tolarjev, ali tiste, katerih indeks prekoračitve presega 110.

Preverili smo prihodke od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, prihodke od komunalnih taks, kapitalske prihodke in prihodke od komunalnih prispevkov (to so tisti prihodki, na katere lahko vpliva občina).

3.2.2.1 Prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (davčni prihodki)

Prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: prihodki od nadomestila) so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 191.728 tisoč tolarjev in predstavljajo 8 odstotkov vseh doseženih prihodkov občine. S preizkušanjem smo odkrili naslednjo neskladnost s predpisi:

3.2.2.1.a Odločbe za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča je izdala občina in ne Davčna uprava Republike Slovenije

Prihodki od nadomestila v znesku 3.738 tisoč tolarjev izhajajo iz odločb za nadomestilo, ki jih je zavezancem izdala občina in ne Davčna uprava Republike Slovenije, kot zahteva Zakon o stavbnih zemljiščih v 62. in 63. členu (ZSZ, Uradni list RS, št. 44/97).

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Občina je sprejela odločitev, da bo odmero za leto 2003 prevzela Davčna uprava Republike Slovenije.

3.2.2.1.b Nakazilo nadomestila na žiro račun javnega komunalnega podjetja

Občina je pri izdaji odločb za nadomestilo navedla žiro račun javnega komunalnega podjetja, zato so bili prihodki od nadomestila v znesku 3.738 tisoč tolarjev nakazani na žiro račun upravljalca občinskih stanovanj, ter konec leta prenakazani na žiro račun občine. To je v nasprotju z 18. členom Odredbe o računih ter načinu vplačevanja in razporejanja javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 81/94, 48/99, 74/99, 110/99, 37/00, 100/00, 125/00, 78/01), ki predvideva, da se prihodki od nadomestila nakazujejo prek prehodnega računa v proračun občine pri Agenciji za plačilni promet Republike Slovenije.

3.2.2.2 Prihodki od komunalnih taks (davčni prihodki)

Prihodki od komunalnih taks so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 7.530 tisoč tolarjev in predstavljajo 0,3 odstotka vseh doseženih prihodkov občine. S preizkušanjem nismo ugotovili pomembnih neskladnosti s predpisi, zato se lahko šteje, da je občina prihodke od komunalnih taks obračunavala pravilno.

3.2.2.3 Kapitalski prihodki

Kapitalski prihodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 83.782 tisoč tolarjev in predstavljajo 4 odstotke vseh doseženih prihodkov občine. S preizkušanjem nismo ugotovili pomembnih neskladnosti s predpisi, zato

se lahko šteje, da je občina postopke od prodaje premoženja, iz katerih izvirajo kapitalski prihodki, izvedla pravilno.

3.2.2.4 Prihodki od komunalnih prispevkov (nedavčni prihodki)

Prihodki od komunalnih prispevkov so v bilanci prihodkov in odhodkov v zaključnem računu za leto 2001 izkazani v znesku 81.416 tisoč tolarjev in predstavljajo 3 odstotke vseh doseženih prihodkov občine. S preizkušanjem nismo ugotovili pomembnih neskladnosti s predpisi, zato se lahko šteje, da je občina prihodke od komunalnih prispevkov obračunala pravilno.

3.2.3 Odhodki občine

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazala odhodke v znesku 2.120.961 tisoč tolarjev.

Preverili smo plače in druge izdatke za zaposlene, delne tekoče odhodke⁴ in investicijske odhodke, ter tekoče in investicijske transfere.

V zgoščeni obliki so navedeni izdatki predstavljeni v tabeli 7.

Tabela 7: Odhodki občine za leto 2001

Odhodki	Proračun 2001 v tisoč tolarjih	Rebalans 2001 v tisoč tolarjih	Realizirani proračun v tisoč tolarjih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)*100
Plače in drugi izdatki za zaposlene	155.562	154.193	141.356	92
Delni tekoči in investicijski odhodki	1,407.954	1.849.908	1.155.723	99
Tekoči in investicijski transfere	600.006	624.429	823.884	132
Vsi odhodki	2.163.522	2.628.530	2.120.963	81

3.2.3.1 Plače in drugi izdatki za zaposlene

Plače in drugi izdatki za zaposlene so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 141.356 tisoč tolarjev in predstavljajo 6,7 odstotkov vseh izvršenih odhodkov občine. S preizkušanjem smo odkrili naslednji neskladnosti s predpisi:

⁴ Tekoče odhodke brez plač in drugih izdatkov za zaposlene.

3.2.3.1.a Nepravilna določitev in izplačilo dodatka za vodenje notranje organizacijske enote

Za delovno mesto finančnega referenta III je bil nepravilno določen in izplačan 10 odstotni dodatek za vodenje notranjih organizacijskih enot (7. člen Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih, Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01), čeprav to delovno mesto ni opredeljeno kot delovno mesto vodje notranje organizacijske enote. Skupno je bilo za leto 2001 izplačanega 155 tisoč tolarjev dodatka za vodenje notranje organizacijske enote.

3.2.3.1.b Nepravilna določitev in izplačilo dodatka za stalno pripravljenost na domu

Za delovno mesto upravnika – vzdrževalca v službi za splošne zadeve in občo upravo je bil določen in izplačan pavšalni 10 odstotni dodatek za stalno pripravljenost na domu (za leto 2001 je to 123 tisoč tolarjev), medtem ko se po 3. odstavku 38. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti (KPND, Uradni list RS, št. 18/91, 34/93, 3/98) dodatek obračunava le za čas, ko delavec dejansko dela v pogojih, zaradi katerih je dodatek določen. Delavec je bil upravičen do izplačila dodatka, nepravilen pa je bil način določitve in obračuna dodatka.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

Župan je v oktobru 2002 sprejel spremembo akta o sistemizaciji, v katerem je delovno mesto finančnega referenta III sistemizirano v skladu s predpisi. Pri izplačilu plač za oktober bo s predpisi usklajen tudi način obračuna dodatka za stalno pripravljenost na domu.

3.2.3.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

Delni tekoči in investicijski odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 1.155.723 tisoč tolarjev in predstavljajo 54,5 odstotkov vseh izvršenih odhodkov občine. S preizkušanjem smo odkrili naslednje neskladnosti s predpisi pri investicijskih odhodkih:

3.2.3.2.a Neustrezno opredeljena in uporabljena merila za izbiro izvajalca pri javnem razpisu

Občina pri izvedbi javnih razpisov za izbiro izvajalca brez omejitev (po Zakonu o javnih naročilih iz leta 1997, ZJN, Uradni list RS, št. 24/97) v razpisni dokumentaciji ni navedla načina uporabe meril ter pomena posameznega merila oziroma pri izvedbi javnih razpisov po ZJN-1 (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00), v dokumentaciji pa ni opisala in ovrednotila meril pri naslednjih javnih razpisih:

1. Javnem razpisu za izbiro izvajalca brez omejitev za nakup samostojnih avtomatov za izdajo parkirnih listkov, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 77 dne 24. 9. 1999;
2. Javnem razpisu za izbiro izvajalca brez omejitev za izgradnjo vodovoda Sele-Vrhe, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 69 dne 6. 10. 1998;
3. Javnem razpisu za izbiro izvajalca brez omejitev za rekonstrukcijo Koroške ceste, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 69-70 dne 27. 8. 1999;
4. Javnem razpisu za izbiro izvajalca brez omejitev za sanacijo zemeljskega usada na LC 377020, Mežnik-Anžič, odsek Bošnik, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 97 dne 20. 10. 2000;
5. Javnem razpisu za izbiro izvajalca brez omejitev za izgradnjo poslovno stanovanjskega objekta Glavni trg 28 a, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 65-66 dne 13. 8. 1999;

6. Javnem razpisu za izbiro izvajalca brez omejitev za adaptacijo poslovno stanovanjskega objekta Glavni trg 28, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 81-82 dne 8. 10. 1999;
7. Javnem razpisu za rekonstrukcijo ceste Vrhe-Sv. Neža in sanacijo cestnega plazu, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 25 dne 6. 4. 2001;
8. Javnem razpisu za rekonstrukcijo ceste Šmartno-Slug, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 25 dne 6. 4. 2001;
9. Javnem razpisu za sanacijo cestnega plazu na cesti Vrhe – Sv. Neža, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 25 dne 6. 4. 2001;
10. Javnem razpisu za rekonstrukcijo ceste Podgorje Velunje, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 25 dne 6. 4. 2001, in s tem ravnala v nasprotju z 21. členom ZJN (točke 1 – 6) oziroma 50. členom ZJN-1 (točke 7 – 10).

Pri javnem naročilu pod zaporedno številko 5 iz dokumentacije ni bilo razvidno, katera merila je občina uporabila pri izbiri najugodnejšega ponudnika.

Pri javnih razpisih pod zaporednimi številkami 2, 3, in 6 pa je občina v razpisni dokumentaciji navedla 6 meril za izbor, ki niso vključevala merila 'cena'. V objavi podatkov o izbiri najugodnejšega ponudnika je navedla, da so bila za izbor uporabljena merila 'reference', 'cena' in 'rok gradnje'. S tem je ravnala v nasprotju z določilom ZJN, ki zahteva, da se pri pregledu in ocenjevanju ponudb upoštevajo merila, ki so bila določena v razpisni dokumentaciji (6. točka 39. člena ZJN).

Pri javnih razpisih pod zaporednimi številkami od 7 do 10 je občina v razpisni dokumentaciji navedla 6 meril za izbiro najugodnejšega ponudnika, med katerimi ni bila navedena cena. Iz ocenjevanja ponudb je za izbiro najugodnejšega ponudnika razvidna uporaba merila 'cena' in 'ostalih meril', ki niso taksativno naštetja oziroma kako drugače opredeljena, niti ni razviden način njihove uporabe. S tem je občina ravnala v nasprotju z določilom ZJN-1, ki zahteva, da se pri ocenjevanju ponudb uporabijo merila, ki so bila objavljena v razpisni dokumentaciji in na način, kot so bila opisana in ovrednotena (50. člen ZJN-1).

Pojasnilo župana

Župan je pojasnil, da je občina pri uporabi meril pri javnih razpisih v obdobju 1997 – 2000 uporabljala različne metode, saj določil ZJN niso razumeli v smislu, da bi bilo potrebno točno ponderirati merila. Glavno tezo pri izbiri izvajalcev so vedno pripisovali ceni, medtem ko ostalih meril niso točno precizirali oziroma opredelili načina njihove uporabe. Župan meni, da zaradi pretežne uporabe merila 'najnižja cena' niso škodovali niti občini, niti ponudnikom, na kar kaže tudi dejstvo, da v omenjenih postopkih ni bilo zahtev po reviziji postopkov.

Sprejeti ukrepi odgovornih oseb

V letu 2002 je občina izboljšala postopke oddaje javnih naročil in zaposlila osebo, ki je na tem področju strokovno usposobljena. Občina je predložila primer javnega razpisa v letu 2002, pri katerem so v poročilu očitane nepravilnosti že odpravljene.

3.2.3.2.b Oddaja javnega naročila brez javnega razpisa

Občina je po postopku s pogajanja, brez predhodne objave, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji po ZJN-1 za navedeni postopek (20., 89. in 134. člen ZJN-1), na podlagi primerjave dveh

predračunov 12. 1. 2001 sklenila pogodbo za izdelavo opreme lokala Andeški Hram v znesku 1.409 tisoč tolarjev⁵.

3.2.3.2.c Nepopolna dokumentacija o javnem naročilu

Za javni razpis rekonstrukcija in obnova občinskih cest v Mestni občini Slovenj Gradec v letu 1997 (prva faza), ki je bil 21. 3. 1997 objavljen v Uradnem listu RS, št. 16, zaradi nepopolne dokumentacije ne moremo podati mnenja o ustreznosti izbora izvajalca in izvedbi javnega naročila kot celote. Občina je s pomanjkljivim vodenjem dokumentacije kršila ZJN (15. člen).

3.2.3.3 Tekoči in investicijski transferi

Tekoči in investicijski transferi so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2001 izkazani v znesku 823.882 tisoč tolarjev in predstavljajo 38,8 odstotkov vseh izvršenih odhodkov občine. S preizkušanjem smo odkrili naslednjo pomanjkljivost:

3.2.3.3.a Občina s prejemnikom investicijskih transferov ni sklenila pisnih pogodb

Občina je izplačala prejemniku sredstev – javnemu komunalnemu podjetju – investicijske transfere v znesku 164.181 tisoč tolarjev, ne da bi sklenila pisne pogodbe, kar je v nasprotju z ZJF (50. člen). Izplačila imajo podlago v sprejetem proračunu in občinskih aktih.

Zagotovilo župana

Župan je zagotovil, da bo občina v letu 2003 sklenila pisne pogodbe tudi za investicijske transfere.

3.2.4 Zadolževanje

Občina se v letu 2001 ni zadolževala, je pa odplačala 3.917 tisoč tolarjev dolga za posojila najeta v preteklih letih.

3.2.4.a Z obsegom preizkušanja, ki je bil določen za ta revizijski segment, smo odkrili, da se je občina s kupoprodajno pogodbo z dne 11. 4. 1996 za nakup nepremičnine dolgoročno zadolžila (blagovni kredit), čeprav ni imela urejenih premoženjsko pravnih razmerij z Občino Mislinja, kar je v nasprotju z ZJF (41. člen).

⁵ Po znesku je to sicer naročilo male vrednosti, ker pa občina do 5. 3. 2001 ni imela notranjega predpisa za oddajo naročil male vrednosti, je bila v skladu s 134. členom ZJN-1 dolžna to naročilo oddati z javnim razpisom.

4. MNENJE

Revidirali smo

- bilanco prihodkov in odhodkov, izkaz računa finančnih terjatev in naložb in izkaz računa financiranja proračuna Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2001 in
- pravilnost poslovanja občine za leto 2001.

Pregledali smo tudi obrazložitev podatkov iz bilance stanja.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki ji določa Napotilo na izvajanje revizij (Uradni list RS, št. 41/01). 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 zaključnega računa občinskega proračuna za leto 2001

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

4.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja občine za leto 2001

Mestna občina Slovenj Gradec je v letu 2001 poslovala v skladu s predpisi, razen v nekaj primerih, ko je

- prekoračila s proračunom dovoljena sredstva za dva namena (točka 3.2.1.2.a in 3.2.1.2.b),
- izdala odločbe za nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v nasprotju z Zakonom o stavbnih zemljiščih (točka 3.2.2.1.a),
- nepravilno določila in izplačala dva dodatka k osnovni plači zaposlenih (točka 3.2.3.1.a in točka 3.2.3.1.b),
- pri izvedbi javnih razpisov neustrezno opredelila in uporabila merila za izbiro izvajalca (točka 3.2.3.2.a),
- oddala javno naročilo brez javnega razpisa (točka 3.2.3.2.b),

zato izrekamo *pridržek* glede pravilnosti poslovanja Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2001.

Odzivno poročilo

Odzivno poročilo ni potrebno, ker je občina med revizijo sprejela ustrezne ukrepe za odpravo nepravilnosti, ugotovljenih pri poslovanju občine ter z internimi akti uredila način poslovanja, ki naj bi v prihodnje pomembno zmanjšal tveganja za nastanek nepravilnosti pri poslovanju občine.

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

Vročiti priporočeno:

1. Mestna občina Slovenj Gradec
Šolska 5, 2380 Slovenj Gradec;
2. Državni zbor Republike Slovenije
Šubičeva 4, 1000 Ljubljana;
3. arhiv, tu.