



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Na podlagi 1. odstavka 24. člena Zakona o Računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 20/95), izdaja pristojna članica Računskega sodišča naslednje

PREDHODNO POROČILO
o reviziji poslovanja in gospodarjenja
OBČINE CERKLJE NA GORENJSKEM
za leto 1995, 1996 in 1997 s poudarkom na letu 1996

Številka: 1215-21/97-12

Ljubljana, 23. april 1998

KAZALO

I. SPLOŠNI DEL.....	3
1. INFORMACIJE O OBČINI.....	3
2. SPREJEMANJE PRORAČUNOV IN ZAKLJUČNIH RAČUNOV PRORAČUNA	5
3. ANALIZA PODATKOV IZ ZAKLJUČNIH RAČUNOV ZA LETI 1995 IN 1996.....	6
II. UGOTOVITVE	9
1. IZVAJANJE PRORAČUNA ZA LETO 1995, 1996 IN 1997.....	9
1.2. Prekoračitve proračuna za leto 1996	9
1. 3. Prihodki	10
1. 3. 1. Taksa za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov.....	10
1. 4. Odhodki	11
1. 4. 1. Izplačila funkcionarjem in delavcem občinske uprave	11
1. 4. 1. 1. Sistemizacija	11
1. 4. 1. 2. Zasedba delovnih mest in določitev količnikov osnovne plače	12
1. 4. 1. 3. Del plače za delovno uspešnost	14
1. 4. 2. Odhodki investicijskega značaja.....	15
1. 4. 3. Naložba v vrtec.....	16
III. MNENJE	18
IV. PRIPOROČILO	20
V. DODATEK.....	22

V program dela Računskega sodišča za leto 1997 je bila uvrščena revizija poslovanja in gospodarjenja Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 1995, 1996 in 1997, s poudarkom na letu 1996.

Na osnovi sklepa o izvedbi nadzora št. 1215-21/97-1, z dne 4.7.1997, je bila na sedežu Občine Cerklje na Gorenjskem opravljena revizija v času od 14.7. do 30.7. in od 4.9. do 19.9.1997 z vmesnimi prekinitvami.

O ugotovitvah revizije so bile odgovorne osebe seznanjene že med nadzorom na sedežu občine in na zaključnem pogovoru dne 1.4.1998.

I. SPLOŠNI DEL

1. INFORMACIJE O OBČINI

Občina ima 6049¹ prebivalcev in je po številu prebivalcev na 83. mestu od skupno 147 občin. Uvršča se v skupino manjših občin, saj je razvrščena v 5. skupino od skupno 6 skupin.²

Območje Občine Cerklje na Gorenjskem je bilo do konca leta 1994 v Občini Kranj, ki je bila razdeljena na pet novih občin, in sicer: Občino Cerklje na Gorenjskem, Naklo, Preddvor, Šenčur in Mestno občino Kranj. Občinski sveti vseh petih novo nastalih občin do zaključka revizije na sedežu občine, to je 19.9.1997, še niso uredili medsebojnih premoženjskopравnih razmerij, torej niso upoštevali 100. člena Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS). Posledica tega je, da Občina Cerklje na Gorenjskem v svojih poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31.12.1995 in 1996 nima izkazanih popolnih podatkov o premoženju. Vsebinsko to pomeni, da s premoženjem, ki ni razdeljeno, ne more gospodarno upravljati.

Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini, ima 16 članov. Člani opravljajo funkcijo nepoklicno.

Župan Občine Cerklje na Gorenjskem, Franc Čebulj, predstavlja in zastopa občino, vodi občinsko upravo in je odgovoren za izvrševanje proračuna. V januarju 1995 je funkcijo

¹ Vir: Statistični letopis RS 1996, stanje na dan 31.12.1995

² Začasni sklep o razvrstitvi občin v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur.l. RS št. 21/95)

opravljaj nepoklicno, od februarja 1995 do decembra 1996 poklicno, od 1.1.1997 dalje pa funkcijo opravlja nepoklicno.

Finančno računovodske posle za obdobje od 1.1. do 31.8.1995 je pogodbeno opravljal strokovna služba Mestne občine Kranj. Od 1.9.1995 dalje je imela občina lastno finančno-računovodsko službo. Odgovorna oseba je pomočnica župana za finance - višja upravna delavka Dragica Jerič.³

Župan je odgovoren za poslovanje in izkazovanje podatkov o rezultatih poslovanja.

Občinski svet je imenoval nadzorni odbor 28.7.1995. Nadzorni odbor je imel svojo prvo sejo šele 12.3.1996. Pregledal je zaključni račun občine za leto 1996 in predlagal občinskemu svetu, da ga sprejme.

V občinski upravi sta bila na dan 31.12.1995 zaposlena dva delavca, na dan 31.12.1996 trije in na dan 30.6.1997 štirje delavci.

Krajevne in vaške skupnosti so opredeljene v 6. členu Statuta Občine Cerklje na Gorenjskem. Krajevne in vaške skupnosti niso pravne osebe. Žiro računi bivših osmih krajevnih skupnosti so bili ukinjeni na podlagi županovega Sklepa o ukinitvi žiro računov⁴, ki je v skladu s 46. členom Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO).

Z uveljavitvijo sprememb statuta dne 1.6.1996 je bilo na območju občine organiziranih 25 vaških skupnosti. Občina nima skladov. Dejavnost stanovanjskega gospodarstva in komunale izvaja preko proračuna občine.

Na podlagi II. točke Dogovora med novo nastalimi občinami z dne 10.8.1995, je Občina Cerklje na Gorenjskem izvrševala ustanoviteljske pravice do javnega zavoda Osnovna šola Davorin Jenko v Cerkljah na Gorenjskem.⁵

³ Odgovornost je določena v 7. čl. Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest občinske uprave Občine Cerklje.

⁴ Uradni vestnik Gorenjske št. 39/95

⁵ Uradni vestnik Gorenjske št. 29/97

2. SPREJEMANJE PRORAČUNOV IN ZAKLJUČNIH RAČUNOV PRORAČUNA

Tabela 1: Proračuni in rebalansi za leto 1995, 1996 in 1997 ter zaključna računa za leto 1995 in 1996

v SIT

Predpis	Datum sprejema	Datum objave v UVG	Prihodki	Odhodki
Proračun 95	25. 9. 95	6. 10. 95	242.002.336	242.002.336
Rebalans 95	27. 11. 95	27. 12. 95	295.246.000	295.246.000
Rebalans 95	5. 1. 96	23. 1. 96	295.989.000	295.989.000
Zaključni račun 95	20. 5. 96	4. 6. 96	299.781.713	234.577.682
Proračun 96	30. 1. 96	13. 2. 96	333.864.000	333.864.000
Rebalans 96	16. 12. 96	7. 1. 97	361.300.000	361.300.000
Zaključni račun 96	11. 4. 97	18. 4. 97	367.063.856	344.962.304
Proračun 97	25. 1. 97	11. 2. 97	296.488.720	296.488.720

Drugi rebalans proračuna za leto 1995 je sprejel župan 5.1.1996. S tem je presegel pristojnosti, ker je po 29. členu ZLS za sprejem proračuna pristojen občinski svet.

Župan je na zaključnem pogovoru pojasnil, da je korigiran izračun zagotovljene porabe za leto 1995 občina prejela od Ministrstva za finance 27.12.1995. Za povečan znesek zagotovljene porabe je uskladil proračun za leto 1995 "in o tem obvestil občinski svet skupaj z zaključnim računom". Meni, da je bila uskladitev proračuna v skladu z 8. čl. Odloka o proračunu Občine Cerklje za leto 1995, kjer je določeno, da župan v okviru obstoječih virov prihodkov med letom usklajuje proračun z dovoljeno višino javne porabe in o tem poroča občinskemu svetu na prvi naslednji seji.

Odlok daje možnost županu, da med letom usklajuje proračun v skladu z dovoljeno javno porabo, kljub temu pa sme glede na določila 29. člena ZLS rebalans proračuna sprejeti le občinski svet.

Odlok o spremembi odloka o proračunu Občine Cerklje za leto 1996 je sprejel občinski svet 16.12.1996. Objavljen je bil 7.1.1997. ZLS v 66. členu določa, da začnejo predpisi veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. V 2. členu navedenega odloka je določeno, da začne veljati naslednji dan po objavi, to je 8.1.1997. Proračunsko leto 1996 je bilo zaključeno 31.12. 1996, zato odlok o spremembi odloka o proračunu za leto 1996, ki je začel veljati po preteku leta 1996, ni veljavna podlaga za že izvršene odhodke.

Župan je pojasnil, da je pri objavi rebalansa proračuna za leto 1996 pomotoma prišlo do prepozne objave v uradnem glasilu. Posledica tega je neveljavnost sprejetega rebalansa.

3. ANALIZA PODATKOV IZ ZAKLJUČNIH RAČUNOV ZA LETI 1995 IN 1996

Tabela 2: Doseženi prihodki po vrstah za leti 1995 in 1996

v 000 SIT

	Doseženo 1995	Delež 1995 v %	Doseženo 1996	Delež 1996 v %	Indeks 96/95
A. Prihodki za zagotovljeno porabo	214.803	72	209.828	57	97
dohodnina	131.606	44	159.303	43	121
davek na dediščine in darila	53	0	146	0	275
davek na dobitke od iger na srečo	281	0	37	0	13
davek na promet nepremičnin	5.931	2	13.107	4	221
upravne takse	39	0	0	0	
finančna izravnava	76.893	26	37.235	10	48
B. Prihodki za druge naloge	84.978	28	111.227	30	131
davek od premoženja	1.747	1	2.970	1	170
odškodnina za degradacijo in onesnaženje prostora	796	0	483	0	61
nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	10.921	4	22.047	6	202
krajevne takse	1.031	0	1.038	0	101
sredstva za vzdrževanje gozdnih cest	565	0	848	0	150
odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmet. zemlj.	2.900	1	3.402	1	117
požarna taksa	1.166	0	945	0	81
lastni prihodki občine	20.735	7	49.424	14	238
prihodki od premoženja*	34.660	11	25.362	7	73
prihodki iz naslova sofinanciranja	4.662	2	4.708	1	101
drugi prihodki iz preteklega leta**	5.795	2			
C. Prenos iz preteklega leta	0		46.008	13	
SKUPAJ PRIHODKI PRORAČUNA	299.781	100	367.063	100	122

* prihodke od premoženja sestavlja tudi prenos sredstev za namen reševanja stanovanjskih vprašanj (19.196 tisoč SIT)

** delež prenesenih prihodkov bivše občine Kranj.

Prihodki, namenjeni za zagotovljeno porabo v letu 1995 znašajo 72 % od vseh proračunskih prihodkov, v letu 1996 pa le 57 %. Namenjeni so financiranju nujnih oz. osnovnih nalog občine. Obseg zagotovljene porabe je izračunan na podlagi meril posameznih ministrstev za

delovanje občinske uprave, za izvajanje osnovnih programov s področja družbenih dejavnosti in gospodarskih javnih služb.

V strukturi prihodkov za zagotovljeno porabo ima v obeh letih največji delež dohodnina (44 oz 43% od vseh prihodkov). Delež prihodkov iz finančne izravnave je v letu 1995 znašal 26%, v letu 1996 pa se je znižal na 10%, kar kaže na zmanjšanje odvisnosti od državnega proračuna.

Prihodki za druge naloge imajo v strukturi vseh proračunskih prihodkov v obeh letih približno 30% delež. Znotraj prihodkov za druge naloge imajo največji delež: lastni prihodki občine, prihodki od premoženja in prihodki od nadomestil za uporabo stavbnih zemljišč.

Tabela 3: Obseg izvršenih odhodkov po namenih za leti 1995 in 1996

v 000 SIT

	Doseženo v 1995	Doseženo v 1996	Indeks 96/95
sredstva za delo organov	16.360	25.903	158
sredstva za delo izvajalskih organizacij	60.862	41.447	68
dotacije na področju družbenih dejavnosti	26.844	20.972	78
plačila storitev pravnim osebam	43.018	89.820	209
drugi odhodki	19.711	14.156	72
investicije	61.346	152.664	249
oblikovanje rezerv in druge obveznosti	6.436	0	
SKUPAJ ODHODKI	234.577	344.962	147

V primerjavi z letom 1995, so bili izvršeni odhodki v letu 1996 večji za 47%. Največja rast odhodkov je bila na področju investicij.

Tabela 4: Odhodki za investicije, investicijsko vzdrževanje in finančne naložbe za leto 1996

v 000 SIT

Opis	Investicije	Vzdrževanje	Dolgoročne finančne naložbe	Skupaj
Vsi proračunski odhodki				344.962
Investicije, investicijsko vzdrževanje in finančne naložbe skupaj	56.093	97.235	47.676	201.004
<i>Od tega:</i>				
- za delo upravnih organov	23.787			23.787
- izobraževanje		20.633	5.015	25.648
- otroško varstvo			30.867	30.867
- vzdrževanje cest		73.947		73.947
- drugo splošnega pomena	8.751	2.655		11.406
- zdravstvo	23.555			23.555
- stanovanjsko gospodarstvo (dana posojila)			11.794	11.794

Delež investicij, investicijskega vzdrževanja in finančnih naložb v vseh proračunskih odhodkih je 58%.

Občina se v revidiranem obdobju ni zadolževala, zato ni izkazala računa financiranja.

Tabela 5: Bilanca stanja proračuna na dan 31.12.1996

SREDSTVA	Znesek (v 000 SIT)	VIRI SREDSTEV	Znesek (v 000 SIT)
denarna sredstva	3.948	lastni viri dobrin splošnega pomena in drugih sredstev	163.187
terjatve	438	viri depozitov	2.102
aktivne časovne razmejitev	5.733	viri kreditov in posojil	60.226
kratkoročni depoziti	23.966	viri naložb v zavode	35.882
dolgoročni depoziti	2.102	obveznosti iz odtegnjenih davkov	51
dolgoročni krediti in posojila	60.226	druge finančne obveznosti	4.768
naložbe v zavode	35.882	presežek prihodkov	22.101
sedanja vrednost osnovnih sredstev	161.919	druge pasivne časovne razmejitev	46.843
tekoče investicije	40.946	stalna proračunska rezerva	4.974
sredstva rezerv	4.974		
SKUPAJ	340.134	SKUPAJ	340.134

V letu 1996 je občina financirala premoženje z lastnimi viri. Obveznosti na pasivnih časovnih razmejitvah (46.843 tisoč SIT) sicer presegajo presežek prihodkov (22.101 tisoč SIT), vendar so precej manjše od terjatev za dolgoročne kredite in posojila (60.226 tisoč SIT).

II. UGOTOVITVE

1. IZVAJANJE PRORAČUNA ZA LETO 1995, 1996 IN 1997

Poudarek revizije je bil na zaključnem računu proračuna za leto 1996. Revidirane so bile tiste postavke v računovodskih izkazih, ki so materialno pomembne in tiste s pričakovano večjo stopnjo napak.

1.2. Prekoračitve proračuna za leto 1996

Pri primerjanju izvršenih odhodkov v zaključnem računu za leto 1996 z načrtovanimi, so bila ugotovljena bistvena odstopanja pri naslednjih proračunskih postavkah:

Tabela 6: Odstopanja med predvidenimi in izvršenimi odhodki za leto 1996

v 000 SIT

odhodki po namenu	odlok o proračunu	zaključni račun	prekoračitev odhodkov	indeks
1	2	3	4 (3 - 2)	5 (3/2)
vsji proračunski odhodki	333.864	344.962	11.098	103
<i>od tega:</i>				
-vzdrževanje objektov skupne rabe (poslovilna vežica Sp.Brnik)	4.320	12.393	8.073	187
- nakup stavbe zdravstvenega doma	6.480	23.555	17.075	263
- investicija-občinska uprava	3.000	21.077	18.077	602
- tekoče investicije za otroški vrtec	4.500	30.867	26.367	586
Skupaj	18.300	87.892	69.592	

Odlok o proračunu Občine Cerklje za leto 1996 ima v 10. členu naslednje določilo: "Župan lahko v okviru skupnega obsega proračunskih sredstev spreminja namen in višino sredstev, ki so v proračunu razporejena za posamezne namene, če s tem ni bistveno ogroženo izvajanje nalog, za katere so bila razporejena sredstva. O odločitvah iz prejšnjega stavka mora župan poročati občinskemu svetu na naslednji seji." Enak člen ima tudi odlok o proračunu za leto 1995 in 1997.

Skupno so bili odhodki izvršeni za 11.098 tisoč SIT višje kot so bili določeni s proračunom. Odhodki navedeni v tabeli 6 pa so bili izvršeni za 69,5 mio SIT višje, kot je bilo določeno s proračunom za posamezni namen. Župan ni sprejel akta o spremembi namena in višine odhodkov proračuna na podlagi 10. člena Odloka o proračunu Občine Cerklje za leto 1996.

ZFO v 6. členu določa, da se smejo sredstva proračuna uporabljati le za namene, ki so določeni s proračunom. V imenu občine se smejo prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezni namen.

Župan je pri izvrševanju proračuna za leto 1996 presegel pristojnosti s tem:

- ko je odobril za 11 mio SIT višje skupne odhodke kot so bili določeni s proračunom ;
- ko je odobril za vzdrževanje objektov skupne rabe (poslovilna vežica Sp. Brnik), nakup stavbe zdravstvenega doma, za investicije v občinski upravi ter tekoče investicije za otroški vrtec skupno za 69.592 tisoč SIT višje odhodke kot so bili predvideni za posamezni namen.

1. 3. Prihodki

1. 3. 1. Taksa za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov

Odlok o taksah za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov je bil objavljen v UVG št. 3/97 in velja od 29.1.1997.

Na podlagi odloka je za pobiranje takse pooblaščen Javno podjetje Komunala Kranj, p.o. Kranj. Župan je 21.7.1997 seznanil občinski svet, da javno podjetje takse ne pobira in razložil, da se ne more sporazumeti o višini povračila stroškov za pobiranje takse.

V UVG št. 3/98 je bil objavljen Odlok o prenehanju veljavnosti Odloka o taksah za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov. V 2. čl. je določeno, da se taksa za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov s 1.3.1998 vključi v ceno komunalnih storitev.

Občinska uprava ni zagotovila pogojev za izvajanje odloka in je s tem ravnala tudi negospodarno. V letu 1997 občina ni imela prihodkov od navedenih taks. Ocenjeni izpad prihodkov za leto 1997 znaša 6,5 mio SIT⁶.

Po pojasnilu župana se Odlok o taksah za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov ni mogel izvajati, ker Javno podjetje Komunala Kranj ni imelo pripravljenih ustreznih računalniških programov. V letu 1998 je občinski svet sprejel Odlok o prenehanju veljavnosti odloka o taksah za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov in odločil, da se taksa s 1.3.1998 vključi v ceno komunalnih storitev. Občinski svet je ravnal v skladu z odločitvijo Ustavnega sodišča, objavljeno v Ur. l. RS št. 45/97.

Navedena dejstva ne vplivajo na ugotovitev Računskega sodišča, da je občina ravnala negospodarno, ker v letu 1997 ni zagotovila prihodkov od taks za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov. Navedena odločitev Ustavnega sodišča velja od 1.1.1998 in ne vpliva na prihodke od taks za leto 1997.

Če bo občina upoštevala Odlok o prenehanju veljavnosti odloka o taksah za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov, bo takso s 1.3.1998 vključila v ceno komunalnih storitev in zagotovila prihodke iz tega vira.

1. 4. Odhodki

Obseg odhodkov po namenih za leti 1995 in 1996 je prikazan v tabeli 3 na 7. strani. V nadaljevanju so obravnavani le odhodki, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti.

1. 4. 1. Izplačila funkcionarjem in delavcem občinske uprave

1. 4. 1. 1. Sistemizacija

Župan je predložil občinskemu svetu v obravnavo akt o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, občinski svet pa ga je potrdil 25.9.1995. V tem aktu so področja občinske uprave razdeljena na šest uradov in opredeljene so naloge vsakega urada.

⁶ Podatki za oceno: 6049 prebivalcev x 4,5m³ (mesečna poraba vode na prebivalca) x 20,00 SIT (cena za 1 m³ vode) = 544 tisoč SIT mesečno x 12 mesecev = 6,5 mio SIT letno

V aktu o "organizaciji in sistemizaciji delovnih mest" niso določeni nazivi in naloge posameznih delovnih mest, vrednost delovnega mesta - koeficient, vrsta in stopnja strokovne izobrazbe, delovne izkušnje in tudi ne drugi posebni pogoji. Župan je predložil občinskemu svetu v potrditev akt, ki nima temeljnih določil, opredeljenih v 13. in 16. členu Uredbe o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih in upravnih enotah (v nadaljevanju: Uredba o skupnih temeljih).

Na podlagi 50. člena ZLS je sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi dolžan določiti župan.

Župan je dne 1.2.1997 izdal Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest občinske uprave Občine Cerklje (v nadaljevanju: Pravilnik o sistemizaciji), ki določa nazive in naloge posameznih delovnih mest, osnovne količnike in pogoje za zasedbo delovnih mest.

Za delovna mesta, navedena v 10. in 12. členu Pravilnika o sistemizaciji je navedena alternativna možnost pri zahtevani strokovni izobrazbi⁷, osnovni količnik pa le za višjo stopnjo izobrazbe od obeh možnih, zato je sistemizacija nepopolna.

Župan je v dopisu z dne 6.4.1998 zagotovil, da bodo dopolnili 10. in 12. čl. Pravilnika o sistemizaciji in ustrezno uskladili plače delavcev, ki se nanašajo na ta dva člena.

1. 4. 1. 2. Zasedba delovnih mest in določitev količnikov osnovne plače

Po določilih 11. člena Pravilnika o sistemizaciji, je pomočnik župana za finance višji upravni delavec z zahtevano visoko strokovno izobrazbo. To delovno mesto zaseda delavka s srednjo strokovno izobrazbo.

V 12. členu Pravilnika o sistemizaciji je za referenta za splošne zadeve določena višja ali visoka strokovna izobrazba, osnovni količnik pa le za visoko strokovno izobrazbo. Zaposlena sta dva delavca, ki imata srednjo strokovno izobrazbo.

Razporeditev delavcev na delovna mesta, za katera nimajo ustrezne izobrazbe, je bila opravljena na podlagi 14. člena Pravilnika o sistemizaciji, kjer je določeno, da se za delavce,

⁷ Delovno mesto tajnice občine: srednja ali višja izobrazba
Referent za splošne zadeve: višja ali visoka izobrazba

“ki se prvič zaposlijo v občinski upravi in izpolnjujejo vse zahtevane pogoje razen izobrazbe, uporablja 44. in 45. a člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi”.

Pri tem ni bil upoštevan 19. člen ZDDO in 18. člen Uredbe o skupnih temeljih, kjer je za višje upravne delavce predpisana visoka strokovna izobrazba. V 3. členu ZDDO je določeno, da delavec sklene delovno razmerje za delovno mesto, določeno v sistemizaciji delovnih mest, za katero izpolnjuje predpisane pogoje.

Župan je pri sklepanju delovnih razmerij z višjo upravno delavko in dvema referentoma ravnal v nasprotju z veljavnimi predpisi, saj delavci nimajo zahtevane visoke strokovne izobrazbe. V letu 1995 in 1996 je župan sklepal delovna razmerja z delavci za delovna mesta, ki v sistemizaciji niso bila opredeljena. Pravilnik o sistemizaciji, ki ima določena delovna mesta in pogoje za zasedbo je župan izdal šele v letu 1997, s tem je kršil 3. člen ZDDO.

Tabela 7: Zasedba delovnih mest in določitev osnovnih količnikov po stanju 30.6.1997

Naziv delovnega mesta	Stopnja izobrazbe po sistemizaciji	Dejanska stopnja izobrazbe	Osnovni količnik po odločbi	Možen količnik po zakonu za V. stopnjo	Razlika previsoko določen količnik
Pomočnik župana za finance	VII	V	4,70	2,20	2,50
Referent za kmetijstvo in splošne zadeve	VII ali VI	V	3,25	2,20	1,05
Referent za gospodarstvo in splošne zadeve	VII ali VI	V	3,25	2,20	1,05
Skupaj			11,20	6,60	4,60

Glede ne dejansko stopnjo izobrazbe, so bili v odločbah o plačah določeni previsoki količniki. Vsota znaša 4,60 količnika.

Zaradi izplačevanja previsokih osnovnih plač delavcem, ki niso imeli ustrezne strokovne izobrazbe, smo ocenili finančni vpliv neupoštevanja predpisov na ravnanje s proračunskimi sredstvi. Oceno smo izračunali na dva načina. V prvem smo upoštevali možne osnovne količnike glede na dejansko izobrazbo in ugotovili previsoka izplačila v znesku 2,1 mio SIT letno⁸. Pri drugem načinu izračuna ocene smo upoštevali osnovne količnike glede na opise nalog za posamezno delovno mesto in ugotovili previsoka izplačila v znesku 1,4 mio SIT

letno. Izhodišča in izračun po tej varianti sta navedena v prilogi št. 1 k temu predhodnemu poročilu.

Škoda občinskemu proračunu zaradi nezakonitega, previsokega izplačila plač znaša najmanj 1,4 mio SIT letno.

Župan meni, da je razporeditev delavke s srednjo izobrazbo na delovno mesto višjega upravnega delavca zakonita in v skladu s 65. čl. ZDDO ter 31.b čl. Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

V 65. čl. ZDDO je določeno, da lahko za nekatera delovna mesta vlada izjemoma določi višji količnik, kot je določen z zakonom. V 31. b čl. Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi je določeno, da je višji upravni delavec izjemoma lahko uvrščen v višji plačilni razred, kot je uvrščen osnovni količnik delovnega mesta.

V navedenih členih torej niso določeni pogoji za zasedbo delovnega mesta višjega upravnega delavca, temveč le možnost razvrstitve v višji razred oz. možnost določitve višjega količnika, če delavec izpolnjuje z zakonom predpisane pogoje za zasedbo določenega delovnega mesta. Zahteva, da morajo imeti višji upravni delavci univerzitetno izobrazbo, je navedena v 19. čl. ZDDO. Delavka s srednjo izobrazbo torej nima pogojev za višjo upravno delavko.

1. 4. 1. 3. Del plače za delovno uspešnost

Za obdobje od 1.1.1995 do 30.9.1996 je občina obračunavala del plače za delovno uspešnost delavcev in funkcionarjev od nepravilne - previsoke osnove. Kot osnovo je upoštevala osnovno plačo, povečano za dodatek za delovno dobo, kar je v nasprotju s 17. členom Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti ter v nasprotju s 5. členom Zakona o funkcionarjih v državnih organih. Osnova za obračun dela plače za delovno uspešnost je osnovna plača brez dodatkov.

⁸ Izračun: 4,60 (vsota previsokih količnikov) x 38.254,00 SIT (izhodiščna plača za junij) x 12 mesecev = 2,1 mio SIT letno.

Nezakonito izplačani del plače za delovno uspešnost za delavce občinske uprave za navedeno obdobje znaša bruto 13.408,10 SIT⁹. Delavci so nezakonito izplačani znesek vrnili ob izplačilu plače za marec 1998.

Nezakonito izplačani del plače za delovno uspešnost župana znaša 277.319,00 SIT bruto. Župan je nezakonito izplačan znesek prostovoljno oziroma, kot je zapisal v pojasnilu z dne 6.4.1998, na svojo željo vrnil na žiro račun občinskega proračuna dne 22.9.1997.

1. 4. 2. Odhodki investicijskega značaja

Revidirane so bile naslednje investicije:

- gradnja in vzdrževanje lokalnih javnih cest v 1996
- obnova občinske zgradbe

Ugotovljene so bile naslednje nepravilnosti:

- Občina je objavila javni razpis za izvedbo obnove strehe na osnovni šoli in razpis za obnovo občinske stavbe. V razpisih ni navedla orientacijske vrednosti naročil, kar je v nasprotju z 10. čl. Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil.
- Na podlagi javnega razpisa je bilo za gradnjo in vzdrževanje cest izbrano Cestno podjetje Kranj, s katerim je župan sklenil pogodbo za 70 mio SIT. Občina je izvajalcu nakazala avans v višini 21 mio SIT, ki ga je poračunala s potrjenimi situacijami. Nakazano predplačilo ni bilo zavarovano, kar je v nasprotju s 7. čl. ZFO, ki določa, da je dogovarjanje predplačil možno le ob primernem zavarovanju predplačil.

Župan je na zaključnem pogovoru pojasnil, da od izvajalca investicije (gradnja in vzdrževanje cest) niso zahtevali zavarovanja avansa, "ker podjetje dobro posluje, poleg tega pa je Občina Cerklje tudi delničar v podjetju".

⁹ Izračun občinske uprave z dne 2.3.1998.

V 7. čl. ZFO je določeno, da je dogovarjanje predplačil možno le ob primernem zavarovanju predplačila. Prej citirana določba ne predvideva izjem, za katere zavarovanje ne bi bilo obvezno. Občina je oseba javnega prava in ni podvržena stečaju kot to velja za podjetja. Z dajanjem predplačil podjetjem se zato po nepotrebnem javna sredstva izpostavlja tveganju izgube.

1. 4. 3. Naložba v vrtec

Iz pisnega dogovora med Občino Cerklje na Gorenjskem in Župnijskim uradom Cerklje z dne 1.3.1996 je razvidno, da sta se občina in župnijski urad dogovorila "za skupno naložbo adaptacijskih del v starih farovških štalah za varstvo otrok".

V odločbi št. 351-0008/96-04/261, ki jo je 15.11.1996 izdala Upravna enota Kranj, je za "rekonstrukcijo gospodarskega poslopja v prostore za otroški vrtec" naveden investitor Župnijski urad Cerklje.

Investitor je občini pošiljal fotokopije računov izvajalcev, občinska uprava pa je sredstva nakazovala na račun Marijinega vrtca in na račun Župnije v Cerkljah.

Proračunska postavka "investicija vrtca" je v veljavnem planu proračuna za leto 1996 predvidena v znesku 4,5 mio SIT, izvršeni odhodki za ta namen pa so v zaključnem računu izkazani v višini 30,8 mio SIT. V bilanci stanja na dan 31.12.1996 je ta znesek evidentiran na kontu 043 - naložbe v zavode. Na potrjenem izpisku odprtih postavk na dan 30.6.1997 je na kontu 043 - naložbe v zavode (naložba v Marijin vrtec Cerklje) izkazan saldo 41,8 mio SIT.

Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje je 29.7.1997 izdal pozitivno mnenje k programu zasebnega vrtca "Marijin vrtec" Cerklje na Gorenjskem in navedel, da se program "ne more izvajati kot koncesijska dejavnost".

Občinski svet je 7.5.1996 podelil koncesijo za opravljanje zasebne dejavnosti vzgoje in izobraževanja zasebnemu vrtcu, čeprav program vrtca tega ni omogočal. Občinski svet je s podelitvijo koncesije zasebnemu vrtcu ravnal v nasprotju s 73. čl. Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja. Posledično je bilo zaradi nezakonito podeljene

koncesije financiranje investicije v vrtec v nasprotju z 28. čl. Zakona o vrtcih, ki določa, da se v proračunu lokalne skupnosti zagotovijo sredstva za investicije v javne vrtce in vrtce z veljavno koncesijo.

Župan je med revizijo dne 16.9.1997 z Župnijskim uradom Cerklje sklenil pogodbo o dolgoročnem namenskem posojilu za ureditev prostorov za vrtec v znesku 52 mio SIT za dobo 5 let po "temeljni obrestni meri". Znesek se nanaša na naložbo v "Marijin vrtec", ki je po knjigovodski evidenci na dan 20.10.1997 znašala 52 mio SIT in bila izkazana na kontu 043 - naložbe v zavode. Tudi po sklenitvi pogodbe o dolgoročnem namenskem posojilu občinska uprava tega zneska ni prenesla na konto 041 - dolgoročni krediti in posojila.

Župan je odgovoren za nezakonito ravnanje s proračunskimi sredstvi, ki se nanaša na financiranje investicije v zasebni vrtec v znesku 52 mio SIT.

Župnija Cerklje na Gorenjskem je 11.12.1997 z občino sklenila dve prodajni pogodbi za zemljišče v vrednosti 4,9 mio SIT in 56,5 mio SIT (skupaj 61,4 mio SIT). Po pisnem obvestilu, ki ga je Občina Cerklje na Gorenjskem poslala Računskemu sodišču dne 8.1.1998, je župnija s to prodajo občini v celoti vrnila finančni kredit, ki je bil namenjen za izgradnjo Marijinega vrtca. Kompenzacija je bila izvedena preko Agencije Republike Slovenije za plačilni promet 8.12.1997 v znesku 56,5 mio SIT, kar se nanaša na naložbo v vrtec v višini 52 mio SIT in obresti 4,5 mio SIT. Obresti je občinska uprava obračunala za obdobje od 1.8.1996 do 7.12.1997 po temeljni obrestni meri, kot je določeno v sklenjeni pogodbi o dolgoročnem namenskem posojilu z dne 16.9.1997.

Na dan 8.12.1997 je v poslovnih knjigah proračuna občine izkazan nakup zemljišča v vrednosti 56,5 mio SIT (konto 000 - zemljišča), konto 043 - naložbe v zavode pa nima salda.

Po pojasnilu župana na zaključnem pogovoru, je občinski svet podelil koncesijo vrtcu v upanju, da bo vrtec dobil od ministrstva potrditev veljavnosti programa. Takoj po prejemu obvestila, da se program ne more izvajati kot koncesijska dejavnost, je občinska uprava naredila vse, da so bila sredstva vrnjena v proračun občine. Kljub temu župan meni, da je občinski svet podelil koncesijo v skladu z zakonom.

V 73. čl. Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja je določeno, da se za opravljanje javne službe v vzgoji in izobraževanju lahko dodeli koncesija zasebnemu vrtcu, če to omogoča program. Po mnenju Strokovnega sveta RS za splošno izobraževanje, se program zasebnega vrtca "Marijin vrtec" ne more izvajati kot koncesijska dejavnost, zato je bila podelitev koncesije nezakonita.

III.

Na podlagi ugotovitev revizije poslovanja in gospodarjenja Občine Cerklje na Gorenjskem za leto 1995, 1996 in 1997 s poudarkom na letu 1996, dajem naslednje

MNENJE

Občina Cerklje na Gorenjskem pri poslovanju ni upoštevala veljavnih predpisov, kar izhaja iz naslednjih pomembnejših ugotovitev revizije:

1. Izvajanje proračuna

- Župan je sprejel drugi rebalans proračuna za leto 1995. S tem je presegel pristojnosti župana. Sprejemanje proračuna je v pristojnosti občinskega sveta.
- Župan je presegel pristojnosti pri izvajanju proračuna za leto 1996 s tem:
 - ko je odobril za 11 mio SIT višje skupne odhodke kot so bili določeni s proračunom ;
 - ko je odobril za vzdrževanje objektov skupne rabe (poslovilna vežica Sp. Brnik), nakup stavbe zdravstvenega doma, za investicije v občinski upravi ter tekoče investicije za otroški vrtec skupno za 69.592 tisoč SIT višje odhodke kot so bili predvideni za posamezni namen.

2. Investicije

- Župan je odgovoren za nezakonito ravnanje s proračunskimi sredstvi v znesku 52 mio SIT, ki se nanaša na financiranje investicije v zasebni vrtec, ki ni imel zakonite koncesije.
- Izvajalcu investicije je občinska uprava nakazala avans v višini 21 mio SIT in ni poskrbela za primerno zavarovanje predplačila.

3. Sistemizacija, zaposlovanje, plače delavcev in plača župana

- Za leto 1995 in 1996 je za občinsko upravo veljal akt o “organizaciji in sistemizaciji delovnih mest”, ki ni vseboval temeljnih določil o posameznih delovnih mestih. Sistemizacija, ki velja od leta 1997 je nepopolna, ker je za delovna mesta z alternativno možnostjo zahtevane strokovne izobrazbe, določen osnovni količnik le za višjo stopnjo strokovne izobrazbe od obeh možnih. Za nepravilnosti v obeh sistemizacijah je odgovoren župan.
- Župan je pri sklepanju delovnih razmerij s tremi delavci ravnal v nasprotju z veljavnimi predpisi, ker delavci nimajo zahtevane stopnje strokovne izobrazbe. V letu 1995 in 1996 je sklepal delovna razmerja z delavci za delovna mesta, ki v sistemizaciji niso bila opredeljena.

Posledica teh nepravilnosti je višja proračunska poraba v ocenjeni vrednosti 1,4 mio SIT letno.

- Delavcem občinske uprave je bil nezakonito izplačan del plače za delovno uspešnost v znesku 13 tisoč SIT, županu pa v znesku 277 tisoč SIT bruto.

4. Druge nepravilnosti

- V letu 1997 občina ni imela prihodkov od taks po Odloku o taksah za obremenjevanje vode in ustvarjanje odpadkov, ker občinska uprava ni zagotovila pogojev za izvajanje sprejetega odloka. Ocenjeni letni izpad prihodkov znaša 6,5 mio SIT.

Sprejeti ukrepi in stališča odgovornih oseb

- Nezakonito izplačani del plače za delovno uspešnost župana v znesku 277.319,00 SIT bruto in delavcev v višini 13.408,10 SIT bruto je bil prostovoljno oziroma, kot je zapisal župan, na lastno željo vrnjen v proračun občine.
- Nezakonito porabljeni sredstva za financiranje investicije v zasebni vrtec v znesku 52 mio SIT in obresti po temeljni obrestni meri v znesku 4,5 mio SIT so bila 8.12.1997 vrnjena v proračun občine s kompenzacijo med občino in Župnijo Cerklje na Gorenjskem. V zameno za vložena sredstva v vrtec je občina od župnije prejela zemljišče.

Pojasnila župana na zaključnem pogovoru

Na zaključnem pogovoru je župan pojasnil, da je pri izvajanju posameznih nalog prišlo do določenih pomanjkljivosti, ki pa niso bile namerne.

IV. PRIPOROČILO

Občinskemu svetu priporočamo, da z odlokom o proračunu pooblasti župana le za razporejanje sredstev v okviru posameznega namena in ne tudi med nameni, kar je, na primer, dovoljeval 10. člen Odloka o proračunu Občine Cerklje za leto 1996. Tako široka pooblastila omogočajo županu prosto spreminjanje celotnega proračuna, s tem pa njegovo sprejemanje v občinskem svetu izgubi svoj smisel.

Rešitev, ki jo predlagamo, bi bila skladna s 6. členom ZFO, ki določa, da se smejo v imenu občine prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

PRAVNI POUK: Zoper to predhodno poročilo je po 1. odstavku 24. člena Zakona o Računskem sodišču možno vložiti pripombe. Pripombe se vložijo pisno v roku 15 dni od dneva vročitve na Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Prežihova ulica 4.

Ana PRAPROTNIK
članica Računskega sodišča

Priloga 1:

Ocena škode občinskemu proračunu zaradi nezakonitega, previsokega izplačila plač zaposlenim v občinski upravi

Vročiti:

1. Občina Cerklje na Gorenjskem,
Ulica Franca Barleta 23, 4207 Cerklje
2. Arhiv, tu

V. DODATEK

Opredelevanje pojma proračun

Letni načrt prihodkov in odhodkov družbenopolitičnih skupnosti.¹⁰

Nowotny¹¹ izpostavlja štiri funkcije proračuna države:

- politična,
- organizacijska,
- finančno - ekonomska,
- kontrolna.

Za občinski proračun lahko opredelimo, da ima naslednje funkcije:

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

Mnenje

V delu revizijskega poročila z naslovom Mnenje so na splošno podana glavna razkritja revizije. Osredotočili smo se na navajanje nepravilnosti in slabosti, medtem ko navajanje pravih stanj namenoma izpuščamo. Dejstva in okoliščine, na katerih razkritja temeljijo, so navedena v poglavju z naslovom Ugotovitve.

¹⁰ Slovar slovenskega knjižnega jezika, DZS, Ljubljana, 1995.

Predpisi kot podlaga za revizijo

- Zakon o Računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 48/94)
- Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 20/95)
- Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97 in 10/98) - ZLS
- Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 80/94) - ZFO
- Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 18/94) - ZRPJZ

Računovodski predpisi

- Zakon o računovodstvu (ZR - Ur. l. SFRJ, št. 12/89, 35/89, 3/90, 42/90 in 61/90 ter Ur. l. RS, št. 42/90, 30/93 in 92/93)
- Odredba o evidentiranju prihodkov, odhodkov, sredstev in virov sredstev proračunov družbenopolitičnih skupnosti ter njihovem izkazovanju (Ur. l. RS, št. 15/91 in 5/92)
- Navodilo o enotnem vodenju poslovnih knjig za proračun in proračunske porabnike (Ur. l. RS, št. 72/95)
- Navodilo o izvrševanju proračuna (Ur. l. RS, št. 13/96, 71/97)
- Odredba o računih ter načinu vplačevanja in razporejanja javnofinančnih prihodkov (Ur. l. RS, št. 81/94)
- Uredba o nomenklaturi sredstev za amortizacijo z letnimi amortizacijskimi stopnjami (Ur. l. RS, št. 21/89 in 5/90)
- Uredba o načinu obračunavanja amortizacije oziroma odpisa vrednosti nematerialnih in materialnih naložb (Ur. l. RS, št. 49/89 in 5/90)
- Pravilnik o načinu revalorizacije in razmejnitve odhodkov financiranja (Ur. l. SFRJ, št. 5/90, 7/90 in 10/90)
- Pravilnik o obliki in vsebini trimesečnega poročila (Ur. l. SFRJ, št. 24/89)
- Zakon o dohodnini (Zdoh - Ur. l. RS, št. 71/93, 2/94, 2/95 in 7/95)
- Uredba o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek (Ur. l. RS, št. 72/93, 43/94, 62/94 in 7/95)

¹¹ Nowotny E., Der öffentliche Sektor, Springer-Verlag, Berlin, 1990, str.113.

Drugi predpisi

- Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO - Ur. l. RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91 in 4/93)
- Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO - Ur. l. RS, št. 30/90, 18/91, 22/91, 2/91 in 4/93)
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (Ur. l. RS, št. 18/91, 51/92, 13/93, 34/93 in 80/94)
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (ZIP96 - Ur. l. RS, št. 5/96, 78/97)
- Sklep o razvrstitvi občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti v skupine glede na njihovo družbeno in gospodarsko razvitost ter določitvi koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 42/90)
- Sklep o spremembi sklepa o razvrstitvi občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti v skupine glede na njihovo družbeno in gospodarsko razvitost ter določitvi koeficienta za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 28/94)
- Začasni sklep o razvrstitvi občin v skupine in določitvi količnika za najvišje vrednoteno funkcijo v posamezni skupini (Ur. l. RS, št. 21/95)
- Uredba o količnikih za določitev osnovne plače funkcionarjev, ki jih imenuje Vlada Republike Slovenije, in drugih zaposlenih v službah Vlade Republike Slovenije, upravnih organih in upravnih enotah (Ur. l. RS, št. 82/94)
- Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih (Ur. l. RS, št. 35/96)
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Ur. l. RS, št. 41/94, 56/94)

Priloga št. 1 k predhodnemu poročilu št. 1215-21/97-12, z dne 23.4.1998

OCENA ŠKODE OBČINSKEMU PRORAČUNU ZARADI NEZAKONITEGA, PREVISOKEGA IZPLAČILA PLAČ ZAPOSLENIM V OBČINSKI UPRAVI

V 15. členu Uredbe o skupnih temeljih je določeno, da mora biti sistemizacija oblikovana tako, da:

- skupno število delovnih mest ustreza obsegu nalog,
- omogoča razporejanje delavcev k posameznim delovnim mestom, za katera izpolnjujejo pogoje, glede na delovne potrebe.

V sistemu nazivov in nalog delovnih mest, ki je sestavni del Uredbe o skupnih temeljih, je kot minimum zahtevana višja strokovna izobrazba za VI. tarifno skupino za naslednja delovna mesta:

Naziv delovnega mesta	Naloge	Možen osnovni količnik po zakonu
Finančni referent I	Analiziranje podatkov o finančnem poslovanju, obdelava knjigovodskih podatkov, izdelava periodičnih in zaključnih računov	2,75
Strokovni sodelavec I	Strokovno in organizacijsko delo v zvezi z izvajanjem različnih nalog v upravnih organih	2,75

Če bi bili na delovnih mestih, navedenih v tabeli, zaposleni trije delavci z višjo strokovno izobrazbo, bi znašal skupni osnovni količnik 8,25 ($3 \times 2,75 = 8,25$). Z upoštevanjem izhodiščne plače za junij 1997 v znesku 38.254,00 SIT, bi bili mesečni stroški osnovnih plač brez upoštevanja napredovanja in dodatkov 315.595,50 SIT ($38.254,00 \text{ SIT} \times 8,25$), letni pa 3.787.146,00 SIT. Razlika med izplačanim zneskom na podlagi osnovnih količnikov po treh odločbah in tako ocenjenim letnim zneskom je 1.354.191,60 SIT ($5.141.337,60 \text{ SIT}^{12} - 3.787.146,00 \text{ SIT} = 1.354.191,60 \text{ SIT}$).

¹² Izplačila po odločbah: $38.254,00 \text{ SIT}$ (izhodiščna plača za junij) $\times 11,20$ (vsota osnovnih količnikov po odločbah) = $428.444,80 \text{ SIT} \times 12$ mesecev = $5.141.337,60 \text{ SIT}$ letno