



REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI DELA POSLOVANJA OBČINE DOBROVNIK V LETIH 2002, 2003, 2004 IN 2005



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

**REVIZIJSKO POROČILO
O PRAVILNOSTI DELA POSLOVANJA OBČINE DOBROVNIK
V LETIH 2002, 2003, 2004 IN 2005**



Številka: 1215-19/2005-30

Ljubljana, 13. novembra 2006



Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost dela poslovanja Občine Dobrovnik*, ki jo sestavljajo tri krajevne skupnosti in ima 1.381 prebivalcev. Občina je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica devetih javnih zavodov, javnega sklada in zadruga.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja občine v letih 2002, 2003, 2004 in 2005.

Pri revidiranju *pravilnosti dela poslovanja* je računsko sodišče ugotovilo, da je občina v naslednjih primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- v letu 2004 je prerazporedila proračunska sredstva v vrednosti 18.762 tisoč tolarjev, za kar ni imela pooblastila občinskega sveta;
- odobrila je odhodke, večje od načrtovanih odhodkov, in sicer v letu 2003 v vrednosti 24.359 tisoč tolarjev in v letu 2004 v vrednosti 317 tisoč tolarjev;
- prevzela je obveznosti, ki so presegle s proračunom določen obseg, in sicer za leto 2002 v vrednosti 33.202 tisoč tolarjev, za leto 2003 v vrednosti 91.610 tisoč tolarjev, za leto 2004 v vrednosti 210.589 tisoč tolarjev in za leto 2005 v vrednosti 107.877 tisoč tolarjev, ter v letu 2003 na podlagi pogodbe prevzela obveznosti v vrednosti 12.000 tisoč tolarjev, za katere ni imela zagotovljenih sredstev v proračunu;
- postopek prodaje nepremičnine v vrednosti 25.610 tisoč tolarjev in nakupa nepremičnine v vrednosti 135.600 tisoč tolarjev izvedla v nasprotju s predpisi;
- prodala delež na kanalizacijskem omrežju v vrednosti 250.000 tisoč tolarjev pravni osebi zasebnega prava, kar je v nasprotju s predpisi;
- tri javna naročila male vrednosti ni oddala po predpisanih postopkih za oddajo javnih naročil male vrednosti (ocenjena nepravilnost pri revidiranih izplačilih je 23.968 tisoč tolarjev);
- ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih del in za brezhibno delovanje oziroma za odpravo stvarnih napak v skupni vrednosti 14.559 tisoč tolarjev;
- dve javni naročili male vrednosti, ki bi jih morala oddati kot celoto, ni oddala z javnim razpisom (ocenjena nepravilnost pri revidiranih izplačilih je 28.975 tisoč tolarjev);
- v štirih primerih ni izvedla postopka javnega naročila male vrednosti (ocenjena nepravilnost pri revidiranih izplačilih je 25.338 tisoč tolarjev);
- prevzete obveznosti v vrednosti 5.856 tisoč tolarjev niso imele podlage v verodostojni knjigovodski listini;
- ni spoštovala zakonskih rokov za plačilo pogodbenih obveznosti;
- obseg dolgoročne zadolžitve in danih poroštev je presegel zakonsko dovoljen obseg, in sicer na dan 31. 12. 2004 za 31.035 tisoč tolarjev in na dan 23. 10. 2005 za 8.731 tisoč tolarjev;
- dano poroštvo v letu 2004 v vrednosti 72.387 tisoč tolarjev ni bilo predvideno v proračunu, občina je poroštvo izdala podjetju, katerega ni ustanoviteljica;
- ni izvedla postopka javnega naročila za najetje finančnega leasinga v vrednosti 250.000 tisoč tolarjev;

- dano poroštvo in garancija v letu 2005 v skupni vrednosti 14.646 tisoč tolarjev nista bila predvidena v proračunu;
- kratkoročna zadolžitev v letu 2005 je za 43.630 tisoč tolarjev presegla zakonsko dovoljen obseg.

Računsko sodišče je Občini Dobrovnik o pravilnosti dela poslovanja v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 izreklo *negativno mnenje*.

Računsko sodišče je od Občine Dobrovnik zaradi nepravilnosti, ki jih je odkrilo pri poslovanju in niso bile odpravljene med revizijo, zahtevalo *odzivno poročilo*, v katerem mora občina izkazati ustrezne popravljalne ukrepe.

KAZALO

1. UVOD	8
2. REVIZIJA PRAVILNOSTI DELA POSLOVANJA OBČINE V LETIH 2002, 2003, 2004 IN 2005	9
2.1 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
2.1.1 Osnovni podatki občine	9
2.1.2 Osnovni podatki iz zaključnih računov proračunov občine in bilanc stanja za leta 2002, 2003, 2004 in 2005	10
2.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	12
2.3 UGOTOVITVE.....	13
2.3.1 Prezemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev.....	13
2.3.1.1 Informacije o sprejetih in realiziranih proračunih za leta 2002, 2003, 2004 in 2005	13
2.3.1.2 Sestava in obrazložitve proračunov in zaključnih računov proračunov za leta 2002, 2003, 2004 in 2005	18
2.3.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev.....	19
2.3.1.4 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju	19
2.3.1.5 Prezemanje obveznosti.....	20
2.3.2 Kapitalski prihodki	21
2.3.2.1 Prodaja in nakup nepremičnine.....	21
2.3.2.2 Prodaja kanalizacijskega omrežja v občini.....	23
2.3.3 Investicijski odhodki in investicijski transferi	24
2.3.3.1 Gradnja kanalizacije in čistilne naprave v Občini Dobrovnik.....	24
2.3.3.2 Izvedba strojnih instalacij v kotlovnici kulturnega doma v Dobrovniku	27
2.3.3.3 Gradnja brunaric za turistično ponudbo pri Bukovniškem jezeru	27
2.3.3.4 Rekonstrukcija lokalne ceste do romskega naselja	28
2.3.3.5 Gradnja E-vasi.....	28
2.3.3.6 Gradnja geotermalne vrtine	30
2.3.3.7 Nespoštovanje plačilnih rokov	32
2.3.4 Zadolževanje v letih 2002, 2003, 2004 in 2005.....	34
2.3.4.1 Pravne podlage za dolgoročno zadolževanje in poroštva	34

2.3.4.2	Dolgoročno zadolževanje, dajanje poroštev, garancij ter sklepanja pravnih poslov, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja v letih 2002, 2003, 2004 in 2005	35
2.3.4.3	Kratkoročno zadolževanje v letu 2005 in pravni posli, ki imajo tak učinek kot kratkoročno zadolževanje na dan 31. 12. 2005	41
2.3.4.4	Nepravilnosti pri postopkih zadolževanja, dajanju poroštev in garancij ter sklepanja pravnih poslov, ki imajo učinek kot zadolževanja in pri oddaji bančne storitve.....	42
2.3.4.5	Ocena prevzemanja dolgoročnih obveznosti občine v obdobju od 2002 do 2005 s »prevedbo« na stanje po uveljavitvi ZFO-B	43
2.3.4.6	Ocena finančnega stanja občine v obdobju od 2006 do 2020.....	46
2.3.4.7	Evidentiranje kratkoročnih in dolgoročnih kreditov in porošstva	48
2.3.5	Delovanje notranjih kontrol.....	48
2.3.5.1	Sistem notranjega kontroliranja	48
2.3.5.2	Ugotovitve.....	49
2.3.5.3	Ocena delovanja notranjih kontrol	50
3.	MNENJE	52
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	54

1. UVOD

Revizijo dela poslovanja Občine Dobrovnik, Dobrovnik 297, Dobrovnik (v nadaljevanju: občina) v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2005. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 12. 12. 2005, dopolnitev sklepa³ pa 28. 2. 2006.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja občine v letih 2002, 2003, 2004 in 2005.

Podlaga za revidiranje pravilnosti dela izvršitve proračunov občine za leta 2002, 2003, 2004 in 2005 so bili realizirani proračuni občine.

V letih 2002, 2003, 2004, 2005 in med revizijo je bil odgovorna oseba Marjan Kardinar, župan občine.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Št. 1215-19/2005-2.

³ Št. 1215-19/2005-9.

2. REVIZIJA PRAVILNOSTI DELA POSLOVANJA OBČINE V LETIH 2002, 2003, 2004 IN 2005

2.1 Predstavitev občine

2.1.1 Osnovni podatki občine

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁴	1.381
Uvrstitev v skupino ⁵	sedma skupina občin
Ustanovitev	1998
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	11 članov
• nadzorni odbor	5 članov
• občinska uprava	5 sistemiziranih in 5 zasedenih delovnih mest ⁷

Občina ima tri krajevne skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica devetih javnih zavodov, javnega sklada in zadruga.

⁴ Statistične informacije, št. 160/05 (stanje na dan 31. 12. 2004).

⁵ 100.b člen Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS), Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05.

⁶ Podžupan v skladu z ZLS ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁷ Po stanju na dan 31. 12. 2004.

2.1.2 Osnovni podatki iz zaključnih računov proračunov občine in bilanc stanja za leta 2002, 2003, 2004 in 2005

Prejemki in izdatki iz zaključnih računov proračunov občine za leta 2002, 2003, 2004 in 2005 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Prejemki in izdatki iz zaključnih računov proračunov občine za leta 2002, 2003, 2004 in 2005

Postavka	Realizacija v letu 2002 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2003 ⁸ v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2004 v tisoč tolarjih	Realizacija v letu 2005 v tisoč tolarjih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(5)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov					
A. Davčni prihodki	63.156	60.516	68.177	61.349	97
B. Nedavčni prihodki	33.754	27.893	43.442	42.410	126
C. Kapitalski prihodki	1.541	0	25.610	218.145	14.156
D. Prejete donacije	2.141	1.008	350	1.250	58
E. Transferni prihodki	218.593	371.953	267.683	303.572	139
F. Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0	0	0	/
G. Vsi prihodki	319.916⁹	461.370	405.262	626.726	196
H. Tekoči odhodki	94.779	101.825	109.623	108.062	114
I. Tekoči transferi	64.655	145.865	93.156	96.464	149
J. Investicijski odhodki	136.570	350.346	214.318	486.001	356
K. Investicijski transferi	2.865	0	61	0	/
L. Vsi odhodki	299.251¹⁰	598.036	417.258¹¹	690.527	231
M. Presežek prihodkov nad odhodki (M=G-L)	20.665	(136.666)	(11.996)	(63.801)	/
Račun finančnih terjatev in naložb					
N. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	731	0	0	0	/
O. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	382	2.700	100	0	/
P. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (P=N-O)	349	(2.700)	(100)	0	/
Račun financiranja					
R. Zadolževanje	37.411	60.000	16.650	0	/
S. Odplačila dolga	0	0	0	5.231	/
Š. Saldo računa financiranja (Š=R-S)	37.411	60.000	16.550	(5.231)	/

Viri: Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2002, Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2003, Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2004, Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2005, Izkaz prihodkov in odhodkov – drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. za leta 2002, 2003, 2004 in 2005, Izkaz računa finančnih terjatev in naložb od 1. 1. do 31. 12. za leta 2002, 2003, 2004 in 2005, Izkaz računa financiranja od 1. 1. do 31. 12. za leta 2002, 2003, 2004 in 2005.

⁸ Podatki ne vključujejo prejemkov in izdatkov krajevnih skupnosti.

⁹ Skupni prihodki vključujejo tudi prihodke od prejetih vračil danih posojil v vrednosti 731 tisoč tolarjev.

¹⁰ Skupni odhodki vključujejo tudi odhodke za povečanje kapitalskih deležev in naložb v vrednosti 382 tisoč tolarjev.

¹¹ Skupni odhodki vključujejo tudi odhodke za povečanje kapitalskih deležev in naložb v vrednosti 100 tisoč tolarjev.

Čeprav nismo revidirali izkazov zaključnih računov proračunov občine za leta 2002, 2003, 2004 in 2005, občino opozarjamo na večja neskladja med glavno knjigo, bilanco prihodkov in odhodkov¹² in zaključnim računom v letih 2002, 2003 in 2004. Do omenjenih neskladij je prihajalo zaradi nepravilnega evidentiranja odhodkov, zaradi prepoznega prenosa otvoritvenih stanj iz preteklega leta in s tem naknadnega evidentiranja dogodkov v glavno knjigo in zaradi računskih napak, do katerih je prišlo zaradi ročnega pripravljanja proračunov in zaključnih računov občine za leta 2002, 2003 in 2004.

Čeprav bilanca stanja ni obvezna sestavina zaključnega računa proračuna občine, zaradi popolnosti informacije v tabeli 3 prikazujemo podatke iz bilanc stanja na dan 31. 12. 2002, 31. 12. 2003, 31. 12. 2004 in 31. 12. 2005.

¹² Po Zakonu o računovodstvu (v nadaljevanju: ZR); Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

Tabela 3: Bilance stanja na dan 31. 12. 2002, 31. 12. 2003, 31. 12. 2004 in 31. 12. 2005

Postavka (1)	31. 12. 2002		31. 12. 2003		31. 12. 2004		31. 12. 2005	
	v tisoč tolarjih (2)	v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v odstotkih (5)	v tisoč tolarjih (6)	v odstotkih (7)	v tisoč tolarjih (8)	v odstotkih (9)
Sredstva								
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	265.315	52	474.870	73	898.368	69	1.220.238	86
Denarna sredstva, dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	75.011	15	9.471	1	3.763	0	12.650	1
Kratkoročne terjatve	15.401	3	6.968	1	12.070	1	24.430	2
Neplačani odhodki	153.970	30	160.159	25	389.857	30	167.942	11
Skupaj	509.697	100	651.468	100	1.304.058	100	1.425.260	100
Aktivni konti izvenbilančne evidence	0	/	0	/	0	/	0	/
Viri sredstev								
Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitev	154.878	30	175.828	27	382.637	29	238.737	17
Neplačani prihodki	5.418	1	4.771	1	8.692	1	19.741	1
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	349.401	69	470.869	72	912.729	70	1.166.782	82
Skupaj	509.697	100	651.468	100	1.304.058	100	1.425.260	100
Pasivni konti izvenbilančne evidence	0	/	0	/	0	/	0	/

Viri: bilanca stanja na dan 31. 12. 2002, bilanca stanja na dan 31. 12. 2003, bilanca stanja na dan 31. 12. 2004 in bilanca stanja na dan 31. 12. 2005.

2.2 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 smo revidirali tako, da smo za revizijsko preizkušanje oblikovali štiri segmente revizije:

- prevzemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev,
- kapitalski prihodki,
- del odhodkov občine, ki zajema investicijske odhodke in investicijske transfere,
- zadolževanje.

Pri segmentu prihodkov in segmentu odhodkov občine so bile enote revizijskega preizkušanja vplačila v proračun občine in izplačila iz proračuna občine. Preizkušali smo njihovo skladnost z ustreznimi predpisi, pri čemer preizkušanje ni bilo omejeno na preizkušanje vplačila ali izplačila. V revizijskem programu za preizkus posameznega zneska 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 ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

Sestavili smo podrobne revizijske programe, ki smo jih uporabili na primerno velikih vzorcih vplačil in izplačil. Vse vzorce smo določili nestatistično.

2.3 Ugotovitve

2.3.1 Prevezemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev

2.3.1.1 Informacije o sprejetih in realiziranih proračunih za leta 2002, 2003, 2004 in 2005

2.3.1.1.a Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu za leto 2002

Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2002¹³ je bil sprejet 12. 2. 2002 (veljaven od 12. 4. 2002) in spremenjen s prvim rebalansom 12. 8. 2002¹⁴ (veljaven od 3. 9. 2002) in drugim rebalansom 16. 12. 2002¹⁵ (veljaven od 25. 12. 2002). Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2002¹⁶ je bil sprejet 20. 3. 2003 (veljaven od 1. 4. 2003).

Prejemki in izdatki proračuna občine za leto 2002 so prikazani v tabeli 4.

¹³ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik II., št. 2 z dne 11. 4. 2002.

¹⁴ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik II., št. 4 z dne 2. 9. 2002.

¹⁵ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik II., št. 8 z dne 24. 12. 2002.

¹⁶ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik III., št. 1 z dne 31. 3. 2003.

Tabela 4: Prejemki in izdatki sprejetega in realiziranega proračuna za leto 2002

Postavka	Sprejeti proračun 1 (SP1) v tisoč tolarjih	Sprejeti proračun 3 (SP3) v tisoč tolarjih	Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
F Vsi prihodki	334.128	462.851	319.916 ¹⁷	69
K Vsi odhodki	376.822	500.001	299.251 ¹⁸	60
L Presežek prihodkov nad odhodki (L=F-K)	(42.694)	(37.150)	20.665	/
Račun finančnih terjatev in naložb				
M Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	731	/
N Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	382	/
O Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O=M-N)	0	0	349	/
Račun financiranja				
P Zadolževanje	37.677	37.411	37.411	100
Q Odplačila dolga	0	0	0	/
R Neto zadolževanje (R=P-Q)	37.677	37.411	37.411	100
S Vsi prejemki (S=F+M+P)	371.805	500.262	358.058	72
T Vsi izdatki (T=K+N+Q)	376.822	500.001	299.633	60
U Sprememba stanja na računih (U=S-T)	(5.017)	261	58.425	/

Vir: Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2002, Odlok o drugi spremembi odloka o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2002 in Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2002.

2.3.1.1.b Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu za leto 2003

Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2003¹⁹ je bil sprejet 20. 3. 2003 (veljaven od 1. 4. 2003) in spremenjen z rebalansom 17. 12. 2003²⁰. Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2003²¹ je bil sprejet 30. 11. 2004 (veljaven od 30. 12. 2004).

¹⁷ Skupni prihodki vključujejo tudi prihodke od prejetih vračil danih posojil v vrednosti 731 tisoč tolarjev.

¹⁸ Skupni odhodki vključujejo tudi odhodke za povečanje kapitalskih deležev in naložb v vrednosti 382 tisoč tolarjev.

¹⁹ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik III., št. 1 z dne 31. 3. 2003.

²⁰ Občina je Odlok o prvi spremembi Odloka o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2003 objavila na oglasni deski Občine Dobrovnik od 18. 12. 2003 do 17. 1. 2004.

²¹ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik IV., št. 5 z dne 29. 12. 2004.

Prejemki in izdatki proračuna občine za leto 2003 so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Prejemki in izdatki sprejetega in realiziranega proračuna za leto 2003

Postavka	Sprejeti proračun 1 (SP1) v tisoč tolarjih	Sprejeti proračun 2²² (SP2) v tisoč tolarjih	Realizirani proračun²³ (RP) v tisoč tolarjih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
F Vsi prihodki	660.635	477.884	461.370	97
K Vsi odhodki	730.635	616.558	598.036	97
L Presežek prihodkov nad odhodki (L=F-K)	(70.000)	(138.674)	(136.666)	99
Račun finančnih terjatev in naložb				
M Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	/
N Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	5.000	2.700	2.700	100
O Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O=M-N)	(5.000)	(2.700)	(2.700)	100
Račun financiranja				
P Zadolževanje	75.000	60.000	60.000	100
Q Odplačila dolga	0	0	0	/
R Neto zadolževanje (R=P-Q)	75.000	60.000	60.000	100
S Vsi prejemki (S=F+M+P)	735.635	537.884	521.370	97
T Vsi izdatki (T=K+N+Q)	735.635	619.258	600.736	97
U Sprememba stanja na računih (U=S-T)	0	(81.374)	(79.366)	98

Vir: Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2003, Odlok o prvi spremembi odloka o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2003 in Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2003.

2.3.1.1.c Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu za leto 2004

Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2004²⁴ je bil sprejet 27. 2. 2004 (veljaven od 13. 3. 2004) in spremenjen s prvim rebalansom 12. 8. 2004²⁵ (veljaven od 26. 10. 2004) in drugim rebalansom 30. 11. 2004²⁶

²² Podatki ne vključujejo prejemkov ter odhodkov in izdatkov krajevnih skupnosti.

²³ Podatki ne vključujejo prejemkov in izdatkov krajevnih skupnosti.

²⁴ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik IV., št. 2 z dne 12. 3. 2004.

²⁵ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik IV., št. 4 z dne 25. 10. 2004.

²⁶ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik IV., št. 5 z dne 29. 12. 2004.

(veljaven od 30. 12. 2004). Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2004²⁷ je bil sprejet 31. 3. 2005 (veljaven od 4. 5. 2005).

Prejemki in izdatki proračuna občine za leto 2004 so prikazani v tabeli 6.

Tabela 6: Prejemki in izdatki sprejetega in realiziranega proračuna za leto 2004

Postavka	Sprejeti proračun 1 (SP1) v tisoč tolarjih	Sprejeti proračun 3 (SP3) v tisoč tolarjih	Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih	Indeks	
(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)*100	
Bilanca prihodkov in odhodkov					
F	Vsi prihodki	536.205	451.963	405.262	90
K	Vsi odhodki	530.577	589.038	417.258 ²⁸	71
L	Presežek prihodkov nad odhodki (L=F-K)	5.628	(137.075)	(11.996)	9
Račun finančnih terjatev in naložb					
M	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	/
N	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	100	/
O	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O=M-N)	0	0	(100)	/
Račun financiranja					
P	Zadolževanje	0	16.650	16.650	100
Q	Odplačila dolga	5.627	0	0	/
R	Neto zadolževanje (R=P-Q)	(5.627)	16.650	16.650	100
S	Vsi prejemki (S=F+M+P)	536.205	468.613	421.912	90
T	Vsi izdatki (T=K+N+Q)	536.204	589.038	417.358	71
U	Sprememba stanja na računih (U=S-T)	1	(120.425)	4.554	/

Vir: Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2004, Odlok o drugi spremembi odloka o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2004 in Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Dobrovnik za leto 2004.

²⁷ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik V., št. 1 z dne 3. 5. 2005.

²⁸ Skupni odhodki vključujejo tudi odhodke za povečanje kapitalskih deležev in naložb v vrednosti 100 tisoč tolarjev.

2.3.1.1.d Informacije o sprejetem in realiziranem proračunu za leto 2005

Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2005²⁹ je bil sprejet 31. 3. 2005 (veljaven od 4. 5. 2005) in spremenjen z rebalansom 28. 12. 2005³⁰ (veljaven od 24. 1. 2006). Odlok o zaključnem računu Občine Dobrovnik za leto 2005 je bil sprejet 31. 3. 2006³¹ (veljaven od 8. 6. 2006).

Prejemki in izdatki proračuna občine za leto 2005 so prikazani v tabeli 7.

Tabela 7: Prejemki in izdatki sprejetega proračuna in veljavnega proračuna za leto 2005

Postavka	Sprejeti proračun 1 (SP1) v tisoč tolarjih	Sprejeti proračun 2 ³² (SP2) v tisoč tolarjih	Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih	Indeks (4)/(3)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(3)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
F Vsi prihodki	446.517	567.656	626.726	110
K Vsi odhodki	605.619	634.329	690.527	109
L Presežek prihodkov nad odhodki (L=F-K)	(159.102)	(66.673)	(63.801)	96
Račun finančnih terjatev in naložb				
M Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	/
N Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	0	/
O Saldo računa finančnih terjatev in naložb (O=M-N)	0	0	0	/
Račun financiranja				
P Zadolževanje	165.000	206.792	0	0
Q Odplačila dolga	5.841	153.882	5.231	3
R Neto zadolževanje (R=P-Q)	159.159	52.910	(5.231)	/
S Vsi prejemki (S=F+M+P)	611.517	774.448	626.726	81
T Vsi izdatki (T=K+N+Q)	611.460	788.211	695.758	88
U Sprememba stanja na računih (U=S-T)	57	(13.763)	(69.032)	502

Vir: Odlok o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2005, Odlok o prvi spremembi odloka o proračunu Občine Dobrovnik za leto 2005 in Odlok o zaključnem računu Občine Dobrovnik za leto 2005.

²⁹ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik V., št. 1 z dne 3. 5. 2005.

³⁰ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik VI., št. 1 z dne 23. 1. 2006.

³¹ Uradne objave Občine Dobrovnik – Letnik VI., št. 2 z dne 7. 6. 2006.

³² Prvi rebalans proračuna občine za leto 2004.

2.3.1.2 Sestava in obrazložitev proračunov in zaključnih računov proračunov za leta 2002, 2003, 2004 in 2005

Po določilih 10. člena Zakona o javnih financah³³ (v nadaljevanju: ZJF) je proračun sestavljen iz splošnega in posebnega dela, načrta razvojnih programov ter obrazložitev. Splošni del proračuna se po določilih petega odstavka 11. člena ZJF in 2. člena Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov³⁴ (v nadaljevanju: odredba o funkcionalni klasifikaciji) sestavi po ekonomski in funkcionalni klasifikaciji (po področjih proračunske porabe), posebni del pa po neposrednih uporabnikih občinskega proračuna, in sicer po področjih proračunske porabe ter po proračunskih postavkah. V 13. členu ZJF je določeno, da mora župan, skupaj s predlogom proračuna z obrazložitvami (sestavni del obrazložitve so načrti delovnih mest in načrt nabav), občinskemu svetu predložiti tudi predlog letnega programa prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja. Struktura in vsebina zaključnega računa proračuna je določena s 96. členom ZJF, podrobneje pa z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna³⁵ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa).

Pri preveritvi pravilnosti sestave proračunov in zaključnih računov proračunov občine ter obveznih obrazložitev za leta 2002, 2003, 2004 in 2005 smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- občina proračunov in zaključnih računov proračunov za leta 2002, 2003, 2004 in 2005 ni sestavila po funkcionalni klasifikaciji v obliki, ki je predpisana v 2. členu odredbe o funkcionalni klasifikaciji (področja in oddelki funkcionalnih dejavnosti ter proračunske postavke niso v skladu s funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih odhodkov),
- proračuni za leta 2002, 2003 in 2005 ne vsebujejo načrta razvojnih programov, ki ga predpisujeta četrti odstavek 10. člena in 12. člen ZJF,
- proračuni za leta 2002, 2003, 2004 in 2005 ne vsebujejo letnega programa prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja, kot določa 13. člen ZJF,
- pomanjkljive (brez načrta delovnih mest in načrta nabav) so obvezne obrazložitve k proračunom za leta 2002, 2003 in 2005, kar je kršitev 13. člena ZJF,
- vsebine zaključnih računov proračunov za leta 2002, 2003 in 2004 nimajo obrazložitve zaključnih računov proračunov, obrazložitve bilance stanja ter pojasnil odstopanj, kot določa 96. člen ZJF,
- občina v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2005 ni pripravila obrazložitve izvajanja načrta razvojnih programov in obrazložitve podatkov bilance stanja, kar je kršitev 6. člena navodila o pripravi zaključnega računa,
- obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2005 so pomanjkljive (ni podatkov o porabi splošne proračunske rezervacije in proračunske rezerve), kar je kršitev 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa.

Ukrepi občine

Odlok o prvi spremembi odloka o proračunu občine za leto 2005, ki ga je občinski svet sprejel 28. 12. 2005, vsebuje vse potrebne priloge, ki jih določa 13. člen ZJF, in je sestavljen po določilih 10. člena ZJF.

³³ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

³⁴ Uradni list RS, št. 43/00.

³⁵ Uradni list RS, št. 12/01.

Pojasnilo občine

Odlok o proračunu občine za leto 2006 ni pripravljen v skladu z določili ZJF, zato bo občina rebalans proračuna za leto 2006 pripravila v skladu z določili ZJF in po novi metodologiji Ministrstva za finance.

2.3.1.3 Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določenih 38. člena ZJF proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna. V 11. členu odlokov o proračunu občine Dobrovnik (za leta 2002, 2003, 2004 in 2005) je določeno, da sme župan v okviru skupnega obsega proračunskih sredstev spreminjati namen sredstev, ki so v proračunu razporejena za posamezne dejavnosti, do višine 20 odstotkov, če s tem ni bistveno ogroženo izvajanje nalog, za katera so sredstva zagotovljena.

V letih 2002, 2003 in 2005 župan ni izvajal prerazporeditev.

S preveritvijo pravilnosti prerazporejanja proračunskih sredstev v letu 2004 smo ugotovili:

- prerazporeditve v skupni vrednosti 45.461 tisoč tolarjev niso bile izvedene na podlagi ustreznih dokumentov (sklepov o prerazporeditvah),
- prerazporejena sredstva v vrednosti 18.762 tisoč tolarjev so presegla 20 odstotkov sredstev na posamezni proračunski postavki (kontu), za kar župan ni imel pooblastila občinskega sveta, kar je v nasprotju z 38. členom ZJF.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da je bil občinski svet o vseh odločitvah sprti seznanjen, saj so se vse investicije izvajale več let, odstopanja od proračuna pa so bila potrjena s spremembami proračuna in zaključnim računom.

2.3.1.4 Poročanje o izvrševanju proračuna v prvem polletju

Po določenih 63. člena ZJF mora župan v juliju poročati občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Poročilo mora vsebovati:

- poročilo o realizaciji prejemkov, izdatkov, presežku ali primanjkljaju, zadolževanju in oceno realizacije do konca leta,
- podatke o vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, uporabi sredstev proračunske rezerve, izdanih in unovčenih poroštvih,
- razlago glavnih odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom ter predlog potrebnih ukrepov.

Župan v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 občinskemu svetu ni poročal o izvrševanju proračuna v prvem polletju, kar je kršitev 63. člena ZJF.

2.3.1.5 Prevzemanje obveznosti

Po določilih 2. člena ZJF oziroma 6. člena Zakona o financiranju občin³⁶ (v nadaljevanju: ZFO) neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do obsega, ki sta določena s proračunom.

2.3.1.5.a Izvršeni in načrtovani odhodki

S primerjavo odhodkov, izkazanih v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna, z načrtovanimi odhodki po veljavnem proračunu smo ugotovili razlike med načrtovanimi in izvršenimi odhodki (prekoračitve), in sicer v letu 2003 v vrednosti 24.359 tisoč tolarjev, v letu 2004 v vrednosti 317 tisoč tolarjev in v letu 2005 v vrednosti 78.913 tisoč tolarjev.

Omenjene ugotovitve pomenijo kršitev 6. člena ZFO.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da je do nekaterih razlik med načrtovanimi in izvršenimi odhodki v letu 2005 prišlo zaradi preknjižb odhodkov, ko je bil rebalans že sprejet.

2.3.1.5.b Zapadle obveznosti

Občina je plačala prevzete in zapadle obveznosti, in sicer:

- v letu 2002 v skupni vrednosti 33.202 tisoč tolarjev,
- v letu 2003 v skupni vrednosti 91.610 tisoč tolarjev,
- v letu 2004 v skupni vrednosti 210.589 tisoč tolarjev in
- v letu 2005 v skupni vrednosti 107.877 tisoč tolarjev,

iz proračunov naslednjih let, ker na proračunskih postavkah, s katerih naj bi črpala sredstva iz proračunov, ni bilo sredstev v zadostnem obsegu. Občina je ravnala v neskladju z določili 6. člena ZFO.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da se je pri zamudah plačila z upniki sproti dogovarjala o podaljšanju roka in sporazumno reševala plačila obveznosti.

2.3.1.5.c Pogodbene obveznosti za gradnjo krožnega križišča

Občina je v letu 2003 na podlagi pogodbe o sofinanciranju gradnje krožnega križišča³⁷ prevzela obveznosti v vrednosti 12.000 tisoč tolarjev, za katere ni imela zagotovljenih sredstev v proračunu za leto 2003.

Takšno ravnanje pomeni kršitev 6. člena ZFO.

³⁶ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98.

³⁷ Št. 2415-03-000563/0 z dne 24. 7. 2003.

2.3.2 Kapitalski prihodki

Prihodki občine so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2002 izkazani v vrednosti 319.916 tisoč tolarjev, od tega kapitalski prihodki v vrednosti 1.541 tisoč tolarjev. V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2003 so prihodki izkazani v vrednosti 461.370 tisoč tolarjev. Občina v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna v letu 2003 kapitalskih prihodkov ne izkazuje. V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2004 so prihodki izkazani v vrednosti 405.262 tisoč tolarjev, od tega kapitalski prihodki v vrednosti 25.610 tisoč tolarjev. V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2005 so prihodki izkazani v vrednosti 626.726 tisoč tolarjev, od tega kapitalski prihodki v vrednosti 218.145 tisoč tolarjev.

Preverili smo:

- prihodke od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov, ki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2004 izkazani v vrednosti 25.610 tisoč tolarjev, kar je 100 odstotkov izkazanih kapitalskih prihodkov,
- prihodke od prodaje kanalizacijskega omrežja, ki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2005 izkazani v vrednosti 208.333 tisoč tolarjev, kar je 96 odstotkov izkazanih kapitalskih prihodkov.

2.3.2.1 Prodaja in nakup nepremičnine

Občina je v letu 2002 izvedla javni razpis³⁸ z zbiranjem pisnih ponudb za prodajo nepremičnine v k. o. Dobrovnik in gradnjo poslovno stanovanjskega objekta na isti parceli. Javni razpis je torej vseboval hkrati prodajo in nakup nepremičnine. Predmet prodaje je bil obstoječi poslovni objekt s pripadajočim funkcionalnim zemljiščem in obstoječo komunalno infrastrukturo na parceli št. 4022/6 k. o. Dobrovnik za gradnjo novega poslovno stanovanjskega objekta. Ocenjena vrednost nepremičnine, ki je bila navedena v objavi javnega razpisa, je po cenitvenem poročilu znašala 25.610 tisoč tolarjev. Predmet nakupa pa so bili poslovni prostori v poslovno stanovanjskem objektu, zgrajenem na isti parceli.

Razpisni pogoji, navedeni v objavi javnega razpisa, so bili naslednji:

- da ponudniki v ponudbi navedejo površino v novozgrajenem objektu, ki jo po končani gradnji novega poslovno stanovanjskega objekta izročijo v last prodajalcu (občini) v zameno za kupnino,
- da predložijo *bianco menico* v treh izvodih s pooblastilom za unovčenje,
- priglasitveni list za samostojne podjetnike,
- izpis iz sodnega registra za pravne osebe,
- tri *bianco menice* s pooblastilom za unovčenje in
- dokazilo o boniteti.

Kot merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika je občina v objavi razpisa navedla, da bo izbran tisti ponudnik, ki bo v zameno za obstoječo nepremičnino ponudil večjo površino v novozgrajenem objektu in krajši rok za gradnjo objekta.

³⁸ Uradni list RS, št. 45/02 z dne 24. 5. 2002.

Na razpis sta se prijavila dva ponudnika. Iz obeh prispelih ponudb je razvidno, da nobena ponudba ne izpolnjuje v celoti vseh zahtev iz objave javnega razpisa, in sicer:

- iz ponudbe ponudnika PGD Projektiranje, gradbeništvo in posredovanje Ljutomer, d. o. o., Ljutomer ni razvidna površina novozgrajenega objekta in rok za gradnjo objekta,
- iz ponudbe ponudnika Gomboc, gradbeni inženiring, d. o. o., Beltinci (v nadaljevanju: Gomboc) ni razviden rok gradnje objekta.

Iz poročila o oddaji naročila³⁹ je razvidno, da je občina pozvala ponudnika Gomboc na pogajanja zaradi prejetih nesprejemljivih ponudb. Dokazila o izvedbi postopka s pogajanja občina ni predložila. Z izbranim izvajalcem Gomboc je občina sklenila pogodbo⁴⁰ v znesku 135.600 tisoč tolarjev (vrednost poslovnih prostorov v novozgrajenem objektu). K pogodbi je občina sklenila dodatek⁴¹ o spremembi plačilnih pogojev in rokov za izvedbo. Pogodbeni stranki sta se dogovorili, da bo občina poravnala kupnino v znesku 135.600 tisoč tolarjev po naslednji dinamiki:

- znesek 37.603 tisoč tolarjev iz zagotovljenih sredstev proračuna občine za leto 2003,
- znesek 72.387 tisoč tolarjev občina poravna iz sredstev finančnega kredita, ki ga najame pri Gombocu (povezava s točko 2.3.4.2) in
- znesek 25.610 tisoč tolarjev občina in Gomboc medsebojno pobotata iz kupnine za nepremičnino po prodajni pogodbi⁴².

Zakon o javnih naročilih⁴³ (v nadaljevanju: ZJN-1) v 76. členu določa, da mora naročnik po opravljenem pregledu zavrniti vse ponudbe, ki niso primerne, sprejemljive ali pravilne, 77. člen ZJN-1 pa določa, da mora naročnik svojo odločitev o zavrnitvi vseh ponudb pisno utemeljiti, posebej natančno pa mora navesti razloge za zavrnitev. O svoji odločitvi mora takoj obvestiti ponudnike ali kandidate in o razlogih, zaradi katerih ni izbral nobene ponudbe, ali o odločitvi, da začne novi postopek. Obvestilo mora biti pisno. Ker občina ni ugotovila, da sta ponudbi nepravilni (ponudbi ne izpolnjujeta v celoti vseh zahtev iz objave razpisa) in jih ni zavrnila ter o tem obvestila ponudnikov, je kršila 76. in 77. člen ZJN-1. Občina naročila po postopku s pogajanja ni oddala v skladu s 20. členom ZJN-1, ki določa, da naročnik sme oddati naročilo po postopku s pogajanja po predhodni objavi naročila za odprti ali omejeni postopek, če v postopku dobi nepravilne ali nesprejemljive ponudbe, pri čemer pa se vsebina razpisne dokumentacije ne sme bistveno spremeniti. Naročnik mora objaviti obvestilo, da bo oddal naročilo po tem postopku, razen če je vključil v postopek s pogajanja vse ponudnike, katerih ponudbe so bile predložene v prejšnjem odprtem ali omejenem postopku in so bile ponudbe v skladu z zahtevo za priznanje sposobnosti.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da se je komisija želela dodatno pogajati za bolj ugodno ponudbo Gomboc. Želeli so ravnati po načelu dobrega gospodarja.

³⁹ Št. 402206-14/02-2 z dne 28. 6. 2002.

⁴⁰ Št. D1/02 z dne 25. 10. 2002.

⁴¹ Št. 1 z dne 3. 9. 2003.

⁴² Št. C1/03 z dne 8. 5. 2003.

⁴³ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00.

Po določitih drugega odstavka 80.c člena ZJF se postopek prodaje finančnega in stvarnega premoženja lahko izvede, če je:

- predmet prodaje vključen v sprejeti letni program prodaje finančnega in stvarnega premoženja, razen če predmeta prodaje v skladu z ZJF ni potrebno vključiti v ta program, in
- sprejet posamezni program prodaje.

Občina ni izvedla postopka prodaje zemljišča v skladu z določili ZJF, in sicer:

- občinski svet ni sprejel letnega programa prodaje občinskega premoženja za leto 2002 (kršitev 13. in 80.c člena ZJF),
- občina ni sprejela posameznega programa prodaje (kršitev 80.d člena ZJF).

Občina je v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2004 izkazala prihodke od prodaje poslovnih objektov in poslovnih prostorov v vrednosti 25.610 tisoč tolarjev, ki predstavlja vrednost medsebojnega pobota (vrednosti kupljenih poslovnih prostorov z vrednostjo prodane nepremičnine), kot sta se s pogodbo dogovorila občina in Gomboc.

2.3.2.2 Prodaja kanalizacijskega omrežja v občini

Občina je na podlagi sklepa občinskega sveta⁴⁴ sklenila z gospodarsko družbo Feniks, podjetje za finančne storitve, trženje in svetovanje, Murska Sobota, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Feniks) prodajno pogodbo⁴⁵, da bi sklenila leasing pogodbe po sistemu "sell and lease back"⁴⁶. Predmet prodajne pogodbe je polovica solastniškega deleža občine na opremi in objektih, ki služijo za obratovanje kanalizacijskega omrežja, to je čistilna naprava, oziroma tretjina solastniškega deleža na zemljiščih⁴⁷. Kupnina je znašala 1.041.666,67 evra, kar je po podjetniškem tečaju Banke Slovenije 208.333 tisoč tolarjev (brez DDV) oziroma 250.000 tisoč tolarjev (vključen DDV). Feniks je poravnal dogovorjeni znesek v dveh delih, in sicer 206.006 tisoč tolarjev 22. 4. 2005 in 2.327 tisoč tolarjev 27. 5. 2005.

Občina je na podlagi prodajne pogodbe prodala delež na kanalizacijskem omrežju v občini, ki predstavlja javno infrastrukturo in služi za izvajanje javne gospodarske službe, kupcu Feniksu, ki je pravna oseba zasebnega prava. Občina je ravnala v nasprotju s petim odstavkom 80.j člena ZJF, ki določa, da javna infrastruktura, ki služi za izvajanje javne službe oziroma javne gospodarske službe, ni v pravnem prometu, razen če gre za prenos na drugo osebo javnega prava.

Pojasnilo občine

Občina je menila, da ne gre za prodajo nepremičnine, ampak za zavarovanje leasinga.

⁴⁴ Št. 03201-1/05 z dne 1. 4. 2005.

⁴⁵ Z dne 19. 4. 2005.

⁴⁶ Sistem "sell and lease back" pomeni prodajo in ponovno najetje predmeta pogodbe.

⁴⁷ Parcele št. 6737 k. o. Dobrovnik, 6741 k. o. Dobrovnik in 6742 k. o. Dobrovnik.

2.3.3 Investicijski odhodki in investicijski transferi

Izkazani investicijski odhodki in investicijski transferi v bilancah prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračunov za leta 2002, 2003, 2004 in 2005 so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Investicijski odhodki in investicijski transferi občine v letih 2002, 2003, 2004 in 2005

Odhodki	Veljavni proračun ⁴⁸ (VP) v tisoč tolarjih				Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih				Indeks			
	(1)	(2)			(3)			(3)/(2)*100				
Leto	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Investicijski odhodki	248.573	359.167	381.843	433.014	136.570	350.346	214.318	486.001	55	98	56	112
Investicijski transferi	2.865	0	1.277	0	2.865	0	61	0	100	0	5	0
Skupaj	251.438	359.167	383.120	433.014	139.435	350.346	214.379	486.001	55	98	56	112

Viri: Zaključni račun proračuna Občine Dobrovnik za leto 2002, Zaključni račun proračuna Občine Dobrovnik za leto 2003, Zaključni račun proračuna Občine Dobrovnik za leto 2004 in Zaključni račun proračuna Občine Dobrovnik za leto 2005.

Investicijski odhodki in investicijski transferi so v zaključnem računu proračuna za leto 2002 izkazani v vrednosti 139.435 tisoč tolarjev, kar predstavlja 47 odstotkov vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2002. V zaključnem računu proračuna za leto 2003 so izkazani v vrednosti 350.346 tisoč tolarjev, kar predstavlja 58 odstotkov vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2003. V zaključnem računu proračuna za leto 2004 so izkazani v vrednosti 214.379 tisoč tolarjev, kar predstavlja 51 odstotkov vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2004 in v zaključnem računu za leto 2005 so izkazani v vrednosti 486.001 tisoč tolarjev, kar predstavlja 70 odstotkov vseh izkazanih odhodkov občine v letu 2005.

2.3.3.1 Gradnja kanalizacije in čistilne naprave v Občini Dobrovnik

2.3.3.1.a Gradnja kanalizacije I. faza

Občina je v letu 2001 na podlagi izvedenega javnega razpisa⁴⁹ z izbranim izvajalcem Mura Javno vodnogospodarsko podjetje, d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: Mura J. VGP) sklenila pogodbo⁵⁰ za gradnjo kanalizacijskega omrežja v Občini Dobrovnik - I. faza v znesku 59.752 tisoč tolarjev.

⁴⁸ Vključene spremembe proračunov občine za leta 2002, 2003, 2004 in 2005.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 50/01.

⁵⁰ Št. 35205/1 z dne 12. 9. 2001.

Na javni razpis se je prijavilo osem ponudnikov. V razpisni dokumentaciji so bila naštetna in ovrednotena merila za izbor izvajalca (cena, plačilni pogoji, garancijski rok in reference). Za merilo garancijski rok je bilo določeno, da se vrednoti samo garancijski rok za gradbena dela.

Iz ocenjevanja ponudb, ki ga je za občino pripravil Atrij, gradbeni inženiring, d. o. o., Odranci (v nadaljevanju: Atrij), je razvidno, da je ponudnik Mura J. VGP dobil največje možno število točk, 10 točk, za garancijski rok za gradbena dela, vsi ostali ponudniki pa nič točk, kljub temu, da je iz posameznih ponudb razvidno, da ponudnika Nograd, d. o. o., Hotiza in Alea group, d. o. o., Celje (v nadaljevanju: Alea group) ponujata enako dolgo garancijo na gradbena dela kot ponudnik Mura J. VGP (10 let), ostali ponudniki pa 6,5 oziroma 3 leta.

Ob upoštevanju pravilnega točkovanja po merilu garancijski rok bi bil najugodnejši ponudnik Alea group, izbrani ponudnik Mura J. VGP pa bi se ob pravilnem točkovanju uvrstil šele na tretje mesto.

Občina je kršila četrty odstavek 50. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik pri ocenjevanju ponudb uporabiti le tista merila, ki so bila objavljena v razpisni dokumentaciji, in način, kot so bila opisana in ovrednotena.

Občina ni objavila obvestila o oddaji naročila, kar je kršitev 70. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik objaviti izid postopka za oddajo javnega naročila najkasneje v 14 dneh po sklenitvi pogodbe.

Pojasnilo občine

Vsi ponudniki razen Mura J. VGP so predložili izjavo banke s pogojno garancijo. Mura J. VGP pa je predložila izjavo banke, da bo dala brezpogojno garancijo. Menili so, da je Mura J. VGP edini izvajalec, ki je upravičen do točke za garancijski rok.

2.3.3.1.b Organizacija nadzora pri gradnji kanalizacije II. faza

Za izdelavo in organiziranje opravil kompletnega nadzora pri gradnji II. faze kanalizacije v Občini Dobrovnik je občina v letu 2002 z izvajalcem Atrij podpisala pogodbo⁵¹ v znesku 1.604 tisoč tolarjev oziroma 1 odstotek vrednosti investicije.

Občina ni predložila dokumentacije o postopku oddaje javnega naročila, zato ni bilo mogoče preveriti pravilnosti oddaje javnega naročila.

ZJN-1 v 10. členu določa, da mora naročnik evidentirati vse faze postopka oddaje javnega naročila (izbor ponudbe, sklenitev pogodbe, izvajanje pogodbe, način oddaje dodatnih del idr.) in hraniti dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila. V 125. členu ZJN-1 je določeno, da mora naročnik v internem predpisu za oddajo javnih naročil male vrednosti določiti način dokumentiranja ponudb in hranjenja dokumentacije. V 5. členu Navodila o oddaji naročil male vrednosti⁵² (v nadaljevanju: navodilo iz leta 2000) je določeno, da vso dokumentacijo o javnem naročilu male vrednosti vodi odgovorna oseba, dokumentacija pa se arhivira v finančnem oddelku.

⁵¹ Št. SI-06/2002 z dne 16. 7. 2002.

⁵² Št. 40305-1/MK z dne 22. 12. 2000.

Občina ni evidentirala in hranila dokumentacije postopka oddaje javnega naročila male vrednosti. S tem je kršila 10. člen ZJN-1 oziroma 5. člen navodila iz leta 2000.

2.3.3.1.c Gradnja kanalizacije II. faza

Občina je v letu 2002 na podlagi izvedenega javnega razpisa⁵³ z izbranim izvajalcem Mura J. VGP sklenila pogodbo⁵⁴ za gradnjo kanalizacijskega omrežja v Občini Dobrovnik - II. faza v znesku 133.669 tisoč tolarjev. Zaradi dodatnih del je občina na podlagi sklenjenih aneksov vrednost javnega naročila povečala na 167.741 tisoč tolarjev.

Pri postopku izbire izvajalca je iz tabele za ocenjevanje ponudb za II. fazo gradnje kanalizacijskega sistema, ki jo je za občino pripravil Atrij, razvidno, da ni bilo upoštevano merilo reference, objavljeno v zapisni dokumentaciji, kar je kršitev četrtega odstavka 50. člena ZJN-1.

Pojasnilo občine

Pri vnosu v tabelo je izostalo točkovanje merila referenc, kar pa ni vplivalo na končni izbor izvajalca. Vsi ponudniki so namreč priložili minimalno zahtevano število referenc.

Občina ni hranila dokumentov, ki bi dokazovali fazo postopka javnega naročila (pravočasnost prispelih ponudb), zato je ravnala v nasprotju z 10. členom ZJN-1.

Občina ni objavila obvestila o oddaji naročila, kar je kršitev 70. člena ZJN-1.

2.3.3.1.d Gradnja čistilne naprave

Občina je v letu 2004 na podlagi izvedenega javnega razpisa⁵⁵ z izbranim izvajalcem SGP Pomgrad, d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: SGP Pomgrad) sklenila pogodbo⁵⁶ za gradnjo čistilne naprave v znesku 1.125.835,38 eura, kar znaša na dan sklenitve pogodbe po srednjem tečaju Banke Slovenije 269.993 tisoč tolarjev.

Občina ni hranila dokumentov, ki bi dokazovali fazo postopka javnega naročila (pravočasnost prispelih ponudb). Občina je ravnala v nasprotju z 10. členom ZJN-1⁵⁷.

⁵³ Uradni list RS, št. 35/02.

⁵⁴ Št. 35205/2 z dne 30. 6. 2002.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 39-42/04.

⁵⁶ Št. 0106.01.01.0003.-1 z dne 4. 10. 2004.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00, 2/04.

2.3.3.2 Izvedba strojnih instalacij v kotlovnici kulturnega doma v Dobrovniku

Občina je v letu 2002 na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti z izbranim izvajalcem Monting Turnišče, d. o. o., Turnišče (v nadaljevanju: Monting) sklenila pogodbo⁵⁸ za izvedbo strojnih instalacij v kotlovnici kulturnega doma v Dobrovniku v znesku 9.981 tisoč tolarjev.

Občina je pridobila dve ponudbi, vendar postopek izvedbe javnega naročila male vrednosti ni bil v skladu z določili 4., 5. in 13. člena navodila iz leta 2000 (ni bila pripravljena investicijska dokumentacija, postopek se ni uvedel z izdajo zahtevka za izvedbo javnega naročila male vrednosti, predračuni ponudnikov niso bili posredovani na predpisanem obrazcu za ponudbe, občina od ponudnikov ni pridobila izjave o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1, občina ni pripravila poročila o izvedbi naročila male vrednosti in vzorca letne pogodbe).

Občina ni hranila dokumentov, ki bi dokazovali fazo postopka javnega naročila (pravočasnost prispelih ponudb). Občina je ravnala v nasprotju z 10. členom ZJN-1 oziroma 5. členom navodila iz leta 2000.

2.3.3.3 Gradnja brunaric za turistično ponudbo pri Bukovniškem jezeru

V letih 2002, 2003 in 2004 je občina oddala pet javnih naročil male vrednosti za gradnjo brunaric za turistično ponudbo pri Bukovniškem jezeru.

Pri preveritvi postopkov oddaje javnih naročil male vrednosti smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- javno naročilo male vrednosti za gradnjo brunarice za turistično ponudbo pri Bukovniškem jezeru je občina v letu 2002 oddala izvajalcu Tesarstvo Ivan Mertuk, s. p., Bratonci (v nadaljevanju: Tesarstvo Ivan Mertuk) in z njim 4. 7. 2002 sklenila pogodbo v znesku 1.433 tisoč tolarjev; občina ni predložila dokumentacije o postopku oddaje javnega naročila, zato pravilnosti oddaje javnega naročila ni bilo mogoče preveriti; ker občina ni evidentirala in hranila dokumentacije postopka oddaje javnega naročila male vrednosti, je kršila 10. člen ZJN-1 oziroma 5. člen navodila iz leta 2000;
- občina v treh primerih javnih naročil male vrednosti za gradnjo brunaric za turistično ponudbo pri Bukovniškem jezeru ni hranila dokumentov, ki bi dokazovali fazo postopka javnega naročila (pravočasnost prispelih ponudb), kar je v nasprotju z določili 10. člena ZJN-1 oziroma 5. člena Navodila o oddaji naročil male vrednosti⁵⁹ (v nadaljevanju: navodilo iz leta 2003);
- občina je na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti z izbranim izvajalcem Mizarstvo Kristijan, Kristijan Horvat, s. p., Čentiba sklenila 9. 9. 2004 pogodbo⁶⁰ za izvedbo gradnje brunarice za turistično ponudbo pri Bukovniškem jezeru v znesku 5.856 tisoč tolarjev; izvajalec je račun⁶¹ za opravljena dela v znesku 5.856 tisoč tolarjev izdal pred podpisom pogodbe, zato prevzete obveznosti niso imele podlage v verodostojni knjigovodski listini (kršitev 54. člena ZJF);

⁵⁸ Št. 16/02 z dne 21. 10. 2002.

⁵⁹ Št. 40305-1/MK z dne 15. 1. 2003.

⁶⁰ Št. 053-38/2004.

⁶¹ Št. 32-04 z dne 31. 8. 2004.

- občina je 20. 8. 2004 sklenila pogodbo za izvajanje del postavitve manjše brunarice za turistično ponudbo pri Bukovniškem jezeru z izvajalcem Tesarstvo Ivan Mertuk v znesku 4.548 tisoč tolarjev, ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb; navedeno ravnanje pomeni kršitev 6. člena navodila iz leta 2003, ki določa, da mora naročnik dokumentacijo za izvedbo javnega naročila male vrednosti poslati najmanj dvema ponudnikoma.

2.3.3.4 Rekonstrukcija lokalne ceste do romskega naselja

Občina je v letu 2002 na podlagi izvedenega javnega razpisa⁶² z izbranim izvajalcem Nograd, d. o. o., Hotiza sklenila pogodbo⁶³ v znesku 43.503 tisoč tolarjev.

Pri preveritvi postopka oddaje javnega naročila za rekonstrukcijo lokalne ceste do romskega naselja smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- občina ni pripravila sklepa o začetku postopka in imenovala strokovne komisije za ocenitev ponudb (kršitev 21. člena ZJN-1);
- iz ponudb nista razvidna datum in čas prejema ponudb, zato ni bilo mogoče preveriti pravočasnosti predložitve ponudb (kršitev 57. člena ZJN-1);
- naročnik ni objavil izida postopka za oddajo javnega naročila v Uradnem listu Republike Slovenije (kršitev 70. člena ZJN-1).

2.3.3.5 Gradnja E-vasi

2.3.3.5.a Priprava projektne dokumentacije za gradnjo telekomunikacijske infrastrukture

Občina je v letu 2003 na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti z izbranim izvajalcem Masterline, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: Masterline) sklenila pogodbo⁶⁴ v znesku 9.590 tisoč tolarjev.

V postopku zbiranja ponudb je občina pridobila:

- ponudbo Unistar LC, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Unistar LC) v znesku 9.504 tisoč tolarjev,
- ponudbo AskPRO, d. o. o., Ljubljana v znesku 9.598 tisoč tolarjev in
- ponudbo Masterline v znesku 9.590 tisoč tolarjev.

Iz obvestila o najugodnejšem ponudniku⁶⁵ je razvidno, da je občina najugodnejšega ponudnika izbrala v skladu s kriteriji iz razpisne dokumentacije. V razpisni dokumentaciji niso bila opredeljena merila. V 6. členu navodila iz leta 2003 je določeno, da se kot merilo za izbor ponudnika, s katerim se sklene pogodba, uporabi najnižja cena. Če bi občina pri izbiri najugodnejšega ponudnika upoštevala merilo

⁶² Uradni list RS, št. 59/02.

⁶³ Št. 09/02 z dne 26. 8. 2002.

⁶⁴ Pogodba z dne 28. 4. 2003.

⁶⁵ Št. 402206-12 z dne 17. 4. 2003.

najnižja cena, bi bil izbran ponudnik Unistar LC, ki je ponudil najnižjo ceno. Občina je kršila 6. člen navodila iz leta 2003.

Postopek izvedbe javnega naročila male vrednosti tudi ni bil v skladu z določili 4. in 5. člena navodila iz leta 2003 (postopek ni bil uveden z izdajo zahtevka za izvedbo javnega naročila male vrednosti, občina ni pripravila poročila o izvedbi naročila male vrednosti).

Občina ni hranila dokumentov, ki bi dokazovali fazo postopka javnega naročila (pravočasnost prispetja ponudbe). Občina je ravnala v nasprotju z 10. členom ZJN-1 oziroma 5. členom navodila iz leta 2003.

2.3.3.5.b Telekomunikacijski sistem

Občina je v letu 2003 na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti za izvedbo vsebin za zgrajeni telekomunikacijski sistem v Občini Dobrovnik z izbranim izvajalcem Vibacom, d. o. o., Ljubljana sklenila pogodbo⁶⁶ v znesku 7.440 tisoč tolarjev in na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti za dobavo opreme za vzpostavitev telekomunikacijskega omrežja v Dobrovniku z izbranim izvajalcem Masterline sklenila pogodbo⁶⁷ v znesku 9.962 tisoč tolarjev.

Občina je v letu 2004 na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti za izdelavo primarnega in sekundarnega kabelsko komunikacijskega sistema Dobrovnik z izbranim izvajalcem Igor Berk, s. p., Telsim, Celje (v nadaljevanju: Telsim) sklenila pogodbo⁶⁸ v znesku 23.952 tisoč tolarjev.

Občina ni hranila dokumentov, ki bi dokazovali fazo postopkov javnih naročil (pravočasnost prispelje ponudbe). Občina je ravnala v nasprotju z 10. členom ZJN-1 oziroma 5. členom navodila iz leta 2003.

2.3.3.5.c Gradnja optičnega kabelskega omrežja Dobrovnik – II. faza

Občina je 15. 7. 2005 sklenila pogodbo⁶⁹ za gradnjo kabelskega optičnega omrežja Dobrovnik – II. faza z izvajalcem Telsim v znesku 18.575 tisoč tolarjev, ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 6. člena navodila iz leta 2003, ki določa, da mora naročnik dokumentacijo za izvedbo javnega naročila male vrednosti poslati najmanj dvema ponudnikoma.

Pojasnilo občine

Postopek javnega naročila male vrednosti za gradnjo optičnega kabelskega omrežja Dobrovnik je bil izveden v letu 2004 in z izvajalcem Telsim je bila 25. 8. 2004 sklenjena pogodba v znesku 23.891 tisoč tolarjev. Ker se je obseg dela zmanjšal, so 15. 7. 2005 sklenili novo pogodbo v znesku 18.575 tisoč tolarjev. Zmanjšanje del je nastalo zaradi zaustavitve nadaljevanja gradnje kanalizacijskega omrežja v naselju Strehovci. Načrtovali so, da bi obe investiciji združili in sočasno izvajali posege v ulico v naselju Strehovci. Ker se investicija gradnje kanalizacijskega omrežja ni nadaljevala, je bilo smiselno zaustaviti tudi del investicij gradnje optičnega kabelskega omrežja ter uskladiti obveznosti iz pogodbe.

⁶⁶ Pogodba z dne 12. 9. 2003.

⁶⁷ Pogodba z dne 23. 10. 2003.

⁶⁸ Št. 15/D/04 z dne 27. 5. 2004.

⁶⁹ Št. 5/D/05.

2.3.3.6 Gradnja geotermalne vrtine

2.3.3.6.a Daljinsko ogrevanje javnih objektov

Občina je v letu 2003 izvedla dva postopka oddaje javnega naročila male vrednosti za izvedbo daljinskega ogrevanja javnih objektov v ožjem središču naselja Dobrovnik - dobava materiala in izvedba strojnih del. Z izbranim izvajalcem CT-Trade, d. o. o., Celje je sklenila dve pogodbi, in sicer:

- pogodbo⁷⁰ v znesku 17.653 tisoč tolarjev (14.122 tisoč tolarjev brez DDV) in
- pogodbo⁷¹ v znesku 11.442 tisoč tolarjev (9.154 tisoč tolarjev brez DDV).

V 26. členu ZJN-1 je določeno, da naročnik ne sme izbrati načina določitve vrednosti tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil javnemu naročilu. V tem členu je določeno tudi, da se ocenjena vrednost javnega naročila določi brez davka na dodano vrednost.

Občina javnih naročil male vrednosti, ki bi jih morala oddati kot celoto (skupna pogodbeno vrednost znaša 23.276 tisoč tolarjev brez DDV), ni oddala z javnim razpisom, zato je kršila 26. člen ZJN-1.

2.3.3.6.b Projekt geotermalnega ogrevanja javnih objektov

Občina je 14. 8. 2003 sklenila pogodbo za izdelavo PGD/PZI za projekt geotermalnega ogrevanja javnih objektov v naselju Dobrovnik z izvajalcem Nafta inženiring, d. o. o., Lendava (v nadaljevanju: Nafta inženiring) v znesku 3.810 tisoč tolarjev, 20. 5. 2004 pa je sklenila pogodbo za interpretacijo in nadzor črpalnega preizkusa z izvajalcem HGEM, d. o. o., Ljubljana v znesku 1.200 tisoč tolarjev.

Občina ni predložila dokumentacije o postopku oddaje javnega naročila, zato pravilnosti oddaje javnega naročila ni bilo mogoče preveriti. Občina ni evidentirala in hranila dokumentacije postopka oddaje javnega naročila male vrednosti. S tem je kršila 10. člen ZJN-1 oziroma 5. člen navodila iz leta 2003.

2.3.3.6.c Nabava cevi

Občina je v letu 2003 z izvajalcem Nafta inženiring sklenila dve pogodbi o nabavi cevi vključno z montažo, in sicer:

- pogodbo⁷² v znesku 7.210 tisoč tolarjev (6.009 tisoč tolarjev brez DDV) in
- pogodbo⁷³ v znesku 15.257 tisoč tolarjev (12.714 tisoč tolarjev brez DDV).

Občina je predložila dve ponudbi za vsako sklenjeno pogodbo, vendar s kasnejšimi datumi od sklenitve pogodbe.

⁷⁰ Št. 053-1054/2003 z dne 15. 9. 2003.

⁷¹ Št. 059-1054/2003 z dne 14. 10. 2003.

⁷² Pogodba z dne 22. 7. 2003.

⁷³ Pogodba z dne 11. 8. 2003.

Občina bi morala izvajalca za nabavo cevi vključno z montažo (skupna pogodbeno vrednost je znašala 18.723 tisoč tolarjev brez DDV) izbrati na podlagi javnega naročila male vrednosti. Občina je ravnala v nasprotju s 6. členom navodila iz leta 2003.

2.3.3.6.d Gradnja raziskovalne geotermalne vrtine

Občina je v letu 2004 na podlagi izvedenega javnega razpisa⁷⁴ za gradnjo raziskovalne geotermalne vrtine Dobrovnik 3-G z izbranim izvajalcem Nafta Geoterm, d. o. o., Lendava (v nadaljevanju: Nafta Geoterm) sklenila pogodbo⁷⁵ v znesku 145.591 tisoč tolarjev.

Po določenih 12. člena pogodbe o gradnji raziskovalne geotermalne vrtine Dobrovnik 3-G (v nadaljevanju: pogodba) izvajalec predloži ob podpisu pogodbe oziroma na poziv naročnika na obrazcih za zavarovanje bančno garancijo na prvi poziv za dobro izvedbo pogodbenih del v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti in bančno garancijo na prvi poziv, kot jamstvo za brezhibno delovanje oziroma za odpravo stvarnih napak v višini 5 odstotkov pogodbene vrednosti (skupaj v znesku 14.559 tisoč tolarjev). Občina od izvajalca ni pridobila bančnih garancij, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 20. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005⁷⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS0405) v povezavi s 23. členom ZJN-1 in 12. členom pogodbe. Občina bi morala pridobiti garanciji, saj je vrednost naročila za gradnje preseгла 50.000 tisoč tolarjev.

Občina je na podlagi dogovora o načinu fakturiranja stroškov za izdelavo vrtine⁷⁷, sklenjenega z izvajalcem Nafta Geoterm in Ocean Orchids, d. o. o., Dobrovnik (v nadaljevanju: Ocean Orchids), poravnala 51 odstotkov pogodbene vrednosti v znesku 74.251 tisoč tolarjev, Ocean Orchids pa 49 odstotkov pogodbene vrednosti v znesku 71.339 tisoč tolarjev.

Pri preveritvi postopka oddaje javnega naročila za gradnjo raziskovalne geotermalne vrtine Dobrovnik 3-G smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- naročnik ni obvestil ponudnike o odločitvi o oddaji naročila (kršitev 78. člena ZJN-1);
- iz ponudb nista razvidna datum in čas prejema ponudb, zato ni bilo mogoče preveriti pravočasnosti predložitve ponudb (kršitev 57. člena ZJN-1).

2.3.3.6.e Gradbena dela za izvedbo raziskovalne geotermalne vrtine

Občina je v letu 2004 na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti za gradbena dela za izvedbo raziskovalne geotermalne vrtine Dobrovnik 3-G z izbranim izvajalcem Nograd, d. o. o., Lendava sklenila pogodbo⁷⁸ v znesku 4.397 tisoč tolarjev.

Občina od ponudnikov ni pridobila izjavo o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1 (OBR-E), na podlagi katere se ugotavlja sposobnost ponudnikov (kršitev 4. in 7. člena navodila iz leta 2003).

⁷⁴ Uradni list RS, št. 74/04.

⁷⁵ Pogodba z dne 1. 10. 2004.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 130/03.

⁷⁷ Z dne 5. 10. 2004.

⁷⁸ Št. 19/04 z dne 29. 10. 2004.

Občina ni hranila dokumentov, ki bi dokazovali fazo postopka javnega naročila (pravočasnost prispelih ponudb). Občina je ravnala v nasprotju z 10. členom ZJN-1 oziroma 5. členom navodila iz leta 2003.

2.3.3.7 Nespoštovanje plačilnih rokov

Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002⁷⁹ (v nadaljevanju: ZIPRS2001) v 13. členu in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003⁸⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS0203) v 17. členu določata, da so plačilni roki za obveznosti iz investicij in investicijskega vzdrževanja, ki se plačujejo po posameznih situacijah, najmanj 60 dni, vseh ostalih obveznosti pa najmanj 30 dni. Plačilni roki ne smejo presežati 90 dni.

Po določilih 18. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004⁸¹ (v nadaljevanju: ZIPRS0304) so plačilni roki za plačilo investicijskih odhodkov in investicijskih transferov 60 dni in 30 dni za plačilo vseh ostalih obveznosti. V dogovorjenih primerih je lahko plačilni rok največ 90 dni.

Po določilih 23. člena ZIPRS0405 so plačilni roki za plačilo investicijskih odhodkov in investicijskih transferov 60 dni od prejema listine, ki je podlaga za plačilo in 30 dni za plačilo vseh ostalih obveznosti.

Ugotovili smo, da je občina v več primerih ravnala v nasprotju s zakonom o izvrševanju proračuna za posamezna leta, ki določa plačilne roke za plačilo obveznosti iz občinskega proračuna, in sicer je plačevala prejete situacije oziroma račune:

- pred zapadlostjo (revidirana izplačila v znesku 75.493 tisoč tolarjev⁸²) ali
- po zapadlem plačilnem roku (revidirana izplačila v vrednosti 488.090 tisoč tolarjev).

Povprečna prekoraittev plačilnih rokov v dnevih po projektih oziroma investicijah, kadar so bila izplačila opravljena po zapadlem plačilnem roku, je prikazana v tabeli 9.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 32/01.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 103/01, 64/02.

⁸¹ Uradni list RS, št. 118/02, 63/03, 121/03.

⁸² V povprečju 18 dni pred zapadlostjo plačilnega roka.

Tabela 9: Povprečna prekoračitev plačilnih rokov v dnevih po veljavnem zakonu o izvrševanju proračuna

		ZIPRS2001	ZIPRS0203	ZIPRS0304	ZIPRS0405	SKUPAJ
Gradnja kanalizacije in čistilne naprave	Izplačila v tisoč tolarjih	11.020	51.319	47.383	117.951	227.673
	Povprečno število dni zamude plačila	26	314	138	47	/
Gradnja brunaric za turistično ponudbo	Izplačila v tisoč tolarjih	/	/	/	2.699	2.699
	Povprečno število dni zamude plačila	/	/	/	39	/
Gradnja krožnega križišča	Izplačila v tisoč tolarjih	/	/	/	12.676	122.676
	Povprečno število dni zamude plačila	/	/	/	141	/
Rekonstrukcija lokalne ceste	Izplačila v tisoč tolarjih	/	/	18.980	8.147	27.127
	Povprečno število dni zamude plačila			214	118	/
Gradnja E-vasi	Izplačila v tisoč tolarjih	/	/	40.124	27.217	67.341
	Povprečno število dni zamude plačila	/	/	104	123	/
Gradnja geotermalne vrtine	Izplačila v tisoč tolarjih	/	/	38.070	89.015	127.085
	Povprečno število dni zamude plačila	/	/	145	68	/
Nakup nepremičnine	Izplačila v tisoč tolarjih	/	/	23.489	/	23.489
	Povprečno število dni zamude plačila	/	/	206	/	/

Zaradi nespoštovanja plačilnih rokov in slabega načrtovanja plačevanja je občina obveznosti za plačila v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 zapadlih prejetih računov prenesla v breme proračunov naslednjih let (povezava s točko 2.3.1.5.b). Na dan 31. 12. 2005 je imela občina 15.525 tisoč tolarjev⁸³ neplačanih zapadlih obveznosti.

⁸³ 7.847 tisoč tolarjev se nanaša na investicijo "Nakup nepremičnine", 6.001 tisoč tolarjev na investicijo "Izdelava primarnega in sekundarnega kablsko komunikacijskega sistema Dobrovnik" in 1.677 tisoč tolarjev na investicijo "Nabava cevi vključno z montažo".

2.3.4 Zadolževanje v letih 2002, 2003, 2004 in 2005

2.3.4.1 Pravne podlage za dolgoročno zadolževanje in poroštva

Do uveljavitve novele ZFO 25. 10. 2005 so se lahko občine po določitih prvega odstavka 17. člena ZFO zadolžile v obsegu, ki ni presegal 10 odstotkov realiziranih prihodkov občine v letu pred letom zadolževanja, odplačila glavnice in obresti pa v posameznem letu odplačila niso smela preseči 5 odstotkov realiziranih prihodkov. Za financiranje stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo ter za odvajanje in čiščenje odplak so se občine lahko zadolžile v obsegu, ki je presegal 10 odstotkov realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, če odplačila glavnice in obresti v posameznem letu odplačila niso presegla 3 odstotke realiziranih prihodkov (drugi odstavek 17. člena ZFO).

Tabela 10: Povzetek omejitev obsega zadolžitve in odplačil dolga po 17. členu ZFO (do 24. 10. 2005)

Pravna podlaga	Obseg zadolžitve	Odplačila dolga
Prvi odstavek 17. člena ZFO	10 odstotkov realiziranih prihodkov iz preteklega leta	5 odstotkov realiziranim prihodkov tekočega leta
Drugi odstavek 17. člena ZFO	omejeno s skupnim dovoljenim obsegom odplačil dolga	3 odstotki realiziranih prihodkov tekočega leta
SKUPAJ	10 odstotkov realiziranih prihodkov iz preteklega leta oz. omejeno s skupnim dovoljenim obsegom odplačil dolga	5 ali 3 odstotke realiziranih prihodkov tekočega leta

Dajanje poroštva je bilo omejeno na javne zavode in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, do višine 5 odstotkov realiziranih prihodkov v letu, v katerem se daje poroštvo (18. in 19. člen ZFO). Poroštva se štejejo v obseg možnega zadolževanja občine (18. člen ZFO).

Po uveljavitvi ZFO-B od 25. 10. 2005⁸⁴ se lahko občine zadolžijo v obsegu, ki ne presega 20 odstotkov realiziranih prihodkov občine v letu pred letom zadolževanja, odplačila glavnice in obresti pa v posameznem letu odplačila ne smejo preseči 5 odstotkov realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije (prvi odstavek 17. člen ZFO). Za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije, se občine lahko zadolžijo v obsegu, ki presega 20 odstotkov realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže dodatnih 3 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije (drugi odstavek 17. člena ZFO). V dovoljen obseg zadolževanja se štejejo leasingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega

⁸⁴ Uradni list RS, št. 90/05.

razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna.

Tabela 11: Povzetek omejitev obsega zadolžitve in odplačil dolga po 17. členu ZFO (od 25. 10. 2005)

Pravna podlaga	Obseg zadolžitve	Odplačila dolga
Prvi odstavek 17. člena ZFO	20 odstotkov realiziranih prihodkov iz preteklega leta brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije	5 odstotkov realiziranih prihodkov iz preteklega leta, zmanjšanih za prejete dotacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije
Drugi odstavek 17. člena ZFO	omejeno s skupnim dovoljenim obsegom odplačil dolga	3 odstotki realiziranih prihodkov tekočega leta, zmanjšanih za prejete dotacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije
SKUPAJ	20 odstotkov realiziranih prihodkov iz preteklega leta brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije oz. omejeno s skupnim dovoljenim obsegom odplačil dolga	5 odstotkov + 3 odstotki prihodkov tekočega leta, zmanjšanih za prejete dotacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije

Občine smejo dajati poročstva za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so, vendar največ do višine 5 odstotkov realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna leta pred letom, v katerem se daje poročstvo (19. člen ZFO).

Vsi v nadaljevanju poročila opisani poslovni dogodki glede zadolževanja, dajanja poroštev, garancij in drugih pravnih poslov, ki imajo tak učinek kot zadolževanje, so se zgodili pred uveljavitvijo ZFO-B 25. 10. 2005.

2.3.4.2 Dolgoročno zadolževanje, dajanje poroštev, garancij ter sklepanja pravnih poslov, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja v letih 2002, 2003, 2004 in 2005

Potek poslovnih dogodkov dolgoročnega zadolževanja, dajanja poroštev in pravnih poslov, ki imajo učinek dolgoročnega zadolževanja (npr. leasing) ter imajo za posledico dolgoročne obveznosti občine, je opisan v naslednjih odstavkih.

Občina je v *letu 2002*:

- s soglasjem ministrstva za finance (v nadaljevanju: ministrstvo) z Ekološkim skladom Republike Slovenije, javni sklad, Ljubljana (v nadaljevanju: ekološki razvojni sklad) sklenila kreditno pogodbo⁸⁵ za dolgoročni kredit v znesku 37.411 tisoč tolarjev za obdobje 10 let z dveletnim moratorijem (prvi obrok zapade v letu 2005) v znesku 37.411 tisoč tolarjev; namen najetja kredita je bilo financiranje gradnje kanalizacijskega omrežja v Občini Dobrovnik;

⁸⁵ Št. 221025-29/2002 z dne 2. 12. 2002.

v letu 2003 je:

- s soglasjem ministrstva z ekološkim razvojnim skladom sklenila kreditno pogodbo⁸⁶ za dolgoročni kredit v znesku 60.000 tisoč tolarjev za obdobje 15 let z dveletnim moratorijem (prvi obrok zapade v letu 2006); namen najetega kredita je bilo financiranje čiščenja in odvajanja odpadnih voda in gradnje čistilne naprave;
- odplačala obresti od dolgoročnih kreditov v znesku 700 tisoč tolarjev;

v letu 2004 je:

- 4. 5. 2004 podpisala poroštveno izjavo za dolgoročni kredit v znesku 72.387 tisoč tolarjev, ki ga je Gomboc najel pri Novi Ljubljanski banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Nova Ljubljanska banka)⁸⁷ za trajna obratna sredstva; poroštvena izjava je povezana z nakupom poslovnih prostorov po pogodbi, ki jo je občina v letu 2002 sklenila z Gombocem (povezava s točko 2.3.2.1); v dodatku k pogodbi za nakup poslovnih prostorov iz leta 2003 je v 3. členu navedeno, da naj bi občina znesek 72.387 tisoč tolarjev poravnala s posojilom, ki ga naj bi ga najela pri Gombocu; posojila nato ni najela občina, pač pa Gomboc, medtem ko je občina bila porok; zaradi poravnave svojih pogodbenih obveznosti po kupoprodajni pogodbi za nakup poslovnih prostorov občina na podlagi izstavljenih računov mesečno Gombocu izplačuje zneske, ki ustrezajo obrokom najetega posojila, za katerega je občina podala poroštveno izjavo; poslovne prostore je občina prevzela že v letu 2004; v letu 2004 je občina odplačala Gombocu 11.865 tisoč tolarjev glavnice in 1.526 tisoč tolarjev obresti; iz navedenih ugotovitev izhaja, da ima izdano poroštvo tak učinek kot dolgoročno zadolževanje; če bi se za nakup poslovnih prostorov zadolžila občina, bi znesek zadolžitve za 26.250 tisoč tolarjev oziroma 5,7 odstotne točke presegel zakonsko dovoljeni obseg zadolževanja 10 odstotkov, kar pomeni, da občina za zadolžitev ne bi mogla pridobiti soglasja ministrstva;
- s soglasjem ministrstva 13. 10. 2004 z Javnim skladom Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja, Ribnica (v nadaljevanju: javni sklad) sklenila pogodbo o dolgoročnem tolarskem posojilu in nepovratnih sredstvih⁸⁸ v znesku 16.650 tisoč tolarjev za obdobje sedem let z dveletnim moratorijem (prvi obrok zapade v letu 2006); namen najetega kredita je bilo financiranje gradnje geotermalne vrtine;
- odplačala obresti od dolgoročnih kreditov v znesku 1.491 tisoč tolarjev;

v letu 2005 je:

- na podlagi prodajne pogodbe (povezava s točko 2.3.2.2) je 19. 4. 2005 s Feniksom sklenila pogodbo o finančnem leasingu⁸⁹ v vrednosti 1.041.666,67 evra (brez obresti) oziroma v vrednosti 250.000 tisoč tolarjev na dan podpisa pogodbe po podjetniškem tečaju Banke Slovenije; predmet pogodbe je delež na kanalizacijskem omrežju in njej pripadajoči čistilni napravi ter pripadajoča zemljišča, na katerih so zgrajeni potrebni objekti, ki služijo za obratovanje kanalizacijskega omrežja; pogodba je sklenjena za obdobje 180 mesecev; skupna obveznost občine znaša 1.644.858 evrov, kar znaša na dan sklenitve pogodbe 394.766 tisoč tolarjev, od tega predstavljajo obresti 144.766 tisoč tolarjev; zaradi spremembe

⁸⁶ Št. 221027-9/2003 z dne 7. 10. 2003.

⁸⁷ Kreditna pogodba z dne 4. 5. 2004.

⁸⁸ Št. HC 7974-2/04 z dne 13. 10. 2004.

⁸⁹ Št. 1004219 z dne 19. 4. 2005.

indeksa⁹⁰ se je spremenil obrok iz 9.138,10 evra na 9.348,84 evra in znaša skupna obveznost občine po pogodbi 403.465 tisoč tolarjev; v letu 2005 je občina odplačala Feniksu 15.673 tisoč tolarjev glavnice in obresti; vzrok sklenitve prodajne in leasing pogodbe po sistemu "sell and lease back" so bile likvidnostne težave občine; občina je na ta način pridobila finančna sredstva za poplačilo obveznosti iz investicij; ob tem je potrebno poudariti, da je občina prodala premoženje, ki služi izvajanju javne gospodarske službe in ni v pravnem prometu in da je za investicije v navedeno premoženje v letih 2002 in 2003 s soglasjem ministrstva že najela posojila v skupni vrednosti 97.411 tisoč tolarjev pri ekološko razvojnem skladu; zaradi že najetih posojil in dejstva, da bi občina z odplačili dolgoročnih obveznosti iz posojil, poročstva in leasinga presegla dovoljeni obseg letnega odplačila dolga v višini treh odstotkov prihodkov tekočega leta, občina, če bi se želela zadolžiti v skladu z določili ZFO, ne bi mogla pridobiti soglasja ministrstva.

V tabeli 12 so osnove po 17. členu ZFO za izračun stanj dolgoročnega dolga in odplačila dolga.

⁹⁰ Indeks EURIBOR, šestmesečni.

Tabela 12: Osnova (ustrezni prihodki po ZFO) za izračun dovoljenega obsega in odplačila dolga po 17. členu ZFO po letih

v tisoč tolarjih

(1)	Leto				
	2002 (2)	2003 (3)	2004 (4)	2005 ⁹¹ (5)	2005 ⁹² (6)
1. Prihodki za izračun dovoljenega obsega zadolžitve:					
• do 24. 10. 2005 prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov preteklega leta	189.818	315.860	461.370	401.442	/
• od 25. 10. 2005 prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov preteklega leta brez dotacij transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije	/	/	/	/	148.146
2. Prihodki za izračun dovoljenega stanja poroštev:					
• do 24. 10. 2005 prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov tekočega leta	315.860	461.370	401.442	624.598	/
• od 25. 10. 2005 prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov iz preteklega leta	/	/	/	/	401.442
3. Prihodki za izračun dovoljenega zneska odplačil dolgoročnega dolga:					
• do 24. 10. 2005 prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov tekočega leta	315.860	461.370	401.442	624.598	/
• od 25. 10. 2005 prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov tekočega leta brez dotacij transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije	/	/	/	/	479.980

Potek poslovnih dogodkov, katerih posledica je bila nastanek dolgoročnih obveznosti in njihovo odplačilo, je skupaj z izračuni stanj dolga in odplačili dolga v tabelah 13 in 14. Da bi bilo podatke mogoče primerjati med leti, smo izračunali tudi prihodkovne zmožnosti občine v letu 2005, ki pomenijo realizirane prihodke leta 2005 zmanjšane za prihodke od prodaje premoženja (218.145 tisoč tolarjev), in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije (144.618 tisoč tolarjev). Prihodkovna zmožnost občine torej pomeni prihodke, ki jih občina realizira vsako leto in niso vezani na posebne okoliščine posameznega leta, kot so prodaja premoženja ali sofinanciranje investicij. V letu 2005 je prihodkovna zmožnost občine znašala 261.835 tisoč tolarjev in pomeni hkrati tudi oceno prihodkovne zmožnosti prihodnjih proračunskih let.

⁹¹ Leto 2005 do uveljavitve ZFO - B (do 24. 10. 2005).

⁹² Leto 2005 od uveljavitve ZFO - B (od 25. 10. 2005).

Tabela 13: Dolgoročne obveznosti v letih 2002, 2003, 2004 in 2005

Vrste dolgoročnih obveznosti (1)	Leto				
	2002 (2)	2003 (3)	2004 (4)	2005 ⁹³ (5)	2005 ⁹⁴ (6)
1. Dodatni dolg v letu po prvem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih	0	0	16.650	0	0
2. <i>Dodatni dolg v letu po prvem odstavku 17. člena ZFO v odstotku (tabela 12)</i>	0	0	3,6	0	0
3. Dolg po prvem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih na 31. 12. v letu	0	0	16.650	16.650	16.650
4. <i>Dolg po prvem odstavku 17. člena ZFO v odstotku (tabela 12)</i>	0	0	3,6	0	0
5. Dodatni dolg v letu po drugem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih	37.411	60.000	0	0	0
6. Dolg po drugem odstavku 17. člena ZFO v tisoč tolarjih na 31. 12. v letu	37.411	97.411	97.411	102.121	102.121
7. Dolg po 17. členu ZFO na 31. 12. v tisoč tolarjih (3+6=7)	37.411	97.411	114.061	118.771	118.771
8. Dolg po 17. členu ZFO na 31. 12. v odstotku (tabela 12)	19,7	30,8	24,7	29,6	80,2
9. Dodatna poroštva v letu v tisoč tolarjih (namen po prvem odstavku 17. člena ZFO)	0	0	72.387	0	/
10. <i>Dodatna poroštva v letu v odstotku od osnove po ZFO (tabela 12)</i>	0	0	18,0	0	/
11. Stanje poroštev na dan 31. 12. v tisoč tolarjih	0	0	60.522	32.225	32.225
12. <i>Stanje dolga po prvem odstavku 17. člena ZFO in poroštev na 31. 12. v tisoč tolarjih (3+11=12)</i>	0	0	77.172	48.875	48.875
13. <i>Dolg po prvem odstavku 17. člena ZFO in poroštva v odstotku od osnove po ZFO (tabela 12)</i>	0	0	16,7	12,2	33,0
14. Dolg po 17. členu ZFO in poroštva na 31. 12. v tisoč tolarjih (3+6+11=14)	37.411	97.411	174.583	150.996	150.996
15. <i>Dolg po 17. členu ZFO in poroštva v odstotku od osnove po ZFO (tabela 12)</i>	19,7	30,8	37,8	37,6	101,9
16. Dolgoročne obveznosti iz finančnega leasinga na 31. 12. v tisoč tolarjih	0	0	0	387.792	387.792
17. <i>Dolgoročne obveznosti (dolg, poroštvo, leasing) na 31. 12. v tisoč tolarjih (3+6+11+16)</i>	37.411	97.411	174.583	538.788	538.788
18. Dolgoročne obveznosti (dolg in pravni posli, ki imajo tak učinek kot dolgor. zadolževanje) v odstotku osnove po 17. členu ZFO (tabela 12)	19,7	30,8	37,8	134,2	363,7
19. Dolg po 17. členu ZFO v odstotku od prihodkovnih zmožnosti leta 2005 ($7 / 261.835 * 100$)	14,3	37,2	43,6	45,4	45,4
20. Dolgoročne obveznosti v odstotku od prihodkovnih zmožnosti leta 2005 ($18 / 261.835 * 100$)	14,3	37,2	66,7	205,8	205,8

⁹³ Leto 2005 do uveljavitve ZFO-B (do 24. 10. 2005).⁹⁴ Leto 2005 od uveljavitve ZFO-B (od 25. 10. 2005).

Tabela 14: Odplačila dolgoročnih obveznosti v letih 2002, 2003, 2004 in 2005

Vrsta odplačil dolgoročnih obveznosti	Leto				
	2002	2003	2004	2005 ⁹⁵	2005 ⁹⁶
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Odplačila glavnice in obresti dolgoročnega dolga v tisoč tolarjih	0	700	1.491	7.207	7.207
Odplačila v odstotku od osnove po ZFO (tabela 12)	0	0,2	0,4	1,2	1,5
Odplačila glavnice in obresti od dolgoročnih obveznosti (dolgoročnega dolga in poslov, ki imajo tak učinek kot zadolževanje) v tisoč tolarjih	0	700	16.373	52.847	52.847
Odplačila v odstotku od osnove po ZFO (tabela 12)	0	0,2	4,1	8,5	11,0

V tabeli 15 je podana ocena odplačil dolgoročnih obveznosti glede na njihovo dospelost v obdobju od 2006 do 2020.

⁹⁵ Po predpisih do 25. 10. 2005, kar pomeni, da so osnova za izračun dovoljenega zneska odplačila dolga realizirani prihodki tekočega leta.

⁹⁶ Po predpisih od 25. 10. 2005, kar pomeni, da so osnova za izračun dovoljenega zneska odplačila dolga realizirani prihodki tekočega leta zmanjšani za dotacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije.

Tabela 15: Odplačila dolgoročne obveznosti⁹⁷ glede na dospelje za obdobje od 2006 do 2020

Vrsta zapadlih dolgoročnih obveznosti v tisoč tolarjih	Vrednost prevzetih obveznosti po letu zapadlosti							
	2006	2007	2008-2010 ⁹⁸	2011	2012	2013-2018 ⁹⁹	2019	2020
1. Zapadli dolg 2002	5.332	5.332	5.332	5.332	5.332	/	/	/
2. Zapadli dolg 2003	4.985	4.985	4.985	4.985	4.985	4.985	/	/
3. Zapadli dolg 2004	1.665	3.330	3.330	1.655	/	/	/	/
4. Zapadlo poroštvo 2004	24.129	8.096	/	/	/	/	/	/
5. Zapadli finančni leasing 2005	31.129	26.918	26.918	26.918	26.918	26.918	26.918	6.728
6. Skupaj zapadle dolgoročne obveznosti	67.240	48.661	40.565	38.890	37.235	31.903	26.918	6.728
7. Odstotek od prihodkov leta 2005 (624.598 tisoč tolarjev)	10,8	7,8	6,5	6,2	6,0	5,1	4,3	1,1
8. Odstotek od prihodkov leta 2005 brez transferov iz državnega proračuna za investicije (479.980 tisoč tolarjev)	14,0	10,1	8,5	8,1	7,8	6,6	5,6	1,4
9. Odstotek od prihodkovnih zmožnosti 2005 (261.835 tisoč tolarjev)	25,7	18,6	15,5	15,5	14,9	12,2	10,3	2,6

Nepravilnosti pri postopkih zadolževanja, dajanja poroštev in garancij ter sklepanja pravnih poslov, ki imajo tak učinek kot zadolževanje, so podane v nadaljevanju poročila v točki 2.3.4.4. V nadaljevanju poročila sta tudi ocena prevzemanja dolgoročnih obveznosti občine v obdobju od 2002 do 2005 s »prevedbo« na stanje po uveljavitvi ZFO-B (točka 2.3.4.5) in ocena finančnega stanja občine v obdobju od 2006 do 2020 (točka 2.3.4.6).

2.3.4.3 Kratkoročno zadolževanje v letu 2005 in pravni posli, ki imajo tak učinek kot kratkoročno zadolževanje na dan 31. 12. 2005

Kratkoročne obveznosti občine so na dan 31. 12. 2005 znašale 151.806 tisoč tolarjev, kar pomeni 24,3 odstotka realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občine v letu 2005. Na dan 31. 12. 2005 je bilo zapadlih 107.877 tisoč tolarjev, kar pomeni 17,3 odstotka realiziranih prihodkov v letu 2005

⁹⁷ V prevzete obveznosti so vključena odplačila glavnice; pri finančnem leasingu so vključena odplačila glavnice in obresti.

⁹⁸ Znesek letnih odplačil v posameznem letu.

⁹⁹ Znesek letnih odplačil v posameznem letu.

oziroma 13,6 odstotka sprejetega proračuna konec leta 2005. Neplačevanje zapadlih obveznosti v rokih, ki sta jih v letu 2005 določala ZIPRS0304 in ZIPRS0405, ima tak učinek kot kratkoročno zadolževanje.

Občina se je v letu 2005 kratkoročno zadolžila pri Novi Ljubljanski banki, in sicer na podlagi:

- kreditne pogodbe¹⁰⁰ v znesku 10.000 tisoč tolarjev (likvidnostni kredit),
- kreditne pogodbe¹⁰¹ v znesku 15.000 tisoč tolarjev za obratne namene,
- kreditne pogodbe¹⁰² v znesku 74.206 tisoč tolarjev za obratne namene,
- kreditne pogodbe¹⁰³ v znesku 50.000 tisoč tolarjev za obratne namene (delno poplačilo prejšnjega kratkoročnega kredita) in
- kreditne pogodbe¹⁰⁴ v znesku 70.000 tisoč tolarjev za obratne namene (črpanje v znesku 37.500 tisoč tolarjev, postopno poplačilo prejšnjega kredita).

Skupni znesek najetih kratkoročnih kreditov je znašal 219.206 tisoč tolarjev, dejansko najetih kreditov pa 186.706 tisoč tolarjev in je bil vrnjen do 31. 12. 2005. Skupno stanje kratkoročne zadolžitve je bilo največje na dan 30. 6. 2005 in je znašalo 74.206 tisoč tolarjev.

Občina je 15. 9. 2005 podpisala tudi poroštveno izjavo za kratkoročni kredit v znesku 4.000 tisoč tolarjev, ki ga je najel Zavod za turizem Dobrovnik, in garancijo za vračilo kredita v znesku 10.646 tisoč tolarjev, ki ga je najel Razvojni javni sklad Lendava.

2.3.4.4 Nepravilnosti pri postopkih zadolževanja, dajanju poroštev in garancij ter sklepanja pravnih poslov, ki imajo učinek kot zadolževanja in pri oddaji bančne storitve

Iz prikaza postopkov zadolževanja in odplačila dolga, dajanja poroštev in garancij so razvidne naslednje nepravilnosti:

2.3.4.4.a Občina je v letu 2004 podpisala poroštveno izjavo v znesku 72.387 tisoč tolarjev, ne da bi bilo poroštvo predvideno v občinskem proračunu, kar je v nasprotju s 5. členom ZJF. Poleg tega je občina izdala poroštvo pravni osebi zasebnega prava, ki mu glede na določila 19. člena ZFO ne bi smela, saj lahko občina izda poroštvo le javnemu podjetju ali javnemu zavodu, katerega ustanoviteljica je občina.

2.3.4.4.b Obseg dolgoročne zadolžitve po prvem odstavku 17. člena ZFO in danih poroštev na dan 31. 12. 2004 je znašal 77.172 tisoč tolarjev, kar predstavlja 16,7 odstotka realiziranih prihodkov občine v letu 2003 in je za 6,7-odstotne točke oziroma 31.035 tisoč tolarjev presegel zakonsko določen obseg zadolžitve, ki ga določa prvi odstavek 17. člena ZFO.

¹⁰⁰ Št. 3088-42K500050-sh z dne 15. 3. 2005.

¹⁰¹ Št. 3088-42K500064-BD z dne 25. 3. 2005.

¹⁰² Št. 3088-42K500124-sh z dne 15. 6. 2005.

¹⁰³ Št. 3088-42K500160-sh z dne 11. 8. 2005.

¹⁰⁴ Št. 3088-42K500201-sh z dne 27. 10. 2005.

2.3.4.4.c Občina je v letu 2005 podpisala poroštveno izjavo in dala garancijo v skupni vrednosti 14.646 tisoč tolarjev, ne da bi bili poroštvo in garancija predvideni v občinskem proračunu, kar je v nasprotju s 5. členom ZJF.

2.3.4.4.d Obseg dolgoročne zadolžitve po prvem odstavku 17. člena ZFO in danih poroštev v času zadolžitve na dan 23. 10. 2005 je znašal 48.875 tisoč tolarjev, kar predstavlja 12,2 odstotka realiziranih prihodkov občine v letu 2004 in je za 2,2-odstotni točki oziroma 8.731 tisoč tolarjev presegel zakonsko določen obseg zadolžitve po ZFO v tem obdobju.

2.3.4.4.e Občina je bančne storitve leasinga v vrednosti 250.000 tisoč tolarjev, ki so po prilogi IA ZJN-1 predmet javnega naročanja, oddala po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za navedeni postopek (20. in 89. člen ZJN-1).

2.3.4.4.f Najvišje stanje kratkoročne zadolžitve v letu 2005 je znašalo 74.206 tisoč tolarjev in doseglo 12,1 odstotka prihodkov sprejetega proračuna v času zadolževanja, ter s tem preseglo dovoljeni obseg kratkoročnega zadolževanja za 7,1-odstotne točke ali 43.630 tisoč tolarjev. Navedeno ravnanje je v neskladju z omejitvami (5 odstotkov), ki jih določa drugi odstavek 85. člena ZJF.

2.3.4.5 Ocena prevzemanja dolgoročnih obveznosti občine v obdobju od 2002 do 2005 s »prevedbo« na stanje po uveljavitvi ZFO-B

Ocena zadolževanja občine v obdobju 2002 - 2005

Iz opisa postopkov zadolžitve ter tabel 13 in 14 je razvidno, da je stanje dolgoročnega dolga občine po 17. členu ZFO naraščalo do vključno leta 2004, ko je občina izčrpala svoje posojilne zmožnosti po 17. členu ZFO. V letu 2004 je občina izdala poroštveno izjavo Gombocu, ki mu je dolgovala kupnino za poslovne prostore in se je zadolžil namesto občine. Občina se za navedeni namen ne bi mogla zadolžiti, saj bi zadolžitev dosegla 15,7 odstotka prihodkov preteklega leta in bi zakonsko dovoljeni znesek presegla za 5,7-odstotne točke. V letu 2005 je izvedla prodajo in najetje nepremičnine nazaj¹⁰⁵. Tudi za navedeni namen se občina ne bi mogla zadolžiti po ZFO, saj je skupno odplačilo dolgoročnih obveznosti, ki imajo naravo dolgoročnega zadolževanja, že v letu 2004 preseglo dovoljeno mejo 3 odstotkov prihodkov tekočega leta za 1,1-odstotne točke (tabela 14, leto 2004), v letu 2005 pa bi jo preseglo celo za 5,5-odstotne točke (tabela 14, leto 2005). Medtem ko so se poroštva štela v obseg dovoljenega zadolževanja občine že v obdobju do 24. 10. 2005, se leasingi do 25. 10. 2005 niso šteli v navedeni obseg. Oba posla pa imata tak učinek kot dolgoročno zadolževanje in pomenita dolgoročne obveznosti, ki bodo v prihodnjih letih ob odplačevanju na tak način kot dolgoročno zadolževanje bremenile občinski proračun.

Vsi pravni posli, ki pomenijo dolgoročne obveznosti in imajo tak učinek kot dolgoročno zadolževanje občine, so se torej zgodili pred 25. 10. 2005, ko je bila uveljavljena novela ZFO-B, ki jih tudi dejansko uvršča med dolgoročno zadolževanje. Če bi vse posle, ki imajo tak učinek kot dolgoročno zadolževanje, obravnavali kot dolgoročno zadolževanje, bi prevzeto poroštvo v letu 2004 sodilo v zadolževanje po prvem odstavku 17. člena ZFO, leasingi pa v zadolževanje po drugem odstavku 17. člena ZFO. Stanje zadolžitve (v katerega se po ZFO všttevajo tudi poroštva) po prvem odstavku 17. člena ZFO na dan 31. 12. 2005 znaša

¹⁰⁵ Sell and lease back.

48.875 tisoč tolarjev in presega dovoljeni obseg zadolževanja (točka 2.3.4.4). Skupno stanje dolgoročnih obveznosti (dolg, poročstva in leasingi) bi tako na dan 31. 12. 2005 znašalo 538.788 tisoč tolarjev, odplačila skupnega dolga v letu 2005 pa 52.847 tisoč tolarjev. Skupno odplačilo dolgoročnega dolga je v letu 2005 doseglo 8,5 odstotka realiziranih prihodkov leta 2005 in bi ob presoji po ZFO za 5,5-odstotne točke, oziroma za skoraj dvakrat presegl omejitev odplačil v višini treh odstotkov prihodkov leta 2005.

Po uveljavitvi novele ZFO-B se navedeni posli tudi dejansko štejejo v dovoljeni obseg zadolževanja občine po prvem odstavku 17. člena ZFO, saj se v dovoljeni obseg zadolževanja štejejo leasingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna. Glede na to, da pa ZFO-B ne predpisuje prevedbe pravnih poslov z učinkov zadolževanja do 24. 10. 2005 na nova določila, poslov, ki jih je občina sklenila do 24. 10. 2005, ne moremo presojati po predpisih po uveljavitvi novele ZFO-B. Kljub temu je v tabelah 13 in 14 navedena tudi prevedba stanja do 24. 10. 2005 po ZFO-B. Iz tabel je razvidno, da stanje zadolžitve po prvem odstavku 17. člena ZFO na dan 31. 12. 2005 znaša 33 odstotkov prihodkov leta 2004, zmanjšanih za transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije, kar za 13-odstotnih točk ali 61 odstotkov presega dovoljeno stanje zadolžitve 20 odstotkov po določilih prvega odstavka 17. člena ZFO-B. Skupno odplačilo dolgoročnih obveznosti je v letu 2005 doseglo 11 odstotkov realiziranih prihodkov leta 2005, kar bi bilo 3-odstotne točke ali 38 odstotkov več od dovoljenega odplačila 8 odstotkov prihodkov zmanjšanih za transfere iz državnega proračuna za investicije.

Rast skupnih dolgoročnih obveznosti, ki ustrezajo namenu tako iz prvega kot drugega odstavka 17. člena ZFO, in odplačil občine prikazujeta tabeli 13 in 14. Zaradi primerljivosti smo stanja dolgoročnih obveznosti na dan 31. 12. posameznih let preračunali na isto osnovo – realne prihodke leta 2005 (tabela 13).

Iz tabele 13 je razvidno, da je na dan 31. 12. 2005 stanje dolgoročne zadolžitve doseglo 45,4 odstotka prihodkovnih zmožnosti leta 2005 in se v primerjavi z letom 2002, ko je znašalo 14,3 odstotka, povečalo za dvakrat (indeks 317). Če želimo prikazati realno stanje in naraščanje zadolžitve, moramo upoštevati tudi pravne posle, ki imajo tak učinek kot dolgoročno zadolževanje, to je vse dolgoročne obveznosti, ki bodo v prihodnjih letih bremenile občinski proračun. Iz tabele 13 je razvidno, da je stanje vseh dolgoročnih obveznosti (dolgoročne zadolžitve in drugih poslov, ki imajo tak učinek kot dolgoročna zadolžitev) na dan 31. 12. 2005 doseglo 538.788 tisoč tolarjev, kar pomeni 205,8 odstotka realnih prihodkovnih zmožnosti leta 2005. Stanje dolgoročnega dolga se je na dan 31. 12. 2005 v primerjavi z 31. 12. 2002 povečalo kar za trinajstkrat, od tega samo v letu 2005 za 364.205 tisoč tolarjev ali v primerjavi z 31. 12. 2004 za dvakrat. Občina bo morala do leta 2020, ko dospejo v plačila zadnje do 31. 12. 2005 prevzete dolgoročne obveznosti, vrniti več kot dvojno letno prihodkovno zmožnost, od tega samo v letu 2006 kar 26 odstotkov navedenega zneska. Ocena, kako bo navedeno stanje vplivalo na poslovanje občine v obdobju od 2006 do 2020, je v naslednji točki.

Občina je v letu 2005 svoje likvidnostne težave pri izvrševanju proračuna reševala tudi z najemanjem kratkoročnih posojil v vrednosti, ki je presegal zakonske omejitve po ZJF (povezava s točkama 2.3.4.3 in 2.3.4.4), z nespoštovanjem zakonsko predpisanih plačilnih rokov (povezava s točko 2.3.3.7), kar ima take učinke kot kratkoročno zadolževanje, in s prenosom neplačanih kratkoročnih obveznosti v vrednosti 151.806 tisoč tolarjev (zapadlih v vrednosti 107.877 tisoč tolarjev) v prihodnje proračunsko leto (povezava s točkami 2.3.1.5.b, 2.3.3.7 in 2.3.4.3).

Stanje neplačanih kratkoročnih obveznosti in dolgoročnih obveznosti konec leta 2005 je posledica intenzivne investicijske dejavnosti občine, ki je v obdobju 2002 do 2005 realizirala skupno 1.187.235 tisoč tolarjev investicijskih odhodkov (povprečno 296.809 tisoč tolarjev letno), kar pomeni, da so investicijski odhodki v obravnavanem obdobju dosegali 60 odstotkov vseh odhodkov bilance prihodkov in odhodkov. Za primerjavo navedimo, da znaša povprečen delež investicijskih odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov vseh občinskih proračunov Republike Slovenije v obdobju od 2002 do 2005 le 27 odstotkov¹⁰⁶. Investicijski odhodki so v letu 2005 znašali kar 486.001 tisoč tolarjev, kar pomeni 70 odstotkov izvršenih odhodkov leta 2005 in 77 odstotkov prihodkov leta 2005. Navedeni znesek investicijskih odhodkov presega tudi prihodkovne zmožnosti leta 2005. Ob tem pa navedimo še primerjavo, da znaša odstotek investicijskih odhodkov v vseh odhodkih bilance prihodkov in odhodkov občinskih proračunov za leto 2005 le 27 odstotkov.

Ugotovimo lahko,

- da je občina v obdobju od 2002 do 2005 stanje vseh dolgoročnih obveznosti (dolgoročne zadolžitve in drugih poslov, ki imajo tak učinek kot dolgoročna zadolžitve) povečala za kar trinajstkrat, in sicer na znesek 538.788 tisoč tolarjev, ki pomeni 206 odstotkov realnih prihodkovnih zmožnosti leta 2005;
- da se je občina s prevzetjem dolgoročnih obveznosti s poroštveno izjavo v letu 2004 in pogodbo o leasingu v letu 2005 izognila omejitvam po ZFO, ki so veljale v času sklepanja dolgoročnih poslov z učinkom dolgoročnega zadolževanja, in zahtevi ZJF po pridobitvi soglasja ministrstva; za navedeni znesek dolgoročnih obveznosti, ki presega zakonske omejitve zadolževanja po ZFO do 24. 10. 2005, občina namreč ne bi mogla pridobiti soglasja ministrstva;
- da je občina likvidnostne težave v letu 2005 reševala tudi na druge načine, ki so v nasprotju z ZFO in ZJF (čezmerno kratkoročno zadolževanje, nespoštovanje plačilnih rokov, prenos neplačanih obveznosti v prihodnje proračunsko leto);
- vzrok za intenzivno dolgoročno in kratkoročno zadolževanje in druge posle z enakim učinkom je investicijska dejavnost občine, ki je v obdobju od 2002 do 2005 dosegla povprečno 60 odstotkov investicijskih odhodkov v celotnih odhodkih občine, v povprečju presegala prihodkovne zmožnosti občine (ocenjen na podlagi prihodkov leta 2005) in presegala povprečje investicijskih odhodkov vseh občinskih proračunov (27 odstotkov) v istem obdobju za 33-odstotnih točk oziroma več kot enkrat;
- čeprav sta poroštvo kot leasing po ZFO-B vključena v omejitve glede dolgoročnega zadolževanja, občini ne moremo očitati kršitev ZFO-B, saj sta bila posla, ki imata take učinke kot dolgoročno zadolževanje, sklenjena pred uveljavitvijo novele ZFO; poudariti pa je treba, da podatki iz tabel 13, 14 in 15 pa kažejo, da je občina na dan 31. 12. 2005 dosegla in presegla svoje možnosti dolgoročnega zadolževanja po ZFO-B; po oceni odplačil dolgoročnih obveznosti (ki temelji na prihodkih leta 2005), podana v tabeli 15, pa se bodo odplačila dolgoročnih obveznosti znižala pod dovoljeno mejo šele v letu 2012 (tabela 15, deveta vrstica), ob upoštevanju realne prihodkovne zmožnosti, kar je po naši oceni bolj verjeten potek dogodkov, pa celo šele v zadnjem letu odplačila dolgoročnih obveznosti, to je leta 2020.

¹⁰⁶ Vir: Spletna stran Ministrstva za finance.

2.3.4.6 Ocena finančnega stanja občine v obdobju od 2006 do 2020

Za oceno finančnega stanja občine v obdobju od 2006 do 2020 smo poleg prihodkovnih zmožnosti občine v letu 2005, ki je bila izračunana v točki 2.3.4.2 in znaša 261.835 tisoč tolarjev, ocenili tudi:

- pričakovane prihodke leta 2006 na podlagi prihodkovnih zmožnosti občine v letu 2005, povečanih za pričakovane transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije v letu 2006 (po podatkih iz predloga odloka o proračunu za leto 2006 znašajo 66.505 tisoč tolarjev); pričakovani prihodki občine v letu 2006 po naši oceni tako znašajo 328.340 tisoč tolarjev;
- nujne odhodke leta 2006; ocena temelji na nujnih odhodkih leta 2005, ki pomenijo odhodke občine za nujne naloge občine po ZLS in področnih zakonih – brez investicijskih odhodkov in transferov; če niso zagotovljeni v proračunu občine, lahko to ogrozi poslovanje občine in s tem zadovoljevanje potreb in interesov prebivalcev občine in izpolnjevanje drugih nalog v skladu z zakonom; navedeni odhodki so po naši oceni v letu 2005 znašali vsaj 192.813 tisoč tolarjev¹⁰⁷; predvidevamo, da bodo nujni odhodki v letu 2006 vsaj enaki tistim v letu 2005;
- odplačila prevzetih dolgoročnih obveznosti za obdobje od 2006 do 2020, ki so razvidni iz tabele 15.

Za oceno finančnega stanja občine v letu 2006 je pomembno tudi stanje neplačanih kratkoročnih obveznosti na dan 31. 12. 2005, ki je 151.806 tisoč tolarjev (povezava s točko 2.3.4.3). Proračun leta 2006 je torej obremenjen vsaj z obveznostmi, ki so razvidne iz tabele 16, proračuni do leta 2020 pa vsaj z obveznostmi, ki so razvidne iz tabele 17.

Tabela 16: Ocena obveznosti občinskega proračuna v letu 2006

Vrsta obveznosti v proračunu	Znesek obveznosti v tisoč tolarjih	Delež v pričakovanih odhodkih 2006 v odstotkih	Delež v v pričakovanih prihodkih 2006 v odstotkih
Izvrševanje nujnih nalog občine (brez investicijskih odhodkov in transferov)	vsaj 192.813	47	59
Neplačane kratkoročne obveznosti iz leta 2005	151.806	37	46
Dolgoročne obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo v letu 2006 (tabela 13)	67.240	16	20
SKUPAJ	411.859	100	125

Ocenjene minimalne obveznosti (ne vključujejo novih investicijskih odhodkov in transferov v letu 2006), ki bremenijo proračun leta 2006, znašajo skupno vsaj 411.859 tisoč tolarjev in presegajo pričakovane prihodke občine v letu 2006 (328.340 tisoč tolarjev) vsaj za 83.519 tisoč tolarjev oziroma 25 odstotkov. Ob tem samo odplačilo dolgoročnih obveznosti (67.240 tisoč tolarjev) dosega 20 odstotkov pričakovanih prihodkov leta 2006 oziroma kar 26 odstotkov pričakovanih prihodkov leta 2006 brez transfernih

¹⁰⁷ Vključeni so izdatki za plače, materialne stroške, tekoče transfere javnim zavodom, neprofitnim organizacijam.

prihodkov iz državnega proračuna za investicije, kar pomeni, tako po merilih ZFO do 24. 10. 2005 (3 odstotke) kot ZFO-B (8 odstotkov), večjo obremenitev občinskega proračuna, kot jo dovoljuje ZFO. Iz tabele 16 pa je razvidno tudi, da je občina iz leta 2005 v leto 2006 prenesla neplačane kratkoročne obveznosti v vrednosti, ki dosega kar 46 odstotkov pričakovanih prihodkov leta 2006 in kar 58 odstotkov pričakovanih prihodkov leta 2006 brez transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije (prihodkovnih zmožnosti).

Tabela 17: Ocena izvrševanja občinskega proračun v letih 2007 - 2020

Vrsta prihodkov, odhodkov in prevzetih obveznosti	Leta oz. obdobja						
	2007	2008-2010 ¹⁰⁸	2011	2012	2013-2018 ¹⁰⁹	2019	2020
<i>Prihodkovne zmožnosti občine v tisoč tolarjih</i>	261.835	261.835	261.835	261.835	261.835	261.835	261.835
Pričakovani odhodki v tisoč tolarjih	241.474	233.378	231.703	230.048	224.716	219.731	199.541
a) izvrševanje nujnih nalog občine v letu (brez investicijskih odhodkov ali transferov) v tisoč tolarjih	192.813	192.813	192.813	192.813	192.813	192.813	192.813
b) dolgoročne obveznosti, ki zapadejo v plačilo v letu v tisoč tolarjih	48.661	40.565	38.890	37.235	31.903	26.918	6.728
Prihodki – odhodki v tisoč tolarjih	20.361	28.457	30.132	30.132	37.119	42.104	62.294
Odhodki v odstotku prihodkovnih zmožnosti	92	89	88	88	86	84	76

Ocenjene dolgoročne obveznosti, ki vključujejo zgolj izvrševanje nujnih nalog (brez investicijskih odhodkov in transferov) in poplačilo zapadlih dolgoročnih obveznosti po pogodbah do 31. 12. 2005, ki bodo bremenile proračune od 2007 do 2020, pomenijo povprečno 86 odstotkov prihodkovnih zmožnosti navedenih proračunskih let. To pomeni, da je poraba občine do leta 2020 (naslednjih 14 let) opredeljena že skoraj v celoti in ostaja nerazporejenih po naši oceni le povprečno 14 odstotkov prihodkov proračuna ali 36.657 tisoč tolarjev. Ta znesek predstavlja zgolj 12 odstotkov povprečnih investicijskih odhodkov občine v obdobju od leta 2002 do leta 2005 (296.809 tisoč tolarjev). Povprečni skupni investicijski odhodki vseh občinskih proračunov v Republiki Sloveniji so v obdobju od leta 2002 do 2005 dosegli 27 odstotkov izvršenih odhodkov bilance prihodkov in odhodkov proračunov vseh občin, kar prav tako kaže na skoraj popolnoma izkoriščene investicijske zmožnosti občine v obdobju do 2020.

¹⁰⁸ Znesek letnih odplačil v posameznem letu.

¹⁰⁹ Znesek letnih odplačil v posameznem letu.

2.3.4.7 Evidentiranje kratkoročnih in dolgoročnih kreditov in poroštva

Čeprav nismo revidirali izkazov zaključnih računov proračunov občine za leta 2002, 2003, 2004 in 2005, občino opozarjamo na naslednja napačna evidentiranja:

- občina v letih 2002, 2003 in 2004 najetij dolgoročnih kreditov ni evidentirala na kontu skupine 90 in na dolgoročnih obveznosti na kontu skupine 96 nima izkazanega stanja, napačno je izkazala dolgoročne finančne obveznosti v bilanci stanja, kar pomeni, da občina ni upoštevala določil 61. in 66. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹¹⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o enotnem kontnem načrtu) ter določil 28. člena ZR;
- občina najetega kratkoročnega kredita v letu 2004 ni evidentirala na kontu skupine 90 in 25, kar je v nasprotju z 28. in 61. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu; odplačila kratkoročnega zadolževanja iz tekočega leta je evidentirala na kontu 550100 – Odplačila kredita poslovnim bankam- kratkoročni kredit. Občina bi morala kratkoročno zadolževanje in odplačila kratkoročnega zadolževanja iz tekočega leta evidenčno izkazati na kontu skupine 50, kot je določeno v 48. členu pravilnika o enotnem kontnem načrtu, ki določa, da se v tej skupini izkazuje kratkoročno zadolževanje in odplačila kratkoročnega zadolževanja tekočega leta;
- občina poroštva v letu 2004 ni izvenbilančno izkazala, kar je v nasprotju z 69. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

Ukrep občine

Občina je v poslovnih knjigah za leto 2005 evidentirala dolgoročne kredite na kontu skupine 90 in 96 ter izvenbilančno evidentirala potencialne obveznosti zaradi danega poroštva.

2.3.5 Delovanje notranjih kontrol

2.3.5.1 Sistem notranjega kontroliranja

Sistem notranjega kontroliranja je celotna ureditev računovodskih in drugih kontrol, ki jo vzpostavi vodstvo, da bi zagotovilo gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje, zanesljivost računovodskih informacij ter skladnost poslovanja s predpisi. Notranje kontrole s svojim delovanjem zagotavljajo točnost, zanesljivost in popolnost evidenc, pravilno in realno izdelavo računovodskih izkazov, omogočajo varovanje premoženja, preprečujejo in odkrivajo napake in prevare, zagotavljajo spoštovanje in izvrševanje zakonov in sprejetih načel. Vzpostavitev notranjih kontrol določata 100. in 101. člen ZJF ter Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ¹¹¹ (v nadaljevanju: pravilnik o notranjem nadzoru).

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04.

¹¹¹ Uradni list RS, št. 72/02.

2.3.5.2 Ugotovitve

2.3.5.2.1 Delovanje notranjih kontrol

Pri reviziji dela poslovanja občine v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 smo preučili in ocenili sistem notranjega kontroliranja v delu, ki se nanaša na akte občine in urejajo navedeno področje, vodenje prejete in izdane pošte, hrambo in arhiviranje dokumentov, prevzemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev, postopke oddaje javnih naročil, plačevanje obveznosti v breme proračuna in evidentiranje poslovnih dogodkov v poslovne knjige. S preizkušanjem smo ugotovili naslednje nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju notranjih kontrol:

2.3.5.2.1.a Podrobna pravila občine za notranje kontrole

V skladu s prvim odstavkom 7. člena pravilnika o notranjem nadzoru proračunski uporabniki, ob upoštevanju temeljnih postopkov notranjega kontroliranja iz 6. člena tega pravilnika, določijo podrobna pravila za notranje kontrole za oddaje javnih naročil, prevzemanje obveznosti v breme proračuna, izplačevanje iz proračuna, izterjavo terjatev proračuna, načrtovanje likvidnosti, načrtovanje vračil v proračun, varovanje javnega premoženja in sredstev.

Ugotovili smo, da občina ni določila podrobnih pravil za notranje kontrole, kot določa prvi odstavek 7. člena pravilnika o notranjem nadzoru.

2.3.5.2.1.b Vodenje prejete in izdane pošte ter hramba in arhiviranje dokumentov

Ugotovili smo, da občina ni upoštevala pravil za poslovanje pri sprejemanju in pregledovanju pošte, evidentiranju, klasificiranju in signiranju zadev, dosjejev ter dokumentov in pri hrambi in arhiviranju dokumentov, ker:

- v tajništvu, kjer opravljajo pisarniško poslovanje, na nekatere dokumente, prispele v fizični obliki, ni odtisnila prejemni pečat oziroma ni označila z datumom prejete pošte (povezava s točkama 2.3.3.4 in 2.3.3.6.d),
- prejete ponudbe, ki so bile prinesene osebno, ni evidentirala v knjigo prejete pošte, ampak se je za vsak projekt vodil register prejetih ponudb,
- ni vodila evidence o vseh zadevah, dosjejih in dokumentih, ki jih je prejela ali so nastali pri njenem delu,
- ni kronološko evidentirala podatkov o prejetih in odposlanih dokumentih ter o dokumentih sestavljenih za notranje potrebe občine,
- ni hranila dokumentov v zvezi s postopki javnih naročil, prejetim ponudbam niso bile priložene ovojnice (povezava s točkami 2.3.3.1.b, 2.3.3.1.c, 2.3.3.1.d, 2.3.3.2, 2.3.3.3, 2.3.3.5.a, 2.3.3.5.b, 2.3.3.6.b in 2.3.3.6.e).

Občina v letih 2002, 2003, 2004 ni ravnala v skladu z 16., 23. in 32. členom Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom¹¹² (v nadaljevanju: uredba o poslovanju z gradivom).

2.3.5.2.1.c Postopki izvedbe javnih naročil male vrednosti

Postopki izvedbe javnih naročil male vrednosti so bili v občini nepregledni, saj v nekaterih primerih odgovorna oseba pri izpolnitvi zahtevka za izvedbo javnega naročila male vrednosti ni opredelila proračunske postavke oziroma konta, kjer so zajeta sredstva za izvedbo javnega naročila.

Postopki izvedbe javnih naročil male vrednosti so bili v občini netransparentni, saj v nekaterih primerih odgovorne osebe niso izvedle postopka zbiranja ponudb in izbora na podlagi primerjave ponudb (povezava s točkami 2.3.3.3, 2.3.3.5.c in 2.3.3.6.c).

V dveh primerih oddaje javnega naročila male vrednosti ponudbe, ki jih je občina upoštevala pri izbiri, niso bile pravilne, ker niso vsebovale vseh zahtevanih izpolnjenih obrazcev (povezava s točkama 2.3.3.2 in 2.3.3.6.e).

2.3.5.2.1.d Nespoštovanje plačilnih rokov

Ugotovili smo, da je občina v več primerih ravnala v nasprotju s predpisi, ki določajo plačilne roke za plačilo obveznosti iz občinskega proračuna (povezava s točko 2.3.3.7).

2.3.5.2.1.e Evidentiranje (knjiženje) poslovnih dogodkov

Čeprav nismo revidirali izkazov zaključnih računov proračunov občine za leta 2002, 2003, 2004 in 2005, smo ugotovili, da je občina v več primerih napačno razvrstila prihodke in odhodke, zato je bil izkazani ekonomski namen posameznih prihodkov in odhodkov napačen. Tudi bilanca stanja ni popolna, saj izkazuje prevzetih izvenbilančnih obveznosti.

Občina nima sprejetega Pravilnika o računovodstvu, kar je v nasprotju z 52. členom ZR.

2.3.5.3 Ocena delovanja notranjih kontrol

Notranje kontrole v občini niso zagotavljale, da:

- je prevzemanje obveznosti in prerazporejanje proračunskih sredstev v skladu z zakonskimi določili in odlokom o proračunu;
- se obveznosti v breme proračuna plačujejo v rokih, ki so za posamezne namene določeni v zakonu in pogodbah;
- so postopki oddaje javnih naročil v skladu z zakonskimi določili (nespoštovanja zakonskih določil glede hranjenja dokumentov v zvezi s postopkom);
- se potencialne terjatve in obveznosti pravočasno in točno ugotovijo, izterjajo in računovodsko evidentirajo;

¹¹² Uradni list RS, št. 91/01.

- so sprejeta merila za presojanje učinkovitosti in gospodarnosti razpolaganja s proračunskimi sredstvi in načini merjenja ter poročanja o doseženih rezultatih.

Pri tem je občina ravnala v nasprotju z določili tretjega odstavka 7. člena Pravilnika o notranjem nadzoru.

Pojasnilo občine

Predpisi za zagotavljanje notranjih kontrol so v pripravi, in sicer Pravilnik o računovodstvu, Pravilnik o notranjih kontrolah, Pravilnik o popisu sredstev, Navodila v zvezi s hrambo in arhiviranjem dokumentov.

Ukrep občine

S 1. 1. 2006 je občina začela z novim načinom sprejemanja, evidentiranja, branjenja in arhiviranja dokumentov (z uporabo novega računalniškega programa za vnos in evidentiranje prejete pošte). Od januarja 2006 se tudi vse prispele ponudbe vpisujejo v knjigo prejete pošte.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost dela poslovanja Občine Dobrovnik v letih 2002, 2003, 2004 in 2005. Za pravilnost dela poslovanja občine v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 je odgovoren župan.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij¹¹³. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo podatkov o poslovanju občine ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Pridobili smo ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja. Menimo, da nam pridobljeni podatki omogočajo, da podamo mnenje o pravilnosti dela poslovanja občine v letih 2002, 2003, 2004 in 2005.

Občina Dobrovnik je v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 v naslednjih primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- v letu 2004 je prerazporedila proračunska sredstva v vrednosti 18.762 tisoč tolarjev, za kar ni imela pooblastila občinskega sveta (točka 2.3.1.3);
- odobrila je odhodke, večje od načrtovanih odhodkov, in sicer v letu 2003 v vrednosti 24.359 tisoč tolarjev in v letu 2004 v vrednosti 317 tisoč tolarjev (točka 2.3.1.5.a);
- prevzela je obveznosti, ki so presegle s proračunom določen znesek, in sicer za leto 2002 v vrednosti 33.202 tisoč tolarjev, za leto 2003 v vrednosti 91.610 tisoč tolarjev, za leto 2004 v vrednosti 210.589 tisoč tolarjev in za leto 2005 v vrednosti 107.877 tisoč tolarjev ter v letu 2003 na podlagi pogodbe prevzela obveznosti v vrednosti 12.000 tisoč tolarjev, za katere ni imela zagotovljenih sredstev v proračunu (točki 2.3.1.5.b in 2.3.1.5.c);
- postopek prodaje nepremičnine v vrednosti 25.610 tisoč tolarjev in nakupa nepremičnine v vrednosti 135.600 tisoč tolarjev je izvedla v nasprotju s predpisi (točka 2.3.2.1);
- prodala je delež na kanalizacijskem omrežju v vrednosti 250.000 tisoč tolarjev pravni osebi zasebnega prava, kar je v nasprotju s predpisi (točka 2.3.2.2);
- tri javna naročila male vrednosti ni oddala po predpisanih postopkih za oddajo javnih naročil male vrednosti; ocenjena nepravilnost pri revidiranih izplačilih je 23.968 tisoč tolarjev (točke 2.3.3.2, 2.3.3.5.a in 2.3.3.6.e);
- ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih del in za brežhibno delovanje oziroma za odpravo stvarnih napak v skupnem vrednosti 14.559 tisoč tolarjev (točka 2.3.3.6.d);
- dve javni naročili male vrednosti, ki bi jih morala oddati kot celoto, ni oddala z javnim razpisom; ocenjena nepravilnost pri revidiranih izplačilih je 28.975 tisoč tolarjev (točka 2.3.3.6.a);
- v štirih primerih ni izvedla postopka javnega naročila male vrednosti; ocenjena nepravilnost pri revidiranih izplačilih je 25.338 tisoč tolarjev (točke 2.3.3.3, 2.3.3.5.c in 2.3.3.6.c);
- prevzete obveznosti v vrednosti 5.856 tisoč tolarjev niso imele podlage v verodostojni knjigovodski listini (točka 2.3.3.3);

¹¹³ Uradni list RS, št. 41/01.

- ni spoštovala zakonskih rokov za plačilo pogodbenih obveznosti (točka 2.3.3.7);
- obseg dolgoročne zadolžitve in danih poroštev je presegel zakonsko dovoljen obseg, in sicer na dan 31. 12. 2004 za 31.035 tisoč tolarjev (točka 2.3.4.4.b) in na dan 23. 10. 2005 za 8.731 tisoč tolarjev (točka 2.3.4.4.d);
- dano poročstvo v letu 2004 v vrednosti 72.387 tisoč tolarjev ni bilo predvideno v proračunu, občina je poročstvo izdala podjetju, katerega ni ustanoviteljica (točka 2.3.4.4.a);
- ni izvedla postopka javnega naročila za najetje finančnega leasinga v vrednosti 250.000 tisoč tolarjev (točka 2.3.4.4.e);
- dano poročstvo in garancija v letu 2005 v skupni vrednosti 14.646 tisoč tolarjev nista bila predvidena v proračunu (točka 2.3.4.4.c);
- kratkoročna zadolžitev v letu 2005 je za 43.630 tisoč tolarjev presegla zakonsko dovoljen obseg (točka 2.3.4.4.f),

zato je bil po našem mnenju del poslovanja Občine Dobrovnik v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

Opozarjamo tudi, da je občina v letih 2004 in 2005 sklenila dva pravna posla, s katerima je prevzela dolgoročne obveznosti, ki imajo tak učinek kot dolgoročno zadolževanje. S sklenitvijo poslov se je izognila zakonskim omejitvam, torej tudi pridobitvi soglasja Ministrstva za finance, ki ga zaradi izkoriščenih zmožnosti dolgoročnega zadolževanja ne bi mogla dobiti. Prav tako opozarjamo, da se je skupno stanje dolgoročnih obveznosti v obdobju od 2002 do 2005 povečalo kar za trinajstkrat in na dan 31. 12. 2005 doseglo 538.788 tisoč tolarjev ali 206 odstotkov prihodkovnih zmožnosti občine. Ocena finančnega stanja leta 2006 kaže, da bodo pričakovani odhodki presegli pričakovane prihodke vsaj za 83.519 tisoč tolarjev ali 25 odstotkov, kar utegne ogroziti poslovanje občine in zadovoljevanje potreb in interesov prebivalcev občine. Tudi ocena za obdobje od 2007 do 2020 kaže, da so proračuni za navedeno obdobje že obremenjeni povprečno 86-odstotno in je torej poraba občine že skoraj v celoti opredeljena za naslednjih 14 let. Nerazporejenih ostaja le 36.657 tisoč tolarjev. Ob upoštevanju prihodkovnih zmožnosti občine se bodo odplačila dolgoročnih obveznosti šele leta 2020 znižala pod mejo, ki jo predpisuje ZFO-B.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ker so bile pri delu poslovanja Občine Dobrovnik za leto 2002, 2003, 2004 in 2005 odkrite nepravilnosti, mora občina v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na:

- pripravo in sprejetje predloga rebalansa proračuna za leto 2006, ki mora biti sestavljen v skladu z določili ZJF, to je ob upoštevanju predpisanih klasifikacij in obveznih prilog proračuna (točka 2.3.1.2);
- izboljšanje kontrolnega okolja in vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, odpravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri prevzemanju obveznosti in prerazporejanju proračunskih sredstev (točki 2.3.1.3 in 2.3.1.5), pri vodenju prejete in izdane pošte ter hrambi in arhiviranju dokumentov (točke 2.3.3.1.b, 2.3.3.1.c, 2.3.3.1.d, 2.3.3.2, 2.3.3.3, 2.3.3.4, 2.3.3.5.a, 2.3.3.5.b, 2.3.3.6.b, 2.3.3.6.d in 2.3.3.6.e), pri oddaji javnih naročil (točke 2.3.3.2, 2.3.3.3, 2.3.3.5.c, 2.3.3.6.c in 2.3.3.6.e), pri spoštovanju plačilnih rokov (točka 2.3.3.7) in pri zadolževanju (točka 2.3.4.4);
- izdelavo ukrepov, ki bodo zagotovili normalno poslovanje občine; pri tem je potrebno upoštevati dejansko stanje zadolženosti in investicij v teku, stanje obveznosti in njihove zapadlosti, vrednosti nepremičnin, morebitne vire prihodkov (najemnine, nadomestila in ostale prihodke) ter obveznosti občine iz tekočega poslovanja (plače, materialne stroške, tekoče transfere javnim zavodom, neprofitnim organizacijam idr. (točki 2.3.4.5 in 2.3.4.6).

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹¹⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da je Občina Dobrovnik kršila obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Dobrovnik, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

¹¹⁴ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija · tel.: +386 (0) 2 250 5880 · fax: +386 (0) 2 250 5896