



**RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Na podlagi prvega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95), izdaja pristojna članica računskega sodišča naslednje predhodno

POROČILO

**o reviziji poslovanja OBČINE KRŠKO
za obdobje 1995—1998, s poudarkom na letu 1997**

Številka: 1215-29/98-29

Ljubljana, 19. november 1999

KAZALO

| | |
|--|----|
| MNENJE | 4 |
| PRIPOROČILA | 6 |
| PREDSTAVITEV OBČINE | 7 |
| 1 TEMELJNE INFORMACIJE O OBČINI | 7 |
| 2 SPREJEMANJE IN VELJAVNOST PRORAČUNSKIH PREDPISOV | 10 |
| UGOTOVITVE | 11 |
| 1 UPOŠTEVANJE PRORAČUNA ZA LETA 1995—1997 | 11 |
| 2 POSLOVNE KNJIGE IN RAČUNOVODSKI IZKAZI | 12 |
| 3 PREJEMKI | 13 |
| 3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča | 13 |
| 3.2 Komunalne takse | 13 |
| 4 IZDATKI | 14 |
| 4.1 Izdatki za delo | 14 |
| 4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev | 14 |
| 4.1.1.1 Izplačila županu in tajniku občine | 14 |
| 4.1.1.2 Izplačila članom občinskega sveta | 16 |
| 4.1.2 Izplačila delavcem občinske uprave | 16 |
| 4.1.2.1 Osnovni količniki | 17 |
| 4.1.2.2 Zasedba delovnih mest | 17 |
| 4.1.2.3 Dodatki | 17 |
| 4.1.2.4 Premije za življenjsko zavarovanje | 19 |
| 4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev | 19 |
| 4.2 Izdatki za investicije | 20 |
| 4.2.1 Dom upokojencev Krško | 20 |
| 4.2.1.1 Dom upokojencev – izvajalec GIP Pionir | 21 |
| 4.2.1.2 Dom upokojencev – izvajalec zadruga Resa | 21 |
| 4.3 Izdatki za delovanje političnih strank | 22 |
| 4.3.1 Pravna podlaga | 23 |
| 4.3.2 Višina izdatkov | 23 |
| 5 SREDSTVA IN VIRI SREDSTEV | 24 |
| 5.1 Redni letni popis po stanju 31.12.1997 | 24 |
| 5.2 Dolgoročna sredstva | 24 |
| 5.2.1 Evidentiranje ocenjenega premoženja | 25 |
| 5.2.2 Proizvodno skladiščni objekt | 26 |
| 5.3 Sredstva rezerv | 27 |
| DODATEK | 28 |
| RAZLAGA NEKATERIH UPORABLJENIH POJMOV | 28 |

UPORABLJENE KRATICE

| | |
|-------|---|
| ZLS | Zakon o lokalni samoupravi |
| ZFO | Zakon o financiranju občin |
| ZRPJZ | Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti |
| ZR | Zakon o računovodstvu |
| ZDDO | Zakon o delavcih v državnih organih |
| ZFDO | Zakon o funkcionarjih v državnih organih |
| ZIPro | Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije |
| ZJN | Zakon o javnih naročilih |
| ZPolS | Zakon o političnih strankah |
| APP | Agencija RS za plačilni promet |

VSEBINA POSAMEZNIH DELOV POROČILA

V Mnenju so zgoščeno prikazana materialno pomembna razkritja in pojasnila ter zagotovila odgovornih oseb revidiranca. Izpostavljene so nepravilnosti, ugotovljena pravilna stanja v Mnenju niso navedena.

V Priporočilih so navedeni le najpomembnejši predlogi.

V Ugotovitvah je podroben prikaz revizijskih razkritij, pojasnil in zagotovil odgovornih ter priporočil. Za lažje povezovanje med zgoščenimi informacijami, prikazanimi v Mnenju, in podrobnimi podatki in informacijami v Ugotovitvah, si lahko bralec pomaga s kazalom na prejšnji strani.

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

Dodatek vsebuje razlago nekaterih pojmov.

PODATKI O REVIZIJI

Revizija poslovanja Občine Krško za obdobje 1995—1998, s poudarkom na letu 1997, je bila uvrščena v program dela računskega sodišča za leto 1998.

Na sedežu občine se je preverjanje pričelo 6.1.1999. Z vmesnimi prekinitvami je bilo zaključeno 17.3.1999 (sklep št. 1215-29/98-4 z dne 14. 12. 1998 in aneks k sklepu št. 1215-29/98-7 z dne 22. 2. 1999).

Terezija Martinec, vodja revizije, je sestavila protokol o reviziji št. 1215-29/98-16 z dne 20.7.1999. Protokol po posameznih poglavjih vsebuje tudi pojasnila, pripombe in zagotovila odgovornih oseb občine in je skupno z revizijsko dokumentacijo podlaga za poročilo o reviziji (v nadaljevanju poročilo).

Zaključni pogovor računskega sodišča z odgovornimi osebami občine je bil opravljen 27.7.1999 na sedežu Občine Krško in 5.11.1999 na sedežu računskega sodišča.

Manjših nepravilnosti, ki jih je občinska uprava odpravila med revizijo, v poročilu ne navajamo.

Revizija je bila opravljena v obsegu oziroma na primerih, opredeljenih v posameznem delu poročila. Od občinske uprave se pričakuje, da bo na podlagi spoznanj in ugotovitev revizije odpravila nepravilnosti in slabosti tudi na tistih področjih in primerih, ki v preveritev niso bili vključeni.

MNENJE

Občina Krško pri poslovanju ni dosledno upoštevala veljavnih predpisov.

Pomembna razkritja revizije so:

1. Preseganje pristojnosti pri izvrševanju proračuna

Župan je pri izvrševanju proračuna presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v veljavnem proračunu. Skupno preseganje po namenih znaša 58 mio SIT za leto 1995, 114 mio SIT za leto 1996 in 9 mio SIT za leto 1997.

2. Nezakonita izplačila županu in tajniku občine

V obdobju 1.1.1995—30.11.1998 je občina županu nezakonito izplačala 3,9 mio SIT in tajniku 4,3 mio SIT.

3. Premija za življenjsko zavarovanje

Župan je v obdobju 1995—1998 presegel pristojnosti in občini povzročil škodo s tem, ko je odobril izdatke za premijo za življenjsko zavarovanje v skupnem znesku 5,3 mio SIT (za župana 1,3 mio SIT, tajnika 0,9 mio SIT in šest višjih upravnih delavcev 3,1 mio SIT).

4. Ocenjena previsoka izplačila delavcem občinske uprave

Ocenili smo, da bi ob doslednem upoštevanju predpisov v obdobju 1997—1998 povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev lahko znašal 8,3 mio SIT letno.

5. Izdatki za politične stranke

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je odredil izdatke za delovanje političnih strank v obdobju 1995—1997 na podlagi meril, ki jih je določil sam. Nezakonita, previsoka izplačila za obdobje 1995—1998 znašajo najmanj 6,8 mio SIT in jih je občina dolžna poračunati in s tem odpraviti povzročeno škodo.

6. Negospodarno ravnanje s sredstvi proračuna

Občinska uprava je ravnala s sredstvi proračuna negospodarno, ker:

- ni zagotovila prejemkov od najemnine za proizvodno-skladiščni objekt (ocenjeni prenizki prejemki znašajo 2,5 mio SIT letno),
- je dopuščala zadrževanje prejemkov od komunalne takse pri izvajalcu javne službe.

7. Nepravilnosti, povezane z računovodskim izkazovanjem

Pri preverjanju pravilnosti izkazanih podatkov v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih je bilo ugotovljeno, da so podatki nepopolni in nepravilni.

V zaključnih računih za leti 1995 in 1996 niso izkazani prejemki od lastne dejavnosti občinske uprave in požarne takse v skupnem znesku 29 mio SIT ter izdatki za lastno dejavnost občinske uprave in požarno takso v znesku 37 mio SIT.

Nepravilno, to je previsoko za 387,6 mio SIT (4,8% bilančne vsote), je v bilanci stanja na dan 31.12.1997 izkazana vrednost investicije “Dom upokojujencev Krško”. Nepopolno, to je prenizko za 246 mio SIT, so izkazane sporne terjatve do izvajalca navedene investicije.

Gradbeni objekti in zemljišča so v bilanci stanja na dan 31.12.1997 zaradi neupoštevanja ocenjene vrednosti prenizko izkazani za 401,2 mio SIT, kar predstavlja 4,9% bilančne vsote.

Stalna proračunska rezerva je bila glede na zakonska določila v letu 1996 premalo oblikovana za 6,2 mio SIT, v letu 1997 pa za 0,5 mio SIT, zato so izdatki prenizko izkazani.

V poslovnih knjigah za leto 1998 niso izkazane obveznosti v znesku 94 mio SIT, ki izhajajo iz sodne poravnave. Sodna poravnava se nanaša na neporavnane obveznosti po pogodbi o odplačnem prenosu pravice uporabe na nepremičninah družbene lastnine.

Pojasnila in zagotovila župana

Nezakonita izplačila županu in tajniku občine

Občina je v poslovnih knjigah za leto 1999 za nezakonita izplačila županu in tajniku občine evidentirala terjatve. Župan je oba funkcionarja pisno pozval k vračilu sredstev.

Previsoka izplačila delavcem občinske uprave

Župan je pojasnil, da izhajajo ugotovljene nepravilnosti predvsem iz stanja, ki so ga leta 1995 privzeli od bivše občine.

S spremembo predpisov, ki so začeli veljati 1.11.1999, so nepravilnosti odpravili.

Zaključni račun proračuna za leti 1995 in 1996

Župan je pojasnil, da je neizkazovanje prejemkov in izdatkov od lastne dejavnosti občinske uprave posledica nepravilnega razumevanja veljavnih predpisov. Občinska uprava ni imela namena prikrivati podatkov.

Druge nepravilnosti

Tudi na drugih področjih ugotovljene nepravilnosti bo občina odpravila in upoštevala bo priporočila računskega sodišča.

PRIPOROČILA

Izpostavljamo samo najpomembnejši priporočili:

1. Računsko sodišče predlaga občini, da prouči ustreznost obstoječe organiziranosti krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Ocenjujemo namreč, da bi bilo bolj smotno združiti finančno poslovanje in računovodenje ožjih delov občine v občinski upravi. V razdrobljeni organizaciji ni mogoče na gospodaren način izvesti potrebne delitve dela in zagotavljati strokovnega opravljanja nalog, kar je temeljnega pomena za preprečevanje napak in prevar pri ravnanju z javnimi sredstvi.
2. Zaradi spremljanja in proučevanja terjatev iz naslova občinskih dajatev občini priporočamo, da le te evidentira v poslovnih knjigah.

PREDSTAVITEV OBČINE

1 Osnovne informacije o občini

Občina Krško ima 27.802¹ prebivalca in je po številu prebivalcev na 14. tem mestu od skupno 147 občin.

Uvrščena je v tretjo skupino občin od šestih². Ustanovljena je bila 1.1.1995 na območju bivše občine Krško.

Občinski svet, ki je najvišji organ odločanja v občini, ima 31 članov.

Župan predstavlja in zastopa občino in je odgovoren za izvrševanje proračuna. Župan Občine Krško Danilo Sitar je v obdobju 1.1.1995—16.12.1998 opravljal funkcijo poklicno. Od 17.12.1998 opravlja funkcijo župana Franci Bogovič.

SKICA 1: Organi občine

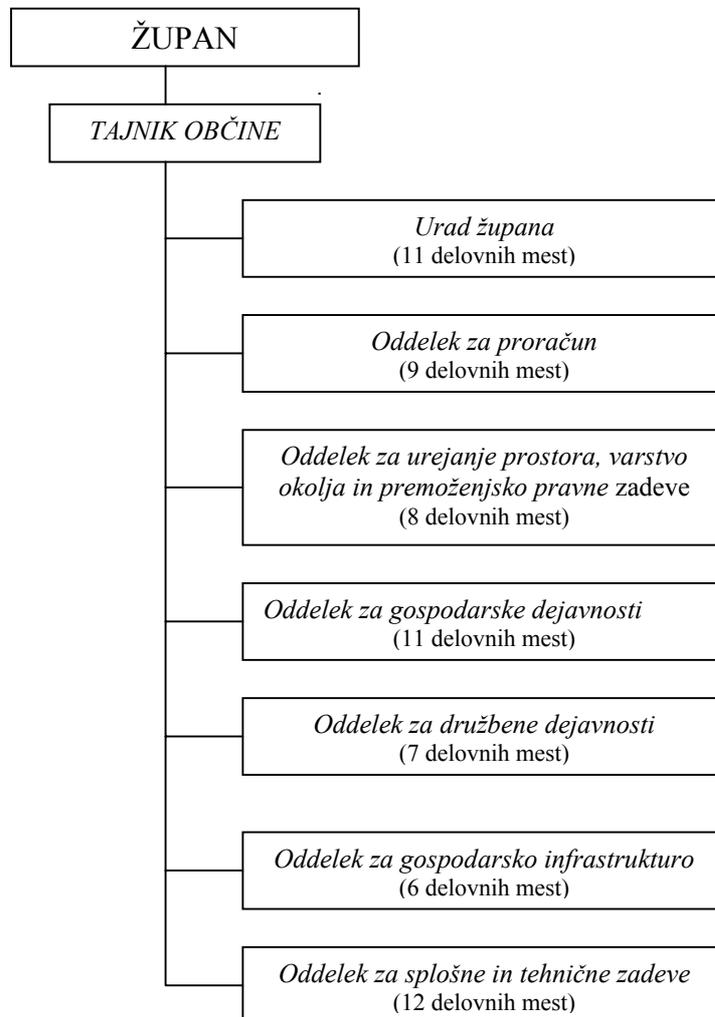


¹ Vir: Statistične informacije št. 112 (stanje 31.12.1998).

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

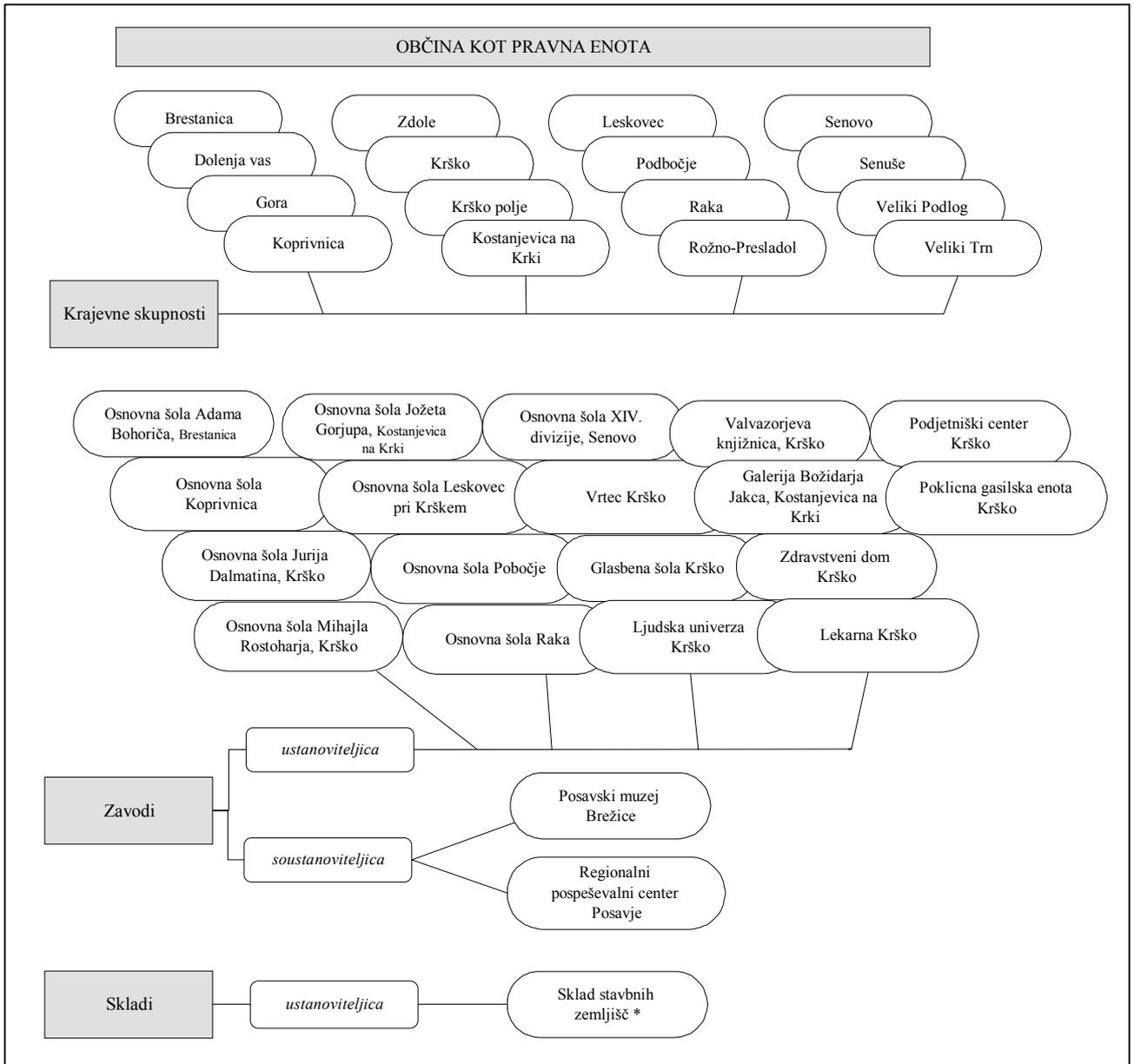
V upravi je sistemiziranih 64 delovnih mest, od tega jih je bilo po stanju na dan 31.12.1998 zasedenih 56.

SKICA 2: Organiziranost občinske uprave



Poleg občinske uprave izvajajo lokalne javne naloge tudi druge organizacije. Občina je odgovorna za izvajanje nalog, ne glede na to, v kakšni pravnoorganizacijski obliki se le-te izvajajo.

SKICA 3: Občina kot ekonomska enota



*Sklad je bil dne 31. 12. 1997 po določilih 54. člena Zakona o stavbnih zemljiščih ukinjen.

Občina ima 16 krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Finančno-računovodsko službo opravljajo krajevne skupnosti same.

Revizija je bila omejena na občino kot pravno enoto.

Priporočilo:

Računsko sodišče predlaga občini, da prouči ustreznost obstoječe organiziranosti krajevnih skupnosti s statusom pravne osebe. Ocenjujemo namreč, da bi bilo bolj smotno združiti finančno poslovanje in računovodenje ožjih delov občine v občinski upravi. V razdrobljeni organizaciji ni mogoče na gospodaren način izvesti potrebne delitve dela in zagotavljati strokovnega opravljanja nalog, kar je temeljnega pomena za preprečevanje napak in prevar pri ravnanju z javnimi sredstvi.

2 Sprejemanje in veljavnost proračunskih predpisov

TABELA 1: Podatki o sprejemu in veljavnosti proračunskih predpisov za obdobje 1995—1998

v tisoč SIT

| Predpis | Sprejeto | Veljavno | Prejemki | Izdatki |
|----------------------|----------------|--------------|-----------|------------|
| Proračun1995 | 19. 07. 1995 | 08. 09. 1995 | 2.760.626 | 3.071.251 |
| Zaključni račun 1995 | 28. 08. 1997 | 27. 09. 1997 | 2.256.003 | 2.241.914 |
| Proračun 1996 | 09. 05. 1996 | 12. 07. 1996 | 2.687.661 | 2.806.681* |
| Zaključni račun 1996 | ni bil sprejet | / | 2.279.086 | 2.002.057 |
| Proračun 1997 | 27. 10. 1997 | 07. 11. 1997 | 3.060.392 | 2.906.048 |
| Rebalans 1997 | 11. 12. 1997 | 19. 12. 1997 | 2.792.708 | 2.741.070 |
| Zaključni račun 1997 | ni bil sprejet | / | 2.702.269 | 2.635.523 |
| Proračun 1998 | 18. 06. 1998 | 03. 07. 1998 | 3.323.988 | 3.419.020 |

* V Uradnem listu 36/96 objavljen Odlok o proračunu občine za leto 1996 vsebuje tiskarsko napako pri postavki izdatki. Pravilni izdatki znašajo 2.806.861 tisoč SIT. Napaka uradno ni bila popravljena.

Zaključna računa za leti 1996 in 1997 sta bila predložena v obravnavo občinskemu svetu, vendar nista bila sprejeta.

UGOTOVITVE

1 Upoštevanje proračuna za leta 1995—1997

S proračunom (letnim predračunom) določeni izdatki pomenijo zgornjo mejo dovoljene porabe. Na podlagi primerjanja porabe denarja (letni zaključni račun) s proračunom so bila ugotovljena odstopanja, kot so prikazana v tabeli 2.

TABELA 2: Odstopanja med dovoljenimi in izvršenimi izdatki za obdobje
1995—1997

v tisoč SIT

| Izdatki po namenih | Veljaven proračun | Zaključni račun | Prekoračitve | Indeks |
|--|-------------------|-----------------|----------------|------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 (3:2) |
| LETO 1995 | | | | |
| • dejavnost občinskih organov in občinske uprave | 53.728 | 60.179 | 6.451 | 112 |
| • družbene dejavnosti | 2.568 | 4.624 | 2.056 | 180 |
| • gospodarska infrastruktura | 225.700 | 267.912 | 42.212 | 119 |
| • stanovanjsko gospodarstvo | 124.355 | 131.346 | 6.991 | 106 |
| SKUPAJ (1995) | 406.351 | 464.061 | 57.710 | 114 |
| LETO 1996 | | | | |
| • dejavnost občinskih organov | 154.658 | 179.927 | 25.269 | 116 |
| • urad župana | 6.700 | 6.976 | 276 | 104 |
| • stanovanjska dejavnost | 19.284 | 47.166 | 27.882 | 245 |
| • prekoračitve proračunskih postavk znotraj drugih namenov | 98.781 | 159.164 | 60.383 | 161 |
| SKUPAJ (1996) | 279.423 | 393.233 | 113.810 | 141 |
| LETO 1997 | | | | |
| • zaščita in reševanje | 11.160 | 11.654 | 494 | 104 |
| • investicije (požarno varstvo, stanovanjska dejavnost) | 64.033 | 67.831 | 3.798 | 106 |
| • prekoračitve proračunskih postavk znotraj drugih namenov | 180.619 | 185.547 | 4.928 | 103 |
| SKUPAJ (1997) | 255.812 | 265.032 | 9.220 | 104 |

ZFO v 6. členu določa, da se sredstva proračuna smejo uporabljati le za namene, ki so določeni s proračunom in da občina sme prevzemati obveznosti le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

Zaključek:

Župan je pri izvrševanju proračuna presegel pristojnosti s tem, ko je odobril izdatke, za katere ni imel podlage v sprejetem proračunu. Skupen obseg prekoračitev po namenih znaša 58 mio SIT za leto 1995, 114 mio SIT za leto 1996 in 9 mio SIT za leto 1997.

Pojasnilo župana:

Župan je pisno pojasnil, da je prišlo do prekoračitve proračuna zato, ker rebalans proračuna za leto 1995 in 1996 ni bil sprejet. Na prekoračitve v letu 1996 je vplival tudi »končni izračun meril za področje zagotovljene porabe«, ki ga je Ministrstvo za finance občini pozno posredovalo.

2 Poslovne knjige in računovodski izkazi

Za leto 1997 je bila opravljena preveritev medsebojne usklajenosti izkazanih podatkov v B-2 obrazcu³ z glavno knjigo. Ugotovljeno je bilo, da so podatki skladni.

Za leti 1995 in 1996 je bila opravljena preveritev medsebojne usklajenosti izkazanih podatkov v glavni knjigi in zaključnem računu proračuna. Ugotovljeno je bilo neskladje pri prejemkih in izdatkih požarne takse in pri prejemkih in izdatkih za lastno dejavnost občinske uprave. Ti prejemki in izdatki so bili evidentirani le v glavni knjigi, v zaključnem računu proračuna pa niso bili prikazani.

TABELA 3: Pregled prejemkov in izdatkov, ki niso bili izkazani v zaključnih računih za leti 1995 in 1996

| Proračunska postavka | v tisoč SIT | |
|---|-------------|--------|
| | 1995 | 1996 |
| Prejemki: | | |
| • požarna taksa | 6.894 | - |
| • zaračunane storitve | 9.656 | 573 |
| • počitniška dejavnost | 777 | 547 |
| • prejemki kuhinje | 5.167 | 4.635 |
| • drugi prejemki | 500 | 231 |
| SKUPAJ | 22.994 | 5.986 |
| Izdatki: | | |
| • odvedena požarna taksa | 6.894 | - |
| • izdatki občinske uprave – za storitve | 10.433 | 7.851 |
| • počitniška dejavnost | - | 794 |
| • izdatki kuhinje | 4.241 | 6.314 |
| • drugi izdatki | 500 | - |
| SKUPAJ | 22.068 | 14.959 |

Zaključek:

V zaključnih računih za leti 1995 in 1996 so podatki nepopolni, ker niso izkazani prejemki od lastne dejavnosti občinske uprave in požarne takse v skupnem znesku 29 mio SIT⁴ ter izdatki za lastno dejavnost občinske uprave in požarno takso v znesku 37 mio SIT⁵.

³ Obrazec B-2 – poročilo o vplačilu in razporeditvi javnih prihodkov za obdobje od 1.1. do 31.12.1997.

⁴ 22.994 tisoč SIT + 5.986 tisoč SIT = 28.980 tisoč SIT

⁵ 22.068 tisoč SIT + 14.959 tisoč SIT = 37.027 tisoč SIT

Pojasnilo župana:

Župan je pojasnil, da je neizkazovanje prejemkov in izdatkov od lastne dejavnosti občinske uprave posledica nepravilnega razumevanja veljavnih predpisov. Občinska uprava ni imela namena prikrivati podatkov.

3 Prejemki

3.1 Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

Prejemki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju nadomestilo) so v zaključnem računu proračuna za leto 1997 izkazani v višini 1.004 mio SIT in predstavljajo 37% vseh doseženih prejemkov občine.

Pravna podlaga prejemkov je Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnih zemljišč v Občini Krško.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Iz naslova nadomestila je imela občina na dan 15.12.1998 odprtih za 62 mio SIT terjatev do pravnih oseb, do fizičnih oseb pa za 7 mio SIT na dan 21.12.1998.⁶ Te terjatve knjigovodsko niso bile evidentirane.
- Obračuni Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju davčna uprava) za opravljene storitve (obračunavanje in izterjava nadomestila) niso v skladu s sklenjeno pogodbo. Storitve so obračunane od previsoke osnove, zato občina obveznosti za leto 1997 in 1998 ni evidentirala in ne plačala, za leto 1996 pa jih je le evidentirala. Po obračunih davčne uprave za obdobje 1996—1998 znašajo obveznosti občine 61 mio SIT.

Priporočilo:

Iz predpisov izrecno ne izhaja, da bi občina morala evidentirati terjatve iz naslova nadomestila, vendar zaradi spremljanja in proučevanja plačevanja občinskih dajatev priporočamo, da le te evidentira v poslovnih knjigah.

Sprejeti ukrepi odgovornih:

Občinska uprava je z davčno upravo uskladila neporavnane obveznosti za provizijo od nadomestila. Občina je 30.6.1999 prejela nove obračune za obdobje od 1.1.1994 do 31.12.1998.

3.2 Komunalne takse

Prejemki od komunalnih taks so v zaključnem računu proračuna za leto 1997 izkazani v višini 120,3 mio SIT in predstavljajo 4,5% vseh doseženih prejemkov občine.

⁶ Podatek je iz poročila davčne uprave.

Pravna podlaga za prejemke je Odlok o taksah in povračilih za obremenjevanje okolja in racionalno rabo ter izkoriščanje naravnih dobrin na območju Občine Krško (v nadaljevanju odlok o taksah). V 4. in 6. členu odloka o taksah je določeno, da takso zaračunavajo in zbirajo izvajalci javnih služb, ki jih določi občina.

Župan je 20.1.1998 s Kostakom, komunalno stavbno podjetje, d. d., Krško (v nadaljevanju izvajalec) podpisal pogodbo, s katero je izvajalec zadolžen za zbiranje in izterjavo komunalne takse.

Pri preverjanju prenakazil takse na žiro račun proračuna je bilo ugotovljeno, da izvajalec takse ni pravočasno nakazoval.

Zaključek:

Občinska uprava je ravnala negospodarno, ker je dopuščala zadrževanje taks na žiro računu izvajalca.

4 Izdatki

Težišče revizije je bilo na izdatkih za plače funkcionarjev in delavcev občinske uprave, izdatkih za naložbe v stalna sredstva (investicije) in izdatkih povezanih s političnimi strankami.

4.1 Izdatki za delo

4.1.1 Izdatki za plače funkcionarjev

Izplačila funkcionarjem so v glavni knjigi za leto 1997 izkazana v višini 27 mio SIT in predstavljajo 1% vseh izdatkov.

Preverjena so bila vsa izplačila funkcionarjem za obdobje 1.1.1995—30.11.1998.

4.1.1.1 Izplačila županu in tajniku občine

V protokolu o reviziji poslovanja Občine Krško za obdobje 1995—1998, s poudarkom na letu 1997, št. 1215-29/98-16 z dne 20. 7. 1999, ki je sestavni del revizijske dokumentacije (v nadaljevanju: protokol), so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. Navajamo samo povzetke iz protokola.

a) Plača

- Osnovni količnik

Za obdobje od 1.1.1995 do 30.6.1996 občinski svet ni odločal o plačah poklicnih funkcionarjev. Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (v nadaljevanju: komisija za mandatna vprašanja) je za obračun plače tajnika občine za obdobje od 1.4.1995 do 30.6.1996 določila količnik 6,35. Enak količnik za

plačo tajnika je določen tudi v Pravilniku o določitvi količnikov občinskim funkcionarjem, ki ga je 1.7.1996 sprejel občinski svet.

Na podlagi sklepa župana je občinska uprava od 1.4.1995 obračunavala in izplačevala plačo tajniku občine z upoštevanjem količnika 7,2.

Z izdajo takšnega sklepa je župan presešel svoje pristojnosti. Zaradi upoštevanja nezakonitega količnika so bili izdatki za plačo tajnika previsoki.

- Del plače za delovno uspešnost

Občinska uprava je za 5 mesecev obračunavala in izplačala del plače za delovno uspešnost nad dovoljeno maksimalno višino, v dveh primerih pa v nasprotju s sklepi občinskega sveta. Za obdobje od 1.4.1995 do 31.3.1997 je obračunavala del plače za delovno uspešnost od nepravilne, previsoke osnove.

- Drugi dodatki

Na podlagi sklepa župana, ki je nepristojen organ, je občinska uprava od 1.10.1995 obračunavala in izplačevala županu in tajniku občine naslednje dodatke:

- dodatek za pripravljenost na domu,
- dodatek za delo preko polnega delovnega časa,
- dodatek za nočno delo,
- dodatek za delo v deljenem delovnem času.

Izplačevanje dodatkov nima zakonske osnove.

Kot posledica navedenih nepravilnosti je bila županu neupravičeno izplačana plača v skupnem znesku 3.410 tisoč SIT, tajniku občine pa je bilo iz istega naslova neupravičeno izplačano 3.483 tisoč SIT.

b) Sejnine

Od 1.1.1995 do konca leta 1997 je občina izplačevala sejnine. Višina izplačil je prikazana v tabeli:

TABELA 4: Izplačila sejin

v tisoč SIT

| Leto | Župan | Tajnik | Skupaj |
|--------------|-------|--------|--------|
| 1995 | 173 | 195 | 368 |
| 1996 | 105 | 358 | 463 |
| 1997 | 221 | 263 | 484 |
| SKUPAJ 95–97 | 499 | 816 | 1.315 |

Sejnin za poklicne funkcionarje ne opredeljuje noben predpis.

Posledica neupravičenega izplačevanja sejnin županu in tajniku občine so previsoki izdatki v skupnem znesku 1.315 tisoč SIT.

c) Zavarovalne premije

Od 1.7.1995 je po nalogu župana občina plačevala "življenjsko zavarovanje z udeležbo na dobičku" za župana in tajnika. Višina plačane zavarovalne premije za obdobje 1995—1998 je prikazana v tabeli:

TABELA 5: Plačane zavarovalne premije za življenjsko zavarovanje

| Leto | v tisoč SIT | | |
|--------------|-------------|--------|--------|
| | Župan | Tajnik | Skupaj |
| 1995 | 195 | 146 | 341 |
| 1996 | 315 | 234 | 549 |
| 1997 | 429 | 320 | 749 |
| 1998 | 332 | 248 | 580 |
| SKUPAJ 95–98 | 1.271 | 948 | 2.219 |

Plačevanje premij življenjskega zavarovanja funkcionarjev iz proračunskih sredstev ni opredeljeno v nobenem predpisu.

Z odobritvijo izdatkov za zavarovalne premije je župan presegel pristojnosti in občini povzročil škodo v skupni višini 2.219 tisoč SIT.

4.1.1.2 Izplačila članom občinskega sveta

Opravljen je bil primerjava vseh izplačil nepoklicnim funkcionarjem za obdobje 1995—1997 z zakonsko določeno zgornjo mejo izplačil. Ugotovljeno je bilo, da izplačila niso presegla dovoljene zgornje meje izplačil.

4.1.2 Izplačila delavcem občinske uprave

Izplačila delavcem občinske uprave so v glavni knjigi za leto 1997 izkazana v višini 136 mio SIT in predstavljajo 5,2% vseh izdatkov.

Preverjeni so bili obračuni in izplačila plač delavcev občinske uprave za naslednje mesece:

- april in november 1995,
- november 1996,
- november 1997,
- september 1998.

Na podlagi tega vzorca so v nadaljevanju ocenjena previsoka izplačila delavcem za leti 1997 in 1998.

V protokolu so navedena vsa za presojo pomembna dejstva. V nadaljevanju navajamo samo povzetke iz protokola.

4.1.2.1 Osnovni količniki

Župan je 31.3.1995 sprejel začasno sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi, ki je začela veljati 1.4.1995. Sistemizacija je bila večkrat dopolnjena; zadnja dopolnitev je bila 30.9.1998.

Pri preverjanju akta o sistemizaciji je bilo ugotovljeno, da je za delovno mesto svetovalca župana določen osnovni količnik, ki ni v skladu s predpisi, ki urejajo to področje.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plačo svetovalca župana za obdobje 1997—1998 povprečno letno nižji za 424 tisoč SIT, če bi občina dosledno upoštevala predpise glede višine osnovnih količnikov.

Pojasnilo župana:

Menili so, da je dopustno uporabiti višji osnovni količnik zaradi zahtevnosti nalog vodenja strokovnega področja.

4.1.2.2 Zasedba delovnih mest

Na delovnih mestih višjih upravnih delavcev za katera se v aktu o sistemizaciji zahteva visoka izobrazba (VII. stopnja), je bilo razporejenih 5 delavcev z neustrezno izobrazbo, in sicer: v obdobju 1.4.1995 do 31.12.1998 so bili razporejeni trije delavci s srednjo izobrazbo (V. stopnja) in 2 delavca z višjo izobrazbo (VI. stopnja).

Na drugih delovnih mestih v občinski upravi je razporejenih 11 delavcev z neustrezno izobrazbo.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev občinske uprave za obdobje 1997—1998 povprečno nižji za 6.650 tisoč SIT letno, če bi se delavcem plača oblikovala glede na njihovo dejansko izobrazbo.

Pojasnilo in zagotovilo župana:

Župan je pojasnil, da izhajajo ugotovljene nepravilnosti predvsem iz stanja, ki so ga leta 1995 privzeli od bivše občine.

S spremembo predpisov, ki so začeli veljati 1.11.1999, so nepravilnosti odpravili.

4.1.2.3 Dodatki

a) Dodatek za strokovno-tehnične in upravne delavce

Dodatek za strokovno-tehnične in upravne delavce, ki opravljajo naloge povezane s posebnimi napani, je občinska uprava obračunavala tako, da je upoštevala višino dodatka glede na zahtevano izobrazbo delavcev.

Delež dodatka, ki pripada posameznemu delavcu, je odvisen od njegove dejanske izobrazbe.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev za obdobje 1997—1998 povprečno nižji za 132 tisoč SIT letno, če bi se glede dodatkov predpisi dosledno upoštevali.

Mnenje odgovornih oseb:

Odgovorne osebe občinske uprave menijo, da so bili dodatki pravilno obračunani, ker je višina dodatka odvisna od zahtevnosti dela, ki ga delavec opravlja in ne od dejanske izobrazbe delavca.

Odgovor računskega sodišča:

Dodatki za strokovno tehnične in upravne delavce so določeni v Uredbi o količnikih za delovna mesta v posamezni tarifni skupini. Za vsako tarifno skupino je določena zahtevana stopnja izobrazbe. Delavec, ki nima ustrezne izobrazbe, je nepravilno razporejen, ker nima pogojev za zasedbo delovnega mesta.

Posledica nepravilne razporeditve delavcev je nezakonito, to je previsoko obračunavanje in izplačevanje dodatka za strokovno tehnične in upravne delavce.

b) Dodatek za čas pripravljenosti na domu

Na podlagi sklepa župana z dne 23.11.1995 in 12.2.1997 je bil višjim upravnim delavcem obračunan in izplačan dodatek za čas pripravljenosti na domu v višini od 10% do 35% osnovne plače, in sicer:

TABELA 6: Dodatek za čas pripravljenosti na domu

| Leto | Izplačano v tisoč SIT |
|--------|-----------------------|
| 1995 | 1.028 |
| 1996 | 3.769 |
| 1997 | 1.433 |
| 1998 | 733 |
| SKUPAJ | 6.963 |

Izplačevanje dodatka za čas pripravljenosti na domu je v nasprotju s 6. členom ZFO.

Ocenjujemo, da bi bili izdatki za plače delavcev za obdobje 1997—1998 povprečno letno nižji za 1.083⁷ tisoč SIT, če bi občina dosledno upoštevala predpise glede dodatkov.

⁷ (1.433 tisoč SIT + 733 tisoč SIT) : 2 = 1.083 tisoč SIT

4.1.2.4 Premije za življenjsko zavarovanje

V obdobju 1995—1998 je po nalogu župana občina plačevala "življenjsko zavarovanje z udeležbo na dobičku" za šest višjih upravnih delavcev. Višina plačane zavarovalne premije za to obdobje znaša 3.091 tisoč SIT.

Plačevanje premij življenjskega zavarovanja višjih upravnih delavcev iz proračunskih sredstev ni opredeljeno v nobenem predpisu.

Z odobritvijo izdatkov za zavarovalne premije višjih upravnih delavcev je župan presegel pristojnosti in občini povzročil škodo v skupni višini 3.091 tisoč SIT.

4.1.3 Zbirni pregled ugotovitev

- Funkcionarji

Na podlagi nepravilnosti, naštetih v točki 4.1.1, je sestavljen zbirni pregled nezakonitih izplačil.

TABELA 7: Pregled nezakonitih izplačil za župana in tajnika občine

| Zap. št. | Točka v poročilu | Podlaga previsokih izdatkov | v tisoč SIT | |
|----------|------------------|--------------------------------|-------------|--------|
| | | | Župan | Tajnik |
| 1 | 4.1.1.1-a | Previsoka plača v bruto znesku | 3.410 | 3.483 |
| 2 | 4.1.1.1-b | Sejnine | 499 | 816 |
| 3 | | SKUPAJ 1+2 | 3.909 | 4.299 |
| 4 | 4.1.1.1-c | Zavarovalne premije | 1.271 | 948 |
| 5 | | SKUPAJ 3+4 | 5.180 | 5.247 |

Na podlagi 26. člena Zakona o računskem sodišču je bil dne 10.11.1999 izdan sklep za izterjavo nezakonitih izplačil županu v znesku 5.180 tisoč SIT in tajniku v znesku 5.247 tisoč SIT.

Sprejeti ukrepi odgovornih in izvršitev:

Občina je terjatev do župana in tajnika občine evidentirala. Župan je oba pisno pozval k vračilu nezakonitih izplačil.

- Delavci občinske uprave

Na podlagi nepravilnosti, naštetih v točki 4.1.2, je sestavljen zbirni pregled ocenjenih previsokih izdatkov za plače delavcev občinske uprave za obdobje 1997—1998 in prikaz dejanskih nezakonitih plačil zavarovalnih premij za obdobje 1995—1998.

TABELA 8: Pregled ocenjenih previsokih izplačil delavcem občinske uprave in dejanskih nezakonitih plačil zavarovalnih premij

| Zap.št. | Točka v poročilu | Podlaga previsokih izplačil | Znesek v tisoč SIT |
|---------|------------------|--|--------------------|
| 1 | 4.1.2.1 | Nezakonito določeni količnik | 424 |
| 2 | 4.1.2.2 | Zasedba delovnih mest | 6.650 |
| 3 | 4.1.2.3-a | Dodatek za strokovno tehnične in upravne delavce | 132 |
| 4 | 4.1.2.3-b | Dodatek za čas pripravljenosti na domu | 1.083 |
| 5 | | SKUPAJ 1 DO 4 | 8.289 |
| 6 | 4.1.2.4 | Premije za življenjsko zavarovanje | 3.091 |
| 7 | | SKUPAJ 5+6 | 11.380 |

Ob doslednem upoštevanju predpisov bi lahko v obdobju 1997—1998 znašal povprečni prihranek pri izdatkih za plače delavcev 8.289 tisoč SIT letno.

Nezakonito plačane premije za življenjsko zavarovanje delavcev za obdobje 1995—1998 znašajo 3.091 tisoč SIT.

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

Zagotovilo župana:

S spremembo predpisov, ki so začeli veljati 1.11.1999, so nepravilnosti odpravili.

4.2 Izdatki za investicije

Občina je v zaključnem računu proračuna za leto 1997 izkazala 776 mio SIT izdatkov za investicije, kar je 28% vseh izvršenih izdatkov.

Preverili smo izdatke za naslednje investicije:

- izbrani vzorec investicij na področju cest,
- dom upokojencev.

Izdatki za izbrane investicije so po podatkih iz zaključnega računa za leto 1997 znašali 233 mio SIT, kar je 30% skupnih letnih investicijskih izdatkov občine.

Pri preverjanju pravilnosti izvajanja investicij na področju cest nismo ugotovili večjih nepravilnosti. Odstopanja med vrednostjo investicije v osnovni pogodbi in končno vrednostjo ter prekoračitev roka dokončanja, je župan pisno pojasnil.

4.2.1 Dom upokojencev Krško

V zaključnem računu za leto 1997 so izkazani investicijski izdatki za gradnjo Doma upokojencev Krško (v nadaljevanju dom upokojencev) v znesku 207 mio SIT, s proračunom pa so bili predvideni izdatki za ta namen v znesku 216 mio SIT.

Začetek gradnje doma upokoencev je bil 1.6.1989. Gradbeni del investicije je do 31.12.1994 izvajal GIP Pionir, p.o., Novo mesto (v nadaljevanju GIP Pionir), od druge polovice leta 1996 dalje pa Zadruga Resa, z.o.o., Krško (v nadaljevanju zadruga Resa). V vmesnem obdobju (eno leto in pol) je bilo izvajanje investicije prekinjeno. V nadaljevanju je investicija obravnavana v dveh delih, glede na dva izvajalca.

4.2.1.1 Dom upokoencev – izvajalec GIP Pionir

V poslovnih knjigah proračuna je investicija dom upokoencev izkazana po stanju na dan 1.1.1995 v znesku 530,3 mio SIT.

Občina je v letu 1996 naročila izvedeniško mnenje za investicijo dom upokoencev in revizijo stanja objekta dom upokoencev. Izvedeniško mnenje je 19.3.1997 izdelal sodni izvedenec in cenilec za gradbeno stroko, revizijo pa je v letu 1996 izvedla gospodarska družba.

V izvedeniškem mnenju je navedeno, da je občina oškodovana za 318,2 mio SIT, ovrednoteno na dan 31.12.1995, ker je do 1.1.1995 izvajalcu v naprej plačevala in priznavala določena dela, ki niso bila opravljena.

V pisni izjavi gospodarske družbe, ki je opravila revizijo, je navedena skupna revalorizirana vrednost terjatev Občine Krško do izvajalca GIP Pionir v znesku 386 mio SIT, ovrednoteno na dan 25.9.1996. Terjatev se nanaša na investicijska dela, ki so bila zaračunana "neupravičeno in v nasprotju s pogodbenimi določili".

Pristojno sodišče je 15.7.1996 začelo stečajni postopek za izvajalca GIP Pionir. Občina je vložila priglasitev terjatev do stečajnega dolžnika v znesku 386 mio SIT za investicijska dela, ki jih izvajalec ni izvršil, občina pa jih je plačala.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Dvomljive in sporne terjatve, navedene v priglasitvi stečajnemu senatu, so bile prenizko evidentirane za 246 mio SIT.
- Občina ni zmanjšala vrednosti investicije za investicijska dela, ki jih izvajalec ni opravil, občina pa jih je plačala v znesku 386 mio SIT.

Posledica nepravilnega knjigovodskega evidentiranja je, da so bila v poslovnih knjigah proračuna za leto 1996 in 1997 sredstva nepravilno izkazana.

4.2.1.2 Dom upokoencev – izvajalec zadruga Resa

V Uradnem listu RS (št. 34/96) je bil objavljen javni razpis za izbiro izvajalca gradbeno-obrtniških in izvajalskih del za dokončanje doma upokoencev. Navedena je bila orientacijska vrednost razpisanih del v višini 300 mio SIT. V 4. točki razpisa je bilo določeno, da si naročnik pridržuje pravico določiti manjši obseg del od razpisanega glede na razpoložljiva finančna sredstva.

Občina je kot najugodnejšega ponudnika izbrala zadrugo Resa. Župan je dne 25.9.1996 z izbranim izvajalcem sklenil pogodbo št. 98/96 v vrednosti 199,5 mio SIT.

K pogodbi sta bila sklenjena dva aneksa (26.2.1998 in 10.9.1998), s katerima se je vrednost del povečala za 33,4 mio SIT, tako da je vrednost celotne investicije 232,9 mio SIT.

Izvajalec je v letih 1996, 1997 in 1998 obračunal dela po trinajstih situacijah v skupnem znesku 209,6 mio SIT. Vse situacije so bile plačane. Vrednost plačanih situacij ni preseгла s pogodbo in aneksoma dogovorjene vrednosti. Izvršeni izdatki za investicijo v nobenem letu niso presegli s proračunom predvidenih izdatkov za ta namen.

Revizijsko pomembna ugotovitev je:

- Izvajalec investicije je III. začasno situacijo izstavil 28.2.1997 v znesku 54,8 mio SIT. Nadzorni organ je situacijo potrdil v višini 53,2 mio SIT in toliko je občina izvajalcu tudi plačala. Občina je evidentirala povečanje vrednosti investicije v znesku 54,8 mio SIT, kar je za 1,6 mio SIT previsoko, ker ni upoštevala, da je nadzorni organ priznal vrednost opravljenih del v nižjem znesku.

Posledica nepravilnega knjigovodskega evidentiranja situacije je, da so bila sredstva občine v poslovnih knjigah za leto 1997 previsoko izkazana za 1,6 mio SIT.

Zaključek:

Občinska uprava je sporne terjatve do stečajnega dolžnika izkazala za 246 mio SIT prenizko. Ni evidentirala zmanjšanja vrednosti investicije Dom upokojencev Krško v znesku 386 mio SIT za dela, ki so bila plačana, vendar niso bila opravljena. Vrednost investicije po III. začasni situaciji je izkazala za 1,6 mio SIT previsoko.

Vrednost investicije je previsoko izkazana v bilanci stanja na dan 31.12.1997 za 387,6 mio SIT, kar predstavlja 4,8% bilančne vsote⁸. Sporne terjatve do izvajalca investicije pa so izkazane prenizko za 246 mio SIT.

Sprejeti ukrepi odgovornih in izvršitev:

Po opozorilu revizorke je občinska uprava dne 3.3.1999 evidentirala potrebne knjižne popravke in tako odpravila nepravilnosti pri izkazovanju vrednosti investicije in spornih terjatev.

4.3 Izdatki za delovanje političnih strank

Izdatki za delovanje političnih strank so v zaključnem računu proračuna za leto 1997 izkazani v višini 8,9 mio SIT, kar je 0,3% vseh izvršenih izdatkov.

Preveritev smo opravili za obdobje 1995—1998.

⁸ $(387,6 \text{ mio SIT} : 8.151 \text{ mio SIT}) \times 100 = 4,8 \%$

4.3.1 Pravna podlaga

Z vsakoletnim proračunom je imela občina določen skupen obseg sredstev za politične stranke. V letih 1995—1997 so bili podlaga izdatkom za posamezno politično stranko merila, ki jih je v letu 1995 določil župan. Občina ni imela predpisa, ki bi dajal županu pristojnost za določanje navedenih meril. Občinski svet je sprejel sklep o načinu financiranja političnih strank v letu 1998.

Občine lahko financirajo politične stranke v skladu z ZPolS (26. člen ZPolS). Obseg in način financiranja lahko določi pristojni organ občine, to pa je občinski svet. Župan je nepristojen organ.

4.3.2 Višina izdatkov

Občine **lahko** financirajo politične stranke mesečno **največ** 30 SIT za vsak dobljeni glas na volitvah za občinski svet oziroma župana (26. člen ZPolS). Za posamezno leto smo primerjali možne izdatke⁹ z dejanskimi in ugotovili previsoke izdatke za naslednje politične stranke:

TABELA 9: Nezakonita izplačila političnim strankam

| Stranka | v SIT | |
|-------------------------|-----------|--|
| | 1995—1998 | |
| LDS | 3.079.731 | |
| ZLSD | 1.953.842 | |
| SLS | 1.266.093 | |
| SDS | 443.162 | |
| DS in SND ¹⁰ | 103.129 | |
| SKUPAJ | 6.845.957 | |

Petim političnim strankam je bilo nakazano skupno za 6.846 tisoč več, kot bi lahko bilo glede na zakonska določila.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko je odredil izdatke za delovanje političnih strank v obdobju 1995—1997 na podlagi meril, ki jih je določil sam. Nezakonita, previsoka izplačila za obdobje 1995—1998 znašajo najmanj 6.846 tisoč SIT in jih je občina dolžna poračunati in s tem odpraviti povzročeno škodo.

⁹ Pri izračunu možnih izdatkov smo upoštevali revalorizacijo dovoljenega zneska za vsak dobljeni glas.

¹⁰ DS in SND sta prikazani skupaj, ker sta na volitvah nastopili s skupno strankarsko listo.

5 Sredstva in viri sredstev

5.1 Redni letni popis po stanju 31.12.1997

Župan je izdal Pravilnik o popisu sredstev ter obveznosti do virov sredstev (v nadaljevanju pravilnik o popisu). V 15. členu je določeno, da župan odloča o odpisu terjatev in obveznosti, dotrajanih in neuporabnih sredstev ter drugih materialnih vrednosti.

Statut Občine Krško v 35. členu pooblašča župana za odločanje o pridobitvi in odtujitvi premičnin in nepremičnin, katerih posamična ali skupna vrednost ne presega 0,5% proračunskih sredstev za tekoče leto oziroma eno dvanajstino te vrednosti na en mesec.

Za popis sredstev in virov sredstev po stanju 31.12.1997 je župan imenoval štiri komisije. Vsaka komisija je za svoje področje sestavila zapisnik.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- Župan je presegel pristojnosti s tem, ko v pravilniku o popisu ni upošteval v statutu opredeljene omejitve pri odločanju o odpisu sredstev. Posledic te napake nismo ugotovili. Z namenom, da bi nepravilnosti v naprej preprečili, priporočamo uskladitev pravilnika o inventuri z določili statuta.
- Zbirno poročilo za celoten popis sredstev in virov sredstev ni bilo izdelano. Posledica tega je, da je otežena obravnava poročil večih komisij, kot tudi odločanje in knjigovodsko evidentiranje. Občini priporočamo, da dopolni pravilnik o inventuri z določbo, da osrednja inventurna komisija koordinira delo inventurnih komisij in sestavi skupno poročilo o inventuri.

Zaključek:

Župan je presegel pristojnosti s tem, ko v pravilniku o popisu ni upošteval omejitve pri odločanju o odpisu sredstev.

5.2 Dolgoročna sredstva

Vrednost dolgoročnih sredstev, izkazanih v bilanci stanja na dan 31.12.1997 je v primerjavi z letom 1996 bistveno večja. Najbolj je povečana vrednost zemljišč – za 1,2 mio SIT (indeks povečanja je 1420) in “drugih gradbenih objektov – za 4,1 mio SIT (indeks povečanja je 489).

Razlogi za povečanje premoženja so predvsem naslednji:

- Infrastrukturalni objekti in naprave, namenjene izvajanju gospodarskih javnih služb, so v skladu s 76. členom Zakona o gospodarskih javnih službah, postali last občine. Občina je njihovo vrednost evidentirala v poslovnih knjigah za leto 1997.
- Zaradi potrebe po celovitem pregledu nad svojim premoženjem, je občina v letu 1996 začela razvijati “projekt vzpostavitve geoinformacijskega centra Občine

Krško” (v nadaljevanju GIC). Ob sodelovanju cenilcev ustreznih strok je popisala in ovrednotila občinske nepremičnine. Poročilo o pregledu in vrednotenju občinskega premoženja s predlogom načina gospodarjenja (v nadaljevanju poročilo o oceni premoženja GIC) je 24.11.1997 obravnaval občinski svet in sprejel sklep, da se ugotovljena vrednost premoženja vključi v premoženjsko bilanco občine.

5.2.1 Evidentiranje ocenjenega premoženja

Pri primerjavi vrednosti, navedenih v poročilu o oceni premoženja GIC in knjigovodsko evidenco za leto 1997 za zemljišča in “druge gradbene objekte”, so bila ugotovljena odstopanja.

Revizijsko pomembne ugotovitve so:

- Zemljišča – organ so v poslovnih knjigah in bilanci stanja na dan 31.12.1997 prenizko izkazana za 126,6 mio SIT, ker ni bila upoštevana vrednost, navedena v poročilu o oceni premoženja GIC.
- Objekt blok B-5 je bil v letu 1997 evidentiran le delno, le dva poslovna prostora. Tretji poslovni prostor v vrednosti 5,1 mio SIT in funkcionalno zemljišče v vrednosti 1,7 mio SIT je občinska uprava evidentirala šele v letu 1998, ko je ugotovila, da se evidentirana vrednost iz leta 1997 nanaša le na dva poslovna prostora.
- Občinska stavba in stavba davčne uprave sta bili v poslovnih knjigah za leto 1997 in bilanci stanja na dan 31.12.1997 prenizko izkazani za 267,8 mio SIT, ker ni bila upoštevana vrednost, navedena v poročilu o oceni premoženja GIC.

Zaključek:

V poslovnih knjigah za leto 1997 in bilanci stanja na dan 31.12.1997 je premoženje občine prenizko izkazano za 401,2 mio SIT, kar predstavlja 4,9% bilančne vsote¹¹, ker občinska uprava ni upoštevala vrednosti, navedenih v poročilu o oceni premoženja GIC.

Priporočilo:

Občini priporočamo, da preveri izvršitev sklepa občinskega sveta z dne 24.11.1997 o evidentiranju premoženja v skladu s poročilom o oceni premoženja GIC tudi za del dolgoročnih sredstev, ki niso bila revidirana.

Pojasnilo odgovornih:

Občinska uprava meni, da je prišlo do nepopolnega evidentiranja premoženja zato, ker v letu 1997 do datuma sprejema sklepa občinskega sveta ni bilo ovrednoteno vse premoženje. Cenitev premoženja in dopolnjevanje evidenc se je nadaljevalo še v letu 1998. Pri tem razmejitev med evidentirano in neevidentirano ocenjeno vrednostjo ni bila dovolj natančna.

¹¹ (401,2 mio SIT : 8.151 mio SIT) x 100 = 4,9 %

5.2.2 Proizvodno-skladiščni objekt

Merx, Blagovni center Celje, d. o. o., v likvidaciji je 29.5.1996 vložil pri pristojnem sodišču tožbo zoper Občino Krško zaradi neporavnanih obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe o odplačnem prenosu pravice uporabe na nepremičninah družbene lastnine v Krškem.

Pravdni stranki sta na obravnavi 11.6.1998 sklenili sodno poravnavo, v kateri je določeno, da:

- plača Občina Krško tožeči stranki 1 mio DEM (94 mio SIT) v štirih kvartalnih obrokih do 31.12.1999;
- vrne tožeča stranka občini proizvodno-skladiščni objekt v Vrbini.

Revizijsko pomembni ugotovitvi sta:

- V poslovnih knjigah za leto 1998 je proizvodno-skladiščni objekt evidentiran kot investicija v znesku 49,7 mio SIT (konto 014 – tekoče investicije), obveznost občine, ki izhaja iz sodne poravnave v znesku 94 mio SIT, pa ni evidentirana.

Občinska uprava ni upoštevala določil ZR, ker na podlagi verodostojnih listin v svojih poslovnih knjigah obveznosti ni izkazala, objekt pa je evidentirala nepravilno.

- Proizvodno skladiščni objekt uporablja najemnik, s katerim občinska uprava ni uredila najemnega odnosa. Šele med revizijo, dne 3.2.1999, je poslala uporabniku objekta v podpis pogodbo, v kateri zahteva plačilo najemnine od 1.7.1998 dalje v višini 403 tisoč SIT mesečno. Do zaključka revizije na sedežu občine občinska uprava z najemnikom še ni dosegla soglasja glede najemnine.

Občinska uprava s premoženjem ni ravnala gospodarno, ker je dovolila uporabo objekta brez plačevanja najemnine.

Zaključek:

Občina je kršila veljavni predpis, ker v poslovnih knjigah za leto 1998 ni izkazala obveznosti na podlagi sklenjene sodne poravnave v znesku 94 mio SIT.

S premoženjem občina ni ravnala gospodarno, ker ni zagotovila prejemkov od najemnine za proizvodno skladiščni objekt v ocenjeni vrednosti 2,5 mio SIT letno¹².

Sprejeti ukrepi in pojasnilo odgovornih:

Občinska uprava je med revizijo evidentirala obveznosti na podlagi sklenjene sodne poravnave. Gradbeni objekt je evidentirala kot investicijo, ker zanj ni imela uporabnega dovoljenja in ker ni bil vpisan v zemljiški knjigi.

Občina je z najemnikom proizvodno skladiščnega objekta uredila najemniško razmerje v letu 1999. Za čas od 1.7.1998 do 30.9.1999 je najemnik plačal najemnino v znesku 3,1 mio SIT, v septembru 1999 pa je objekt kupil.

¹² 3,1 mio SIT : 15 = 0,21 mio SIT x 12 = 2,5 mio SIT
3,1 mio SIT je plačana najemnina za 15 mesecev.

5.3 Sredstva rezerv

Revidirano je bilo oblikovanje in izločanje sredstev rezerv za obdobje 1995—1997 ter poraba sredstev rezerv za leto 1997 (izplačila, ki posamično presegajo 2 mio SIT).

Revizijsko pomembna ugotovitev je:

- Občina je za leto 1996 prenizko oblikovala (izračunala) rezerve za 6,2 mio SIT, za leto 1997 pa za 0,5 mio SIT.

V 11. členu ZFO je določeno, da je občina dolžna izločiti v rezerve vsako leto najmanj 0,5% doseženih prejemkov iz bilance prejemkov in izdatkov.

Zaključek:

Za leto 1996 in 1997 občina ni oblikovala sredstev rezerv v skladu z določili ZFO. Izdatki so bili zaradi prenizkega oblikovanja sredstev rezerv prenizko izkazani za 6,7 mio SIT.

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

mag. Ana Praprotnik,
članica računskega sodišča

VROČITI:

1. Občini Krško
Cesta krških žrtev 14,
8270 Krško
2. Arhivu, tu

DODATEK

Razlaga nekaterih uporabljenih pojmov

Proračun

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

Nowotny¹³ izpostavlja štiri funkcije proračuna države:

- politično,
- organizacijsko,
- finančno - ekonomsko,
- kontrolno.

Za proračun občine lahko opredelimo, da ima naslednje funkcije:

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

Temeljni računovodski pojmi

Za razumevanje vsebine računovodskih poročil morajo uporabniki poznati temeljne računovodske pojme, ki jih je smiselno predstaviti v naslednjih pojmovnih parih:

- vplačila/izplačila,
- prejemki/izdatki,
- prihodki/odhodki,
- stroški/učinki.

Poznati je treba medsebojni odnos posameznih pojmov in zakaj te pojmovne pare sploh razlikujemo.¹⁴ Prva dva pojmovna para, ki jih računovodstvo spremlja, imata finančni značaj in predstavljata podatkovno podlago za ohranjanje plačilne sposobnosti.

Boj za obstoj podjetij na trgu je zahteval podatke in informacije, s pomočjo katerih je mogoče presojati in izboljševati poslovanje. Računovodstvo je zato uvedlo druga dva pojmovna para, ki omogočata ekonomsko gledanje na poslovanje. V javnem računovodstvu se uvajata z veliko zamudo. Šele močno zaostrene družbeno-ekonomske razmere jasno terjajo razumno poslovanje tudi v javnem sektorju. Lahko rečemo, da se javno računovodstvo zgleduje po računovodstvu zasebnega sektorja.¹⁵

¹³ Nowotny Ewald: Der öffentliche Sektor. Berlin: Springer-Verlag, 1990, str.113.

¹⁴ Opredelitev posamičnih pojmov je rezultat potrebe, da se z njimi prepozna in označi funkcionalna in/ali vsebinska razlika.

¹⁵ Računovodstvo države in lokalnih skupnosti ter drugih oseb javnega prava, ki se financirajo posredno iz dajatev, se običajno označuje kot javno računovodstvo (öffentliche Rechnungswesen, public sector accounting), da se loči od računovodstva oseb zasebnega prava, ki se financirajo neposredno s prodajo blaga in storitev na trgu.

- Vplačila/izplačila

Prvi pojem, ki ga računovodstvo pozna, je brez dvoma vplačilo in izplačilo. Pri tem je očitno, da denar menja lastnika. Če se razpoložljivo stanje denarja poveča, pomeni to vplačilo, če se zmanjša, gre za izplačilo. Ali je znesek prejet v gotovini na blagajni ali nakazan na račun pri banki, ni pomembno. Vplačila so neposredno povečanje stanja denarnih sredstev in izplačila neposredno zmanjšanje stanja denarnih sredstev. Za obvladovanje plačilne sposobnosti je pomembno načrtovanje vplačil in izplačil denarja. Izkaz vplačil in izplačil za preteklo obdobje pa služi prikazu trenutne plačilne sposobnosti.¹⁶

- Prejemki/izdatki

V domači računovodski literaturi in po Slovenskih računovodskih standardih so prejemki sopomenka za vplačila v obračunskem obdobju in izdatki sopomenka za izplačila v obračunskem obdobju. Enako je tudi v zasnovi sodobnega računovodstva nemških občin.

- Prihodki/odhodki

Ekonomsko gledanje na poslovanje je od računovodstva terjalo, da za ugotavljanje uspeha poslovanja v obdobju oblikuje nov pojmovni par: prihodki in odhodki.

Splošno znano je, da je ugotavljanje vrednostno izraženega poslovnega izida (uspeha poslovanja) nujno in smiselno za zasebna podjetja. Ta pridobivajo prihodke s prodajo blaga in storitev (učinkov) na trgu. Potrebo po letnem računovodskem izkazu uspeha za državo in lokalno skupnost se v teoriji utemeljuje s potrebo po preveritvi, ali je bilo spoštovano pravilo o medgeneracijski pravičnosti in v proračunskem letu ni prišlo do zmanjšanja čistega premoženja. Lüder¹⁷ ga utemeljuje s t.i. zamisljivo o neto porabi prvin. Poraba prvin v obračunskem letu (odhodki) povzroča zmanjšanje sredstev in s tem zmanjšanje razpoložljivega potenciala za zadovoljevanje skupnih potreb, zato mora biti v istem obračunskem obdobju nadomeščena s pridobljenimi dajatvami (prihodki), ki pomenijo povečanje sredstev in s tem ohranjanje razpoložljivega potenciala za zadovoljevanje skupnih potreb.

Primarno je razlikovanje prihodkov in odhodkov na redne in izredne. Redni so za poslovni proces tipični, izredni pa tisti, ki bodisi ne sodijo v obdobje in so glede višine sporni, bodisi se pojavljajo zgolj kot izjema.

Razlikovanje po vrsti porabljenih sredstev ali po vrsti nastalih učinkov je pomembno za razumevanje pojmovnega para stroškov in učinkov.

- Stroški/učinki

Z zgodovinskega vidika je računovodski par - stroški in učinki - najmlajši.¹⁸ Uveden je bil za notranje potrebe spremljanja in proučevanja poslovanja, da bi izboljšali gospodarnost.

Stroški so cenovno izraženi potroški prvin poslovnega procesa, in sicer delovnih sredstev, predmetov dela, delovne sile in storitev pri proučevanem poslovanju. Učinki so zaželeni, pričakovane posledice poslovanja (dela).

¹⁶ SRS 27 opredeljuje ta računovodski izkaz kot izkaz denarnih tokov.

¹⁷ Lüder Klaus: Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens. Stuttgart: Schriftenreihe des Innenministerium Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, 1996, str. 33

¹⁸ Stroškovno računovodstvo, ki se v računovodstvu zasebnega sektorja označuje kot notranje računovodstvo, je v računovodstvu javnega sektorja tudi pomemben mehanizem zunanjega nadziranja.

Za spremljanje in proučevanje poslovanja je nujno poznavanje načrtovanih in uresničenih:

- stroškov po vrstah,
- stroškov po stroškovnih mestih,
- stroškov po stroškovnih nosilcih (poslovnih učinkih).

Lokalne skupnosti imajo pri izvajanju svojih nalog monopolen položaj, zato manjka zunanja prisila trga za gospodarno poslovanje. Vedno večje potrebe po storitvah in zahteve po ohranjanju ali zmanjševanju dajatev zahtevajo tudi od lokalnih skupnosti "poslovnost". Podatki in informacije o stroških, povezanih z učinki, so podlaga za "oblikovanje cen" storitev lokalnih skupnosti. S spremljanjem stroškov po stroškovnih mestih je omogočeno ugotavljanje odgovornosti za nastale stroške oziroma zavedanje o povzročanju stroškov. Spremljanje stroškov po poslovnih učinkih pa omogoča primerjavo gospodarnosti poslovanja (varčnosti in učinkovitosti) med posameznimi lokalnimi skupnostmi, pa tudi primerjavo z zasebnimi ponudniki enakih ali podobnih storitev. Stroške in učinke je mogoče primerjati med primerljivimi organizacijskimi enotami, med primerljivimi postopki dela in primerljivimi obračunskimi obdobji. Na podlagi sistema kazalnikov je mogoča primerjava med učinki. S primerjanjem posameznih lokalnih skupnosti med seboj je mogoča presoja ugodnosti poslovanja posamezne. Rezultati takšne presoje so lahko spodbuda za iskanje zamisli o možnih izboljšavah.