

Munera

Munera, računovodenje, poslovno svetovanje d.o.o.
Križevci 3, 9242 Križevci pri Ljutomeru
tel.: 02/582-15-91, mobil: 031/264-575, e-mail: office@munera.si

POROČILO

O NOTRANJEM REVIDIRANJU POSLOVANJA OBČINE

ZAGORJE OB SAVI

ZA LETO 2011

Datum: 4.8.2012

Brigita Frlin Novak

Državna notranja revizorka

1. UVOD

Na podlagi naročila Občine Zagorje ob Savi je družba Munera d.o.o. Križevci pri Ljutomeru opravila notranje revidiranje poslovanja občine za poslovno leto 2011. Obveznost notranjega revidiranja občin je določena v 101. členu Zakona o javnih financah, v Pravilniku o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ in v Usmeritvah za državno notranje revidiranje. Revidiranje je opravljeno v skladu s kodeksom poklicne etike notranjih revizorjev, s strokovnimi načeli notranjega revidiranja, s standardi notranjega revidiranja, z revizijskimi standardi INTOSAI, s smernicami za standarde notranje kontrole INTOSAI in z mednarodnimi standardi revidiranja.

Notranje revidiranje zajema neodvisno in nepristransko preverjanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja. Namen notranjega revidiranja je v preveritvi zanesljivosti in neoporečnosti računovodskih poročil, preveritvi pravilnosti izvrševanja finančnega načrta, skladnosti z usmeritvami, načrti ter zakonskimi in drugimi predpisi, v vrednotenju notranjih kontrol zaradi varovanja premoženja in doseganju smotrne uporabe virov.

Obvezne naloge revizije zaključnega računa so:

- preverjanje upoštevanja proračuna
- preverjanje posameznih izkazanih zneskov z vidika vsebinske in računске pravilnosti, predpisane dokumentiranosti ter razvrstitve
- preverjanje pravilnosti upoštevanja zakonov in drugih predpisov pri pridobivanju prejemkov, izvrševanju izdatkov, upravljanju s premoženjem, zadolževanju
- preverjanje popolnosti in pravilnosti prilog k zaključnemu računu.

Revizijski postopki so obsegali splošne metode in tehnike, in sicer pridobivanje, pregledovanje, analiziranje, analitično preiskovanje podatkov, revizijske intervjuje, presojo podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Poročilo vsebuje cilje, področje in rezultate revidiranja ter priporočila za odpravo ugotovljenih slabosti.

Revizija je bila opravljena v obsegu oz. na primerih, navedenih v točki 3 poročila. Pri tem obstaja tveganje, da pomemben napačen prikaz ostane neodkrit, vendar menimo, da je opravljeno revidiranje dobra podlaga za mnenje, pomembne ugotovitve in priporočila v zvezi z zaključnim računom proračuna.

Notranje revidiranje poslovanja Občine Zagorje ob Savi za poslovno leto 2011 je opravila državna notranja revizorka Brigita Frlin Novak v obdobju od 8.5.2012 do 3.7.2012.

Občina k osnutku revizijskega poročila, ki je bil izdan dne 3.7.2012, ni imela pripomb.

2. PREDSTAVITEV OBČINE

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev na dan 1.1.2011 (Statistični letopis 2011)	17.044
Statut:	Ur. list RS, št. 98/09 (UPB, sprejet dne 5.11.2009)
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	25 članov
• nadzorni odbor	5 članov
• občinska uprava	29 zasedenih delovnih mest na dan 31.12.2011

Župan Občine Zagorje ob Savi je Matjaž Švagan.

Na območju občine je bilo v letu 2011 ustanovljenih 13 krajevnih skupnosti, ki imajo status pravnih oseb. Naloge, organizacija, delovanje in financiranje krajevnih skupnosti so določeni s statutom in odlokom občine.

V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave občine Zagorje ob Savi (Ur. list RS, št. 43/04, 109/05, 53/11) so v občinski upravi organizirane naslednje notranje organizacijske enote:

- oddelek za splošne zadeve
- oddelek za gospodarske javne službe
- oddelek za okolje in prostor
- oddelek za družbene dejavnosti in gospodarstvo
- oddelek za javne finance.

3. UGOTOVITVE

3.1. INFORMACIJE O SPREJETEM IN REALIZIRANEM PRORAČUNU ZA LETO 2011

Odlok o proračunu Občine Zagorje ob Savi za leto 2011 je sprejel Občinski svet dne 28.2.2011 (Ur. list RS, št. 14/11 z dne 4.3.2011).

Dne 3.10.2011 je Občinski svet Občine Zagorje ob Savi sprejel Odlok o 1. rebalansu proračuna Občine Zagorje ob Savi za leto 2011 (Ur. list RS, št. 80/11 z dne 11.10.2011).

Odlok o sprejetju zaključnega računa proračuna Občine Zagorje ob Savi za leto 2011 je sprejel Občinski svet dne 12.4.2012 (Ur. list RS, št. 30/12 z dne 26.4.2012).

V preglednicah so navedeni podatki bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja iz veljavnega proračuna ter podatki iz zaključnega računa.

Tabela 2: Prejemki in izdatki veljavnega in realiziranega proračuna občine za leto 2011 (v EUR)

	Veljavni proračun*	Zaključni račun
Bilanca prihodkov in odhodkov		
<i>I. Skupaj prihodki</i>	<i>15.529.846</i>	<i>15.307.417</i>
Davčni prihodki	11.268.522	11.191.454
Nedavčni prihodki	1.086.159	1.056.156
Kapitalski prihodki	286.370	223.048
Prejete donacije	3.432	925
Transforni prihodki	2.459.979	2.606.676
Prejeta sredstva iz Evropske unije	425.384	229.159
<i>II. Skupaj odhodki</i>	<i>17.385.372</i>	<i>14.225.645</i>
Tekoči odhodki	4.512.674	4.191.945
Tekoči transferi	6.631.630	6.580.139
Investicijski odhodki	5.823.622	3.143.840
Investicijski transferi	417.446	309.722
<i>III. Presežek prihodkov nad odhodki (I.-II.)</i>	<i>-1.855.526</i>	<i>1.081.772</i>
Račun finančnih terjatev in naložb		
IV. Prejeta vračila danih posojil	19.000	19.293
V. Dana posojila in povečanje kap. deležev	0	0
<i>VI. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (IV. - V.)</i>	<i>19.000</i>	<i>19.293</i>
Račun financiranja		
VII. Zadolževanje	500.000	0
VIII. Odplačila dolga	301.000	300.376
<i>IX. Povečanje sredstev na računih (I.+IV.+VII.-II.-V.-VIII.)</i>	<i>-1.637.526</i>	<i>800.689</i>
<i>X. Neto zadolževanje (VII. - VIII.)</i>	<i>199.000</i>	<i>-300.376</i>
<i>XI. Neto financiranje (VI.+VII.-VIII.-IX.=-III.)</i>	<i>1.855.526</i>	<i>-1.081.772</i>
<i>XII. Stanje sredstev na računih na dan 31.12. preteklega leta</i>	<i>1.637.526</i>	<i>1.637.526</i>

*veljavni proračun je zadnji sprejeti proračun oziroma prvi rebalans s spremembami na podlagi opravljenih preračunov

V bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2011 so bili realizirani prihodki za 222.429 EUR (1,4 %) nižji od prihodkov, načrtovanih z veljavnim proračunom.

Realizirani odhodki so bili nižji za 3.159.727 EUR (18,2 %) od odhodkov, načrtovanih z veljavnim proračunom.

Največje odstopanje na strani prihodkov je nastalo na področju transfernih prihodkov (manjša prejeta sredstva od drugih evropskih institucij za sofinanciranje projekta Remining Lowex – prenos v naslednje leto).

Največje odstopanje na strani odhodkov je nastalo na področju investicijskih odhodkov (Cankarjev trg, Vrtec Smrkci, investicije na področju zbiranja in ravnanja z odpadki, ravnanja z odpadno vodo in vodovodov).

Občina je razloge za odstopanja pojasnila v poslovnem poročilu.

3.2. SESTAVA IN OBRAZLOŽITVE PRORAČUNA, POLLETNEGA POROČILA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA

Proračun je v skladu z Zakonom o javnih financah (v nadaljevanju ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela, načrta razvojnih programov ter obrazložitev. Splošni del proračuna se v skladu z ZJF, Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov sestavi po ekonomski, funkcionalni in programski klasifikaciji.

V ZJF je določeno, da mora župan občinskemu svetu poročati o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta. Navedena je vsebina poročanja.

Struktura in vsebina zaključnega računa je določena v ZJF, podrobneje pa v Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

V postopku revidiranja smo preverjali, ali je občina pripravila proračun, polletno poročilo in letno poročilo v skladu z zakoni in predpisi ministrstva za finance.

Občina je v okviru proračuna in rebalansa proračuna sprejela naslednje dokumente:

- načrt razvojnih programov za obdobje 2011 - 2014
- letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem
- letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja
- kadrovski načrt za leti 2011 in 2012.

V proračun so integrirane tudi vse krajevne skupnosti.

Glavno knjigo občina vodi s pomočjo računalniškega programa podjetja Grad. Program omogoča izpisovanje proračuna po institucionalni, programski, ekonomski in funkcionalni klasifikaciji.

Občina ima v institucionalni in programski klasifikaciji opredeljene naslednje neposredne proračunske uporabnike:

- Občinski svet
- Nadzorni odbor
- Župan
- Občinska uprava - Oddelek za splošne zadeve
- Občinska uprava - Oddelek za javne finance
- Občinska uprava - Oddelek za družbene dejavnosti in gospodarstvo
- Občinska uprava - Oddelek za gospodarske javne službe
- Občinska uprava - Oddelek za okolje in prostor
- Krajevne skupnosti (vsaka zase).

Zaključni račun za leto 2011 sestavljajo razen splošnega in posebnega dela proračuna še:

- realizacija načrta razvojnih programov za leto 2011 z obrazložitvami
- obrazložitve zaključnega računa, bilance stanja in poročilo o upravljanju likvidnosti sistema.

Proračun za leto 2011 je bil sprejet po sistemu ciljnega načrtovanja po podprogramih programske klasifikacije, enako tudi zaključni račun. Po posameznih podprogramih so navedeni cilji, ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi projekti ter razlogi v primerih neuspešne izvedbe cilje.

Pri sestavi in obrazložitvah proračuna, polletnega poročila in zaključnega računa proračuna nismo ugotovili nepravilnosti.

3.3. IZVRŠEVANJE PRORAČUNA IN PRERAZPOREJANJE PRORAČUNSKIH SREDSTEV

V skladu s 5. členom odloka o proračunu za leto 2011 je župan pooblaščen za prerazporeditev pravic porabe med proračunskimi postavkami pri posameznem neposrednem proračunskem uporabniku (na predlog predlagatelja finančnega načrta). Skupno povečanje oz. zmanjšanje ne sme presegati 30 % obsega področja proračunske porabe neposrednega proračunskega uporabnika.

O prerazporeditvah pravic porabe med proračunskimi postavkami znotraj posamezne krajevne skupnosti odloča predsednik sveta krajevne skupnosti, v kolikor skupno povečanje oziroma zmanjšanje proračunske postavke ne presega 3.000 EUR.

Preveritev pravilnosti prerazporejanja smo opravili na vzorcu opravljenih prerazporeditev.

Nepravilnosti nismo ugotovili.

Izpostaviti pa moramo, da ima občina zelo veliko prerazporeditev pravic porabe. Prerazporeditve, opravljene od sprejetja proračuna do prvega rebalansa, so bile vključene in potrjene s sprejemom prvega rebalansa proračuna za leto 2011. V obdobju od prvega rebalansa do 31.12.2011 je bilo opravljenih za 200.004 EUR prerazporeditev znotraj

posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov. Prerazporeditve v višini 62.826 EUR so vplivale na obseg pravic porabe posameznih področij proračuna.

Veliko število prerazporeditev pomeni tudi veliko vložnega dela s strani skrbnikov posameznih postavk. Predlagatelji finančnega načrta (skrbniki postavk) morajo skrbeti, da pravočasno pripravijo predloge za prerazporeditev sredstev, pri čemer pri takšnem številu in količini prerazporeditev obstaja tveganje nastanka nepravočasno podanih predlogov županu oziroma drugih napak. Prerazporeditev mora namreč biti opravljena pred prevzemom obveznosti.

Občini priporočamo, da svoj proračun načrtuje čim bolj natančno in premišljeno.

3.4. PREVZEMANJE OBVEZNOSTI V BREME TEKOČEGA LETA IN PRIHODNIJH LET

V skladu s 7. členom Zakona o javnih financah se smejo sredstva proračuna uporabljati za namene, ki so določeni v odloku o proračunu. Uporabniki proračunskih sredstev ne smejo prevzemati na račun občinskega proračuna obveznosti, ki bi presegle zneske, določene z zakonom o javnih financah in občinskim proračunom.

Občina ima opredeljen dovoljen obseg obveznosti, ki jih lahko prevzema v breme proračuna prihodnjih let, v 6. členu odloka o proračunu:

- za investicijske odhodke in investicijske transfere največ 70 % pravic porabe, in sicer 60 % v letu 2011 in 10 % v ostalih prihodnjih letih
- za tekoče odhodke in tekoče transfere največ 25 % pravic porabe

Ugotovili smo, da občina v breme tekočega leta ni prevzela višjih obveznosti, kot so dovoljevale sprejete proračunske postavke. Občina na dan 31.12.2011 ni izkazovala zapadlih neporavnanih obveznosti.

Občina v breme prihodnjih let ni prevzela višjih obveznosti, kot to dovoljuje odlok o proračunu oziroma z zakonom določeni proračunski predpisi.

3.5. PORABA IN PRENOS NAMENSKIH SREDSTEV V PRORAČUN PRIHODNJEGA LETA

Sestavni del obrazložitve zaključnega računa je tudi poročilo o porabi namenskih sredstev. Občina je na dan 31.12.2011 izkazala stanje neporabljenih namensko prejetih sredstev v znesku 1.854.509 EUR. Največji znesek neporabljenih namensko prejetih sredstev se nanaša na takso za obremenjevanje okolja (voda, odpadki). Obveznosti iz naslova namensko pridobljenih sredstev je občina vključila v proračun za leto 2012, zagotovila pa je tudi, da so bila sredstva na dan 31.12.2011 razpoložljiva na računu občinskega proračuna (vezana sredstva v obliki bančnega depozita). Stanje sredstev na računu na dan 31.12.2011 je bilo 2.440.590 EUR.

3.6. OBLIKOVANJE IN PORABA TEKOČE PRORAČUNSKE REZERVE

V 8. členu rebalansa odloka o proračunu je občina oblikovala splošno proračunsko rezervacijo v višini 41.960 EUR. Rezervacija je bila oblikovana za nepredvidene namene in za namene, v katerih niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu. O uporabi rezervacije odloča župan.

Na osnovi sklepov župana je bila splošna proračunska rezervacija uporabljena v višini 39.485 EUR.

Nepravilnosti pri oblikovanju in porabi splošne proračunske rezervacije niso ugotovljene.

3.7. OBLIKOVANJE IN PORABA REZERV

Občina je v skladu z 9. členom rebalansa odloka o proračunu v proračunu za leto 2011 oblikovala proračunsko rezervo v višini 195.000 EUR. O uporabi proračunske rezerve za namene iz 49. člena ZJF in 9. člena odloka o proračunu do višine 20.000 EUR odloča župan, v primerih uporabe sredstev, ki presegajo navedeni znesek, pa odloča občinski svet.

V rezervnem skladu občine na dan 1.1.2011 ni bilo sredstev. V letu 2011 so bila sredstva rezerv oblikovana v višini 195.000 EUR.

Rezerve so bile v letu 2011 uporabljene v višini 155.589 EUR za saniranje posledic naravnih in ekoloških nesreč (plazovi, poplave, prevozi pitne vode).

V dveh primerih (sanacija plazu Ule in plazu pri ribniku v Zagorju) je vrednost presegala 20.000 EUR. Občinski svet je v teh dveh primerih s sklepom podal pooblastilo županu za vodenje potrebnih aktivnosti v okviru razpoložljivih finančnih sredstev proračunske postavke »Sanacija plazov in objektov«.

Na dan 31.12.2011 je bilo izkazano stanje rezerv v višini 39.411 EUR.

Oblikovanje in poraba rezerv je bilo skladno s predpisi.

3.8. PODLAGE ZA VODENJE POSLOVNIH KNJIG, VZPOSTAVITEV IN DELOVANJE NOTRANJIH KONTROL

Občina je neposredni uporabnik proračuna in je po Zakonu o računovodstvu in v skladu s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava razvrščena med druge uporabnike enotnega kontnega načrta.

Občina uporablja pravilnik o računovodstvu, ki ureja organizacijo računovodstva in način vodenja poslovnih knjig, način sestavljanja knjigovodskih listin, vrste knjigovodskih listin, odgovornosti za sestavo, gibanje in kontrolo knjigovodskih listin ter njihovo hranjenje v smislu zahtev 4. člena Zakona o računovodstvu, kakor tudi naloge in organizacijo računovodstva in odgovornosti pooblaščenih oseb v smislu 52. člena Zakona o računovodstvu.

V pravilniku je urejeno tudi ravnanje pri popisih sredstev in obveznosti do virov sredstev ter finančno poslovanje.

Občina ima v posebnem aktu opredeljena pravila o gibanju knjigovodskih listin, v katerem je opisan krogotok listin in glede na naravo stroškov opredeljeni postopki, odgovornosti, pooblastila in zadolžitve posameznih oseb pri količinski in vrednostni kontroli notranjih in zunanjih knjigovodskih listin. Po posameznih proračunskih področjih so določeni skrbniki postavk.

Poslovanje občine je evidentirano v knjigovodskih evidencah (glavni knjigi, dnevniku in pomožnih knjigah). Poslovne knjige občina vodi s pomočjo računalniškega programa, ki omogoča izpisovanje proračuna po institucionalni, ekonomski, funkcionalni in programski klasifikaciji.

Upravljanje s tveganji in notranjimi kontrolami ima občina opredeljena v navodilu in registru tveganj.

V postopku revidiranja smo pregledali interne akte na področju finančnega in računovodskega poslovanja ter notranjih kontrol pri poslovanju.

Občina ima svoje procese na posameznih področjih dobro informacijsko podprte, kar zagotavlja zmanjšanje tveganj za nastanek napak.

V postopku revidiranja smo pregledali podlage za izplačila. Ugotovili smo, da so računovodske notranje kontrole vzpostavljene. Dolžnosti pri sprejemanju, evidentiranju, odobranju in plačevanju računov in drugih obveznosti so ustrezno razmejene. Prav tako so vzpostavljene vodstvene notranje kontrole.

Občina je vzpostavila pregleden notranje kontrolni sistem, s katerim je dana podlaga za pravilnost porabe sredstev.

Pri delovanju notranjih kontrol (občinski proračun) nismo ugotovili pomembnih negativnih odstopanj.

Izjema so krajevne skupnosti, pri katerih kontrolni sistem ni učinkovito vzpostavljen.

3.9. IZKAZ PRIHODKOV IN ODHODKOV

3.9.1. PRIHODKI

Prihodki so bili v letu 2011 izkazani v višini 15.307.417 EUR, kar pomeni 13,6 % več, kot so bili izkazani v letu 2010.

V postopku revidiranja smo preverili:

- kapitalske prihodke
- prihodke od najemnin za infrastrukturo gospodarskih javnih služb.

3.9.1.1. Kapitalski prihodki

Kapitalski prihodki so v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2011 izkazani v znesku 223.048 EUR, kar je 1,5 % vseh izkazanih prihodkov občine.

Kapitalski prihodki se nanašajo na prihodke:

- od prodaje stanovanj (pred letom 2011) v višini 9.027 EUR
- od prodaje stavbnih in kmetijskih zemljišč v višini 214.021 EUR (Župnija Kisovec, Avtohiša Kržišnik, Poboljšaj,...).

V revizijskem postopku smo preverili kapitalske prihodke od prodaje zemljišč Župniji Kisovec (91.667 EUR) in Avtohiši Kržišnik (46.997 EUR).

Ravnanje s stvarnim premoženjem države in občin ureja Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. list RS, št. 86/10) in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. list RS, št. 34/11 - z veljavnostjo od 7.5.2011).

Cilj revidiranja kapitalskih prihodkov je bil preveriti, ali je občina pri odtujitvi stvarnega premoženja ravnala v skladu z zgoraj navedenimi predpisi.

Nepravilnosti niso ugotovljene.

3.9.1.2. Prihodki od najemnin za uporabo infrastrukturnih objektov na področju gospodarskih javnih služb (GJS)

Občina Zagorje ob Savi in JP Komunala Zagorje imata sklenjeno pogodbo o poslovnem najemu javne infrastrukture in izvajanju gospodarskih javnih služb (najemna pogodba).

Za oblikovanje cen gospodarskih javnih služb velja Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur. list RS, št. 63/09, v nadaljevanju pravilnik).

V skladu z Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev (Ur. list RS, št. 12/2011, 67/11, 14/12) so cene komunalnih storitev zamrznjene.

Pogodba med občino in Komunalo ureja razmerja v zvezi z oddajo javne infrastrukture v poslovni najem zaradi izvajanja GJS.

Pogodba določa, da v primeru, če prodajne cene storitev na ravni posamezne GJS ne pokrivajo vseh upravičenih stroškov izvajanja te GJS vključno s celotno najemnino (v višini polne amortizacije), bi morala občina pokrivati izvajalcu GJS razliko do nepokrite najemnine s subvencijo. Subvencioniranje cene uporabe javne infrastrukture lahko znaša največ 50 % cene, obseg subvencioniranja cene uporabe javne infrastrukture pa je potrebno v skladu z 28.

členom pravilnika postopno zniževati (najmanj 5 % letno), dokler se popolnoma ne odpravi. Delež subvencioniranja v letu 2011 je tako znašal največ 45 %.

Cena storitve GJS zajema vse stroške, ki nastanejo pri izvajanju GJS, kar vključuje tudi celotno amortizacijo javne infrastrukture gospodarske javne službe.

V skladu s pogodbenimi določili bi morala občina obračunavati izvajalcu GJS najemnino v višini polne amortizacije komunalne infrastrukture.

Občina in Komunala sta z aneksom št. 2 z dne 4.5.2011, opiraje se na uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev, določili, da v izogib zahtevkom najemnejmalca za subvencije ostane višina najemnine za infrastrukturo za leto 2011 enaka najemnini, odmerjeni za leto 2010 (povečana za višino amortizacije, ki se nanaša na infrastrukturo, ki je bila na dan 31.2.2009 evidentirana v poslovnih knjigah občine – samo za javno vodovodno omrežje).

Z aneksom št. 3 z dne 18.4.2012 sta Občina in Komunala določili, da se najemnina za leto 2012 določi v višini 266.468 EUR (za vso infrastrukturo, ki jo ima Komunala v najemu), kar pomeni enake vrednosti najemnin, kot so bile zaračunane v letu 2011.

Navedeni določili v aneksih 2 in 3 pomenita odstopanje od določil Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

V postopku revizije smo preverjali pravilnost obračunavanja najemnine za gospodarsko javno infrastrukturo na naslednjih področjih:

- oskrba s pitno vodo
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode
- ravnanje s komunalnimi odpadki.

Občina je v letu 2011 izkazala prihodke od najemnin za uporabo infrastrukturnih objektov in opreme na področju zgoraj navedenih gospodarskih javnih služb v znesku 149.155 EUR.

Amortizacija v najem dane infrastrukture za izvajanje obravnavanih GJS je bila v letu 2010 obračunana v višini 184.147 EUR. Ta vrednost je bila podlaga za obračun najemnine za leto 2011.

Navedeno pomeni, da je občina izvajalcu gospodarskih javnih služb premalo zaračunala najemnino za izvajanje obravnavanih gospodarskih javnih služb v višini 34.991 EUR.

Namesto, da bi občina skladno s sklenjeno pogodbo izvajalcu GJS najemnino zaračunavala v višini celotne obračunane amortizacije ter bi (obenem) subvencionirala razliko med tako določeno višino najemnine infrastrukture in v cenah storitev gospodarske javne službe vračunano najemnino (omrežnino), je občina izvajalcu GJS na podlagi aneksa k pogodbi obračunavala najemnino, ki ni pokrivala celotne amortizacije.

Premalo zaračunana najemnina torej predstavlja subvencijo občine k cenam storitev gospodarskih javnih služb. Znesek subvencije v letu 2011 je tako znašal 19,0 % cene omrežnine.

Občina in izvajalec GJS sta v sistemu DDV, kar pomeni, da občina zaračunava najemnino izvajalcu GJS z DDV-jem (ki ga odvaja v državni proračun), od gradnje infrastrukture in stroškov, povezanih z gospodarskimi javnimi službami pa si poračunava vstopni DDV. Glede na to, da je bila najemnina izvajalcu gospodarskih javnih služb prenizko obračunana, je bil posledično premalo odveden tudi DDV (ki je sicer nevtralen, če ima Komunala pravico do 100 % odbitka vstopnega DDV).

DDV pa bi vsekakor moral biti s strani občine plačan od zneska subvencij (ker gre za cenovne subvencije) in predstavlja končno porabo.

Zaradi spremljave prihodkov in odhodkov na področju gospodarskih javnih služb (predvsem zaradi odbitkov vstopnega DDV-ja pri nabavah), ima občina določene proračunske postavke oziroma posebne konte, na katerih se izkazujejo vrste in viri prihodkov in odhodkov.

Občina ločeno vodi osnovna sredstva, prihodke in odhodke po posameznih gospodarskih javnih službah. Da občina lahko ugotovi, kolikšen delež subvencioniranja cen je potreben za posamezno GJS, mora izvajalec GJS pripraviti in predložiti občini izračune cen za posamezno GJS (lastno ceno posameznih storitev) in pa predlagati višino subvencij za posamezno GJS.

Aneksa 2 in 3 k najemni pogodbi s Komunalo nista skladna z določbami Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Občini priporočamo, da na podlagi podatkov izvajalca GJS v proračunu oblikuje postavke za subvencioniranje posameznih gospodarskih javnih služb.

O višini subvencije mora na podlagi vseh podatkov, iz katerih je razvidna cena posamezne gospodarske javne službe, odločati Občinski svet in z odlokom potrditi stopnjo subvencioniranja stroškov omrežnine posamezne GJS.

3.9.2. ODHODKI

Odhodki bilance prihodkov in odhodkov so bili v letu 2011 izkazani v višini 14.225.645 EUR, kar pomeni 10,0 % več, kot so bili izkazani v letu 2010.

3.9.2.1. Tekoči odhodki

Tekoči odhodki so izkazani v višini 4.191.945 EUR, kar predstavlja 29,5 % vseh odhodkov.

V okviru tekočih odhodkov smo podrobneje preverili:

- odhodke za pokroviteljstva župana
- odhodke za najem prostorov za vrtec
- odhodke za plačila obveznosti po podjemnih in avtorskih pogodbah
- odhodke za odvetniške storitve

3.9.2.1.1. Odhodki za pokroviteljstva župana

Odhodki za pokroviteljstva župana so izkazani v višini 28.594 EUR. Večina odhodkov se nanaša na tekoče transfere nepridobitnim organizacijam in javnim zavodom. Večji del odhodkov je tako izkazan med tekočimi transferi, del odhodkov pa je občina evidentirala med tekoče odhodke (predvsem prevoze različnih skupin in društev).

Občina ima v 3. členu odloka o proračunu določeno, da župan lahko odobri različnim društvom, ustanovam in drugim brez javnega razpisa pomoč največ v višini 800 EUR.

Občina tako nima sprejetih pravil o sofinanciranju programov, sofinanciranju in pokroviteljstvu prireditvev ter drugih aktivnosti, ki jih organizirajo društva, združenja, zavodi in drugi ter niso bila predmet drugih razpisov.

Občina bi skladno z določbami pravilnika o izvrševanju proračuna v internem aktu morala določiti pogoje, postopek, merila in kriterije dodeljevanja sredstev za sofinanciranje.

V navedenih primerih so bila prejemnikom razdeljena sredstva izven že obstoječih (primarnih) razpisanih in oblikovanih proračunskih sredstev. Občini priporočamo, da sredstva, ki jih ima na postavki pokroviteljstva občine, uporablja le za namene, ki niso predmet drugih razpisov in drugih oblikovanih proračunskih postavk. Čim več prireditvev, posebnih projektov in podobno naj občina uvrsti v prvotne osnovne razpise, sredstva pokroviteljstev pa deli na podlagi sprejetih meril. Županu tudi priporočamo, da poskusi zmanjšati porabo sredstev na področju protokolarnih in reprezentančnih stroškov.

3.9.2.1.2. Odhodki za najem prostorov za vrtec

Odhodki za najem prostorov za vrtec so izkazani v višini 98.576 EUR.

Občina je imela zagotovljena sredstva za najem na postavki »Dejavnost Vrtca Zagorje« (tekoče vzdrževanje), pozneje je z rebalansom odprla nov konto – poslovne najemnine in zakupnine.

Občina je prostore za vrtec uporabne površine 3.619,24 m² najela od podjetja Elvel Velenje (nekdanja »Lisca«) za nedoločen čas, od 1.4.2011 dalje. Najemna pravica v zemljiški knjigi je bila vpisana za dobo 5 let. Mesečna najemнина je znašala 3,50 EUR/m². V letu 2011 je občina z gradbenimi posegi v vrednosti 160.080 EUR začasno usposobila vrtec za delovanje.

Občina je imela v proračunu oblikovano tudi postavko za nakup teh prostorov. V letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja nakup ni bil vključen, ker je občina predvidevala, da nakupa ne bo mogla izpeljati v letu 2011, je pa z oblikovanjem postavke v proračunu tako rekoč rezervirala finančna sredstva za ta namen. Do realizacije nakupa je prišlo v letu 2012. v tem letu je bil nakup vključen v letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja.

Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.9.2.1.3. Odhodki za plačila obveznosti po podjemnih in avtorskih pogodbah

Odhodki za plačila obveznosti po podjemnih in avtorskih pogodbah so izkazani v višini 53.545 EUR.

Pregledali smo vse podjemne in avtorske pogodbe.

Podjemne pogodbe se nanašajo na:

- plačila nagrad županu in matiškarki za sklepanje zakonskih zvez: podlaga za izplačila in višino nagrad sta Pravilnik o protokolarnih obveznostih pri izvedbi zlatih porok in Sklep o izplačilu nagrad pooblaščenim osebam za sklepanje zakonskih zvez in matiškarkam
- plačila storitev čiščenja poslovnih prostorov (nadomeščanje bolniških in drugih odsotnosti); urna postavka je bila določena v višini 3,13 EUR
- plačila storitev fizični osebi (Vukovič Karl) v mesečnem neto znesku 250 EUR za opravila v zvezi z izgradnjo HE na Savi: podlaga je mesečno poročilo o opravljenem delu
- plačila smučarskemu skakalcu Judež Dejanu v mesečnem bruto znesku 417 EUR: podlagi sta pogodba o medsebojnem sodelovanju 2011-2012 med občino in skakalcem, ki nastopa za reprezentanco Slovenije in na tekmovanju za svetovni pokal in sklep Občinskega sveta z dne 25.7.2011. Občina plača tekmovalcu letni znesek 5.000 EUR bruto in dobi v zameno uporabo reklamnega prostora na smučeh (logotip – grb občine).

Ugotovili smo, da plačilo smučarskemu skakalcu v obliki podjemne pogodbe ni ustrezno. Občina tudi ni gospodarski subjekt, zaradi česar strošek reklame pri občini ni upravičen strošek. Občina po preteku pogodbe v letu 2012 s skakalcem ni več sklenila tovrstne pogodbe, je pa sklenila pogodbo o sofinanciranju stroškov skalca s Smučarsko zvezo Slovenije. Navedena rešitev je sicer boljša od prejšnje, vendar ni v skladu z določbami pravilnika o izvrševanju proračuna. Občini priporočamo, da sofinancira dejavnost športnikov preko javnega razpisa športnih društev.

Avtorske pogodbe so se nanašale na nastope glasbenikov na prireditvah, pravnega svetovanja, intelektualnih in drugih storitev.

Pri avtorskih pogodbah izstopajo plačila storitev fotografiranja in priprave fotografskega materiala z dogodkov (Vukašin Šabot). Skupni stroški v letu 2011 za ta namen so bili izkazani v bruto znesku 4.900 EUR. Podlaga za mesečne obračune stroškov so specifikacije opravljenih del. *Glede na višino teh stroškov, priporočamo občini, da preveri potrebnost tovrstnih storitev, cene storitev na trgu in v primeru ugotovljenih potreb poskuša s pogajanjem doseči nižje cene.*

3.9.2.1.4. Odhodki za odvetniške storitve

Odhodki za odvetniške storitve (Ostrožnik) so izkazane v višini 7.362,72 EUR.

Občina plačuje odvetniške storitve v pavšalnih zneskih po 613,56 EUR mesečno.

Glede na to, da v primeru pavšalnega plačevanja storitev ni mogoče preizkusiti količine in kvalitete opravljenega dela, menimo, da bi se morala občina izogibati takšnim pogodbenim zavezam.

Občini priporočamo, da naroča odvetniške storitve po svojih potrebah in opravljene storitve plačuje po obračunanih odvetniških tarifah.

Način plačevanja po dejansko opravljenem delu, in ne pavšalno, naj občina uporablja tudi pri drugih vrstah storitev (v primerih pavšalnega plačevanja storitev).

3.9.2.2. Investicijski odhodki

Občina Zagorje je v letu 2011 izkazala investicijske odhodke v višini 3.143.840 EUR, kar znaša 22,1 % vseh odhodkov.

Cilj revidiranja odhodkov za investicije je preveriti:

- ali so bili odhodki za investicijo načrtovani v razvojnem programu in proračunu občine
- ali je bil izvajalec oz. dobavitelj izbran na podlagi veljavnih predpisov o javnem naročanju
- ali je postopek izvajanja investicije potekal v skladu s predpisi in sklenjenimi pogodbami
- ali je občina izvajala plačila v skladu s predpisi in v skladu s pogodbenimi določili
- ali je v primeru sklenjenih aneksov za dodatna dela občina upoštevala določila predpisov o javnem naročanju
- ali je občina pridobila ustrezne garancije
- ali je občina ustrezno izkazala pridobljene investicije med osnovnimi sredstvi v bilanci stanja.

V revizijskem postopku smo preverili odhodke za naslednje investicije:

Tabela 3: V pregled zajeti odhodki za investicije (v EUR)

Zap. Št.	Investicija	Vrednost odhodkov v letu 2011
1.	Nakup zgradb (Župnija Kisovec, Pirnar - Proletarec)	114.293
2.	Vrtec Zagorje – Lisca (VG5 Ljubljana)	132.000
3.	Nakup zemljišč (Paš, Rudnik Zagorje, Skok, Lovrač, Trebušak)	132.188
4.	Ureditev pobočja pod Okrogarjevo kolonijo (Sekopt)	185.760
5.	Obnova kanalizacije Kosovelovo naselje (IBT)	17.175
6.	Investicije in investicijsko vzdrževanje cest (CPL, Mapri)	211.257
7.	Daljinsko ogrevanje (AGM Nemeč)	87.156
8.	RC za ravnanje z odpadki II. faza Unično (Občina Hrastnik)	82.328
9.	Dokum. za izgradnjo RC za ravnanje z odpadki II. faza (Ceroz)	80.394
10.	Celovita prenova – Cankarjev trg (AGM Nemeč)	86.918
11.	Cesta Borisa Kidriča (CPL)	745.350
	Skupaj	1.874.819

V postopku revidiranja smo preverili odhodke v vrednosti 1.874.819 EUR, kar predstavlja 59,6 % vseh investicijskih odhodkov.

Pri preveritvi investicijskih odhodkov nismo ugotovili pomembnih nepravilnosti.

3.10. RAČUN FINANCIRANJA – ZADOLŽEVANJE IN ODPLAČILA DOLGA

3.10.1. Dolgoročno zadolževanje

V postopku revidiranja smo preverjali pravilnost izkazanega stanja zadolženosti v poslovnih knjigah občine in pravočasnost odplačevanja dolgov.

Občina se v letu 2011 ni zadolževala.

Po stanju na dan 31.12.2011 je imela občina izkazane obveznosti iz naslova kreditov v višini 2.154.927 EUR:

- posojilo NLB Banka Zasavje (OŠ I. Skvarče) v višini 262.636 EUR
- posojilo Unicredit Banka (OŠ Izlake) v višini 896.350 EUR
- posojilo NLB (OŠ Izlake) v višini 936.432 EUR
- posojilo Eko sklad (kotlovnica) v višini 59.509 EUR (kredit je bil v letu 2010 prevzet od JP Komunale).

Obveznosti iz naslova dolgoročnih posojil občina poravnava tekoče in v skladu z amortizacijskimi načrti odplačil posojil. V letu 2011 je občina odplačala 300.376 EUR glavnice kreditov.

Občina je imela na dan 31.12.2011 izkazane v zabilančnih evidencah tudi potencialne obveznosti iz naslova zadolžitvev posrednih uporabnikov občinskega proračuna, javnih gospodarskih zavodov in javnih podjetij v skupnem znesku 151.231 EUR (Stanovanjsko podjetje in JP Komunala).

Skupen obseg zadolženosti občine ne presega predpisanih omejitev.

V letu 2011 občina ni najemala kratkoročnih posojil.

3.11. PREVERITEV PRAVILNOSTI POSLOVANJA KRAJEVNIH SKUPNOSTI

Krajevne skupnosti imajo kot ožji deli občine status pravnih oseb in imajo lastne transakcijske račune. Krajevne skupnosti so neposredni proračunski uporabniki in se v pretežnem delu financirajo neposredno iz proračuna. Vsi njihovi prejemi in izdatki se obravnavajo in izkazujejo kot prejemi in izdatki občinskega proračuna.

V proračunu se krajevnim skupnostim zagotavljajo sredstva na podlagi Odloka o osnovah in merilih za financiranje krajevnih skupnosti Občine Zagorje ob Savi (Ur. list RS, št. 62/04), ki je bil dopolnjen v letu 2011 (uporablja se od 1.1.2012).

V odloku so določene osnove in merila za financiranje krajevnih skupnosti za naslednje namene:

- delovanje krajanov pri opravljanju javnih zadev (funkcionalni stroški)
- redno in investicijsko vzdrževanje komunalne in druge infrastrukture
- izvajanje športnih, rekreacijskih, kulturnih, socialnih in drugih programov in prireditev krajevnega pomena (dopolnitev odloka – uporaba od 1.1.2012).

V dopolnjenem odloku je tudi določeno, da strošek najemnine poslovnih prostorov, namenjenih delovanju krajevnih skupnosti, krije občina.

V postopku revidiranja smo podrobneje preverili poslovanje KS Podkum in KS Franca Farčnika.

3.11.1. KS Podkum

KS Podkum je v letu 2011 izkazala prihodke v višini 29.855 EUR in odhodke v višini 28.013 EUR. Presežek prihodkov nad odhodki leta 2011 je bil izkazan v višini 1.842 EUR.

Prihodki so bili pridobljeni iz naslednjih virov:

- iz občinskega proračuna v znesku 24.364 EUR
- iz naslova izvirnih prihodkov v znesku 5.491 EUR (prihodki od najemnin za grobove, obresti).

Odhodki so bili uporabljeni za naslednje namene:

- funkcionalne stroške v znesku 2.206 EUR (vir iz občinskega proračuna)
- vzdrževanje javnih poti v znesku 22.158 EUR (vir iz občinskega proračuna)
- vzdrževanje pokopališča v znesku 3.650 EUR (vir izvorni prihodki)

Pri pregledu prejetih računov smo ugotovili, da računi niso povsem ustrezno likvidirani in opremljeni, in sicer:

- računom niso priložene naročilnice
- stroški niso ustrezno argumentirani (na računih ni pojasnila oziroma obrazložitve odhodkov), npr:
 - na računih je npr. naveden nakup gramoza ali kakšnega drugega materiala, nič pa ni pojasnjeno, kje in za kaj se je ta material potreboval in uporabil
 - KS je štirikrat letno plačala po 540 fotokopij podjetju BST Priman v skupnem znesku 778 EUR (z DDV) – brez pojasnila na računu.

Tako pomanjkljivi računi ne omogočajo kontroliranja zaračunanega materiala in storitev in jih je brez obrazložitve težko opredeliti kot verodostojno podlago za nastanek stroškov.

3.11.2. KS Franca Farčnika

KS Franca Farčnika je v letu 2011 izkazala prihodke v višini 11.704 EUR in odhodke v višini 9.124 EUR. Presežek prihodkov nad odhodki leta 2011 je bil izkazan v višini 2.580 EUR.

Prihodki so bili pridobljeni iz naslednjih virov:

- iz občinskega proračuna v znesku 8.757 EUR
- iz naslova izvernih prihodkov v znesku 2.974 EUR (prihodki od najemnin za poslovni prostor, donacije).

Prihodki od najemnin za poslovni prostor se uporabljajo za druge namene. Praviloma bi ti prihodki morali biti evidentirani in uporabljeni namensko za vzdrževanje objekta.

Odhodki so bili uporabljeni za naslednje namene:

- funkcionalne stroške v znesku 6.021 EUR (vir iz občinskega proračuna)
- vzdrževanje javnih poti v znesku 1.831 EUR (vir iz občinskega proračuna v višini 353 EUR, iz izvernih prihodkov v višini 1.478 EUR)
- prireditve v znesku 1.272 EUR (vir izvorni prihodki)

Med letom je bila izvršena prerazporeditev sredstev iz postavke »vzdrževanje javnih poti« na postavko »funkcionalni stroški« v višini 2.714 EUR.

Pri pregledu prejetih računov smo ugotovili, da računi niso ustrezno likvidirani in opremljeni, in sicer:

- računom niso priloženi nalogi za likvidacijo faktur
- naročilnice so podpisane s strani različnih oseb
- računi niso opremljeni s pojasnili, kje in za kakšne namene se je določen material oziroma storitev potrebovala in uporabila.

Tako pomanjkljivi računi ne omogočajo kontroliranja zaračunanega materiala in storitev in jih je brez obrazložitve težko opredeliti kot verodostojno podlago za nastanek stroškov.

Občini priporočamo, da v tem smislu preveri pravilnost in verodostojnost poslovanja tudi pri drugih krajevnih skupnostih in ustrezno ukrepa.

4. ZAKLJUČEK

V postopku notranje revizije poslovanja Občine Zagorje ob Savi za leto 2011 nismo ugotovili pomembnih nepravilnosti, ki bi pomenile oškodovanje proračunskih sredstev.

Priporočila v primerih ugotovljenih pomanjkljivosti so podana v okviru poglavij, na katera se nanašajo.

Občina je priporočila sprejela in na večini področij že sprejela ustrezne ukrepe za izboljšanje stanja.

Zadostnost in ustreznost sprejetih ukrepov na podlagi podanih priporočil mora presoditi naslednja revizija.

Odzivno poročilo na to revizijsko poročilo ni potrebno.

Brigita Frlin Novak, univ. dipl. oec.

Državna notranja revizorka

Revizijsko poročilo se vroči:

- Občina Zagorje ob Savi, Cesta 9. avgusta 5, 1410 Zagorje ob Savi
župan Matjaž Švagan
- spis