

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Uvrščanje programov in projektov
v načrt razvojnih programov v Občini Kočevje**

Številka: 324-17/2018/28

Ljubljana, 23. novembra 2020

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *učinkovitost poslovanja Občine Kočevje v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja Občine Kočevje v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017.

Računsko sodišče je ugotavljalo, ali je Občina Kočevje vzpostavila pogoje za učinkovito uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov, ali je bila učinkovita pri izvedbi postopka uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov ter ali je bila učinkovita pri uresničevanju načrta razvojnih programov.

Glede učinkovitosti poslovanja Občine Kočevje v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017, računsko sodišče meni, da je občina ravnala *delno učinkovito*.

Občina Kočevje je le delno *vzpostavila pogoje za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov*, saj enotni strateški dokument Občine Kočevje, ki je veljal v letu 2017, ni bil usklajen s cilji in potrebami občine in ga zato tudi ni upoštevala pri pripravi in izvajanju načrtov razvojnih programov 2017–2020, ostali strateški dokumenti pa so bili pripravljeni le za nekatera področja delovanja Občine Kočevje in ji zato niso omogočali celovitega pregleda nad obstoječim stanjem. Občina Kočevje do sredine septembra 2017, ko je pripravila Poslovni proces uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov, v katerem je opredelila pravne podlage, aktivnosti in njihove nosilce, roke za izvedbo posameznih aktivnosti pri uvrščanju programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov ter opredelila deležnike, ki lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji, ni imela formalno določenega postopka uvrščanja programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov. Prioritete za uvrščanje programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov je opredelila v Proračunskih izhodiščih 2016 in 2017, v nobenem dokumentu pa ni predvidela izdelave analize obstoječih programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov ter ni določila meril in kriterijev za izbiro programov oziroma projektov za uvrstitev v načrt razvojnih programov med konkurenčnimi programi oziroma projekti, tako med področji kot v okviru posameznega področja. Občina Kočevje tudi ni določila postopka spreminjanja načrta razvojnih programov v času izvrševanja proračuna v primeru uvrščanja novih programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov in v primeru manjših sprememb obstoječih programov oziroma projektov.

Občina Kočevje je *v postopku uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov* pri njihovem uvrščanju izhajala iz strateških dokumentov Občine Kočevje in države. Pred uvrstitvijo projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna in spremembe proračuna za leto 2017, ni

pripravila analize obstoječih projektov, ki bi ji omogočila seznanitev s stanjem posameznih projektov in smiselnostjo njihovega nadaljevanja oziroma ukinitve, kar se je odrazilo tudi v tem, da je v načrt razvojnih programov 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna oziroma spremembe proračuna za leto 2017, uvrstila tudi projekte, ki so bili že zaključeni, ukinjeni in začasno prekinjeni in za katere sredstva v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih niso bila načrtovana.

Občina Kočevje je pri uvrščanju projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 izvajala določene aktivnosti, ki jih je kasneje tudi formalizirala v dokumentu Poslovni proces uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov. Predloge za uvrščanje projektov v načrt razvojnih programov so poleg občine predlagale tudi krajevne skupnosti, javni zavodi, javna podjetja in občani. Za izvajanje projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, je župan s sklepi določil skrbnike proračunskih postavk za posamezna področja proračunske porabe. Občina Kočevje do sredine septembra 2017 ni imela opredeljenih nalog in pristojnosti skrbnikov proračunskih postavk v postopku uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov ter oseb, odgovornih za odločanje, kateri programi in projekti se bodo uvrstili v načrt razvojnih programov. Občina Kočevje je pri izbiri projektov, ki jih je uvrstila v načrt razvojnih programov 2017–2020, izhajala zgolj iz prioritet, določenih v Proračunskih izhodiščih 2016 in 2017, pri tem pa ni upoštevala meril in kriterijev za uvrstitev projektov v načrt razvojnih programov, saj meril in kriterijev sploh ni opredelila, prav tako pa ni uporabila meril in kriterijev, ki jih določa veljavna zakonodaja.

Občina Kočevje za 5 projektov ni izdelala investicijske dokumentacije oziroma je bila ta neustrezna, za 1 projekt pa jo je izdelala prepozno, pri 11 projektih pa vrednost projekta oziroma čas trajanja izvedbe projekta v načrtu razvojnih programov 2017–2020 nista bila skladna s podatki iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta.

Občina Kočevje je za načrt razvojnih programov 2017–2020 pripravila izpis primerjave načrta razvojnih programov s posebnim delom proračuna vendar izpisa ni pripravila kot del gradiva predloga proračuna, spremembe proračuna in rebalansov proračuna za obravnavo na občinskem svetu in kot del objave proračunskih dokumentov za leto 2017, kar bi omogočalo jasno razvidno povezavo med načrtovanimi sredstvi na posamezni proračunski postavki v posebnem delu proračuna in posameznim projektom, ki ga je občina uvrstila v načrt razvojnih programov 2017–2020.

Občina Kočevje je v okviru *uresničevanja načrta razvojnih programov* pred večjo spremembo vrednosti projekta za leto 2017 izdelala spremembo investicijske dokumentacije pred spremembo načrta razvojnih programov 2017–2020, prav tako je skrbnik projekta v primeru spremembe časa trajanja projekta pred spremembo načrta razvojnih programov 2017–2020 pripravil poročilo o izvajanju investicijskega projekta, v vseh ostalih primerih pa so bila poročila pripravljena po tem, ko so bile spremembe projekta že prikazane v načrtu razvojnih programov 2017–2020. Občina Kočevje je poročila o izvajanju investicijskih projektov pripravljala 1-krat letno, čeprav je bilo v Proračunskih izhodiščih 2016 in 2017 določeno večkratno poročanje.

Občinski svet in javnosti (občani) so se lahko s potekom posameznih projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, seznanili iz obrazložitev proračunskih dokumentov za leto 2017, ki pa so bile pomanjkljive, ter prek medijev. Občina Kočevje je prek aplikacije Pobude občanov na svoji spletni strani ter na organiziranih srečanjih pridobivala tudi informacije o zadovoljstvu občanov glede izbire

projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, ni pa spremljala zadovoljstva občanov glede načina informiranja o izvajanju projektov ter o njihovem stanju.

Računsko sodišče je Občini Kočevje podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je občina med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo razkritih neučinkovitosti oziroma ukrepe, ki bodo zmanjšali možnost nastajanja istovrstnih neučinkovitosti v prihodnje.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Osnovni podatki.....	9
1.2.2 Odgovorna oseba.....	10
1.2.3 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih.....	11
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	11
1.3.1 Splošno o NRP.....	11
1.3.2 Predpisi, ki urejajo uvrščanje programov in projektov v NRP.....	13
1.3.3 Uvrščanje programov in projektov v NRP v občini.....	16
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP.....	19
1.5 OMEJITVE PRI REVIZIJI.....	20
2. UGOTOVITVE	21
2.1 VZPOSTAVITEV POGOJEV ZA UVRŠČANJE PROGRAMOV IN PROJEKTOV V NRP.....	21
2.1.1 Analiza razvojnega stanja občine.....	21
2.1.2 Opredelitev postopka uvrščanja programov in projektov v NRP.....	24
2.1.3 Opredelitev postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna.....	28
2.2 POSTOPEK UVRŠČANJA PROGRAMOV IN PROJEKTOV V NRP.....	29
2.2.1 Usklajenost obstoječih programov in projektov, uvrščenih v NRP, z dejanskim stanjem.....	29
2.2.2 Potek postopka uvrščanja programov in projektov v NRP.....	31
2.2.3 Priprava investicijske dokumentacije.....	36
2.2.4 Usklajenost vsebine NRP z investicijsko dokumentacijo.....	41
2.2.5 Usklajenost ter povezava programov in projektov, uvrščenih v NRP, s posebnim delom proračuna.....	44
2.3 URESNIČEVANJE NRP.....	45
2.3.1 Spremljanje uresničevanja NRP.....	45
2.3.2 Poročanje o uresničevanju NRP.....	48
3. MNENJE	51
4. PRIPOROČILA	55

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti poslovanja Občine Kočevje (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 29. 11. 2018.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v NRP za obdobje od leta 2017 do leta 2020 (v nadaljevanju: NRP 2017–2020), ki je sestavni del proračuna za leto 2017. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v NRP.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017.

Glede na cilj revizije smo si zastavili glavno vprašanje, *ali je bila občina učinkovita pri uvrščanju programov in projektov v NRP*.

Učinkovitost pri uvrščanju programov in projektov v NRP smo presojali na podlagi odgovorov na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je občina vzpostavila pogoje za učinkovito uvrščanje programov in projektov v NRP,
- ali je bila občina učinkovita pri izvedbi postopka uvrščanja programov in projektov v NRP,
- ali je bila občina učinkovita pri uresničevanju NRP.

Mnenje o učinkovitosti poslovanja občine smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki so predstavljeni v nadaljevanju poročila (povezava s točkami 2.1, 2.2 in 2.3 tega poročila). Poslovanje občine

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-17/2018/4.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njeno poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, kot neučinkovito, če njeno poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, v vseh ostalih primerih pa smo poslovanje občine ocenili kot delno učinkovito.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Osnovni podatki

Podatki o velikosti in organih občine ter prihodkih in odhodkih občine v letu 2017 so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine v letu 2017

Število prebivalcev ¹⁾	16.010
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2017:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	25 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2017 ³⁾	22.443.498 EUR
Odhodki občine v letu 2017 ³⁾	22.711.800 EUR

Opombe: ¹⁾ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

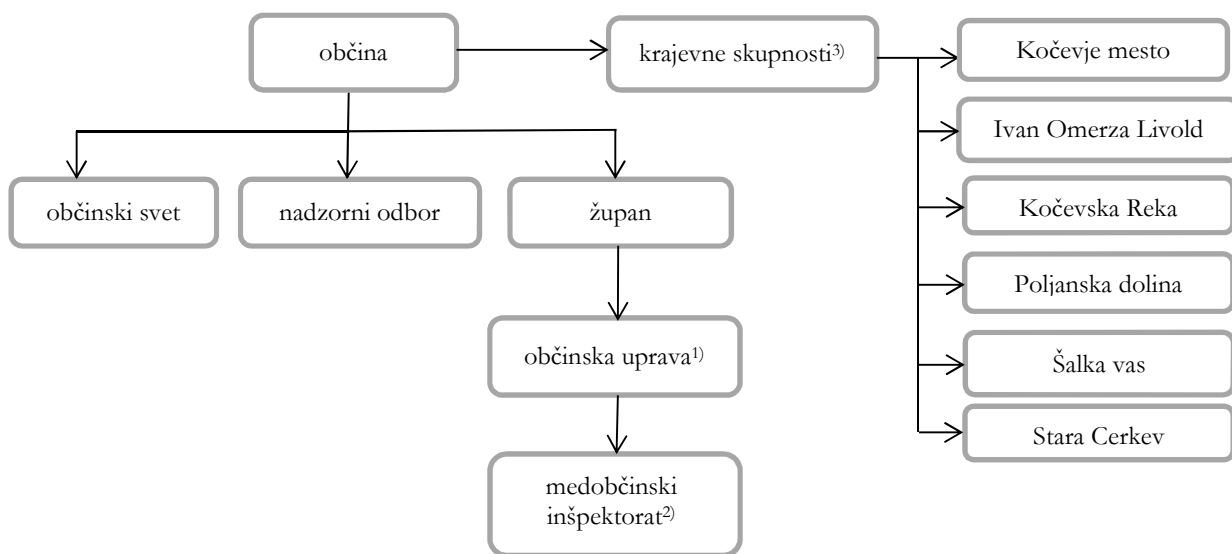
[URL: https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc__05_prebivalstvo__50_05V10_osebe_stalno_prebivalisce/05V1006S.px/table/tableViewLayout2/], stanje na dan 1. 1. 2018; 25. 3. 2020.

²⁾ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

³⁾ Zaključni račun proračuna Občine Kočevje za leto 2017 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2017; Uradni list RS, št. 28/18).

Na sliki 1 je predstavljena organizacijska struktura občine v letu 2017.

Slika 1: Organizacijska struktura občine v letu 2017



Opombe: ¹⁾ Občinsko upravo vodi direktorica občinske uprave.

²⁾ Medobčinski inšpektorat in redarstvo občin Kočevje, Kostel in Osilnica⁵.

³⁾ Krajevne skupnosti so pravne osebe.

Vir: podatki občine.

S slike 1 izhaja, da občino sestavljajo 3 organi občine (občinski svet, nadzorni odbor in župan), občinska uprava, organ skupne občinske uprave ter 6 krajevnih skupnosti, ki so neposredni proračunski uporabniki občine (povezava s točko 1.5 tega poročila).

V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Kočevje⁶ je občinska uprava enovit organ.

Občina je bila na dan 31. 12. 2017 ustanoviteljica 12 javnih zavodov ter soustanoviteljica javnega zavoda in 2 javnih podjetij.

1.2.2 Odgovorna oseba

Za učinkovitost poslovanja občine je odgovoren župan v skladu s svojimi pooblastili. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba dr. Vladimir Prebilič, župan občine.

⁵ Organ skupne občinske uprave je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi skupnega Medobčinskega inšpektorata in redarstva občin Kočevje, Kostel in Osilnica (Uradni list RS, št. 108/12); sedež organa skupne občinske uprave je v Občini Kočevje.

⁶ Uradni list RS, št. 60/16.

1.2.3 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leto 2017 so prikazane v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejem proračunskih dokumentov za leto 2017

Proračunski dokument	Sprejet	Objavljen v Uradnem listu RS, št.
Odlok o proračunu Občine Kočevje za leto 2017 ¹⁾	26. 1. 2016	8/16
Odlok o spremembah Odloka o proračunu Občine Kočevje za leto 2017 ²⁾	1. 12. 2016	79/16
Odlok o rebalansu proračuna za leto 2017 št. 1 ³⁾	4. 4. 2017	18/17
Odlok o rebalansu proračuna za leto 2017 št. 2 ⁴⁾	27. 6. 2017	33/17
Odlok o rebalansu proračuna za leto 2017 št. 3 ⁵⁾	5. 9. 2017	48/17
Zaključni račun proračuna občine za leto 2017	19. 4. 2018	28/18

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: proračun za leto 2017.

²⁾ V nadaljevanju: sprememba proračuna za leto 2017.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 1.

⁴⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 2.

⁵⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 3.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o NRP

Proračun občine je v skladu s 1. točko prvega odstavka 3. člena Zakona o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF) akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za 1 leto. Sprejme ga občinski svet za leto, ki je enako koledarskemu letu, in sicer pred začetkom leta, na katero se nanaša (osmi in deveti odstavek 2. člena ZJF). V skladu s prvim odstavkom 13.a člena ZJF lahko župan predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, vendar samo znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen. V primeru sprejemanja proračuna za 2 leti mora občinski svet sprejeti 2 proračuna, za vsako leto posebej.

Sredstva proračuna se v skladu z drugim odstavkom 2. člena ZJF uporabljajo za financiranje funkcij občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

⁷ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617.

Proračun občine sestavljajo splošni del, posebni del in NRP (prvi odstavek 10. člena ZJF). NRP sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi (četrti odstavek 10. člena ZJF).

V skladu z 12. členom ZJF se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih 4 letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih⁸ neposrednih uporabnikov,
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Podrobnejša vsebina NRP je določena v 42. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti⁹ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007). Prvi odstavek 42. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 tako določa, da je NRP sestavni del proračuna samoupravne lokalne skupnosti, ki se prikaže po:

- strukturi programske klasifikacije,
- posameznih projektih¹⁰ in programih neposrednih uporabnikov in
- virih financiranja po posameznih letih za celovito izvedbo projektov in programov.

NRP se izdelava za obdobje celotnega trajanja v načrt vključenih projektov in programov, v proračunu pa se prikaže po posameznih projektih in programih ter virih sredstev za njihovo izvedbo za proračunsko leto, na katero se nanaša, in za naslednja 3 leta za investicije in investicijske transfere, subvencije ter projekte in programe, sofinancirane s sredstvi proračuna Evropske unije (v nadaljevanju: EU), ter se dopolnjuje vsako leto ob pripravi predloga proračuna (drugi in četrti odstavek 42. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007).

⁸ Program je več različnih, vendar med seboj usklajenih investicijskih aktivnosti, pri katerih so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena (politike) in ga je mogoče ovrednotiti in časovno razmejiti (36. točka 2. člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ; v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji; Uradni list RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16). Če gre za več podobnih investicij ali druge smiselno povezane posamične ukrepe manjših vrednosti oziroma aktivnosti, ki so po vsebini, zasnovi in obsegu zaključena celota, se jih lahko združi v program (načrt investicijskega vzdrževanja, izobraževanja, socialnega varstva in podobno), za katerega veljajo isti postopki in merila kot za posamičen investicijski projekt (tretji odstavek 4. člena uredbe o enotni metodologiji).

⁹ Uradni list RS, št. 44/07. Uredba se uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti tudi po uveljavitvi Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2010; Uradni list RS, št. 54/10) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.

¹⁰ Projekt je ekonomsko nedeljiva celota aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno funkcijo (tehnično-tehnološko) in imajo jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila; projekt ima vnaprej določeno trajanje, ki je omejeno z datumom začetka in konca (11. točka drugega odstavka 2. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007).

1.3.2 Predpisi, ki urejajo uvrščanje programov in projektov v NRP

NRP je sestavni del proračuna in se pripravlja, sprejema, spreminja in izvršuje hkrati s splošnim in posebnim delom proračuna. V skladu s prvim odstavkom 22. člena ZJF predložijo neposredni uporabniki proračuna predlog NRP organu, pooblaščenemu za pripravo skupnega predloga NRP, ki ga določi župan. ZJF v drugem odstavku 22. člena določa, da je pri pripravi skupnega NRP treba upoštevati, da mora biti posamezen program ali projekt neposrednega uporabnika usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove, upoštevati pa je treba tudi merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti. V skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZJF predpiše župan način in roke za predložitev NRP neposrednih uporabnikov občinskega proračuna.

V skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 se v NRP prednostno uvrstijo programi in projekti, ki so že predvideni za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun, zatem pa se izbira in uvršča programe in projekte, ki se bodo na novo uvrstili v NRP (prvi odstavek 43. člena). Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2016 in 2017 (v nadaljevanju: proračunski priročnik), ki ga je oktobra 2015 pripravilo Ministrstvo za finance kot usmeritev občinam pri pripravi proračuna, nima pa značaja predpisa, navaja¹¹, da se v procesu priprave NRP izhaja iz programov oziroma projektov, ki so vanj že vključeni, kjer se najprej uskladijo podatki o programih in projektih z dejanskim stanjem, zatem pa se obstoječi načrti financiranja teh programov in projektov prilagodijo novim proračunskim okvirom. Če je ob pripravi proračuna na razpolago manj sredstev, kot je potrebno za izvedbo in dokončanje programov oziroma projektov, je treba najprej izdelati analizo, na podlagi katere se določi, katerega od programov oziroma projektov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati skladno s planom v okviru letnega proračuna. Šele po ureditvi podatkov o programih oziroma projektih v izvajanju, se v NRP lahko uvrstijo tudi novi programi oziroma projekti, pri čemer pa je treba poleg opredeljenih prioritet ter razpoložljivih virov sredstev upoštevati tudi pogoje za uvrstitev v NRP, ki jih določa 44. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

Program ali projekt se lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje naslednje pogoje (prvi odstavek 44. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007):

- usklajenost s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti,
- za projekt mora biti izdelana dokumentacija v skladu z določili uredbe o enotni metodologiji, in sicer najmanj dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP),
- program ali projekt mora biti izvedljiv v predvidenem obdobju (realno načrtovanje časa za pridobitev soglasij in dovoljenj, izvedbo javnega razpisa in tako dalje),
- za program ali projekt, ki vsebuje elemente državne pomoči, mora biti izveden postopek v skladu z Zakonom o spremljanju državnih pomoči¹².

Poleg zgoraj navedenih pogojev se pri uvrstitvi programov in projektov v NRP praviloma upoštevajo tudi merila učinkovitosti in gospodarnosti investicij, ki so določena v uredbi o enotni metodologiji, ter merila in pogoji, ki se jih vnaprej določi za rangiranje projektov v okviru posameznega področja (drugi odstavek

¹¹ Točka 4.3.1.3.1.

¹² Uradni list RS, št. 37/04.

44. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007). Merila in pogoje za rangiranje projektov v okviru posameznega področja si določi občina sama.

Metodološke osnove za ocenjevanje in vrednotenje projektov, ki se financirajo po predpisih, ki urejajo javne finance, vrste in obvezno vsebino investicijske dokumentacije, postopke in udeležence pri pripravi in ocenjevanju investicijske dokumentacije ter odločanje o investicijah, predpisuje uredba o enotni metodologiji. Uredba o enotni metodologiji v 1. točki prvega odstavka 10. člena določa, da je treba pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji izdelati DIIP, predinvesticijsko zasnovo (v nadaljevanju: PIZ) in investicijski program (v nadaljevanju: IP) ali njegovo novelacijo. Glede na vrednost investicijskega projekta je treba v skladu s 4. členom uredbe o enotni metodologiji pripraviti:

- najmanj DIIP za investicijske projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000 EUR in 500.000 EUR;
- DIIP in IP za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 EUR;
- DIIP, PIZ in IP za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 EUR;
- DIIP za investicijske projekte pod vrednostjo 300.000 EUR, in sicer
 - pri tehnološko zahtevnih investicijskih projektih;
 - pri investicijah, ki imajo v svoji ekonomski dobi pomembne finančne posledice (na primer visoki stroški vzdrževanja);
 - kadar se investicijski projekti (so)financirajo s proračunskimi sredstvi;
- poenostavljeno investicijsko dokumentacijo (v nadaljevanju: enostavni DIIP) pri projektih z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 EUR, vendar mora ta vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov.

Obvezna vsebina DIIP, PIZ in IP je predpisana v 11., 12. in 13. členu uredbe o enotni metodologiji. V skladu s prvim odstavkom 11. člena uredbe o enotni metodologiji DIIP vsebuje podatke, potrebne za določitev investicijske namere in njenih ciljev v obliki funkcionalnih zahtev, ki jih bo morala investicija izpolnjevati. DIIP vsebuje opise tehničnih, tehnoloških ali drugih prvin predlaganih rešitev in je podlaga za odločanje o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije oziroma nadaljevanju investicije. DIIP vsebuje najmanj naslednje obvezne podatke (tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji):

- navedbo investitorja, izdelovalca investicijske dokumentacije in upravljavca ter strokovnih delavcev oziroma služb, odgovornih za pripravo in nadzor nad pripravo ustrezne investicijske ter projektne in druge dokumentacije, z žigi in podpisi odgovornih oseb;
- analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero;
- opredelitev razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritev usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami;
- predstavitev variant;
- opredelitev vrste investicije, oceno investicijskih stroškov (za vse faze, če je predvidena delitev projekta) po stalnih cenah in tekočih cenah (če je predvidena dinamika investiranja daljša od enega leta), prikazano posebej za upravičene in preostale stroške, in navedbo osnov za oceno vrednosti (najmanj na podlagi analize vrednosti že izvedenih investicij oziroma drugih verodostojnih izhodišč);
- opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo (predhodna idejna rešitev ali študija, opis lokacije, okvirni obseg in specifikacija investicijskih stroškov s časovnim načrtom izvedbe, varstvo okolja, kadrovsko-organizacijska shema s prostorsko opredelitvijo, predvideni viri financiranja in drugi viri), skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta;

- ugotovitev smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom.

Uredba o enotni metodologiji v drugem in tretjem odstavku 24. člena določa, da vključitev investicijskega projekta v NRP predlaga neposredni proračunski uporabnik, ki je skrbnik projekta, temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP pa je DIIP, s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta. Pripravo DIIP zagotovi investitor in ga potrdi s pisnim sklepom, ki je obvezna priloga DIIP (prvi, drugi in četrty odstavki 18. člena uredbe o enotni metodologiji).

V PIZ so obravnavane vse variante, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, finančno, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnile cilje, zapisane v DIIP, in so predstavljene s projekcijami v scenarijih "z" investicijo ter projekcijami za minimalno alternativo in/ali scenarijem "brez" investicije (drugi odstavek 12. člena uredbe o enotni metodologiji). Pomembnejše obvezne sestavine PIZ so po določilih petega odstavka 12. člena uredbe o enotni metodologiji analiza stanja s prikazom obstoječih in predvidenih potreb po investiciji ter usklajenost investicijskega projekta s strategijo razvoja Slovenije, usmeritvami Skupnosti, prostorskimi akti ter drugimi dolgoročnimi razvojnimi programi in usmeritvami, upošteva tudi medsebojno usklajenost področnih politik, analiza variant z oceno investicijskih stroškov in koristi ter izračuni učinkovitosti za ekonomsko dobo investicije, okvirni časovni načrt izvedbe investicije z dinamiko investiranja po variantah, okvirna finančna konstrukcija posameznih variant z obvezno analizo o smiselnosti vključitve javno-zasebnega partnerstva, izračun finančnih in ekonomskih kazalnikov posameznih variant, analiza tveganja in analiza občutljivosti za vsako varianto, opis meril in uteži za izbiro optimalne variante in primerjava variant s predlogom in utemeljitvijo izbire optimalne variante.

IP je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev (prvi odstavek 13. člena uredbe o enotni metodologiji). Pomembnejše obvezne sestavine IP po določilih četrtega odstavka 13. člena uredbe o enotni metodologiji so povzetek IP, ki mora med drugim vsebovati tudi cilje investicije (v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov, potrebnih za spremljanje njihovega uresničevanja), kratek opis upoštevanih variant ter utemeljitev izbire optimalne variante, prikaz ocenjene vrednosti investicije ter predvidene finančne konstrukcije in zbirni prikaz rezultatov izračunov ter utemeljitev upravičenosti investicijskega projekta, analiza obstoječega stanja s prikazom potreb, ki jih bo zadovoljila investicija, ter usklajenosti investicijskega projekta z državnimi strateškimi razvojnimi dokumenti in drugimi razvojnimi dokumenti, analiza tržnih možnosti, ocena vrednosti projekta, analiza vplivov investicijskega projekta na okolje, časovni načrt izvedbe investicije in načrt financiranja, analiza tveganj in analiza občutljivosti ter predstavitev in razlaga rezultatov. IP se spremeni oziroma dopolni (novelira), če se spremenijo ključne predpostavke iz IP (na primer sprememba tehnologije, časovnega načrta izvedbe, virov financiranja, spremembe na trgu kakor tudi demografske, socialne, okoljske ali druge spremembe) v takem obsegu, da se bodo znatno spremenili pričakovani stroški ali koristi investicije v njeni ekonomski dobi, zlasti če bodo odmiki investicijskih stroškov večji od 20 % ocenjene vrednosti projekta (prvi odstavek 6. člena uredbe o enotni metodologiji). Smiselnost novelacije IP se preveri pred začetkom izvajanja investicijskega projekta, ko je od potrditve IP do njegove vključitve v NRP preteklo več kot leto dni, oziroma med izvajanjem glede na ugotovitve, zapisane v poročilu o izvajanju investicijskega projekta (v nadaljevanju: poročilo o izvajanju), kot določa tretji odstavek 6. člena uredbe o enotni metodologiji.

Uredba o enotni metodologiji v prvem odstavku 10. členu določa, da je treba v fazi izvedbe projekta med drugim izdelati tudi poročilo o izvajanju. Poročilo o izvajanju je namenjeno pravočasnemu ugotavljanju

odmikov od načrtovane izvedbe ter ukrepom za njihovo odpravo. Pri izvedbi investicije se poročilo o izvajanju sestavi najmanj 1-krat letno, najkasneje ob zaključku leta v poslovnem poročilu, pa tudi če se predvideva, da bodo odmiki od investicijskih stroškov večji od 20 % ocenjene vrednosti projekta ali pa časovni načrt izvedbe podaljšan za več kot 1 leto (prvi odstavek 15. člena uredbe o enotni metodologiji).

Tudi proračunski priročnik povzema določila ZJF, uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 in uredbe o enotni metodologiji glede vsebine in priprave NRP, uvrščanja programov in projektov v NRP ter glede vrste in vsebine investicijske dokumentacije.

1.3.3 Uvrščanje programov in projektov v NRP v občini

Statut Občine Kočevje¹³ v 10. členu med nalogami občine določa, da občina normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena tako, da med drugim sprejema proračun in zaključni račun proračuna občine, v prvem odstavku 85. člena pa povzema določbo ZJF, in sicer da proračun občine sestavljajo splošni del, posebni del in NRP. NRP sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov proračuna občine, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni in drugimi predpisi (četrti odstavek 85. člena Statuta Občine Kočevje).

Poslovnik Občinskega sveta Občine Kočevje¹⁴ (v nadaljevanju: poslovnik občinskega sveta) podrobneje ureja organizacijo in način dela občinskega sveta ter način uresničevanja pravic in dolžnosti članov občinskega sveta, med katere sodi tudi sprejemanje proračuna in zaključnega računa proračuna občine. Poslovnik občinskega sveta v drugem odstavku 90. člena med drugim določa, da župan predlog proračuna pošlje občinskim svetnikom skupaj s sklicem seje, na kateri bo predlog proračuna predstavljen in opravljena splošna razprava. V okviru predstavitve predloga proračuna župan ali pooblaščen delavec občinske uprave med drugim predstavi tudi NRP (tretji odstavek 90. člena poslovnika občinskega sveta).

Župan je decembra 2015 sprejel Proračunska izhodišča 2016 in 2017 (v nadaljevanju: proračunska izhodišča), iz katerih izhaja, da vizija razvoja občine temelji na naravnih danostih in okolju, ki poudarjajo sožitje bivanja prebivalcev občine z naravo, na čemer bo temeljil tudi razvoj turizma. Občina bo prostorsko in infrastrukturno urejena, povezana z osrednjo in jugovzhodno Slovenijo kakor tudi s čezmejnimi občinami. Glavna dokumenta za doseg te ciljev sta proračun občine in NRP. Iz proračunskih izhodišč med drugim tudi izhaja, da morajo biti programi oziroma projekti, uvrščeni v NRP, razdeljeni in tabelarično prikazani po programski klasifikaciji in opredeljeni po posameznih programih, projektih, letih, v katerih so oziroma bodo izdatki za programe oziroma projekte bremenili proračune prihodnjih let, ter virih financiranja, da mora biti v NRP opredeljen načrt investicijskih izdatkov, s katerimi se odraža razvojna politika občine, ter da mora biti iz NRP razvidno, kaj je na področju investicij že narejeno in katere so predvidene ključne prioritete razvoja na določenih podprogramih.

Občinska uprava je septembra 2017 pripravila Poslovni proces uvrščanja programov in projektov v NRP Občine Kočevje (v nadaljevanju: poslovni proces uvrščanja programov in projektov v NRP), ki ga podrobneje predstavljamo v točki 2.1.2 tega poročila.

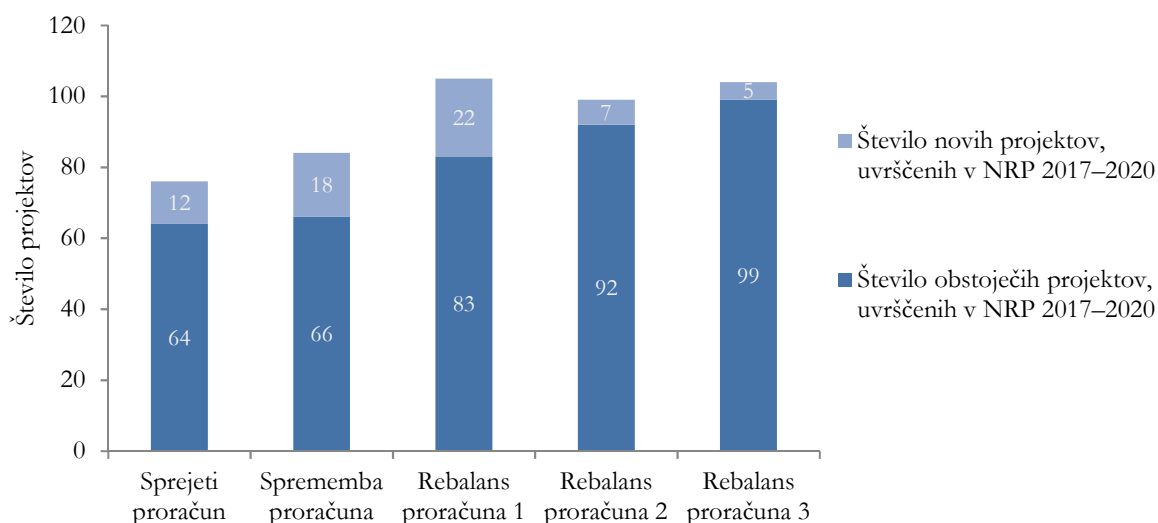
¹³ Uradni list RS, št. 32/15.

¹⁴ Uradni list RS, št. 49/15.

Občina je pripravila NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017. NRP 2017–2020 je bil s spremembo proračuna za leto 2017 in z rebalansi proračuna dopolnjen. V NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017, spremembe proračuna za leto 2017 oziroma rebalansov proračuna, je občina izkazala načrtovane izdatke za investicije in investicijske transfere, razdelane po posameznih projektih¹⁵. Za vsak projekt je navedena vrednost projekta, viri financiranja posameznega projekta, ki so razdeljeni na lastna proračunska sredstva in druge vire (sredstva EU, transferi iz državnega proračuna, domači partnerji), opredeljen pa je tudi začetek in konec financiranja projekta.

Na sliki 2 je prikazano število obstoječih¹⁶ ter novih¹⁷ projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, v posameznih proračunskih dokumentih občine za leto 2017.

Slika 2: Število obstoječih ter novih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, v posameznih proračunskih dokumentih občine za leto 2017



Vir: podatki občine.

S slike 2 izhaja, da se je število obstoječih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017, spremembe proračuna za leto 2017 in rebalansov proračuna, povečevalo (z rebalansom proračuna 3 se je v primerjavi s sprejetim proračunom povečalo za 35 oziroma 35,4 %). Število novih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, pa se je povečevalo do rebalansa proračuna 1 (z rebalansom proračuna 1 se je v primerjavi s sprejetim proračunom povečalo za 10 oziroma 45,5 %), z rebalansom proračuna 2 in rebalansom proračuna 3 pa se je število uvrščenih novih projektov zmanjšalo (z rebalansom proračuna 3 se je v primerjavi z rebalansom proračuna 1 zmanjšalo za 17 oziroma 77,3 %). Število obstoječih projektov se je v posameznih proračunskih dokumentih

¹⁵ Občina je v NRP 2017–2020 uvrstila samo projekte, zato v nadaljevanju revizijskega poročila, kjer prikazujemo podatke občine, uporabljamo izraz projekti.

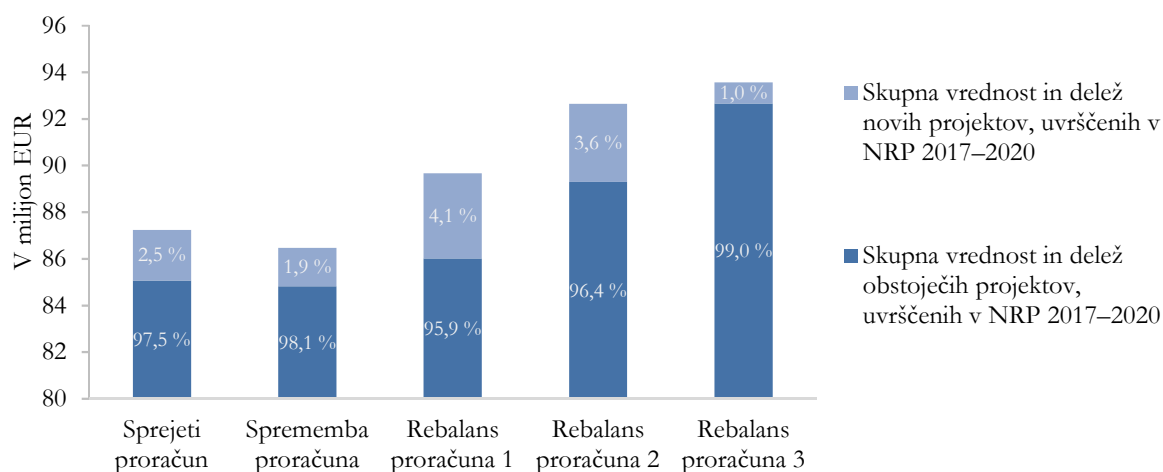
¹⁶ Projekti, ki so v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna, spremembe proračuna oziroma rebalansov proračuna za leto 2017, že bili vključeni v prejšnji proračunski dokument.

¹⁷ Projekti, ki so na novo uvrščeni v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna, spremembe proračuna oziroma rebalansov proračuna za leto 2017.

spreminjalo zaradi uvrščanja projektov, ki so se na novo uvrstili v NRP 2017–2020 prejšnjega proračunskega dokumenta, in zaradi izločanja projektov iz NRP 2017–2020, ker so se projekti zaključili oziroma ukinili (povezava s točko 2.2.1 tega poročila).

Na sliki 3 sta prikazana vrednost in delež obstoječih ter novih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, v posameznih proračunskih dokumentih občine za leto 2017.

Slika 3: Vrednost in delež obstoječih ter novih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, v posameznih proračunskih dokumentih občine za leto 2017

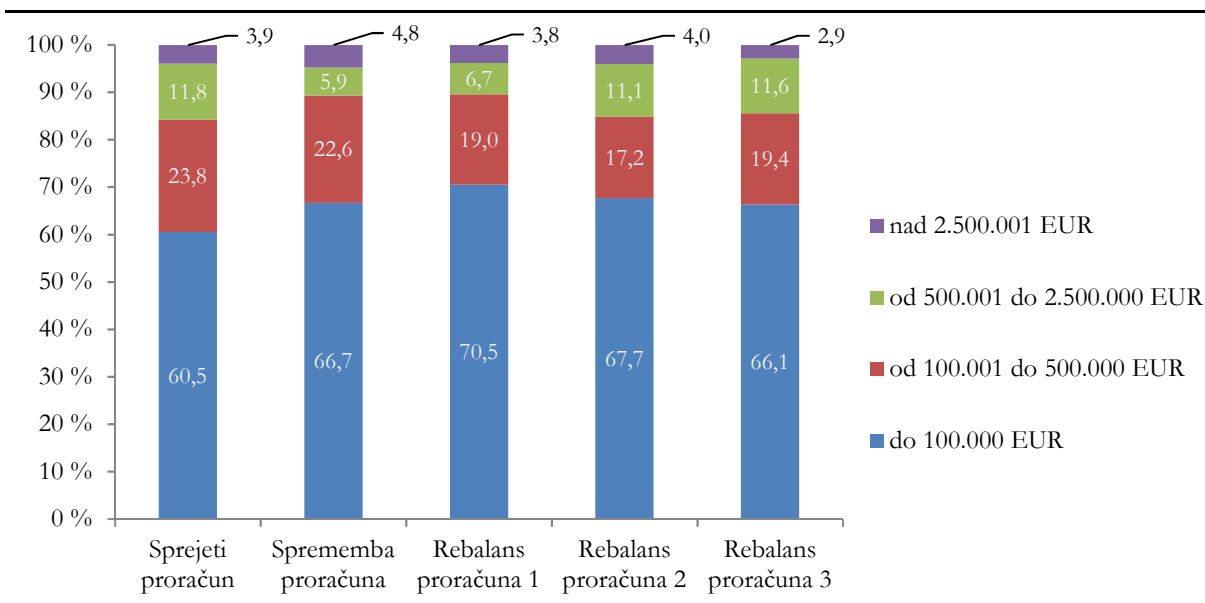


Vir: podatki občine.

Vrednost vseh projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017, je znašala 87.240.801 EUR, od tega vrednost obstoječih projektov 85.070.038 EUR in vrednost novih projektov 2.170.763 EUR. Skupna vrednost vseh projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del spremembe proračuna za leto 2017, se v primerjavi s sprejetim proračunom ni bistveno spremenila in je znašala 86.461.464 EUR, od tega vrednost obstoječih projektov 84.820.356 EUR in vrednost novih projektov 1.641.108 EUR. V NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansov proračuna 1 in 2, pa se je vrednost obstoječih in novih projektov v primerjavi s sprejetim proračunom povečala. Tako je v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 1, vrednost obstoječih projektov znašala 86.010.502 EUR, vrednost novih projektov 3.653.934 EUR, v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 2, pa je vrednost obstoječih projektov znašala 89.291.545 EUR, vrednost novih projektov 3.348.630 EUR. V NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 3, se je vrednost obstoječih projektov v primerjavi s sprejetim proračunom povečala in je znašala 92.649.905 EUR, vrednost novih projektov pa bistveno zmanjšala in je znašala samo 905.760 EUR.

Na sliki 4 je prikazana struktura projektov po ocenjeni vrednosti, uvrščenih v NRP 2017–2020, v posameznih proračunskih dokumentih občine za leto 2017.

Slika 4: Struktura projektov po ocenjeni vrednosti, uvrščenih v NRP 2017–2020, v posameznih proračunskih dokumentih občine za leto 2017



Vir: podatki občine.

S slike 4 izhaja, da največji delež projektov v vseh proračunskih dokumentih občine za leto 2017 predstavljajo projekti, katerih ocenjena vrednost je manjša ali enaka 100.000 EUR (teh projektov je bilo največ v rebalansu proračuna 1, in sicer 70,5 % oziroma 74 projektov, in najmanj v sprejetem proračunu za leto 2017, in sicer 60,5 % oziroma 46 projektov). Sledijo projekti z ocenjeno vrednostjo od 100.001 do 500.000 EUR (teh projektov je bilo največ v sprejetem proračunu, in sicer 23,8 % oziroma 18 projektov, in najmanj v rebalansu proračuna 2, in sicer 17,2 % oziroma 17 projektov). Najmanjši delež predstavljajo projekti z ocenjeno vrednostjo nad 2.500.000 EUR (teh projektov je bilo največ v spremembi proračuna za leto 2017, in sicer 4,8 % oziroma 4 projekti, in najmanj v rebalansu proračuna 3, in sicer 2,9 % oziroma 3 projekti).

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode in tehnike dela:

- proučevanje pravnih in drugih podlag s področja revizije,
- proučevanje dokumentacije, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v NRP,
- proučevanje člankov in literature s področja revizije,
- intervjuji z odgovornimi osebami revidiranca,
- analiza pridobljenih podatkov in pojasnil.

Pri presoji učinkovitosti pri uvrščanju programov in projektov v NRP smo izhajali iz vsebinske presoje revizijskih razkritij, ki so se nanašala na poslovanje občine v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v NRP.

1.5 Omejitve pri reviziji

Pri izvedbi revizije nismo preverjali programov in projektov, ki vsebujejo elemente državne pomoči in se izvajajo v skladu z Zakonom o spremljanju državnih pomoči. V okviru priprave investicijske dokumentacije, kot pogoja za uvrščanje programov in projektov v NRP, smo se omejili na preveritev, ali investicijska dokumentacija vsebuje vse z uredbo o enotni metodologiji predpisane podatke in analize, na podlagi katerih je mogoče sprejeti odločitev o izvedbi in upravičenosti projektov (kot na primer različne variante izvedbe projekta, časovni načrt, analiza stroškov in koristi, analiza tveganj), ne pa tudi na preveritev samih podatkov, izračunov in izvedenih analiz. Pri spremljanju in poročanju o uresničevanju NRP pa smo se omejili zgolj na izvedbo oziroma uresničitve NRP, ne pa na uresničevanje ciljev posameznih programov in projektov, uvrščenih v NRP.

Zaradi neusklajenosti določb predpisov glede opredelitve neposrednih proračunskih uporabnikov v občini (ali so to tisti, ki jih določa ZJF oziroma Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁸, ali tisti, ki so navedeni na seznamu uporabnikov proračunov, oziroma tisti, ki jih opredeljuje proračunski priročnik) se v reviziji učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v NRP, nismo opredeljevali o tem, kdo so neposredni uporabniki proračuna v občini (z vidika pravilnosti ravnanja občin pri njihovi določitvi), temveč smo za potrebe revizije pri opredelitvi neposrednih uporabnikov občinskega proračuna izhajali iz organizacijske strukture občine in iz njene opredelitve, kateri neposredni proračunski uporabniki predložijo predlog NRP organu, pooblaščenemu za pripravo skupnega predloga NRP, ki ga določi župan. Tako teh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna tudi nismo enačili z neposrednimi proračunskimi uporabniki, ki so vpisani v register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov in imajo status proračunskega uporabnika, za kar morajo izpolnjevati določene pogoje.

¹⁸ Uradni list RS, št. 46/03.

2. UGOTOVITVE

Pri presojanju, *ali je bila občina učinkovita pri uvrščanju programov in projektov v NRP*, smo preverjali učinkovitost občine pri:

- vzpostavitvi pogojev za uvrščanje programov in projektov v NRP;
- izvedbi postopka uvrščanja programov in projektov v NRP;
- uresničevanju NRP.

2.1 Vzpostavitev pogojev za uvrščanje programov in projektov v NRP

V zvezi z učinkovitostjo pri vzpostavitvi pogojev za uvrščanje programov in projektov v NRP smo iskali odgovore na vprašanja, ali je občina:

- pripravila analizo razvojnega stanja občine;
- opredelila postopek uvrščanja programov in projektov v NRP;
- opredelila postopek spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna.

2.1.1 Analiza razvojnega stanja občine

Občina je bila učinkovita pri pripravi analize razvojnega stanja občine, če je:

- pripravila dolgoročno vizijo razvoja občine, iz katere izhajata obstoječe stanje razvitosti občine na posameznih področjih in potreba po nadaljnjem razvoju občine, ki jo je obravnaval in sprejel občinski svet;
- opredelila prioritete oziroma usmeritve za nadaljnji razvoj občine, pri katerih je izhajala iz obstoječega stanja razvitosti občine in potreb po nadaljnjem razvoju občine za doseg dolgoročnih ciljev občine;
- v pripravo prioritet in usmeritev za nadaljnji razvoj občine vključila tudi druge zainteresirane deležnike.

NRP predstavlja tretji del občinskega proračuna, s katerim je v proračunsko načrtovanje vnesena dolgoročna komponenta. Odraža razvojno politiko občine na področju investicijskih izdatkov in državnih pomoči za naslednja 4 leta oziroma do zaključka programa oziroma projekta. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 v prvem odstavku 44. člena določa, da je eden od pogojev za uvrstitev programov oziroma projektov v NRP usklajenost programov oziroma projektov s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti. V NRP naj bi bili tako vključeni programi oziroma projekti, ki izhajajo iz dolgoročno opredeljenih ciljev, kar pa je mogoče le, če so ti že ustrezno (oziroma so) oblikovani v strateških dokumentih razvoja občine. Zakonodaja občinam neposredno ne nalaga priprave

strateškega dokumenta razvoja občine¹⁹, nalaga pa jim upoštevanje razvojnih prioritet na ravni regije v okviru Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja²⁰, ciljev državnega razvojnega načrtovanja, usmeritev EU vključno s cilji proračunskega memoranduma ter drugih razvojnih smernic, ki izhajajo iz sprejetih mednarodnih sporazumov. Te smernice imajo (vsaj na deklarativni ravni) že vgrajene usmeritve za odzivanje na trende, ki presegajo lokalne skupnosti. Ker ti dokumenti narekujejo razdelitev javnih sredstev širših skupnosti, je smiselno, da se jih upošteva tudi pri pripravi in izvajanju občinskih proračunov in s tem tudi pri uvrščanju programov oziroma projektov v NRP. Zaradi navedenega in večje preglednosti strateških usmeritev občine bi bilo smiselno, da bi občina imela sprejet strateški dokument (v nadaljevanju: strategija), v katerega bi umestila tiste državne in naddržavne strateške cilje, ki bi opredeljevali razvojne možnosti občine na posameznih področjih njenega delovanja s ključnimi razvojnimi cilji in kazalniki, oblikovanimi glede na njene potrebe v prihodnosti in njihovo dejansko uresničljivost. S strategijo bi torej občina v sodelovanju z različnimi ciljnimi skupinami (zainteresirane javnosti, strokovnjaki na posameznih področjih, ožji deli občine, podjetniki in drugi) na podlagi analize obstoječega stanja razvitosti občine določila svoj prihodnji gospodarski, prostorski in družbeni razvoj, obenem pa bi bila strategija podlaga za odločitev županu in občinskemu svetu za uvrstitev najustreznejših programov oziroma projektov v NRP.

Občina je imela sprejetih več strateških dokumentov, ki so veljali v letu 2017. V tabeli 3 so prikazani strateški dokumenti, datum njihovega sprejetja, vsebina ter podatek o tem, ali so bili v njihovo pripravo poleg občine vključeni tudi drugi deležniki.

Tabela 3: Vsebina strateških dokumentov, datum sprejetja ter podatek o vključenosti drugih deležnikov v njihovo pripravo

Strateški dokument	Datum sprejetja na občinskem svetu	Obstoječe stanje razvitosti občine	Vizija razvoja občine	Prioritete oziroma usmeritve za nadaljnji razvoj občine	Drugi deležniki, vključeni v pripravo strateškega dokumenta
Vizija in strategija Občine Kočevje	16. 11. 2009	☑	☑	☑	☑
Strategija razvoja turizma v Občini Kočevje 2015–2025, Dopolnilo strategije razvoja turizma v Občini Kočevje 2015–2025	29. 9. 2015 23. 2. 2017	☑	☑	☑	☑
Lokalni program Občine Kočevje za kulturo 2015–2019	29. 9. 2015	☑	○	☑	☑
Občina Kočevje Celostna prometna strategija	16. 5. 2017	☑	☑	☑	☑

¹⁹ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2010 ureja strateške dokumente samo na državni ravni, medtem ko na lokalni ravni njihov sprejem ni predpisan.

²⁰ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16.

Strateški dokument	Datum sprejetja na občinskem svetu	Obstoječe stanje razvitosti občine	Vizija razvoja občine	Prioritete oziroma usmeritve za nadaljnji razvoj občine	Drugi deležniki, vključeni v pripravo strateškega dokumenta
Akcijski načrt – občina po meri invalidov	7. 1. 2014	☑	○	☑	☑
Akcijski načrt – občina po meri invalidov – novelacija	23. 4. 2015				
Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode v Občini Kočevje	14. 11. 2012	☑	○	☑	☑
Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Kočevje	27. 10. 2016	☑	☑	☑	☑
Dolgoročni program razvoja gasilstva v Občini Kočevje v obdobju 2014–2020	10. 7. 2014	☑	☑	☒	☑
Občinski program varnosti	25. 11. 2014	☑	☑	○	☑
Strateški načrt za pospeševanje konkurenčnosti gozdno-lesne predelave na Kočevskem	26. 5. 2015	☑	☑	☑	☑
Strategija upravljanja kapitalskih naložb v Občini Kočevje	23. 2. 2016	☑	☑	☑	☑
Lokalni energetske koncept Občine Kočevje	16. 5. 2017	☑	○	☒	☑

Legenda: ☑ – vključeno,
☒ – ni vključeno,
○ – delno vključeno.

Vir: strateški dokumenti občine.

Občina je v letu 2009 pripravila Vizijo in strategijo Občine Kočevje (v nadaljevanju: strategija občine) za obdobje 2009–2025, ki jo je obravnaval in sprejel občinski svet. Občina je v letu 2012 pristopila k sprejemanju področnih strategij. Občina je pripravila strateške dokumente na področju komunale, turizma, kulture, prometa, invalidov, energije, javne varnosti, gozdno-lesne pridelave, upravljanja kapitalskih naložb, prostorskega urejanja in gasilstva, ki so veljali v letu 2017. Vse strateške dokumente občine je obravnaval in sprejel občinski svet. V pripravo področnih strateških dokumentov je občina vključila tudi druge zainteresirane deležnike, in sicer zunanje strokovnjake na posameznih področjih, javne zavode in zainteresirane javnosti, ki so sodelovali na različne načine, in sicer na delavnicah, javnih razpravah in v javnomnenskih raziskavah. Večina področnih strateških dokumentov občine²¹ vsebuje

²¹ Dolgoročni program razvoja gasilstva v Občini Kočevje v obdobju 2014–2020 in Lokalni energetske koncept Občine Kočevje ne vsebujeta prioritete oziroma usmeritev za nadaljnji razvoj občine na posameznem področju.

analizo obstoječega stanja razvitosti občine, potrebe po nadaljnjem dolgoročnem razvoju občine z opredelitvijo ciljev in prioriteta na posameznem področju.

Občina pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 ni izhajala iz ciljev strategije občine, saj ti niso bili usklajeni s potrebami občine. Pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 je uporabljala sprejete področne strateške dokumente, ki so veljali v letu 2017, za področja, za katera ni sprejela strateških dokumentov, pa je uporabljala državne razvojne dokumente (povezava s točko 2.2.2 tega poročila).

Glede na to, da strategija občine, ki je bila pripravljena za obdobje 2009–2025, pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 ni bila uporabljena ter sprejeti področni strateški dokumenti ne zajemajo vseh področij delovanja občine, ocenjujemo, da bi občina skupaj z drugimi zainteresiranimi deležniki morala pripraviti strateške dokumente tudi na ostalih področjih delovanja občine (predšolska vzgoja, šport, kmetijstvo, gospodarstvo in podobno) ali enotni strateški dokument, ki bi občini omogočal večjo preglednost strateških prioriteta in bi opredeljeval celostni razvoj občine na vseh področjih delovanja.

Pojasnilo občine

Občina strategije občine pri pripravi NRP 2017–2020 ni uporabljala, saj je ta zastarela in zato neuporabna. Občina je v začetni fazi priprave strateških dokumentov na področju gospodarstva, kmetijstva in ravnanja z odpadki.

Ukrepi občine

Občina je pripravila Strategijo starosti prijazne usmeritve in aktivnosti v Občini Kočevje do leta 2024, ki jo je občinski svet sprejel 17. 12. 2019.

2.1.2 Opredelitev postopka uvrščanja programov in projektov v NRP

Občina je bila učinkovita pri opredelitvi postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, če je:

- opredelila aktivnosti in naloge ter določila nosilce in njihove naloge za izvedbo posameznih aktivnosti v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP;
- predvidela oziroma določila participacijo občanov in drugih zainteresiranih deležnikov;
- predvidela izdelavo analize obstoječih programov in projektov, na podlagi katere se določi, katerega od programov in projektov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati skladno z načrtom;
- določila merila in kriterije, s katerimi je opredelila prioritete, ki sledijo dolgoročni viziji razvoja občine, merila in način uporabe meril pri izbiri med konkurenčnimi programi oziroma projekti za uvrstitev v NRP ter merila in pogoje za razvrščanje programov oziroma projektov za uvrstitev v NRP med področji in v okviru posameznega področja.

Predpisi, ki urejajo uvrščanje programov in projektov v NRP, določajo samo pogoje, ki jih mora izpolnjevati posamezen program oziroma projekt pred uvrstitvijo v NRP, ter vrstni red uvrščanja programov oziroma projektov v NRP, ne vsebujejo pa določb, ki bi definirale sam postopek uvrščanja programov oziroma projektov v NRP, kjer bi bile opredeljene vsaj osnovne aktivnosti in naloge za uvrstitev programov in projektov v NRP, nosilci teh nalog ter merila in način uporabe teh meril pri uvrščanju programov in projektov v NRP.

Proračunska izhodišča predstavljajo podlago za pripravo finančnih načrtov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov občine. Proračunska izhodišča vsebujejo kratek opis načina in terminski načrt

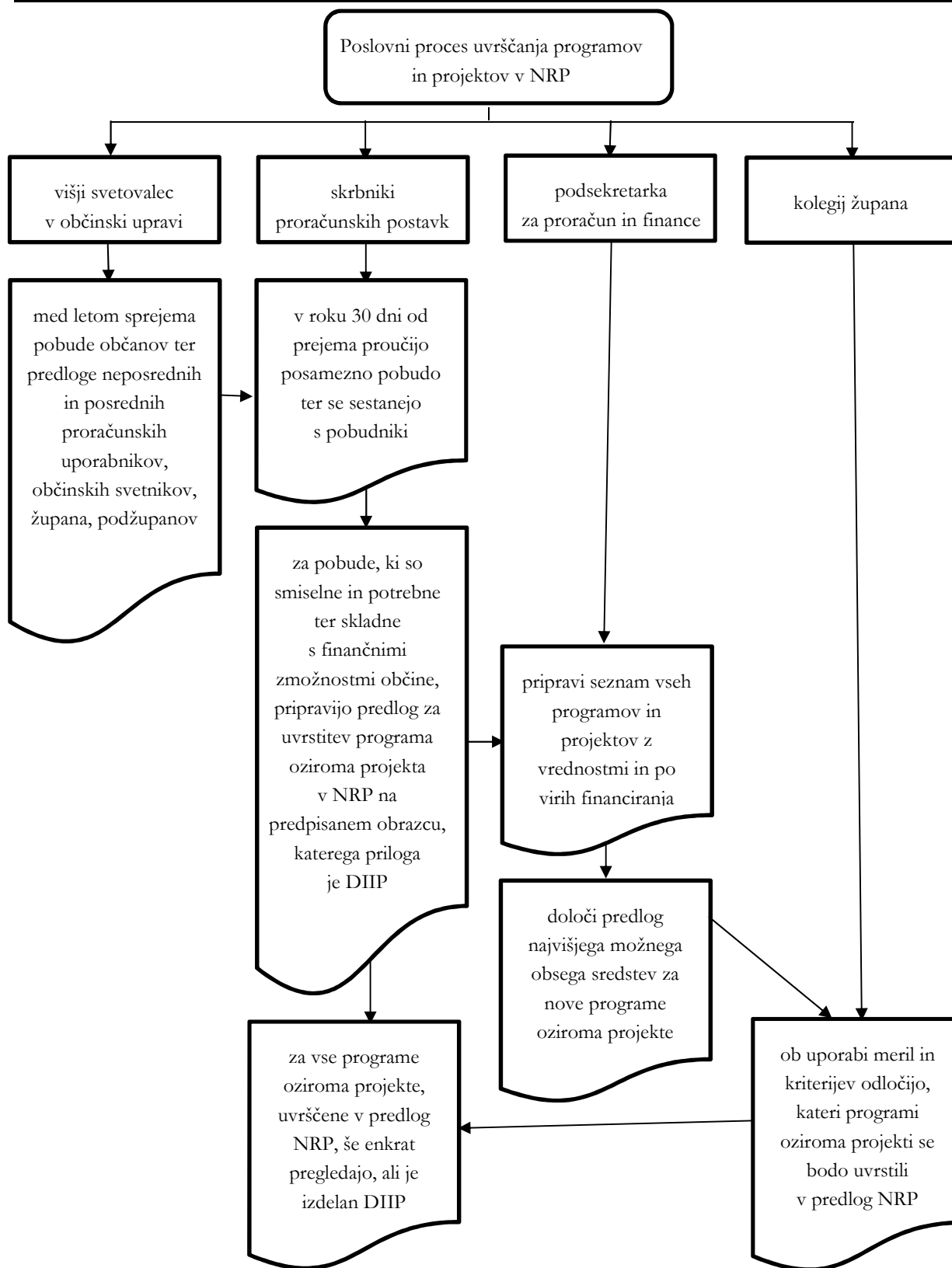
priprave proračuna. Za investicijski del določajo, da je treba prikazati strukturo in predvideno dinamiko financiranja za celotno investicijo (tudi za tiste investicije, ki se že izvajajo). Prav tako je treba za večje investicije izdelati DIIP oziroma investicijsko dokumentacijo v skladu s sistemsko zakonodajo. Proračunska izhodišča vsebujejo tudi prioritete za uvrščanje programov oziroma projektov v NRP, s katerimi je občina povzela določila predpisov glede uvrščanja programov in projektov v NRP, in sicer:

- zaključitev programov oziroma projektov v dogovorjenem obsegu, kar pomeni, da se v NRP prednostno uvrstijo programi oziroma projekti, ki so že predvideni za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun, zatem pa se izbirajo novi programi oziroma projekti,
- realizacija NRP 2015–2018 (prioritete imajo tiste investicije, ki so že v izvajanju) ter
- izvajanje programov oziroma projektov z višjim deležem sofinanciranja države oziroma EU.

Občina do 15. 9. 2017, ko je občinska uprava pripravila poslovni proces uvrščanja programov in projektov v NRP, ni imela formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, kar pa ni vplivalo na pripravo proračunskih dokumentov za leto 2017, saj je občina vse aktivnosti, ki jih je upoštevala pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020, vključila v poslovni proces uvrščanja programov in projektov v NRP. V poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v NRP je občina opredelila pravne podlage, aktivnosti, nosilce posameznih aktivnosti ter roke za izvedbo posameznih aktivnosti pri uvrščanju programov in projektov v NRP, določila pa je tudi, kateri deležniki sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji.

Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP v občini, kot je določen v poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v NRP, je prikazan na sliki 5.

Slika 5: Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP v občini



Vir: poslovni proces uvrščanja programov in projektov v NRP.

Iz poslovnega procesa uvrščanja programov in projektov v NRP izhaja, da višji svetovalec v občinski upravi skozi vse leto sprejema pobude občanov ter predloge neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, občinskih svetnikov, župana in podžupanov glede programov oziroma projektov, ki naj se uvrstijo v NRP. Vloge se sproti odstopajo pristojnim skrbnikom proračunskih postavk, ki v roku 30 dni od prejetja pobude proučijo, se sestanejo s pobudniki oziroma jih pozovejo za predložitev dodanih informacij o projektu. Pristojni skrbniki proračunskih postavk podsekretarki za proračun in finance posredujejo tiste pobude, za katere menijo, da so smiselne in potrebne, realno izvedljive ter skladne z razvojnimi dokumenti občine, volilnim programom župana ter finančnimi zmožnostmi občine. Zanje pripravijo predlog programa oziroma projekta na predpisanem obrazcu, katerega obvezna priloga je DIIP oziroma program vzdrževanja. Podsekretarka za proračun in finance pripravi potencialni seznam vseh programov oziroma projektov za uvrstitev v NRP skupaj z vrednostmi in viri financiranja. Hkrati pripravi tudi predlog najvišjega možnega obsega sredstev za nove programe oziroma projekte. Kolegij župana²² skupaj s podsekretarko za proračun in finance na podlagi oblikovanih meril in kriterijev odloči, kateri od programov oziroma projektov se uvrstijo v predlog NRP. Pristojni skrbniki proračunskih postavk nato še enkrat preverijo, ali je za vse programe oziroma projekte, uvrščene v predlog NRP, izdelan DIIP. Občina ima v poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v NRP določeno, da se posamezne aktivnosti uvrščanja programov in projektov v NRP izvajajo v rokih, ki so skladni s terminskim načrtom priprave proračuna iz proračunskih izhodišč, ki jih župan sprejme ob vsakokratni pripravi proračuna.

Pri pregledu poslovnega procesa uvrščanja programov in projektov v NRP smo ugotovili, da:

- je občina določila, kateri deležniki lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji, ni pa opredelila načina njihovega sodelovanja;
- ni predvidela izdelave analize obstoječih programov in projektov, na podlagi katere se določi, katerega od programov oziroma projektov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati skladno z načrtom;
- je občina predvidela uporabo meril in kriterijev za uvrščanje programov in projektov v NRP, vendar pa jih ni določila.

Izdelave analize obstoječih programov oziroma projektov ter meril in kriterijev za izbiro programov oziroma projektov za uvrstitev v NRP med področji in v okviru posameznega področja ter meril za izbiro med konkurenčnimi programi oziroma projekti tudi ni predvidela v nobenem drugem dokumentu.

Ocenjujemo, da bi občina v poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v NRP morala predvideti izdelavo analize obstoječih programov in projektov, ki bi naj vsebovala vsaj podatke o stanju programa oziroma projekta (časovna in finančna realizacija programa oziroma projekta), primerjavo s predvideno investicijsko dokumentacijo, morebitna odstopanja in proračunski okvir. S tem bi omogočila seznanitev odgovornih s stanjem posameznih programov oziroma projektov, s smiselnostjo njihovega nadaljevanja oziroma ukinitve ter z višino sredstev, ki jih ima na razpolago za vključitev novih programov oziroma projektov v NRP. Prav tako menimo, da ni dovolj, da občina pri uvrščanju programov oziroma projektov v NRP v proračunskih izhodiščih povzema le določila predpisov glede pogojev, ki jih mora posamezni program oziroma projekt izpolnjevati za uvrstitev v NRP. Ker je obseg proračunskih sredstev za programe oziroma projekte, ki se bodo na novo uvrstili v NRP, omejen, predlogov za programe oziroma projekte, ki naj se na novo uvrstijo v NRP, pa je veliko in presegajo zagotovljena proračunska

²² Kolegij župana sestavljajo župan, podžupana in direktorica občinske uprave.

sredstva, različna pa je tudi njihova vsebina, je zato še toliko bolj pomembno, da ima občina predpisana merila za uvrščanje novih programov oziroma projektov v NRP, ki izhajajo iz dolgoročne vizije razvoja občine. Le na podlagi predpisanih meril je mogoče med konkurenčnimi programi in projekti za uvrstitev v NRP objektivno izbrati tiste, ki so skladni s strateškimi dokumenti občine, hkrati pa morajo biti merila oblikovana tako, da lahko med dvema ali več programi oziroma projekti za uvrstitev v NRP izbere tiste, ki so za njen razvoj najbolj pomembni.

Ukrep občine

Župan je 16. 10. 2020 sprejel Pravila o uvrščanju in spremljanju programov in projektov v načrtu razvojnih programov, ki med drugim določajo merila in kriterije pri izbiri med konkurenčnimi programi oziroma projekti za uvrstitev v NRP, način vključevanja drugih deležnikov pri dajanju pobud za uvrstitev programov in projektov v NRP ter izdelavo analize obstoječih programov in projektov in njeno vsebino v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP. Občina je oktobra 2020 pripravila opis poslovnega procesa uvrščanja in spremljanja programov in projektov, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.1.3 Opredelitev postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna

Občina je bila učinkovita pri opredelitvi postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna, če je:

- določila postopek spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna;
- opredelila, v katerih primerih lahko občina spreminja programe oziroma projekte, uvrščene v NRP, in kdo o tem odloča.

V času izvrševanja proračuna se mora NRP prilagajati spremembam, ki predstavljajo uvrstitve novih programov oziroma projektov v NRP, in spremembam že obstoječih programov oziroma projektov v NRP (sprememba vrednosti, virov financiranja, dinamike financiranja, trajanja izvedbe in podobno). Odlok o proračunu za leto 2017 je v prvem odstavku 6. člena določal, da lahko župan spreminja vrednost projektov v NRP, projekte, katerih vrednost se spremeni za več kot 20 %, pa mora predhodno potrditi občinski svet. Projekti, pri katerih se zaradi prenosa plačil v tekoče leto zaključek financiranja prestavi iz predhodnega v tekoče leto, se uvrstijo v NRP po uveljavitvi proračuna (drugi odstavek 6. člena). Župan lahko na predlog neposrednega uporabnika spremeni NRP za projekte, ki so sofinancirani iz državnega proračuna oziroma evropskih sredstev, ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena odloka o proračunu za leto 2017. Sprememba se izvede v primeru potrebne uskladitve NRP zaradi črpanja državnih oziroma evropskih sredstev (tretji odstavek 6. člena).

Občina je v odloku o proračunu za leto 2017 predvidela osebe, pooblaščne za odločanje o spremembah NRP v času izvrševanja proračuna samo v primeru, ko se spreminja vrednost programov oziroma projektov ter v primeru usklajevanja NRP zaradi črpanja državnih oziroma evropskih sredstev, v nobenem dokumentu pa ni predvidela postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna v primeru uvrščanja novih programov in projektov v NRP oziroma v primeru manjših sprememb že obstoječih programov in projektov (na primer sprememb virov financiranja, dinamike financiranja, trajanja izvedbe). Ocenjujemo, da bi bila določitev postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna potrebna zaradi jasne določitve, v katerih primerih (sprememba virov financiranja, trajanja izvedbe in dinamike financiranja) lahko občina spreminja programe oziroma projekte, uvrščene v NRP, in kdo o tem odloča (župan ali občinski svet) ter na kakšen način uvršča nove programe oziroma projekte v NRP.

Ukrep občine

Občina je 16. 10. 2020 pripravila predlog besedila 2 členov, ki bosta vključena v predlog Odloka o proračunu Občine Kočevje za leti 2021 in 2022 ter določata osebe, pooblaščenice za odločanje o spremembah NRP v času izvrševanja proračuna v primeru, ko se spreminjajo vrednost, viri in dinamika financiranja projektov, v primeru usklajevanja NRP zaradi črpanja državnih oziroma evropskih sredstev, v primeru ukinitve projektov ter v primeru uvrščanja novih projektov v že sprejeti NRP.

2.2 Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP

V zvezi z učinkovitostjo pri izvedbi postopka uvrščanja programov in projektov v NRP smo iskali odgovore na vprašanja, ali je občina:

- podatke obstoječih programov in projektov, uvrščenih v NRP, uskladila z dejanskim stanjem;
- za uvrstitev programov in projektov v NRP izvedla ustrezen postopek;
- za projekte, uvrščene v NRP, izdelala oziroma pridobila ustrezno investicijsko dokumentacijo;
- projekte, uvrščene v NRP, uskladila z investicijsko dokumentacijo;
- programe in projekte, uvrščene v NRP, uskladila ter povezala s posebnim delom proračuna in to povezavo v proračunu tudi prikazala.

2.2.1 Usklajenost obstoječih programov in projektov, uvrščenih v NRP, z dejanskim stanjem

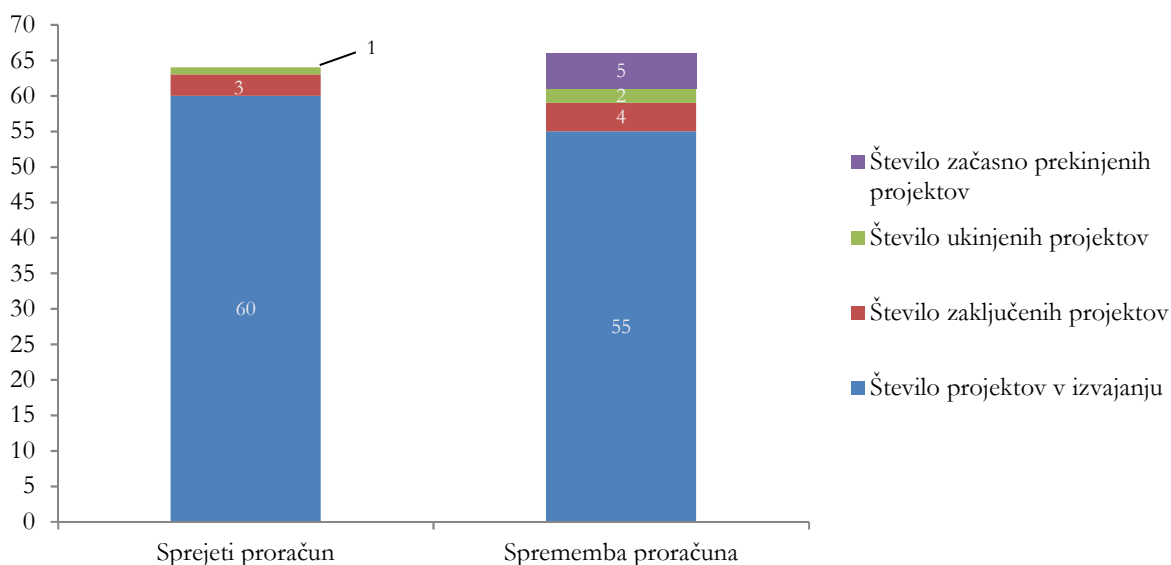
Občina je bila učinkovita pri uskladitvi podatkov obstoječih programov in projektov, uvrščenih v NRP, z dejanskim stanjem, če je:

- pred uvrstitvijo novih programov in projektov izdelala analizo obstoječih programov in projektov (analiza mora vsebovati bistvene elemente, kot na primer podatke o stanju projekta, primerjavo s predvideno investicijsko dokumentacijo, morebitna odstopanja, kateri projekt oziroma program je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati in podobno), in jo upoštevala pri uvrščanju programov in projektov v NRP;
- programe in projekte v izvajanju prilagodila novim proračunskim okvirom.

V procesu priprave NRP se pred uvrščanjem novih programov oziroma projektov najprej zagotovijo sredstva ter viri sredstev za obstoječe programe oziroma projekte, kjer se najprej njihovi podatki uskladijo z dejanskim stanjem, zatem pa se obstoječi načrti financiranja teh programov oziroma projektov prilagodijo novim proračunskim okvirom. Če je ob pripravi proračuna na razpolago manj sredstev, kot je potrebnih za izvedbo in dokončanje obstoječih programov oziroma projektov, je treba najprej izdelati analizo, na podlagi katere se določi, katerega od programov oziroma projektov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati skladno z načrtom v okviru letnega proračuna. Ko se uredijo podatki o obstoječih programih oziroma projektih, se preostala predvidena sredstva namenijo za programe oziroma projekte, ki se jih v NRP uvršča na novo.

Na sliki 6 je prikazano število obstoječih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna in spremembe proračuna za leto 2017.

Slika 6: Število obstoječih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna in spremembe proračuna za leto 2017



Vir: podatki občine.

Pri vseh obstoječih projektih v izvajanju, ki so bili uvrščeni v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna oziroma spremembe proračuna za leto 2017 (60 projektov v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna, ter 55 projektov v NRP 2017–2020, ki je sestavni del spremembe proračuna za leto 2017), so bila sredstva načrtovana v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih, pri obstoječih projektih, ki so bili zaključeni, ukinjeni in začasno prekinjeni (4 projekti v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna, ter 11 projektov v NRP 2017–2020, ki je sestavni del spremembe proračuna za leto 2017), pa sredstva v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih niso bila načrtovana. Pri zaključenih projektih gre za projekte, ki so se do 1. 1. 2017 že zaključili oziroma so bila sredstva do 1. 1. 2017 že porabljena, pri ukinjenih projektih pa gre za projekte, ki so bili ukinjeni, ker zanje niso bila pridobljena evropska sredstva in se zato niso začeli izvajati oziroma je izvedba projekta prišla v pristojnost drugega organa. Začasno prekinjeni pa so tisti projekti, ki se niso izvajali zaradi izpada evropskih sredstev (ureditev infrastrukture), vendar se bodo v prihodnje izvajali. Čeprav ZJF in uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 določata, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih 4 letih, ki so razdeljeni po posameznih programih oziroma projektih neposrednih uporabnikov, letih, v katerih bodo izdatki za programe oziroma projekte bremenili proračune prihodnjih let, in virih financiranja za celovito izvedbo programov oziroma projektov, je občina v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna oziroma spremembe proračuna za leto 2017, uvrstila tudi projekte, pri katerih sredstva v letu 2017 oziroma kasneje niso bila načrtovana.

Pojasnilo občine

Projekti, ki so bili zaključeni, ukinjeni in začasno prekinjeni, so pomotoma ostali v NRP 2017–2020.

Občina je v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna oziroma spremembe proračuna za leto 2017, uvrstila vse obstoječe projekte v izvajanju, prav tako pa tudi projekte, ki so bili že zaključeni, ukinjeni in začasno prekinjeni. Občina v procesu priprave NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna in spremembe proračuna za leto 2017, ni izdelala analize obstoječih projektov, iz katere bi bilo

razvidno stanje projektov (časovna in finančna realizacija projektov), primerjava s predvideno investicijsko dokumentacijo, morebitna odstopanja in proračunski okvir, kar bi občini predstavljalo podlago za odločitve, katerega od projektov je smiselno ukiniti oziroma terminsko podaljšati in katerega je treba izvajati v skladu z načrtom, ter razlogi za ukinitve projektov iz NRP. Skrbniki proračunskih postavk so o stanju obstoječih projektov ob koncu tekočega leta oziroma na začetku prihodnjega leta za preteklo leto pripravili poročila o izvajanju, iz katerih je razvidna faza, v kateri se posamezen projekt nahaja, časovna in finančna realizacija projekta ter razlogi za morebitna odstopanja in ukrepi za njihovo odpravo, vendar pa poročila o izvajanju ne morejo predstavljati primerne podlage za uvrščanje obstoječih projektov v NRP, saj so bila praviloma pripravljena, ko je bil proračun za leto 2017 že sprejet. Občina obstoječih projektov ni uskladila z dejanskim stanjem ter novim proračunskim okvirom, kar se kaže tudi v tem, da je v NRP 2017–2020 uvrščala projekte, ki so bili že zaključeni oziroma ukinjeni.

Ukrep občine

Občina je začasno prekinjene projekte in nekatere projekte, ki so bili zaključeni oziroma ukinjeni z rebalansom proračuna 2, izločila iz NRP. Občina je 25. 9. 2020 pripravila analizo obstoječih programov in projektov, iz katere je med drugim razvidna vrednost projekta, začetek in konec financiranja projekta, porabljena sredstva pred letom 2020 ter za tekoče leto, predvidena poraba sredstev v letih od 2021 do 2024, skladnost izvajanja projekta z investicijsko dokumentacijo ter pojasnilo o morebitnih časovnih, vsebinskih in vrednostnih odstopanj v izvajanju projekta.

2.2.2 Potek postopka uvrščanja programov in projektov v NRP

Občina je bila učinkovita pri izvedbi postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, če je izvedla ustrezen postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, tako da je:

- s programi in projekti, uvrščenimi v NRP, sledila dolgoročni viziji razvoja občine, iz katere izhajata obstoječe stanje razvitosti občine na posameznih področjih in potreba po nadaljnjem razvoju občine;
- v postopek izbire programov in projektov za uvrstitev v NRP vključila tudi druge zainteresirane deležnike (občani, ožji deli občine, režijski obrat, javni zavodi, nevladne organizacije in drugi);
- določila odgovorne osebe za izvedbo aktivnosti pri uvrščanju programov in projektov v NRP, ki so tudi odločale o uvrstitvi programov in projektov v NRP;
- pri izbiri programov in projektov upoštevala merila in kriterije, s katerimi je opredelila prioritete, ki sledijo dolgoročni viziji razvoja občine, merila pri izbiri med konkurenčnimi programi in projekti za uvrstitev v NRP ter merila in pogoje pri rangiranju programov in projektov za uvrstitev v NRP med področji in v okviru posameznega področja;
- pripravila utemeljitev izbire programov in projektov (v investicijski dokumentaciji, v obrazložitvah proračuna občine), uvrščenih v NRP, iz katere izhaja, kako program oziroma projekt sledi dolgoročni viziji razvoja občine.

Pri uvrščanju programov in projektov v NRP bi občina morala izhajati iz sprejetih dolgoročnih dokumentov, iz katerih je razvidno obstoječe stanje razvitosti občine, potrebe po nadaljnjem razvoju ter vizije nadaljnjega razvoja občine. Iz proračunskih izhodišč, pripravljene investicijske dokumentacije za projekte, uvrščene v NRP 2017–2020 (DIIP in enostavni DIIP), in obrazložitev posebnega dela proračuna za leto 2017 je razvidno, da je občina pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 izhajala iz sprejetih strateških dokumentov občine in države, ki so veljali v letu 2017 (povezava s točko 2.1.1 tega poročila). Občina je tako pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 zasledovala cilje, kot na primer:

- povečanje prepoznavnosti Kočevske kot turistične destinacije, povezovanje lokalne turistične ponudbe in izgradnja turistične infrastrukture, kar izhaja iz Strategije razvoja turizma v Občini Kočevje 2015–2025;

- povezava vseh odpadnih voda občine na čistilno napravo in povečanje izkoriščenosti obstoječih kapacitet čistilne naprave, izgradnja manjkajoče kanalizacijske infrastrukture, posodobitev vodovodne infrastrukture, vzdrževanje in posodobitev cest ter izgradnja kolesarskih poti, ki izhajajo iz Operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode v Občini Kočevje in Celostne prometne strategije;
- zagotavljanje ustreznih prostorov in drugih pogojev za izvajanje zdravstvene službe ter zagotavljanje ustrezne infrastrukture za umeščanje družbenih dejavnosti, ki izhajajo iz Akcijskega načrta – občina po meri invalidov – novelacija in Lokalnega programa Občine Kočevje za kulturo 2015–2019.

Občina je pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 sledila osnutku Strategije razvoja Slovenije 2014–2020²³, Večletnemu finančnemu okviru EU za obdobje 2014–2020²⁴ in Operativnemu programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020²⁵, saj je zasledovala cilje izboljšanja kakovosti življenja ter povečanja družbene povezanosti in socialne vključenosti vseh skupin prebivalstva, povečanja prometne varnosti, izboljšanja stanja okolja in podobno. Občina je pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 izhajala tudi iz volilnega programa župana ter sprejete koalicijske pogodbe, ki povzemata cilje strateških dokumentov občine.

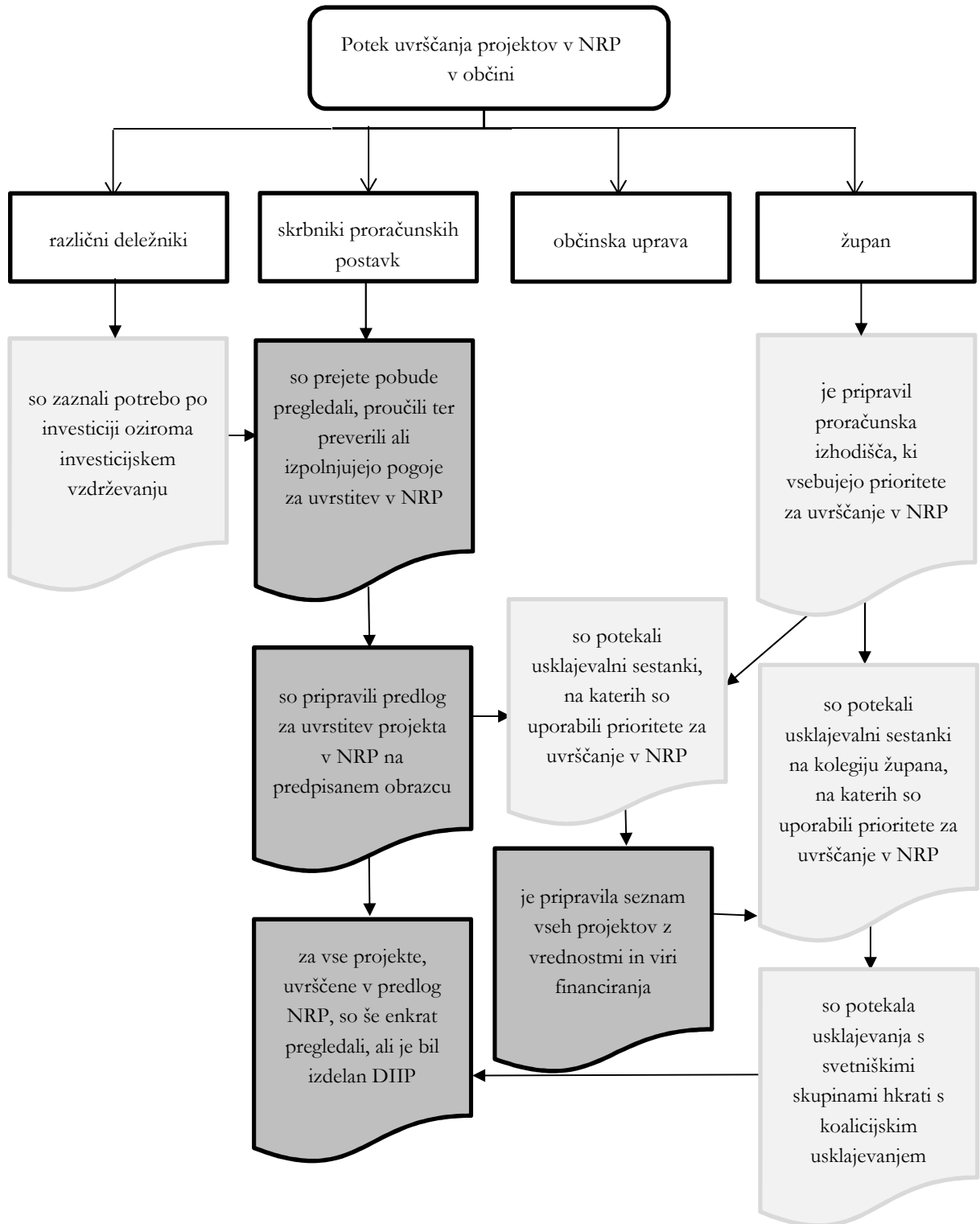
Čeprav občina do sredine septembra 2017 ni imela formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, je občina pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 izvajala določene aktivnosti, ki jih je kasneje tudi formalizirala v poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v NRP (povezava s točko 2.1.2 tega poročila). Aktivnosti občine v postopku uvrščanja projektov v NRP 2017–2020 vseh proračunskih dokumentov za leto 2017 so prikazane na sliki 7.

²³ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je leta 2013 pripravilo osnutek Strategije razvoja Slovenije 2014–2020, vendar ta ni bil sprejet.

²⁴ Uredba Sveta (EU, EURATOM) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 884.

²⁵ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf], 6. 3. 2020.

Slika 7: Postopek uvrščanja projektov v NRP 2017–2020



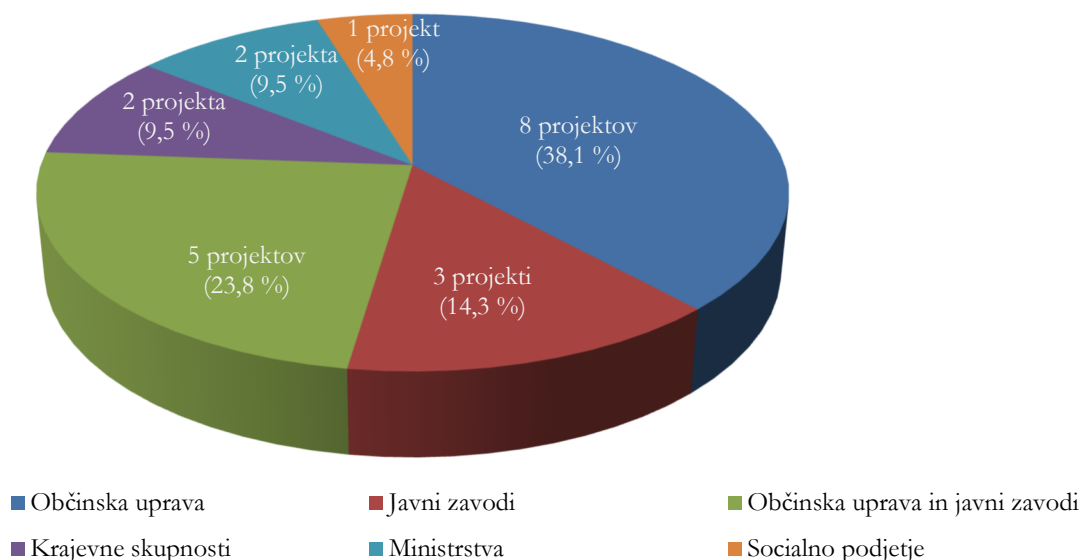
Legenda: – aktivnosti, opredeljene v poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v NRP, – dodatno izvedene aktivnosti.

Vir: podatki občine.

Občina med letom zbira pobude in predloge različnih deležnikov, ki zaznajo potrebo po investiciji oziroma investicijskem vzdrževanju. Predloge za uvrščanje programov in projektov v NRP 2017–2020 so poleg občine (občinska uprava, župan, podžupana, občinski svetniki) predlagale tudi krajevne skupnosti na podlagi predloženih finančnih načrtov, na sejah sosveta župana za krajevne skupnosti, ki ga sestavljajo člani svetov krajevnih skupnosti in občani. Župan je skupaj z ožjimi sodelavci obiskal vse krajevne skupnosti, kjer je občanom in članom sveta krajevnih skupnosti predstavil načrtovane programe in projekte, ki se bodo izvajali v posamezni krajevni skupnosti, in sprejemal pobude občanov. Pobude in predloge za uvrstitev projektov v NRP 2017–2020 je občina zbirala tudi prek aplikacije Pobude občanov na spletni strani občine²⁶ ter na podlagi podatkov o aktualni problematiki, ki jih je občina pridobila od javnih zavodov in javnih podjetij (inšpekcijske odločbe, problemi z infrastrukturo).

Na sliki 8 je prikazana struktura predlogov za uvrstitev projektov, vključenih v preveritev, v NRP 2017–2020.

Slika 8: Deležniki, ki so sodelovali v postopku uvrščanja projektov, vključenih v preveritev, v NRP 2017–2020



Vir: podatki občine.

S slike 8 izhaja, da je največ predlogov za uvrstitev projektov v NRP 2017–2020 podala občinska uprava, in sicer 8 oziroma 38,1 %, sledijo predlogi, ki sta jih skupaj podali občinska uprava in javni zavodi, in sicer za 5 projektov, kar predstavlja 23,8 %. Za 3 projekte so predlog podali javni zavodi, kar predstavlja 14,3 %. Enako število predlogov, in sicer po 2 oziroma 9,5 %, so podala ministrstva (gre za projekte, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna in pri katerih mora občina finančno sodelovati v določenem deležu) ter krajevne skupnosti.

²⁶ [URL: <https://www.kocevje.si/ePrijava>], 6. 3. 2020.

Čeprav predpisi za leto 2017 niso določali neposrednega vključevanja javnosti oziroma občanov v proces priprave proračuna oziroma v postopek uvrščanja programov oziroma projektov v NRP²⁷, pa ugotavljamo, da je občina občanom oziroma javnostim omogočila nekaj načinov aktivnega vključevanja v postopek uvrščanja programov in projektov v NRP 2017–2020. Predloge za uvrstitev izbranih projektov so v NRP 2017–2020 predlagali občinska uprava, krajevne skupnosti, javni zavodi in ministrstva, poleg tega pa so predloge za uvrstitev projektov v NRP 2017–2020 predlagali tudi podžupani, občinski svetniki, javna podjetja ter javnosti oziroma občani prek predstavnikov svetov krajevnih skupnosti, ob obiskih župana v krajevnih skupnosti in prek aplikacije na spletni strani občine. Prav tako so imele javnosti v času 15-dnevne javne obravnave predloga občinskega proračuna možnost dajati pripombe in predloge ter usmeritve na predlog proračuna občine za leto 2017 in s tem tudi na predlog projektov za uvrstitev v NRP 2017–2020. Ocenjujemo, da sodelovanje občanov pri podajanju mnenj in predlogov za izvedbo posameznih programov oziroma projektov prinaša koristi tako za občino kakor tudi občane. Občina namreč lahko pridobi koristne informacije iz okolja glede programov oziroma projektov, ki bi jih bilo treba izvesti, izvedene investicije pa se približajo resničnim potrebam prebivalcev, ki najbolje vedo, kaj v svojem okolju potrebujejo, občani pa imajo s tem, ko lahko soodločajo o programih oziroma projektih in razporejanju dela proračunskih sredstev, možnost sooblikovati občinske proračune in vplivati na dolgoročni razvoj ne samo svojega okolja, temveč posamezne občine kot celote.

Postopek uvrščanja projektov v NRP 2017–2020 je nadalje potekal tako, da so posamezni skrbniki proračunskih postavk, ki so hkrati tudi skrbniki posameznih projektov, prejete predloge in pobude pregledali, pridobili dodatne informacije o predlogu ali pobudi ter preverili, ali je posamezni projekt usklajen s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti, ali je za projekt izdelana ustrezna investicijska dokumentacija ter ali je projekt izvedljiv v predvidenem obdobju, torej ali izpolnjuje pogoje, določene z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007. Župan je v letu 2017 izdal 17 sklepov o določitvi skrbnikov proračunskih postavk za izvajanje projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, v katerih je za posamezna področja proračunske porabe določil skrbnike in nadomestne skrbnike proračunskih postavk, torej osebe odgovorne za uvrščanje projektov v NRP 2017–2020, vendar pa občina njihovih nalog do sredine septembra 2017, ko je občinska uprava pripravila poslovni proces uvrščanja programov in projektov v NRP, niti v sklepih o določitvi skrbnikov proračunskih postavk niti v kateremkoli drugem dokumentu ni natančno določila. V poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v NRP je občina določila osebe, odgovorne za odločanje o programih in projektih, ki se bodo uvrstili v NRP ter njihove osnovne naloge (proučevanje posameznih pobud in pridobivanje dodatnih informacij o pobudah in predlogih, priprava predloga za uvrstitev programov in projektov v NRP na predpisanem obrazcu, izdelava investicijske dokumentacije), za katere smo pri postopku uvrščanja projektov v NRP 2017–2020 ugotovili, da jih te osebe (skrbniki proračunskih postavk) tudi dejansko izvajajo.

Poleg predpisanih pogojev, ki jih mora posamezni program ali projekt izpolnjevati za uvrstitev v NRP, se praviloma pri izbiri programov oziroma projektov upoštevajo tudi merila učinkovitosti in gospodarnosti investicij, ki so določena v uredbi o enotni metodologiji, ter merila in pogoji, ki si jih občina vnaprej določi za razvrščanje projektov v okviru posameznega področja (področne metodologije). Pri ocenjevanju

²⁷ Od 11. 5. 2018 velja nova določba, in sicer 48.a člen Zakona o lokalni samoupravi, ki je bila v zakon vključena na podlagi 6. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 30/18) in določa, da lahko v postopku priprave predloga proračuna občina določi višino sredstev, namenjeno financiranju projektov, ki jih predlagajo občani, ter da o predlaganih projektih izvede posvetovanja z občani najkasneje do predložitve proračuna v sprejem občinskemu svetu.

učinkovitosti investicije se glede na dejavnost in predvideno vrednost investicije upoštevajo finančna in ekonomska merila ter merila usklajenosti z normativi, standardi in stroški na enoto učinka.

Ko so skrbniki proračunskih postavk pregledali vse prispele pobude in izločili tiste, ki ne izpolnjujejo pogojev za uvrstitev v NRP 2017–2020, so za vsak posamezen projekt pripravili predlog na predpisanem obrazcu ter ga posredovali podsekretarki za proračun in finance. Ker občina nima predpisanih meril in kriterijev za uvrščanje programov in projektov v NRP (povezava s točko 2.1.2 tega poročila), je v času izvajanja usklajevalnih sestankov med direktorico občinske uprave, podsekretarko za proračun in finance ter skrbniki proračunskih postavk kakor tudi na usklajevalnih sestankih na kolegiju župana pri izbiri projektov, ki so se uvrstili v NRP 2017–2020, izhajala iz prioritete, ki si jih je določila v proračunskih izhodiščih, in sicer da se v NRP prednostno uvrstijo tisti projekti, ki so že v izvajanju, zatem pa se na podlagi prejetih predlogov in pobud ter po preveritvi, kateri projekti so izpolnjevali pogoje v skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007, izbirajo novi projekti glede na razpoložljiva sredstva ter projekti z višjim deležem sofinanciranja države oziroma EU.

Pojasnilo občine

Občina je pri izbiri projektov v NRP 2017–2020 upoštevala poleg prioritete, določenih v proračunskih izhodiščih, tudi merila učinkovitosti in gospodarnosti investicij iz uredbe o enotni metodologiji, ni pa izdelala pisne analize vrednotenja posameznih projektov.

Iz predložene dokumentacije občine ni razvidno, da bi občina pri izbiri projektov, ki jih je uvrstila v NRP 2017–2020, upoštevala merila učinkovitosti in gospodarnosti investicij iz uredbe o enotni metodologiji ali kakršna koli druga merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v NRP. Občina je pri izbiri projektov, ki jih je uvrstila v NRP 2017–2020, izhajala zgolj iz prioritete, določenih v proračunskih izhodiščih, saj je v NRP uvrstila vse obstoječe projekte v izvajanju in tudi nove projekte, za katere pa pri uvrstitvi v NRP ni uporabila meril. Občina bi morala za uvrstitev novih projektov v NRP določiti merila in pogoje za razvrščanje projektov v NRP, saj bi le tako lahko zagotovila, da je v NRP uvrstila projekte, ki so bili za občino glede na razpoložljiva sredstva najpomembnejši.

Pred uvrstitvijo projektov v NRP 2017–2020 so skrbniki proračunskih postavk poskrbeli za pripravo potrebne investicijske dokumentacije (enostavni DIIP oziroma DIIP), ki je služila kot podlaga za uvrščanje projektov v NRP. Iz tabele 4 je razvidno, da je občina za posamezni projekt v DIIP oziroma enostavni DIIP med drugim utemeljila izbiro projekta, uvrščenega v NRP 2017–2020, iz katere izhaja, kako projekt sledi dolgoročni viziji razvoja občine ter kakšni so razlogi za investicijsko namero. Namen in cilji posameznega projekta izhajajo tudi iz obrazložitve posebnega dela proračuna za leto 2017 ter spremembe proračuna za leto 2017, kjer je občina v obrazložitvah glavnih programov in podprogramov navedla dolgoročne in letne izvedbene cilje programa ter navezavo na strateške dokumente, ki jim sledi, v obrazložitvi posamezne proračunske postavke pa namene posameznega projekta in načrtovana sredstva za izvedbo projekta.

2.2.3 Priprava investicijske dokumentacije

Občina je bila učinkovita pri izdelavi oziroma pridobivanju investicijske dokumentacije, če je:

- izdelala oziroma pridobila potrebno investicijsko dokumentacijo v skladu z uredbo o enotni metodologiji;

- investicijska dokumentacija (DIIP oziroma enostavni DIIP, PIZ in IP) vsebovala med drugim tudi opis zamisli projekta, cilje projekta, oceno potrebnih sredstev, časovni načrt, analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, predstavitev variant ter analizo stroškov in koristi;
- investicijsko dokumentacijo (DIIP oziroma enostavni DIIP, PIZ in IP) potrdil župan; pri vrednostno pomembnejših projektih je bil z investicijsko dokumentacijo seznanjen tudi občinski svet oziroma jo je občinski svet potrdil.

Uredba o enotni metodologiji določa, da je treba pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji, glede na vrednost projekta, izdelati DIIP oziroma enostavni DIIP, PIZ in IP ali njegovo novelacijo. Projekt se lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje pogoje, določene z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007, pri tem pa mora biti zanj izdelana dokumentacija v skladu z določili uredbe o enotni metodologiji, in sicer najmanj DIIP oziroma enostavni DIIP, ki je tako temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP. Uredba o enotni metodologiji določa, da pripravo DIIP oziroma enostavnega DIIP zagotovi investitor in ga potrdi s pisnim sklepom, ki je obvezna priloga DIIP oziroma enostavnega DIIP. DIIP mora v skladu z uredbo o enotni metodologiji vsebovati najmanj naslednje obvezne podatke:

- navedbo investitorja, izdelovalca investicijske dokumentacije in upravljavca ter strokovnih delavcev oziroma služb, odgovornih za pripravo in nadzor nad pripravo ustrezne investicijske ter projektne in druge dokumentacije, z žigi in podpisi odgovornih oseb;
- analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero;
- opredelitev razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritev usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami;
- predstavitev variant;
- opredelitev vrste investicije, oceno investicijskih stroškov (za vse faze, če je predvidena delitev projekta) po stalnih cenah in tekočih cenah (če je predvidena dinamika investiranja daljša od 1 leta), prikazano posebej za upravičene in preostale stroške, in navedbo osnov za oceno vrednosti (najmanj na podlagi analize vrednosti že izvedenih investicij oziroma drugih verodostojnih izhodišč);
- opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo (predhodna idejna rešitev ali študija, opis lokacije, okvirni obseg in specifikacija investicijskih stroškov s časovnim načrtom izvedbe, varstvo okolja, kadrovsko-organizacijska shema s prostorsko opredelitvijo, predvideni viri financiranja in drugi viri), skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta;
- ugotovitev smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom.

Investicijska dokumentacija se praviloma izdeluje po stopnjah, kar investitorju omogoča tehten razmislek pri odločanju o realizaciji investicije. Vrste investicijske dokumentacije so zato določene tako, da sledijo časovnemu poteku aktivnosti, ki jih v fazi načrtovanja kakor tudi kasneje pri izvedbi oziroma po zaključku projekta izvaja investitor.

V tabeli 4 so predstavljeni podatki o projektih, ki so bili uvrščeni v NRP 2017–2020 in za katere smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za uvrstitev v NRP (pred uvrstitvijo projekta v NRP je bil izdelan najmanj

DIIP oziroma enostavni DIIP), vrsto in ustreznost²⁸ investicijske dokumentacije, kot jo določa uredba o enotni metodologiji, ter ali je investicijsko dokumentacijo potrdil župan oziroma občinski svet.

Tabela 4: Projekti, uvrščeni v NRP 2017–2020, za katere smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za uvrstitev v NRP, vrsto in ustreznost investicijske dokumentacije ter potrditev investicijske dokumentacije

Projekt	Vrednost projekta ¹⁾ v EUR	Investicijska dokumentacija			Potrditev investicijske dokumentacije
		Enostavni DIIP/DIIP	PIZ	IP	
Oprema v muzeju	1.800	☑	/	/	☑
Dežela rjavega medveda	1.738.400	☑	/	☒	☑
Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje	1.961.009	●	/	☑	☑
Javna razsvetljava	3.000	☑	/	/	☒
Ureditev objektov za rekreacijo	10.000	☑	/	/	☒
Zapiranje odlagališča odpadkov	1.906.860	☑	/	☑	☑
Ureditev infrastrukture v Koblarjih	632.100	☑	/	☒	☑
Jez na jezeru v Kočevski reki	183.358	☑	/	/	☑
Investicijsko vzdrževanje – vrtec	85.500	●	/	/	☑
Rekonstrukcija Roške ceste ²⁾	4.140.057	● ²⁾	/	/	☒
Promenada prosojne njive	262.000	☑	/	/	☑
Kolesarska povezava Ljubljanska cesta–Gaj	629.000	☑	/	☒	☑
Podzemni bunker Škrilj	25.000	☑	/	/	☑
Investicijsko vzdrževanje stanovanj	242.000	●	/	/	☑
Izgradnja vrtca	6.657.332	●	☑	☒	☑
Osnovna šola Ob Rinži	1.684.863	☑	/	☑	☑
Hostel 2	1.300.002	☑	/	☒	☑
Ureditev krožnega križišča Podgorska ulica ²⁾	834.072	● ²⁾	/	/	☒
Mestni vrtički	15.000	☑	/	/	☑

²⁸ DIIP, enostavni DIIP, PIZ in IP smo opredelili kot ustrezen, če je občina glede na vrednost projekta izdelala oziroma pridobila DIIP, enostavni DIIP, PIZ in IP z vsebino, ki jo določa uredba o enotni metodologiji.

Projekt	Vrednost projekta ¹⁾ v EUR	Investicijska dokumentacija			Potrditev investicijske dokumentacije
		Enostavni DIIP/DIIP	PIZ	IP	
Nivojski prehodi čez železniške proge	131.000	☑	/	/	☑
Nogometno igrišče z umetno travo	312.000	☑	/	/	☑

Legenda: ☑ – ustrežna,

☒ – neustrežna,

○ – delno ustrežna (DIIP oziroma enostavni DIIP je bil izdelan prepozno, ko je bil projekt že uvrščen v NRP, oziroma ne vsebuje vseh sestavin, ki jih določa uredba o enotni metodologiji, vsebuje pa utemeljitev izbire in razloge za investicijsko namero),

/ – investicijska dokumentacija (IP/PIZ) glede na vrednost projekta, ki jo določa uredba o enotni metodologiji, ni potrebna.

Opombi: ¹⁾ Vrednost projekta iz investicijske dokumentacije.

²⁾ DIIP je izdelala in potrdila pristojna oseba na Direkciji Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: DRSC)²⁹. Gre za projekt izvajanja vzdrževalnih del, zato izdelava druge investicijske dokumentacije (PIZ/IP) v skladu s šestim odstavkom 18. člena Zakona o cestah (Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14 – odl. US in 46/15) ni potrebna. Projekt je delno financirala država.

Vir: podatki občine.

Občina je za 15 projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, pred uvrstitvijo posameznega projekta v NRP izdelala oziroma pridobila DIIP oziroma enostavni DIIP, ki služi kot podlaga za uvrstitev projekta v NRP. Od tega je občina za 5 projektov z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 EUR izdelala oziroma pridobila enostavni DIIP, ki vsebuje navedbo naziva projekta, predviden čas trajanja izvedbe projekta, ocenjeno vrednost projekta, vire sredstev, odgovorne osebe za izvedbo projekta, cilje projekta ter kratko analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, za 10 projektov z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 EUR pa DIIP, ki vsebuje vse predpisane podatke v skladu z uredbo o enotni metodologiji.

V skladu z uredbo o enotni metodologiji pripravo DIIP zagotovi investitor in ga potrdi s pisnim sklepom, ki je obvezna priloga DIIP. Za 12 projektov je izdelan DIIP oziroma enostavni DIIP s pisnim sklepom potrdil župan, za projekt Ureditev infrastrukture v Koblarjih je to storil občinski svet, za 2 projekta (Javna razsvetljava in Ureditev objektov za rekreacijo) pa je to storil predsednik krajevne skupnosti, saj je bila pri njiju kot investitor navedena krajevna skupnost.

Občina za 4 projekte ni izdelala ustrezne investicijske dokumentacije (investicijska dokumentacija je bila pripravljena prepozno oziroma ni imela ustrezne vsebine), ki bi služila kot podlaga za uvrstitev v NRP, in sicer:

- za projekt Izgradnja vrta je junija 2017 pridobila DIIP, ki ga je s sklepom potrdil občinski svet, vendar je bil ta izdelan 2 meseca po tem, ko je bil projekt že uvrščen v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 1;

²⁹ Do 19. 12. 2014, ko se je DIIP izdelal in potrdil, je bil organ v sestavi ministrstva DRSC, ki se je na podlagi Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 91/14) preimenoval v Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo.

- za projekt Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje z ocenjeno vrednostjo 1.961.009 EUR in projekt Investicijsko vzdrževanje stanovanj z ocenjeno vrednostjo 242.000 EUR je izdelala enostavna DIIP, ki ju je s sklepom potrdil župan in vsebujeta navedbo naziva projekta, predviden čas trajanja izvedbe projekta, ocenjeno vrednost projekta, vire sredstev, odgovorne osebe za izvedbo projekta, cilje projekta ter kratko analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero; glede na ocenjeno vrednost projektov bi občina morala izdelati oziroma pridobiti DIIP z vsebino, ki jo določa uredba o enotni metodologiji, in sicer poleg osnovnih podatkov o projektu, kratkega opisa zamisli projekta, ciljev projekta ter ocene potrebnih sredstev in virov financiranja projekta tudi predstavitev variant, opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta ter ugotovitve o smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom;
- za projekt Investicijsko vzdrževanje – vrtec z ocenjeno vrednostjo 85.500 EUR je pripravila program investicijskega vzdrževanja, ki ga je s pisnim sklepom potrdil župan in ki je bil podlaga za uvrstitev projekta v NRP, vendar ta ni vsebinsko ustrezen, saj vsebuje zgolj najosnovnejše podatke o projektu (navedbo naziva projekta, ocenjeno vrednost projekta, proračunske postavke porabe sredstev ter trajanje projekta).

Občina bi morala, glede na ocenjeno vrednost projektov, poleg DIIP, ki služi kot podlaga za uvrstitev projekta v NRP, v 8 primerih izdelati še IP, za projekt Izgradnja vrtca pa poleg DIIP in IP še PIZ. Občina je:

- za projekt Izgradnja vrtca pridobila PIZ z ustrežno vsebino, ki ga je s pisnim sklepom potrdil župan, ni pa pridobila IP,
- za 3 projekte³⁰ izdelala oziroma pridobila IP z ustrežno vsebino, ki jih je s pisnim sklepom potrdil občinski svet,
- za 1 projekt³¹ IP ni izdelala oziroma ga ni pridobila,
- za 3 projekte³² pa IP ni izdelala oziroma ga ni pridobila, ker je projekte, preden so se začeli izvajati, izločila iz NRP.

Pojasnilo občine

Občina za nekatere projekte ni pripravila investicijske dokumentacije zaradi naslednjih razlogov:

- za projekt *Dežela rjavega medveda* IP ni bil izdelan, ker je bil projekt v fazi usklajevanja z Ministrstvom za okolje in prostor; občina je menila, da dokler ne bodo dorečene vse podrobnosti projekta, izdelava IP predstavlja previsok strošek;
- za projekt *Kolesarska povezava Ljubljanska cesta–Gaj* IP ni bil izdelan, saj v obdobju po sprejemu proračuna ni bilo ustreznih razpisov za sofinanciranje kolesarskih povezav; projekt je bil z rebalansom proračuna 2 umaknjen iz NRP 2017–2020;
- za projekt *Hostel 2* IP ni bil izdelan, saj se je potencialni investitor umaknil iz projekta, zato je občina projekt umaknila iz NRP 2018–2021;
- pri projektu *Izgradnja vrtca* se je občina odločila za izvedbo projekta v obliki javno-zasebnega partnerstva, kjer je v postopku izbire zasebnega partnerja izvedla pogajanja, ki pa jih je prekinila, in ponudbo zavrnila; občina se še vedno

³⁰ Zapiranje odlagališča odpadkov, Osnovna šola Ob Rinži in Rekonstrukcija in dozidava zdravstvenega doma Kočevje.

³¹ Dežela rjavega medveda.

³² Ureditev infrastrukture v Koblarjih, Kolesarska povezava Ljubljanska cesta–Gaj in Hostel 2.

ni odločila, ali bo ponovila razpis za izbiro zasebnega partnerja ali bo za izvedbo projekta zagotovila lastna sredstva in ga izvedla kot javnonaročniško razpise, zato izdelava IP ni bila smiselna;

- *za projekt Ureditev infrastrukture v Koblarijih IP ni bil izdelan, saj v finančni perspektivi 2014–2020 za gradnjo kanalizacij pod 500 PE (populacijski ekvivalent) ni bilo predvidenih evropskih sredstev; projekt je bil z rebalansom proračuna 2 umaknjen iz NRP 2017–2020.*

2.2.4 Usklajenost vsebine NRP z investicijsko dokumentacijo

Občina je bila učinkovita pri usklajevanju projektov, uvrščenih v NRP, z investicijsko dokumentacijo, če je:

- načrtovane izdatke za projekte, uvrščene v NRP, prikazala po letih in virih financiranja;
- vrednost projektov, uvrščenih v NRP, uskladila z investicijsko dokumentacijo;
- trajanje projektov, uvrščenih v NRP, uskladila z investicijsko dokumentacijo.

Podatki o projektih morajo biti v NRP prikazani s celotno vrednostjo projektov ter načrtovanimi viri financiranja za njihovo izvedbo, in sicer po posameznih letih, to je za proračunsko leto, na katero se proračun nanaša, in za naslednja 3 leta. Za projekte, ki se nadaljujejo v naslednja leta, pa je predstavljen še seštevek potrebnih sredstev za obdobje do predvidenega zaključka financiranja posameznega projekta.

V tabeli 5 so predstavljeni podatki o projektih, pri katerih smo preverili, ali so načrtovani izdatki za projekte, uvrščene v NRP 2017–2020, prikazani po letih izvajanja in virih financiranja ter načrtovani v višini in trajanju, kot je bilo opredeljeno v investicijski dokumentaciji.

Tabela 5: Podatki po letih in virih financiranja ter usklajenost projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, po vrednosti in trajanju projektov z investicijsko dokumentacijo

Projekt	Leta in viri financiranja	Vrednost projekta	Trajanje projekta
Oprema v muzeju	da	☑	☑
Dežela rjavega medveda	da	☑	☑
Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje	da	☒	☒
Javna razsvetljava	da	☑	☑
Ureditev objektov za rekreacijo	da	☑	☑
Zapiranje odlagališča odpadkov	da	☒	☒
Ureditev infrastrukture v Koblarjih	da	☑	☑
Jez na jezeru v Kočevski reki	da	☑	☑
Investicijsko vzdrževanje – vrtec	da	☑	☑
Rekonstrukcija Roške ceste	da	☒	/ ¹⁾
Promenada prosojne njive	da	☑	☑
Kolesarska povezava Ljubljanska cesta–Gaj	da	☑	☑
Podzemni bunker Škrilj	da	☑	☑
Investicijsko vzdrževanje stanovanj	da	☑	☑
Izgradnja vrtca	da	☒	☒
Osnovna šola Ob Rinži	da	☒	☒
Hostel 2	da	☑	☑
Ureditev krožnega križišča Podgorska ulica	da	☒	/ ¹⁾
Mestni vrtički	da	☒	☑
Nivojski prehodi čez železniške proge	da	☑	☑
Nogometno igrišče z umetno travo	da	☑	☑

Legenda: ☑ – usklajeno z investicijsko dokumentacijo,

☒ – neusklajeno z investicijsko dokumentacijo.

Opomba: ¹⁾ DIIP je izdelala DRSC. V DIIP čas trajanja izvedbe projekta ni naveden.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 5 izhaja, da je občina za vse navedene projekte v NRP 2017–2020 prikazala načrtovane izdatke za posamezne projekte po letih in virih financiranja.

Ugotovili smo, da podatki o vrednosti pri 7 projektih in podatki o trajanju izvedbe pri 4 projektih v NRP 2017–2020 niso usklajeni s podatki iz DIIP, pri 2 projektih pa čas trajanja izvedbe projekta v DIIP ni opredeljen, kar prikazujemo v tabeli 6.

Tabela 6: Podatki o vrednosti in trajanju izvedbe projektov ob uvrstitvi projektov v NRP 2017–2020 in DIIP

Projekt	DIIP		NRP 2017–2020	
	Vrednost v EUR	Trajanje	Vrednost v EUR	Trajanje
Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje	1.961.384	2015–2018	1.213.000	2015–2017
Zapiranje odlagališča odpadkov	1.906.860	2017–2019	400.000	2017–2020
Rekonstrukcija Roške ceste	4.140.057	/ ¹⁾	70.000	2016–2017
Izgradnja vrtca	6.657.332	2017–2020	4.400	2017–2018
Osnovna šola Ob Rinži	1.684.863	2016–2020	250.000	2017
Ureditev krožnega križišča Podgorska ulica	834.072	/ ¹⁾	195.000	2016–2017
Mestni vrtički	15.000	2017	5.000	2017

Opomba: ¹⁾ DIIP je izdelala DRSC. V DIIP čas trajanja izvedbe projekta ni naveden.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 6 je razvidno, da je bila za vseh 7 projektov njihova ocenjena vrednost iz DIIP oziroma enostavnega DIIP višja od vrednosti v NRP 2017–2020. Občina je za 3 projekte v NRP 2017–2020 določila krajši čas izvedbe projektov, kot je izhajal iz DIIP, pri 1 projektu pa je čas izvedbe projekta v NRP 2017–2020 načrtovala 1 leto dlje, kot je bilo predvideno v DIIP. Občina je čas izvedbe projekta Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje v spremembi proračuna za leto 2017 uskladila s spremembo investicijske dokumentacije, čas izvedbe in vrednost projekta Zapiranje odlagališča odpadkov pa v rebalansu proračuna 1, ostalih projektov, navedenih v tabeli 6, pa ni uskladila.

Pojasnilo občine

Pri večini projektov (Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje, Zapiranje odlagališča odpadkov, Rekonstrukcija Roške ceste, Izgradnja vrtca, Osnovna šola Ob Rinži, Ureditev krožnega križišča) je prišlo do odstopanj, ker so bili v NRP 2017–2020 vključeni samo podatki za tekoče leto oziroma za posamezno fazo izvedbe projekta.

V NRP se načrtuje vsak projekt kot celota, to je v skupni vrednosti predvidenih in že realiziranih izdatkov v celotnem obdobju trajanja ter s finančno konstrukcijo, ki jo sestavljajo sredstva iz proračuna ter drugih virov, potrebnih za financiranje izvedbe, zato bi občina morala projekte načrtovati v skupni vrednosti projekta in za obdobje, kot izhaja iz ustreznega investicijskega dokumenta.

2.2.5 Usklajenost ter povezava programov in projektov, uvrščenih v NRP, s posebnim delom proračuna

Občina je bila učinkovita pri uskladitvi ter povezavi programov in projektov, uvrščenih v NRP, s posebnim delom proračuna, če je:

- programe in projekte, uvrščene v NRP, povezala s posebnim delom proračuna, tako da je bilo omogočeno pregledno načrtovanje in spremljanje posameznega programa oziroma projekta;
- povezavo prikazala kot del gradiva osnutka oziroma predloga proračuna za obravnavo na sejah občinskega sveta oziroma kasneje kot del sprejetega proračuna občine, objavljenega na spletni strani občine.

Občina je v aplikaciji APPrA³³ pripravila Primerjavo načrta razvojnih programov s posebnim delom proračuna (v nadaljevanju: izpis primerjave NRP s posebnim delom proračuna), ki prikazuje primerjavo NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna, spremembe proračuna in rebalansov proračuna za leto 2017, s posebnim delom proračuna, spremembo proračuna in rebalansi proračuna za leto 2017. Iz izpisa primerjave NRP s posebnim delom proračuna je ločeno za vsak projekt razvidna povezava med proračunskimi postavkami (navedena so tudi področja proračunske porabe, glavni program in podprogram) v posebnem delu proračuna, spremembi proračuna in rebalansih proračuna za leto 2017, kjer so načrtovana sredstva za posamezni projekt, in med projektom, ki ga je občina uvrstila v NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna, spremembe proračuna in rebalansov proračuna za leto 2017. Za vsak projekt je navedena tudi vrednost projekta, viri financiranja projekta, ki so razdeljeni na lastna proračunska sredstva in druge vire (sredstva EU oziroma transferi iz državnega proračuna), opredeljen pa je tudi začetek in konec financiranja projekta. Občina je izpis primerjave NRP s posebnim delom proračuna pripravila pri sprejetem proračunu, spremembi proračuna in rebalansih proračuna za leto 2017, namenjen je bil interni uporabi, in sicer za lažje načrtovanje in spremljanje posameznih projektov, uvrščenih v NRP, saj aplikacija omogoča kontrolo med posebnim delom proračuna in NRP glede načrtovanih in porabljenih sredstev na posameznih projektih. Občina izpisa primerjave NRP s posebnim delom proračuna ni pripravila kot del gradiva predloga proračuna, spremembe proračuna in rebalansov proračuna za obravnavo na občinskem svetu in ne kot del objave sprejetega proračuna, spremembe proračuna in rebalansov proračuna za leto 2017.

Povezava med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna in spremembah proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne programe oziroma projekte, in med programi oziroma projekti, ki jih občina uvršča v NRP, ki je sestavni del proračuna in spremembe proračuna, ni predpisana, vendar pa bi bilo z vidika transparentnosti proračunskih dokumentov smiselno, da bi bila povezava, kot jo je občina za svojo uporabo pripravila v obliki izpisa primerjave NRP s posebnim delom proračuna, spremembo proračuna in rebalansi proračuna za leto 2017, del gradiva predloga posameznih proračunskih dokumentov občine za leto 2017 za obravnavo na občinskem svetu (in ko je proračun oziroma sprememba proračuna sprejeta, tudi del objave proračuna in morebitnih sprememb proračuna na spletni strani občine), saj bi bilo tako jasno razvidno, na kateri proračunski postavki v posebnem delu proračuna in morebitnih spremembah proračuna so načrtovana sredstva za posamezne projekte, ki jih je občina uvrstila v NRP.

³³ APPrA – Aplikacija za pripravo proračuna in analize. Aplikacija APPrA-O je namenjena podpori pri pripravi proračuna v občinah in posredovanju enotnih podatkov Ministrstvu za finance.

2.3 Uresničevanje NRP

V zvezi z učinkovitostjo pri uresničevanju NRP smo iskali odgovore na vprašanja, ali je občina:

- spremljala uresničevanje NRP;
- o uresničevanju NRP poročala občinskemu svetu in javnostim.

2.3.1 Spremljanje uresničevanja NRP

Občina je bila učinkovita pri spremljanju uresničevanja NRP, če je:

- izdelala poročilo o izvajanju oziroma dokument, v katerem je prikazala primerjavo dejanske realizacije projektov (časovne in finančne) s predvideno v investicijski dokumentaciji in vzroke morebitnih odstopanj ter sprejete ukrepe za izboljšanje stanja projektov;
- v primeru sprememb projektov to spremembo prikazala v NRP;
- o vsaki spremembi NRP odločal pristojni občinski organ.

V skladu z uredbo o enotni metodologiji mora občina v fazi izvedbe projekta izdelati poročilo o izvajanju, ki se sestavi najmanj 1-krat letno, najkasneje ob zaključku leta v poslovnem poročilu, pa tudi če se predvideva, da bodo odmiki od investicijskih stroškov večji od 20 % ocenjene vrednosti projekta ali pa časovni načrt izvedbe podaljšan za več kot 1 leto. Poročilo o izvajanju mora vsebovati najmanj (drugi odstavek 15. člena uredbe o enotni metodologiji):

- izsledke primerjave uresničevanja časovnega načrta izvedbe investicije s časovnim načrtom, predvidenim v IP, do datuma priprave poročila (nadziranje izvajanja časovnega načrta);
- primerjavo dejanske vrednosti investicije (pregled sklenjenih pogodb in njenih prilog) ter porabe finančnih sredstev s predvideno v IP;
- ugotovitve primerjav dejanskih oziroma spremenjenih predvidenih rezultatov v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov s tistimi iz IP oziroma študije izvedbe;
- opis z razlago vzrokov in posledic morebitnih odmikov in predstavitev ukrepov, s katerimi se bodo odmiki odpravili (v celoti ali delno).

Poročilo o izvajanju, ki ga pripravi odgovorni vodja za izvedbo investicijskega projekta, služi kot strokovna podlaga za uskladitev načrta financiranja tistih projektov, ki so že uvrščeni v NRP in se že izvajajo, ter odločitev o morebitni pripravi novelacije IP. Uredba o enotni metodologiji določa, da je treba novelacijo IP pripraviti, če se spremenijo ključne predpostavke iz IP v takem obsegu, da se bodo znatno spremenili pričakovani stroški ali koristi investicije v njeni ekonomski dobi, zlasti če bodo odmiki investicijskih stroškov večji od 20 % ocenjene vrednosti projekta (prvi odstavek 6. člena uredbe o enotni metodologiji). Predlog za morebitno novelacijo IP pripravi odgovorni vodja izvedbe investicijskega projekta, o njej pa odloča odgovorna oseba investitorja (tretji odstavek 25. člena uredbe o enotni metodologiji).

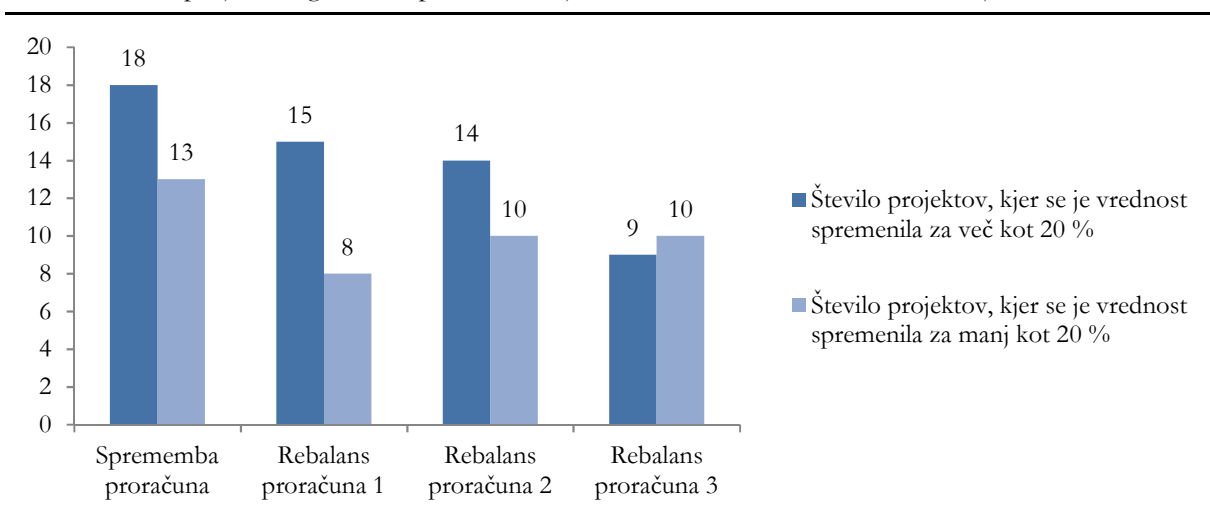
Občina je v proračunskih izhodiščih določila, da poročila o izvajanju pripravijo osebe, zadolžene za vodenje projektov, ob začetku projekta, vsake nadaljnje 3 mesece in ob koncu projekta. Skrbniki projektov so poročila o izvajanju projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki so vsebovala vse sestavine, določene z uredbo o enotni metodologiji, pripravljali 1-krat letno (ob koncu leta 2017 oziroma na začetku leta 2018 za preteklo leto). V primeru ugotovljenih odstopanj dejanske izvedbe projekta s predvideno v investicijski

dokumentaciji (vrednost projekta, časovni načrt izvedbe, poraba sredstev za izvedbo) so skrbniki projektov v poročilu o izvajanju navedli tudi, ali je potrebna sprememba investicijske dokumentacije ali ne.

NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017, se je od sprejetja proračuna dopolnjeval in spreminjal zaradi uvrščanja novih projektov ter zaradi spreminjanja obstoječih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020. Spremembe in dopolnitve NRP 2017–2020 je občinski svet obravnaval in tudi sprejel kot del spremembe proračuna in rebalansov proračuna za leto 2017. Največ sprememb obstoječih projektov, prikazanih v NRP 2017–2020, je bilo zaradi spreminjanja vrednosti projektov, uvrščenih v NRP.

Na sliki 9 je prikazano število projektov, glede na spremembo njihove vrednosti za več oziroma manj kot 20 %.

Slika 9: Število projektov, glede na spremembo njihove vrednosti za več oziroma manj kot 20 %



Vir: podatki občine.

S slike 9 izhaja, da je bilo največ sprememb vrednosti projektov, prikazanih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del spremembe proračuna za leto 2017, in sicer pri 31 projektih oziroma 47 % vseh obstoječih projektov, uvrščenih v spremembo proračuna za leto 2017. Najmanj sprememb vrednosti projektov pa je bilo prikazanih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 3, in sicer pri 19 projektih oziroma 19 % vseh obstoječih projektov, uvrščenih v rebalans proračuna 3 za leto 2017.

Preverili smo, ali je občina pred spremembo NRP 2017–2020 pripravila spremembo investicijske dokumentacije oziroma poročilo o izvajanju ali drugi dokument, v katerem je poročala o odmikih dejanske realizacije projektov (časovne in finančne) od predvidene v investicijski dokumentaciji ter o razlogih za spremembo projekta.

V tabeli 7 so predstavljeni projekti po vrsti spremembe ter pripravi poročila o izvajanju, spremembi investicijske dokumentacije in prikazu te spremembe v NRP.

Tabela 7: Projekti po vrsti spremembe ter pripravi poročila o izvajanju, spremembi investicijske dokumentacije in prikazu te spremembe v NRP

Projekt	Vrsta spremembe	Poročilo o izvajanju ¹⁾	Sprememba investicijske dokumentacije	Sprememba, prikazana v NRP ²⁾
Dežela rjavega medveda	čas trajanja (podaljšanje za 1 leto)	☑	☒	☑
Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje	vrednost	☒	☑	○
Investicijsko vzdrževanje – vrtec	(za manj kot 20 %)	☒	☒	☑
Investicijsko vzdrževanje stanovanj		☒	☒	☑
Ureditev objektov za rekreacijo		☒	☒	☑
Zapiranje odlagališče odpadkov	vrednost	☒	☑	○
Podzemni bunker Škriļj	(za več kot 20 %)	☒	☑	☑
Nivojski prehodi čez železniške proge		☒	☑	☑

Legenda: ☑ – da,

☒ – ne,

○ – delno (spremembo, ki je prikazana v NRP 2017–2020, je potrdil občinski svet, vendar ta ni usklajena s spremembo investicijske dokumentacije).

Opombi: ¹⁾ Poročilo o izvajanju je bilo pripravljeno, preden je bila sprememba projekta vključena v NRP 2017–2020.

²⁾ Spremembo je potrdil občinski svet.

Vir: podatki občine.

Pri 8 pregledanih projektih, ki so se v letu 2017 spreminjali, je prišlo do naslednjih sprememb:

- v 7 primerih se je spremenila vrednost projekta (pri 3 projektih za manj kot 20 %, pri 4 projektih pa za več kot 20 %), v 1 primeru pa čas izvedbe projekta, ki se je podaljšal za 1 leto;
- v 3 primerih spremembe vrednosti projekta za več kot 20 % je občina pripravila spremembo investicijske dokumentacije, in sicer v 2 primerih spremembo DIIP, v 1 primeru pa spremembo DIIP in IP;
- v primeru spremembe vrednosti projekta za manj kot 20 % je občina pripravila spremembo DIIP;
- v 2 primerih občina spremembe vrednosti projekta, ki je razvidna iz spremembe investicijske dokumentacije, ni uskladila s spremembo, prikazano v NRP 2017–2020;
- v 4 primerih pred spremembo NRP 2017–2020 občina ni izdelala spremembe investicijske dokumentacije, saj gre za manjše spremembe, za katere ni treba pripraviti spremembe investicijske dokumentacije, in sicer:
 - v 1 primeru se je spremenil čas trajanja projekta, za katerega pa je skrbnik še pred spremembo časa trajanja projekta v NRP 2017–2020 pripravil poročilo o izvajanju, kjer je poročal o tej spremembi in razlogih zanjo;

- v 3 primerih se je spremenila vrednost projekta (v 2 primerih za manj kot 20 %, v 1 primeru pa za več kot 20 %, vendar je bila vrednost projekta nižja od 100.000 EUR), za katere so skrbniki projektov pripravili poročila o izvajanju, kjer so poročali o spremembah in vzrokih zanje, vendar so bila ta pripravljena, ko so bile spremembe projekta že prikazane v NRP 2017–2020.

Uredba o enotni metodologiji v primeru ključnih sprememb predpostavk iz IP ter v primeru odmikov investicijskih stroškov za več kot 20 % ocenjene vrednosti projekta predvideva spremembo oziroma dopolnitev (novelacijo) IP, ne predvideva pa sprememb oziroma novelacije drugih investicijskih dokumentov (DIIP oziroma PIZ). Občina je v nekaterih primerih sprememb projektov, ko je za njegovo uvrstitev dovolj DIIP, pripravila spremembo DIIP, kar je z vidika učinkovitega spremljanja projektov, uvrščenih v NRP, smiselno, saj predstavlja primerno podlago za usklajevanje podatkov v NRP. Proračunska izhodišča predvidevajo, da skrbniki projektov pripravijo poročila o izvajanju ob začetku projekta, vsake 3 mesece in ob koncu projekta, kar tudi predstavlja primerno podlago za odločitev o morebitni pripravi spremembe investicijske dokumentacije in usklajevanje podatkov v NRP veljavnega proračuna. Občina sprotnega poročanja, ki ga je predvidela v proračunskih izhodiščih ni dosledno izvajala, saj je poročala 1-krat letno (ob koncu leta 2017 oziroma na začetku leta 2018 za preteklo leto). Glede na veliko število sprememb projektov (povezava s sliko 9 tega poročila) ocenjujemo, da bi občina, z vidika spremljanja izvajanja projektov in usklajevanja NRP, morala sproti poročati o izvajanju projektov. Sprotno spremljanje izvajanje projektov bi občini omogočilo večjo preglednost nad izvajanjem vseh projektov, uvrščenih v NRP, trimesečna poročila o izvajanju, ki bi vključevala ustrezne podatke o projektu, pa bi bila strokovna podlaga za odločitev o morebitni pripravi sprememb investicijske dokumentacije in s tem tudi usklajevanje podatkov v NRP.

Pojasnilo občine

Skrbniki projektov so na kolegijih župana, kolegijih direktorice občinske uprave in koordinacijskih sestankih med letom 2017 ustno poročali o poteku izvajanja nekaterih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020. Ker se je določilo iz proračunskih izhodišč, da skrbniki projektov pripravijo poročila o izvajanju ob začetku projekta, vsake 3 mesece in ob koncu projekta, izkazalo za pretirano, je občina v Proračunskih izhodiščih za leti 2019 in 2020 to nadomestila z določbo, da se poročila o izvajanju pripravljajo v rokih, določenih v uredbi o enotni metodologiji (najmanj 1-krat letno), na zahtevo župana pa se za pomembnejše projekte pripravi posebno poročilo ob pripravi polletnega poročila.

Občina je za leto 2017 v proračunskih izhodiščih predvidela, da skrbniki projektov pripravijo poročila o izvajanju ob začetku projekta, vsake 3 mesece in ob koncu projekta, česar pa občina ni dosledno izvajala, saj je poročala 1-krat letno.

2.3.2 Poročanje o uresničevanju NRP

Občina je bila učinkovita pri poročanju o uresničevanju NRP, če je:

- o uresničevanju NRP poročala občinskemu svetu;
- o uresničevanju NRP obveščala javnosti;
- spremljala zadovoljstvo občanov glede izbire programov in projektov, uvrščenih v NRP, in glede načina informiranja o njihovem stanju.

Neposredni uporabnik pripravi poročilo o izvedbi letnega načrta oziroma načrta razvojnih programov (11. člen Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna³⁴), ki se vključi v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika, in sicer obrazložitev projektov po nosilnih podprogramih (Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna³⁵). Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna navaja, da splošna obrazložitev NRP vsebuje opis NRP, projekte, katerih vrednost se je spremenila za več kot 20 %, vključitev novih projektov v NRP ter druge spremembe projektov (sprememba vrednosti za manj kot 20 %, spremembe dinamike financiranja in spremembe virov financiranja).

Občinski svet in javnosti so se lahko s potekom posameznih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, seznanili:

- iz obrazložitev v zaključnem računu proračuna občine za leto 2017, v katerih je občina na splošno poročala o izvajanju NRP 2017–2020, vendar le o projektih, katerih vrednost se je spremenila za več kot 20 %, in o projektih, ki jih je občina med letom na novo uvrstila v NRP 2017–2020; prikazala je tabelarni prikaz vseh projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, po neposrednih proračunskih uporabnikih in proračunskih postavkah v okviru posameznega podprograma ter tabelarni prikaz, v katerem je za posamezne projekte prikazala začetek financiranja, konec financiranja, sprejeti in veljavni načrt financiranja v letu 2017 ter porabljena sredstva v letu 2017; v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih posameznega neposrednega uporabnika je pri posameznih proračunskih postavkah navedla namen in cilje projekta, stanje projekta, izvedene aktivnosti, trajanje in realizacijo posameznih projektov v letu 2017 z vidika doseganja zastavljenih ciljev; zaključni račun proračuna občine za leto 2017 vsebuje tudi kratko predstavitev vrednostno pomembnejših projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020; občina pa je podrobno predstavitev vrednostno pomembnejših projektov, ki so se izvajali v letu 2017, predstavila občinskemu svetu na seji občinskega sveta;
- iz Poročila o izvrševanju proračuna Občine Kočevje za leto 2017 v obdobju januar–junij 2017 (v nadaljevanju: polletno poročilo), v katerem je občina poročala o stanju, izvedenih aktivnosti in realiziranih sredstvih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020; polletno poročilo vsebuje tudi kratko predstavitev nekaterih za občino pomembnejših projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020 (na primer Rekonstrukcija Zdravstvenega doma Kočevje, Zapiranje odlagališča odpadkov, Mladinski hotel v Kočevju); občina pa je podrobno predstavitev nekaterih za občino pomembnejših projektov, ki so se izvajali v prvi polovici leta 2017, predstavila občinskemu svetu na seji občinskega sveta;
- iz obrazložitev rebalansov proračuna za leto 2017, v katerih je občina poročala o aktivnostih in stanju projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki so se spreminjali v času izvrševanja proračuna;
- prek medijev, in sicer iz občinskega časopisa Kočevska, v katerem je občina predstavila izvajanje nekaterih za občino pomembnejših projektov (na primer Rekonstrukcija Zdravstvenega doma Kočevje), prek spletne strani občine v rubriki Projekti in investicije (predstavitev nekaterih projektov, ki so vrednostno pomembnejši) ter v oddaji Vi sprašujete, župan odgovarja na radiu Univox, kjer župan poroča o projektih, ki se trenutno izvajajo, občani pa lahko o tem tudi sprašujejo in podajajo svoja mnenja.

³⁴ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

³⁵ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Prirocniki/prirocnik-zr-obcine-09.pdf>], 8. 4. 2020.

Obrazložitve zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 niso vsebovale vseh podatkov o projektih, uvrščenih v NRP 2017–2020, in sicer podatkov o projektih, ki so se spreminjali v času izvrševanja proračuna (o projektih, katerih vrednost se je spremenila za manj kot 20 %, ter o projektih, pri katerih se je spremenila dinamika oziroma viri financiranja). Tudi obrazložitve v polletnem poročilu so bile pomanjkljive, saj niso vsebovale podatkov o projektih, ki so se spreminjali v času izvrševanja proračuna v prvi polovici leta.

Proračun, spremembe proračuna in zaključni račun proračuna so dokumenti, katerih vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane, zato je z vidika obveščenosti javnosti pomembno, da so tudi vsi proračunski dokumenti občine pravočasno objavljeni, enostavno in trajno dostopni ter predstavljeni na jasn in razumljiv način.

Občani imajo prek spletne strani občine dostop do sprejetih proračunskih dokumentov za leto 2017 in se torej lahko med drugim seznanijo, kateri projekti so bili uvrščeni v NPR 2017–2020, kakšno je njihovo stanje, izvedene aktivnosti ter porabljena sredstva za posamezen projekt. Ker so v NRP uvrščeni tudi projekti, ki vplivajo na kakovost življenja v občini in katerih sredstva predstavljajo pomembni del načrtovanih odhodkov proračuna občine v tekočem letu in tudi v prihodnjih letih, bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občina javnosti (občane) na bolj poenostavljen način seznanila s projekti, uvrščenimi v NRP, ter njihovim uresničevanjem. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil z uresničevanjem NRP, bi bilo smiselno tako za proračun kakor tudi za zaključni račun proračuna pripraviti poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki, na pregleden in razumljiv način (tabele, grafični prikazi) prikazoval vse bistvene informacije o projektih, uvrščenih v NRP, njihovem stanju, izvedenih aktivnostih, možnih odstopanjih od načrtovanega in vzrokih za odstopanja ter porabljenih sredstvih za posamezne projekte.

Občina je informacije o zadovoljstvu občanov glede izbire projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, pridobivala prek aplikacije Pobude občanov na spletni strani občine, kjer so občani lahko podajali svoja mnenja in pripombe, ter na organiziranih srečanjih v krajevnih skupnostih in z drugimi zainteresiranimi deležniki (invalidi, upokojenci, gospodarstveniki, ravnatelji), ni pa spremljala zadovoljstva občanov glede načina informiranja o izvajanju projektov ter o njihovem stanju. Na podlagi informacije o tem, ali so občani zadovoljni, na kakšen način jih občina informira o izvajanju projektov ter o njihovem stanju, bi občina lahko izboljšala informacije o uresničevanju NRP in s tem dosegla večji odziv občanov pri sooblikovanju razvojne politike občine oziroma pri izbiri projektov, ki bi jih bilo treba izvesti.

Pojasnilo občine

Župan je na vseh sejah občinskega sveta v letu 2017, pod točko dnevnega reda Informacija župana, poročal o izvajanju vrednostno večjih projektov, ki so bili uvrščeni v NRP 2017–2020.

Ukrepi občine

Občina je v Poročilu o izvrševanju proračuna Občine Kočevje v obdobju januar–junij 2019 poleg krajše obrazložitve v splošnem delu, iz katere izhaja stanje, izvedene posamezne aktivnosti in realizacija posameznih projektov, uvrščenih v NRP, poročala tudi o realizaciji vseh projektov, uvrščenih v NRP, po virih financiranja. Občina je za občinski svet pripravila tudi predstavitev o izvajanju pomembnejših projektov ter projektov v pripravi. Občina je pripravila Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Kočevje v obdobju januar–junij 2019 in navedeno predstavitev objavila tudi na svoji spletni strani.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja *Občine Kočevje* v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017.

Menimo, da je bila Občina Kočevje pri uvrščanju programov in projektov v načrt razvojnih programov *delno učinkovita*.

Glede *vzpostavitve pogojev za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov* smo ugotovili, da je v letu 2017 v občini veljala Vizija in strategija Občine Kočevje, kot enotni strateški dokument, ki pa ga občina ni usklajevala s cilji in potrebami občine in ga zato tudi ni upoštevala pri pripravi in izvajanju načrtov razvojnih programov 2017–2020, ter več strateških dokumentov, ki jih je potrdil občinski svet in jih je občina pripravila skupaj z drugimi zainteresiranimi deležniki, vendar pa so bili pripravljeni samo za nekatera področja delovanja občine in zato občini niso omogočali celovitega pregleda nad obstoječim stanjem občine. Občina je pri uvrščanju projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 uporabljala sprejete področne strateške dokumente, ki so veljali v letu 2017, za področja, za katera ni sprejela strateških dokumentov, pa je uporabljala državne razvojne dokumente.

Občina do 15. 9. 2017, ko je občinska uprava pripravila Poslovni proces uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov, ni imela formalno določenega postopka uvrščanja programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov. Občina je v Poslovnem procesu uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov opredelila pravne podlage, aktivnosti in njihove nosilce, roke za izvedbo posameznih aktivnosti pri uvrščanju programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov ter kateri deležniki lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji, ni pa opredelila načina njihovega sodelovanja. V Proračunskih izhodiščih 2016 in 2017 je občina določila prioritete za uvrščanje programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov, s katerimi je povzela določila predpisov glede vrstnega reda uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov. Občina v nobenem dokumentu ni predvidela izdelave analize obstoječih programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov, ki bi ji omogočila seznanitev s stanjem posameznih programov oziroma projektov, s smiselnostjo njihovega nadaljevanja oziroma ukinitve ter z višino sredstev, ki jih ima na razpolago za vključitev novih programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov, ter ni določila meril in kriterijev za izbiro programov oziroma projektov za uvrstitev v načrt razvojnih programov med konkurenčnimi programi oziroma projekti, tako med področji kot v okviru posameznega področja.

Občina je v Odloku o proračunu Občine Kočevje za leto 2017 določila, kdo je v času izvrševanja proračuna pooblaščen za spreminjanje načrta razvojnih programov v primeru sprememb vrednosti obstoječih programov in projektov ter v primeru usklajevanja načrta razvojnih programov zaradi črpanja državnih oziroma evropskih sredstev, v nobenem dokumentu pa ni določila postopka spreminjanja načrta

razvojnih programov v času izvrševanja proračuna v primeru uvrščanja novih programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov in v primeru manjših sprememb obstoječih programov oziroma projektov.

Glede *izvedbe postopka uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov* smo ugotovili, da je občina v načrt razvojnih programov 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna oziroma spremembe proračuna za leto 2017, uvrstila vse obstoječe projekte v izvajanju, prav tako pa tudi projekte, ki so bili že zaključeni, ukinjeni in začasno prekinjeni in za katere sredstva v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih niso bila načrtovana. Občina v postopku uvrščanja projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna in spremembe proračuna za leto 2017, ni pripravila analize obstoječih projektov, ki bi občini predstavljala podlago za določitev, katerega od obstoječih projektov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati skladno z načrtom v okviru letnega proračuna. Skrbniki proračunskih postavk so ob koncu leta oziroma v začetku leta za preteklo leto pripravili pisna poročila o izvajanju posameznega investicijskega projekta, vendar pa ta ne morejo predstavljati podlage za uvrščanje obstoječih projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020, saj so bila pripravljena, ko sta bila proračun oziroma sprememba proračuna za leto 2017 že sprejeta.

Občina je pri uvrščanju projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 izhajala iz sprejetih strateških dokumentov občine, ki so veljali v letu 2017, prav tako pa je sledila osnutku Strategije razvoja Slovenije 2014–2020, Večletnemu finančnemu okviru Evropske unije za obdobje 2014–2020 in Operativnemu programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Občina do sredine septembra 2017 ni imela formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov, vendar pa je pri uvrščanju projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 izvajala določene aktivnosti, ki jih je kasneje tudi formalizirala v dokumentu Poslovni proces uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov. Predloge za uvrščanje projektov v načrt razvojnih programov so poleg občine predlagale tudi krajevne skupnosti, javni zavodi, javna podjetja in občani. Za izvajanje projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, je župan s sklepi določil skrbnike proračunskih postavk za posamezna področja proračunske porabe. Občina do septembra 2017 ni imela opredeljenih nalog in pristojnosti skrbnikov proračunskih postavk v postopku uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov ter oseb, odgovornih za odločanje, kateri programi in projekti se bodo uvrstili v načrt razvojnih programov. S pripravo dokumenta Poslovni proces uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov je občina opredelila osnovne naloge skrbnikov proračunskih postavk in osebe, odgovorne za odločanje o programih in projektih, ki se bodo uvrstili v načrt razvojnih programov. Občina pri izbiri projektov, ki jih je uvrstila v načrt razvojnih programov 2017–2020, ni upoštevala meril in kriterijev za uvrstitev projektov v načrt razvojnih programov, saj meril in kriterijev sploh ni opredelila, prav tako pa ni uporabila meril in kriterijev, ki jih določa veljavna zakonodaja. Občina je pri izbiri projektov, ki jih je uvrstila v načrt razvojnih programov 2017–2020, izhajala zgolj iz prioritet, določenih v Proračunskih izhodiščih 2016 in 2017, saj je v načrt razvojnih programov uvrstila vse obstoječe projekte v izvajanju in tudi nove projekte. Občina je v investicijski dokumentaciji in obrazložitvah posebnega dela proračuna in spremembe proračuna za leto 2017 utemeljila izbiro posameznega projekta, ki ga je uvrstila v načrt razvojnih programov, tako da je navedla, kako projekt sledi dolgoročni viziji razvoja občine ter razloge za investicijsko namero.

Občina je za 15 projektov pripravila ustrezno investicijsko dokumentacijo, za 1 projekt je investicijsko dokumentacijo izdelala prepozno, za 2 projekta je izdelala enostavni dokument identifikacije investicijskega projekta namesto dokumenta identifikacije investicijskega projekta, za 1 projekt pa je

izdelala program vzdrževanja, ki vsebuje nekatere najosnovnejše podatke o projektu, ne vsebuje pa vseh ključnih prvin, potrebnih za odločanje o investiciji in spremljanje njenih učinkov. Občina investicijskega programa ni izdelala oziroma ga ni pridobila za 2 projekta, za 3 projekte pa ga ni izdelala oziroma ga ni pridobila, ker je projekte, preden so se začeli izvajati, izločila iz načrta razvojnih programov.

Občina je za vse projekte, uvrščene v načrt razvojnih programov 2017–2020, prikazala načrtovane izdatke posameznega projekta po letih in virih financiranja, za 7 projektov pri določitvi načrtovane vrednosti v načrtu razvojnih programov 2017–2020 ni upoštevala ocenjene vrednosti iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta, za 4 projekte pa čas trajanja izvedbe projekta v načrtu razvojnih programov 2017–2020 ni bil skladen s podatki o času trajanja izvedbe projekta iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta.

Občina je za načrt razvojnih programov 2017–2020, ki je sestavni del proračunskih dokumentov za leto 2017, pripravila izpis primerjave načrta razvojnih programov s posebnim delom proračuna, iz katerega izhajajo primerjava s posebnim delom proračuna, spremembami proračuna in rebalansov proračuna za leto 2017, ki ji je omogočala pregledno načrtovanje in spremljanje projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017. Občina izpisa ni pripravila kot del gradiva predloga proračuna, spremembe proračuna in rebalansov proračuna za obravnavo na občinskem svetu in kot del objave proračunskih dokumentov za leto 2017, kar bi omogočalo jasno razvidno povezavo med načrtovanimi sredstvi na posamezni proračunski postavki v posebnem delu proračuna in posameznim projektom, ki ga je občina uvrstila v načrt razvojnih programov 2017–2020.

Glede *uresničevanja načrta razvojnih programov* smo ugotovili, da je občinski svet spremembe in dopolnitve načrta razvojnih programov 2017–2020 obravnaval in tudi sprejel kot del spremembe proračuna in rebalansov proračuna za leto 2017. Občina je v 4 primerih pred spremembo načrta razvojnih programov 2017–2020 izdelala spremembo investicijske dokumentacije, v 4 primerih pa spremembe investicijske dokumentacije ni pripravila, saj so bile te spremembe manjše in zanje spremembe investicijske dokumentacije ni bilo treba pripraviti. V primeru spremembe časa trajanja projekta, je skrbnik projekta pred spremembo načrta razvojnih programov 2017–2020 pripravil poročilo o izvajanju investicijskega projekta, v vseh ostalih primerih, pa so bila poročila pripravljena po tem, ko so bile spremembe projekta že prikazane v načrtu razvojnih programov 2017–2020. Občina je poročila o izvajanju investicijskih projektov pripravljala 1-krat letno, v Proračunskih izhodiščih 2016 in 2017 pa je bilo določeno, da poročila o izvajanju investicijskih projektov pripravijo zadolženi za vodenje projektov ob začetku projekta, vsake nadaljnje 3 mesece in ob koncu projekta.

Občinski svet in javnosti so se lahko s potekom posameznih projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, seznanili iz obrazložitev proračunskih dokumentov za leto 2017 ter prek medijev. Občina je pripravila tudi kratko predstavitev nekaterih za občino pomembnejših projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, kot del gradiva k Poročilu o izvrševanju proračuna Občine Kočevje za leto 2017 v obdobju januar–junij 2017 in kratko predstavitev vrednostno pomembnejših projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, kot del gradiva k Zaključnem računu proračuna Občine Kočevje za leto 2017, s katerima so se lahko seznanile tudi javnosti, s podrobno predstavitvijo za občino pomembnejših projektov in vrednostno pomembnejših projektov, ki so se izvajali v letu 2017, pa je bil seznanjen le občinski svet na seji občinskega sveta. Obrazložitev Zaključnega računa proračuna Občine Kočevje za leto 2017 niso vsebovale vseh podatkov o projektih, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, ki so se spreminjali v času izvrševanja proračuna, tudi obrazložitve v Poročilu o izvrševanju proračuna Občine Kočevje za leto 2017

v obdobju januar–junij 2017 so bile pomanjkljive, saj niso vsebovale podatkov o projektih, ki so se spreminjali v času izvrševanja proračuna v prvi polovici leta.

Občina je prek aplikacije Pobude občanov na svoji spletni strani ter na organiziranih srečanjih pridobivala tudi informacije o zadovoljstvu občanov glede izbire projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, ni pa spremljala zadovoljstva občanov glede načina informiranja o izvajanju projektov ter o njihovem stanju. Na podlagi informacije o tem, ali so občani zadovoljni, na kakšen način jih občina informira o izvajanju projektov ter o njihovem stanju, bi občina lahko izboljšala informacije o uresničevanju načrta razvojnih programov in s tem dosegla večji odziv občanov pri sooblikovanju razvojne politike občine oziroma pri izbiri projektov, ki bi jih bilo treba izvesti.

4. PRIPOROČILA

Občini Kočevje priporočamo, naj:

- razmisli o pripravi skupnega strateškega dokumenta, iz katerega bi bilo razvidno obstoječe stanje razvitosti občine in potreba po nadaljnjem razvoju občine kot celote, z opredelitvijo ciljev in usmeritev na posameznih področjih oziroma naj pripravi strateške dokumente še na ostalih področjih delovanja občine;
- večjo pozornost nameni izdelavi investicijske dokumentacije, ki je potrebna za uvrstitev projektov v načrt razvojnih programov, in njeni vsebini;
- večjo pozornost nameni usklajenosti podatkov v načrtu razvojnih programov s podatki iz investicijske dokumentacije;
- pred vsako spremembo projekta v načrtu razvojnih programov ustrezno utemelji in določi, ali je treba pripraviti tudi spremembo investicijske dokumentacije;
- v proračunske dokumente vključi povezavo med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna za posamezne programe oziroma projekte s programi oziroma projekti v načrtu razvojnih programov;
- na svoji spletni strani predstavi programe in projekte, uvrščene v načrt razvojnih programov, na poenostavljen, jasen in občanom razumljiv način;
- prične s preverjanjem zadovoljstva občanov glede načina informiranja o izvajanju projektov in njihovem stanju.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Kočevje, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

5. PRILOGE

Priloga 1: Projekti, vključeni v preveritev

Št.	Projekt	Projekt, uvrščen v NRP 2017–2020, ki je sestavni del	Vrednost projekta v EUR	Začetek financiranja	Konec financiranja
1.	Oprema v muzeju	sprejetega proračuna	1.800	1. 1. 2017	31. 12. 2017
2.	Dežela rjavega medveda	sprejetega proračuna	1.738.400	1. 1. 2016	31. 12. 2020
3.	Rekonstrukcija in dozidava Zdravstvenega doma Kočevje	sprejetega proračuna	1.213.000	1. 1. 2015	31. 12. 2017
4.	Javna razsvetljava	sprejetega proračuna	3.000	1. 1. 2017	31. 12. 2017
5.	Ureditev objektov za rekreacijo	sprejetega proračuna	10.000	1. 1. 2017	31. 12. 2017
6.	Zapiranje odlagališča odpadkov	spremembe proračuna	400.000	1. 1. 2017	31. 12. 2020
7.	Ureditev infrastrukture v Koblarjih	sprejetega proračuna	20.158	1. 1. 2015	31. 12. 2018
8.	Jez na jezeru v Kočevski reki	spremembe proračuna	182.158	1. 1. 2017	31. 12. 2017
9.	Investicijsko vzdrževanje – vrtec	sprejetega proračuna	85.500	1. 1. 2015	31. 12. 2017
10.	Rekonstrukcija Roške ceste	sprejetega proračuna	70.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017
11.	Promenada prosojne njive	rebalansa proračuna 1	262.000	1. 1. 2017	31. 12. 2018
12.	Kolesarska povezava Ljubljanska cesta–Gaj	sprejetega proračuna	629.000	1. 1. 2017	31. 12. 2018
13.	Podzemni bunker Škrilj	rebalansa proračuna 1	25.000	1. 1. 2017	31. 12. 2017
14.	Investicijsko vzdrževanje stanovanj	sprejetega proračuna	242.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017
15.	Izgradnja vrtca	rebalansa proračuna 1	4.400	1. 1. 2017	31. 12. 2018
16.	Osnovna šola Ob Rinži	rebalansa proračuna 1	250.000	1. 1. 2017	31. 12. 2017
17.	Hostel 2	rebalansa proračuna 2	1.300.000	1. 1. 2017	31. 12. 2019
18.	Ureditev krožnega križišča Podgorska ulica	spremembe proračuna	195.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017

Št.	Projekt	Projekt, uvrščen v NRP 2017–2020, ki je sestavni del	Vrednost projekta v EUR	Začetek financiranja	Konec financiranja
19.	Mestni vrtički	sprejetega proračuna	5.000	1. 1. 2017	31. 12. 2017
20.	Nivojski prehodi čez železniške proge	sprejetega proračuna	131.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017
21.	Nogometno igrišče z umetno travo	sprejetega proračuna	312.000	1. 1. 2017	31. 12. 2018

Viri: NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017, spremembe proračuna za leto 2017, rebalansa proračuna 1, rebalansa proračuna 2 in rebalansa proračuna 3.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si