



REVIZIJSKO POROČILO

Uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov v Občini Škocjan



Proračun občine Škocjan za leto 2017
NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV 2017 - 2020

PURP/PK/PVP/Projekti/Vid	Vrednost projekta	Delaški omenitveni dokumenti	Klasa	Evrol 1, 2017	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019
4000 OBČINSKA UPRAVA				562.511	2.025.890	1.020.556	1.21.122
06 LOKALNA SAMOUPRAVA				442.132	26.289	184.699	0
060 Dobrotne občinske uprave				442.132	26.289	184.699	0
06030402 Organiziranje in upravljanje v prometu, prevozih in dobrih občinskih uprave				442.132	26.289	184.699	0
0603040201 Obdelava odpadnih odpadkov				442.132	26.289	184.699	0
060304020101 Upravljanje odpadnih odpadkov				442.132	26.289	184.699	0
06030402010101 Upravljanje odpadnih odpadkov				442.132	26.289	184.699	0
0603040201010101 Upravljanje odpadnih odpadkov				442.132	26.289	184.699	0
060304020101010101 Upravljanje odpadnih odpadkov				442.132	26.289	184.699	0

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 Škocjan**

Številka: 324-19/2018/23

Ljubljana, 23. novembra 2020

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *učinkovitost poslovanja Občine Škocjan 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 Škocjan 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 Škocjan 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 Škocjan 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 Škocjan je le delno *vzpostavila pogoje za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov*, saj je sprejela le kratkoročno Vizijo razvoja Občine Škocjan, in 3 strateške dokumente, ki so bili pripravljene samo za nekatera področja delovanja Občine Škocjan in ji zato niso omogočali celovitega pregleda nad obstoječim stanjem občine. Občina Škocjan ima formalno določen postopek uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov v dokumentu Uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov, ki določa aktivnosti in naloge, sodelovanje ter način sodelovanja neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov pri uvrščanju programov in projektov v načrt razvojnih programov, področja delovanja, ki so za občino prioriteta, ter za vsako prioriteto področje merila in kriterije, ki so bili delno pomanjkljivi, v nobenem dokumentu pa ni predvidela izdelave analize obstoječih programov oziroma projektov v načrt razvojnih programov, ni določila nosilcev posameznih nalog in aktivnosti ter ni predvidela sodelovanja drugih zainteresiranih deležnikov v postopku uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov. Občina Škocjan tudi ni določila postopka spreminjanja načrta razvojnih programov v času izvrševanja proračuna v primeru manjših sprememb obstoječih programov oziroma projektov.

Občina Škocjan je v *postopku uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov* pri njihovem uvrščanju izhajala iz strateških dokumentov Občine Škocjan in države ter Vizije razvoja Občine Škocjan. Pred uvrstitvijo projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega 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, uvrstila tudi projekte, za katere sredstva v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih niso bila načrtovana.

Predloge za uvrščanje projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 so poleg občine predlagali tudi neposredni in posredni proračunski uporabniki ter zainteresirane javnosti. Občina Škocjan je pri uvrščanju projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 upoštevala prioriteta področja ter merila, določena v dokumentu Uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov, ni pa opredelila načina izbire med projekti za uvrstitev v načrt razvojnih programov, ki bodo dosegli enako število točk, ter odgovornih oseb za izvedbo posameznih aktivnosti pri uvrščanju programov in projektov v načrt razvojnih programov.

Občina Škocjan za 7 projektov ni izdelala investicijske dokumentacije, pri 2 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 Škocjan 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 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 Škocjan v okviru *uresničevanja načrta razvojnih programov* pred spremembo načrta razvojnih programov 2017–2020 ni izdelala poročil o izvajanju investicijskega projekta v letu 2017. Občinski svet in javnosti (občani) so se lahko s potekom posameznih projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, seznanili iz obrazložitve proračunskih dokumentov za leto 2017, ki pa so bile pomanjkljive, poročil o delu župana in občinske uprave ter prek medijev. Občina Škocjan je 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 Škocjan 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	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	8
1.2.1 Osnovni podatki	8
1.2.2 Odgovorna oseba	9
1.2.3 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih.....	10
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Splošno o NRP	10
1.3.2 Predpisi, ki urejajo uvrščanje programov in projektov v NRP	11
1.3.3 Uvrščanje programov in projektov v NRP v občini	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	18
1.5 OMEJITVE PRI REVIZIJI	19
2. UGOTOVITVE	20
2.1 VZPOSTAVITEV POGOJEV ZA UVRŠČANJE PROGRAMOV IN PROJEKTOV V NRP.....	20
2.1.1 Analiza razvojnega stanja občine.....	20
2.1.2 Opredelitev postopka uvrščanja programov in projektov v NRP.....	23
2.1.3 Opredelitev postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna.....	27
2.2 POSTOPEK UVRŠČANJA PROGRAMOV IN PROJEKTOV V NRP.....	28
2.2.1 Usklajenost obstoječih programov in projektov, uvrščenih v NRP, z dejanskim stanjem.....	28
2.2.2 Potek postopka uvrščanja programov in projektov v NRP.....	29
2.2.3 Priprava investicijske dokumentacije.....	35
2.2.4 Usklajenost vsebine NRP z investicijsko dokumentacijo.....	38
2.2.5 Usklajenost ter povezava programov in projektov, uvrščenih v NRP, s posebnim delom proračuna	40
2.3 URESNIČEVANJE NRP.....	41
2.3.1 Spremljanje uresničevanja NRP	41
2.3.2 Poročanje o uresničevanju NRP	44
3. MNENJE	47
4. PRIPOROČILA	50
5. PRILOGE	51

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti poslovanja Občine Škocjan (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. 324-19/2018/4.

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⁾	3.370
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2017:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	12 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2017 ³⁾	3.708.178 EUR
Odhodki občine v letu 2017 ³⁾	3.776.096 EUR

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

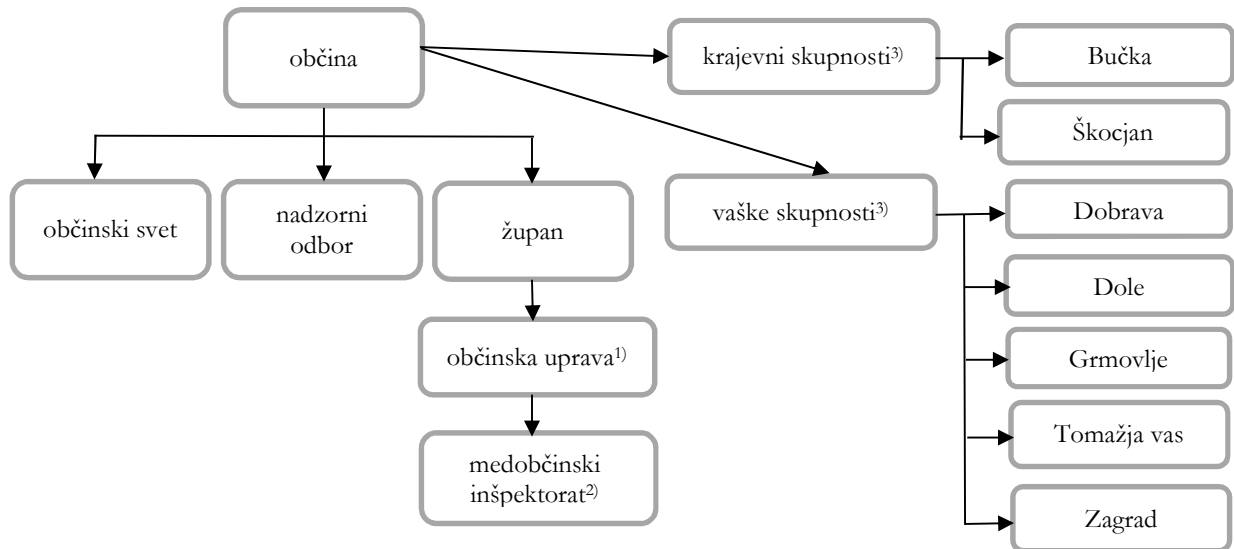
[URL: https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc__05_prebivalstvo__50_05V10_osebe_stalno_prebivalisce/05V1006S.px/table/tableViewLayout2/], stanje na dan 1. 1. 2018; 1. 4. 2020.

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 Škocjan za leto 2017 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2017; Uradni list RS, št. 23/18).

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 Šentjernej, Škocjan, Šmarješke Toplice in Kostanjevica na Krki⁵.

³) Krajevne in vaške skupnosti niso pravne osebe.

Vir: podatki občine.

S slike 1 izhaja, da občino sestavljajo 3 organi občine (občinski svet, nadzorni odbor in župan) in občinska uprava, ki so neposredni proračunski uporabniki občine (povezava s točko 1.5 tega poročila), ter organ skupne občinske uprave, 2 krajevni in 5 vaških skupnosti.

V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Škocjan⁶ je občinska uprava enovit organ.

Občina je bila na dan 31. 12. 2017 ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica 2 javnih zavodov in 3 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 Jože Kapler, župan občine.

⁵ Organ skupne občinske uprave je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave – medobčinskega inšpektorata in redarstva (Uradni list RS, št. 55/12); sedež organa skupne občinske uprave je v Občini Šentjernej.

⁶ Uradni list RS, št. 21/00 in 51/01.

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 Škocjan za leto 2017 ¹⁾	20. 12. 2016	87/16
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Škocjan za leto 2017 ²⁾	15. 6. 2017	32/17
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Škocjan za leto 2017 ³⁾	17. 10. 2017	59/17
Zaključni račun proračuna Občine Škocjan za leto 2017	27. 3. 2018	23/18

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

²⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 1.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 2.

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.

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).

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

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).

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

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).

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 proračunov občin za leti 2017 in 2018 (v nadaljevanju: proračunski priročnik), ki ga je oktobra 2016 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 uvrstitve 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 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

¹¹ Točka 4.3.1.3.1.

¹² Uradni list RS, št. 37/04.

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 zasnovano (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 četrti odstavek 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, upoštevaje 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. člena določa, da je treba v fazi izvedbe projekta med drugim izdelati tudi poročilo o izvajanju. Poročilo o izvajanju je namenjeno pravočasnemu ugotavljanju odklona 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 Škocjan¹³ v prvem odstavku 65. člena določa, da so prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine zajeti v proračunu občine, ki ga sprejme občinski svet po postopku, določenem v poslovniku občinskega sveta, v četrtem odstavku istega člena pa povzema določbo ZJF, in sicer da proračun občine sestavljajo splošni del, posebni del, NRP ter obrazložitve.

Poslovnik občinskega sveta Občine Škocjan¹⁴ (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 prvem odstavku 63. člena med drugim določa, da občinski svet v skladu z zakonom in statutom sprejme proračun in zaključni račun proračuna občine. Župan mora predlog proračuna občine predložiti občinskemu svetu najkasneje v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru (prvi odstavek 79. člena poslovnika občinskega sveta). Župan pošlje vsem članom sveta predlog proračuna občine z vsemi sestavinami, ki jih določa zakon, ki ureja javne finance, hkrati z vabilom za sejo sveta, na kateri bo predlog proračuna predstavljen in opravljena splošna razprava (drugi odstavek 79. člena poslovnika občinskega sveta). V okviru predstavitve proračuna predstavi župan ali pooblaščen delavec občinske uprave občinskemu svetu med drugim tudi NRP (tretji odstavek 79. člena poslovnika občinskega sveta).

Župan je 15. 9. 2016 za potrebe priprave proračuna občine za leti 2017 in 2018 sprejel dokumenta Vizija razvoja Občine Škocjan z opredelitvijo ciljev (v nadaljevanju: vizija razvoja občine) in Uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: dokument postopek uvrščanja programov in projektov v NRP). Vizija razvoja občine je vezana na obstoječe stanje občine, potrebe občanov in javnega interesa, njen cilj pa je razvoj občine na vseh področjih njenega delovanja, dvig kakovosti življenja in delovanja gospodarskih subjektov. Vizija razvoja občine določa usmeritve za uvrščanje programov in projektov v NRP ter opredelitev obstoječega stanja občine s cilji in kazalniki za leti 2017 in 2018 na različnih področjih delovanja občine. Dokument postopek uvrščanja programov in projektov v NRP pa določa postopek uvrščanja programov in projektov v NRP ter merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v NRP. Med drugim določa tudi, da je NRP obvezni sestavni del proračuna občine, ki odraža politiko občine na področju investicijskih izdatkov in državnih pomoči za naslednja 4 leta oziroma do zaključka projekta, in da NRP predstavlja razvojne naložbe in projekte v občini ter v proračunsko načrtovanje vnaša komponento dolgoročnega načrtovanja. Vsebino dokumenta postopek uvrščanja programov in projektov v NRP podrobneje predstavljamo v točkah 2.1.2 in 2.2.2 tega poročila.

Občinska uprava je septembra 2016 pripravila Navodilo neposrednim in posrednim uporabnikom proračuna za pripravo proračuna Občine Škocjan za leti 2017 in 2018 (v nadaljevanju: navodilo za pripravo proračuna), ki med drugim vsebuje tudi način priprave NRP ter opis načrtovanih politik občine, kar podrobneje predstavljamo v točki 2.1.2 tega poročila.

Občina je pripravila NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017. NRP 2017–2020 je bil z rebalansom proračuna dopolnjen. V NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017 oziroma

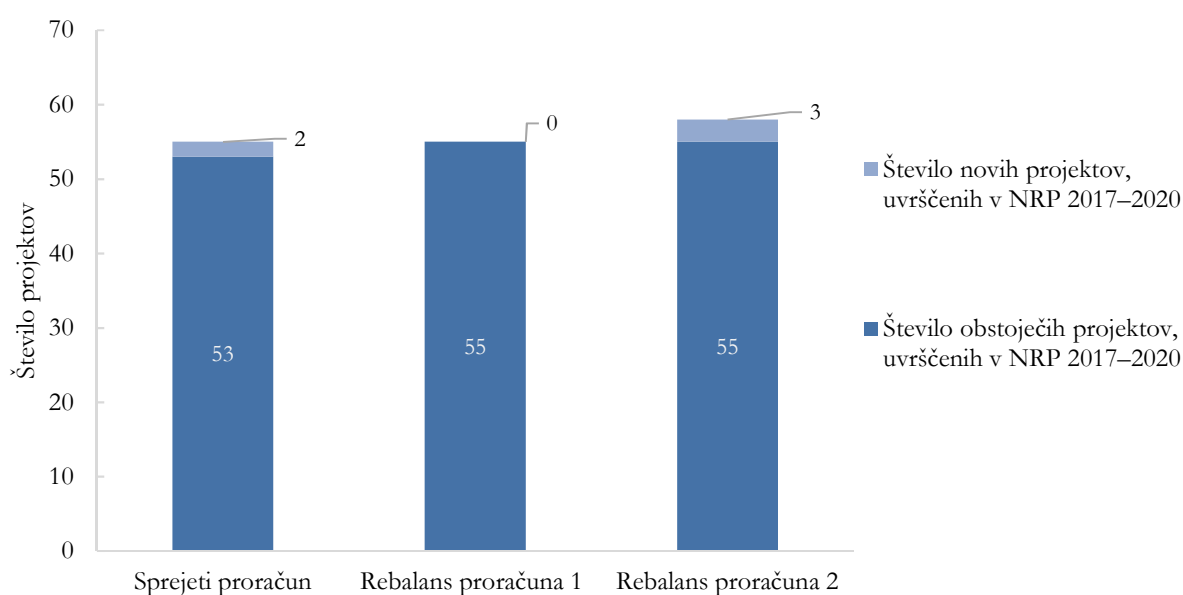
¹³ Uradni list RS, št. 71/15.

¹⁴ Uradni list RS, št. 75/15.

rebalansov proračuna, je občina izkazala načrtovane izdatke za investicije in investicijske transfere, razdelane po posameznih projektih¹⁵. Za vsak projekt so navedeni viri financiranja posameznega projekta, ki so razdeljeni na lastna proračunska sredstva in druge vire (sredstva EU, transferi iz državnega proračuna, domači partnerji), opredeljen je začetek in konec financiranja projekta, medtem ko skupna vrednost posameznega projekta ni navedena.

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 število obstoječih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017 in rebalansov proračuna, ni bistveno spreminjalo. Z rebalansom proračuna 1 in rebalansom proračuna 2 se je, v primerjavi s sprejetim proračunom za leto 2017, število obstoječih projektov povečalo za 2 oziroma 3,8 %. V NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017 in rebalansa proračuna 2, sta bila uvrščena 2 oziroma 3 novi projekti, medtem ko v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 1, novi projekti niso bili uvrščeni.

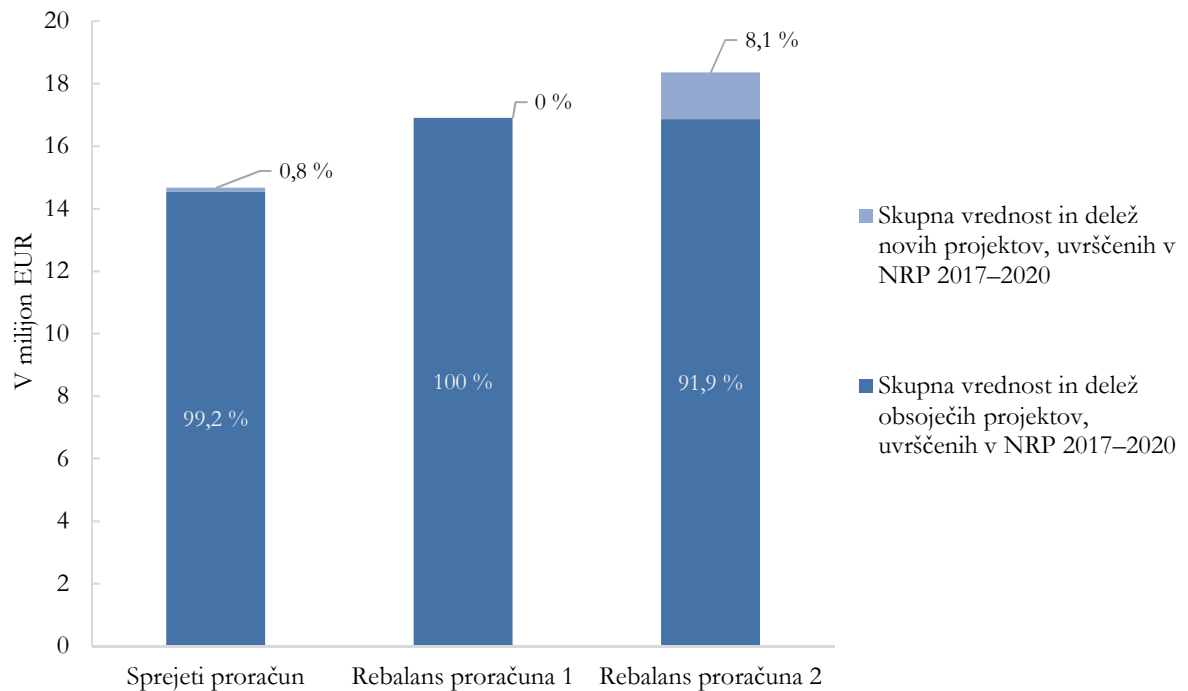
¹⁵ Občina je v NRP 2017–2020 uvrstila samo projekte, zato v nadaljevanju revizijskega poročila, kjer prikazujemo podatke občine, uporabljamo izraz projekti.

¹⁶ Projekti, ki so v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna 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 oziroma rebalansov proračuna za leto 2017.

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

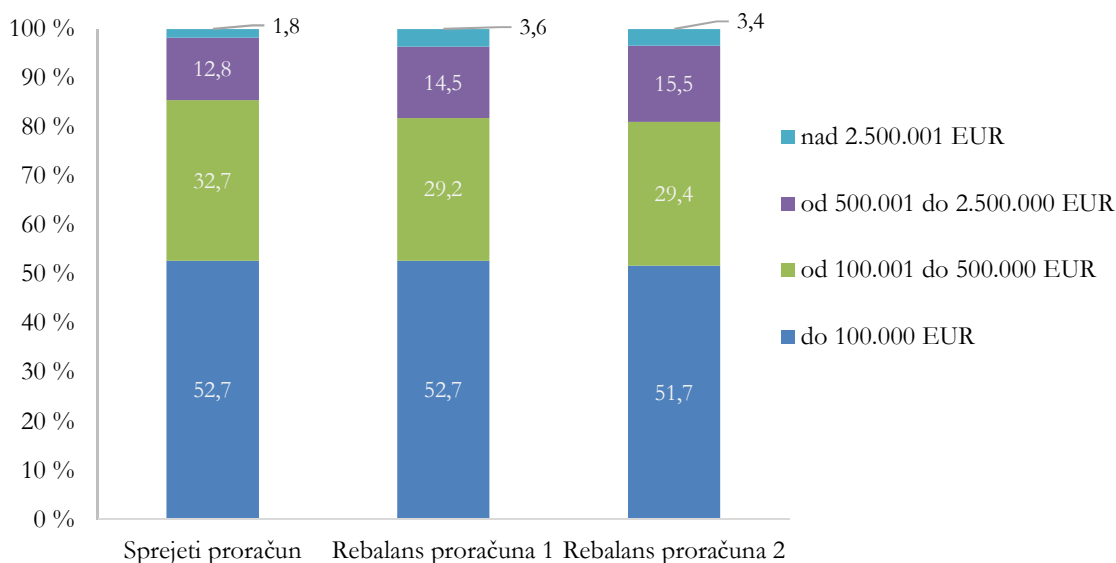


Vir: podatki občine.

Vrednost vseh projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017, je znašala 14.668.611 EUR, od tega vrednost obstoječih projektov 14.550.411 EUR in vrednost novih projektov 118.200 EUR. V NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansov proračuna, se je vrednost obstoječih projektov v primerjavi s sprejetim proračunom povečala. Tako je v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 1, vrednost obstoječih projektov znašala 16.901.450 EUR, v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 2, pa 16.860.657 EUR. V NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 1, novi projekti niso bili uvrščeni, v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 2, pa se je vrednost novih projektov v primerjavi s sprejetim proračunom bistveno povečala in je znašala 1.494.133 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 (v sprejetem proračunu za leto 2017 in rebalansu proračuna 1 je bilo teh projektov 29 oziroma 52,7 %, v rebalansu proračuna 2 pa 30 oziroma 51,7 %). Sledijo projekti z ocenjeno vrednostjo od 100.001 do 500.000 EUR (v sprejetem proračunu za leto 2017 je bilo teh projektov 18 oziroma 32,7 %, v rebalansu proračuna 1 pa 16 oziroma 29,2 %). Najmanjši delež predstavljajo projekti z ocenjeno vrednostjo nad 2.500.000 EUR (teh projektov je bilo največ v rebalansu proračuna 1, in sicer 3,6 % oziroma 2 projekta, in najmanj v sprejetem proračunu za leto 2017, in sicer 1,8 % oziroma 1 projekt).

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 uresničitvev NRP, ne pa na uresničevanje ciljev posameznih programov in projektov, uvrščenih v NRP.

Zaradi neuskkljenosti 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 dosego 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 sprejete 3 strateške dokumente, 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.

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.

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
Lokalni program kulture Občine Škocjan 2015–2018 ¹⁾	22. 9. 2015	☑	☑	○	☑
Strategija razvoja kmetijstva in podeželja v Občini Škocjan ²⁾	1. 6. 2010	☑	☑	☑	☑
Odlok o spremembah in dopolnitvah dolgoročnih planov občin Novo mesto in Sevnica za obdobje od leta 1986 do leta 2000 in družbenih planov občin Novo mesto in Sevnica za obdobje od leta 1986 do leta 1990 za območje Občine Škocjan ³⁾	26. 1. 1998	☑	☑	☑	☑

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

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: lokalni program kulture.

²⁾ V nadaljevanju: strategija razvoja kmetijstva in podeželja.

³⁾ V nadaljevanju: odlok o urejanju in načrtovanju prostora; Uradni list RS, št. 15/98, 112/00, 22/02-popr., 12/01, 19/01, 119/02, 75/04 in 120/08.

Vir: strateški dokumenti občine.

Občina je imela sprejete 3 strateške dokumente, ki so veljali v letu 2017, in sicer na področju kulture, kmetijstva in podeželja ter prostorskega urejanja. Občina je maja 2010 pripravila strategijo razvoja kmetijstva in podeželja, ki vsebuje analizo razvojnega stanja občine na področju kmetijstva in podeželja ter vizijo razvoja občine s ciljnim usmeritvami za doseganje vizije razvoja občine na tem področju ter septembra 2015 lokalni program kulture, ki vsebuje analizo stanja občine na področju kulture (ljubitelska kultura, nepremična kulturna dediščina, knjižnična dejavnost) ter kratkoročne in dolgoročne prioritete na področju nepremične kulturne dediščine in knjižnične dejavnosti. Na področju prostorskega urejanja pa ima občina od leta 1998 sprejet odlok o urejanju in načrtovanju prostora, ki med drugim vsebuje cilje urejanja prostora in organizacijo dejavnosti v prostoru, rabo in preobrazbo prostora, varstvo in izboljšanje okolja ter varstvo naravne in kulturne dediščine. Vse 3 razvojne dokumente je obravnaval in sprejel občinski svet, v pripravo pa je občina vključila tudi druge zainteresirane deležnike, in sicer lokalna društva in zainteresirane javnosti.

Občina je za potrebe priprave proračuna občine za leti 2017 in 2018 sprejela vizijo razvoja občine, v kateri je opredelila usmeritve, ki občinski upravi služijo kot podlaga za uvrščanje programov in projektov v proračun za leti 2017 in 2018 ter NRP 2017–2020. Vizija razvoja občine predstavlja kratkoročni dokument občine in služi kot podlaga za pripravo proračuna ter je vezana na obstoječe stanje občine,

potrebe občanov in javnega interesa, njen cilj pa je razvoj občine na vseh področjih njenega delovanja, dvig kakovosti življenja in delovanja gospodarskih subjektov. Pred sprejetjem vizije razvoja občine je župan potrebe občanov in javnega interesa preverjal na občnih zborih občinskih društev, na sestankih vaških in krajevnih skupnosti ter drugih srečanjih občanov v občini. Vizija razvoja občine za posamezna področja proračunske porabe vsebuje analizo obstoječega stanja razvitosti področja, cilje in kazalnike področja, na posameznih področjih pa tudi ciljne projekte za leti 2017 in 2018.

Glede na to, da sprejeti področni strateški dokumenti ne zajemajo vseh področij delovanja občine, vizija razvoja občine pa predstavlja zgolj kratkoročni dokument, ki ga župan sprejme pred vsakokratno pripravo proračuna, ocenjujemo, da bi občina skupaj z drugimi zainteresiranimi deležniki morala pripraviti strateške dokumente tudi na ostalih področjih delovanja občine (predšolska vzgoja, šport, gospodarstvo, promet, turizem in podobno) ali enotni strateški dokument, ki bi občini omogočal večjo preglednost strateških usmeritev in bi opredeljeval celostni razvoj občine na vseh področjih delovanja.

Ukrepi občine

Na področju prostorskega urejanja je občinski svet 25. 9. 2018 sprejel novi Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Škocjan²¹.

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.

Navodilo za pripravo proračuna predstavlja podlago za pripravo finančnih načrtov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov občine. Navodilo za pripravo proračuna vsebuje kratek opis načina in terminski načrt priprave proračuna. Za investicijski del določa, da je treba prikazati strukturo in predvideno dinamiko financiranja za celotno investicijo (tudi za tiste investicije, ki se že izvajajo), in sicer

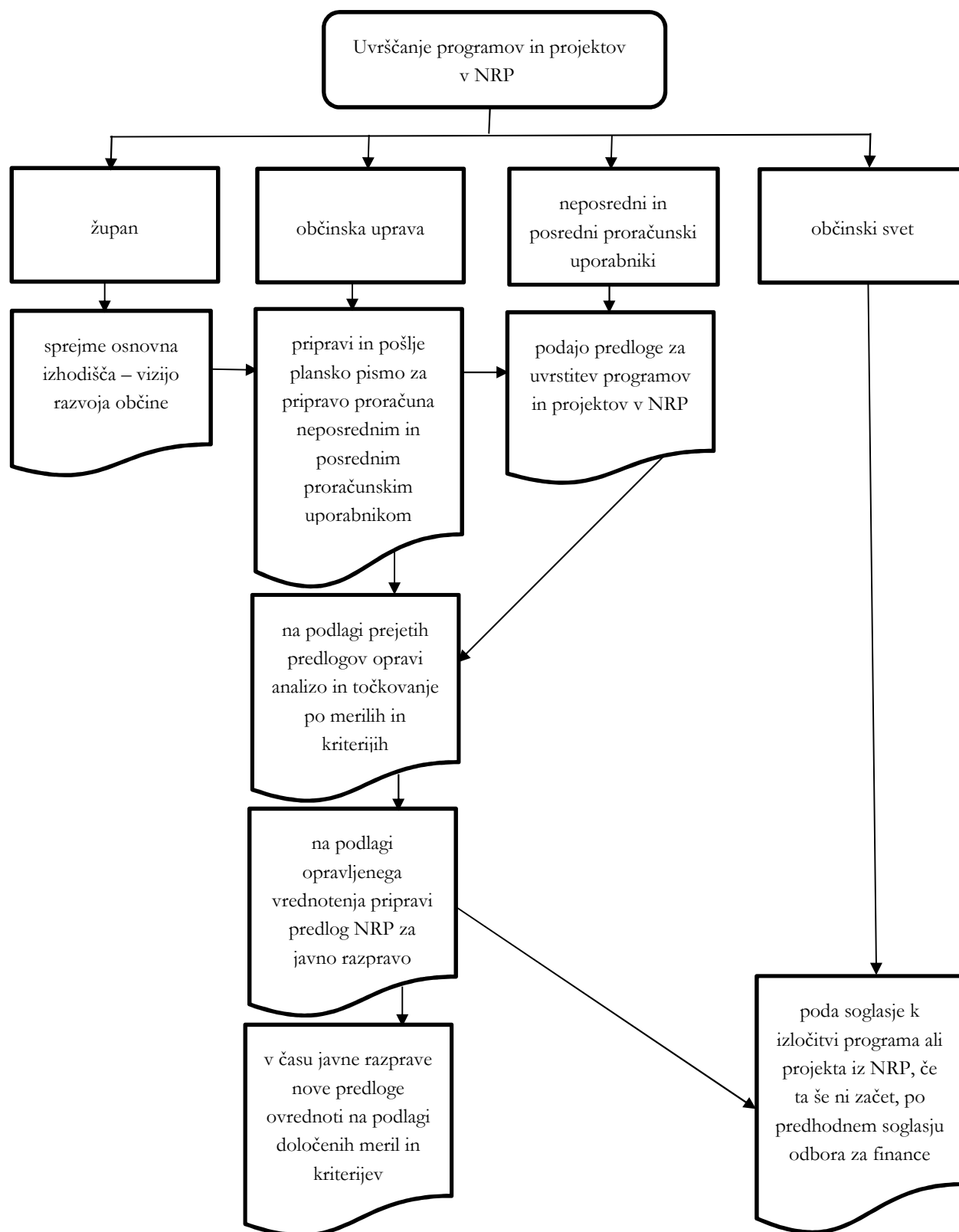
²¹ Uradni list RS, št. 66/18.

za prejemke in izdatke. Vse načrtovane investicije morajo biti vključene v NRP 2017–2020, pri tem imajo prednost investicije, ki so že vključene v NRP in ki se že izvajajo, ter investicije, ki bodo sofinancirane iz državnega proračuna in proračuna EU. Prav tako je treba za investicije izdelati DIIP, glede na sistemsko zakonodajo pa še IP. DIIP oziroma IP mora biti predložen v sprejem županu oziroma občinskemu svetu.

Občina ima sprejet tudi dokument postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, ki na kratko opredeljuje posamezne aktivnosti pri postopku uvrščanja programov in projektov v NRP, določa pa tudi področja, ki so za občino prioriteta, ter za vsako posamezno prioriteto področje opredeljuje merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v NRP.

Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP v občini, kot je opredeljen v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, je prikazan na sliki 5.

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



Vir: dokument postopek uvrščanja programov in projektov v NRP.

S slike 5 izhaja, da župan sprejme osnovna izhodišča – vizijo razvoja občine, ki opredeljuje obstoječe stanje občine in potrebe po njenem nadaljnjem razvoju. V postopku priprave proračuna občinska uprava pripravi plansko pismo za pripravo proračuna, ki ga pošlje neposrednim in posrednim proračunskim uporabnikom, ki na njegovi podlagi podajo svoje predloge. Po prejemu predlogov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov se opravi analiza prejetih predlogov in točkovanje na podlagi meril in kriterijev, ki so opredeljena v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP. Na podlagi opravljenega vrednotenja, občinska uprava pripravi predlog NRP za javno razpravo. Novi predlogi, ki jih je občina pridobila v času javne razprave, občinska uprava ovrednoti na podlagi meril in kriterijev, opredeljenih v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP.

Merila in kriteriji za uvrščanje programov in projektov v NRP po prioritetah, ki jih je občina opredelila v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, so podrobneje predstavljena v točki 2.2.2 tega poročila.

Pri pregledu dokumenta postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, smo ugotovili, da:

- je občina opredelila aktivnosti in naloge v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP, ni pa določila nosilcev posameznih aktivnosti ter njihovih nalog v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP;
- je občina predvidela sodelovanje neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov pri opredelitvi potrebe po investiciji oziroma investicijskem vzdrževanju ter način njihovega sodelovanja, ni pa predvidela sodelovanja drugih zainteresiranih deležnikov (na primer občanov, strokovne javnosti);
- 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 pa predvidela, da če se program ali projekt, ki še ni začel, izloči iz NRP, je za to potrebno soglasje občinskega sveta v obliki potrditve spremembe NRP na podlagi predhodnega mnenja odbora za finance;
- je občina določila področja delovanja, ki so za občino prioriteta, pri tem je 3 prioriteta področja opredelila kot prednostna (projekti, ki so že bili začeti v preteklih letih in se nadaljujejo, projekti, ki imajo predvideno sofinanciranje s strani države oziroma EU, in projekti, ki prejmejo državne pomoči); za vsako posamezno prioriteto področje je oblikovala merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v NRP ter jih točkovno ovrednotila, ni pa opredelila, na kakšen način bo izbirala med projekti za uvrstitev v NRP, ki bodo dosegli enako število točk.

Občina tudi v nobenem drugem dokumentu ni predvidela nosilcev posameznih aktivnosti ter njihovih nalog v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP, izdelave analize obstoječih programov oziroma projektov, vseh deležnikov, ki lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji oziroma investicijskem vzdrževanju, in načina njihovega sodelovanja pri uvrščanju programov in projektov v NRP ter opredelitve načina izbire med projekti za uvrstitev v NRP, ki bodo dosegli enako število točk.

Ocenjujemo, da bi občina v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP morala predvideti izdelavo analize obstoječih programov in projektov, ki naj bi vsebovala vsaj podatke o stanju programa oziroma projekta (časovna in finančna realizacija programa oziroma projekta), primerjavo s predvideno investicijsko dokumentacijo, morebitna odstopanja ter proračunski okvir, in bi s tem 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 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 sredstva, različna pa je tudi njihova vsebina, je še toliko bolj pomembno, da ima občina predpisana tudi merila za izbiro med projekti za uvrstitev v NRP, ki so dosegli enako število točk, ki izhajajo iz dolgoročne vizije razvoja občine. Le na podlagi predpisanih meril je mogoče med programi in projekti za uvrstitev v NRP, ki so dosegli enako število točk, 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 5. 10. 2020 sprejel Pravilnik o postopkih uvrščanja programov in projektov v Načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih), ki med drugim določa nosilce posameznih aktivnosti ter njihove naloge v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP, izdelavo analize obstoječih programov in projektov in njeno vsebino v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP ter način izbire med programi in projekti za uvrstitev v NRP, ki so dosegli enako število točk. Občina je v pravilniku o postopkih ter Navodilu neposrednim, posrednim in ostalim uporabnikom proračuna za pripravo Proračuna Občine Škocjan za leti 2021 in 2022, ki ga je župan sprejel 11. 9. 2020, opredelila tudi način vključevanja drugih deležnikov pri dajanju pobud za uvrstitev programov in projektov v NRP.

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 10. člena določal, da lahko župan spreminja vrednost posameznih programov ali projektov iz sprejetega NRP do 30 % vrednosti programa ali projekta. O spremembi vrednosti projektov župan 2-krat letno obvešča občinski svet. O spremembah vrednosti projektov, ki presegajo 30 % vrednosti projekta, odloča občinski svet. Novi projekti se v NRP uvrstijo na podlagi odločitve občinskega sveta (drugi odstavek 10. člena odloka o proračunu za leto 2017).

Občina je v odloku o proračunu za leto 2017 predvidela osebe, pooblašcene za odločanje o spremembah NRP v času izvrševanja proračuna v primeru, ko se spreminja vrednost programov oziroma projektov, ter v primeru uvrščanja novih programov oziroma projektov v že sprejeti NRP, v nobenem dokumentu pa ni predvidela postopka spreminjanja NRP 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).

Ukrep občine

Občina je 20. 10. 2020 pripravila predlog Odloka o proračunu Občine Škocjan za leti 2021 in 2022, ki predvideva osebe, pooblaščenice za odločanje o spremembah NRP v času izvrševanja proračuna v primeru, ko se spreminjajo vrednost, viri in dinamika financiranja, trajanje izvedbe programov oziroma projektov ter v primeru uvrščanja novih programov oziroma 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.

Občina je v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017, uvrstila 53 obstoječih projektov, od teh so bila pri 45 obstoječih projektih sredstva načrtovana v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih, pri 8 obstoječih projektih pa sredstva v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih niso bila načrtovana in se projekti tudi niso začeli izvajati. 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, uvrstila tudi projekte, pri katerih sredstva v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih niso bila načrtovana.

V NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna, je občina uvrstila tudi 19 obstoječih projektov, pri katerih so bila sredstva načrtovana v letu 2017 in v prihodnjih letih, vendar so bila načrtovana sredstva po letih neusklajena z načrtovanim obdobjem financiranja (začetek in konec financiranja).

Občina je v NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega proračuna za leto 2017, uvrstila vse obstoječe projekte v izvajanju, prav tako pa tudi projekte, pri katerih sredstva v letu 2017 in pozneje niso bila načrtovana. Občina v procesu priprave NRP 2017–2020, ki je sestavni del sprejetega 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 odločitev, katerega od projektov je smiselno ukiniti oziroma terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati v skladu z načrtom. Občina obstoječih projektov ni uskladila z dejanskim stanjem ter novim proračunskim okvirjem, kar se kaže tudi v tem, da so bili pri nekaterih projektih, uvrščenih v NRP 2017–2020, podatki o načrtovanih sredstvih po letih neusklajeni z načrtovanim obdobjem financiranja oziroma sredstva za določene projekte sploh niso bila načrtovana.

Ukrep občine

Občina je oktobra 2020 pripravila analizo obstoječih programov in projektov, iz katere je razvidno vrednost projekta, začetek in konec financiranja projekta, viri financiranja projekta, porabljeni sredstva pred letom 2020, predvidena poraba sredstev v letih od 2020 do 2023, časovno in finančno izvajanje projekta ter usklajenost projekta z investicijsko dokumentacijo ter navedba, ali se bo projekt ukinit ali terminsko podaljšal oziroma izvajal skladno z načrtom. Občina je 20. 10. 2020 pripravila predlog Načrta razvojnih programov 2021–2024, v katerem so za projekte, uvrščene v NRP, podatki o načrtovanih sredstvih po letih usklajeni z načrtovanim obdobjem financiranja.

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 nadaljnega razvoja občine. Iz navodila za pripravo proračuna, pripravljene investicijske dokumentacije projektov, uvrščenih 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, ki so veljali v letu 2017, in vizije razvoja občine (povezava s točko 2.1.1 tega poročila). Občina je tako pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 zasledovala cilje, kot na primer:

- osveščanje nosilcev kmetijskih dejavnosti, priprava turističnega produkta občine, oživljanje jedra Škocjana in kakovost življenja na podeželju, ki izhajajo iz strategije razvoja kmetijstva in podeželja;
- zagotavljanje ustreznih prostorov in drugih pogojev za izvajanje kulturne dejavnosti in izboljšanje dostopnosti do kulture, ki izhajajo iz lokalnega programa kulture;
- povezava vseh odpadnih voda občine na čistilno napravo in posodobitev vodovodnih sistemov v občini, ureditev športnega parka, modernizacija občinskih cest, ki izhajajo iz vizije razvoja občine.

Občina je pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 sledila osnutku Strategije razvoja Slovenije 2014–2020²², Večletnemu finančnemu okviru EU za obdobje 2014–2020²³ in Operativnemu programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020²⁴, saj je zasledovala cilje izboljšanja kakovosti življenja ter povečanja družbene povezanosti in socialne vključenosti vseh skupin prebivalstva, povečanja prometne varnosti, varovanja zavarovanih območij narave in podobno.

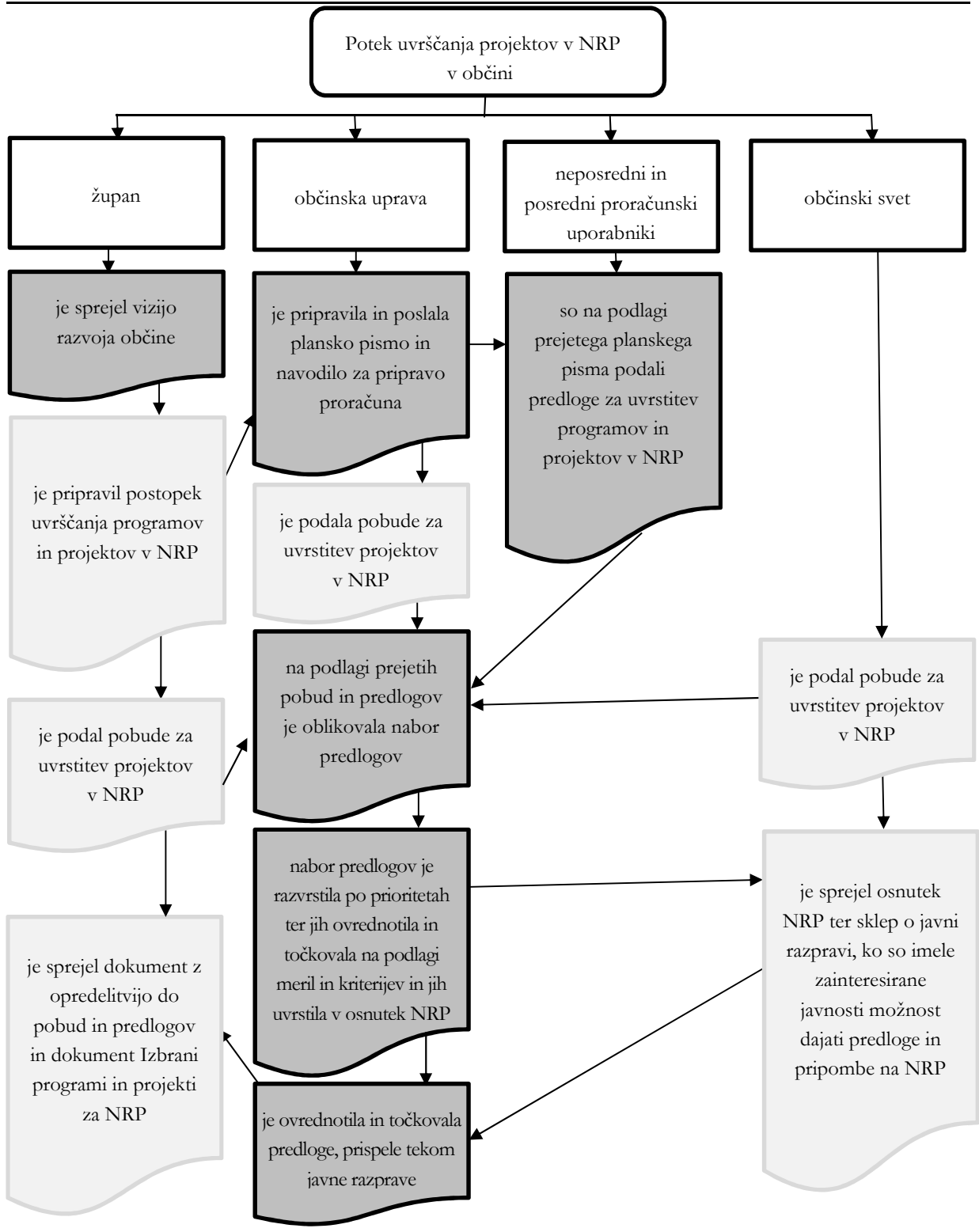
Občina ima postopek uvrščanja programov in projektov v NRP na kratko opisan v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP. Občina je pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020 pri vseh proračunskih dokumentih za leto 2017 poleg vseh opisanih aktivnosti za uvrščanje programov in projektov v NRP, ki izhajajo iz dokumenta postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, izvajala tudi druge aktivnosti, ki so prikazane na sliki 6.

²² Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je leta 2013 pripravilo osnutek Strategije razvoja Slovenije 2014–2020, vendar ta ni bila sprejeta.

²³ 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.

²⁴ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf], 3. 4. 2020.

Slika 6: Postopek uvrščanja projektov v NRP 2017–2020



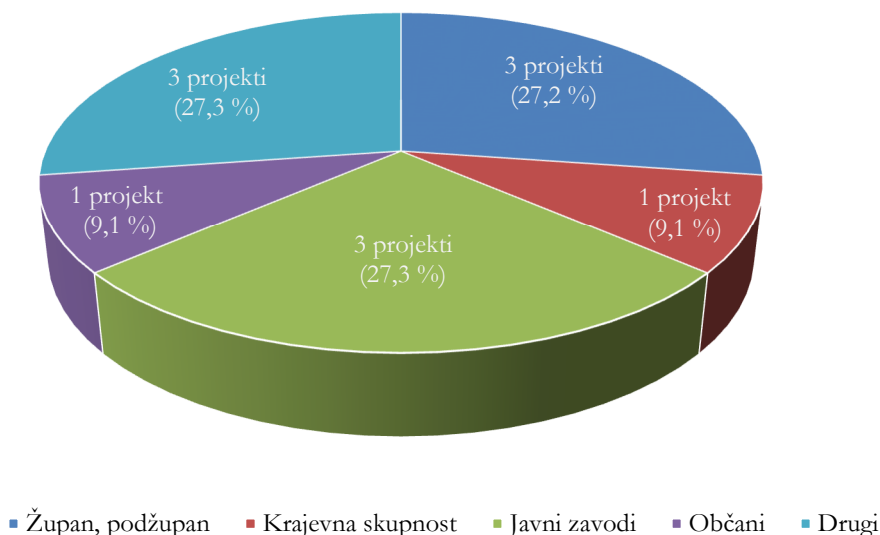
Legenda: – aktivnosti, opredeljene v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, – dodatno izvedene aktivnosti.

Vir: podatki občine.

Občinska uprava je pripravila plansko pismo za pripravo proračuna za leto 2017 in navodilo za pripravo proračuna, ki ju je poslala vsem neposrednim in posrednim proračunskim uporabnikom. V planskem pismu in v navodilu za pripravo proračuna je občina neposrednim in posrednim proračunskim uporabnikom glede investicij določila, da imajo prednost že začete in še nedokončane investicije iz preteklih let ter investicije, ki se bodo sofinancirale s sredstvi države oziroma EU. Predloge za uvrščanje projektov v NRP 2017–2020 so poleg občine (občinska uprava, župan, podžupan in občinski svetniki) predlagali tudi neposredni in posredni proračunski uporabniki. Zainteresirane javnosti pa so imele možnost dajati nove predloge in pripombe na osnutek proračuna za leto 2017, katerega sestavni del je tudi NRP, v času 30-dnevne javne razprave.

Na sliki 7 je prikazana struktura predlogov za uvrstitev projektov, vključenih v preveritev, v NRP 2017–2020.

Slika 7: Deležniki, ki so sodelovali v postopku uvrščanja projektov, vključenih v preveritev, v NRP 2017–2020



Vir: podatki občine.

S slike 7 izhaja, da so 3 predloge oziroma 27,3 % za uvrstitev projektov v NRP 2017–2020 podali župan oziroma podžupan, javni zavodi ter drugi deležniki (gospodarska družba, društvo in politična stranka), prav tako sta enako število predlogov, in sicer 1 projekt oziroma 9,1 %, podala krajevna skupnost in občan.

Čeprav predpisi za leto 2017 niso določali neposrednega vključevanja javnosti oziroma občanov v proces priprave proračuna oziroma v postopek uvrščanja programov oziroma projektov v NRP²⁵, pa ugotavljamo, da je občina občanom oziroma javnostim omogočila nekaj načinov aktivnega vključevanja

²⁵ 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.

v postopek uvrščanja programov in projektov v NRP 2017–2020. Neizbrane predloge za uvrstitev projektov v NRP 2017–2020 so predlagali občinska uprava, občinski svetniki ter javna podjetja, pri izbranih projektih pa so predloge za uvrstitev v NRP 2017–2020 predlagali župan, podžupan, krajevne in vaške skupnosti, javni zavodi ter javnosti oziroma občani prek predstavnikov svetov krajevnih in vaških skupnosti. Javnosti so imele možnost tudi v času 30-dnevne javne razprave predloga občinskega proračuna dati pripombe in nove predloge ter usmeritve na osnutek proračuna za leto 2017 in s tem tudi na osnutek projektov za uvrstitev v NRP 2017–2020. Ocenjujemo, da večja prisotnost 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 prebivalcem, 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.

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 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.

Postopek uvrščanja projektov v NRP 2017–2020 je nadalje potekal tako, da je občinska uprava na podlagi prejetih pobud in predlogov oblikovala nabor projektov. Nabor prejetih projektov je nato razvrstila po prioritetah, ki sledijo viziji razvoja občine, ter jih ovrednotila in točkovala na podlagi meril in kriterijev, ki so opredeljeni v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP in jih prikazujemo v tabeli 4.

Tabela 4: Prioritete ter merila in kriteriji, ki jih je občina uporabila pri uvrščanju projektov v NRP 2017–2020

Prioritete	Merila in kriteriji
Projekti, ki so že bili začeti v preteklih letih in se nadaljujejo	<ul style="list-style-type: none"> projekt še ni začel projekt je v fazi načrtovanja projekt se izvaja
Projekti, ki so povezani z vodooskrbo	<ul style="list-style-type: none"> reševanje problematike pod 20 ljudi reševanje problematike do vključno 20 ljudi reševanje problematike do vključno 50 ljudi reševanje problematike nad 50 ljudi reševanje problematike večjega dela občine
Projekti, ki imajo predvideno sofinanciranje s strani države oziroma EU	<ul style="list-style-type: none"> se predvideva za prijavo na javni razpis že prijavljen na javni razpis, ampak še ni rezultata ima odobrena nepovratna sredstva

Prioritete	Merila in kriteriji
Projekti, ki imajo neposreden vpliv na zagon gospodarske rasti in dvig zaposlenosti	<ul style="list-style-type: none"> • generira do 5 novih zaposlitev v roku 5 let od zaključka • generira do 10 novih zaposlitev v roku 5 let od zaključka • generira do 20 novih zaposlitev v roku 5 let od zaključka • generira nad 20 novih zaposlitev v roku 5 let od zaključka
Projekti, ki pomenijo trajnejše razvojne premike	<ul style="list-style-type: none"> • ne zagotavlja spremembe v razvoju občine • zagotavlja delno spremembo v razvoju občine • zagotavlja trajno spremembo v razvoju občine
Projekti, ki so neposredno povezani s kakovostjo življenja (zdravstvo, šolstvo, predšolska vzgoja, kultura, šport in drugo)	<ul style="list-style-type: none"> • ne zagotavlja izvajanja dejavnosti • zagotavlja izvajanje obstoječega obsega dejavnosti • zagotavljanje dodatnega obsega dejavnosti
Projekti, ki so neposredno povezani s kakovostjo življenja (področje odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, odpadki)	<ul style="list-style-type: none"> • reševanje problematike pod 20 ljudi • reševanje problematike do vključno 20 ljudi • reševanje problematike do vključno 50 ljudi • reševanje problematike nad 50 ljudi • reševanje problematike večjega dela občine
Projekti, ki so neposredno povezani s kakovostjo življenja (cestno gospodarstvo)	<ul style="list-style-type: none"> • reševanje problematike pod 10 ljudi • reševanje problematike do vključno 10 ljudi • reševanje problematike do vključno 20 ljudi • reševanje problematike nad 30 ljudi • reševanje problematike večjega dela občine
Državne pomoči	<ul style="list-style-type: none"> • ne predstavlja državne pomoči • zagotavlja izvajanje obstoječega obsega razpisov • zagotavlja izvajanje dodatnega obsega razpisov

Vir: dokument postopek uvrščanja programov in projektov v NRP.

Iz tabele 4 izhaja, da si je občina za uvrščanje projektov v NRP 2017–2020 določila 9 prioritetenih področij, ki sledijo viziji razvoja občine in drugim strateškim dokumentom občine, za vsako od prioritetenih področij pa je, glede na posamezno prioriteto, oblikovala od 3 do 5 meril in kriterijev, ki so točkovno ovrednoteni²⁶. Občina je prioritete ter merila in kriterije, prikazane v tabeli 4, uporabila tudi pri razvrščanju in točkovanju pobud in predlogov, ki jih je prejela v času javne razprave. Po poteku javne razprave in ovrednotenju ter točkovanju vseh prejetih pobud in novih predlogov je župan izdal dokumenta Opredelitev do pobud k osnutku proračuna za leto 2017 in Izbrani programi in projekti za NRP. Iz dokumenta Izbrani programi in projekti za NRP je razvidno, v katero prioritetenno področje so bili

²⁶ Točkovno vrednotenje je razvidno iz dokumenta postopek uvrščanja programov in projektov v NRP.

razvrščeni posamezni projekti, ki so se uvrstili v NRP 2017–2020, ter koliko točk so dosegli, glede na oblikovana merila in kriterije posameznega prioritetnega področja. Iz dokumenta Izbrani programi in projekti za NRP je prav tako razvidno, da je bilo v NRP 2017–2020 uvrščeno nekaj projektov iz različnih prioriternih področij, ki so dosegli enako število točk, kar v primeru zadostnega obsega proračunskih sredstev ne predstavlja težave, saj je občina v NRP 2017–2020 uvrstila vse takšne projekte. V primeru omejenih proračunskih sredstev in večjega števila projektov z enakim številom doseženih točk, glede na oblikovana merila in kriterije, pa bi morala občina opredeliti, na kakšen način bo izbrala med projekti, ki so dosegli enako število točk.

Občina ne v navodilu za pripravo proračuna ne v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP ne v katerem drugem dokumentu ni določila odgovornih oseb za izvedbo aktivnosti pri uvrščanju programov in projektov v NRP 2017–2020 ter njihovih nalog. Občina je v dokumentu postopek uvrščanja programov in projektov v NRP na kratko opisala postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, iz katerega izhaja, da posamezne aktivnosti v tem postopku izvaja občinska uprava, ni pa jasneje in podrobneje opredelila (z navedbo delovnega mesta), katere osebe so pristojne za izvedbo posameznih aktivnosti in določitev njihovih nalog. Občina je šele po sprejemu proračuna za leto 2017 določila skrbnike posameznih proračunskih postavk in skrbnike posameznih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, ni pa določila njihovih nalog. Ocenjujemo, da bi morala občina že v fazi uvrščanja projektov v NRP 2017–2020 določiti osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti in nalog v postopku uvrščanja v NRP, saj bi s tem zagotovila, da bi se natančno določilo, kdo je odgovoren za preverjanje, ali posamezni projekt izpolnjuje pogoje za uvrstitev v NRP, za izdelavo investicijske dokumentacije, za pripravo poročil o izvajanju projekta in podobno.

Namen in cilji posameznega projekta izhajajo tudi iz obrazložitvev NRP 2017–2020 ter iz obrazložitvev posebnega dela 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. Iz tabele 5 je razvidno, da je občina za posamezni projekt, pri katerem je občinska uprava poskrbela za izdelavo investicijske dokumentacije, v DIIP oziroma enostavnem DIIP med drugim utemeljila izbiro projekta, uvrščenega v NRP 2017–2020, iz katere izhaja, kako projekt sledi dolgoročni viziji razvoja občine ter kateri so razlogi za investicijsko namero.

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 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.

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 5 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 ustreznost²⁷ investicijske dokumentacije, kot jo določa uredba o enotni metodologiji, ter ali je investicijsko dokumentacijo potrdil župan oziroma občinski svet.

²⁷ DIIP oziroma enostavni DIIP smo opredelili kot ustrezen, če je občina glede na vrednost projekta izdelala oziroma pridobila DIIP oziroma enostavni DIIP z vsebino, ki jo določa uredba o enotni metodologiji.

Tabela 5: 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	
Mrliška vežica Bučka	7.740 ²⁾	☒	/	/	☒
S kolesom ob Savi in Krki	0 ²⁾	☒	/	/	☒
Modernizacija lokalne ceste Štrih–Dule	110.000	☑	/	/	☑
Izgradnja večnamenskega doma v Škocjanu	25.000	☑	/	/	☑
Dozidava in nadzidava vrtca v Škocjanu	395.334	☑	/	/	☑
RČN in kanalizacija Bučka	40.500 ²⁾	☒	/	/	☒
Polnilna postaja za električna vozila	19.400 ²⁾	☒	/	/	☒
Most čez Dolski potok	103.200	☑	/	/	☑
Ureditev območja ob Radulji	135.500	☑	/	/	☑
Cesta Hrastulje	217.600 ²⁾	☒	/	/	☒
Investicijsko vzdrževanje v vrtcih	436.327 ²⁾	☒	/	/	☒

Legenda: ☑ – ustrežna,

☒ – neustrezna,

○ – delno ustrežna,

/ – 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⁾ Vrednost projekta iz sprejetega proračuna oziroma rebalansov proračuna, saj investicijska dokumentacija ni bila izdelana.

Vir: podatki občine.

Občina je za 5 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 1 projekt 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 4 projekte z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 EUR pa DIIP, ki vsebuje vse predpisane podatke v skladu z uredbi o enotni metodologiji. V skladu z uredbi o enotni metodologiji pripravo DIIP zagotovi investitor in ga potrdi s pisnim sklepom, ki je obvezna priloga DIIP. Za vseh 5 projektov je izdelan DIIP oziroma enostavni DIIP s pisnim sklepom potrdil župan.

Občina za 6 projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, pred njihovo uvrstitvijo v NRP ni izdelala investicijske dokumentacije, ki bi služila kot podlaga za uvrstitev projekta v NRP, in sicer za 3 projekte ni

izdelala oziroma pridobila enostavnega DIIP, za 2 projekta pa DIIP. Za projekt S kolesom ob Savi in Krki, ki ga je občina sicer uvrstila v NRP 2017–2020, pa se glede investicijske dokumentacije, ki bi jo občina za projekt morala pripraviti, ne moremo opredeliti, saj sredstva v NRP 2017–2020 v letu 2017 oziroma kasneje niso načrtovana (načrtovana vrednost projekta znaša 0 EUR).

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 6 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 6: 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
Mrliška vežica Bučka	da	/	/
S kolesom ob Savi in Krki	ne ¹⁾	/	/
Modernizacija lokalne ceste Štrih–Dule	da	☒	☒
Izgradnja večnamenskega doma v Škocjanu	da	☑	☑
Dozidava in nadzidava vrteca v Škocjanu	da	☒	☑
RČN in kanalizacija Bučka	da	/	/
Polnilna postaja za električna vozila	da	/	/
Most čez Dolski potok	da	☑	☑
Ureditev območja ob Radulji	da	☑	☑
Cesta Hrastulje	da	/	/
Investicijsko vzdrževanje v vrtcih	da	/	/

Legenda: ☑ – usklajeno z investicijsko dokumentacijo,
 ☒ – neusklajeno z investicijsko dokumentacijo,
 / – za projekte ni mogoče preveriti, ali je vrednost in trajanje projektov usklajena z investicijsko dokumentacijo, saj ni izdelana.

Opomba: ¹⁾ Za projekt je prikazan začetek financiranja v letu 2014 in konec financiranja v letu 2015, niso pa prikazana sredstva po posameznih letih za obdobje od leta 2017 do leta 2020.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 6 izhaja, da je občina za 10 projektov v NRP 2017–2020 prikazala načrtovane izdatke za posamezne projekte po letih in virih financiranja. Občina je imela v NRP 2017–2020 uvrščen projekt S kolesom ob Savi in Krki z ocenjeno vrednostjo 0 EUR (povezava s točko 2.2.3 tega poročila).

Ugotovili smo, da podatki o vrednosti pri 1 projektu in podatki o vrednosti kot tudi trajanju izvedbe pri 1 projektu v NRP 2017–2020 niso usklajeni s podatki iz DIIP, kar prikazujemo v tabeli 7.

Tabela 7: Podatki o vrednosti in trajanju izvedbe projektov ob uvrstitvi projektov v NRP 2017–2020 in DIIP

Projekt	DIIP		NRP	
	Vrednost v EUR	Trajanje	Vrednost v EUR	Trajanje
Modernizacija lokalne ceste Štrih–Dule	110.000	2016	388.109	2009–2018
Dozidava in nadzidava vrtca v Škocjanu	395.334	2016–2017	411.340	2016–2017

Vir: podatki občine.

Iz tabele 7 je razvidno, da je bila za projekt Dozidava in nadzidava vrtca v Škocjanu ocenjena vrednost projekta iz DIIP nižja od vrednosti v NRP 2017–2020, za projekt Modernizacija lokalne ceste Štrih–Dule pa je bila vrednost projekta v NRP 2017–2020 višja od ocenjene vrednosti v DIIP, prav tako je bil v NRP 2017–2020 določen daljši čas izvedbe projekta, kot izhaja iz DIIP.

Pojasnilo občine

Za projekta Modernizacija lokalne ceste Štrih–Dule in Dozidava in nadzidava vrtca v Škocjanu je prišlo do odstopanj, saj je občina oba projekta izvajala po odsekih oziroma fazah in je investicijsko dokumentacijo izdelala zgolj za posamezno fazo oziroma odsek.

DIIP mora med drugim vsebovati najmanj opredelitev vrste investicije, oceno investicijskih stroškov (za vse faze, če je predvidena delitev projekta) po stalnih cenah in tekočih cenah, prikazano posebej za upravičene in ostale stroške, in navedbo osnov za oceno vrednosti (najmanj na podlagi analize vrednosti že izvedenih investicij oziroma drugih verodostojnih izhodišč), zato bi občina morala pridobiti oziroma izdelati DIIP za celoten projekt in ne zgolj za posamezno fazo oziroma odsek.

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 APPrA²⁸ 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 in rebalansov proračuna za leto 2017, s posebnim delom proračuna in z rebalansi proračuna za leto 2017. Iz izpisa primerjave NRP s posebnim delom proračuna je

²⁸ 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.

ločeno za vsak projekt razvidna povezava med proračunskimi postavkami (navedena so tudi področja proračunske porabe, glavni program in podprogram) v posebnem delu proračuna in rebalansih proračuna za leto 2017, na katerih so načrtovana sredstva za posamezni projekt, in med projektom, ki ga je občina uvrstila v NRP 2017–2020, ki je sestavni del proračuna in rebalansov proračuna za leto 2017. Občina je izpis primerjave NRP s posebnim delom proračuna pripravila pri sprejetem proračunu in rebalansih proračuna za leto 2017 in je bil namenjen 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 in z 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.

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);

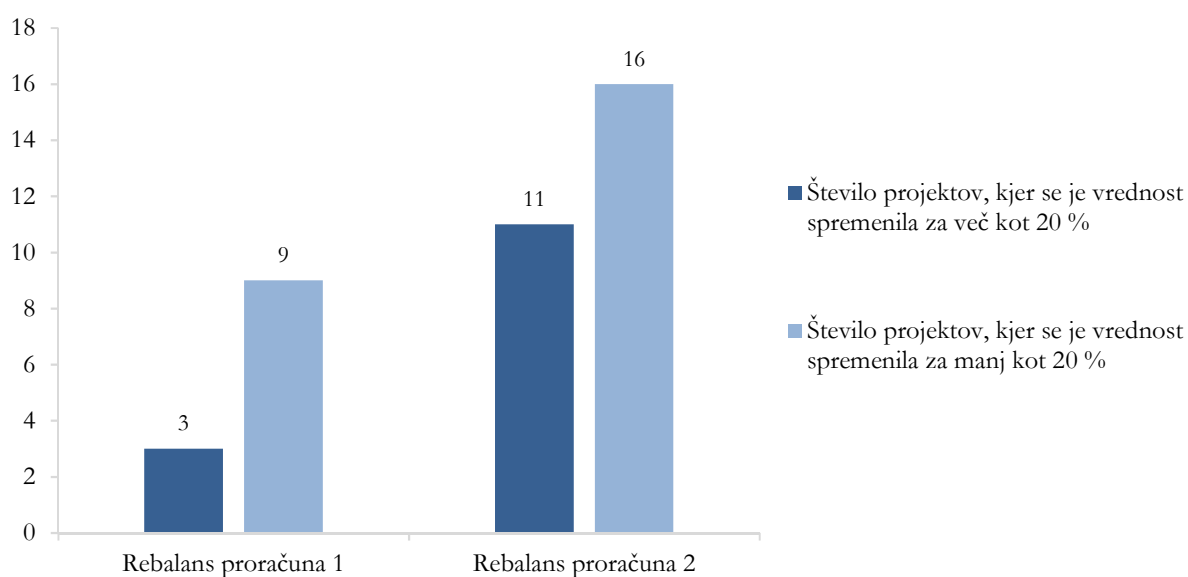
- primerjavo dejanske vrednosti investicije (pregled sklenjenih pogodb in njenih prilog) ter porabe finančnih sredstev s predvideno v IP;
- ugotovitve primerjav dejanskih oziroma spremenjenih predvidenih rezultatov v obliki fizičnih in finančnih kazalnikov s tistimi iz IP oziroma študije izvedbe;
- opis 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).

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

Slika 8: Število projektov, glede na spremembo njihove vrednosti za več oziroma manj kot 20 %



Vir: podatki občine.

S slike 8 izhaja, da je bilo več sprememb vrednosti projektov prikazanih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 2, in sicer pri 27 projektih oziroma 49 % vseh obstoječih projektov, uvrščenih v rebalans proračuna 2, manj sprememb vrednosti projektov pa je bilo prikazanih v NRP 2017–2020, ki je sestavni del rebalansa proračuna 1, in sicer pri 12 projektih oziroma 22 % vseh obstoječih projektov, uvrščenih v rebalans proračuna 1.

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

Tabela 8: Projekti po vrsti spremembe ter pripravi poročila o izvajanju, spremembi investicijske dokumentacije in prikazu te spremembe v NRP

Projekt	Vrsta spremembe	Poročilo o izvajanju	Sprememba investicijske dokumentacije	Sprememba, prikazana v NRP ¹⁾
Cesta Hrastulje		☒	☒	☑
Investicijsko vzdrževanje v vrtcih	vrednost (za manj kot 20 %)	☒	☒	☑
RČN in kanalizacija Bučka		☒	☒	☑
Mrliška vežica Bučka		☒	☒	☑
Izgradnja večnamenskega doma v Škocjanu	vrednost (za več kot 20 %)	☒	☒	☑
Dozidava in nadzidava vrtca v Škocjanu	vrednost (za manj oziroma več kot 20 % ²⁾)	☒	☒	☑

Legenda: ☑ – da,
☒ – ne,
○ – delno.

Opombi: ¹⁾ Spremembo je potrdil občinski svet.

²⁾ Sprememba vrednosti za manj kot 20 % v rebalansu proračuna 1 in več kot 20 % v rebalansu proračuna 2.

Vir: podatki občine.

Pri 6 pregledanih projektih, ki so se v letu 2017 spreminjali, je prišlo do naslednjih sprememb:

- v vseh primerih se je spremenila vrednost projekta (pri 3 projektih za manj kot 20 %, pri 2 projektih za več kot 20 % in pri 1 projektu za manj kot 20 % v rebalansu proračuna 1 in za več kot 20 % v rebalansu proračuna 2);
- občina v nobenem primeru pred spremembo NRP 2017–2020 ni izdelala poročila o izvajanju;

- občina v nobenem primeru pred spremembo NRP 2017–2020 ni izdelala spremembe investicijske dokumentacije, saj gre za manjše spremembe vrednosti, za katere ni treba pripraviti spremembe investicijske dokumentacije, in sicer:
 - v 3 primerih za manj kot 20 %;
 - v 2 primerih za več kot 20 %, vendar je bila vrednost projekta nižja od 100.000 EUR;
 - v 1 primeru za manj oziroma več kot 20 %, kjer je bila vrednost projekta višja od 100.000 EUR, vendar nižja od 500.000 EUR;
- v vseh primerih je občina spremembo vrednosti projekta prikazala 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). Ocenjujemo, da bi občina tudi v primerih sprememb projektov, ko je za njegovo uvrstitev dovolj DIIP, lahko pripravila spremembo DIIP, kar bi bilo z vidika učinkovitega spremljanja projektov, uvrščenih v NRP, smiselno, saj bi predstavljala primerno podlago za usklajevanje podatkov v NRP. Uredba o enotni metodologiji med drugim določa, da mora občina v fazi izvedbe projekta izdelati poročilo o izvajanju 1-krat letno in 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. Občina ni izdelala poročil o izvajanju v letu 2017. Glede na veliko število sprememb projektov (povezava s sliko 8) ocenjujemo, da bi občina, z vidika spremljanja izvajanja projektov in usklajevanja NRP s temi spremembami, morala poročati o izvajanju projektov ob vsaki večji spremembi projektov. Občina bi s poročanjem o izvajanju projektov zagotovila sprotno spremljanje izvajanje projektov, kar bi ji omogočilo večjo preglednost nad izvajanjem vseh projektov, uvrščenih v NRP, poročila o izvajanju, ki bi vključevala ustrezne podatke o projektu, pa bi bila strokovna podlaga za odločitve o morebitni pripravi sprememb investicijske dokumentacije in s tem tudi usklajevanje podatkov v NRP.

Ukrepi občine

Občina je kot prilogo pravilnika o postopkih pripravila obrazec poročila o izvajanju investicijskega projekta, ki ga bo uporabljala pri letnem poročanju o izvajanju programa oziroma projekta.

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 proračuna²⁹), ki se vključi v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika, in sicer obrazložitev projektov

²⁹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10.

po nosilnih podprogramih (Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna³⁰). 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; prikazala je tabelarni prikaz vseh projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, po proračunskih postavkah v okviru glavnega programa in podprograma, 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, izvedene aktivnosti in realizacijo posameznih projektov v letu 2017 z vidika doseganja zastavljenih ciljev;
- iz Poročil o delu župana in občinske uprave Občine Škocjan³¹, ki vsebujejo predstavitev nekaterih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, njihovo stanje, rezultate ter učinke;
- 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;
- iz Poročila o izvršitvi proračuna Občine Škocjan za leto 2017 v obdobju januar–junij, v katerem je občina poročala o realiziranih sredstvih nekaterih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020;
- prek medijev, in sicer občinskega časopisa Naši koraki, lokalnega časopisa Dolenjski list ter regionalne televizije Vaš kanal, kjer so predstavniki občine predstavili izvajanje nekaterih za občino pomembnejših projektov.

Obrazložitev 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 oziroma več kot 20 %, o projektih, ki jih je občina na novo uvrstila v NRP 2017–2020, ter o projektih, pri katerih so se spremenili dinamika oziroma viri financiranja). Tudi obrazložitev v Poročilu o izvršitvi proračuna Občine Škocjan za leto 2017 v obdobju januar–junij so bile pomanjkljive, saj niso vsebovale opisa stanja, izvedenih aktivnosti in realiziranih sredstev vseh projektov, ampak samo podatke o realiziranih sredstvih nekaterih projektov, uvrščenih v NRP 2017–2020, prav tako tudi 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 obveščeniosti javnosti pomembno, da so

³⁰ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/DP-SSFLS/Prirocniki/prirocnik-zr-obcine-09.pdf>], 8. 4. 2020.

³¹ Poročilo o delu župana in občinske uprave Občine Škocjan z dne 13. 3. 2017, Poročilo o delu župana in občinske uprave Občine Škocjan z dne 17. 6. 2017 in Poročilo o delu župana in občinske uprave Občine Škocjan z dne 6. 10. 2017.

tudi vsi proračunski dokumenti občine pravočasno objavljeni, enostavno in trajno dostopni ter predstavljeni na jasen in razumljiv način.

Občani imajo prek spletne strani občine dostop do 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 porabljen 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 na organiziranih srečanjih v krajevnih in vaških skupnostih, kjer so občani lahko podajali svoja mnenja in pripombe, 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.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja *Občine Škocjan* 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 Škocjan 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 so v letu 2017 v občini veljali 3 strateški dokumenti, ki jih je pripravila skupaj z drugimi zainteresiranimi deležniki in ki jih je obravnaval in potrdil občinski svet ter vsebujejo analizo stanja razvitosti občine na posameznih področjih ter cilje in usmeritve, ki jih želi občina na posameznem področju doseči oziroma jim slediti. Občina je za potrebe priprave proračuna občine za leti 2017 in 2018 sprejela Vizijo razvoja Občine Škocjan, ki vsebuje analizo obstoječega stanja razvitosti področja, cilje in kazalnike področja, na posameznih področjih pa tudi ciljne projekte za obdobje 2017–2018. Vizija razvoja Občine Škocjan z opredelitvijo ciljev predstavlja zgolj kratkoročni dokument, ki ga je župan skupaj z občinsko upravo pripravil pred sprejemom proračuna občine za leti 2017 in 2018, strateški dokumenti pa so bili pripravljene samo za nekatera področja delovanja občine, zato občini niso omogočali celovitega pregleda nad obstoječim stanjem občine.

Občina ima formalno določen postopek uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov v dokumentu *Uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov*, ki določa aktivnosti in naloge, sodelovanje ter način sodelovanja neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov pri uvrščanju programov in projektov v načrt razvojnih programov, področja delovanja, ki so za občino prioriteta, ter za vsako prioriteto področje merila in kriterije, ki jih je tudi ovrednotila. 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, ni določila nosilcev posameznih nalog in aktivnosti v postopku uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov ter ni predvidela sodelovanja drugih zainteresiranih deležnikov ter ni opredelila načina izbire med projekti za uvrstitev v načrt razvojnih programov, ki bodo dosegli enako število točk.

Občina je v Odloku o proračunu Občine Škocjan 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 uvrščanja novih projektov v načrt razvojnih programov, v nobenem dokumentu pa ni določila postopka spreminjanja načrta razvojnih programov v času izvrševanja proračuna 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 za leto 2017, uvrstila vse obstoječe projekte v izvajanju, prav tako pa tudi projekte, 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 za leto 2017, ni pripravila analize obstoječih projektov ali drugega dokumenta, 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.

Občina je pri uvrščanju projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 izhajala iz sprejetih strateških dokumentov in vizije razvoja 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 je imela na kratko opredeljen postopek uvrščanja programov in projektov v dokumentu Uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov. Predloge za uvrščanje projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020 so poleg občine predlagali tudi neposredni in posredni proračunski uporabniki ter zainteresirane javnosti prek krajevnih in vaških skupnosti. Zainteresirane javnosti so imele možnost podajati predloge tudi v času 30-dnevne javne razprave ob pripravi proračuna. Občina je v dokumentu Uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov določila 9 prioritetenih področij, ki sledijo viziji razvoja občine in drugim strateškim dokumentom občine, za vsako od prioritetenih področij pa je glede na posamezno prioriteto oblikovala od 3 do 5 meril in kriterijev, ki so točkovno ovrednoteni. Prioritete ter merila in kriterije je občina upoštevala pri uvrščanju projektov v načrt razvojnih programov 2017–2020. Občina v nobenem dokumentu ni opredelila načina izbire med projekti za uvrstitev v načrt razvojnih programov, ki so dosegli enako število točk. Občina v postopku uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov ni opredelila odgovornih oseb za izvedbo posameznih aktivnosti pri uvrščanju programov in projektov v načrt razvojnih programov. Občina je v obrazložitvah posebnega dela proračuna za leto 2017 ter v investicijski dokumentaciji utemeljila izbiro posameznega projekta, ki ga je uvrstila v načrt razvojnih programov 2017–2020 tako, da je navedla, kako projekt sledi dolgoročni viziji razvoja občine ter kateri so razlogi za investicijsko namero.

Občina je za 5 projektov, pred uvrstitvijo v načrt razvojnih programov 2017–2020, izdelala ustrezno investicijsko dokumentacijo, ki jo je s pisnim sklepom potrdil župan, za 6 projektov ni izdelala investicijske dokumentacije, za 1 projekt pa se ne moremo opredeliti, kakšno vrsto investicijske dokumentacije bi občina za projekt morala pripraviti, saj sredstva v načrtu razvojnih programov 2017–2020 v letu 2017 oziroma v prihodnjih letih niso bila načrtovana (načrtovana vrednost projekta znaša 0 EUR).

Občina je za 10 projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, prikazala načrtovane izdatke posameznega projekta po letih in virih financiranja, za 1 projekt pa, kljub temu da je projekt uvrstila v načrt razvojnih programov 2017–2020, zanj ni načrtovala sredstev. Občina za 1 projekt pri določitvi načrtovane vrednosti v načrtu razvojnih programov 2017–2020 ni upoštevala ocenjene vrednosti iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta, za 1 projekt pa vrednost projekta in čas trajanja izvedbe projekta v načrtu razvojnih programov 2017–2020 nista bila skladna s podatki o ocenjeni vrednosti in 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 izhaja primerjava s posebnim delom proračuna in z rebalansi 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 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 rebalansov proračuna za leto 2017. Občina v nobenem primeru pred spremembo načrta razvojnih programov 2017–2020 ni pripravila spremembe investicijske dokumentacije, saj so bile te spremembe manjše in zanje spremembe investicijske dokumentacije ni bilo treba pripraviti. Občina pred spremembo načrta razvojnih programov 2017–2020 ni pripravila poročil o izvajanju investicijskega projekta, ki bi vključevala ustrezne podatke o projektu in bi bila strokovna podlaga za odločitev o morebitni pripravi spremembe investicijske dokumentacije in s tem tudi usklajevanje podatkov v načrtu razvojnih programov.

Občinski svet in javnosti so se lahko s potekom posameznih projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, seznanili iz obrazložitve proračunskih dokumentov za leto 2017, iz poročil o delu župana in občinske uprave ter prek medijev. Obrazložitve Zaključnega računa proračuna Občine Škocjan za leto 2017 niso vsebovale podatkov o projektih, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, ki so se spreminjali v času izvrševanja proračuna, tudi obrazložitve v Poročilu o izvršitvi proračuna Občine Škocjan za leto 2017 v obdobju januar–junij so bile pomanjkljive, saj niso vsebovale opisa stanja, izvedenih aktivnosti in realiziranih sredstev vseh projektov, ampak samo podatke o realiziranih sredstvih nekaterih projektov, uvrščenih v načrt razvojnih programov 2017–2020, ter tudi podatke o projektih, ki so se spreminjali v času izvrševanja proračuna v prvi polovici leta.

Občina je 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 Škocjan 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;
- pred vsako spremembo projekta v načrtu razvojnih programov ustrezno utemelji in določi, ali je treba pripraviti tudi spremembo investicijske dokumentacije;
- večjo pozornost nameni usklajenosti podatkov v načrtu razvojnih programov s podatki iz 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 Škocjan, 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.	Mrliška vežica Bučka	sprejetega proračuna	7.740	1. 1. 2015	31. 12. 2015
2.	S kolesom ob Savi in Krki	sprejetega proračuna	0	1. 1. 2014	31. 12. 2015
3.	Modernizacija lokalne ceste Štrih–Dule	sprejetega proračuna	388.109	1. 1. 2009	31. 12. 2018
4.	Izgradnja večnamenskega doma v Škocjanu	sprejetega proračuna	25.000	1. 1. 2014	31. 12. 2016
5.	Dozidava in nadzidava vrtca v Škocjanu	sprejetega proračuna	411.340	14. 6. 2016	28. 2. 2017
6.	RČN in kanalizacija Bučka	sprejetega proračuna	40.500	1. 1. 2017	31. 12. 2018
7.	Polnilna postaja za električna vozila	rebalansa proračuna 2	19.400	2. 10. 2017	31. 12. 2018
8.	Most čez Dolski potok	sprejetega proračuna	103.200	2. 1. 2017	31. 12. 2020
9.	Ureditev območja ob Radulji	sprejetega proračuna	135.500	1. 1. 2017	31. 12. 2018
10.	Cesta Hrastulje	sprejetega proračuna	217.600	1. 1. 2017	31. 12. 2018
11.	Investicijsko vzdrževanje v vrtcih	sprejetega proračuna	436.327	3. 1. 2009	31. 12. 2018

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

*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