



## **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  
Pravilnost poslovanja Občine Duplek  
v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna  
in zaključnega računa proračuna za leto 2016**

Številka: 324-4/2017/29

Ljubljana, 14. decembra 2018

## Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Duplek v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Duplek v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Duplek v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, izreklo *mnenje s pridržkom*, ker občina ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, obrazložitve finančnega načrta v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin;
- pri pripravi načrta razvojnih programov občina ni upoštevala meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, saj teh meril in načina njihove uporabe nima predpisanih; tri projekte je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi glede na vrednost projekta pridobila dokument identifikacije investicijskega projekta z ustrežno vsebino, en projekt pa je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala ustrežno investicijsko dokumentacijo;
- župan je predlog proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; ni pripravila poročila o doseženih ciljih in rezultatih kot sestavnega dela poslovnega poročila v okviru letnega poročila;
- pojasnila k izkazom ne vsebujejo računovodskih informacij.

Občina Duplek je med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo razkritih nepravilnosti, zato računsko sodišče ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, ji je pa podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.



# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE .....	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju .....	9
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih.....	11
1.2.3 Podatki iz proračunskih dokumentov .....	11
1.2.4 Odgovorna oseba .....	16
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	16
1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna .....	16
1.3.1.1 Proračun.....	16
1.3.1.2 Zaključni račun proračuna.....	18
1.3.2 Akti občine, ki urejajo pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna.....	19
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	20
<b>2. UGOTOVITVE</b>	<b>21</b>
2.1 ZAČASNO FINANCIRANJE .....	21
2.2 PRIPRAVA PRORAČUNA .....	22
2.2.1 Odlok o proračunu.....	24
2.2.2 Sestava proračuna .....	28
2.2.2.1 Splošni del proračuna.....	29
2.2.2.2 Posebni del proračuna.....	29
2.2.2.3 Načrt razvojnih programov.....	34
2.2.3 Postopek priprave proračuna.....	35
2.2.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu .....	35
2.2.3.2 Predložitev predloga proračuna občinskemu svetu in dokumenti za obravnavo na občinskem svetu .....	42
2.2.4 Postopek sprejema proračuna.....	43
2.2.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu.....	43
2.2.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu .....	44
2.2.4.3 Objava proračuna .....	45
2.2.5 Postopek priprave rebalansa proračuna .....	46

2.2.6	Poročanje o izvrševanju proračuna.....	48
2.3	PRIPRAVA ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA .....	50
2.3.1	Sestava zaključnega računa proračuna.....	51
2.3.1.1	Splošni del zaključnega računa proračuna.....	52
2.3.1.2	Posebni del zaključnega računa proračuna .....	52
2.3.1.3	Obrazložitve zaključnega računa proračuna.....	52
2.3.2	Postopek priprave zaključnega računa proračuna .....	59
2.3.2.1	Postopek priprave zaključnega računa proračuna do predložitve predloga zaključnega računa proračuna občinskemu svetu.....	59
2.3.2.2	Predložitev predloga zaključnega računa proračuna Ministrstvu za finance in občinskemu svetu.....	61
2.3.3	Postopek sprejema zaključnega računa proračuna, poročanje in objava zaključnega računa proračuna .....	61
2.3.3.1	Sprejem zaključnega računa proračuna na občinskem svetu .....	61
2.3.3.2	Poročanje o sprejetem zaključnem računu proračuna .....	62
2.3.3.3	Objava zaključnega računa proračuna .....	62
<b>3.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>64</b>
<b>4.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>65</b>

# 1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Duplek (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>3</sup> je bil izdan 12. 1. 2017.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>4</sup>. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

## 1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja občine od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani s pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Revizijo z enakim predmetom smo sočasno izvedli še v petih občinah<sup>5</sup>. Za vse navedene revizije bodo izdana ločena revizijska poročila.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 324-4/2017/2.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

<sup>5</sup> Občina Komen, Občina Škofja Loka, Občina Velike Lašče, Občina Vrhnika in Mestna občina Slovenj Gradec.



## 1.2 Predstavitev občine

### 1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev <sup>6</sup>	6.803
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan <sup>7</sup>	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	16 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Občinska uprava na dan 31. 12. 2016	
• sistemizirana delovna mesta	24
• zasedena delovna mesta	22

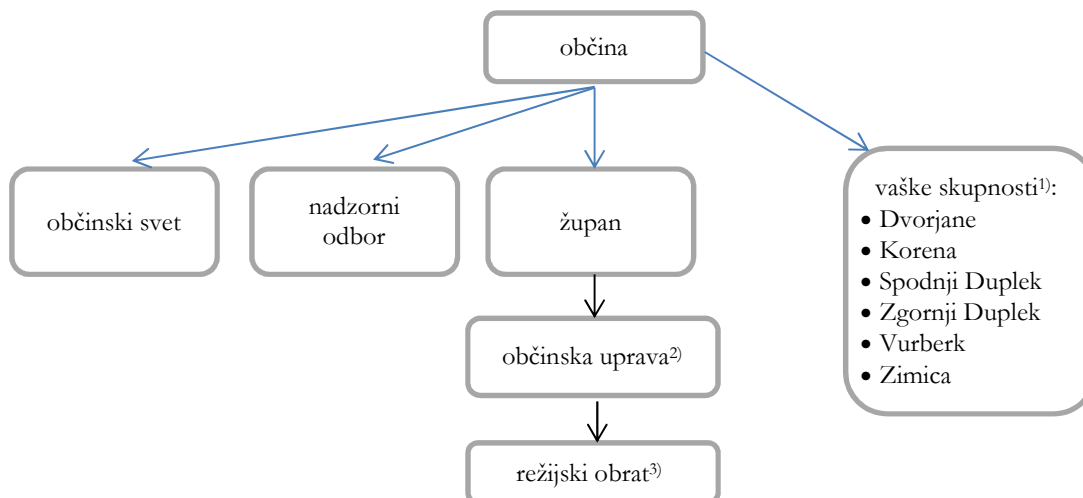
Na sliki 1 je predstavljena organizacijska struktura občine v letu 2016.

<sup>6</sup> Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 4. 9. 2017.

<sup>7</sup> Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Slika 1: Organizacijska struktura občine v letu 2016



Opombe: ¹) Vaške skupnosti niso pravne osebe.

²) Občinsko upravo vodi direktorica občinske uprave.

³) Občina je z Odlokom o ustanovitvi režijskega obrata Občine Duplek (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 48/13, 54/14, 20/15) za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb ustanovila režijski obrat, ki je organiziran kot nesamostojna notranja organizacijska enota v okviru občinske uprave občine in ni pravna oseba.

Vir: podatki občine.

S slike 1 izhaja, da občino sestavljajo trije organi občine, občinska uprava, v okviru katere je organiziran tudi režijski obrat ter šest vaških skupnosti, ki niso pravne osebe.

V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Duplek<sup>8</sup> je občinska uprava enovit organ, kjer naloge, ki se nanašajo na pripravo in izvajanje proračuna, opravljata dve javni uslužbenki s področja financ.

Občina je ustanoviteljica dveh javnih zavodov<sup>9</sup>:

- Osnovne šole Duplek (v nadaljevanju: osnovna šola) in
- Osnovne šole Korena

ter soustanoviteljica štirih javnih zavodov<sup>10</sup>:

- ZD Maribor,
- Mariborske knjižnice (v nadaljevanju: knjižnica),
- Lekarne Maribor in
- GB Maribor.

<sup>8</sup> Uradno glasilo slovenskih občin, št. 48/13.

<sup>9</sup> So posredni uporabniki proračuna; sredstva za financiranje pridobivajo posredno iz proračuna občine.

<sup>10</sup> Tako kot opomba 9.

Občina je soustanoviteljica Javnega medobčinskega stanovanjskega sklada Maribor in ima poslovni delež v družbah<sup>11</sup> ZUM, d. o. o. in FARMADENT, d. o. o., ni pa ustanoviteljica ali soustanoviteljica javnih agencij.

## 1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leto 2016 so predstavljene v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejeti proračunski dokumenti občine za leto 2016

Proračunski dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem glasilu slovenskih občin, št.
Sklep o začasnem financiranju Občine Duplek v obdobju januar–marec 2016 <sup>1)</sup>	9. 12. 2015	67/15
Odlok o proračunu Občine Duplek za leto 2016 <sup>2)</sup>	20. 1. 2016	3/16
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Duplek za leto 2016 <sup>3)</sup>	20. 4. 2016	19/16
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Duplek za leto 2016 <sup>4)</sup>	21. 9. 2016	47/16
Zaključni račun proračuna Občine Duplek za leto 2016 <sup>5)</sup>	19. 4. 2017	20/17

Opombe: <sup>1)</sup> V nadaljevanju: sklep o začasnem financiranju v letu 2016.

<sup>2)</sup> V nadaljevanju: odlok o proračunu za leto 2016.

<sup>3)</sup> V nadaljevanju: rebalans proračuna 1.

<sup>4)</sup> V nadaljevanju: rebalans proračuna 2.

<sup>5)</sup> V nadaljevanju: zaključni račun proračuna za leto 2016.

## 1.2.3 Podatki iz proračunskih dokumentov

Prejemki in izdatki iz zaključnega računa proračuna za leto 2016 in primerjava z letom 2015 so prikazani v tabeli 3.

<sup>11</sup> Podatki občine in Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES) [URL: [https://www.ajpes.si/prs/Rezultati\\_osebe.asp?tip=PO&po\\_tip=4&po\\_naziv=OB%C4%8CINA+DUPEK&po\\_maticna=&po\\_davcna=](https://www.ajpes.si/prs/Rezultati_osebe.asp?tip=PO&po_tip=4&po_naziv=OB%C4%8CINA+DUPEK&po_maticna=&po_davcna=)], 18. 9. 2017.

Tabela 3: Primerjava prejemkov in izdatkov iz zaključnega računa proračuna za leto 2016 in zaključnega računa proračuna za leto 2015

Postavka	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
<b>A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)</b>					
Davčni prihodki	3.993.710	78,5	3.853.617	63,3	104
Nedavčni prihodki	698.766	13,7	900.771	14,8	78
Kapitalski prihodki	2.157	0,0	8.284	0,1	26
Prejete donacije	1.850	0,0	3.165	0,1	58
Transforni prihodki <sup>1)</sup>	394.439	7,8	588.525	9,7	67
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	730.610	12,0	/
<b>Vsi prihodki BPO</b>	<b>5.090.922</b>	<b>100,0</b>	<b>6.084.972</b>	<b>100,0</b>	<b>84</b>
Tekoči odhodki	1.456.552	27,4	1.478.556	27,0	99
Tekoči transferi	2.081.329	39,2	2.045.479	37,3	102
Investicijski odhodki	1.710.196	32,2	1.839.258	33,6	93
Investicijski transferi	61.024	1,2	117.335	2,1	52
<b>Vsi odhodki BPO</b>	<b>5.309.102<sup>2)</sup></b>	<b>100,0</b>	<b>5.480.628</b>	<b>100,0</b>	<b>97</b>
<b>Proračunski presežek, primanjkljaj</b>	<b>(218.180)</b>	<b>/</b>	<b>604.344</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b>B. Račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN)</b>					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	500	/	0	/	/
<b>Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev</b>	<b>(500)</b>	<b>/</b>	<b>0</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b>C. Račun financiranja (v nadaljevanju: RF)</b>					
Zadolževanje	796.230	/	0	/	/
Odplačila dolga	245.053	/	465.950	/	53
<b>Saldo RF</b>	<b>551.177</b>	<b>/</b>	<b>(465.950)</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b>Sprememba stanja na računih</b>	<b>332.497</b>	<b>/</b>	<b>138.394</b>	<b>/</b>	<b>240</b>

Opombi: <sup>1)</sup> Prikazani so le transforni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij.

<sup>2)</sup> Vsota zneskov se zaradi zaokroževanja razlikuje od za 1 evro.

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2016, Zaključni račun proračuna Občine Duplek za leto 2015<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Uradno glasilo slovenskih občin, št. 19/16.

Načrtovani<sup>13</sup> in realizirani prejemki in izdatki proračuna za leto 2016 in njihova primerjava so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Primerjava realizacije proračuna v letu 2016 s sprejetim proračunom, rebalansom proračuna 2 in veljavnim proračunom za leto 2016

Postavka	Sprejeti proračun <sup>1)</sup> v evrih	Rebalans proračuna 2 v evrih	Veljavni proračun <sup>2)</sup> v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)*100
<b>A BPO</b>					
Vsi prihodki	5.469.435	5.284.175	5.284.175	5.090.922	96
Vsi odhodki	6.369.635	6.194.330	6.194.330	5.309.102	86
Proračunski presežek, primanjkljaj	(900.200)	(910.155)	(910.155)	(218.180)	/
<b>B RFTN</b>					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	0	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	1.000	1.000	500	/
Saldo RFTN	0	(1.000)	(1.000)	(500)	/
<b>C RF</b>					
Zadolževanje	800.000	796.230	796.230	796.230	100
Odplačila dolga	244.800	245.100	245.100	245.053	100
Saldo RF	555.200	551.130	551.130	551.177	100
Vsi prejemki (BPO+RFTN+RF)	6.269.435	6.080.405	6.080.405	5.887.152	97
Vsi izdatki (BPO+RFTN+RF)	6.614.435	6.440.430	6.440.430	5.554.655	86
Sprememba stanja na računih	(345.000)	(360.025)	(360.025)	332.497	/

Opombi: <sup>1)</sup> Brez sprememb in dopolnitev, ki so se zgodile med proračunskim letom.

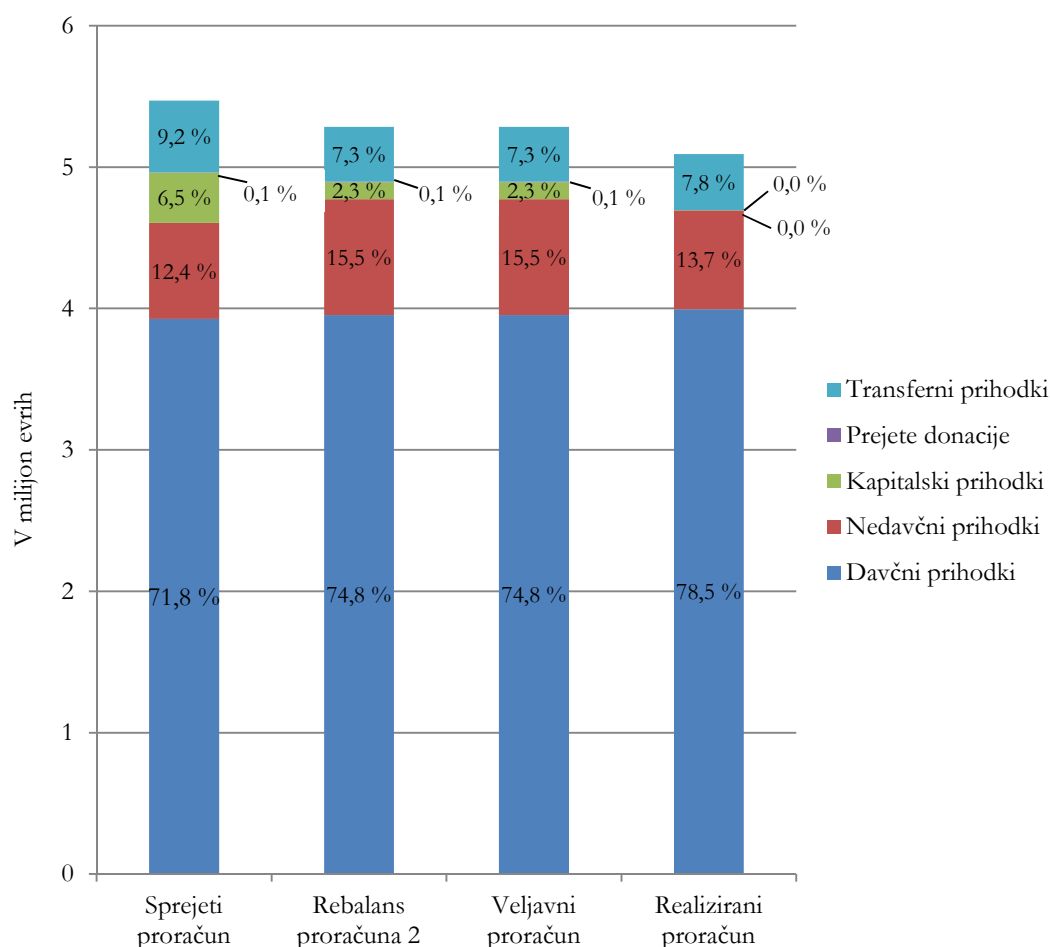
<sup>2)</sup> Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF; Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13) in vsakoletni odlok o proračunu. V primeru občine je veljavni proračun rebalans proračuna 2 s prerazporeditvami.

Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Primerjava realiziranih prihodkov proračuna v BPO z načrtovanimi prihodki v sprejetem proračunu, rebalansu proračuna 2 in veljavnem proračunu za leto 2016 je prikazana na sliki 2.

<sup>13</sup> V sprejetem proračunu, v rebalansu proračuna 2 in v veljavnem proračunu za leto 2016.

Slika 2: Primerjava realiziranih prihodkov proračuna z načrtovanimi prihodki v sprejetem proračunu, rebalansu proračuna 2 in veljavnem proračunu za leto 2016

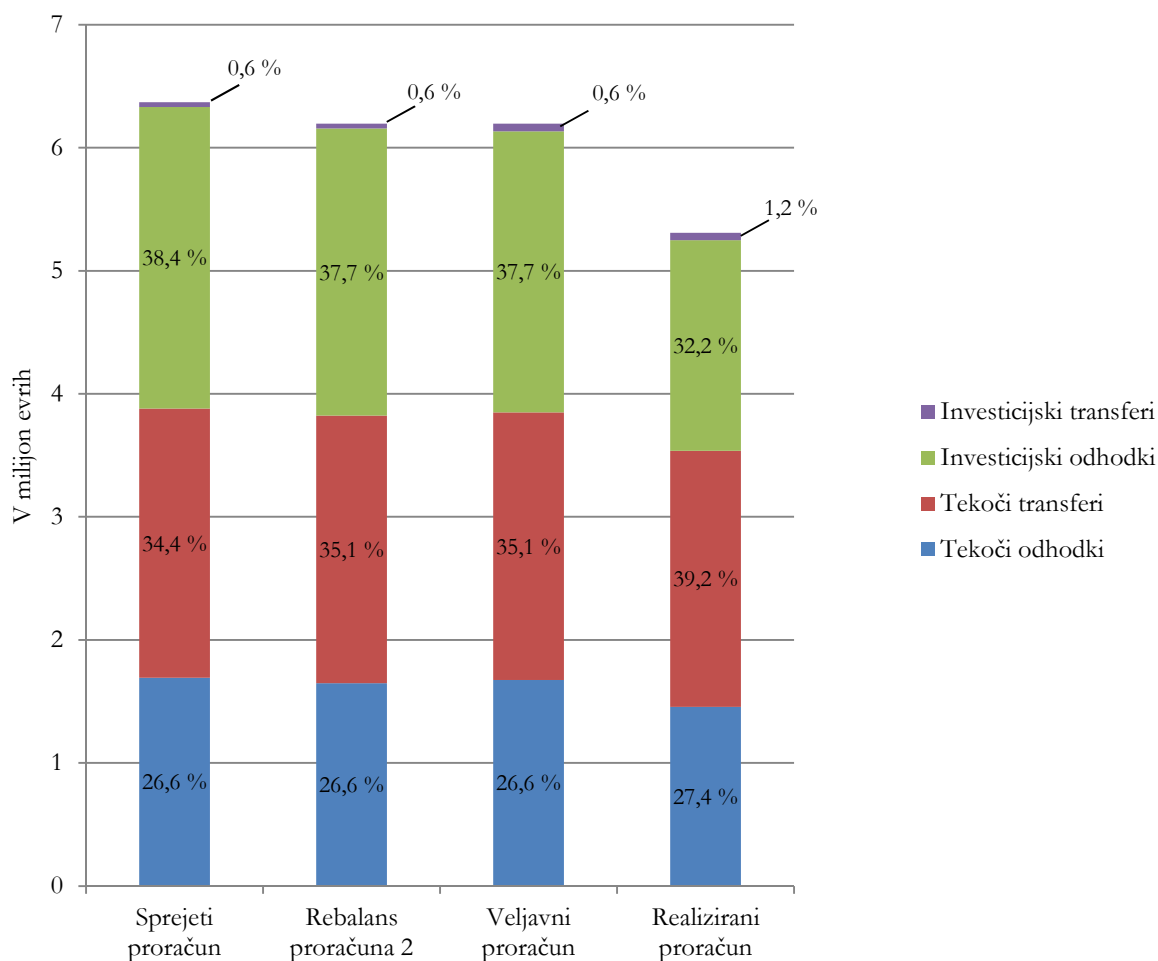


Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 2 je razvidno, da so v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 prihodki načrtovani v znesku 5.469.435 evrov, v rebalansu proračuna 2 za leto 2016 v znesku 5.284.175 evrov in v enakem znesku tudi v veljavnem proračunu za leto 2016. V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016 so prihodki izkazani v znesku 5.090.922 evrov in so za 378.513 evrov oziroma 6,9 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 193.253 evrov oziroma 3,5 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki je pri kapitalskih prihodkih, ki so za 353.973 evrov oziroma 99,4 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 117.843 evrov oziroma 98,2 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, in pri transfernih prihodkih, ki so za 111.478 evrov oziroma 22 odstotkov manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 6.702 evra oziroma 1,7 odstotka večji od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016.

Primerjava realiziranih odhodkov proračuna v BPO z načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu, rebalansu proračuna 2 in veljavnem proračunu za leto 2016 je prikazana na sliki 3.

Slika 3: Primerjava realiziranih odhodkov proračuna z načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu, rebalansu proračuna 2 in veljavnem proračunu za leto 2016



Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 3 izhaja, da so v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 odhodki načrtovani v znesku 6.369.635 evrov, v rebalansu proračuna 2 za leto 2016 v znesku 6.194.330 evrov in v enakem znesku tudi v veljavnem proračunu za leto 2016. V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016 so izkazani v znesku 5.309.102 evra in so za 1.060.533 evrov oziroma 83,4 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 885.228 evrov oziroma 85,7 odstotkov manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi odhodki je pri tekočih in investicijskih odhodkih: tekoči odhodki so za 234.958 evrov oziroma 13,9 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 219.066 evrov oziroma 13,1 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, investicijski odhodki pa so za 740.275 evrov oziroma 30,2 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 573.424 evrov oziroma 25,1 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016.

## 1.2.4 Odgovorna oseba

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Mitja Horvat, župan občine.

## 1.3 Predstavitev predmeta revizije

### 1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna

Ustava Republike Slovenije<sup>14</sup> v 148. členu določa, da morajo biti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe vključeni v proračunih države.

V nadaljevanju povzemamo predpise, ki urejajo pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna občine.

#### 1.3.1.1 Proračun

Proračun je akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za eno leto (1. točka prvega odstavka 3. člena ZJF). Sprejme ga občinski svet za leto, ki je enako koledarskemu letu, pred začetkom leta, na katero se nanaša (osmi in deveti odstavek 2. člena ZJF). Zaradi dolgoročnejšega načrtovanja proračunskih prejemkov in izdatkov, pa tudi učinkovitejšega oblikovanja in izvajanja makrofiskalne politike in večletnih razvojnih programov na posameznih področjih delovanja občine lahko občine po določilih 13.a člena ZJF pripravijo in sprejmejo proračun tudi za dve leti<sup>15</sup>.

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 izvrševanje njihovih nalog in programov.

Postopek priprave in sprejema ter sestavo občinskega proračuna ureja ZJF, pri pripravi predloga občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov občine pa je poleg ZJF treba upoštevati še naslednje predpise:

- Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>16</sup> (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007),

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.

<sup>15</sup> Občinski svet mora sprejeti dva proračuna, to je za vsako leto posebej, župan pa lahko predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, vendar le znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen.

<sup>16</sup> 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 (Uradni list RS, št. 54/10) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.



- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov<sup>17</sup> (v nadaljevanju: odredba o funkcionalni klasifikaciji),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov<sup>18</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o programski klasifikaciji),
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov<sup>19</sup> (v nadaljevanju: navodilo o pripravi finančnih načrtov),
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>20</sup> (v nadaljevanju: PEKN),
- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ<sup>21</sup> (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji),
- Zakon o spremljanju državnih pomoči<sup>22</sup>,
- Zakon o javnih uslužbencih<sup>23</sup> (v nadaljevanju: ZJU),
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>24</sup> (v nadaljevanju: ZSPDSLS) in
- Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>25</sup>.

Postopek priprave občinskega proračuna ureja ZJF v 3. poglavju, v uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 pa je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) pripravi proračunski priročnik za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, ki vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna ter navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). MF je Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2016 in 2017<sup>26</sup> (v nadaljevanju: proračunski priročnik) pripravilo oktobra 2015<sup>27</sup>.

#### *Začasno financiranje*

Če proračun ni sprejet pravočasno, to je pred začetkom leta, na katero se nanaša, daje že Ustava Republike Slovenije v skladu s četrtem odstavkom 148. člena proračunskim uporabnikom posebno varstvo, tako imenovano pravico do začasnega financiranja, ki omogoča, da se financiranje občine nadaljuje na podlagi

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 43/00.

<sup>18</sup> Uradni list RS, št. 57/05 (88/05-popr.), 138/06, 108/08.

<sup>19</sup> Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 37/04.

<sup>23</sup> Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15. Veljal do 9. 3. 2018, ko ga je nadomestil novi Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, objavljen v Uradnem listu RS, št. 11/18.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16.

<sup>26</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Priprava\\_prora%C4%8Dunov\\_in\\_zaklju%C4%8Dnih\\_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski\\_piro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski\\_piro%C4%8Dnik\\_za\\_pripravo\\_prora%C4%8Dunov/2016\\_in\\_2017/pror-prir-obcine-16-17.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_piro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski_piro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2016_in_2017/pror-prir-obcine-16-17.pdf)], 30. 5. 2017.

<sup>27</sup> Morebitno neupoštevanje napotil proračunskega priročnika ne vpliva na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

proračuna za preteklo leto. Podrobneje je začasno financiranje urejeno v 32. in 33. členu ZJF, MF pa je decembra 2006 pripravilo tudi Priročnik za pripravo začasnega financiranja<sup>28</sup>, ki podrobneje opredeljuje obdobje, obseg porabe sredstev, namene, objavo in izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja<sup>29</sup>.

### 1.3.1.2 Zaključni račun proračuna

Zaključni račun proračuna je akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za preteklo leto in ga sprejme občinski svet.

Tako kot postopek priprave in sprejema ter sestavo proračuna tudi postopek priprave in sprejema ter sestavo zaključnega računa proračuna ureja ZJF. Pri pripravi zaključnega računa občinskega proračuna in letnih poročil neposrednih uporabnikov proračuna pa je poleg določb ZJF treba upoštevati še naslednje predpise:

- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>30</sup> (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna),
- PEKN,
- Zakon o računovodstvu<sup>31</sup> (v nadaljevanje: ZR),
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>32</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil),
- Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov<sup>33</sup>,
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava<sup>34</sup>,
- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev<sup>35</sup>,
- Pravilnik o načinu ter rokih izdelave obračuna, poročanja in razporejanja presežka upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa<sup>36</sup> in
- Pravilnik o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa<sup>37</sup>.

Pripravo zaključnega računa proračuna ureja ZJF v 9. poglavju, podrobneje pa postopek priprave, strukturo in vsebino zaključnega računa proračuna, postopek priprave letnega poročila neposrednih uporabnikov občinskega proračuna ter metodologijo in postopek priprave poročila o doseženih ciljih in

<sup>28</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/lokalne\\_skupnosti/priprava\\_proracunov\\_in\\_zakljucnih\\_racunov\\_obcinskih\\_proracunov/proracunski\\_prirocnik/prirocnik\\_za\\_pripravo\\_zacasnega\\_financiranja/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/prirocnik_za_pripravo_zacasnega_financiranja/)], 22. 8. 2017.

<sup>29</sup> Morebitno neupoštevanje napotil Priročnika za pripravo začasnega financiranja ne vpliva na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10 (60/10-popr.), 104/10, 104/11, 86/16.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 61/09.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 41/07, 81/09, 95/11, 109/13.

<sup>37</sup> Uradni list RS, št. 120/07, 104/09.

rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov občinskih proračunov določa navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna. MF je januarja 2010 pripravilo tudi Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna<sup>38</sup> (v nadaljevanju: priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna), ki podrobneje opredeljuje pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna, strukturo, vsebino, postopek priprave in sprejem zaključnega računa proračuna, predstavljena pa je tudi priprava letnih poročil za proračun in neposredne uporabnike proračuna<sup>39</sup>.

### 1.3.2 Akti občine, ki urejajo pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna

V tabeli 5 so predstavljeni akti občine, ki so povezani s pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna.

Tabela 5: Akti občine, povezani s pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna

Akt	Objavljeno
Statut Občine Duplek <sup>1)</sup>	17/07 <sup>5)</sup> , 15/10 <sup>6)</sup> , 32/11 <sup>6)</sup> , 24/15 <sup>6)</sup>
Poslovník Občinskega sveta Občine Duplek <sup>2)</sup>	8/99 <sup>5)</sup> , 5/01 <sup>5)</sup> , 13/08 <sup>6)</sup> , 19/10 <sup>6)</sup>
Pravilnik o računovodstvu Občine Duplek <sup>3)</sup>	/
Navodilo za pripravo finančnih načrtov proračuna Občine Duplek za proračunsko leto 2016 <sup>4)</sup>	/

Opombe: <sup>1)</sup> V nadaljevanju: statut.

<sup>2)</sup> V nadaljevanju: poslovnik OS.

<sup>3)</sup> V nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu; brez številke z dne 14. 5. 2012.

<sup>4)</sup> V nadaljevanju: navodilo za pripravo finančnih načrtov občine za leto 2016; brez številke z dne 9. 11. 2015.

<sup>5)</sup> Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije.

<sup>6)</sup> Uradno glasilo slovenskih občin.

V 7. členu statuta je med nalogami občine določeno, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena tako, da med drugim sprejema proračun in zaključni račun proračuna. Občinski svet sprejema občinski proračun in zaključni račun proračuna (16. člen statuta), ki ju v sprejem predlaga župan, ki med drugim tudi izvršuje proračun in pooblašča druge osebe za izvajanje posameznih nalog izvrševanja proračuna (30. člen statuta). Postopek sprejemanja proračuna občinski svet podrobneje uredi v poslovníku OS (102. člen statuta).

<sup>38</sup> [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Priprava\\_prora%C4%8Dunov\\_in\\_zaklju%C4%8Dnih\\_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski\\_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik\\_za\\_pripravo\\_zaklju%C4%8Dnega\\_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik_za_pripravo_zaklju%C4%8Dnega_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf)], 22. 8. 2017.

<sup>39</sup> Morebitno neupoštevanje napotil priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna ne vpliva na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Občina je v 5. točki VI. poglavja poslovnika OS podrobneje opredelila postopek sprejema občinskega proračuna.

V 90. členu poslovnika OS pa je določeno, da lahko župan med letom predlaga rebalans občinskega proračuna. Rebalans proračuna sprejme občinski svet v skladu z določbami poslovnika po skrajšanem postopku.

Župan je maja 2012 sprejel pravilnik o računovodstvu, ki ureja tudi organizacijo in vodenje računovodske službe, pooblastila in odgovornost računovodskih in drugih delavcev ter pripravljane letnega poročila in zaključnega računa proračuna. V 6. členu pravilnika o računovodstvu je določeno, da naloge s področja računovodstva opravlja Oddelek za finance<sup>40</sup>, ki je organiziran v okviru občinske uprave. Oddelek za finance je v okviru nalog zadolžen tudi, da v sodelovanju s skrbniki pripravlja proračun in finančne načrte ter izdeluje letna poročila. V 39. členu pravilnika o računovodstvu je določeno, da mora občina pripraviti zaključni račun proračuna in letno poročilo, ki se do zadnjega dne v februarju predloži organizaciji, pooblaščenim za obdelovanje in objavljane podatkov. Občinski svet v skladu s 43. členom pravilnika o računovodstvu potrdi letno poročilo.

Župan je novembra 2015 sprejel navodilo za pripravo finančnih načrtov občine za leto 2016, ki vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo občinskega proračuna, opis načrtovane politike občine, način priprave finančnih načrtov ter predviden terminski načrt priprave občinskega proračuna.

## 1.4 Obrazložitev revizije

Pravilnost dela poslovanja občine v letu 2016 smo revidirali tako, da smo na dveh podsegmentih:

- priprava proračuna in
- priprava zaključnega računa proračuna

preverili sestavo proračunskih dokumentov (ali vsebujejo vse predpisane sestavine in ali je vsebina predpisanih sestavin ustrezna) in izvedene postopke priprave proračunskih dokumentov. Pri pripravi proračuna smo preverili tudi postopek uvrščanja projektov v NRP ter kako so oblikovani cilji na posameznem področju proračunske porabe. Pri pripravi zaključnega računa proračuna pa smo preverili poročanje o realizaciji projektov, vključenih v NRP, ter poročanje o realizaciji ciljev na posameznem področju proračunske porabe. Preverjanje pravilnosti je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in splošnimi akti občine. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna in so navedeni v revizijskem programu. V vzorec so bili vključeni postopki in poslovni dogodki, povezani s pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, izvedeni v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017.

---

<sup>40</sup> Občinska uprava je v skladu Odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Duplek enovit organ. V Oddelku za finance sta po pojasnilu občine dve javni uslužbenki, ki sta v občinski upravi zaposleni na področju financ.

## 2. UGOTOVITVE

### 2.1 Začasno financiranje

Ustava Republike Slovenije v četrtem odstavku 148. člena določa, da se v primeru, če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je treba začeti izvrševati, upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.

V 32. členu ZJF je določeno, da se v tem primeru financiranje funkcij občine ter njenih nalog in drugih, s predpisi določenih namenov, začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu. V obdobju začasnega financiranja se smejo sredstva uporabiti do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto, po preteku začasnega financiranja pa se v tem obdobju plačane obveznosti vključijo v proračun tekočega leta. V obdobju začasnega financiranja neposredni uporabniki ne smejo povečevati števila zaposlenih glede na stanje na dan 31. 12. preteklega leta.

V 33. členu ZJF pa je določeno, da odločitev o začasnem financiranju občine sprejme župan in o tem obvesti občinski svet ter nadzorni odbor. Odločitev o začasnem financiranju občine se objavi v uradnem glasilu občine. Obdobje začasnega financiranja lahko traja največ tri mesece. Če proračun ni sprejet v dodatnem roku treh mesecev začasnega financiranja, se začasno financiranje na predlog župana s sklepom občinskega sveta podaljša, če je to potrebno za financiranje funkcij občine.

V Priročniku za pripravo začasnega financiranja je navedeno, da je podlaga za določitev obsega začasnega financiranja občine obseg odhodkov in drugih izdatkov proračuna v enakem obdobju preteklega leta ter da se za vsako obdobje začasnega financiranja določi možni obseg porabe do višine porabljenih sredstev v enakem obdobju preteklega leta, sredstva pa se v obdobju začasnega financiranja lahko porabljajo za iste namene (proračunske postavke) kot v proračunu preteklega leta.

Omenjeni določbi ZJF sta povzeti tudi v 106. členu statuta.

Župan je 9. 12. 2015 sprejel sklep o začasnem financiranju v letu 2016, v katerem je določeno, da začasno financiranje občine temelji na proračunu za leto 2015 in da je obseg prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov občine določen v skladu z ZJF in Odlokom o proračunu občine za leto 2015<sup>41</sup>. Župan je 9. 12. 2015 Nadzorni odbor Občine Duplek (v nadaljevanju: nadzorni odbor) in občinski svet seznanil, da je sprejel sklep o začasnem financiranju v letu 2016.

Proračun za leto 2016 je bil sprejet 20. 1. 2016, veljati pa je začel 23. 1. 2016, s čimer se je končalo obdobje začasnega financiranja v letu 2016.

---

<sup>41</sup> Uradno glasilo slovenskih občin, št. 5/15.

Obseg realiziranih odhodkov in drugih izdatkov v obdobju januar–marec 2015 je znašal 1.557.167 evrov, v sklepu o začasnem financiranju v letu 2016 pa je določeno, da se smejo v obdobju začasnega financiranja sredstva uporabiti do enake višine. Občina je v sklepu o začasnem financiranju v letu 2016 za obdobje januar–marec določila obseg sredstev, ki je bil enak porabljenim sredstvom v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto.

Obdobje začasnega financiranja se je v letu 2016 zaključilo pred koncem trimesečnega obdobja. Realizacija odhodkov in drugih izdatkov je v obdobju začasnega financiranja v letu 2016 znašala 263.450 evrov in je bila za 238.215 evrov oziroma 47,5 odstotka manjša v primerjavi s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju preteklega leta (501.665 evrov).

Občina je v obdobju začasnega financiranja sredstva porabljala za namene kot v proračunu preteklega leta in ni povečevala števila zaposlenih, saj je bilo na dan 31. 12. 2015 v občinski upravi 22 zaposlenih, enako število zaposlenih pa je bilo tudi na dan, ko se je končalo obdobje začasnega financiranja v letu 2016.

## 2.2 Priprava proračuna

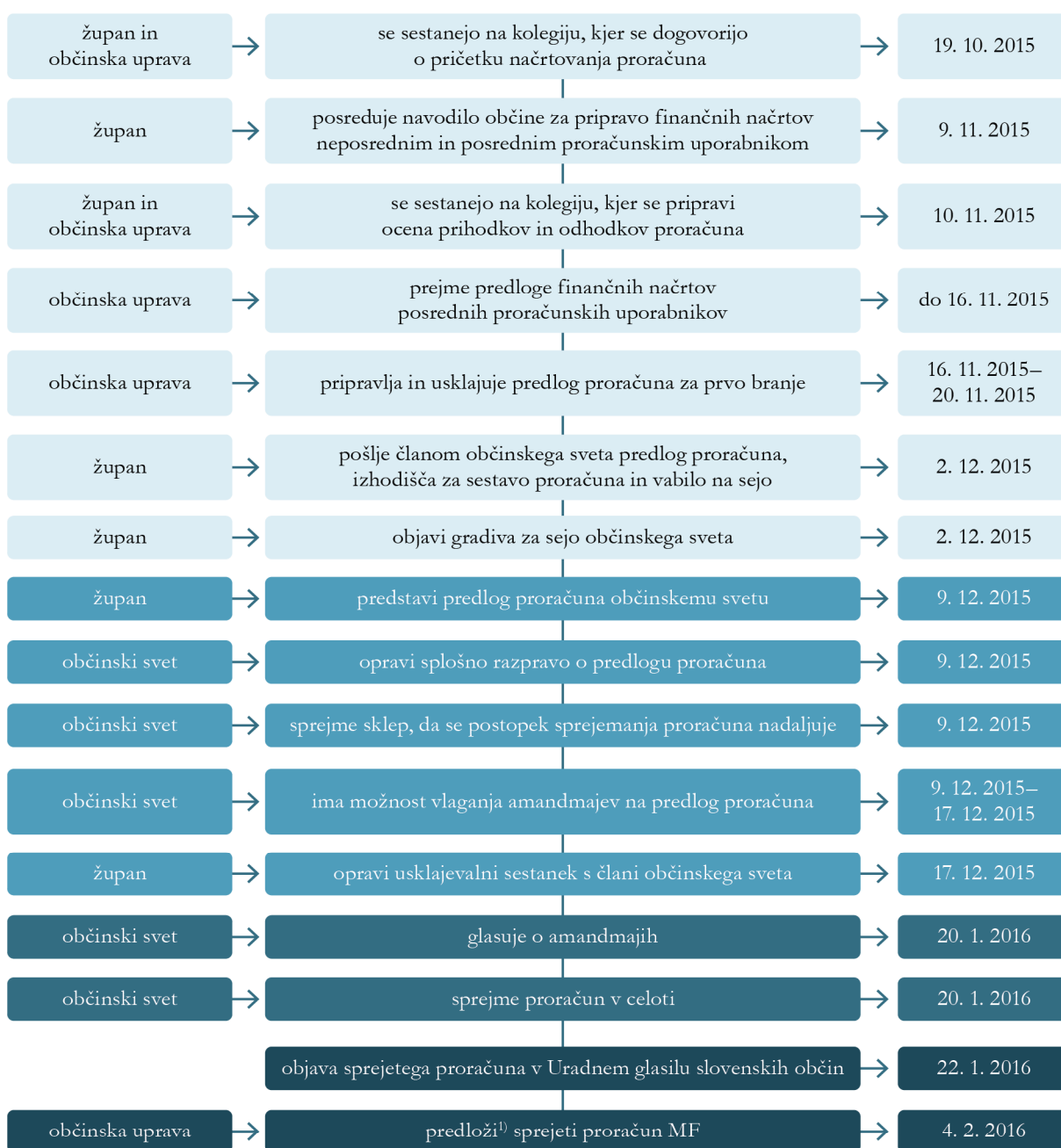
Postopek priprave proračuna obsega različna ravnanja občine, določena s predpisi, navedenimi v točkah 1.3.1.1 in 1.3.2 tega poročila. V tabeli 6 so predstavljene ključne aktivnosti občine pri pripravi proračuna, ki so določene z ZJF in ZLS, ter rok izvedbe posamezne aktivnosti.

Tabela 6: Ključne aktivnosti občine pri pripravi proračuna, določene z ZJF in ZLS, ter roki izvedbe

Aktivnost	Rok izvedbe	Predpis/akt
za finance pristojen organ občinske uprave pripravi in posreduje neposrednim uporabnikom občinskega proračuna navodilo za pripravo proračuna	po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna	prvi odstavek 18. člena ZJF
na podlagi navodila za pripravo proračuna neposredni proračunski uporabniki pripravijo in predložijo za finance pristojnemu organu občinske uprave predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo	v roku, ki ga določi župan	drugi odstavek 18. člena ZJF
župan predloži predlog proračuna občinskemu svetu	v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru	drugi odstavek 28. člena ZJF
župan predloži proračun ministrstvu, pristojnemu za finance	v 30 dneh po sprejemu na občinskem svetu	31. člen ZJF
občina objavi proračun (odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna ter NRP) v uradnem glasilu	po sprejemu na občinskem svetu	66. člen ZLS

Na sliki 4 so predstavljene aktivnosti občine v postopku priprave proračuna za leto 2016 od začetka načrtovanja proračuna do objave sprejetega proračuna za leto 2016 in predložitve sprejetega proračuna za leto 2016 MF.

Slika 4: Aktivnosti občine v postopku priprave proračuna za leto 2016



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

- postopka priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu,
- predložitve predloga proračuna občinskemu svetu,
- sprejema proračuna na občinskem svetu,
- objave in poročanja o sprejetem proračunu.

Opomba: <sup>1)</sup> Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

Posamezne aktivnosti občine so podrobneje predstavljene v nadaljevanju tega poročila.

## 2.2.1 Odlok o proračunu

V skladu s 5. členom ZJF sprejme občina proračun z odlokom. ZJF in Zakon o financiranju občin<sup>42</sup> (v nadaljevanju: ZFO-1) opredeljujeta vsebine, ki morajo biti urejene v odloku o proračunu.

Proračunski priročnik povzema določila ZJF in ZFO-1 glede vsebin, ki jih mora občina vključiti v odlok o proračunu.

Občina je z odlokom o proračunu za leto 2016 določila sestavo in višino proračuna, postopke izvrševanja proračuna ter obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine. V tabeli 7 so predstavljene določbe ZJF in ZFO-1, ki jih je treba vključiti v odlok o proračunu, navedeno pa je tudi, ali je občina te vsebine vključila v odlok o proračunu za leto 2016.

Tabela 7: Določbe ZJF in ZFO-1, ki jih mora občina vključiti v odlok o proračunu za leto 2016, ter navedba, ali je občina v odlok o proračunu za leto 2016 vključila vsebine posameznih določb ZJF in ZFO-1

Določba ZJF/ZFO-1	Vključeno v odlok o proračunu za leto 2016 (da/ne/delno)/člen
višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna (10. člen ZJF)	da, 2. člen
izvrševanje proračuna:	
• prerazporejanje pravic porabe v posebnem delu proračuna (38. člen ZJF)	da, 5. člen
• določitev namenskih prejemkov proračuna (43. člen ZJF)	da, 4. člen
• višina proračunske rezerve in znesek proračunske rezerve, o katerem odloča župan (49. člen ZJF)	da, 8. člen
• prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let (51. člen ZJF)	da, 6. člen
• spreminjanje NRP (tretji odstavek 12. člena ZJF)	da, 7. člen
• splošna proračunska rezervacija (42. člen ZJF)	da, 9. člen
višina dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF)	da, 10. člen
višina zadolževanja občine za:	
• izvrševanje proračuna (10.a člen ZFO-1)	da, 11. člen
• upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10.c člen ZFO-1)	ne <sup>1)</sup>
višina zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (10.g člen ZFO-1)	da, 12. člen
višina izdanih poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine (10.e in 10.g člen ZFO-1)	da, 11. in 12. člen

Opomba: <sup>1)</sup> Ni določila obsega zadolževanja za upravljanje z dolgom (v letu 2016 se ni zadolžila za upravljanje z dolgom).  
Vira: proračunski priročnik, odlok o proračunu za leto 2016.

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.



Odlok o proračunu za leto 2016 v 2. členu vsebuje tudi določilo glede objave posebnega dela proračuna in NRP na spletni strani občine.

#### *Upravljanje z dolgom*

V 10.c členu ZFO-1 je med drugim določeno, da lahko občina s črpanjem posojil pridobiva sredstva za vračilo občinskega dolga pred njegovo dospelostjo. Obseg zadolževanja za upravljanje z dolgom se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun.

2.2.1.a Občina v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja za upravljanje z dolgom, niti ni navedla, da se v letu 2016 občina ne bo zadolževala za upravljanje z dolgom.

Občina se sicer v letu 2016 ni zadolžila za upravljanje z dolgom, vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine tudi v primeru, ko se ne nameravajo zadolžiti za upravljanje z dolgom, to v odloku o proračunu navedle, saj sicer ni mogoče razbrati, ali so se občine nameravale zadolžiti za upravljanje z dolgom ali ne, ali pa so informacijo o zadolževanju za upravljanje z dolgom le pozabile vključiti v odlok o proračunu.

#### *Ukrep občine*

*Občina je v Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu za leto 2017 vključila določilo o obsegu zadolževanja za upravljanje z dolgom občinskega proračuna.*

#### *Namenski prejemki*

Namenske prejemke proračuna določa prvi odstavek 43. člena ZJF, in sicer so namenski prejemki donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, kot ga določa 56. člen ZJF, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, prihodki od prodaje ali zamenjave občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz zavarovanj. Status namenskega prejemka ima tudi kupnina od prodaje kapitalskih naložb in vlog države in občin po 74. členu ZJF, določajo pa jih tudi posamezni področni zakoni (na primer Zakon o spodbujanju razvoja turizma<sup>43</sup>, ki je v 20. členu kot namenska prejemka določal turistično takso in del koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo po 74. členu Zakona o igrah na srečo<sup>44</sup>). Občina lahko v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določi tudi druge vrste namenskih prejemkov. Določila ZJF glede namenskih prejemkov povzema tudi proračunski priročnik, ki med drugim navaja, da se v odloku o proračunu lahko poleg namenskih prejemkov, ki jih določa ZJF, določijo tudi drugi namenski prejemki proračuna (ki niso naštet v prvem odstavku 43. člena ZJF), ter da morajo biti kot namenski v odloku o proračunu občine opredeljeni tudi tisti prejemki, ki jih kot take opredeljujejo že drugi materialni zakoni oziroma občinski odloki in da bo le-tem šele z odlokom o proračunu pripoznan status namenskega prejemka.

Občinam ne bi smelo biti prepuščeno, da z odloki o proračunih same odločajo o namenskosti oziroma nenamenskosti posameznih prejemkov, ki jih kot namenske opredeljujejo področni zakoni oziroma

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 2/04, 57/12, 17/15. Veljal do 15. 3. 2018, ko ga je nadomestil novi Zakon o spodbujanju razvoja turizma, objavljen v Uradnem listu RS, št. 13/18.

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 14/11-UPB3, 108/12 (11/14-popr.).

občinski odloki, temveč bi ti morali imeti status namenskih prejemkov proračuna občine tudi v primeru, če jih občine kot take ne določijo v odlokih o proračunih.

Občina je v 4. členu odloka o proračunu za leto 2016 določila, da so namenski prihodki proračuna poleg prihodkov, določenih v prvem odstavku 43. člena ZJF, tudi prihodki požarne takse, okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov, prejeta sredstva za sofinanciranje projektov, prihodki občanov, ki so namenjeni za izgradnjo kanalizacije, in drugi prihodki, ki jih določi občina.

#### *Splošna proračunska rezervacija*

Po določilih 42. člena ZJF se v proračunu del predvidenih proračunskih prejemkov ne razporedi vnaprej, ampak se zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje. Sredstva splošne proračunske rezervacije se uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča župan. Dodeljena sredstva se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika.

Občina je v 9. členu odloka o proračunu za leto 2016 navedla, da se za potrebe, ki jih ob sprejemu občinskega proračuna ni bilo mogoče predvideti, oblikuje splošna proračunska rezervacija v višini 520 evrov, z rebalansom proračuna 2 pa je splošno proračunsko rezervacijo oblikovala v višini 1.000 evrov. O porabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča župan v skladu z 42. členom ZJF. Občina v letu 2016 sredstev splošne proračunske rezervacije ni porabila.

#### *Prerazporejanje proračunskih sredstev*

V 38. členu ZJF je določeno, da proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna, o izvršenih prerazporeditvah pa mora župan šestmesečno poročati občinskemu svetu.

Odlok o proračunu za leto 2016 v 5. členu določa, da na predlog predlagateljcev finančnih načrtov neposrednega uporabnika župan odloča o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna:

- samostojno in brez omejitev v okviru istega podprograma,
- med podprogrami v okviru glavnega programa, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega podprograma ne sme presegati 10 odstotkov podprograma, in
- med glavnimi programi, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega glavnega programa ne sme presegati 5 odstotkov glavnega programa.

Osnova za prerazporejanje pravic porabe je zadnji sprejeti proračun, spremembe proračuna ali rebalans proračuna. Župan s poročilom o polletni realizaciji proračuna in ob koncu leta z zaključnim računom proračuna poroča občinskemu svetu o veljavnem proračunu za leto 2016 in njegovi realizaciji.

Župan je v letu 2016 prerazporedil proračunska sredstva s 190 sklepi o prerazporeditvah, skupen znesek vseh prerazporeditev pa je znašal 447.054 evrov, kar predstavlja 8,4 odstotka vseh izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Župan je o izvršenih prerazporeditvah poročal občinskemu svetu ob polletju (povezava s točko 2.2.6.2 tega poročila) in v zaključnem računu proračuna za leto 2016, kjer so tabelarno prikazani vsi sklepi o prerazporeditvah z navedbo številke in datuma sklepa o prerazporeditvi, proračunske postavke, s katerih so bila sredstva prerazporejena, in proračunske postavke, na katere so bila sredstva prerazporejena, ter zneskom prerazporeditve.

#### *Prevzemanje obveznosti v letu 2016*

V skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če z ZJF ni določeno drugače. Pri primerjavi odhodkov, izkazanih v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016, z načrtovanimi odhodki v veljavnem proračunu za leto 2016 ni bilo odstopanj med načrtovanimi in realiziranimi odhodki po proračunskih postavkah.

V prvem odstavku 36. člena ZJF je določeno, da smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti samo v obsegu, ki ga za trimesečje ali drugo obdobje določi župan. Občina je v letu 2016 za vse neposredne proračunske uporabnike določila obseg izdatkov za trimesečna obdobja, v okviru katerega smejo ti plačevati obveznosti.

V 37. členu ZJF je določeno, da občina načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna. Občina je v letu 2016 mesečno pripravljala načrte likvidnosti za izvrševanje proračuna.

#### *Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let*

V 51. členu ZJF je določeno, da lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Osnova za določitev obsega prevzetih obveznosti v prihodnjih letih so pravice porabe, določene na posameznih proračunskih postavkah – kontih v finančnem načrtu posameznega proračunskega uporabnika za tekoče leto. V odloku o proračunu občine pa se za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi največji možni obseg obveznosti, ki jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

Odlok o proračunu za leto 2016 v 6. členu določa, da lahko neposredni uporabnik občinskega proračuna v tekočem letu razpiše javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v NRP, če so zanj načrtovane pravice porabe na proračunskih postavkah v sprejetem proračunu. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in investicijske transfere, ne sme presegati 70 odstotkov pravic porabe in za blago in storitve ter za tekoče transfere 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve pa ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov. Prevzete obveznosti se načrtujejo v finančnem načrtu neposrednega uporabnika in NRP.

Občina je predložila evidenco iz programske rešitve CADIS, v katero evidentira in s katero spremlja prevzete obveznosti po naročilnicah, pogodbah in prejetih računih za leti 2016 in 2017, ter izpis iz aplikacije MF e-Dolg, prek katere občina spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi.

#### *Kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2016*

Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala kratkoročne obveznosti v skupnem znesku 735.691 evrov, od tega neplačane zapadle obveznosti v skupnem znesku 1.244 evrov, ki so ob usklajevanju izpisov odprtih postavk zaradi napak pri knjiženju ostale odprte.

### **2.2.2 Sestava proračuna**

Proračun je v skladu z 10. členom ZJF sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Omenjeno določbo ZJF povzema statut občine v prvem odstavku 103. člena. V skladu s petim odstavkom 10. člena ZJF se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo in tekoče leto, v skladu s šestim odstavkom 10. člena ZJF pa se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, ki je predmet sprejemanja na občinskem svetu.

Pri pripravi proračuna se upoštevajo klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Javnofinančni prejemki in izdatki morajo biti v proračunu prikazani po ekonomski, programski in funkcionalni klasifikaciji.

Ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih prejemkov in izdatkov določa PEKN in daje odgovor na vprašanje, kaj se plačuje iz javnih sredstev. Ekonomska klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov je temelj strukture proračuna.

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena s pravilnikom o programski klasifikaciji in daje odgovor na vprašanje, za kaj se porabljajo javna sredstva. V njej so določena področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami. Programska klasifikacija predstavlja podlago za poročanje občin o prejemkih in izdatkih po določenih 27. člena Zakona o financiranju občin<sup>45</sup>.

Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena z odredbo o funkcionalni klasifikaciji in je namenjena prikazu razdelitve celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna (2. člen odredbe o funkcionalni klasifikaciji).

2.2.2.a Odredba o funkcionalni klasifikaciji v drugi alineji 3. člena določa, da se funkcionalna klasifikacija uporablja pri pripravi predloga državnega in občinskih proračunov ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

Občina je proračun za leto 2016 pripravila po ekonomski in programski klasifikaciji, ne pa tudi po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju s 3. členom odredbe o funkcionalni klasifikaciji.

---

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 32/06-UPB1; 27. člen Zakona o financiranju občin se še vedno uporablja na podlagi 46. člena ZFO-1.

*Ukrep občine*

*Občina je Rebalans proračuna Občine Duplek za leto 2017, ki ga je občinski svet sprejel 11. 10. 2017, pripravila tudi po funkcionalni klasifikaciji.*

**2.2.2.1 Splošni del proračuna**

V skladu z drugim odstavkom 10. člena ZJF in drugim odstavkom 103. člena statuta splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, RFTN ter RF. V BPO se v skladu z 11. členom ZJF na strani prihodkov izkazujejo davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki, na strani odhodkov pa tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi. V RFTN se izkazujejo vsa prejeta sredstva vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb (tretji odstavek 11. člena ZJF). V RF pa se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežka odhodkov nad prihodki v BPO, presežkov izdatkov nad prejemki v RFTN ter s financiranjem odplačil dolgov v RF. V RF se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu (četrti odstavek 11. člena ZJF).

Občina mora pripraviti tudi obrazložitev splošnega dela občinskega proračuna, ki vsebuje obrazložitev prihodkov in odhodkov na ravni podskupin kontov.

Splošni del proračuna za leto 2016 je sestavljen iz skupne BPO, RFTN in RF, vsaka od bilanc pa vsebuje podatke, ki so določeni v 11. členu ZJF. Splošni del proračuna prikazuje realizacijo prejemkov in izdatkov za leto 2014, oceno realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2015 ter načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016. Občina je pripravila tudi obrazložitev prihodkov in odhodkov na ravni podskupin kontov.

**2.2.2.2 Posebni del proračuna**

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (tretji odstavek 10. člena ZJF in tretji odstavek 103. člena statuta). Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih iz pravilnika o programski klasifikaciji ter proračunskih postavkah, kontih in podkontih<sup>46</sup>.

Posebni del proračuna za leto 2016 sestavlja pet finančnih načrtov, in sicer finančni načrt občinskega sveta, župana, nadzornega odbora, občinske uprave in režijskega obrata. Posebni del proračuna za leto 2016 prikazuje realizacijo izdatkov za leto 2014, oceno realizacije izdatkov za leto 2015 ter načrt izdatkov za leto 2016.

2.2.2.2.a V skladu z drugim odstavkom 18. člena ZJF morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo. Obrazložitev občinskega proračuna morajo slediti strukturi proračuna, torej: splošni del, posebni del in NRP. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo

<sup>46</sup> V skladu s proračunskim priročnikom se finančni načrt neposrednega uporabnika pripravi do ravni proračunske postavke; proračunska postavka je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta, ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati tudi povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov in podprogramov na posameznih področjih proračunske porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. Glavni program ima določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. V proračunskem priložniku je navedeno, da naj bi bila obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika pripravljena za vsako posamezno področje proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah).

Na področjih proračunske porabe 14 Gospodarstvo, 17 Zdravstveno varstvo, 18 Kultura, šport in nevladne organizacije ter 19 Izobraževanje smo na izbranih glavnih programih in podprogramih preverili, kako so oblikovani cilji glavnega programa in podprograma na posameznem področju proračunske porabe ter ali in kako so oblikovani fizični, finančni in opisni kazalniki, s katerimi se bodo merili zastavljeni cilji, ter ali in kako so oblikovana izhodišča in kazalniki, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, na posamezni proračunski postavki v okviru izbranega podprograma.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 14 Gospodarstvo načrtovala sredstva za aktivnosti, ki se nanašajo na urejanje in nadzor na področju varstva potrošnikov, pospeševanje in podporo gospodarski dejavnosti, promocijo občine, razvoj turizma in gostinstva. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za vzpodbujanje turizma in gostinstva, vsebuje:

- opis področja proračunske porabe 14 Gospodarstvo, poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa *1403 Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva*, splošne cilje glavnega programa (razvoj turizma, uvajanje novih turističnih produktov, povečevanje prepoznavnosti občine kot turističnega območja in izvajanje predvidenih razvojnih projektov ter aktivnosti na področju razvoja turizma), ki niso opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, ne vsebuje pa kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;
- opis podprograma *14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva* ter specifična cilja podprograma (uvajanje novih turističnih produktov in povečanje prepoznavnosti občine), vendar pa nista opredeljena na način, da bi bila merljiva, ter ne vsebuje kazalnikov, s katerimi bi bilo mogoče meriti zastavljene cilje;
- opis proračunske postavke<sup>47</sup>.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo načrtovala sredstva za plačilo zakonskih obveznosti občine na področju zdravstvenega varstva, kot sta plačilo prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje in plačilo storitev mrliško-ogledne službe.

---

<sup>47</sup> 1403020 – Transferi društvom in 1403021 – Sklad lepši je moj kraj.

Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za nujno zdravstveno varstvo, vsebuje:

- opis področja proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo, poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa *1707 Drugi programi na področju zdravstva* ter splošni cilj glavnega programa (zagotavljanje financiranja obveznega zdravstvenega zavarovanja občanom brez lastnih dohodkov), ki pa ni opredeljen na način, da bi bil merljiv in ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;
- opis podprograma *17079001 Nujno zdravstveno varstvo* ter specifični cilj podprograma (omogočiti občanom brez dohodka pravico do nujnega zdravstvenega varstva), ki pa ni opredeljen na način, da bi bil merljiv in ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti podprograma, s katerimi naj bi se merilo doseganje zastavljenega cilja;
- opis proračunske postavke<sup>48</sup>.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 18 Kultura, šport in nevladne organizacije načrtovala sredstva za šport, kulturo, programe za mladino in financiranje posebnih skupin (veteranske organizacije, narodnostne skupnosti in druge posebne skupine). Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za knjižničarstvo in založništvo, vsebuje:

- opis področja proračunske porabe 18 Kultura, poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa *1803 Programi v kulturi* ter splošne cilje glavnega programa (povečanje dostopnosti kulturnih vsebin različnim subjektom na območju občine, podpora uveljavljenim kulturnim društvom, ki imajo sedež in delujejo na območju občine, podpora raznolikim programom in dogodkom, ki so pomembni za kulturni razvoj občine in njeno promocijo), ki so opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, ter kazalnike učinkovitosti in uspešnosti (razmerje med številom načrtovanih in dejansko realiziranih programov in projektov ter število obiskovalcev na prireditvah), ki so določeni na način, da je z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis podprograma *18039001 Knjižničarstvo in založništvo*, specifične cilje podprograma (nakup knjig in knjižničnega gradiva, povečanje dostopnosti knjig in drugega knjižničnega gradiva prebivalstvu), ki so opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, ter kazalnike učinkovitosti podprograma (povečan obseg pridobljenih knjig in ostalega knjižničnega gradiva, povečano število obiskovalcev in izposoje ter povečan delež občanov, ki so člani knjižnice), ki pa niso vrednostno opredeljeni;
- opis proračunske postavke<sup>49</sup>.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 19 Izobraževanje načrtovala sredstva za programe na področju predšolske vzgoje, osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja ter vse oblike pomoči šolajočim. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, vsebuje:

- opis področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov;

<sup>48</sup> 1707010 – Zdravstveno zavarovanje brezposelnih.

<sup>49</sup> 1803010 – Nakup knjig, 1803011 – Bibliobus – sofinanciranje, 1803012 – Knjižnična dejavnost.

- opis glavnega programa 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* ter splošna cilja glavnega programa (zagotavljanje kakovostne predšolske vzgoje in omogočiti vsem predšolskim otrokom enake pogoje), ki pa nista določena na način, da bi ju bilo mogoče meriti, ne vsebuje pa kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;
- opis podprograma 19029001 *Vrtci*, specifične cilje podprograma (zagotavljanje pogojev za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje na območju občine in ohranjanje javne mreže ter zagotavljanje kakovosti izvajanja programov v vrtcih, zagotavljanje optimalne organiziranosti vrtcev, zagotavljanje delovanja novih oddelkov, v primeru ugotovitve povečanega vpisa otrok v vrtce), ki pa niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi, ter ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti podprograma, s katerimi naj bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opis proračunske postavke<sup>50</sup>.

Obrazložitev finančnega načrta občine v proračunu za leto 2016, ki se nanašajo na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, niso popolne. Čeprav vsebujejo povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov na posameznem področju proračunske porabe, splošne cilje glavnega programa in specifične cilje podprogramov, pa ti v večini primerov niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi. Prav tako izbrani glavni programi in podprogrami v večini primerov ne vsebujejo kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, s katerimi bi se merilo doseganje teh ciljev. Navedeno ravnanje občine je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

#### *Ukrep občine*

*Občina je na primeru glavnega programa 2002 Varstvo otrok in družine in podprograma 20029002 Drugi programi v pomoč družini opredelila dolgoročne cilje in kazalnike ter kratkoročne cilje in kazalnike, s katerimi je mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev glavnega programa in podprograma.*

#### 2.2.2.2.1 Postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu

Posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna so javni zavodi, skladi in agencije, katerih ustanoviteljica je občina (6. točka prvega odstavka 3. člena ZJF). Posredni proračunski uporabniki se iz občinskega proračuna financirajo posredno prek neposrednih proračunskih uporabnikov.

Občina lahko v skladu s 3. členom Zakona o zavodih<sup>51</sup> za izvajanje javnih služb ustanovi javne zavode. ZJF v prvem odstavku 27. člena določa, da morajo posredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč<sup>52</sup>, ki veljajo za občinski proračun, v drugem odstavku 27. člena pa določa, da morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna na način in v roku, kot ga predpiše župan, od posrednih uporabnikov zahtevati, da jim pošljejo podatke, potrebne za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

<sup>50</sup> 19020103 – Materialni stroški, 19020104 – Nadstandardni program, 19020102 – Prireditve za predšolske otroke, 19020106 – Plačila storitev otroškega varstva, 19020107 – Vrtec Duplek – ekonomska cena, 19020108 – Vrtec Korena – ekonomska cena, 19020110 – Amortizacija opreme, 19020111 – Vrtec Spodnji Duplek, 19020112 – Vrtec Zgornji Duplek.

<sup>51</sup> Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

<sup>52</sup> V drugem odstavku 17. člena ZJF je med drugim določeno, da pristojni občinski organi o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo občinskega proračuna obvestijo javne zavode, katerih ustanoviteljica je občina.



Četrty odstavek 27. člena ZJF določa, da finančne načrte posrednih uporabnikov občinskega proračuna sprejme pristojni organ po postopku, določenem v posebnem predpisu ali aktu o ustanovitvi posrednega uporabnika. Če se pravna oseba v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev, se njen finančni načrt sprejme v 30 dneh po sprejetju občinskega proračuna. Zakon o zavodih v 30. členu določa, da svet zavoda med drugim sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda.

Način priprave, vsebina ter oblika finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskih proračunov so podrobneje določeni v navodilu o pripravi finančnih načrtov, ki določa, da ima finančni načrt posrednega uporabnika splošni del, v katerem so skladno z določbo prvega odstavka 3. člena prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki posrednega uporabnika prikazani po ekonomski klasifikaciji, upošteva enotni kontni načrt (v nadaljevanju: EKN), kot ga določa PEKN, če je glede na obseg in naravo dejavnosti posrednega uporabnika potrebno, pa ima tudi posebni del (2. člen navodila o pripravi finančnih načrtov), v katerem se na podlagi 4. člena izdatki posrednega proračunskega uporabnika prikazujejo po posameznih postavkah, podprogramih in programih. Finančni načrt posrednega uporabnika mora vključevati vse predvidene prejemke in izdatke posrednega uporabnika, ki bodo plačani v korist in izplačani v breme posrednega uporabnika v prihodnjem koledarskem letu (načelo denarnega toka), ločeno pa morajo biti izkazani prihodki in izdatki, ki jih posredni uporabnik pridobi iz naslova opravljanja javne službe in iz naslova prodaje blaga in storitev (tržna dejavnost).

Občina je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica štirih javnih zavodov. Na primeru vzgojno varstvenega zavoda<sup>53</sup>, ki je bila ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi Javnega zavoda Osnovna šola Duplek<sup>54</sup>, in knjižnice, ki je bila ustanovljena<sup>55</sup> z Odlokom o ustanovitvi Javnega zavoda Mariborska knjižnica<sup>56</sup>, smo preverili, kako je občina določila obseg sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine.

Občina je na podlagi navodila za pripravo finančnih načrtov v začetku novembra 2015 od obeh javnih zavodov prejela predloga finančnih načrtov z navedbo sredstev, ki jih javna zavoda potrebujeta za delovanje. Prejeta predloga finančnih načrtov javnih zavodov sta občini služila kot podlaga za pripravo proračuna za leto 2016. Po sprejemu proračuna za leto 2016 na občinskem svetu sta javna zavoda občini posredovala finančna načrta, ki sta bila predhodno potrjena na sejah svetov zavodov. Občina je z javnima zavodoma sklenila pogodbi o financiranju v višini načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2016.

Občina je v proračunu za leto 2016 sredstva za delovanje vzgojno varstvenega zavoda<sup>57</sup> načrtovala v skupnem znesku 872.400 evrov, od tega sredstva za delovanje osnovne šole v znesku 107.100 evrov in

<sup>53</sup> V sklop Javnega vzgojno izobraževalnega zavoda Osnovna šola Duplek sodijo osnovna šola, enota vrtca Spodnji Duplek, enota vrtca Zgornji Duplek in enota vrtca Dvorjane.

<sup>54</sup> Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 24/04, 36/07 in Uradno glasilo slovenskih občin, št. 9/11, 26/13, 30/16.

<sup>55</sup> Soustanoviteljice so Mestna občina Maribor, Občina Duplek, Občina Hoče - Slivnica, Občina Miklavž na Dravskem polju, Občina Rače - Fram in Občina Starše.

<sup>56</sup> Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 8/05, 16/06, 17/09.

<sup>57</sup> V rebalansu proračuna 2 so bila sredstva za delovanje vzgojno varstvenega zavoda načrtovana v znesku 873.900 evrov (od tega se na osnovno šolo nanaša 114.400 evrov, na enote vrtca pa 759.500 evrov), v veljavnem proračunu pa 850.130 evrov (od tega se na osnovno šolo nanaša 107.370 evrov, na enote vrtca pa 742.760 evrov).

sredstva za delovanje treh enot vrtca v znesku 765.300 evrov, sredstva za delovanje knjižnice<sup>58</sup> pa v skupnem znesku 67.000 evrov.

### 2.2.2.3 Načrt razvojnih programov

NRP predstavlja tretji del proračuna in odraža razvojno politiko občine vsaj za prihodnja štiri leta. V NRP so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov<sup>59</sup> oziroma programov<sup>60</sup>. V skladu z 12. členom ZJF se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih 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 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 prikazuje po:

- strukturi programske klasifikacije,
- posameznih projektih 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 tri leta za investicije in investicijske transfere, subvencije in projekte in programe, sofinancirane s sredstvi proračuna Evropske unije, ter se dopolnjuje vsako leto ob pripravi predloga proračuna.

Občina je pripravila NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je sestavni del proračuna za leto 2016. NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 je bil z rebalansom proračuna 2 za leto 2016 dopolnjen. V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je sestavni del proračuna za leto 2016 oziroma rebalansom proračuna za leto 2016, je občina izkazala načrtovane izdatke za investicije in investicijske transfere, razdelane po posameznih projektih. Za vsak projekt so navedeni celotna vrednost projekta, viri financiranja posameznega projekta, ki so razdeljeni na lastna proračunska sredstva in druge vire (sredstva Evropske unije oziroma transfere iz državnega proračuna), opredeljen pa je tudi začetek in konec financiranja projekta.

---

<sup>58</sup> V rebalansu proračuna 2 in veljavnem proračunu so bila sredstva načrtovana v enakem znesku.

<sup>59</sup> 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).

<sup>60</sup> Program je več različnih, vendar med seboj usklajenih investicijskih aktivnosti, pri katerih so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena in ga je mogoče ovrednotiti in časovno razmejiti (36. točka 2. člena uredbe o notni metodologiji).

Povezava med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne projekte oziroma programe, in med projekti oziroma programi, ki jih občine vključijo v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ni predpisana, vendar pa bi bilo z vidika transparentnosti proračunskih dokumentov po naši oceni smiselno, da bi bila omenjena povezava (na primer v obliki izpisa primerjave NRP s posebnim delom proračuna) del gradiva predloga proračuna za obravnavo na občinskih svetih (in ko je proračun sprejet tudi del objave proračuna na spletnih straneh občin), saj bi bilo tako jasno razvidno, na kateri proračunski postavki v posebnem delu proračuna so načrtovana sredstva za posamezne projekte oziroma programe, ki so jih občine uvrstile v NRP.

V točki 2.2.3.1.1 tega poročila je podrobneje predstavljen postopek uvrščanja programov in projektov v NRP.

## **2.2.3 Postopek priprave proračuna**

### **2.2.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu**

V skladu z 18. členom ZJF za finance pristojen organ občinske uprave po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna pripravi navodilo za pripravo občinskega proračuna, ki vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga občinskega proračuna, opis načrtovanih politik občine, oceno BPO, RFTN ter RF v prihodnjih dveh letih, okvirni predlog obsega finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih ter način priprave in terminski načrt za pripravo občinskega proračuna in predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, in ga posreduje neposrednim uporabnikom proračuna.

Na podlagi navodila za pripravo predloga občinskega proračuna neposredni uporabniki pripravijo predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo, ki ga predložijo za finance pristojnemu organu občinske uprave (drugi odstavek 18. člena ZJF). Za pripravo svojih finančnih načrtov morajo neposredni uporabniki na način in v rokih, ki jih predpiše župan, od posrednih uporabnikov občinskega proračuna zahtevati, da jim pošljejo podatke, potrebne za pripravo finančnih načrtov. Posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna morajo svoje predloge finančnih načrtov pripraviti ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun (27. člen ZJF).

V postopku priprave proračuna za leto 2016 je občina do predložitve predloga proračuna za prvo obravnavo na občinskem svetu izvedla več aktivnosti (slika 4). V tabeli 8 so predstavljene ključne aktivnosti občine pri pripravi proračuna do predložitve predloga proračuna za prvo obravnavo na občinskem svetu, določene z internimi akti občine, odgovornost za izvedbo in rok izvedbe posamezne aktivnosti, predstavljeno pa je tudi, ali je občina aktivnost tudi dejansko izvedla ter datum izvedbe aktivnosti.

Tabela 8: Ključne aktivnosti občine pri pripravi proračuna do predložitve predloga proračuna za prvo obravnavo na občinskem svetu, določene z internimi akti občine, odgovornost in rok izvedbe posamezne aktivnosti ter datum izvedbe posamezne aktivnosti

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
posredovanje navodila za pripravo finančnih načrtov občine za leto 2016 neposrednim in posrednim proračunskim uporabnikom	župan	november 2015 <sup>1)</sup>	da 9. 11. 2015
prejem predlogov finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov	občinska uprava	do 16. 11. 2015	da do 16. 11. 2015
obdelava prejetih gradiv in usklajevanje predloga proračuna	občinska uprava	do 20. 11. 2015	da 16. 11. do 20. 11. 2015
članom občinskega sveta se pošlje predlog proračuna, izhodišča za sestavo proračuna in vabilo na sejo, na kateri se bo opravila splošno razpravo o predlogu proračuna	župan	2. 12. 2015	da 2. 12. 2015
objava gradiva za sejo občinskega sveta	občinska uprava	ni določen	da 2. 12. 2015

Opomba: <sup>1)</sup>Po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna.

Viri: navodilo za pripravo finančnih načrtov občine za leto 2016, poslovnik OS, podatki občine.

Občina je v letu 2016 za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračuna uporabljala programsko rešitev CADIS družbe CADIS, d. o. o., za uporabo katere je v letu 2016 plačala 4.831 evrov, ter aplikacijo MF za pripravo proračuna in analize za občine APPrA-O, ki je brezplačna.

#### 2.2.3.1.1 Postopek uvrščanja 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 z 22. členom ZJF predložijo neposredni uporabniki proračuna predlog NRP organu, pooblaščenemu za pripravo skupnega predloga NRP, ki ga določi župan. Pri pripravi skupnega NRP je treba upoštevati, da mora biti posamezen program ali projekt neposrednega uporabnika usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove, upoštevati pa je treba tudi merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti. V skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZJF župan predpiše način in roke za predložitev NRP neposrednih uporabnikov občinskega proračuna.

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. Uredba o enotni metodologiji namreč določa vrste in obvezno vsebino investicijske

dokumentacije, ki jo je treba izdelati glede na vrednost projekta<sup>61</sup>, podrobneje pa opredeljuje tudi postopke za uvrstitev projekta v NRP. V skladu s 24. členom uredbe o enotni metodologiji 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.

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). Program ali projekt se lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje predpisane pogoje, to je, da je usklajen s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti, da je zanj izdelana dokumentacija v skladu z določili uredbe o enotni metodologiji, in sicer najmanj DIIP, ter da je izvedljiv v predvidenem obdobju. Poleg pogojev pa se 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 (44. člen).

V skladu z 18. členom uredbe o enotni metodologiji pripravo DIIP zagotovi investitor in ga potrdi s pisnim sklepom, ki je obvezna priloga DIIP, v tretjem odstavku 11. člena uredbe o enotni metodologiji pa je podrobneje opredeljena vsebina DIIP, in sicer mora DIIP vsebovati najmanj naslednje:

- 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;

---

<sup>61</sup> V skladu s 4. členom uredbe o enotni metodologiji je treba za investicijske projekte pripraviti:

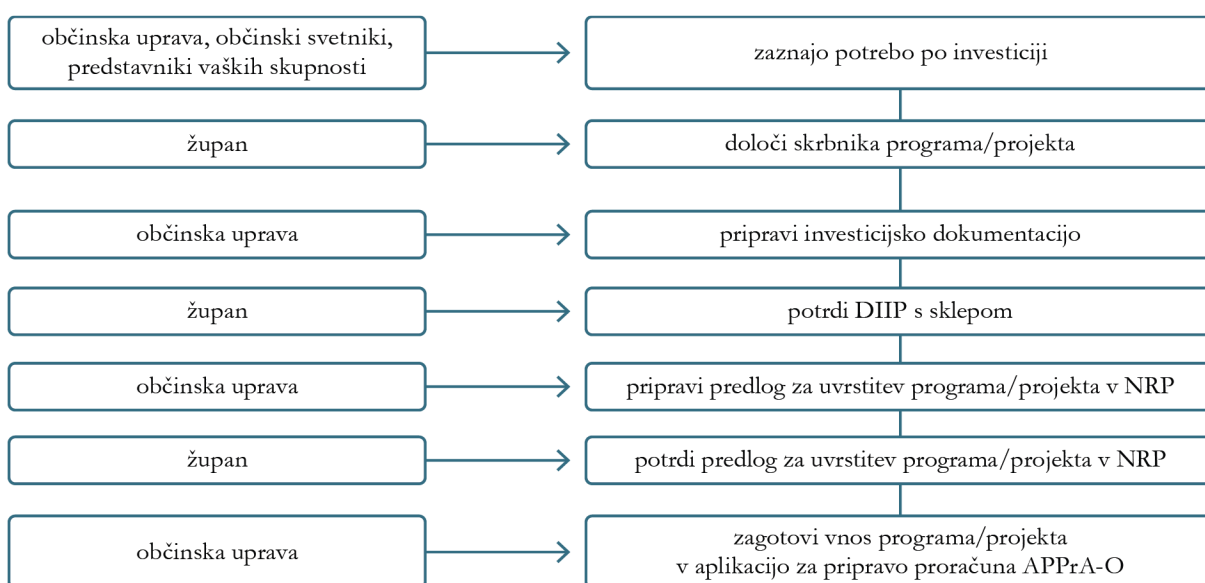
- najmanj dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) za investicijske projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000 evrov in 500.000 evrov;
- DIIP in investicijski program za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 evrov;
- DIIP, predinvesticijsko zasnovo in investicijski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

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

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

Občina sicer nima formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, dejansko pa postopek uvrščanja programov in projektov v NRP poteka na način, kot je prikazan na sliki 5.

Slika 5: Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP



Vir: podatki občine.

Vključitev programa in projekta v NRP predlaga neposredni proračunski uporabnik, ki je skrbnik projekta. Občina nima formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, prav tako nima opredeljeno, kateri deležniki lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji, preden skrbnik projekta predlaga program ali projekt za vključitev v NRP, oziroma kdo lahko da pobudo za vključitev posameznega programa ali projekta v NRP.

Čprav predpisi ne določajo neposrednega vključevanja javnosti oziroma občanov v proces priprave proračuna oziroma v postopek uvrščanja projektov v NRP, pa bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine omogočile občanom, da lahko aktivneje sodelujejo že v postopku vključevanja programov in projektov v NRP (to je v času priprave osnutka proračuna). Občina je sicer navedla, da programe in projekte za uvrstitev v NRP predlagajo med drugim tudi predstavniki vaških skupnosti, ki zastopajo interese prebivalcev. Prav tako se predlog občinskega proračuna objavi na spletnih straneh občine, kjer lahko občani preverijo, če je posamezni projekt, za katerega so zainteresirani, vključen v proračun, in podajo mnenja ter pripombe, občina pa jih k temu izrecno ne povabi. Po naši oceni možnost, da občani lahko podajo mnenja in predloge za izvedbo posameznih projektov, prinaša koristi tako za občine kakor tudi občane. Občine namreč lahko pridobijo koristne informacije iz okolja glede projektov, ki bi jih bilo treba

izvesti, izvedene investicije pa se približajo resničnim potrebam prebivalcem, ki najbolj vedo, kaj v svojem okolju potrebujejo, občani pa imajo s tem, ko lahko soodločajo o projektih in razporejanju dela proračunskih sredstev, možnost sooblikovati občinske proračune in vplivati na dolgoročni razvoj ne samo svojega okolja, temveč posamezne občine kot celote. Večje sodelovanje občanov pri soodločanju o vključevanju projektov v NRP in dejanska izvedba projektov, ki so jih predlagali občani, pa lahko povečujeta tudi njihov interes za aktivno sodelovanje ob različnih drugih priložnostih, ki prispevajo k izboljševanju kakovosti življenja v občinah ter hkrati povečujeta transparentnost poslovanja občin in učinkovitost porabe javnih sredstev.

Občina nima predpisanih meril in kriterijev uvrščanja programov in projektov v NRP, prav tako nima predpisanih meril in načina uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi projekti pred uvrstitvijo programov oziroma projektov v NRP. V navodilu za pripravo finančnih načrtov občine za leto 2016 je navedla le, da mora biti načrtovanje investicijskih odhodkov v skladu z zahtevami proračunskega priročnika in da je vsako investicijo treba uvrstiti v NRP, kjer se prikaže struktura in predvidena dinamika financiranja po posameznih letih.

Občina ima v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna in rebalansa proračuna 1, vključenih 39 projektov, v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, pa je vključenih 42 projektov, od tega 33 projektov, pri katerih je začetek financiranja predviden s 1. 1. 2016 ali kasneje. Občina je navedla, da sta od treh projektov, ki so vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 z rebalansom proračuna 2, dva projekta nova, en projekt pa je bil vključen, ker obveznosti zanj v letu 2015 niso bile v celotni poravnane.

V tabeli 9 so predstavljeni podatki o projektih, pri katerih smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za vključitev v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Tabela 9: Projekti, pri katerih smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za vključitev v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019

Št.	Projekt	Vrednost projekta v evrih	Začetek financiranja	Konec financiranja	DIIP/enostavni DIIP	Pobudnik
1.	Dravska kolesarska pot <sup>1)</sup>	4.880	1. 1. 2016	31. 12. 2017	ne	občinska uprava, RRA Koroška
2.	Rekonstrukcija R3-710 <sup>2)</sup>	297.500	1. 1. 2016	31. 12. 2017	da	občinska uprava, Direkcija Republike Slovenije za ceste
3.	Infrastruktura – kanalizacija Zapolutke	311.500	1. 1. 2016	31. 12. 2017	da <sup>3)</sup>	občinska uprava
4.	Intervencijski nasip ob Žitečkem potoku	20.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017	da	občinska uprava
5.	Objekt za rekreacijo	6.500	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	občinska uprava
6.	Protiprašna ureditev javnih poti	228.300	1. 1. 2016	31. 12. 2017	da <sup>3)</sup>	občinska uprava, vaške skupnosti
7.	Vrtec Spodnji Duplek	159.500	1. 1. 2016	31. 12. 2017	da <sup>3)</sup>	občinska uprava

Opombe: <sup>1)</sup> V projekt je vključenih 22 občin, RRA Koroška, Mariborska razvojna agencija, Zavod za turizem Maribor - Pohorje in Znanstveno raziskovalno središče Bistra Ptuj.

<sup>2)</sup> Gre za investicijo občine in Direkcije Republike Slovenije za ceste.

<sup>3)</sup> Izdelan DIIP ni bil ustrezen (povezava s točko 2.2.3.1.1.b tega poročila).

Vir: podatki občine.

Iz tabele 9 izhaja, da je občina za šest od sedmih pregledanih projektov pred vključitvijo posameznega projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala oziroma pridobila DIIP, pobudnik za vključitev posameznega projekta v NRP je bila občinska uprava ob posvetovanju tudi z drugimi deležniki. Posamezen DIIP je s sklepom potrdil župan.

Občina je sicer v šestih primerih pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala DIIP, od tega v petih primerih enostavni DIIP<sup>62</sup>, ki vsebuje osnovne podatke o projektu ter določitev odgovornih oseb, analizo trenutnega stanja z opisom razlogov za investicijo, opredelitvijo ciljev investicije in načina doseganja teh ciljev, časovni načrt aktivnosti, opredelitev vrste in vrednosti investicije ter opredelitev predvidenih koristi in morebitnih drugih stroškov, v enem primeru pa je pridobila DIIP z vsebino, določeno v tretjem odstavku 11. člena uredbe o enotni metodologiji

2.2.3.1.1.a Občina pri pripravi NRP ni upoštevala meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, saj teh meril in načina njihove uporabe niti nima predpisanih, kar je v neskladju z drugim odstavkom 22. člena ZJF, ki določa, da je pri pripravi skupnega NRP med drugim treba upoštevati tudi merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti.

<sup>62</sup> V skladu s 4. členom uredbe o enotni metodologiji se za projekte z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 evrov lahko pripravi poenostavljena investicijska dokumentacija.



*Pojasnilo občine*

*Župan je 14. 1. 2015 s sklepom imenoval Odbor za komunalno, katerega pristojnost je med drugim tudi, da v primeru konkurenčnih projektov oceni situacijo in trenutne potrebe ter določi prioritete na področju komunalne infrastrukture.*

Župan je imenoval Odbor za komunalno, ki določa prioritete na področju investicij v komunalno infrastrukturo, vendar pa bi ta za izbor prioritetenih projektov moral imeti določena merila in način uporabe meril, kar velja tudi za ostala področja.

2.2.3.1.1.b V primeru treh projektov<sup>63</sup> je občina pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala enostavni DIIP, glede na vrednost posameznega projekta pa bi morala pred vključitvijo v NRP izdelati oziroma pridobiti DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji, kar pomeni, da bi moral DIIP, poleg osnovnih podatkov o projektu, kratkega opisa zamisli projekta, ciljev projekta ter ocene potrebnih sredstev in virov financiranja projekta, vsebovati tudi analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, predstavitev variant, opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta, ter ugotovitev smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom.

Za en projekt<sup>64</sup> pa občina pred njegovo uvrstitvijo v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni izdelala DIIP.

Občina je v NRP za obdobje ob leta 2016 do leta 2019 uvrstila projekt, ne da bi zanj izdelala ustrezno investicijsko dokumentacijo, za tri projekte pa je izdelala enostavni DIIP, čeprav bi glede na vrednost projekta morala izdelati DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji. Navedeni ravnanji občine sta v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji v povezavi s 4. členom uredbe o enotni metodologiji, ki določa vrsto investicijske dokumentacije, ki jo je treba izdelati glede na vrednost projekta.

*Pojasnilo občine*

*Projekt Dravska kolesarska pot je projekt, ki je sestavljen iz izvedbenega dela, ki obsega uskladitev predloga trase kolesarske poti med vsemi občinami in soglasodajalci, ter upravljaljskega dela. Projekt je bil v letu 2016 v fazi usklajevanja trase, ko pa bo ta izvedbena aktivnost zaključena, bo pripravljen skupen projekt, DIIP in ostala potrebna dokumentacija. Občina je v proračunu za leto 2016 zagotovila zgolj sredstva za prostorsko umestitev in vodenje projekta.*

V skladu s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji je temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP DIIP, s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta. Predpisi določajo, v katerem primeru lahko občina pripravi poenostavljeno investicijsko dokumentacijo, drugih izjem glede priprave DIIP pa ne predvidevajo. Občina mora tako izdelati oziroma pridobiti DIIP za vsak projekt, ki ga vključi v NRP.

<sup>63</sup> Infrastruktura – kanalizacija Zapolutke, Protiprašna ureditev javnih poti, Vrtec Spodnji Duplek.

<sup>64</sup> Dravska kolesarska pot.

### 2.2.3.2 Predložitev predloga proračuna občinskemu svetu in dokumenti za obravnavo na občinskem svetu

V skladu z drugim odstavkom 28. člena ZJF župan predloži predlog proračuna občinskemu svetu v 30 dneh po tem, ko vlada predloži državni proračun Državnemu zboru Republike Slovenije. Vsebinsko enako določilo je tudi v 81. členu poslovnika OS, kjer je določeno tudi, da župan pošlje vsem članom občinskega sveta predlog proračuna z vsemi sestavinami, ki jih določa ZJF, skupaj z vabilom na sejo občinskega sveta, na kateri bo predstavljen predlog proračuna in opravljena splošna razprava.

V skladu s 13. členom ZJF<sup>65</sup> župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,
- program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto<sup>66</sup>,
- predlog finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, z obrazložitvami<sup>67</sup>,
- predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga občinskega proračuna.

V tretjem odstavku 13. člena ZJF je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, določeno, da je sestavni del obrazložitve proračuna tudi načrt delovnih mest z obrazložitvami. Sklepanje delovnih razmerij in upravljanje s kadrovskimi viri na občinski ravni namreč poteka v skladu s kadrovskim načrtom, ki se pripravlja in sprejema na podlagi 42. do 45. člena ZJU<sup>68</sup>. Skupaj s predlogom proračuna pa se občinskemu svetu v skladu s petim odstavkom 11. člena in šestim odstavkom 13. člena ZSPDSLS predloži v sprejem tudi načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem<sup>69</sup> oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem<sup>70</sup>.

2.2.3.2.a Župan je 2. 12. 2015 predložil občinskemu svetu predlog proračuna za leto 2016 za prvo obravnavo, del gradiva za obravnavo pa je tudi kadrovski načrt za leto 2016, v katerem je prikazano dejansko število zaposlenih na dan 31. 12. 2014, dovoljeno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2015 ter predvideno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2016 in 31. 12. 2017. Župan je občinskemu

<sup>65</sup> 13. člen ZJF je bil spremenjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 13/18), ki je začel veljati 1. 3. 2018.

<sup>66</sup> Drugi odstavek 80.č člena ZJF določa, da letni program prodaje občinskega finančnega premoženja v postopku sprejemanja predloga občinskega proračuna sprejme občinski svet na predlog župana; program prodaje občinskega finančnega premoženja vsebuje okvirni seznam naložb, namenjen prodaji, z navedbo odstotnega deleža v lasti občine in odstotnega deleža, predvidenega za prodajo v posameznem proračunskem letu, ter navedbo skupnega zneska, ki ga bo predvidoma mogoče iztržiti s prodajo kapitalskih deležev, vsebuje pa tudi podrobnejšo obrazložitev prodaje vsakega posameznega kapitalskega deleža (proračunski priročnik).

<sup>67</sup> V skladu s tretjim odstavkom 27. člena ZJF predložijo javni skladi in agencije, katerih ustanoviteljica je občina, predloge finančnih načrtov z obrazložitvami za finance pristojnemu organu občinske uprave, ki jih hkrati s predlogom občinskega proračuna predloži županu, ta pa občinskemu svetu.

<sup>68</sup> V drugem odstavku 42. člena ZJU je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikažejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let, v drugem odstavku 44. člena ZJU pa je določeno, da kadrovski načrt v občini sprejme župan.

<sup>69</sup> Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan (četrti odstavek 11. člena ZSPDSLS).

<sup>70</sup> Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme župan (peti odstavek 13. člena ZSPDSLS).

svetu predložil tudi načrt ravnanja s stvarnim premoženjem občine, ki vsebuje načrt pridobivanja nepremičnega premoženja občine, načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine, načrt najema in oddaje nepremičnega premoženja ter načrt pridobivanja premičnega premoženja.

Župan skupaj s predlogom proračuna občinskemu svetu ni predložil programa prodaje finančnega premoženja občine, kar je bilo v neskladju s 13. členom ZJF.

#### *Pojasnilo občine*

*Občina pri pripravi proračuna za leto 2016 ni predvidela prodaje finančnega premoženja občine, zato letni program prodaje občinskega finančnega premoženja ni bil predložen občinskemu svetu kot priloga proračuna za leto 2016.*

V 13. členu ZJF je bilo določeno, da župan predloži občinskemu svetu poleg predloga občinskega proračuna z obrazložitvami tudi program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto. Tudi če občina v prihodnjem letu ne načrtuje prodaje finančnega premoženja, je z vidika zagotavljanja transparentnosti njenega poslovanja smiselno, da občinski svet ob predlogu proračuna pridobi tudi informacijo, da občina v letu, za katero se sprejema proračun, ne predvideva tovrstne prodaje.

2.2.3.2.b Župan je predlog proračuna za leto 2016 predložil v obravnavo občinskemu svetu 2. 12. 2015, to je 68 dni po tem, ko je vlada predložila državni proračun za leto 2016 Državnemu zboru Republike Slovenije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 28. člena ZJF.

#### *Pojasnilo občine*

*Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017<sup>71</sup>, s katerim je bila določena tudi povprečnina za leto 2016, je bil sprejet šele v decembru 2015. Ker v strukturi prihodkov občine predstavlja povprečnina enega pomembnejših virov, je bilo načrtovanje sredstev v proračunu za izvedbo posameznih občinskih investicij pogojeno z uspešnostjo pogajanj med vlado in predstavniki občin glede višine povprečnine.*

## **2.2.4 Postopek sprejema proračuna**

### **2.2.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu**

V skladu z 29. členom ZJF mora občinski svet sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun, občinski svet pa postopek sprejemanja občinskega proračuna natančneje uredi s poslovníkom.

V proračunskem priročniku je navedeno, da občinski svet sprejema hkrati odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna ter NRP kot sestavne dele odloka. Proračun se na občinskem svetu obravnava in sprejme do ravni proračunskih vrstic (proračunskih postavk – kontov ali podkontov). Kot samostojne dokumente občinski svet sprejema letni program prodaje občinskega finančnega premoženja, načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine.

Vsebinsko enaka določila vsebuje tudi statut, in sicer da:

- so prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine zajeti v proračunu, ki ga sprejme občinski svet po postopku, določenem v poslovníku (prvi odstavek 102. člena),

<sup>71</sup> Uradni list RS, št. 96/15, 46/16, 80/16.

- mora občinski svet sprejeti proračun v roku, ki omogoča njegovo uveljavitev 1. 1. leta, za katero se sprejema (drugi odstavek 102. člena),
- se proračun sprejme skupaj z odlokom o proračunu (prvi odstavek 105. člena).

Občina je v poslovníku OS podrobneje opredelila postopek za sprejem proračuna na občinskem svetu. V tabeli 10 so predstavljene ključne aktivnosti občine v postopku sprejema proračuna na občinskem svetu, določene s poslovníkom OS, odgovornost za izvedbo in rok izvedbe posamezne aktivnosti, navedeno pa je tudi, ali je občina aktivnost tudi dejansko izvedla ter datum izvedbe aktivnosti.

Tabela 10: Ključne aktivnosti občine pri sprejemu proračuna na občinskem svetu, določene s poslovníkom OS, odgovornost za izvedbo in rok izvedbe posamezne aktivnosti ter datum izvedbe posamezne aktivnosti

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
predstavitve predloga proračuna občinskemu svetu (četrti odstavek 81. člena)	župan	ni določen	da 9. 12. 2015
splošna razprava o predlogu proračuna in sprejem sklepa, da se postopek sprejemanja proračuna nadaljuje (82. člen)	občinski svet	9. 12. 2015	da 9. 12. 2015
vlaganje amandmajev na predlog občinskega proračuna v pisni obliki, ki se dostavijo županu (prvi odstavek 85. člena)	občinski svet	najkasneje 3 dni pred sejo, 17. 12. 2015	da 9. 12. 2015–17. 12. 2015
usklajevalni sestanek s člani občinskega sveta (86. člen)	župan	ni določen	da 17. 12. 2015
glasovanje o amandmajih župana, nato še o drugih amandmajih (86. člen)	občinski svet	ni določen	da 20. 1. 2017
proračun je usklajen:			
• glasovanje o proračunu v celoti (87. člen)	občinski svet	ni določen	da 20. 1. 2017
• s sklepom o sprejemu proračuna se sprejme tudi odlok o proračunu	občinski svet	ni določen	da 20. 1. 2017

Vira: podatki občine, poslovník OS.

#### 2.2.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu

V skladu z 31. členom ZJF predloži župan občinski proračun v 30 dneh po njegovem sprejetju ministrstvu, pristojnemu za finance.

O sprejetem proračunu poroča občina na način, ki je predpisan s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov<sup>72</sup>. Občina v 30 dneh po sprejetju proračuna s spletno aplikacijo za poročanje občin posreduje MF odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna, NRP in obrazložitev splošnega in

<sup>72</sup> Uradni list RS, št. 115/07, 47/09.

posebnega dela proračuna ter obrazložitev NRP, tako da za prihodke in druge prejeme posreduje podatke o podkontih, za odhodke in druge izdatke podatke o šifrantih neposrednih uporabnikov proračuna in šifrantih proračunskih postavk proračuna ter podatke o proračunskih vrsticah (proračunskih postavkah – podkontih), odlok o proračunu, NRP in obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter NRP pa posreduje kot dokument v formatu pdf (2. člen).

V proračunskem priročniku, ki povzema določila Pravilnika o predložitvi sprejetih občinskih proračunov, je navedeno, da pošljejo občine MF celotno gradivo v zvezi s proračunom, ki ga je sprejel občinski svet, o sprejetem proračunu pa občina poroča prek spletne aplikacije APPrA-O.

Občinski svet je 20. 1. 2016 z odlokom sprejel proračun za leto 2016, ki ga je občina 4. 2. 2016 prek spletne aplikacije predložila MF.

### 2.2.4.3 Objava proračuna

Ustava Republike Slovenije v 154. členu določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. ZJF ne določa oblike in načina objave sprejetega proračuna, ZLS pa v 66. členu določa, da morajo biti statut in drugi predpisi občine objavljeni v uradnem glasilu, veljati pa začnejo 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno.

V proračunskem priročniku je navedeno, da občina odlok o proračunu in splošni del proračuna, ki je vključen v odlok o proračunu, objavi v uradnem glasilu občine, ki ga ima občina določenega v svojem statutu, posebni del proračuna in NRP, ki sta prilogi k odloku o proračunu, pa zaradi obsežnosti na spletni strani občine ali na drug krajevno običajen način, kar občina lahko določi v odloku o proračunu.

V 13. členu statuta je določeno, da se javnost dela občinskih organov zagotavlja tudi z uradnim objavljanim splošnih aktov občine, z navzočnostjo občanov in predstavnikov sredstev javnega obveščanja na javnih sejah občinskih organov ter vpogledom v dokumentacijo in gradiva, ki so podlaga za odločanje. V 120. členu statuta pa je določeno še, da morajo biti statut, odloki in drugi splošni akti občine objavljeni v Uradnem glasilu slovenskih občin in začnejo veljati 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. Vsebinsko enako določilo vsebuje tudi 79. člen poslovnika OS. V 2. členu odloka o proračunu za leto 2016 je določeno, da se posebni del proračuna (do ravni proračunskih postavk) in NRP, ki sta prilogi odloka o proračunu, objavita na spletni strani občine.

Občina je 22. 1. 2016 v Uradnem glasilu slovenskih občin objavila odlok o proračunu za leto 2016<sup>73</sup>, ki vsebuje tudi splošni del proračuna, na svoji spletni strani pa je poleg odloka o proračunu za leto 2016 in splošnega dela proračuna za leto 2016 objavila tudi posebni del proračuna za leto 2016, NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitve splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 s prilogami (načrt ravnanja s stvarnim premoženjem občine, kadrovski načrt za leto 2016, letni program kulture za leto 2016 in letni program športa za leto 2016). Občina je sprejeti proračun za leto 2016 na kratko opisno predstavila tudi v občinskem glasilu Novice Občine Duplek<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> V skladu s 14. členom odloka o proračunu za leto 2016, ki določa, da začne odlok veljati naslednji dan po objavi v Uradnem glasilu slovenskih občin, je proračun za leto 2016 začel veljati 23. 1. 2016.

<sup>74</sup> Letnik 21, št. 1, marec 2016.

Proračun je dokument, katerega vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Zato je z vidika obveščeni javnosti pomembno, da so sprejeti proračuni pravočasno objavljeni, enostavno in trajno dostopni ter predstavljeni na jasn in razumljiv način. Le na tak način bodo občani motivirani, da sodelujejo pri soustvarjanju razvoja občin.

Občani imajo prek spletne strani občine dostop do sprejetega proračuna za leto 2016 in se torej lahko seznanijo, za katere namene so načrtovana sredstva proračuna in v kakšnem obsegu.

Vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno sprejete proračune približati občanom ter informacije in podatke, objavljene v proračunskih dokumentih, predstaviti tudi na poenostavljen, jasn in občanom razumljiv način. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil s sprejetim proračunom, bi bilo smiselno pripraviti poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki<sup>75</sup>, na pregleden in razumljiv način (tabele, grafični prikazi) prikazoval vse bistvene informacije o sprejetem proračunu (kako poteka proračunski proces in kako je sestavljen proračun), načrtovane prihodke in njihovo višino, namene in obseg porabe, in sicer tudi tako, da bi jih bilo po koncu leta mogoče pregledno primerjati z realizacijo.

Občina je sicer po sprejemu proračuna v občinskem glasilu v skrajšani obliki predstavila sprejeti proračun za leto 2016, kjer je poleg višine načrtovanih prihodkov in odhodkov za leto 2016 opisno navedla načrtovane projekte na nekaterih področjih delovanja občine.

Občani imajo torej prek spletne strani občine možnost dostopati do sprejetega proračuna (in se imajo možnost seznaniti z nameni in obsegom načrtovanih sredstev za posamezen namen), vendar pa bi bilo po naši oceni z vidika zagotavljanja transparentnosti proračuna in proračunskega procesa smiselno, da bi imeli občani prek spletnih strani občin možnost dostopati tudi do osnutka oziroma predloga proračuna, saj bi tako lahko dobili vpogled, kako se je v posameznih fazah obravnave proračunov spreminjal obseg sredstev za posamezen namen (glede na to, da na primer obstaja možnost javne razprave o predlogu proračuna, v času katere ima javnost možnost vlaganja pripomb in predlogov k predlogu proračuna, možnost vlaganja amandmajev članov občinskega sveta in se torej obseg sredstev za posamezen namen lahko spremeni).

Občani imajo prek spletne strani občine dostop do gradiva za posamezno sejo občinskega sveta, katerega del sta tudi predlog proračuna za leto 2016 – prva obravnava<sup>76</sup> in predlog proračuna za leto 2016 – druga obravnava<sup>77</sup>.

## 2.2.5 Postopek priprave rebalansa proračuna

Prihodkov in odhodkov proračuna pogosto ni mogoče dovolj natančno načrtovati v času sprejema proračuna, zato ZJF določa tudi možnost sprememb proračuna med proračunskim letom z rebalansom

---

<sup>75</sup> Tako kot je na primer MF na podlagi priporočil IBP (angl.: *International Budget Partnership*) pripravilo "citizen's budget" – kratko grafično predstavitev proračuna, namenjeno javnosti za lažje razumevanje proračuna in njegovih ključnih zneskov za državni proračun za leto 2017, [URL: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/slike/prora%C4%8Dun/Infografika\\_PRORACUN\\_2017\\_KONCNI.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/slike/prora%C4%8Dun/Infografika_PRORACUN_2017_KONCNI.pdf)], 11. 1. 2018 in za leto 2018, [URL: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2017/Infografika\\_PRORACUN\\_2018.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2017/Infografika_PRORACUN_2018.pdf)], 11. 1. 2018.

<sup>76</sup> 10. redna seja občinskega sveta.

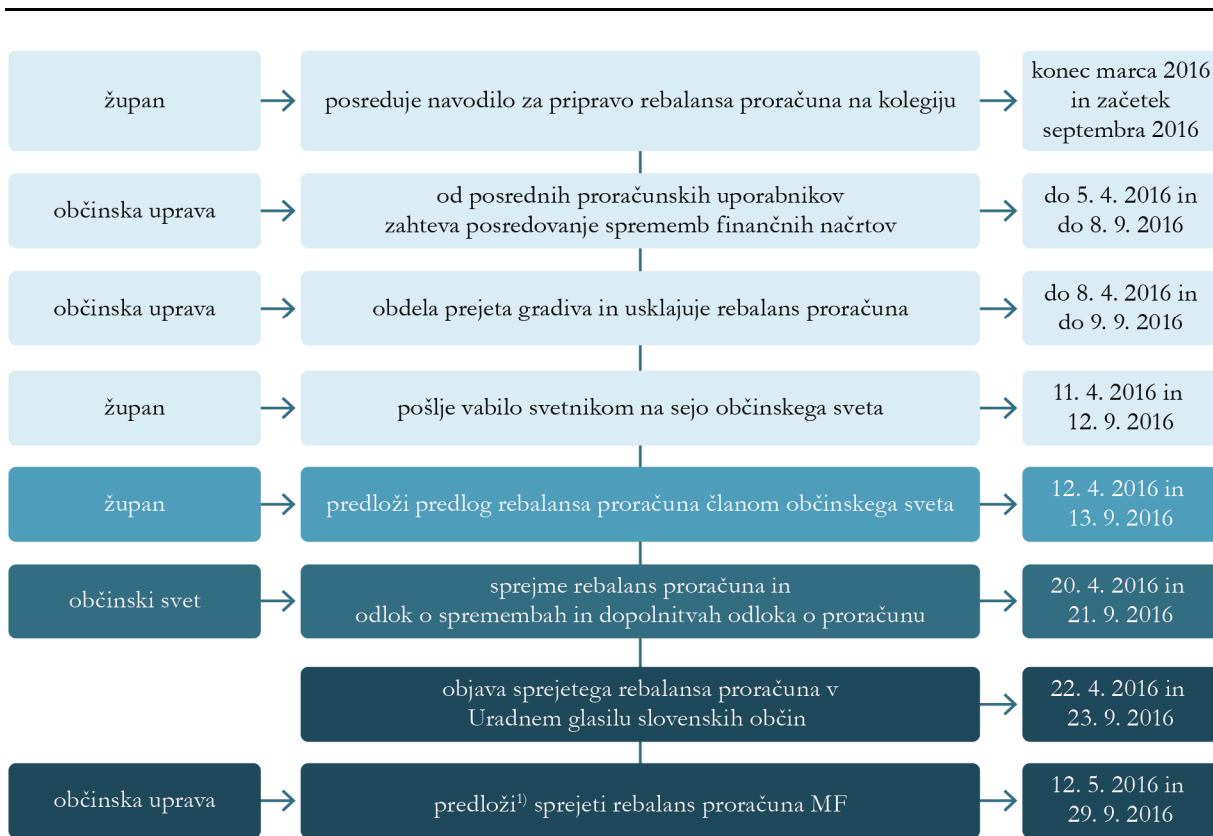
<sup>77</sup> 11. redna seja občinskega sveta.

proračuna (2. točka prvega odstavka 3. člena ZJF), s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnesijo (šesti odstavek 40. člena ZJF). Rebalans proračuna je akt občine o spremembi proračuna med proračunskim letom in ga sprejme občinski svet. Postopek priprave rebalansa proračuna v skladu s 40. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 določi občina s svojimi akti.

V skladu s četrtem odstavkom 105. člena statuta župan predlaga rebalans proračuna, če se proračun občine med izvajanjem ne more uravnesiti, v 90. členu poslovnika OS pa je določeno, da lahko župan med letom predlaga rebalans proračuna, občinski svet pa ga sprejema po določbah poslovnika OS, ki veljajo za sprejem odloka po skrajšanem postopku.

Občinski svet je 20. 4. 2016 z odlokom sprejel rebalans proračuna 1 in 21. 9. 2016 rebalans proračuna 2. Na sliki 6 so predstavljene aktivnosti, ki jih je občina izvedla v postopkih priprave rebalansov proračuna od začetka načrtovanja rebalansov proračuna do objave sprejetih rebalansov proračuna in poročanja MF o sprejetih rebalansih proračuna.

Slika 6: Aktivnosti občine v postopkih priprave rebalansov proračuna za leto 2016



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

- postopka priprave rebalansa proračuna do predložitve predloga rebalansa proračuna občinskemu svetu,
- predložitve predloga rebalansa proračuna občinskemu svetu,
- sprejema rebalansa proračuna na občinskem svetu,
- objave in poročanja o sprejetem rebalansu proračuna.

Opomba: <sup>1)</sup> Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

Občina je 22. 4. 2016 v Uradnem glasilu slovenskih občin objavila rebalans proračuna 1 in 23. 9. 2016 rebalans proračuna 2, ki vsebujeta rebalans splošnega dela proračuna za leto 2016, na svoji spletni strani pa je poleg rebalansov splošnega dela proračuna za leto 2016 objavila tudi rebalansa posebnega dela proračuna za leto 2016, rebalansa NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitve rebalansov splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Občina je 12. 5. 2016 sprejeti rebalans proračuna 1 in 29. 9. 2016 sprejeti rebalans proračuna 2 prek spletne aplikacije predložila MF.

## 2.2.6 Poročanje o izvrševanju proračuna

### 2.2.6.1 Mesečno poročanje

V skladu s Pravilnikom o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov<sup>78</sup> morajo občine prek spletne aplikacije za poročanje občin mesečno posredovati MF podatke o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih, odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela (2. člen), in sicer do 15. dne v mesecu za obdobje od 1. 1. tekočega leta do konca preteklega meseca tekočega leta (3. člen).

Občina je do vsakega 15. dne v mesecu prek spletne aplikacije posredovala MF podatke o realizaciji proračuna za leto 2016 za obdobje od 1. 1. do konca preteklega meseca.

Občina je mesečno poročala MF o realizaciji proračuna za obdobje od 1. 1. do konca preteklega meseca, vendar pa bi bilo po naši oceni z vidika zagotavljanja transparentnosti in obveščenosti javnosti smiselno, da bi občine na spletnih straneh vsaj četrtno objavljale tudi informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da bi bilo občanom omogočeno sprotno spremljanje vsaj višine porabljenih sredstev glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu za leto 2016.

### 2.2.6.2 Polletno poročanje

V 63. členu ZJF je določeno, da župan v juliju poroča občinskemu svetu o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, določena pa je tudi vsebina polletnega poročila.

Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Duplek v prvem polletju 2016 je občinska uprava pripravila julija 2016 in 29. 7. 2016 občinske svetnike obvestila, da je objavljeno na spletni strani občine, občinski svet pa se je z njim seznanil na 16. redni seji 21. 9. 2016. Poročilo o realizaciji proračuna Občine Duplek v prvem polletju 2016 je občina objavila na svoji spletni strani kot del gradiva za sejo občinskega sveta.

### 2.2.6.3 Poročanje o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let

Na poslovanje občine lahko pomembno vplivajo tudi prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let. V skladu z osmim odstavkom 2. člena ZJF sprejme občinski svet proračun za leto, ki je enako koledarskemu letu, kar pomeni, da neposredni uporabniki lahko praviloma sklepajo pogodbe, ki obremenjujejo proračun tekočega leta, vendar pa 51. člen ZJF dopušča tudi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, kar omogoča večletno proračunsko načrtovanje in realizacijo večletnih programov neposrednih uporabnikov.

---

<sup>78</sup> Uradni list RS, št. 56/07, 6/08.



Določbe Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije<sup>79</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) občin ne zavezujejo neposredno, temveč se uporabljajo zanje tisti instituti, ki so po naravi stvari smiselni in mogoči. Določbe pravilnika o izvrševanju proračuna so sicer predvidene za izvrševanje državnega proračuna, vendar pa bi bilo smiselno, da bi občine nekatere določbe uporabile kot usmeritev pri pripravi svojega akta, s katerim bi uredile tudi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in njihovo evidentiranje. Ob upoštevanju pravilnika o izvrševanju proračuna<sup>80</sup> bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine v programski rešitvi, ki jo uporabljajo za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračuna, vzpostavile evidenco dokumentov, v kateri bi evidentirale vse pogodbe, izdane naročilnice, druge listine in posamične pravne akte, ki so podlaga za prevzemanje obveznosti, tudi v breme proračunov prihodnjih let, vključno s predpogodbami, pismi o nameri ali drugimi akti s podobnimi posledicami, prevzete obveznosti pa bi evidentirale v enotno bazo predobremenitev.

Čeprav javnofinančni predpisi vodenja evidence spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let ne določajo neposredno, pa po našem mnenju nujnost vzpostavitve enotne evidence spremljanja prevzetih obveznosti, tudi obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, izhaja iz dolžnosti občin, da zagotovijo poslovanje, ki je zakonito, pregledno, učinkovito in gospodarno. Način vzpostavitve in vodenja evidence, njena vsebina ter poročanje o njeni vsebini pa so prepuščeni občinam.

Glede evidentiranja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let ima občina vzpostavljeno evidenco prevzetih obveznosti po naročilnicah, pogodbah in prejetih računih za leti 2016 in 2017, prek aplikacije MF e-Dolg pa spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi.

Pri prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let gre za proračunska sredstva, ki so vnaprej že rezervirana za določen namen, kar pomeni, da zmanjšujejo manevrski prostor pri načrtovanju proračuna v prihodnjih letih. Občine vsako leto z odlokom o proračunu določijo največji možni obseg obveznosti za posamezne namene, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko prevzamejo v tekočem letu. Prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let tako lahko pomembno vplivajo na upravljanje proračunov prihodnjih let in s tem posežejo v avtonomijo občin, kakovost storitev, ki jih morajo občine zagotavljati svojim občanom, ne nazadnje pa tudi v mandat prihodnjih izvrševalcev proračuna. Zato bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine dosledno načrtovale, spremljale in pregledno evidentirale prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let. Predpisi sicer ne določajo, da bi morale občine poročati o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let, vendar pa bi bilo z vidika večje preglednosti njihovega upravljanja z javnimi sredstvi po naši oceni smiselno, da bi občine tudi poročale o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let oziroma vsaj v obrazložitvah proračunskih dokumentov predstavile podatke o višini in namenu prevzetih obveznosti, ki bremenijo proračune prihodnjih let.

<sup>79</sup> Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

<sup>80</sup> V 144. členu določa, da proračunski uporabnik evidentira pogodbe, izdane naročilnice, druge listine in posamične pravne akte, ki so podlaga za prevzemanje obveznosti, neodvisno od formalne oblike dokumenta, vključno s predpogodbami, pismi o nameri ali drugimi akti s podobnimi posledicami, v evidenco pogodb v sistemu MFERAC.

## 2.3 Priprava zaključnega računa proračuna

Zaključni račun se sestavi za proračun in za finančne načrte neposrednih uporabnikov. Zaključni račun finančnega načrta neposrednega uporabnika je sestavni del zaključnega računa proračuna<sup>81</sup>.

Tudi postopek priprave zaključnega računa proračuna obsega različna ravnanja občine, določena s predpisi, navedenimi v točkah 1.3.1.2 in 1.3.2 tega poročila. V tabeli 11 so predstavljene ključne aktivnosti občine pri pripravi zaključnega računa proračuna, ki so določene z ZJF in ZLS, ter rok izvedbe posamezne aktivnosti.

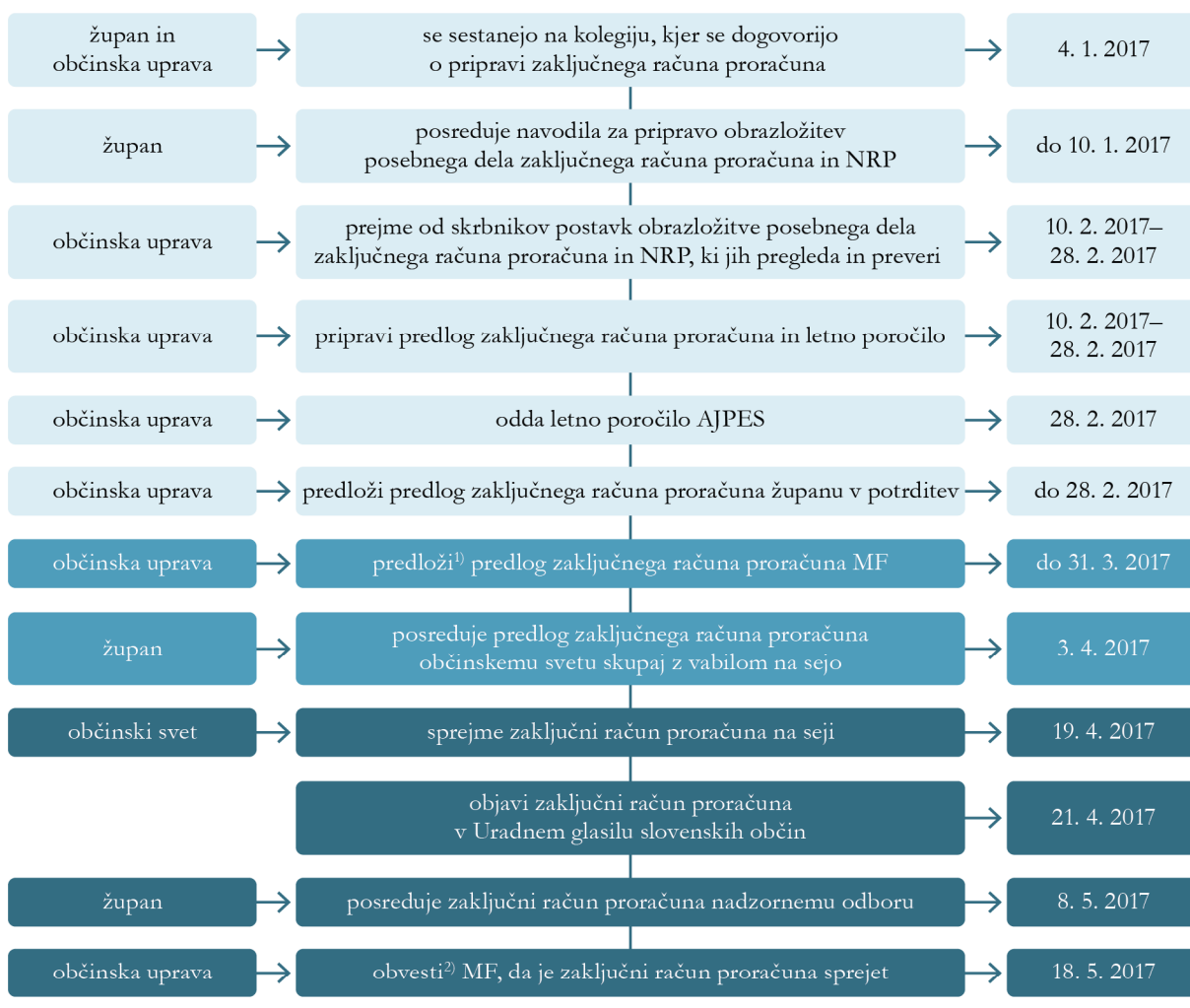
Tabela 11: Ključne aktivnosti občine pri pripravi zaključnega računa proračuna, določene z ZJF in ZLS, in roki izvedbe aktivnosti

Aktivnost	Rok izvedbe	Predpis/akt
neposredni uporabniki proračuna pripravijo zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto ter ga predložijo županu	do 28. 2. tekočega leta	prvi odstavek 98. člena ZJF
župan pripravi predlog zaključnega računa proračuna na podlagi zaključnih računov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov ter ga predloži ministrstvu, pristojnemu za finance	do 31. 3. tekočega leta	drugi odstavek 98. člena ZJF
župan predloži predlog zaključnega računa proračuna v sprejem občinskemu svetu	do 15. 4. tekočega leta	tretji odstavek 98. člena ZJF
župan o sprejemu zaključnega računa proračuna na seji občinskega sveta obvesti ministrstvo, pristojno za finance	v 30 dneh po sprejemu na občinskem svetu	četrti odstavek 98. člena ZJF
občina objavi zaključni račun proračuna v uradnem glasilu	po sprejemu na občinskem svetu	66. člen ZLS

Na sliki 7 so predstavljene aktivnosti občine v postopku priprave zaključnega računa proračuna za leto 2016 od začetka načrtovanja priprave zaključnega računa proračuna do obvestila MF, da je zaključni račun proračuna sprejet.

<sup>81</sup> Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Slika 7: Aktivnosti občine v postopku priprave zaključnega računa proračuna za leto 2016



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

- postopka priprave zaključnega računa proračuna,
- predložitve predloga zaključnega računa proračuna MF in občinskemu svetu,
- sprejema zaključnega računa proračuna na občinskem svetu, predložitve nadzornemu odboru in poročanja MF.

Opombi: <sup>1)</sup> Prek spletne strani MF.

<sup>2)</sup> Prek elektronskega naslova MF.

Vir: podatki občine.

Posamezne aktivnosti občine pri pripravi zaključnega računa proračuna za leto 2016 so podrobneje predstavljene v nadaljevanju tega poročila.

### 2.3.1 Sestava zaključnega računa proračuna

V skladu s tretjim odstavkom 96. člena ZJF se pri sestavi zaključnega računa proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. V 2. členu

navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je med drugim določeno, da zaključni račun proračuna sestavljajo splošni del, posebni del in obrazložitve.

Občina je zaključni račun proračuna za leto 2016 pripravila po ekonomski, programski in funkcionalni klasifikaciji.

### **2.3.1.1 Splošni del zaključnega računa proračuna**

V 4. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da splošni del zaključnega računa proračuna sestavljajo BPO, RFTN ter RF. V splošnem delu zaključnega računa proračuna se v posameznih stolpcih prikažejo vsaj sprejeti proračun preteklega leta, veljavni proračun preteklega leta, realizirani proračun preteklega leta, primerjava med realiziranim in sprejetim proračunom preteklega leta in primerjava med realiziranim in veljavnim proračunom preteklega leta.

Splošni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 sestavljajo BPO, RFTN in RF, vsaka od bilanc pa prikazuje podatke, ki so določeni v 4. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

### **2.3.1.2 Posebni del zaključnega računa proračuna**

V 5. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da posebni del zaključnega računa proračuna sestavljajo realizirani finančni načrti neposrednih uporabnikov, upoštevaje institucionalno klasifikacijo proračuna, za katerega se pripravlja zaključni račun proračuna. V skladu s 4. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna se v posebnem delu zaključnega računa proračuna v posameznih stolpcih prikažejo vsaj sprejeti proračun preteklega leta, veljavni proračun preteklega leta, realizirani proračun preteklega leta, primerjava med realiziranim in sprejetim proračunom preteklega leta in primerjava med realiziranim in veljavnim proračunom preteklega leta.

Posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 sestavljajo realizirani finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov proračuna, upoštevaje institucionalno klasifikacijo proračuna, in prikazujejo podatke, ki so določeni v 4. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

### **2.3.1.3 Obrazložitve zaključnega računa proračuna**

Obrazložitve zaključnega računa proračuna v skladu s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna vsebujejo obrazložitve splošnega dela in posebnega dela zaključnega računa proračuna, izvajanja NRP, podatkov iz bilance stanja in upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa (v nadaljevanju: EZR).

#### **2.3.1.3.1 Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna**

Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna, ki jo pripravi za finance pristojna služba občine, vključuje (7. člen navodila o pripravi zaključnega računa proračuna):

- opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom;
- poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem;

- poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF<sup>82</sup>;
- obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF;
- poročilo o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke v skladu z 41. členom ZJF<sup>83</sup>;
- poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve;
- poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

Občina je pripravila obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 v skladu s 7. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

#### 2.3.1.3.2 Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna

Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna obsega obrazložitev realizacije finančnih načrtov neposrednih uporabnikov (8. člen navodila o pripravi zaključnega računa proračuna), obrazložitev realizacije finančnega načrta neposrednega uporabnika pa vsebuje:

- poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika<sup>84</sup> in
- poslovno poročilo neposrednega uporabnika, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

V poročilu o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika je treba obrazložiti predvsem posamezne vrste izdatkov in odstopanja pri njihovi realizaciji v primerjavi z izdatki iz sprejetega oziroma veljavnega finančnega načrta ter pojasniti vključevanje izdatkov v finančni načrt skladno z 41., 44. in 46. členom ZJF. Poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika vključuje obrazložitev (prvi odstavek 9. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna):

- posameznih vrst izdatkov iz realizacije finančnega načrta na ravni podskupine odhodkov oziroma izdatkov, pri čemer se posebej poudari obrazložitev posameznih vrst namenskih sredstev;
- večjih odstopanj med sprejetim in realiziranim finančnim načrtom;
- prenosa neporabljenih namenskih sredstev iz preteklega leta v skladu s 44. členom ZJF;
- plačil neporavnanih obveznosti iz preteklih let v skladu s 46. členom ZJF;
- vključitve novih obveznosti v finančni načrt neposrednega uporabnika v skladu z 41. členom ZJF in
- višin izdanih in unovčenih poroštev ter izterjanih regresnih zahtevkov iz naslova poroštev iz pristojnosti neposrednega uporabnika.

Neposredni uporabnik pripravi poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, pri pripravi katerega mora izhajati iz obrazložitve svojega finančnega načrta (programa dela), ki mora biti pripravljena v skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007. Za kakovostno pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih je pomembno, da je že obrazložitev finančnega načrta pripravljena skladno s predpisi. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih se pripravi na ravni področij proračunske

<sup>82</sup> V 3. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (41. člen).

<sup>83</sup> V 5. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (47. člen).

<sup>84</sup> Občinski proračuni so sestavljeni tako, da ima vsak neposredni uporabnik svoj finančni načrt, prav tako pa mora biti tudi poročilo o realizaciji finančnega načrta pripravljeno za vsakega neposrednega uporabnika posebej (priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna).

porabe, glavnih programov in podprogramov ter po neposrednih uporabnikih, proračunskih postavkah in projektih<sup>85</sup>.

Po določilih 10. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika vsebovati:

- zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje uporabnika;
- dolgoročne cilje uporabnika, kot izhajajo iz področnih strategij in nacionalnih programov;
- letne cilje, zastavljene v obrazložitvi finančnega načrta (programa dela) uporabnika in predstavljene v okviru glavnih programov, podprogramov, projektov ali aktivnosti;
- oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta (programa dela);
- nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela;
- oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let;
- oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila, kot so jih določila pristojna ministrstva ali drugi državni organi oziroma župan, in ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika;
- oceno notranjega nadzora javnih financ;
- pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj cilji niso bili doseženi (pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi), ter
- oceno učinkov poslovanja neposrednega uporabnika na druga področja, predvsem pa na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora.

Občina je v obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila poročilo o realizaciji finančnega načrta, pripravljeno po neposrednih proračunskih uporabnikih. Poročilo o realizaciji finančnega načrta posameznega neposrednega proračunskega uporabnika prikazuje vse podatke, določene v prvem odstavku 9. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Občina je v obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila poslovno poročilo, ki vsebuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, oceno delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih je pripravila na ravni področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih, proračunskih postavkah in projektih.

Poslovno poročilo neposrednega uporabnika je sestavljeno iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih, ocene učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja, ocene delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja<sup>86</sup>.

Občina je v obrazložitve posebnega dela zaključnega računa vključila poslovno poročilo, ki pa ne vsebuje vseh sestavin, ki jih predvideva priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna, saj ne vsebuje ocene učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja.

---

<sup>85</sup> Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

<sup>86</sup> Točka 3.2.3 vzorca zaključnega računa občinskega proračuna, ki je sestavni del priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna.

2.3.1.3.2.a Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za področja proračunske porabe:

- 14 Gospodarstvo, glavni program 1403 *Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva* in podprogram 14039002 *Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva*,
- 17 Zdravstveno varstvo, glavni program 1707 *Drugi programi na področju zdravstva* in podprogram 17079001 *Nujno zdravstveno varstvo*,
- 18 Kultura, glavni program 1803 *Programi v kulturi* in podprogram 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo* ter
- 19 Izobraževanje, glavni program 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* in podprogram 19029001 *Vrtci*

vsebuje zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo področje proračunske porabe, glavni program in podprogram, dolgoročne cilje posameznega področja proračunske porabe, letne cilje glavnega programa in podprograma ter oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, vendar ta ni predstavljena na način, da bi bili upoštevani fizični in opisni kazalci (indikatorji), saj ti niso določeni že v obrazložitvi predloga finančnega načrta (povezava s točko 2.2.2.2 tega poročila). Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let, ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila, kot jih je določil župan, in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja občine, pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj cilji niso bili doseženi (pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi), ter ocene učinkov poslovanja neposrednega uporabnika na druga področja, predvsem pa na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

#### *Poročanje o realizaciji finančnega načrta javnega zavoda*

Tako kot smo preverili postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine (povezava s točko 2.2.2.2.1 tega poročila), smo na primeru javnih zavodov vzgojno varstveni zavod in knjižnica preverili tudi, ali je bila realizacija njunih finančnih načrtov v skladu s sklenjenima pogodbama.

ZJF v prvem odstavku 99. člena določa, da morajo posredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti letno poročilo v skladu z ZR. Posredni proračunski uporabniki morajo letno poročilo za preteklo leto skupaj z obrazložitvami županu predložiti najpozneje do 28. 2. tekočega leta (tretji odstavek 99. člena ZJF in prvi odstavek 18. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna).

Občina je v letu 2016 vzgojno varstvenemu zavodu zagotovila sredstva v skupnem znesku 801.214 evrov, knjižnici pa sredstva v skupnem znesku 61.855 evrov. Občina je letno poročilo za proračunsko leto 2016 od vzgojno varstvenega zavoda prejela 1. 3. 2017, od knjižnice pa 28. 2. 2017.

#### 2.3.1.3.3 Obrazložitev izvajanja NRP

Neposredni uporabnik pripravi poročilo o izvedbi letnega načrta oziroma plana razvojnih programov (11. člen navodila o pripravi zaključnega računa proračuna), ki se vključi v poročilo o doseženih ciljih in

rezultatih neposrednega uporabnika, in sicer obrazložitev projektov po nosilnih podprogramih<sup>87</sup>. Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna navaja tudi, da splošna obrazložitev NRP vsebuje opis NRP, projekte, katerih vrednost se je spremenila za več kot 20 odstotkov, vključitev novih projektov v NRP ter druge spremembe projektov (sprememba vrednosti za manj kot 20 odstotkov, spremembe dinamike financiranja in spremembe virov financiranja).

*Poročanje o doseganju zastavljenih ciljev pri projektih, vključenih v NRP*

V tabeli 12 so za projekte, pri katerih smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za vključitev v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 (predstavljeni v tabeli 9), povzeti namen in cilji posameznega projekta (ki jih je občina navedla v obrazložitvah posebnega dela zaključnega računa proračuna) ter ocena uspeha občine pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta.

---

<sup>87</sup> Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.



Tabela 12: Projekti, vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna oziroma rebalansa proračuna za leto 2016, namen in cilji posameznega projekta, ocena uspeha občine pri doseganju zastavljenih ciljev ter stanje projekta

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta <sup>1)</sup>	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta
1.	Dravska kolesarska pot	ureditev kolesarske poti ob Dravi z namenom povezovanja občin in spodbujanja aktivnega življenjskega sloga, turistične ponudbe in možnosti nadaljnjega razvoja	izvedba projekta je bila uspešna, cilji so bili doseženi <i>stanje projekta:</i> v pripravi
2.	Rekonstrukcija R3-710	postopna rekonstrukcija državne regionalne ceste, izgradnja pločnika, črpališča za odpadne komunalne vode, nov most čez potok in regulacija potoka ter javna razsvetljava	realizacija projekta je bila nekoliko nižja od načrtovane, saj bodo nekatera plačila zapadla v plačilo šele v prihodnjem letu <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
3.	Zbirni center Duplek	zmanjšanje števila črnih odlagališč in zmanjšanje stroškov odvoza in zbiranja odpadkov	realizacija je v višini načrtovanih sredstev <i>stanje projekta:</i> / <sup>2)</sup>
4.	Infrastrukturna – kanalizacija Zapolutke	zagotovitev komunalne infrastrukture in pripadajočih objektov za odvajanje in čiščenje komunalnih vod vsepovsod, kjer je gospodinjstva možno priključiti na kanalizacijski sistem	realizacija je bila nižja od načrtovane, saj se bodo nekatere obveznosti zaradi poznega začetka izvedbe projekta prenesle v naslednje leto <i>stanje projekta:</i> / <sup>2)</sup>
5.	Intervencijski nasip ob Žitečkem potoku	zavarovanje stanovanjskih objektov pred poplavami, zagotavljanje poplavne varnosti, da do poplav ne bi več prihajalo, in zmanjšati sredstva za potrebe civilne zaščite, ki mora intervenirati ob poplavah	pripravljena je bila projektna dokumentacija in izvedba nasipa, ki pa se je zaradi nestrinjanja nekaterih lastnikov s potekom trase nasipa zamaknila tudi v leto 2017 <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
6.	Objekt za rekreacijo	ureditev zelenih površin in površin, namenjenih rekreaciji	/ <sup>3)</sup> <i>stanje projekta:</i> / <sup>2)</sup>
7.	Protiprašna ureditev javnih poti	ureditev cestnih odsekov, ki jih v vsakoletnem izvedbenem načrtu določi Odbor za komunalno z namenom skladnega razvoja občine	realizirana sredstva so nižja od načrtovanih, saj so se določeni projekti zaradi kasnejšega pričetka del prenesli v leto 2017 <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
8.	Vrtec Spodnji Duplek	/ <sup>2)</sup>	<i>stanje projekta:</i> / <sup>2)</sup>

Opombe: <sup>1)</sup> Povzeto po obrazložitvah posebnega dela zaključnega računa proračuna.

<sup>2)</sup> Iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih ni jasno razvidno, v kateri fazi je projekt.

<sup>3)</sup> Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev ni navedena, niti je ni mogoče razbrati iz opisa namena in cilja projekta, prav tako ne iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih.

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2016, podatki občine.

Iz tabele 12 izhaja, da je občina v obrazložitvah izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 določila namen in cilje posameznega projekta ter v večini primerov poročala o doseganju zastavljenih ciljev (navedla je, kaj je izvedla pri posameznem projektu, in višino porabljenih sredstev, v nekaterih primerih pa tudi stanje projekta ob zaključku leta).

#### 2.3.1.3.4 Obrazložitev podatkov iz bilance stanja

Po določilih 12. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna mora obrazložitev podatkov iz bilance stanja vključevati podatke o:

- stanju sredstev na računih proračuna (ločeno po posameznih računih);
- stanju sredstev na računih neposrednih uporabnikov;
- terjatvah iz naslova dolgoročnih naložb in posojil z navedbo večjih prejemnikov teh sredstev;
- povečanju ali zmanjšanju lastnih opredmetenih osnovnih sredstev;
- povečanju ali zmanjšanju terjatev za sredstva, dana v upravljanje, z navedbo večjih prejemnikov teh sredstev;
- neplačanih terjatvah iz preteklega leta;
- neplačanih obveznostih iz preteklega leta in
- pogodbah o najemu, pri katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, ter podatke o blagovnih kreditih.

V priložniku za pripravo zaključnega računa proračuna je navedeno, da se obrazložitev podatkov iz bilance stanja pripravi posebej za neposredne uporabnike, ki so pravne osebe (za ožje dele občin, ki so pravne osebe), in posebej za proračun.

Občina je v obrazložitve podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 vključila vse podatke, določene z 12. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

#### 2.3.1.3.5 Obrazložitev podatkov o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR

V skladu z 12.a členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna Poročilo o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR vključuje:

- obrazložitev podatkov bilance stanja z vidika upravljanja denarnih sredstev sistema EZR in
- obrazložitev denarnih tokov upravljanja denarnih sredstev sistema EZR in obrazložitev spremembe stanja denarnih sredstev na zakladniškem podračunu in EZR.

Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna podrobneje določa vsebino Poročila o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR, in sicer:

- obrazložitev podatkov bilance stanja z vidika upravljanja denarnih sredstev sistema EZR mora vsebovati obrazložitev dobroimetja EZR občine, stanja denarnih sredstev EZR občine ter zapadlih in nezapadlih terjatev in obveznosti iz financiranja;
- obrazložitev denarnih tokov upravljanja denarnih sredstev sistema EZR in obrazložitev spremembe stanja denarnih sredstev na zakladniškem podračunu in EZR morata vsebovati še obrazložitev presežka upravljanja.

Občina je v Poročilu o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR navedla, da je leta 2014 v skladu z 61. členom ZJF pristopila v sistem EZR države, kar je zanjo poenostavilo računovodske in kadrovske evidence ter poročilo o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR. Denarna sredstva sistema EZR države

upravlja upravljalec sistema EZR, to je MF, ki vodi ločene poslovne knjige. V skladu s Pravilnikom o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa upravljalec EZR izdelava računovodsko poročilo in premoženjsko bilanco ter ju predloži AJPEŠ.

## 2.3.2 Postopek priprave zaključnega računa proračuna

### 2.3.2.1 Postopek priprave zaključnega računa proračuna do predložitve predloga zaključnega računa proračuna občinskemu svetu

V skladu s prvim odstavkom 98. člena ZJF vsak neposredni uporabnik proračuna pripravi zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto ter ga predloži županu do 28. 2. tekočega leta. Na podlagi predloženih zaključnih računov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna župan pripravi predlog zaključnega računa proračuna za preteklo leto, ki ga predloži do 31. 3. tekočega leta MF (drugi odstavek 98. člena ZJF) in do 15. 4. tekočega leta v sprejem občinskemu svetu (tretji odstavek 98. člena ZJF). Tudi v 66. členu poslovnika OS je določeno, da župan predlaga zaključni račun proračuna v sprejem občinskemu svetu.

Občina v internih aktih ni podrobneje določila postopka priprave in sprejema zaključnega računa proračuna, vendar je v postopku priprave zaključnega računa proračuna, do predložitve predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu, izvedla več aktivnosti, ki so predstavljene na sliki 7.

Za finance pristojni osebi občinske uprave sta do 28. 2. 2017 od skrbnikov postavk pridobili obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna in NRP ter pripravili predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

#### 2.3.2.1.1 Priprava letnega poročila

Letno poročilo se sestavi za proračun in neposredne uporabnike proračuna, ki imajo status pravne osebe, ter za posredne uporabnike proračuna<sup>88</sup>. V skladu z 21. členom ZR je letno poročilo sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom in poslovnega poročila.

Obvezne priloge k bilanci stanja so določene v 7. členu pravilnika o sestavljanju letnih poročil, in vključujejo:

- pregled stanja in gibanja neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev,
- pregled stanja in gibanja dolgoročnih finančnih naložb in posojil ter
- druga pojasnila, določena s pravilnikom (predvsem gre za druge računovodske informacije iz 26. člena tega pravilnika, ki se nanašajo na razkrivanje podatkov, izkazanih v bilanci stanja, izkazu prihodkov in odhodkov ter prilogah k izkazoma).

V 9. členu pravilnika o sestavljanju letnih poročil je določeno, da sta obvezni prilogi k izkazu prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov izkaz RFTN in izkaz RF, evidenčni izkaz prihodkov in odhodkov režijskih obratov pa je obvezen za tiste občine, ki imajo v svoji sestavi režijske obrate.

<sup>88</sup> Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Letno poročilo sestavljata računovodsko poročilo in poslovno poročilo (4. člen pravilnika o sestavljanju letnih poročil). Računovodsko poročilo pripravi pooblaščen računovodja oziroma oseba, odgovorna za področje računovodstva (6. člen pravilnika o sestavljanju letnih poročil), za pripravo poslovnega poročila pa je odgovoren predstojnik oziroma poslovodni organ uporabnika EKN (27. člen pravilnika o sestavljanju letnih poročil). V 27. členu pravilnika o sestavljanju letnih poročil je določeno tudi, da vsebino poslovnega poročila, ki kaže na probleme in dosežke pri poslovanju v proučevanjem obdobju, določi uporabnik EKN in mora biti prilagojena področju, na katerem uporabnik EKN deluje. Sestavni del poslovnega poročila je tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področju iz njegove pristojnosti, ki se pripravi v skladu z navodilom o pripravi zaključnega računa proračuna.

V skladu z 51. členom ZR mora biti letno poročilo za proračun oddano organizaciji, pooblaščen za obdelovanje in objavljanje podatkov (to je AJPES), do konca februarja tekočega leta.

Neposredni uporabniki občinskega proračuna<sup>89</sup> ter posredni uporabniki občinskega proračuna<sup>90</sup> predložijo županu letna poročila do 28. 2. tekočega leta. Po določilih 99. člena ZJF mora župan skupaj z zaključnim računom občinskega proračuna občinskemu svetu predložiti tudi letna poročila skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, v 62. členu ZJF pa je določeno, da občinskemu svetu ni treba predložiti letnih poročil javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, razen če to občina drugače uredi.

Občina je pripravila letno poročilo za leto 2016, ki vsebuje bilanco stanja na dan 31. 12. 2016 skupaj z obveznimi prilogami pregled stanja in gibanja neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev, pregled stanja in gibanja dolgoročnih finančnih naložb in posojil ter pojasnil k bilanci stanja, izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2016 z obveznimi prilogami, izkaz RFTN od 1. 1. do 31. 12. 2016 in izkaz RF od 1. 1. do 31. 12. 2016 ter evidenčnim izkazom prihodkov in odhodkov režijskega obrata od 1. 1. do 31. 12. 2016<sup>91</sup> ter poslovno poročilo.

Računovodsko poročilo občine je pripravila za finance pristojna oseba občinske uprave, poslovno poročilo občine za leto 2016 je potrdil župan.

Občina je 28. 2. 2017 letno poročilo za leto 2016 posredovala AJPES.

2.3.2.1.1.a V četrtem odstavku 2. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da letno poročilo sestavljajo bilanca stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnila k izkazom in poslovno poročilo, ki vsebuje tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

Občina je pripravila poslovno poročilo, ki pa ne vsebuje poročila o doseženih ciljih in rezultatih, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 2. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

---

<sup>89</sup> Po določilih 98. člena ZJF, 15. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in 21. člena ZR.

<sup>90</sup> Po določilih 99. člena ZJF, 18. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in drugega odstavka 51. člena ZR.

<sup>91</sup> Režijski obrat sodi v občinsko upravo.

2.3.2.1.1.b V 7. členu pravilnika o sestavljanju letnih poročil je med drugim določeno, da so obvezne priloge k bilanci stanja tudi druga pojasnila, kjer je v računovodskih informacijah treba skladno s 26. členom tega pravilnika razkriti zlasti:

- sodila, če so bila ta uporabljena za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu,
- namene, za katere so bile oblikovane dolgoročne rezervacije, ter oblikovanje in porabo dolgoročnih rezervacij po namenih,
- vzroke za izkazovanje presežka odhodkov nad prihodki v bilanci stanja ter izkazu prihodkov in odhodkov,
- metodo vrednotenja zalog gotovih izdelkov ter zalog nedokončane proizvodnje,
- podatke o stanju neporavnanih terjatev ter ukrepov za njihovo poravnavo oziroma razlogih neplačila,
- podatke o obveznostih, ki so do konca poslovnega leta zapadle v plačilo, ter o vzrokih neplačila,
- vire sredstev, uporabljene za vlaganje v opredmetena osnovna sredstva, neopredmetena sredstva ter dolgoročne finančne naložbe (kapitalske naložbe in posojila),
- naložbe prostih denarnih sredstev,
- razloge za pomembnejše spremembe stalnih sredstev,
- vrste postavk, ki so vključene v znesek, izkazan na kontih izvenbilančne evidence,
- podatke o pomembnejših opredmetenih osnovnih sredstvih in neopredmetenih sredstvih, ki so že v celoti odpisana, vendar se še vedno uporabljajo za opravljanje dejavnosti, ter
- drugo, kar je pomembno za popolnejšo predstavitev poslovanja in premoženjskega stanja uporabnikov EKN.

Občina je pripravila pojasnila k izkazom, ki pa ne vsebujejo računovodskih informacij, kar je v neskladju s 7. členom v povezavi s 26. členom pravilnika o sestavljanju letnih poročil.

### **2.3.2.2 Predložitev predloga zaključnega računa proračuna Ministrstvu za finance in občinskemu svetu**

Župan predloži do 31. 3. tekočega leta predlog zaključnega računa proračuna MF (drugi odstavek 98. člena ZJF) ter do 15. 4. tekočega leta v sprejem občinskemu svetu (tretji odstavek 98. člena ZJF). Vsebinsko enako določilo je v drugem odstavku 96. člena statuta in prvem odstavku 78. člena poslovnika OS.

Župan je 31. 3. 2017 predložil predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 MF in 3. 4. 2017 v sprejem občinskemu svetu.

## **2.3.3 Postopek sprejema zaključnega računa proračuna, poročanje in objava zaključnega računa proračuna**

### **2.3.3.1 Sprejem zaključnega računa proračuna na občinskem svetu**

Občinski svet zaključnega računa proračuna ne sprejme z odlokom, temveč kot samostojen dokument in po postopku, določenem v statutu. V 7. členu statuta je med nalogami občine določeno, da občina normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena, med drugim tudi tako, da sprejema zaključni račun proračuna, ki ga na podlagi 16. člena statuta v okviru pristojnosti sprejema občinski svet. Nadzorni odbor občine na podlagi 41. člena statuta vsako proračunsko leto izvede tudi nadzor zaključnega računa občine.

Občinski svet je zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejel na 21. redni seji občinskega sveta 19. 4. 2017. Župan je 8. 5. 2017 sprejet zaključni račun proračuna predložil v obravnavo nadzornemu odboru.

### 2.3.3.2 Poročanje o sprejetem zaključnem računu proračuna

Župan po določitih četrtega odstavka 98. člena ZJF o sprejetem zaključnem računu proračuna v 30 dneh po sprejemu obvesti MF. Enako določilo vsebuje tudi drugi odstavek 109. člena statuta. S Pravilnikom o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov je podrobneje določen postopek obveščanja pristojnega ministrstva o sprejetem zaključnem računu občinskega proračuna. Župan mora v obvestilu o sprejetem zaključnem računu proračuna navesti datum seje občinskega sveta, na kateri je bil sprejet.

Občina je 18. 5. 2017 MF obvestila, da je bil zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejet.

### 2.3.3.3 Objava zaključnega računa proračuna

Tako kot za sprejeti proračun tudi za sprejeti zaključni račun proračuna predpisi ne določajo oblike in načina objave (povezava s točko 2.2.4.3 tega poročila).

V priročniku za pripravo zaključnega računa proračuna je glede objave zaključnega računa proračuna navedeno, da se zaključni račun občinskega proračuna objavi v uradnem glasilu občine.

Občina je 21. 4. 2017 v Uradnem glasilu slovenskih občin objavila zaključni račun proračuna za leto 2016, ki vsebuje splošni del zaključnega računa proračuna, na svoji spletni strani pa je poleg splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 objavila tudi posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016, obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2016, obrazložitve NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitev podatkov iz bilance stanja, poročilo o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR in druge tabelarne priloge.

Zaključni račun proračuna je tako kot proračun dokument, katerega vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Zato je z vidika obveščенosti javnosti pomembno, da so tudi zaključni računi proračuna pravočasno objavljeni, enostavno in trajno dostopni ter predstavljeni na jasn in razumljiv način.

Občani imajo prek spletne strani občine dostop so sprejetega zaključnega računa proračuna za leto 2016 in se torej lahko seznanijo, za katere namene in v kakšnem obsegu so bila v letu 2016 porabljena sredstva glede na načrtovana v sprejetem proračunu za leto 2016 ter na katerih področjih je občina delovala oziroma nudila storitve v letu 2016.

Vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno občanom približati tako sprejete proračune kot tudi sprejete zaključne račune proračunov ter informacije in podatke, objavljene v dokumentih zaključnih računov proračunov, predstaviti na poenostavljen, jasn in občanom razumljiv način. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil z realizacijo proračuna, bi bilo smiselno tako za proračun kot 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 sprejetem zaključnem računu proračuna (kako poteka proces priprave zaključnega računa proračuna in kako je sestavljen zaključni račun proračuna), realizirane prihodke in njihovo višino, namene, za katere so bila porabljena sredstva, in obseg sredstev,

porabljenih za posamezen namen, tako da bi bilo po koncu leta mogoče pregledno primerjati realizirane prihodke in odhodke z načrtovanimi v sprejetem proračunu.

*Ukrep občine*

*Občina je 5. 7. 2018 izdelala opis poslovnega procesa priprave zaključnega računa proračuna občine, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa, odgovornost in roke za njihovo izvedbo.*

### 3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Duplek* v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

#### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da Občina Duplek pri poslovanju v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov – točka 2.2.2.a;
- obrazložitve finančnega načrta v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.2.2.a;
- pri pripravi načrta razvojnih programov občina ni upoštevala meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, saj teh meril in načina njihove uporabe niti nima predpisanih; župan je predlog proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točki 2.2.3.1.1.a in 2.2.3.2.b;
- tri projekte je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi glede na vrednost projekta pridobila dokument identifikacije investicijskega projekta z ustrezno vsebino, en projekt pa je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala ustrezno investicijsko dokumentacijo, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.2.3.1.1.b;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; ni pripravila poročila o doseženih ciljih in rezultatih kot sestavnega dela poslovnega poročila v okviru letnega poročila; navedeni ravnanji sta v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.3.1.3.2.a in 2.3.2.1.1.a;
- pojasnila k izkazom ne vsebujejo računovodskih informacij, kar je v neskladju s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 2.3.2.1.1.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Duplek v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.



## 4. PRIPOROČILA

*Občini Duplek* priporočamo, naj:

- prične z aktivnostmi priprave proračuna, tako da bo mogoča uveljavitev proračuna s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun;
- v proračunske dokumente vključi povezavo med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne projekte, in projekti, ki jih je občina uvrstila v načrt razvojnih programov, tako da bo jasno razvidno, na kateri proračunski postavki v posebnem delu proračuna so načrtovana sredstva za posamezen projekt, ki je uvrščen v načrt razvojnih programov;
- kot usmeritev pri pripravi odloka o proračunu upošteva vzorec odloka o proračunu, ki ga je kot del priročnika za pripravo proračuna pripravilo Ministrstvo za finance, in v odlok o proračunu vključi vse sestavine, določene z Zakonom o javnih financah in Zakonom o financiranju občin, tudi kadar nečesa ne namerava storiti oziroma dopustiti (na primer če se občina ne namerava zadolžiti za upravljanje z dolgom, naj to jasno navede v odloku o proračunu);
- določi merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov;
- z internim aktom uredi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnih let in njihovo evidentiranje;
- v proračunskih dokumentih predstavi informacije o višini in namenu prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let;
- večjo pozornost nameni možnosti vključevanja občanov že v postopek priprave proračuna oziroma pri odločanju, kateri projekti bodo uvrščeni v načrt razvojnih programov;
- večjo pozornost nameni pripravi oziroma predvsem utemeljitvi vsebine investicijske dokumentacije, ki je potrebna za vključitev projekta v načrt razvojnih programov;
- na svoji spletni strani predstavi informacije, objavljene v proračunskih dokumentih, tudi na poenostavljen, jasen in občanom razumljiv način (podobno kot je na primer Ministrstvo za finance pripravilo kratko grafično predstavitev za državni proračun za leti 2017 in 2018, namenjeno javnosti za lažje razumevanje proračuna in njegovih ključnih zneskov);
- na svoji spletni strani vsaj četrtletno predstavi informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da se občani lahko sproti seznanijo s porabljenimi sredstvi glede na načrtovana v sprejetem proračunu.

## **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 Duplek, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.



*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