



Revizijsko poročilo

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



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 Komen v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016

Številka: 324-5/2017/26

Ljubljana, 14. decembra 2018

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost poslovanja Občine Komen 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 Komen v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Komen 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:

- izplačala je za 4.004 evre več sredstev, kot je imela načrtovanih sredstev na proračunski postavki; ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna; v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2016 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015; pri pripravi načrta razvojnih programov ni upoštevala meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, saj teh meril in načina njihove uporabe nima predpisanih; v načrt razvojnih programov je vključila tudi projekte z ocenjeno vrednostjo 0 evrov ter projekte, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso bila načrtovana; župan je predlog proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom predloženo prepozno; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; zaključni račun proračuna za leto 2016 ne vsebuje načrta razvojnih programov s podatki o načrtovanih vrednostih posameznih projektov za leto 2016, njihovih spremembah med letom ter o njihovi realizaciji v letu 2016; ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem javnega zavoda;
- proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji;
- obrazložitev 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 vrtce, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin;
- za en projekt je dokument identifikacije investicijskega projekta izdelala oziroma pridobila šele po tem, ko je bil projekt že vključen v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019; deset projektov je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala dokument identifikacije investicijskega projekta;
- v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni vključila vseh sestavin; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki je sestavni del poslovnega poročila za leto 2016, ne vsebuje vseh predpisanih sestavin;
- župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem.

Računsko sodišče je od Občine Komen zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, in podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
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 Odgovorne osebe	15
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
2. UGOTOVITVE	21
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA	21
2.1.1 Odlok o proračunu.....	23
2.1.2 Sestava proračuna	28
2.1.2.1 Splošni del proračuna.....	29
2.1.2.2 Posebni del proračuna.....	30
2.1.2.3 Načrt razvojnih programov.....	35
2.1.3 Postopek priprave proračuna.....	36
2.1.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu	36
2.1.3.2 Predložitev predloga proračuna občinskemu svetu in dokumenti za obravnavo na občinskem svetu.....	44
2.1.4 Postopek sprejema proračuna.....	45
2.1.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu.....	45
2.1.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu	47
2.1.4.3 Objava proračuna	48
2.1.5 Postopek priprave rebalansa proračuna.....	49
2.1.6 Poročanje o izvrševanju proračuna.....	51

2.1.6.1	Mesečno poročanje.....	51
2.1.6.2	Polletno poročanje.....	51
2.1.6.3	Poročanje o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let.....	52
2.2	PRIPRAVA ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA	53
2.2.1	Sestava zaključnega računa proračuna.....	55
2.2.1.1	Splošni del zaključnega računa proračuna.....	55
2.2.1.2	Posebni del zaključnega računa proračuna	55
2.2.1.3	Obrazložitve zaključnega računa proračuna.....	56
2.2.2	Postopek priprave zaključnega računa proračuna	65
2.2.2.1	Postopek priprave zaključnega računa proračuna do predložitve predloga zaključnega računa proračuna občinskemu svetu	65
2.2.2.2	Predložitev predloga zaključnega računa proračuna Ministrstvu za finance, občinskemu svetu in nadzornemu odboru	67
2.2.3	Postopek sprejema zaključnega računa proračuna, poročanje in objava zaključnega računa proračuna	68
3.	MNENJE	70
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	72
5.	PRIPOROČILA	74

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Komen (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 sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ 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 revizij⁴. 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 občinah⁵. 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.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-5/2017/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Občina Duplek, 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 ⁶	3.523
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	13 članov
• nadzorni odbor	3 člani
Občinska uprava na dan 31. 12. 2016	
• sistemizirana delovna mesta	16
• zasedena delovna mesta	14

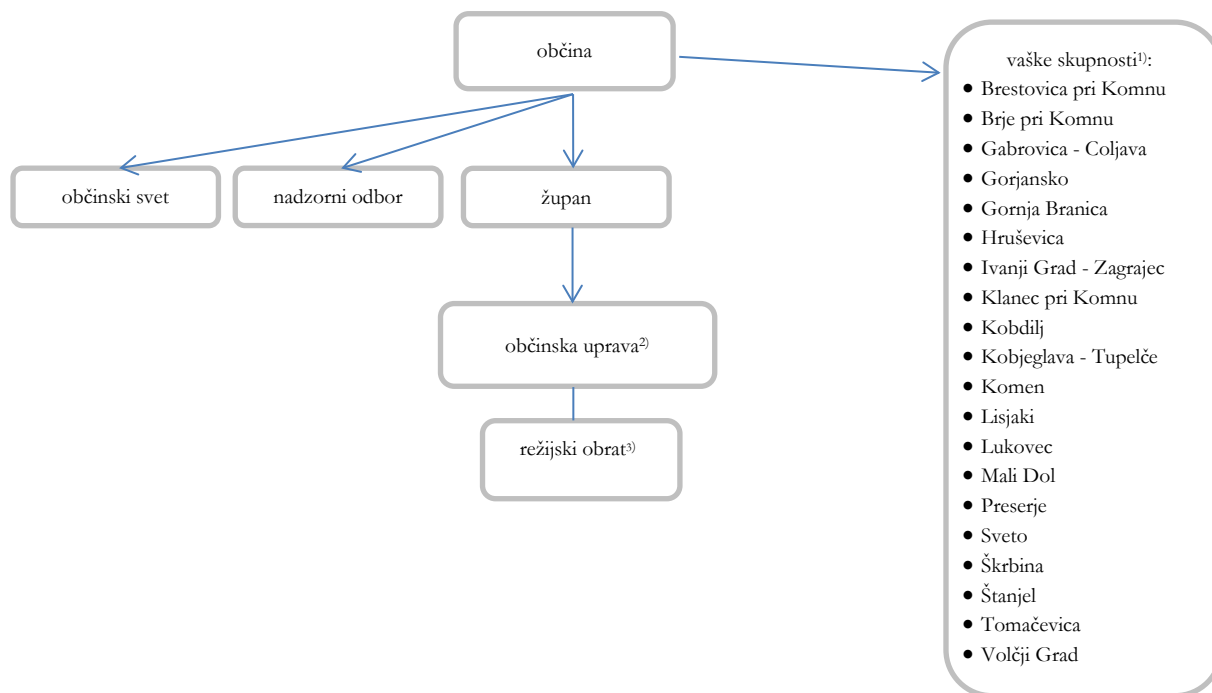
Na sliki 1 je predstavljena organizacijska struktura občine v letu 2016.

⁶ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 2. 10. 2017.

⁷ 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 (v nadaljevanju: VS) so ožji deli občine in niso pravne osebe.

²⁾ Občinsko upravo vodi direktorica občinske uprave.

³⁾ Občina je z Odlokom o ustanovitvi režijskega obrata (Uradni list RS, št. 42/08) za opravljanje dejavnosti 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 in občinska uprava (enovit organ), v okviru katere je tudi režijski obrat, ter 20 VS, ki niso pravne osebe.

V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Komen⁸ naloge, ki se nanašajo na pripravo in izvajanje proračuna, opravlja občinska uprava.

Občina je ustanoviteljica dveh javnih zavodov⁹:

- Javnega zavoda komenski Kras in
- Osnovne šole Antona Šibelja-Stjenka Komen (v nadaljevanju: osnovna šola)

ter soustanoviteljica petih javnih zavodov¹⁰:

- Zavoda za gasilno in reševalno službo,
- Kosovelove knjižnice Sežana,

⁸ Uradni list RS, št. 46/01, 39/16.

⁹ So posredni uporabniki proračuna; sredstva za financiranje pridobivajo iz proračuna posredno prek neposrednih uporabnikov proračuna (občinske uprave).

¹⁰ Tako kot opomba 9.

- Zdravstvenega doma Sežana,
- Vrtca Sežana (v nadaljevanju: vrtec) in
- Kraške lekarne Ilirska Bistrica.

Občina je soustanoviteljica zavoda Območna Razvojna Agencija Krasa in Brkinov ter javnega podjetja Kraški vodovod Sežana, d. o. o., ni pa ustanoviteljica ali soustanoviteljica javnih skladov.

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 listu Republike Slovenije, št.
Odlok o proračunu Občine Komen za leto 2016 ¹⁾	23. 12. 2015	1/16
Odlok o rebalansu-1 proračuna Občine Komen za leto 2016 ²⁾	25. 5. 2016	39/16
Odlok o rebalansu-2 proračuna Občine Komen za leto 2016 ³⁾	23. 11. 2016	77/16
Zaključni račun proračuna Občine Komen za leto 2016 ⁴⁾	19. 4. 2017	23/17

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu za leto 2016.

²⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 1.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 2.

⁴⁾ 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.

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 (6)=(2)/(4)*100
	v evrih (2)	v odstotkih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	
(1)					
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	2.399.285	63,2	2.294.701	46,8	105
Nedavčni prihodki	915.421	24,1	651.022	13,3	141
Kapitalski prihodki	72.361	1,9	43.803	0,9	165
Prejete donacije	5.179	0,1	46.407	0,9	11
Transforni prihodki ¹⁾	367.111	9,7	363.961	7,4	101
Prejeta sredstva iz Evropske unije	35.693	1,0	1.503.549	30,7	2
Vsi prihodki BPO	3.795.049²⁾	100,0	4.903.443	100,0	77
Tekoči odhodki	1.166.965	32,8	1.212.048	27,2	96
Tekoči transferi	1.495.577	42,0	1.337.562	30,0	112
Investicijski odhodki	841.836	23,6	1.833.760	41,2	46
Investicijski transferi	58.582	1,6	67.759	1,6	86
Vsi odhodki BPO	3.562.960	100,0	4.451.129	100,0	80
Proračunski presežek, primanjkljaj	232.090²⁾	/	452.314	/	51
B. Račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN)					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
C. Račun financiranja (v nadaljevanju: RF)					
Zadolževanje	134.444	/	0	/	/
Odplačila dolga	129.996	/	129.996	/	100
Saldo RF	4.448	/	(129.996)	/	/
Sprememba stanja na računih	236.537	/	322.318	/	73

Opombi: ¹⁾ Prikazani so le transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij.

²⁾ Vsota zneskov se zaradi zaokroževanja razlikuje za 1 evro.

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2016 in Zaključni račun proračuna Občine Komen za leto 2015¹¹.

¹¹ Uradni list RS, št. 34/16.

Načrtovani¹² 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 ¹⁾ v evrih	Rebalans proračuna 2 ²⁾ v evrih	Veljavni proračun ³⁾ v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks (6)=(5)/(4)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A BPO					
Vsi prihodki	3.933.618	3.833.906	3.833.906	3.795.049	99
Vsi odhodki	3.851.237	3.988.036	3.988.036	3.562.960	89
Proračunski presežek, primanjkljaj	82.381	(154.130)	(154.130)	232.090 ⁴⁾	/
B RFTN					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	0	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	0	0	/
Saldo RFTN	0	0	0	0	/
C RF					
Zadolževanje	0	190.019	190.019	134.444	71
Odplačila dolga	130.000	130.000	130.000	129.996	100
Saldo RF	(130.000)	60.019	60.019	4.448	7
Vsi prejemki (BPO+RFTN+RF)	3.933.618	4.023.925	4.023.925	3.929.493	98
Vsi izdatki (BPO+RFTN+RF)	3.981.237	4.118.036	4.118.036	3.692.956	90
Sprememba stanja na računih	(47.619)	(94.111)	(94.111)	236.537	/

Opombe: ¹⁾ Brez sprememb in dopolnitev, ki so se zgodile med proračunskim letom.

²⁾ Rebalans proračuna predstavlja zadnji sprejeti proračun. V primeru občine je zadnji sprejeti proračun rebalans proračuna 2.

³⁾ 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. 1/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13) in vsakoletni odlok o proračunu. V primeru občine je veljavni proračun rebalans proračuna 2 s prerazporeditvami.

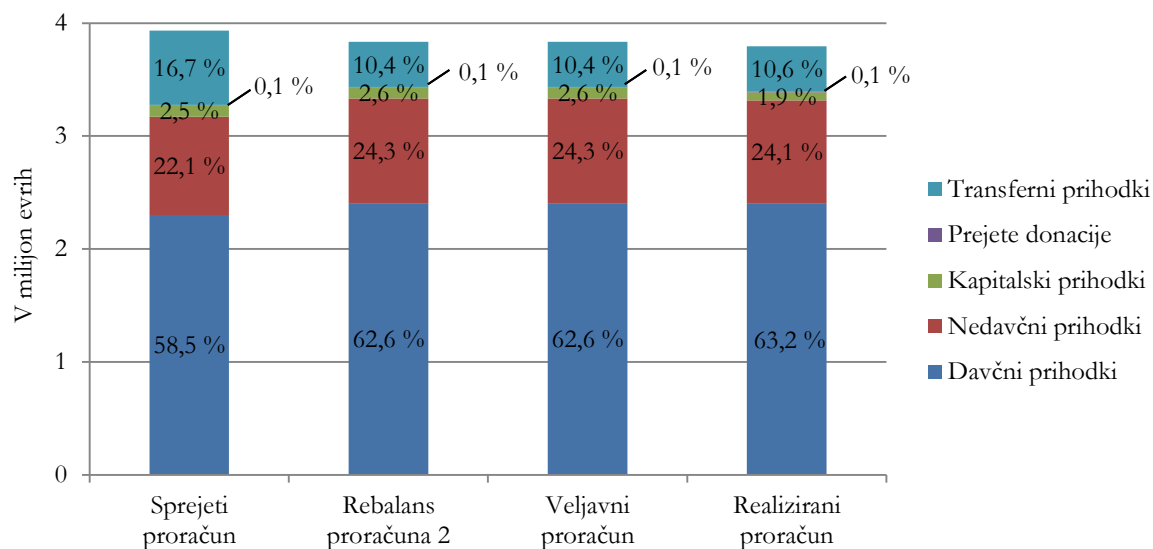
⁴⁾ Vsota zneskov se zaradi zaokroževanja razlikuje za 1 evro.

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2016 in rebalans proračuna 2.

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.

¹² 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

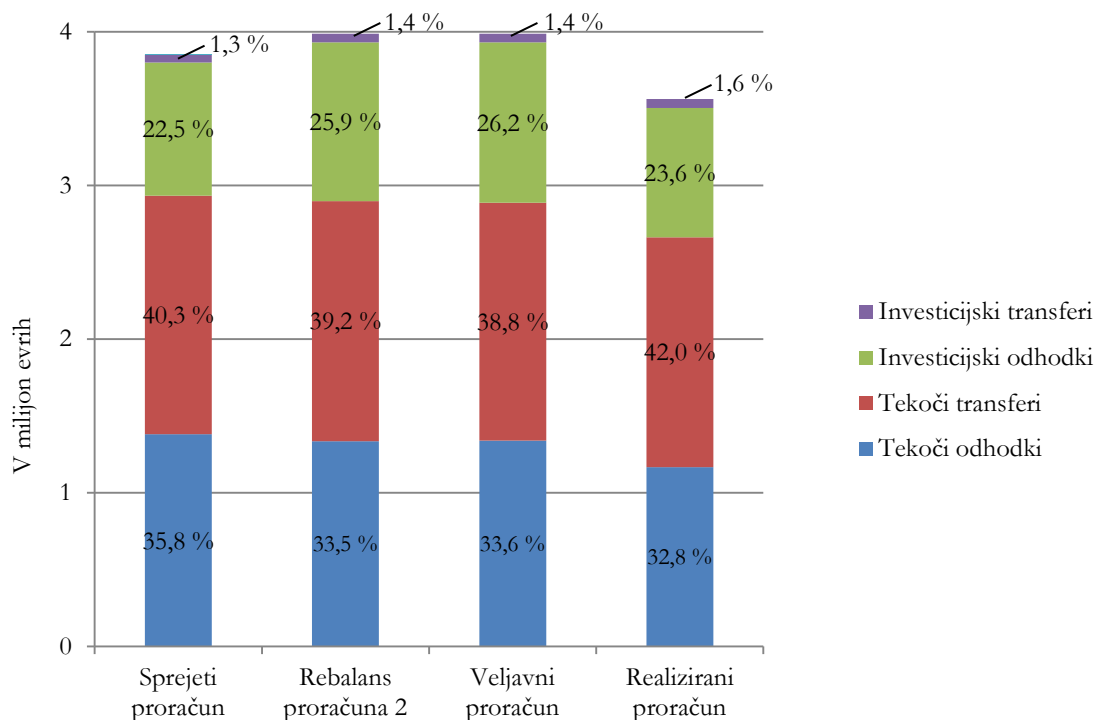


Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 2 je razvidno, da so v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 prihodki načrtovani v znesku 3.933.618 evrov, v rebalansu proračuna 2 za leto 2016 v znesku 3.833.906 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 3.795.049 evrov in so za 138.569 evrov oziroma 3,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 38.857 evrov oziroma odstotek manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki je pri davčnih prihodkih, ki so za 96.696 evrov oziroma 4,2 odstotka večji od načrtovanih v proračunu za leto 2016, medtem ko so v veljavnem proračunu za leto 2016 za 1.790 evrov oziroma 0,1 odstotka večji od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016, ter pri transfernih prihodkih, ki so za 253.732 evrov oziroma 38,6 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016, medtem ko so v veljavnem proračunu za leto 2016 za 3.908 evrov oziroma 0,6 odstotka večji od načrtovanih v 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 3.851.237 evrov, v rebalansu proračuna 2 za leto 2016 v znesku 3.988.036 evrov in v enakem znesku tudi v veljavnem proračunu za leto 2016. V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016 so odhodki izkazani v znesku 3.562.960 evrov in so za 288.277 evrov oziroma 7,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 425.076 evrov oziroma 10,7 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi odhodki je pri tekočih odhodkih in tekočih transferih: tekoči odhodki so za 213.329 evrov oziroma 15,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 172.921 evrov oziroma 12,9 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, tekoči transferi pa so za 57.139 evrov oziroma 3,7 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 51.936 evrov oziroma 3,4 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016.

1.2.4 Odgovorne osebe

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 so bile odgovorne osebe:

- Marko Bandelli, župan občine, do 21. 6. 2018,
- Valter Ščuka, podžupan občine, od 22. 6. 2018 do 12. 12. 2018,
- mag. Erik Modic, župan občine, od 13. 12. 2018.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna

Ustava Republike Slovenije¹³ 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 leti¹⁴.

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 skupnosti¹⁵ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007),
- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹⁶ (v nadaljevanju: odredba o funkcionalni klasifikaciji),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o programski klasifikaciji),
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁸ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi finančnih načrtov),

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Uradni list RS, št. 43/00.

¹⁷ Uradni list RS, št. 57/05 (88/05-popr.), 138/06, 108/08.

¹⁸ Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁹ (v nadaljevanju: PEKN),
- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ²⁰ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji),
- Zakon o spremljanju državnih pomoči²¹,
- Zakon o javnih uslužbencih²² (v nadaljevanju: ZJU),
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²³ (v nadaljevanju: ZSPDSLS) in
- Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁴.

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 2017²⁵ (v nadaljevanju: proračunski priročnik) pripravilo oktobra 2015²⁶.

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 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 financiranja²⁷, ki podrobneje opredeljuje obdobje, obseg porabe sredstev, namene, objavo in izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja²⁸.

¹⁹ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

²⁰ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

²¹ Uradni list RS, št. 37/04.

²² Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²³ 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.

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

²⁵ [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/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2016_in_2017/pror-prir-obcine-16-17.pdf], 30. 5. 2017.

²⁶ 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.

²⁷ [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/], 24. 4. 2017.

²⁸ 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.

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 proračuna²⁹ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna),
- PEKN,
- Zakon o računovodstvu³⁰ (v nadaljevanje: ZR),
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³¹ (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil),
- Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov³²,
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava³³,
- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev³⁴,
- Pravilnik o načinu ter rokih izdelave obračuna, poročanja in razporejanja presežka upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa³⁵, in
- Pravilnik o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa³⁶.

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 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 proračuna³⁷ (v nadaljevanju: priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna), ki podrobneje opredeljuje pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna, strukturo, vsebino, postopek priprave in sprejema zaključnega računa proračuna, predstavljena pa je tudi priprava letnih poročil za proračun in neposredne uporabnike proračuna³⁸.

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

³⁰ Uradni list RS, št. 23/99.

³¹ 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.

³² Uradni list RS, št. 61/09.

³³ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

³⁴ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15.

³⁵ Uradni list RS, št. 41/07, 81/09, 95/11, 109/13.

³⁶ Uradni list RS, št. 120/07, 104/09.

³⁷ [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], 30. 5. 2017.

³⁸ 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.

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 v Uradnem listu Republike Slovenije, št.
Statut Občine Komen ¹⁾	80/09, 39/14, 39/16
Poslovnik Občinskega sveta Občine Komen ²⁾	80/09, 39/14
Pravilnik o računovodstvu Občine Komen ³⁾	/
Navodilo za pripravo finančnih načrtov posrednih uporabnikov proračuna Občine Komen za leto 2016 ⁴⁾	/

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: statut.

²⁾ V nadaljevanju: poslovnik OS.

³⁾ V nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu; št. 007-01/2012-6 z dne 1. 9. 2012.

⁴⁾ V nadaljevanju: navodilo za pripravo proračuna za leto 2016; št. 410-08/2015-1 z dne 5. 10. 2015.

V 7. členu statuta je med nalogami občine določeno, da občina normativno ureja 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 določi v poslovniku OS (103. člen statuta).

V 74. členu poslovnika OS je določeno, da predlaga proračun v sprejem občinskemu svetu župan, v 5. podpoglavju VI. poglavja poslovnika OS³⁹ pa je podrobneje opredeljen postopek za sprejem proračuna na občinskem svetu.

Župan je septembra 2012 sprejel pravilnik o računovodstvu, ki ureja organiziranost računovodstva, pooblastila in odgovornosti računovodskih in drugih delavcev pri izplačilih iz proračuna, način vodenja poslovnih knjig, pripravo letnega poročila in zaključnega računa proračuna. V okviru nalog, ki jih opravlja računovodska služba, sta tudi kontrola knjigovodskih listin glede na namen porabe proračunskih sredstev ter izdelava računovodskih izkazov in letnega poročila (4. člen pravilnika o računovodstvu). Zaključni račun proračuna in letno poročilo na podlagi 26. člena pravilnika pripravijo zaposleni v računovodstvu v sodelovanju z vsemi zaposlenimi. Zaključni račun proračuna se predloži v potrditev občinskemu svetu (29. člen).

Občinska uprava je oktobra 2015 pripravila navodilo za pripravo proračuna za leto 2016, ki vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga proračuna za leto 2016, opis načrtovanih politik občine, oceno BPO, RFTN in RF za leto 2016, način priprave in terminski načrt priprave proračuna za leto 2016.

³⁹ VI. poglavje – Akti sveta, 5. podpoglavje – Postopek za sprejem 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.

2. UGOTOVITVE

2.1 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.

Opombe: ¹⁾ Vaški odbori (v nadaljevanju: VO) VS so na podlagi dopisa občinske uprave posredovali načrt aktivnosti in plan dela VS. ²⁾ Amandma ni bil sprejet. ³⁾ Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

Posamezne aktivnosti občine so podrobneje predstavljene v nadaljevanju tega poročila.

2.1.1 Odlok o proračunu

V skladu s 5. členom ZJF sprejme občina proračun z odlokom. ZJF in Zakon o financiranju občin⁴⁰ (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 višino splošnega dela proračuna in strukturo posebnega dela proračuna, postopke izvrševanja proračuna, posebnosti upravljanja in prodaje stvarnega in finančnega premoženja ter obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja. 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.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

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, 8. 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, 9. 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 ¹⁾
višina zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (10.g člen ZFO-1)	ne ²⁾
višina izdanih poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine (10.e in 10.g člen ZFO-1)	delno ³⁾ , 12. člen

Opombe: ¹⁾ Ni določila obsega zadolževanja za upravljanje z dolgom (v letu 2016 se ni zadolžila za upravljanje z dolgom).

²⁾ Ni določila višine zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (v letu 2016 se proračunski uporabniki, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, niso zadolževali).

³⁾ Določila je višino izdanih poroštev občine za obveznosti iz zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica je, ni pa določila višine izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica je, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv (v letu 2016 proračunski uporabniki, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, niso dajali poroštev).

Vira: proračunski priročnik, odlok o proračunu za leto 2016.

Odlok o proračunu za leto 2016 vsebuje tudi določilo, da sta posebni del proračuna do ravni proračunskih postavk – kontov in NRP prilogi odloka (2. člen), ter določilo glede ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem občine.

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 turizma⁴¹, 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 srečo⁴²). 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 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 prihodki požarne takse, prihodki od takse za obremenjevanje vode, prihodki od takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, prihodki od samoprispevkov, ki jih uvedejo vaše skupnosti, prispevki fizičnih ali pravnih oseb za sofinanciranje posameznih investicij ali drugih projektov ter sredstva donacij Evropske unije in drugih mednarodnih institucij, ki v občinskem proračunu niso bila predvidena, prihodki od turistične takse, prihodki od komunalnega prispevka, prihodki koncesijske dajatve za trajnostno gospodarjenje z divjadjo in prihodki koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo.

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.

2.1.1.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.

⁴¹ 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.

⁴² Uradni list RS, št. 14/11-UPB3, 108/12 (11/14-popr.).

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.

Zadolževanje ter izdana poroštva občine in javnega sektorja na ravni občine

V 10.e členu ZFO-1 je med drugim določeno, da lahko občina izdaja poroštva za obveznosti iz zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je, v obsegu in po pogojih, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun. V 10.g členu ZFO-1 je med drugim določeno, da se lahko posredni proračunski uporabniki občinskega proračuna, javni gospodarski zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, zadolžujejo in izdajajo poroštva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

V 12. členu odloka o proračunu za leto 2016 je med drugim določeno, da sme občina dajati poroštva za izpolnitev obveznosti javnega podjetja in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je, največ do višine 5 odstotkov realiziranih prihodkov iz BPO proračuna leta pred letom, v katerem daje poroštvo.

2.1.1.b Občina v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolževanja in obsega izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov in javnega podjetja, katerih ustanoviteljica je, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, niti ni navedla, da se ti v letu 2016 ne smejo zadolževati in izdajati poroštev.

Posredni proračunski uporabniki in javno podjetje, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, se sicer v letu 2016 niso zadolževali in niso izdajali poroštev, vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine, če ne dopuščajo možnosti zadolževanja in izdajanja poroštev posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljice so, ter drugih pravnih oseb, v katerih imajo neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, v odloku o proračunu vendarle navedle, da se ti ne smejo zadolževati in izdajati poroštev, saj sicer ni mogoče razbrati, ali so občine dopustile možnost zadolževanja in izdajanja poroštev ali ne ali pa so informacijo o obsegu zadolževanja in obsegu izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljice so, ter drugih pravnih oseb, v katerih imajo občine neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, le pozabile vključiti v odlok o proračunu.

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.

V 5. členu odloka o proračunu za leto 2016 je določeno, da je osnova za prerazporejanje pravic zadnji sprejeti proračun, sprememba ali rebalans proračuna in da o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna odloča župan. Prerazporeditev sredstev proračuna oziroma posamezne postavke proračuna je možna, če se ustrezno zmanjša druga postavka proračuna, ne glede na navedeno pa ni možno

prerazporejanje s postavk, kjer so opredeljeni investicijski nameni porabe, na postavke, ki opredeljujejo tekoče namene porabe. Župan s poročilom o izvrševanju proračuna v septembru in po 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 z 20 pisnimi sklepi, skupen znesek vseh prerazporeditev pa znaša 69.240 evrov, kar predstavlja 1,9 odstotka vseh izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016. Župan je o izvršenih prerazporeditvah poročal občinskemu svetu v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2016, kjer so v tabeli prikazane izvršene prerazporeditve med proračunskimi postavkami ter naveden skupen znesek vseh prerazporeditev.

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.

2.1.1.c Pri primerjavi odhodkov, izkazanih v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016, z načrtovanimi odhodki v veljavnem proračunu za leto 2016 smo ugotovili odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi odhodki pri proračunski postavki 070306 – Investicijski transfer PGD Komen – požarna taksa. Občina je v veljavnem proračunu za leto 2016 načrtovala sredstva v znesku 14.913 evrov, v zaključnem računu proračuna za leto 2016 pa so bila sredstva realizirana v znesku 18.917 evrov, kar predstavlja za 27 odstotkov višjo realizacijo od načrtovane v veljavnem proračunu za leto 2016. Občina je v letu 2016 izplačala za 4.004 evre več sredstev, kot jih je načrtovala na proračunski postavki v veljavnem proračunu, kar je v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.1.1.d 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 v letu 2016 ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo plačevati obveznosti, kar je v neskladju s 36. členom ZJF.

Ukrep občine

Župan je 25. 5. 2018 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za obdobje junij–avgust 2018, v okviru katerega smejo plačevati obveznosti.

2.1.1.e V 37. členu ZJF je določeno, da občina načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna. Občina ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna, kar je v neskladju s 37. členom ZJF.

Ukrep občine

Občina je 27. 9. 2018 pripravila načrt likvidnosti proračuna za oktober, november in december 2018, v skupnem znesku in po posameznih proračunskih postavkah.

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 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 v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika, od tega 50 odstotkov navedenih pravic porabe v letu 2016 in v ostalih prihodnjih letih 20 odstotkov navedenih pravic porabe. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za blago in storitve in za tekoče transfere, ne sme presegati 25 odstotkov sredstev, zagotovljenih v sprejetem letnem proračunu znotraj podprograma neposrednega uporabnika. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telefona, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov. Prevzete obveznosti se načrtujejo v finančnem načrtu neposrednega uporabnika in NRP.

2.1.1.f Občina je predložila izpis iz aplikacije MF e-Dolg, prek katere spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi, glede prevzemanja obveznosti, ki izhajajo iz drugih večletnih pogodb, pa občina nima vzpostavljene evidence spremljanja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, zato tudi ni mogoče preveriti, ali stanje prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na dan 31. 12. 2016 ustreza obsegu, določenem v 6. členu odloka o proračunu za leto 2016. Navedeno kaže na pomanjkljivo vzpostavitev in delovanje notranjih kontrol, kot so opredeljene v drugem odstavku 100. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je 27. 9. 2018 pripravila evidenco prevzetih obveznosti, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih.

Kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2016

Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala kratkoročne obveznosti v skupnem znesku 321.757 evrov, pri čemer ni izkazovala neplačanih zapadlih obveznosti.

2.1.2 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 104. 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 določilih 27. člena Zakona o financiranju občin⁴³.

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).

2.1.2.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.

2.1.2.1 Splošni del proračuna

V skladu z drugim odstavkom 10. člena ZJF in drugim odstavkom 104. 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.

⁴³ Uradni list RS, št. 32/06-UPB1; 27. člen Zakona o financiranju občin se še vedno uporablja na podlagi 46. člena ZFO-1.

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. Občina je pripravila tudi obrazložitev prihodkov in odhodkov na ravni podskupin kontov.

2.1.2.1.a Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2016 prikazala načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016, ni pa prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015, kar je v neskladju s petim odstavkom 10. člena ZJF.

Občina je sicer kot del gradiva za prvo obravnavo predloga proračuna za leto 2016 predložila občinskemu svetu splošni del proračuna, v katerem je prikazala oceno realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2015 ter načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016, ni pa prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014.

2.1.2.2 Posebni del proračuna

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (tretji odstavek 10. člena ZJF in tretji odstavek 104. 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 podkontih⁴⁴.

Posebni del proračuna za leto 2016 sestavlja pet finančnih načrtov, in sicer finančni načrt občinskega sveta, nadzornega odbora, župana, občinske uprave in režijskega obrata.

2.1.2.2.a Občina je v posebnem delu proračuna za leto 2016 prikazala načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016, ni pa prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015, kar je v neskladju s petim odstavkom 10. člena ZJF.

Občina je sicer kot del gradiva za prvo obravnavo predloga proračuna za leto 2016 predložila občinskemu svetu posebni del proračuna, v katerem je prikazala oceno realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2015 ter načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016, ni pa prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014.

2.1.2.2.b V skladu z drugim odstavkom 18. člena ZJF morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo. Obrazložitve 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 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

⁴⁴ 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.

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 presoјati, 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 pospeševanje in podporo gospodarski dejavnosti ter na promocijo občine, razvoj turizma in gostinstva. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za spodbujanje 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*, splošna cilja glavnega programa (uvajanje novih turističnih produktov in povečevanje prepoznavnosti območja občine kot turističnega območja), ki sta opredeljena na način, da ju je mogoče meriti, ter kazalnik učinkovitosti in uspešnosti (več prihodov turistov), ki pa ni določen tako, da bi bilo z njim mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis podprograma *14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva*, specifična cilja podprograma (nadgradnja ključnih elementov turistične ponudbe, ažuriranje in dopolnitev promocijskega gradiva), ki sta opredeljena na način, da ju je mogoče meriti, ter kazalnik učinkovitosti (število izvedenih turističnih programov in projektov), ki pa ni določen tako, da bi bilo z njim mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis proračunske postavke⁴⁵.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo načrtovala sredstva za izvajanje dejavnosti in zagotavljanje materialnih pogojev za dejavnost zdravstvenih domov, za spremljanje zdravstvenega stanja prebivalstva, za nujno zdravstveno varstvo in za mrliško-ogledno službo. 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 in poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, ne vsebuje pa povzetka ciljev glavnih programov in podprogramov;

⁴⁵ 140304 – Financiranje Turistično-informacijskega centra Štanjel, 140305 – Pospeševanje razvoja turizma, 140306 – Sofinanciranje turističnih programov po razpisu, 140314 – Turistična promocija Krasa, 140315 – Izdelava in postavitve znakov za obveščanje, 140317 – Ocenjevanje urejenosti naselij v občini.

- opis glavnega programa 1707 *Drugi programi na področju zdravstva* ter splošna cilja glavnega programa (financiranje prispevka za zdravstveno zavarovanje upravičencem, financiranje mrliško-ogledne službe), ki pa nista opredeljena na način, da bi bila merljiva, ter kazalnika učinkovitosti in uspešnosti (število zavarovanih oseb kot občani in število mrliških ogledov), ki pa nista določena tako, da bi bilo z njima mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis podprograma 17079001 *Nujno zdravstveno varstvo*, specifični cilj podprograma (zagotoviti sredstva za kritje zdravstvenega zavarovanja občanom brez zaposlitve oziroma brez drugih virov dohodkov), vendar ta ni opredeljen na način, da bi bil merljiv, ter kazalnik učinkovitosti podprograma (število zavarovancev, ki jim občina krije zdravstveno zavarovanje), ki pa ni določen tako, da bi bilo z njim mogoče meriti doseganje zastavljenega cilja;
- opis proračunske postavke⁴⁶.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 18 Kultura, šport in nevladne organizacije načrtovala sredstva za izvajanje dejavnosti s področja kulture, športa in nevladnih organizacij v občini in zagotavljanje materialnih pogojev. 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, ne vsebuje pa povzetka ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa 1803 *Programi v kulturi* ter splošna cilja glavnega programa (zagotoviti pogoje za izvajanje knjižničarske dejavnosti, zagotoviti pogoje za dejavnost ljubiteljske kulture), ki pa nista opredeljena na način, da bi bila merljiva, ter kazalnike učinkovitosti in uspešnosti (število izposojenega knjižničnega gradiva, število prireditev v knjižnici, število izvedenih kulturnih projektov), ki pa niso določeni tako, da bi bilo z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis podprograma 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo*, specifične cilje podprograma (doseči čim večjo vključenost občanov v programe knjižnice, povečati število knjižnega gradiva, razvoj bralne kulture, zagotavljati pogoje za delovanje knjižnice), ki pa niso opredeljeni na način, da bi jih bilo mogoče meriti, ter kazalnike učinkovitosti podprograma (število obiskovalcev, število izposojenih enot skupaj na obiskovalca, število prireditev, število delavnic in literarnih večerov, število uporabnikov različnih programov knjižnice, število izposojenih knjig), ki pa niso določeni tako, da bi bilo z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis proračunske postavke⁴⁷.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 19 Izobraževanje načrtovala sredstva za programe na področju varstva in vzgoje predšolskih otrok, osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja ter za pomoč 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;

⁴⁶ 170702 – Plačilo prispevka za zdravstvene storitve za nezavarovance.

⁴⁷ 180310 – Kosovelova knjižnica Sežana, 180321 – Sofinanciranje potujoče knjižnice.

- opis glavnega programa *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* ter splošne cilje glavnega programa (zagotavljanje prostorskih pogojev in ustrezne opreme za izvajanje predšolske vzgoje z namenom, da se omogoči dostopnost vrtca vsem staršem, ki izrazijo potrebo po vključitvi v programe predšolske vzgoje, zagotavljanje sredstev za kritje plačil razlik med ceno programov v vrtcu in plačili staršev, zagotavljanje sredstev za druge tekoče transfere v javne zavode), ki pa niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi, ter kazalnik učinkovitosti in uspešnosti (število vključenih otrok v vrtec), ki pa ni določen tako, da bi bilo z njim mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis podprograma *19029001 Vrtci*, specifične cilje podprograma (izvajanje predpisane osnovne dejavnosti v vrtcih, skrb za kakovostno vzgojo otrok, zagotavljanje zaposlenosti v vrtcih, ki je predpisana s standardi in normativi, zagotavljanje prostih mest za otroke, zagotavljanje prostorskih pogojev v vrtcih skladno z normativi in standardi), ki pa niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi, ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti podprograma, s katerimi naj bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opis proračunske postavke⁴⁸.

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 v večini primerov vsebujejo splošne cilje glavnega programa in specifične cilje podprogramov, ti v večini primerov niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi, ter kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, ki pa niso določeni tako, da bi bilo z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev. Prav tako ne vsebujejo povzetka ciljev glavnih programov in podprogramov na posameznem področju proračunske porabe ter jasno opredeljenih ciljev in kazalnikov, s katerimi naj bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev. Navedeno ravnanje občine je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

2.1.2.2.1 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 zavodih⁴⁹ 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, 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.

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.

⁴⁸ 190201 – Dejavnost javnih in zasebnih vrtcev, 190207 – Investicijsko vzdrževanje in izboljšave.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

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 prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki posrednega uporabnika prikazani po ekonomski klasifikaciji, upoštevaje enotni kontni načrt (v nadaljevanju: EKN), kot ga določa PEKN (prvi odstavek 3. člena navodila o pripravi finančnih načrtov), 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 po določbi 6. člena navodila 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 in soustanoviteljica petih javnih zavodov. Na primeru osnovne šole, ki je bila ustanovljena z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Antona Šibelja-Stjenka Komen⁵⁰, in vrtca, ki je bil ustanovljen⁵¹ z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Sežana⁵², smo preverili, kako je občina določila obseg sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine.

Občina je na podlagi navodila za pripravo proračuna za leto 2016 do 20. 10. 2015 od obeh javnih zavodov prejela predloga finančnih načrtov z navedbo potrebnih sredstev, ki jih javna zavoda potrebujeta za svoje delovanje. Prejeta predloga finančnih načrtov 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 osnovno šolo sklenila pogodbo o sofinanciranju izvajanja dejavnosti v letu 2016 v višini načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2016. Z vrtcem je občina sklenila pogodbo o financiranju dejavnosti predšolske vzgoje v letu 2016, v kateri je določeno, da je predmet pogodbe plačilo razlike med ceno programov in plačilom staršev ter plačilo drugih stroškov dejavnosti in nalog, ki niso vštet v ceno programa (2. člen), ter plačilo stroškov investicijskega vzdrževanja in izboljšav ter nakupa opreme, za kar je v proračunu za leto 2016 zagotovljenih 5.000 evrov (7. člen). V pogodbi ni določena višina sredstev, ki se v proračunu za leto 2016 zagotovi za plačilo razlike med ceno programov in plačilom staršev, prav tako ne plačilo drugih stroškov dejavnosti in nalog, ki niso vštet v ceno programa, v pogodbi pa je navedeno, da bo občina sredstva za plačilo razlike med ceno programov in plačilom staršev nakazovala s proračunske postavke 1902010201 – Plačilo razlike cene programov – VVZ Sežana, sredstva za plačilo drugih stroškov dejavnosti in nalog, ki niso vštet v ceno programa, pa s proračunske postavke 19020103 – Sofinanciranje osebnega dohodka.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 100/02, 90/07, 57/10, 1/16.

⁵¹ Soustanoviteljice so Občina Sežana, Občina Divača in Občina Hrpelje - Kozina.

⁵² Uradni list RS, št. 18/99, 107/07, 57/10.

Občina je v proračunu za leto 2016 sredstva za sofinanciranje izvajanja dejavnosti osnovne šole načrtovala v skupnem znesku 97.200 evrov⁵³, sredstva za financiranje dejavnosti vrtca pa v skupnem znesku 363.510 evrov⁵⁴.

2.1.2.3 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 projektov⁵⁵ oziroma programov⁵⁶. 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 1 in rebalansom proračuna 2 dopolnjen. V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je sestavni del proračuna za leto 2016 oziroma rebalansov 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

⁵³ V rebalansu proračuna 1 so bila sredstva za sofinanciranje izvajanja dejavnosti osnovne šole načrtovana v enakem znesku, v rebalansu proračuna 2 in v veljavnem proračunu za leto 2016 pa v skupnem znesku 100.466 evrov.

⁵⁴ V rebalansu proračuna 1 so bila sredstva za financiranje dejavnosti vrtca načrtovana v enakem znesku, v rebalansu proračuna 2 in v veljavnem proračunu za leto 2016 pa v skupnem znesku 377.535 evrov.

⁵⁵ 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).

⁵⁶ 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 enotni metodologiji).

Evropske unije oziroma transfere iz državnega proračuna), opredeljen pa je tudi začetek in konec financiranja projekta.

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 zagotavljanja 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 2.1.3.1.1 tega poročila je podrobneje predstavljen postopek uvrščanja programov in projektov v NRP.

2.1.3 Postopek priprave proračuna

2.1.3.1 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
priprava navodila za pripravo proračuna za leto 2016	občinska uprava	ni določen	da do 5. 10. 2015
posredovanje navodila za pripravo proračuna za leto 2016 javnim zavodom in VO VS ^{1), 2)}	občinska uprava	do 5. 10. 2015	da 5. 10. 2015
prejem obrazcev posrednih proračunskih uporabnikov (javnih zavodov) ¹⁾	občinska uprava	do 20. 10. 2015	da od 13. 10. do 2. 11. 2015
prejem načrtov aktivnosti in plana dela VO VS ¹⁾	občinska uprava	do 20. 10. 2015	da od 19. 10. do 4. 11. 2015
predložitev predloga proračuna članom občinskega sveta, skupaj z vabilom za sejo občinskega sveta (prvi in drugi odstavek 89. člena poslovnika OS)	župan	v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru ³⁾	da 10. 11. 2015

Opombe: ¹⁾ Navedeno v navodilu za pripravo proračuna za leto 2016.

²⁾ Navodilo za pripravo proračuna za leto 2016 je bilo skupaj z dopisom za pripravo načrta aktivnosti in plana dela posredovano tudi VO VS.

³⁾ Predlog proračuna Republike Slovenije za leto 2016 je bil Državnemu zboru Republike Slovenije predložen 25. 9. 2015.

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

Občina je v letu 2016 za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračuna uporabljala programske rešitve iCenter družbe SAOP, d. o. o., za uporabo katerih je v letu 2016 plačala 3.367 evrov, ter aplikacijo MF za pripravo proračuna in analize za občine APPrA-O, ki je brezplačna.

2.1.3.1.1 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 projekta⁵⁷, 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, ki mora 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),

⁵⁷ V skladu s 4. členom uredbe o enotni metodologiji je treba za investicijske projekte pripraviti:

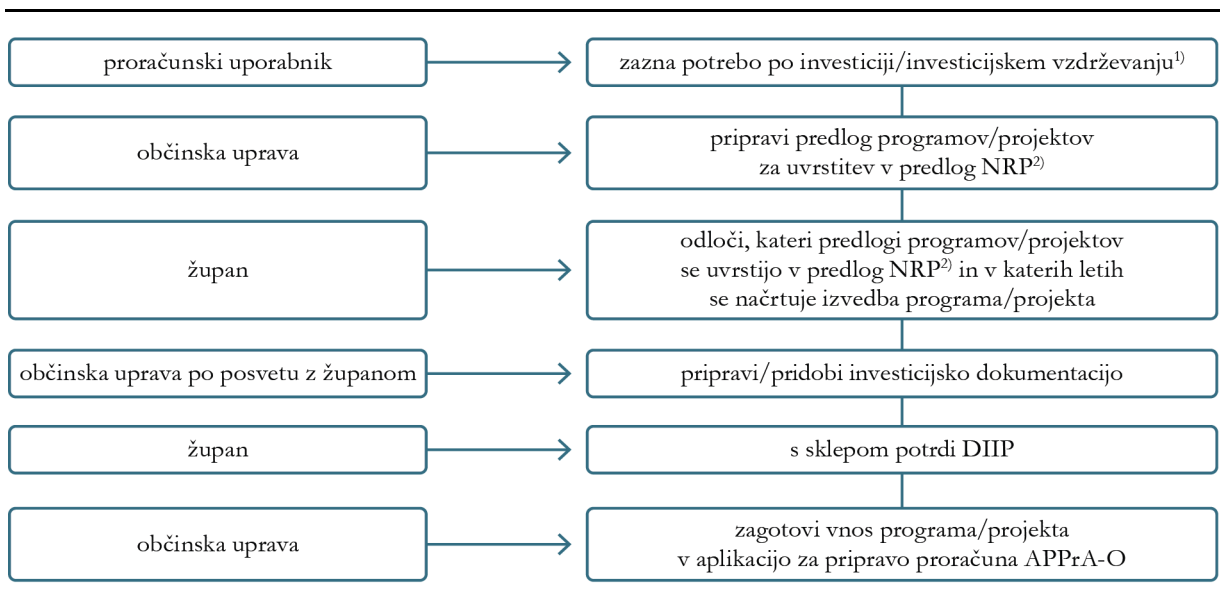
- najmanj dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) za investicijske projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000 evrov in 500.000 evrov;
- DIIP in investicijski program za investicijske projekte nad vrednostjo 500.000 evrov;
- DIIP, predinvesticijsko zasnovo in investicijski 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.

- skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta;
- ugotovitev smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom.

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



Opombi: ¹⁾ Večinoma na podlagi predlogov VO VS in ostalih deležnikov (javni zavodi, društva, javno podjetje).
²⁾ Pri tem upošteva nujnost izvedbe posameznega predloga projekta/programa.

Vir: podatki občine.

Vključitev programa in projekta v NRP predlaga občinska uprava, ki upošteva prejete predloge večinoma VO VS⁵⁸ in ostalih deležnikov (javni zavodi, društva, javno podjetje). Občina sicer nima formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, prav tako nima opredeljeno, kateri

⁵⁸ V Odloku o imenovanju, organizaciji in nalogah vaških skupnosti Občine Komen (Uradni list RS, št. 57/10) je občina med drugim določila, da so VO, ki se ustanovijo v vseh VS, posvetovalno telo občinskega sveta (2. člen) in obravnavajo vprašanja iz občinske pristojnosti, ki se nanašajo na območje VS in njeno prebivalstvo (17. člen), občinski svet pa mora pred vsako odločitvijo, ki se nanaša na ožji del občine, pridobiti mnenje VO. VS sodelujejo pri opravljanju javnih zadev ter opravljajo naloge iz pristojnosti občine, ki se nanašajo na prebivalce posamezne VS, med drugim tako, da dajejo pobude glede vzdrževanja javnih poti, skrbijo za prostore oziroma objekte ter javne površine, ki so v lasti občine, sodelujejo pri pripravi in izvajanju projektov v okviru celostnega razvoja podeželja in obnove vasi ter pospešujejo kulturne, športne in druge društvene dejavnosti na svojem območju (18. člen).

deležniki poleg VS lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji, preden občinska uprava oziroma župan predlaga program ali projekt za vključitev v NRP, oziroma kdo lahko da pobudo za vključitev posameznega programa ali projekta v NRP. Občina pa pri pripravi NRP upošteva prioriteten vrstni red investicij in projektov, ki temelji na ocenah posameznih strokovnih služb in vodstva glede nujnosti izvedbe. Prioritetni vrsti red se vsako leto tudi posodobi z aktualnimi podatki o stanju infrastrukture in objektov, ki so v lasti občine.

Iz navodila za pripravo proračuna za leto 2016 izhaja, da bo politika občine temeljila na razvoju gospodarstva, turizma in kulture ter kakovostnega prostora za življenje in delo vseh generacij v obsegu, kot to omogoča trenutna gospodarska situacija v državi, in bo naravnana predvsem k zniževanju tekočih izdatkov in vlaganju v razvoj.

Čeprav predpisi na ravni države 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 projektov in programov v NRP (to je v času priprave osnutka proračuna). Občani pri vključevanju projektov v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna za leto 2016, niso imeli neposrednega vpliva. Občina je v letu 2016 z namenom zviševanja kakovosti življenja občanov in njihovega vključevanja v sooblikovanje občinskega proračuna pričela s projektom udejanjanja participatornega proračuna za proračunsko leto 2017 – projekt Jaz predlagam⁵⁹, na podlagi katerega so lahko predloge za projekte podali posamezni občani⁶⁰. Po naši oceni možnost, da občani lahko podajo mnenja in predloge za izvedbo posameznih projektov, lahko 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 občanov, 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

⁵⁹ Spletna stran občine, [URL: http://www.komen.si/projekt_jaz%20predlagam/2016083108270050/], 10. 11. 2017.

⁶⁰ Iz predložene dokumentacije in pojasnila občine (št. 060-1/2017-10 z dne 20. 6. 2017) izhaja, da so projektne predloge lahko podali občani s stalnim bivališčem v občini, starejši od 15 let. Komisija za pobude občanov je na podlagi devetih meril proučila ustreznost predlogov, pri tem je upoštevala pogoj, da projektne predloge ni financiran prek javnih razpisov, pogodb in drugih sredstev iz občinskega in državnega proračuna. Občina je pridobila 148 projektne predloge, merilom pa je ustrezalo 68 predlogov, ki so bili uvrščeni na listo za glasovanje. Glasovanje je potekalo 6. 11. 2016 na šestih glasovalnih mestih. Posameznik je lahko glasoval za pet projektne predloge, od tega se je na vsako VS lahko nanašal po en projektne predlog. Občina je v proračun za leto 2017 uvrstila 11 projektov s seznama uradnih rezultatov, ki so prejeli največje število glasov, v skupni vrednosti 60.200 evrov, ter načrtuje, da bo v proračun za leto 2018 uvrstila projekte s seznama uradnih rezultatov od 12. mesta dalje, do skupne vrednosti 60.000 evrov.

programov oziroma projektov v NRP. V dopisu, ki ga je naslovila na VO VS za pripravo načrta aktivnosti in plana dela VS za leto 2016, je navedla le, da bo med predlogi, vključenimi v načrt aktivnosti in plan dela VS, ki so bili predstavljeni županu ob obisku VS, pri uvrščanju projektov v NRP za leto 2016 upoštevala nujnost izvedbe posameznih projektov oziroma programov in finančne zmožnosti oziroma jih bo uvrstila v proračune prihodnjih let.

Občina ima v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna, vključenih 78 projektov, od tega 56 projektov, ki so se pričeli izvajati že pred letom 2016 oziroma so sredstva zanje načrtovana v letu 2016 ali kasneje, in 22 projektov, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana⁶¹. V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 1, je vključenih 81 projektov, od tega 58 projektov, ki so se pričeli izvajati že pred letom 2016 oziroma so sredstva zanje načrtovana v letu 2016 ali kasneje, in 23 projektov, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana⁶², v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, pa je vključenih 58 projektov, od tega 56 projektov, ki so se pričeli izvajati že pred letom 2016 oziroma so sredstva zanje načrtovana v letu 2016 ali kasneje, in dva projekta, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana⁶³.

Iz primerjave NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna, in NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 1, izhaja, da so bili z rebalansom proračuna 1 v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 vključeni 3 projekti. Iz primerjave NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 1, in NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, pa izhaja, da je bilo z rebalansom proračuna 2 v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 vključenih 5 projektov, izločenih pa 28 projektov, ker so se že med letom 2016 zaključili oziroma je občina presodila, da je vrednost investicije preseгла razpoložljiva sredstva in jih ne bo uvrstila v NRP.

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.

⁶¹ Projekti so se do 1. 1. 2016 že zaključili oziroma so bila sredstva zanje do 1. 1. 2016 že porabljena (kar izhaja iz primerjave porabe sredstev pred letom 2016 in vrednostjo projekta).

⁶² Tako kot opomba 61.

⁶³ En projekt se je do 1. 1. 2016 že zaključil oziroma so bila sredstva zanj do 1. 1. 2016 že porabljena (kar izhaja iz primerjave porabe sredstev pred letom 2016 in vrednostjo projekta), en projekt pa je bil uvrščen v NRP z ocenjeno vrednostjo 0 evrov.

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.	Ureditev Malega trga v Komnu	148.000	1. 1. 2016	31. 12. 2018	ne	župan
2.	Ureditev: praviljično doživetje poti okoli Štanjela	271.474	1. 5. 2016	31. 12. 2018	ne	župan
3.	Nadgradnja čistilne naprave Štanjel	96.800	1. 12. 2016	31. 12. 2017	ne	VS Štanjel, osnovna šola
4.	Ureditev trga v Komnu	25.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017	ne	župan
5.	Investicijsko vzdrževanje skupne vodovodne infrastrukture	107.468	1. 1. 2016	31. 12. 2019	ne	Javno podjetje Kraški vodovod Sežana, d. o. o.
6.	Rekonstrukcija –vodovod Brestovica	40.841	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	VS Brestovica
7.	Investicijsko vzdrževanje pokopaliških objektov	27.000	1. 1. 2016	31. 12. 2019	ne	VS Ivanji Grad
8.	Obnova Fabianijevega čebelnjaka	5.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	Čebelarsko društvo Sežana
9.	Sanacija podpornega zidu – vhoda grad Štanjel	20.128	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	VS Štanjel
10.	Obnova Štanjelskega gradu	120.000	1. 5. 2016	31. 12. 2017	ne	župan
11.	Ureditev šolskega igrišča pri podružnični osnovni šoli Štanjel	135.415	12. 5. 2016	31. 12. 2016	ne ¹⁾	osnovna šola, svetniki oziroma občinski svet

Opomba: ¹⁾ DIIP je izdelal zunanji izvajalec, in sicer šele po vključitvi v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 (povezava s točko 2.1.3.1.1.c tega poročila).

Vir: podatki občine.

Iz tabele 9 izhaja, da je občina za en projekt izmed preverjenih izdelala oziroma pridobila DIIP, potem, ko je bil projekt že vključen v NRP, za deset projektov pa občina ni izdelala oziroma pridobila DIIP, pobudniki za vključitev posameznega projekta v NRP so bili različni deležniki. DIIP je s sklepom potrdil župan.

2.1.3.1.1.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.

2.1.3.1.1.b Občina ima v NRP vključene tudi projekte z ocenjeno vrednostjo 0 evrov ter projekte, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana, saj so se do 1. 1. 2016 že zaključili oziroma so bila sredstva zanje do 1. 1. 2016 že porabljena (kar izhaja iz primerjave porabe sredstev pred letom 2016 in vrednostjo projekta). Navedeno je v neskladju z 12. členom ZJF, ki določa, da 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.

2.1.3.1.1.c Občina je za en projekt⁶⁴ izdelala oziroma pridobila DIIP⁶⁵ z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji, vendar šele po tem, ko je bil projekt že vključen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, kar je v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji, ki med drugim določa, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP.

2.1.3.1.1.d Za deset projektov⁶⁶ občina za uvrstitev projektov v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni izdelala investicijske dokumentacije (DIIP), kar je 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

Občina naroča izdelavo vse investicijske dokumentacije pri Območni razvojni agenciji Krasa in Brkinov, ki za občino izdelava določen obseg naročene investicijske dokumentacije brez plačila. Na podlagi internega cenika javnega zavoda sicer znaša strošek izdelave DIIP 900 evrov, kar pomeni, da strošek izdelave DIIP ni v sorazmerju z vrednostjo projekta, ko gre za enostavne investicije. Zaradi racionalizacije stroškov je občina v letu 2016 naročila le izdelavo investicijske dokumentacije za dva projekta, ki sta bila sofinancirana s proračunskimi (državnimi) sredstvi, v vseh drugih primerih pa ne.

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 v povezavi z ocenjeno vrednostjo projekta pa ne predvidevajo. Občina mora tako izdelati oziroma pridobiti DIIP za vsak projekt, ki ga vključi v NRP, ne glede na vrednost projekta.

⁶⁴ Projekt Ureditev šolskega igrišča pri podružnični osnovni šoli Štanjel (v nadaljevanju: POŠ Štanjel) je bil uvrščen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 s proračunom za leto 2016.

⁶⁵ DIIP za projekt Ureditev šolskega igrišča pri POŠ Štanjel je izdelala Območna razvojna agencija Krasa in Brkinov 11. 5. 2016, ki ga je župan potrdil s sklepom dne 12. 5. 2016.

⁶⁶ Ureditev Malega trga v Komnu, Ureditev: pravljичno doživetje poti okoli Štanjela, Nadgradnja čistilne naprave Štanjel, Ureditev trga v Komnu, Investicijsko vzdrževanje skupne vodovodne infrastrukture, Rekonstrukcija – vodovod Brestovica, Investicijsko vzdrževanje pokopaliških objektov, Obnova Fabianijevega čebelnjaka, Sanacija podpornega zidu – vhoda grad Štanjel, Obnova Štanjelskega gradu.

2.1.3.2 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 je vlada predložila državni proračun Državnemu zboru Republike Slovenije. Vsebinsko enako določilo je tudi v 89. členu poslovnika OS, kjer je določeno, 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 z drugim odstavkom 13. člena ZJF⁶⁷ župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,
- program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto⁶⁸,
- predlog finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, z obrazložitvami⁶⁹,
- 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 ZJU⁷⁰. 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 premoženjem⁷¹ oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem⁷².

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan (četrti odstavek 11. člena ZSPDSLS).

⁷² Načrt ravnanja s premičnim premoženjem vsebuje načrt pridobivanja premičnega premoženja občine v posamezni vrednosti nad 10.000 evrov in načrt razpolaganja s premičnim premoženjem občine v posamezni vrednosti nad 10.000 evrov (prvi odstavek 13. člena ZSPDSLS). Načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme občinski svet na predlog župana, lahko pa občinski svet določi, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme župan (peti odstavek 13. člena ZSPDSLS).

Župan je 10. 11. 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, dejansko število zaposlenih na dan 31. 12. 2015 in 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 svetu predložil tudi načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine, ki vsebuje načrt pridobivanja nepremičnega premoženja občine in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine.

2.1.3.2.a 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

Župan skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 ni predložil občinskemu svetu programa prodaje finančnega premoženja, saj tovrstne prodaje v letu 2016 niso bile predvidene.

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.

2.1.3.2.b Župan skupaj s predlogom proračuna občinskemu svetu ni predložil načrta ravnanja s premoženjem občine, kar je bilo v neskladju s 13. členom ZSPDSLS.

Pojasnilo občine

Župan skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 ni predložil občinskemu svetu programa pridobivanja in razpolaganja s premoženjem v posamezni vrednosti nad 10.000 evrov, saj občina v letu 2016 ni predvidela ravnanja s tovrstnim premoženjem.

V šestem odstavku 13. člena ZSPDSLS je bilo določeno, da se občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna predloži v sprejem tudi načrt ravnanja s premoženjem občine. Tudi če občina v prihodnjem letu ne načrtuje pridobivanja in razpolaganja s premoženjem občine, je z vidika transparentnosti njenega poslovanja smiselno, da občinski svet ob predlogu proračuna pridobi tudi informacijo, da občina v letu, za katero se sprejema proračun, ne predvideva tovrstnega pridobivanja in razpolaganja.

2.1.3.2.c Župan je predlog proračuna za leto 2016 predložil v obravnavo občinskemu svetu 10. 11. 2015, to je 46 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.

2.1.4 Postopek sprejema proračuna

2.1.4.1 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:

- občinski svet postopek sprejemanja proračuna natančneje uredi s poslovníkom (prvi odstavek 103. člena),
- mora občinski svet sprejeti proračun v roku, ki omogoča njegovo uveljavitev 1. 1. leta, za katero se sprejema (drugi odstavek 103. člena),
- se proračun sprejme skupaj z odlokom o proračunu (prvi odstavek 106. člena).

Občina je v 5. točki (Postopek za sprejem proračuna) VI. poglavja (Akti sveta) poslovníka 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, predstavljeno 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
sklic seje delovnega telesa, na kateri župan ali javni uslužbenec občinske uprave opravi predstavitev predloga proračuna (tretji odstavek 89. člena)	predsedniki delovnih teles	od dneva predložitve predloga proračuna	da (štirje odbori ¹⁾ 18. 11. 2015
predstavitev predloga proračuna na občinskem svetu – prva obravnava (četrti odstavek 89. člena)	župan	ni določen	da 25. 11. 2015
splošna razprava in sprejem sklepa, da se nadaljuje postopek sprejemanja predloga proračuna (peti odstavek 89. člena in prvi odstavek 90. člena)	občinski svet	po predstavitvi predloga proračuna	da 25. 11. 2015
priprava dopolnjenega predloga proračuna ter sklic seje občinskega sveta – druga obravnava (92. člen)	župan	ni določen	da 14. 12. 2015
vlaganje amandmajev na dopolnjen predlog proračuna pri županu (92. člen)	člani občinskega sveta	najkasneje tri dni pred sejo občinskega sveta	da ²⁾ 17. 12. 2015
obrnava predloga proračuna in oblikovanje mnenja ter podaja stališča občinskemu svetu s predlogom odločitve (tretji odstavek 64. člena)	Odbor za proračun, finance, premoženjske in splošne zadeve	pred začetkom druge obravnave predloga proračuna	da 17. 12. 2015

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
pojasnitev občinskemu svetu, katere pripombe in predloge delovnih teles sveta in članov občinskega sveta je upošteval pri pripravi predloga proračuna in katerih ni, ter obrazložitev zakaj jih ni upošteval (prvi odstavek 93. člena)	župan	pred začetkom druge obravnave predloga proračuna	da 23. 12. 2015
poročanje občinskemu svetu o prejetem amandmaju k predlogu proračuna in podaja svojega mnenja o amandmaju (drugi odstavek 93. člena)	župan	pred začetkom druge obravnave predloga proračuna	da 23. 12. 2015
glasovanje o amandmajih (tretji odstavek 93. člena)	občinski svet	ni določen	da ²⁾ 23. 12. 2015
glasovanje o proračunu v celoti, če je proračun medsebojno usklajen (prvi in drugi odstavek 94. člena)	občinski svet	ni določen	da 23. 12. 2015

Opombi: ¹⁾ Odbor za proračun, finance, premoženjske in splošne zadeve, Odbor za gospodarstvo, okolje in prostor ter gospodarske javne službe, Odbor za kmetijstvo, turizem, medobčinske in mednarodne odnose ter Odbor za negospodarstvo in družbene dejavnosti.

²⁾ Amandma je vložil občinski svetnik; amandma ni bil sprejet.

Vira: podatki občine, poslovník OS.

2.1.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu

V skladu z 31. členom ZJF predloži župan občinski proračun v 30 dneh po njegovem sprejetju ministrstvu, pristojnemu za finance. Navedeno določilo je občina povzela v 110. členu statuta.

O sprejetem proračunu poroča občina na način, ki je predpisan s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov⁷³. 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 posebnega dela proračuna ter obrazložitev NRP, tako da za prihodke in druge prejemke 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 23. 12. 2015 z odlokom sprejel proračun za leto 2016, ki ga je občina 11. 1. 2016 prek spletne aplikacije predložila MF.

⁷³ Uradni list RS, št. 115/07, 47/09.

2.1.4.3 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 ter da je uradno glasilo, v katerem se objavljajo splošni akti občine, Uradni list Republike Slovenije, v 123. členu statuta pa je določeno še, da statut, odloki in drugi splošni akti občine, ki morajo biti objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije, začnejo veljati 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. Vsebinsko enako določilo vsebuje tudi 87. člen poslovnika OS.

Občina je 8. 1. 2016 v Uradnem listu Republike Slovenije objavila odlok o proračunu za leto 2016⁷⁴, ki vsebuje splošni del proračuna za leto 2016, na svoji spletni strani pa je objavila splošni in tudi posebni del proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Proračun je dokument, katerega vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Zato je z vidika obveščenosti 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 obliki⁷⁵, 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.

⁷⁴ V skladu s 14. členom odloka o proračunu za leto 2016, ki določa, da začne odlok veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, je proračun za leto 2016 začel veljati 9. 1. 2016.

⁷⁵ 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], 11. 1. 2018 in za leto 2018, [URL: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2017/Infografika_PRORACUN_2018.pdf], 11. 1. 2018.

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 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 obravnava⁷⁶ in predlog proračuna za leto 2016 – druga obravnava⁷⁷.

2.1.5 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 proračuna (2. točka prvega odstavka 3. člena ZJF), s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnesajo (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.

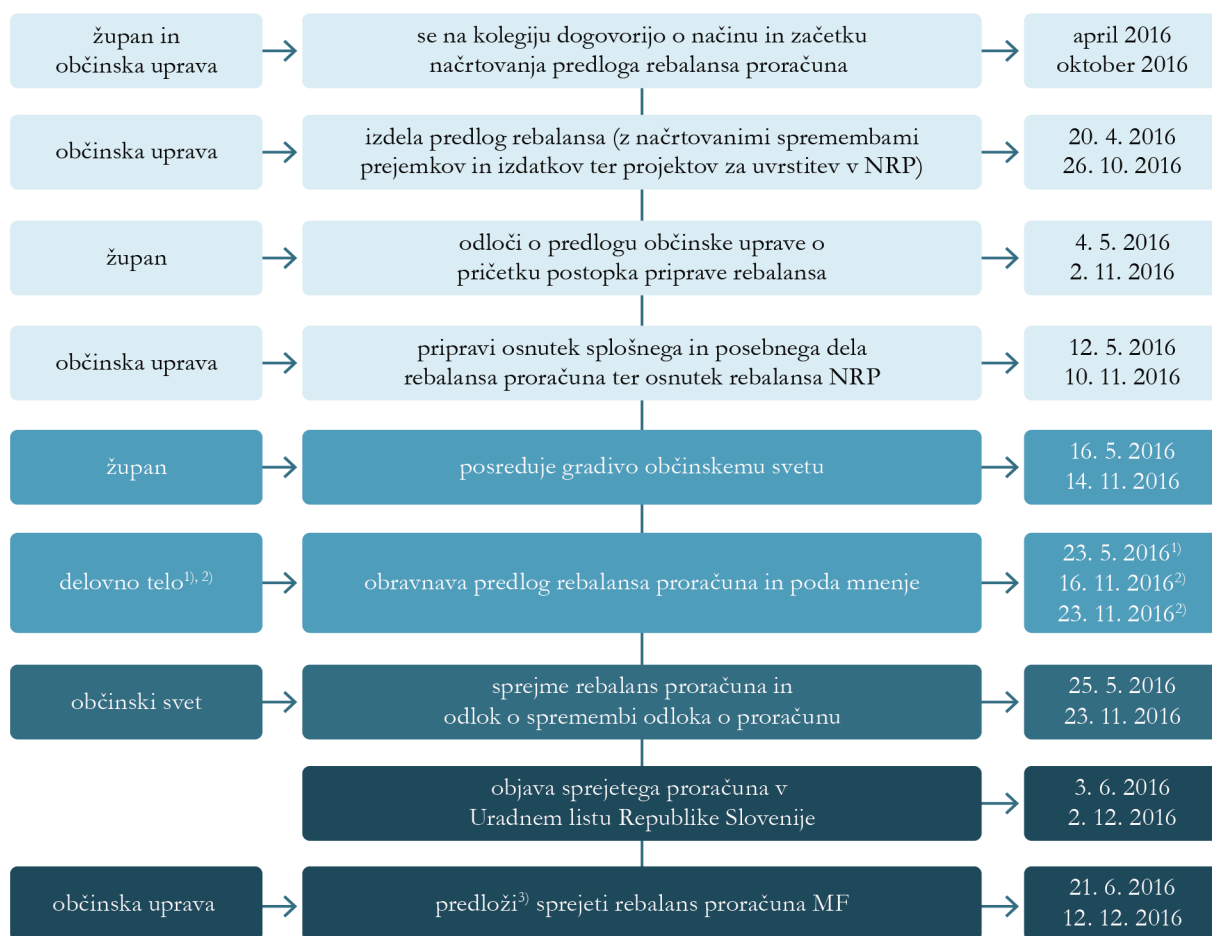
V skladu s četrtem odstavkom 106. člena statuta župan predlaga rebalans proračuna pod pogoji in na način, kot določajo predpisi na področju javnega financiranja, v 96. členu poslovnika OS pa je določeno, da lahko župan med letom predlaga rebalans proračuna, katerega predlog obravnava Odbor za proračun, finance, premoženjske in splošne zadeve (64. člen poslovnika OS), občinski svet pa ga sprejema po določbah poslovnika OS, ki veljajo za sprejem odloka po skrajšanem postopku.

Občinski svet je 25. 5. 2016 z odlokom sprejel rebalans proračuna 1 in 23. 11. 2016 rebalans proračuna 2. Na sliki 6 so predstavljene aktivnosti, ki jih je občina izvedla v postopku priprave rebalansov proračuna od začetka načrtovanja rebalansov proračuna do objave sprejetih rebalansov proračuna in poročanja MF o sprejetih rebalansih proračuna.

⁷⁶ 7. redna seja občinskega sveta.

⁷⁷ 8. redna seja občinskega sveta.

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,
- (light blue) - predložitve predloga rebalansa proračuna občinskemu svetu,
- (medium blue) - sprejema rebalansa proračuna na občinskem svetu,
- (dark blue) - objave in poročanja o sprejetem rebalansu proračuna.

Opombe: ¹⁾ Rebalans proračuna 1 je obravnaval Odbor za proračun, finance, premoženjske in splošne zadeve.
²⁾ Rebalans proračuna 2 je poleg Odbora za proračun, finance, premoženjske in splošne zadeve obravnaval tudi Odbor za negospodarstvo in družbene dejavnosti.
³⁾ Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

Občina je 3. 6. 2016 v Uradnem listu Republike Slovenije objavila rebalans proračuna 1 in 2. 12. 2016 rebalans proračuna 2, ki vsebujeta rebalans splošnega dela proračuna za leto 2016, na svoji spletni strani pa je objavila tudi splošni in posebni del rebalansov proračuna za leto 2016 in rebalansa NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Občani imajo prek spletne strani občine tudi dostop do gradiva za posamezno sejo občinskega sveta, katerega del je bil tudi predlog rebalansa proračuna 1⁷⁸ in predlog rebalansa proračuna 2⁷⁹.

Občina je 21. 6. 2016 sprejeti rebalans proračuna 1 in 12. 12. 2016 sprejeti rebalans proračuna 2 prek spletne aplikacije predložila MF.

2.1.6 Poročanje o izvrševanju proračuna

2.1.6.1 Mesečno poročanje

V skladu s Pravilnikom o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov⁸⁰ 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 četrtletno 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.

2.1.6.2 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 Komen za I. polletje 2016 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016) je občinska uprava pripravila 1. 8. 2016, občinski svet pa se je z njim seznanil na 13. redni seji 21. 9. 2016. Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 je občina objavila na svoji spletni strani kot del gradiva za sejo občinskega sveta.

2.1.6.2.a Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom predloženo šele 7. 9. 2016, kar je 38 dni prepozno. Navedeno ravnanje je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

2.1.6.2.b Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov, presežku proračuna, zadolževanju, podatke o oblikovanih sredstvih proračunske rezerve ter razlago odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom, ne vsebuje pa podatkov o oceni realizacije proračuna do konca leta, vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih

⁷⁸ 11. redna seja občinskega sveta.

⁷⁹ 14. redna seja občinskega sveta.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 56/07, 6/08.

sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev in predloga potrebnih ukrepov, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

2.1.6.3 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.

Določbe Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁸¹ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) občin ne zavezujejo neposredno, temveč se uporabljajo zanje tisti instituti, ki so po naravi stvari smiselni in mogoči. Nekatere določbe pravilnika so predvidene za izvrševanje državnega proračuna, vendar pa bi bilo smiselno, da bi jih občine 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 proračuna⁸² bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine v programski rešitvi, ki jo uporabljajo za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračunov, 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 je prepuščeno občinam.

Občina prek aplikacije MF e-Dolg spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi, evidence drugih večletnih pogodb, iz katerih izhajajo obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, pa nima vzpostavljene (povezava s točko 2.1.1.f tega poročila).

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.

⁸¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

⁸² 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.

Prezete 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.

2.2 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 proračuna⁸³.

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 predloga zaključnega računa proračuna do objave sprejetega zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁸³ 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, občinskemu svetu in nadzornemu odboru,

■ - sprejema zaključnega računa proračuna, poročanja MF in objave sprejetega zaključnega računa proračuna.

Opombi: ¹⁾ Prek spletne strani MF. ²⁾ 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.

2.2.1 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 obrazložitev.

2.2.1.a Občina je pripravila zaključni račun proračuna za leto 2016, ki vsebuje splošni del, posebni del in obrazložitev, ne vsebuje pa NRP s podatki o načrtovanih vrednostih posameznih projektov za leto 2016, njihovih spremembah med letom ter o njihovi realizaciji v letu 2016, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 96. člena ZJF v povezavi s prvim odstavkom 10. člena ZJF, ki določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in NRP.

2.2.1.b Občina je zaključni račun proračuna za leto 2016 pripravila po ekonomski in programski klasifikaciji, ne pa tudi po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 96. člena ZJF v povezavi s 3. členom odredbe o funkcionalni klasifikaciji.

2.2.1.1 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 ter RF, vsaka od bilanc pa prikazuje podatke, ki so določeni v 4. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.2 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, upošteva je 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, upošteva je institucionalno klasifikacijo proračuna, in prikazujejo podatke, ki so določeni v 4. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3 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).

2.2.1.3.1 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 ZJF⁸⁴;
- 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 ZJF⁸⁵;
- poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve;
- poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

2.2.1.3.1.a Občina je v obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila opredelitev makroekonomskih izhodišč, 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 porabi sredstev proračunske rezerve ter poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije, ni pa vključila poročila o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna, obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom ter poročila o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke, kar je v neskladju z določili 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3.2 Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna

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

⁸⁴ V 3. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (41. člen).

⁸⁵ V 5. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (47. člen).

- poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika⁸⁶ 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 obrazložitve (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, oceno učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja, oceno delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja⁸⁷. Pri pripravi poročila o doseženih ciljih in rezultatih 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 porabe, glavnih programov in podprogramov ter po neposrednih uporabnikih, proračunskih postavkah in projektih⁸⁸.

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

⁸⁶ 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).

⁸⁷ Točka 3.2.3 vzorca zaključnega računa občinskega proračuna, ki je sestavni del priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna.

⁸⁸ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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 doseženih ciljih in rezultatih, ki ga je pripravila na ravni področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter po proračunskih postavkah.

Poslovno poročilo občine je sestavljeno iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih, ocene učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja poslovanja, ocene delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja⁸⁹. Občina je v obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila poslovno poročilo, ki vključuje vse navedene sestavine, kot jih predvideva priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3.2.a V drugem odstavku 9. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da občini, če ima posebni del proračuna prikazan kot en finančni načrt (nima več neposrednih uporabnikov), ni treba posebej pripravljati poročila o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika, pač pa v splošnem delu zaključnega računa proračuna obrazloži tudi 2., 3. in 6. točko iz prvega odstavka 9. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Občina je poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 prikazala kot en realiziran finančni načrt, ki ga je vključila v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016, v katerem je prikazala realizirane posamezne vrste izdatkov na ravni podskupine odhodkov, v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 pa ni vključila tudi obrazložitev večjih odstopanj med sprejetim in realiziranim finančnim načrtom, obrazložitev o prenosu neporabljenih namenskih sredstev iz preteklega leta v skladu s 44. členom ZJF in obrazložitev višin izdanih in unovčenih poroštev ter izterjanih regresnih zahtevkov iz naslova poroštev iz pristojnosti neposrednega uporabnika, kar je v neskladju z 9. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3.2.b 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 navedbo glavnih programov v okviru področja proračunske porabe, navedbo podprogramov in

⁸⁹ Točka 3.2.3 vzorca zaključnega računa občinskega proračuna, ki je sestavni del priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna.

kratek opis posameznega podprograma v okviru glavnega programa ter navedbo aktivnosti občine oziroma za kaj so bila porabljena sredstva na posamezni proračunski postavki v okviru podprograma. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje zakonskih in drugih pravnih podlag, ki pojasnjujejo delovno področje uporabnika, dolgoročnih ciljev področja proračunske porabe, letnih ciljev glavnega programa in podprograma, ocene uspeha pri doseganju ciljev, ki so določeni v obrazložitvi finančnega načrta (povezava s točko 2.1.2.2 tega poročila), 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), kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Občina je sicer v obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) navedla, da so dolgoročni cilji razvidni iz NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, kot sestavnega dela proračuna, letni cilji pa v NRP za tekoče leto (v tem delu je navedla, da je bilo delo občinske uprave usmerjeno predvsem v razvoj turizma in gospodarstva, ter navedla nekatere izvedene projekte oziroma programe), prav tako je občina na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) navedla tudi oceno uspehov pri doseganju zastavljenih ciljev, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, pojasnila na področjih, na katerih zastavljeni cilji niso bili doseženi, ter oceno učinka poslovanja na druga področja.

Poročanje o realizaciji finančnega načrta javnega zavoda

Tako kot smo preverili postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine (povezava s točko 2.1.2.2.1 tega poročila), smo za osnovno šolo in vrtec preverili tudi, ali je bila realizacija njihovih 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 osnovni šoli zagotovila sredstva v skupnem znesku 100.217 evrov, vrtcu pa sredstva v skupnem znesku 377.186 evrov.

2.2.1.3.2.c Občina je letno poročilo za leto 2016 od vrtca prejela 2. 3. 2017, od osnovne šole pa 8. 3. 2017, kar je 8 dni po roku, ki ga za predložitev letnega poročila posrednih proračunskih uporabnikov županu določa ZJF. Iz navedenega izhaja, da občina ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem osnovne šole, kar je v neskladju s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da občina oziroma za finance pristojen organ občinske uprave zagotavlja izvajanje javne službe in dejavnosti v javnem interesu v javnih zavodih tako, da med drugim izvaja naloge nadzora nad poslovanjem javnih zavodov.

2.2.1.3.3 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 podprogramih⁹⁰. 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).

2.2.1.3.3.a Občina je v obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila Poročilo o izvedbi letnega NRP v obdobju 2016–2019, ki v okviru nekaterih področij proračunske porabe vsebuje le kratek opis nekaterih projektov (oziroma navedbo stanja, posameznih aktivnosti oziroma realizacijo posameznega projekta). Občina je projekte obrazložila v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih⁹¹ v okviru proračunskih postavk tako, da je za posamezne projekte podala le kratko obrazložitev, iz katere izhaja namen in višina porabe sredstev na proračunski postavki ter odstotek realizacije.

Občina v splošni obrazložitvi izvajanja NRP ni navedla splošnega opisa NRP, projektov, katerih vrednost se je spremenila za več kot 20 odstotkov, novih projektov, vključenih v NRP, ter drugih sprememb projektov, prav tako poročila o izvedbi letnega načrta oziroma plana razvojnih programov ni pripravila na način, da bi bili projekti obrazloženi po nosilnih podprogramih tako, da bi iz opisa projekta izhajali tudi cilji in trajanje projekta ter dosežen napredek pri projektu z navedbo stanja projekta z vidika doseganja ciljev, kot napotuje priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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 (tabela 9), povzeti namen in cilji posameznega projekta⁹² ter ocena uspeha občine pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta⁹³.

⁹⁰ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

⁹¹ Točka 3.2.2. Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁹² Občina jih je navedla v obrazložitvi NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 oziroma izhajajo iz opisa projekta v okviru proračunske postavke, ki je del obrazložitve posebnega dela proračuna za leto 2016, rebalansa proračuna 1 oziroma rebalansa proračuna 2.

⁹³ Občina ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanja projekta v obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni navedla (povezava s točko 2.2.1.3.3.a tega poročila), izhajata pa iz opisa projekta v okviru proračunske postavke, ki je v obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Tabela 12: Projekti, vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna oziroma rebalansa proračuna 2, namen in cilji posameznega projekta, ocena uspeha občine pri doseganju zastavljenih ciljev ter stanje projekta

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
1.	Ureditev Malega trga v Komnu	izdelava projektne dokumentacije (sredstva na proračunski postavki so načrtovana za pokritje stroškov, ki zapadejo v plačilo do konca leta 2016)	za izdelavo projektne dokumentacije (pridobitev gradbenega dovoljenja) so bila izplačana sredstva v znesku 7.974 evrov <i>ocena uspeha: /³⁾</i> <i>stanje projekta: /³⁾</i>
2.	Ureditev: praviljično doživetje poti okoli Štanjela	prijava občine na razpis za pridobitev sredstev Interreg Slovenija–Hrvaška s projektom; stroški izdelave idejne zasnove in prijave na razpis so načrtovani v znesku 3.000 evrov	stroški izdelave idejne zasnove in prijave so znašali 5.970 evrov ⁴⁾ ; realizacija je 100-odstotna <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>
3.	Nadgradnja čistilne naprave Štanjel	projektiranje tehnološke nadgradnje čistilne naprave zaradi potreb po izboljšanju doseženih parametrov čiščenja odpadnih voda in povečanju zmogljivosti čistilne naprave	proračunska postavka ni bila realizirana, saj izdelava projektne dokumentacije še ni bila zaključena <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>
4.	Ureditev trga v Komnu	urbanistična ureditev trga (priprava podlag za izdelavo projekta in za pridobitev gradbenega dovoljenja); sredstva so načrtovana v znesku 25.000 evrov ⁶⁾	za urbanistično ureditev trga je bilo za izdelavo projektne dokumentacije in geodetskega načrta izplačano 9.197 evrov; realizacija je 92-odstotna <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>
5.	Investicijsko vzdrževanje skupne vodovodne infrastrukture	nujna popravila in zamenjava opreme v črpališču Klariči, v vodarni Sela na Krasu in drugih lokacijah skupnega vodovodnega omrežja za zagotovitev nemotene in stabilnega delovanja; sredstva so v letu 2016 načrtovana v znesku 16.000 evrov	sredstva v znesku 24.915 evrov ⁷⁾ so bila v letu 2016 porabljena za nujna popravila in zamenjavo opreme v črpališču Klariči, v vodarni Sela na Krasu in drugih lokacijah skupnega vodovodnega omrežja za zagotovitev nemotene in stabilnega delovanja, kar predstavlja 100-odstotno realizacijo <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
6.	Rekonstrukcija –vodovod Brestovica	rekonstrukcija vodovoda v Gornji Brestovici v znesku 41.000 evrov zaradi slabega stanja obstoječega vodovoda (sanacija odseka v dolžini okoli 300 metrov)	v letu 2016 je bila izvedena sanacija odseka v dolžini okoli 300 metrov; sredstva so bila izplačana v znesku 40.841 evrov, kar predstavlja 100-odstotno realizacijo <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>
7.	Investicijsko vzdrževanje pokopaliških objektov	izvedba investicijsko-vzdrževalnih del na objektih, namenjenih pokopališki dejavnosti (sanacija obodnih zidov pokopališč, barvanje, obrezovanje drevnin); sredstva so načrtovana v znesku 2.000 evrov	za izvedbo investicijsko-vzdrževalnih del na objektih, so bila izplačana sredstva v znesku 15.544 evrov ⁸⁾ , od tega je bila večina sredstev namenjena rekonstrukciji podpornega zidu pokopališča na Ivanjem Gradu; realizacija je 97-odstotna <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>
8.	Obnova Fabianijevega čebelnjaka	obnova čebelnjaka (gradbeni material in stroški gradnje) pod Kobdiljskim stolpom; v postopku je pridobivanje kulturno-varstvenega soglasja; sredstva so načrtovana v znesku 5.000 evrov	sredstva v znesku 4.554 evrov so bila porabljena za obnovo čebelnjaka <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>
9.	Sanacija podpornega zidu – vhoda grad Štanjel	celotna sanacija dotrajanega podpornega zidu in poškodovane parkirne površine pred vhodom v staro jedro Štanjela; sredstva so načrtovana v znesku 20.128 evrov	sredstva v znesku 20.119 evrov so bila porabljena za sanacijo dotrajanega podpornega zidu in poškodovane parkirne površine <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: /⁵⁾</i>
10.	Obnova Štanjelskega gradu	izdelava projekte dokumentacije (projekt za izvedbo del, projekt za spremembo gradbenega dovoljenja) za kompleks štanjelskega gradu; sredstva so načrtovana v znesku 60.000 evrov	izdelan je bil projekt del in posegov, izvedenih v letih od 2009 do 2016, celovit posnetek obstoječega stanja in izmere gradu, ki so bili podlaga za izdelavo idejne zasnove; sredstva so bila porabljena v znesku 42.705 evrov ⁹⁾ , kar predstavlja 57-odstotno realizacijo <i>ocena uspeha: /³⁾</i> <i>stanje projekta: /³⁾</i>

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
11.	Ureditev šolskega igrišča pri POŠ Štanjel	ureditev šolskega igrišča v Štanjelu; sredstva so načrtovana v skupnem znesku 125.000 evrov, od tega v letu 2016 predvidoma 13.200 evrov (začetek del je predviden šele konec leta 2016)	za ureditev šolskega igrišča v Štanjelu so bila sredstva porabljena v znesku 119.502 evra ¹⁰⁾ , kar predstavlja 88-odstotno realizacijo <i>ocena uspeha: /³⁾</i> <i>stanje projekta: /³⁾</i>

Opombe: ¹⁾ Povzeto po obrazložitvah NRP proračuna za leto 2016, kjer so navedeni namen in cilj ter stanje projekta, in iz obrazložitve posebnega dela proračuna za leto 2016, rebalansa proračuna 1 oziroma rebalansa proračuna 2, kjer so projekti obrazloženi v okviru proračunske postavke.

²⁾ Povzeto po obrazložitvah posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016, kjer so projekti obrazloženi v okviru proračunske postavke in je naveden znesek realizacije.

³⁾ Občina v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni navedla ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanja projekta, niti ju ni mogoče razbrati iz opisa projekta v okviru proračunske postavke v obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁴⁾ S sklepom župana o prerazporeditvi proračunskih sredstev z dne 23. 12. 2016 so se sredstva na proračunski postavki povečala za 2.970 evrov.

⁵⁾ Občina v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni navedla ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanja projekta, ju je pa mogoče razbrati iz opisa projekta v okviru proračunske postavke v obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁶⁾ V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, je bilo za financiranje projekta v letu 2016 namenjeno 8.000 evrov in 17.000 evrov v letu 2017.

⁷⁾ S sklepom župana o prerazporeditvi proračunskih sredstev z dne 2. 8. 2016 so se sredstva na proračunski postavki povečala za 650 evrov, v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, je bilo za financiranje projekta v letu 2016 namenjeno 19.768 evrov, s sklepom župana o prerazporeditvi proračunskih sredstev z dne 23. 12. 2016 pa so se sredstva na proračunski postavki povečala še za 5.148 evrov.

⁸⁾ V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, je bilo za financiranje projekta v letu 2016 namenjeno 15.000 evrov, s sklepom župana o prerazporeditvi proračunskih sredstev z dne 23. 12. 2016 pa so se sredstva na proračunski postavki povečala za 1.000 evrov.

⁹⁾ V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, je bilo za financiranje projekta v letu 2016 namenjeno 75.000 evrov.

¹⁰⁾ V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 1, je bilo za financiranje projekta v letu 2016 namenjeno 125.550 evrov, in v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, je bilo za financiranje projekta v letu 2016 namenjeno 135.415 evrov.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 12 izhaja, da je občina v obrazložitvi izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 za projekte določila namen in cilje posameznega projekta oziroma ti izhajajo iz opisa projekta v okviru proračunske postavke, ki je del obrazložitve posebnega dela proračuna za leto 2016, rebalansa proračuna 1 oziroma rebalansa proračuna 2. Pri poročanju o projektih občina ni navedla ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanja projekta (povezava s točko 2.2.1.3.3.a tega poročila), ju je pa v večini primerov mogoče razbrati iz opisa projekta v okviru proračunske postavke v obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 (občina je navedla kratek opis, kaj je izvedla pri posameznem projektu, ter višino porabljenih sredstev in v večini primerov tudi odstotek realizacije).

2.2.1.3.4 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 priročniku 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 obrazložitvev podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 vključila vse podatke, določene z 12. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3.5 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 pripravila Poročilo o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR občine za leto 2016⁹⁴, kot je določeno v 12.a členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.2 Postopek priprave zaključnega računa proračuna

2.2.2.1 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 74. členu poslovnika OS je določeno, da župan predlaga zaključni račun proračuna v sprejem občinskemu svetu.

V 5. členu pravilnika o računovodstvu iz leta 2012 je določeno, da zaključni račun proračuna in letno poročilo na podlagi 26. člena tega pravilnika pripravijo zaposleni v računovodstvu v sodelovanju z vsemi zaposlenimi. Zaključni račun proračuna se predloži v potrditev občinskemu svetu (29. člen pravilnika o računovodstvu). Občina v internih aktih nima podrobneje določenega 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.

Občinska uprava je 15. 3. 2017 pripravila predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

2.2.2.1.1 Priprava letnega poročila

Letno poročilo se sestavi za proračun in neposredne uporabnike proračuna, ki imajo status pravne osebe, ter za posredne uporabnike proračuna⁹⁵. 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.

⁹⁴ Točka 3.5 zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁹⁵ 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 proučevanem 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 Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES), do konca februarja tekočega leta.

Neposredni uporabniki občinskega proračuna⁹⁶ ter posredni uporabniki občinskega proračuna⁹⁷ 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 poleg osnovnih podatkov občine 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 pojasnila k izkazu, 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 evidenčni izkaz prihodkov in odhodkov režijskega obrata od 1. 1. do 31. 12. 2016⁹⁸ ter poslovno poročilo.

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

Občina je 24. 2. 2017 letno poročilo za leto 2016 posredovala AJPES.

2.2.2.1.1.a V 27. členu pravilnika o sestavljanju letnih poročil je določeno, da je sestavni del poslovnega poročila tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki se pripravi v skladu z navodilom o pripravi zaključnega računa proračuna, ki v 10. členu podrobneje določa vsebino poročila o doseženih ciljih in rezultatih (povezava s točko 2.2.1.3.2 tega poročila). Občina je v poslovno poročilo za leto 2016 vključila tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) vsebuje dolgoročne cilje neposrednega uporabnika, letne cilje, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, pojasnila, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi,

⁹⁶ Po določilih 98. člena ZJF, 15. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in 21. člena ZR.

⁹⁷ Po določilih 99. člena ZJF, 18. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in drugega odstavka 51. člena ZR.

⁹⁸ Režijski obrat sodi v sestavo občine.

ter oceno učinkov poslovanja občine na druga področja, vendar pa so ti pomanjkljivo⁹⁹ opredeljeni, v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih pa ni vključila zakonskih in drugih pravnih podlag, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika, in nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna v povezavi s 27. členom pravilnika o sestavljanju letnih poročil.

2.2.2.2 Predložitev predloga zaključnega računa proračuna Ministrstvu za finance, občinskemu svetu in nadzornemu odboru

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). Nadzorni odbor občine po določilih 41. člena statuta vsako proračunsko leto obvezno izvede tudi nadzor zaključnega računa proračuna občine.

Župan je 24. 3. 2017 predložil predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 v sprejem občinskemu svetu¹⁰⁰ in v obravnavo nadzornemu odboru¹⁰¹, 27. 3. 2017 pa ga je predložil tudi MF. Občina sicer ni pripravila poročila o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem, je pa iz obrazložitve

⁹⁹ Pri dolgoročnih ciljih je le splošno navedla, da je cilj ohraniti vsaj obstoječe stanje na vseh programih oziroma področjih, če izboljšave niso možne, prizadevanja usmeriti v zagotavljanje in izboljšanje pogojev občanov ter pridobivati sredstva za razvoj predvsem na področju turizma, kmetijstva, varčevanja z energijo, energetske sanacije objektov in vlaganja v komunalno infrastrukturo. Pri letnih ciljih je le splošno navedla, da je občina prednostno izvajala projekte za pospešitev razvoja turizma in kulture – promocije, investicije, obnove, ustanovitev javnega zavoda Komenski Kras in na področju gospodarstva – finančne spodbude fizičnim in pravnim osebam, delovanje organizacij za dvig zaposlenosti, soustanoviteljstvo Območne razvojne agencije ORA Krasa in Brkinov, ki za občino opravlja določene naloge, na primer prijave na razpise, pomoč podjetnikom. Pri oceni uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev je le splošno navedla, da so bili cilji na investicijskem področju večinoma doseženi ter da je občinska uprava naloge opravljala zadovoljivo, uspešno in v realnem času, dostopnost do informacij in storitev občine je dobra, obveščanje občanov o razpisih, sejah občinskega sveta in drugih informacijah prek spletne strani in občinskega glasila je redno, nudenje informacij turistom je dobro. Pri oceni gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja je le splošno navedla, da so bila sredstva uporabljena gospodarno in učinkovito, kar se lahko z izpopolnitvijo postopkov in organiziranostjo še izboljša. Pri pojasnilih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, je le splošno navedla, da je iz računovodskega poročila razvidno, na katerih področjih zastavljeni cilji niso bili v celoti realizirani – predvsem na področju investicij zaradi nepridobitve sredstev ali zamika pridobitve sredstev iz drugih virov in tudi zaradi dolgotrajnih postopkov pri pridobivanju soglasij ali druge dokumentacije in pri izvajanju javnih naročil. Pri oceni učinkovitosti poslovanja občine na druga področja je le splošno navedla, da se učinki poslovanja kažejo na vseh področjih v lokalnem okolju, in sicer na področju turizma – večja prepoznavnost kraja, večje število obiskov in nočitev, kar vpliva na standard prebivalcev, in na področju gospodarstva – večja zaposlenost, dvig kakovosti bivanja v občini na vseh področjih.

¹⁰⁰ Župan je 24. 3. 2017 predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 predložil tudi Odboru za proračun, finance, premoženjske in splošne zadeve, ki ga obravnava na podlagi 64. člena poslovnika OS.

¹⁰¹ Nadzorni odbor je marca 2017 opravil pregled predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 in 12. 4. 2017 izdal končno poročilo o opravljenem nadzoru.

splošnega¹⁰² in posebnega dela¹⁰³ predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 razvidna vsebina ravnanja z nepremičnim premoženjem.

2.2.2.2.a V 15. členu ZSPDSLS je bilo določeno, da mora organ, pristojen za izvrševanje proračuna, skupaj z zaključnim računom proračuna predložiti občinskemu svetu tudi poročilo o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem. Župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem, kar je bilo v neskladju s 15. členom ZSPDSLS.

2.2.3 Postopek sprejema zaključnega računa proračuna, poročanje in objava zaključnega računa proračuna

2.2.3.1 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. Vsebinsko enako določilo je navedeno tudi v prvem odstavku 73. člena poslovnika OS.

Občinski svet je zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejel na 18. seji občinskega sveta 19. 4. 2017.

2.2.3.2 Poročanje o sprejetem zaključnem računu proračuna

Župan po določilih četrtega odstavka 98. člena ZJF o sprejetem zaključnem računu proračuna v 30 dneh po sprejemu obvesti MF, kar določa tudi drugi odstavek 110. 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 21. 4. 2017 MF obvestila, da je bil zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejet.

2.2.3.3 Objava zaključnega računa proračuna

Tako kot za sprejeti proračun predpisi tudi za sprejeti zaključni račun proračuna ne določajo oblike in načina objave (povezava s točko 2.1.4.3 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.

¹⁰² Obrazložitev podskupine kontov 722 – Prihodki od prodaje zemljišč in neopredmetenih sredstev.

¹⁰³ Obrazložitev proračunske postavke 160629 – Nakup zemljišč v okviru glavnega programa 1606 *Upravljanje in razpolaganje z zemljišči*.

Občina je 5. 5. 2017 v Uradnem listu Republike Slovenije¹⁰⁴ in na spletnih straneh Lex Localis objavila zaključni račun proračuna za leto 2016, ki vsebuje splošni del zaključnega računa proračuna in stanje denarnih sredstev rezervnega sklada na dan 31. 12. 2016, na svoji spletni strani pa je objavila tudi splošni in posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016, ni pa objavila realizacije NRP v letu 2016. Občani imajo prek spletne strani občine dostop do gradiva za posamezno sejo občinskega sveta, katerega del je tudi zaključni račun proračuna za leto 2016¹⁰⁵, ki vsebuje splošni in posebni del zaključnega računa proračuna, obrazložitve zaključnega računa proračuna, obrazložitev podatkov iz bilance stanja in poročilo o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR občine za leto 2016.

Zaključni račun proračuna je tako kot proračun dokument, katerega vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Zato je z vidika obveščenosti javnosti pomembno, da so tudi zaključni računi proračunov 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 (splošnega in posebnega dela proračuna) 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, da bi imeli dostop tudi do realizacije NRP v letu 2016, torej do sprejetega zaključnega računa za leto 2016 v celoti, tako da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil tudi z realizacijo posameznega programa oziroma projekta, vključenega v NRP, oziroma z aktivnostmi, ki so jih občine izvedle v okviru posameznega programa oziroma projekta, ter v kakšnem obsegu je bil posamezen program oziroma projekt izveden.

Prav tako 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, in jih 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 kot za proračun, 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.

¹⁰⁴ Povezava do sprejetega zaključnega računa proračuna za leto 2016 na spletni strani občine, [URL: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1228/zakljucni-racun-proracuna-obcine-komen-za-leto-2016>], 14. 11. 2017.

¹⁰⁵ 18. redna seja občinskega sveta.

3. MNENJE

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

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Komen 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:

- izplačala je za 4.004 evre več sredstev, kot je imela načrtovanih sredstev na proračunski postavki; za vse neposredne uporabnike ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna; v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2016 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015; 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; v načrt razvojnih programov je vključila tudi projekte z ocenjeno vrednostjo 0 evrov ter projekte, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana; župan je predlog proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom predloženo prepozno; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; zaključni račun proračuna za leto 2016 ne vsebuje načrta razvojnih programov s podatki o načrtovanih vrednostih posameznih projektov za leto 2016, njihovih spremembah med letom ter o njihovi realizaciji v letu 2016; ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem javnega zavoda osnovna šola; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.c, 2.1.1.d, 2.1.1.e, 2.1.2.1.a, 2.1.2.2.a, 2.1.3.1.1.a, 2.1.3.1.1.b, 2.1.3.2.c, 2.1.6.2.a, 2.1.6.2.b, 2.2.1.a in 2.2.1.3.2.c;
- proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Zakonom o javnih financah – točki 2.1.2.a in 2.2.1.b;
- 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 vrtce, 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 2.1.2.2.b;
- za en projekt je dokument identifikacije investicijskega projekta izdelala oziroma pridobila šele po tem, ko je bil projekt že vključen v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019; deset projektov je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala dokument identifikacije investicijskega projekta; navedeni ravnanji sta v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točki 2.1.3.1.1.c in 2.1.3.1.1.d;

- v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni vključila vseh sestavin; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; navedena ravnanja so v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskih proračunov ter metodologiji za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točke 2.2.1.3.1.a, 2.2.1.3.2.a in 2.2.1.3.2.b;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki je sestavni del poslovnega poročila za leto 2016, ne vsebuje vseh predpisanih sestavin, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa proračuna državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna v povezavi s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 2.2.2.1.1.a;
- župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni predložil občinskemu svetu poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem, kar je bilo v neskladju Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.2.2.a.

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 Komen v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Komen mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Komen mora v odzivnem poročilu izkazati:

- začetek aktivnosti za opredelitev ciljev glavnih programov in podprogramov na način, da bodo merljivi, ter določitev in ovrednotenje kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, da bo z njimi mogoče meriti zastavljene cilje – točka 2.1.2.2.b;
- opis poslovnega procesa priprave zaključnega računa proračuna občine, da se opredelijo osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo – točka 2.2;
- opis poslovnega procesa priprave investicijske dokumentacije, ki je potrebna za vključitev projekta v načrt razvojnih programov, da se opredelijo osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo – točki 2.1.3.1.1.c in 2.1.3.1.1.d.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih

sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰⁶. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijem postopku ugotovilo, da Občina Komen krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁰⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Občini Komen priporočamo, naj:

- prične z aktivnostmi priprave proračuna, tako da bo mogoča uveljavitev proračuna s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun;
- 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 ali če nima namena izdajati poroštev posrednim proračunskim uporabnikom, naj to jasno navede v odloku o proračunu);
- v proračunske dokumente vključi povezavo med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne projekte, in med 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;
- določi merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov;
- na svoji spletni strani predstavi informacije, objavljene v proračunskih dokumentih, 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);
- z internim aktom uredi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in njihovo evidentiranje;
- v proračunskih dokumentih predstavi informacije o višini in namenu prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let;
- na svoji spletni strani vsaj četrletno 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 ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Komen, priporočeno s povratnico;
2. Marku Bandelliju, priporočeno;
3. Valterju Ščuki, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. 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