



Revizijsko poročilo

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

Številka: 324-7/2017/45

Ljubljana, 14. decembra 2018

Povzetek

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

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Škofja Loka 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:

- pomanjkljivo je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; 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; župan je predlog proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; predlog zaključnega računa 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;
- proračuna in predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji;
- župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil poročila o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem;
- obrazložitve finančnih načrtov v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin;
- pet projektov je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi glede na vrednost projekta pridobila dokument identifikacije investicijskega projekta z ustrežno vsebino;
- poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 je prikazala kot en realiziran finančni načrt, čeprav ima več neposrednih proračunskih uporabnikov, in ga vključila v obrazložitev splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016; v poročilu o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 ni posebej poudarila obrazložitev posameznih vrst namenskih sredstev; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin;
- bilanca stanja na dan 31. 12. 2016 ne vsebuje vseh obveznih prilog, pojasnila k bilanci stanja na dan 31. 12. 2016 niso popolna.

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

KAZALO

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.....	12
1.2.3 Podatki iz proračunskih dokumentov	12
1.2.4 Odgovorna oseba	16
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	17
1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna	17
1.3.1.1 Proračun.....	17
1.3.1.2 Zaključni račun proračuna.....	19
1.3.2 Akti občine, ki urejajo pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna.....	20
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	21
2. UGOTOVITVE	22
2.1 ZAČASNO FINANCIRANJE	22
2.2 PRIPRAVA PRORAČUNA	23
2.2.1 Odlok o proračunu.....	25
2.2.2 Sestava proračuna	29
2.2.2.1 Splošni del proračuna.....	30
2.2.2.2 Posebni del proračuna.....	31
2.2.2.3 Načrt razvojnih programov.....	36
2.2.3 Postopek priprave proračuna.....	37
2.2.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu	37
2.2.3.2 Predložitev predloga proračuna občinskemu svetu in dokumenti za obravnavo na občinskem svetu	46
2.2.4 Postopek sprejema proračuna.....	48
2.2.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu.....	48
2.2.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu	49
2.2.4.3 Objava proračuna	50
2.2.5 Postopek priprave rebalansa proračuna	52

2.2.6	Poročanje o izvrševanju proračuna.....	54
2.2.6.1	Mesečno poročanje.....	54
2.2.6.2	Polletno poročanje.....	54
2.2.6.3	Poročanje o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let.....	55
2.3	PRIPRAVA ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA	56
2.3.1	Sestava zaključnega računa proračuna.....	59
2.3.1.1	Splošni del zaključnega računa proračuna.....	59
2.3.1.2	Posebni del zaključnega računa proračuna	59
2.3.1.3	Obrazložitve zaključnega računa proračuna.....	60
2.3.2	Postopek priprave zaključnega računa proračuna	70
2.3.2.1	Postopek priprave zaključnega računa proračuna do predložitve predloga zaključnega računa proračuna občinskemu svetu.....	70
2.3.2.2	Predložitev predloga zaključnega računa proračuna Ministrstvu za finance, občinskemu svetu in nadzornemu odboru.....	74
2.3.3	Postopek sprejema zaključnega računa proračuna	74
3.	MNENJE	76
4.	PRIPOROČILA	78

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Škofja Loka (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 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.

Revizije 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. 324-7/2017/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Občina Duplek, Občina Komen, 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	22.935
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	2 (en nepoklicno, en poklicno ⁸ opravljanje funkcije)
• občinski svet	28 članov
• nadzorni odbor	7 članov
Občinska uprava na dan 31. 12. 2016	
• sistemizirana delovna mesta	53
• zasedena delovna mesta	51

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

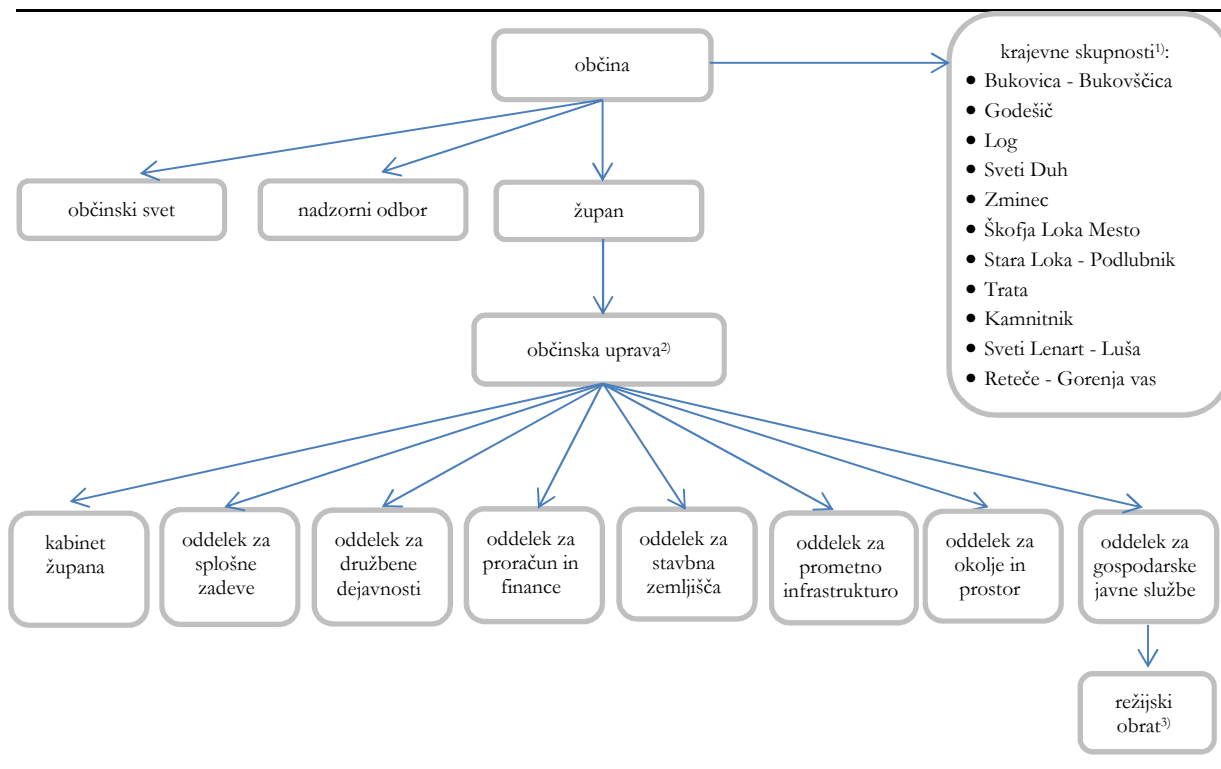
⁶ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

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

⁸ Do 6. 12. 2016 sta oba podžupana opravljala funkcijo nepoklicno, od 7. 12. 2016 pa en podžupan opravlja funkcijo poklicno, in sicer s skrajšanim delovnim časom 20 ur tedensko.

Slika 1: Organizacijska struktura občine v letu 2016



Opombe: ¹⁾ Krajevne skupnosti (v nadaljevanju: KS) so pravne osebe javnega prava.

²⁾ Občinsko upravo vodi direktorica občinske uprave.

³⁾ Občina je z Odlokom o ustanovitvi režijskega obrata v Občini Škofja Loka (Uradni list RS, št. 67/15) za opravljanje dejavnosti lokalnih gospodarskih služb na območju občine ustanovila režijski obrat, ki je organiziran kot nesamostojna notranja organizacijska enota v okviru občinske uprave občine.

Vir: podatki občine.

S slike 1 izhaja, da občino sestavljajo trije organi občine, občinska uprava, ki ima osem notranjih organizacijskih enot, ter 11 KS, ki so samostojne pravne osebe.

V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Škofja Loka⁹ je v letu 2016 naloge, ki se nanašajo na pripravo in izvajanje proračuna, opravljal Oddelek za proračun in finance (v nadaljevanju: oddelek za finance). Odlok o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Občine Škofja Loka je bil januarja 2017 spremenjen in dopolnjen¹⁰ tako, da naloge, ki se nanašajo na pripravo in izvajanje proračuna in zaključnega računa proračuna, od uveljavitve sprememb dalje opravlja Oddelek za proračun, finance in gospodarstvo.

⁹ Uradni list RS, št. 8/07, 69/12, 11/13, 35/15.

¹⁰ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 4/17.

Občina je ustanoviteljica šestih javnih zavodov¹¹:

- Osnovne šole Cvetka Golarja,
- Osnovne šole Škofja Loka - Mesto,
- Osnovne šole Ivana Groharja,
- Vrtca Škofja Loka (v nadaljevanju: vrtec),
- Loškega muzeja Škofja Loka in
- Zavoda za šport Škofja Loka

ter soustanoviteljica šestih javnih zavodov¹²:

- Osnovne šole Jela Janežiča,
- Glasbene šole Škofja Loka,
- Knjižnice Ivana Tavčarja Škofja Loka (v nadaljevanju: knjižnica),
- Ljudske univerze Škofja Loka,
- Osnovnega zdravstva Gorenjske in
- Gorenjskih lekarn.

Občina ni ustanoviteljica ali soustanoviteljica javnega podjetja, javne agencije oziroma javnega sklada, ima pa poslovne deleže v naslednjih družbah¹³:

- BSC, d. o. o., Kranj,
- CSS, d. o. o.,
- Kino Sora, d. o. o.,
- Radio Sora, d. o. o.,
- Razvojna agencija Sora, d. o. o. in
- STC Stari Vrh, d. o. o.

¹¹ So posredni uporabniki proračuna; sredstva za financiranje pridobivajo posredno iz proračuna občine.

¹² Tako kot opomba 11.

¹³ Podatki občine, navedeni v Letnem poročilu občine za obdobje 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 (v nadaljevanju: letno poročilo občine za leto 2016), in podatki Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJ PES),

[URL: https://www.ajpes.si/prs/Rezultati_osebe.asp?tip=PO&po_tip=4&po_naziv=OB%C4%8CINA+%C5%A0KOFJA+LOKA&po_maticna=&po_davcna=], 25. 7. 2017.

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
Sklep o začasnem financiranju Občine Škofja Loka v obdobju januar–marec 2016 ¹⁾	17. 12. 2015	Uradni list RS, št. 101/15
Odlok o proračunu Občine Škofja Loka za leto 2016 ²⁾	21. 1. 2016	Uradno glasilo slovenskih občin, št. 4/16
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Škofja Loka za leto 2016 ³⁾	8. 9. 2016	Uradno glasilo slovenskih občin, št. 46/16
Predlog Zaključnega računa proračuna Občine Škofja Loka za leto 2016 ⁴⁾	/ ⁵⁾	/

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: sklep o začasnem financiranju v letu 2016.

²⁾ V nadaljevanju: odlok o proračunu za leto 2016.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna.

⁴⁾ V nadaljevanju: predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁵⁾ Občina do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija (to je do 30. 6. 2017), ni sprejela zaključnega računa proračuna za leto 2016; občinski svet je zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejel 14. 6. 2018.

1.2.3 Podatki iz proračunskih dokumentov

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

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

Postavka (1)	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)	
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	15.242.018	77,3	14.846.176	48,7	103
Nedavčni prihodki	3.496.032	17,7	2.907.644	9,5	120
Kapitalski prihodki	118.174	0,6	3.550.098	11,6	3
Prejete donacije	8.476	0,1	175.256	0,6	5
Transforni prihodki ¹⁾	636.271	3,2	2.036.995	6,7	31
Prejeta sredstva iz Evropske unije	225.300	1,1	6.970.478	22,9	/
Vsi prihodki BPO	19.726.271	100,0	30.486.647	100,0	65
Tekoči odhodki	6.120.073	30,8	5.158.029	17,2	119
Tekoči transferi	6.876.517	34,6	7.303.481	24,4	94
Investicijski odhodki	6.057.433	30,5	16.690.956	55,7	36
Investicijski transferi	808.774	4,1	814.355	2,7	99
Vsi odhodki BPO	19.862.797	100,0	29.966.821	100,0	66
Proračunski presežek, primanjkljaj	(136.526)	/	519.826	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN)					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	50.059	/	234.792	/	21
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	35.551	/	30.000	/	119
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	14.508	/	204.792	/	7
C. Račun financiranja (v nadaljevanju: RF)					
Zadolževanje	1.495.306	/	120.955	/	1.236
Odplačila dolga	1.080.791	/	1.054.271	/	103
Saldo RF	414.515	/	(933.316)	/	/
Sprememba stanja na računih	292.497	/	(208.698)	/	/

Opomba: ¹⁾ Prikazani so le transforni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij.

Vira: predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 in Zaključni račun proračuna Občine Škofja Loka za leto 2015¹⁴.

¹⁴ Uradno glasilo slovenskih občin, št. 13/17.

Načrtovani¹⁵ 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 in veljavnim proračunom za leto 2016

Postavka	Sprejeti proračun ¹⁶ v evrih	Rebalans proračuna v evrih	Veljavni proračun ¹⁷ v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks (5)=(5)/(4)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)*100
A BPO					
Vsi prihodki	22.208.952	22.061.145	22.121.285	19.726.271	89
Vsi odhodki	22.521.843	22.463.090	22.523.230	19.862.797	88
Proračunski presežek, primanjkljaj	(312.891)	(401.945)	(401.945)	(136.526)	/
B RFTN					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	33.592	33.592	33.592	50.059	149
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	30.000	35.551	35.551	35.551	100
Saldo RFTN	3.592	(1.959)	(1.959)	14.508	/
C RF					
Zadolževanje	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.495.306	100
Odplačila dolga	1.082.299	1.082.299	1.082.299	1.080.791	100
Saldo RF	417.701	417.701	417.701	414.515	99
Vsi prejemki (BPO+RFTN+RF)	23.742.544	23.594.737	23.654.877	21.271.636	90
Vsi izdatki (BPO+RFTN+RF)	23.634.142	23.580.940	23.641.080	20.979.139	89
Sprememba stanja na računih	108.402	13.797	13.797	292.497	2.120

Vir: predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

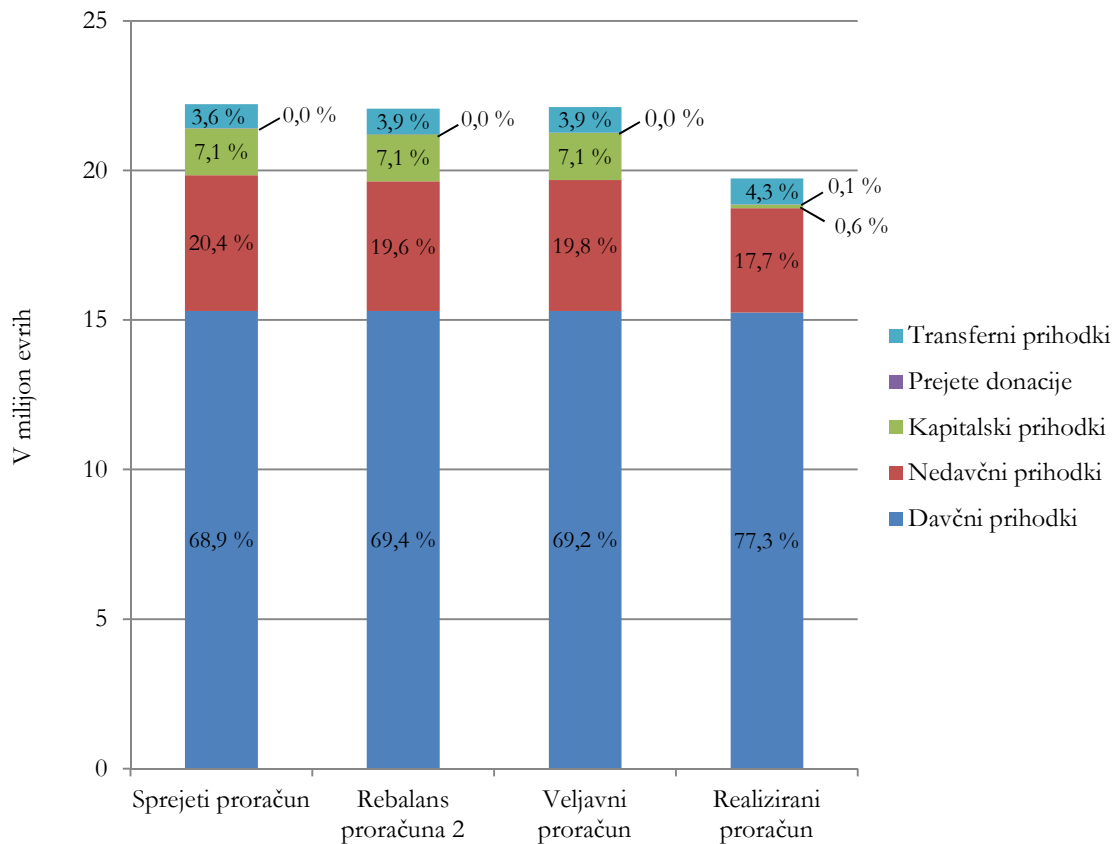
Primerjava realiziranih prihodkov proračuna v BPO z načrtovanimi prihodki v sprejetem proračunu, rebalansu proračuna in veljavnem proračunu za leto 2016 je prikazana na sliki 2.

¹⁵ V sprejetem proračunu, v rebalansu proračuna in v veljavnem proračunu za leto 2016.

¹⁶ Brez sprememb in dopolnitev, ki so se zgodile med proračunskim letom.

¹⁷ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF; Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13) in vsakoletni odlok o proračunu. V primeru občine je veljavni proračun rebalans proračuna s prerazporeditvami.

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

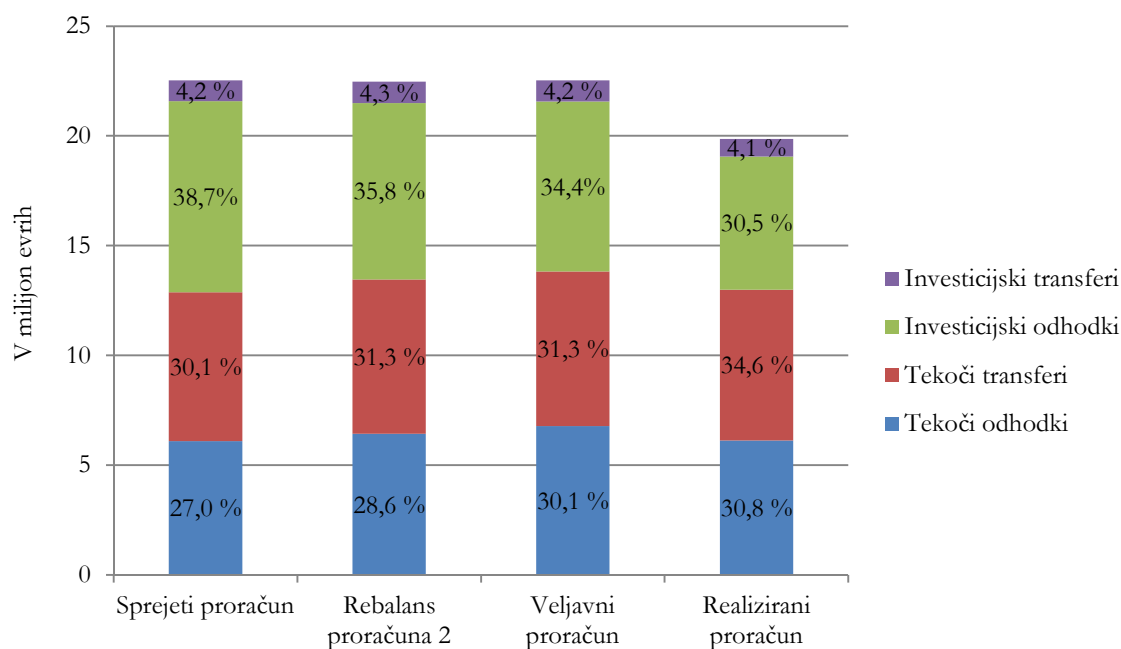


Vir: predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 2 je razvidno, da so v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 prihodki načrtovani v znesku 22.208.952 evrov, v rebalansu proračuna za leto 2016 v znesku 22.061.145 evrov, v veljavnem proračunu za leto 2016 pa v znesku 22.121.285 evrov. V BPO predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 so prihodki izkazani v znesku 19.726.271 evrov in so za 2.482.681 evrov oziroma 11,2 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 2.395.014 evrov oziroma 10,8 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki je pri nedavčnih prihodkih, ki so za 1.032.092 evrov oziroma 22,8 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 875.763 evrov oziroma 20 odstotkov manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, in pri kapitalskih prihodkih, ki so za 1.453.234 evrov oziroma 92,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem in veljavnem proračunu za leto 2016.

Primerjava realiziranih odhodkov proračuna v BPO z načrtovanimi odhodki v sprejetem proračunu, rebalansu proračuna 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 in veljavnem proračunu za leto 2016



Vir: predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 3 izhajajo, da so v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 odhodki načrtovani v znesku 22.521.843 evrov, v rebalansu proračuna za leto 2016 v znesku 22.463.090 evrov, v veljavnem proračunu za leto 2016 pa v znesku 22.523.230 evrov. V BPO predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 so izkazani v znesku 19.862.797 evrov in so za 2.659.046 evrov oziroma 11,8 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 2.660.433 evrov oziroma 11,8 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi odhodki je pri investicijskih odhodkih in investicijskih transferih – investicijski odhodki so za 2.652.097 evrov oziroma 30,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 1.697.659 evrov oziroma 21,9 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, investicijski transferi pa so za 135.882 evrov oziroma 14,4 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 141.921 evrov oziroma 14,9 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016.

1.2.4 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba mag. Miha Ješe, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna

Ustava Republike Slovenije¹⁸ 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 leti¹⁹.

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 skupnosti²⁰ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007),
- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov²¹ (v nadaljevanju: odredba o funkcionalni klasifikaciji),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov²² (v nadaljevanju: pravilnik o programski klasifikaciji),
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov²³ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi finančnih načrtov),

¹⁸ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Uradni list RS, št. 43/00.

²² Uradni list RS, št. 57/05 (88/05-popr.), 138/06, 108/08.

²³ Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁴ (v nadaljevanju: PEKN),
- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ²⁵ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji),
- Zakon o spremljanju državnih pomoči²⁶,
- Zakon o javnih uslužbencih²⁷ (v nadaljevanju: ZJU),
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁸ (v nadaljevanju: ZSPDSLS) in
- Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁹.

Postopek priprave občinskega proračuna ureja ZJF v 3. poglavju, v uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 pa je v prvem in drugem 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 2017³⁰ (v nadaljevanju: proračunski priročnik) pripravilo oktobra 2015³¹.

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 financiranja³², ki podrobneje opredeljuje obdobje, obseg porabe sredstev, namene, objavo in izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja³³.

²⁴ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

²⁵ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

²⁶ Uradni list RS, št. 37/04.

²⁷ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁸ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15. Veljal do 9. 3. 2018, ko ga je nadomestil istoimenski zakon, objavljen v Uradnem listu RS, št. 11/18.

²⁹ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16.

³⁰ [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.

³¹ 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.

³² [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.

³³ 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 proračuna³⁴ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna),
- PEKN,
- Zakon o računovodstvu³⁵ (v nadaljevanje: ZR),
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil),
- Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov³⁷,
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava³⁸,
- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev³⁹,
- Pravilnik o načinu ter rokih izdelave obračuna, poročanja in razporejanja presežka upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa⁴⁰, in
- Pravilnik o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa⁴¹.

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 proračuna⁴² (v nadaljevanju: priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna), ki podrobneje opredeljuje pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna, strukturo, vsebino, postopek priprave in sprejem zaključnega računa proračuna, predstavljena pa je tudi priprava letnih poročil za proračun in neposredne uporabnike proračuna⁴³.

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

³⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

³⁶ 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.

³⁷ Uradni list RS, št. 61/09.

³⁸ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

³⁹ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 41/07, 81/09, 95/11, 109/13.

⁴¹ Uradni list RS, št. 120/07, 104/09.

⁴² [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.

⁴³ Morebitno neupoštevanje napolit 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
Statut Občine Škofja Loka ¹⁾	Uradno glasilo slovenskih občin, št. 3/16-UPB2, 35/16
Poslovnik Občinskega sveta Občine Škofja Loka ²⁾	Uradni list RS, št. 5/14-UPB
Pravilnik o računovodstvu ³⁾	/
Navodila o finančnem poslovanju v Občini Škofja Loka ⁴⁾	/
Navodila o finančnem poslovanju v Občini Škofja Loka ⁵⁾	/
Proračunska izhodišča 2016 ⁶⁾	/
Izhodišča za pripravo Zaključnega računa proračuna Občine Škofja Loka za leto 2016 ⁷⁾	/

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: statut.

²⁾ V nadaljevanju: poslovnik OS.

³⁾ Brez številke z dne 7. 2. 2002.

⁴⁾ V nadaljevanju: navodila o finančnem poslovanju iz leta 2008; št. 406-1/2008 z dne 4. 12. 2008.

⁵⁾ V nadaljevanju: navodila o finančnem poslovanju iz leta 2016; št. 409-0001/2016 z dne 9. 11. 2016 in z dne 21. 11. 2016.

⁶⁾ V nadaljevanju: proračunska izhodišča; št. 4100-0001/2016 z dne 8. 10. 2015.

⁷⁾ V nadaljevanju: izhodišča za pripravo zaključnega računa proračuna; št. 413-1/2017 z dne 2. 2. 2017.

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 občinski proračun in pooblašča druge osebe za izvajanje posameznih nalog izvrševanja občinskega proračuna (28. člen statuta). Postopek sprejemanja proračuna občinski svet natančneje uredi s poslovnikom (89. člen statuta).

V 78. členu poslovnika OS je določeno, da predlaga proračun v sprejem občinskemu svetu župan, v 5. podpoglavju V. poglavja poslovnika OS⁴⁴ pa je podrobneje opredeljen postopek za sprejem proračuna na občinskem svetu.

Župan je decembra 2008 sprejel navodila o finančnem poslovanju iz leta 2008, ki urejajo tudi organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja občine, določajo odgovorne osebe ter pravice in odgovornosti pooblaščenih oseb za razpolaganje z materialnimi in finančnimi sredstvi, pripravo finančnega načrta in izvrševanje finančnega načrta, prevzemanje obveznosti ter poročanje o porabi

⁴⁴ 5. podpoglavje – Postopek za sprejem proračuna V. poglavja – Akti sveta.

proračunskih sredstev v občini. V navodilih o finančnem poslovanju iz leta 2008 je določeno tudi, da je finančno poslovanje občine organizirano v okviru oddelka za finance (5. člen), katerega naloge so tudi priprava predloga finančnega načrta občine z obrazložitvami in spremljajočimi dokumenti, priprava predloga proračuna in zaključnega računa proračuna s spremljajočimi dokumenti, izvajanje operativnih finančnih nalog na področju izvrševanja proračuna, preverjanje predlogov pogodb pred njihovo sklenitvijo in v povezavi s tem opozarjanje odgovornih o morebitnih prekoračitvah finančnih možnosti, evidentiranje predobremenitev, priprava poslovnega poročila v skladu z navodili za pripravo zaključnega računa proračuna ter obveščanje javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo njihovega letnega finančnega načrta (6. člen). Vsebinsko enaka določila vsebujejo tudi navodila o finančnem poslovanju iz leta 2016, ki jih je župan sprejel novembra 2016.

Oddelek za finance je oktobra 2015 pripravil proračunska izhodišča za pripravo finančnih načrtov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, ki vsebujejo temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga proračuna za leto 2016, opis načrtovanih politik občine, oceno BPO, RFTN in RF za leto 2016, oceno porabe sredstev v letu 2016 po neposrednih uporabnikih ter terminski načrt priprave proračuna. Februarja 2017 je oddelek za finance pripravil izhodišča za pripravo zaključnega računa proračuna, ki vsebujejo podrobnejša navodila za pripravo obrazložitve splošnega in posebnega dela zaključnega računa proračuna ter izvajanje NRP.

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 Začasno financiranje

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

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

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

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

Omenjeni določbi ZJF sta povzeti tudi v 93. členu statuta in 99. členu poslovnika OS.

Župan je 17. 12. 2015 sprejel sklep o začasnem financiranju v letu 2016, v katerem je določeno, da se do sprejetja proračuna za leto 2016 financiranje potreb proračunskih uporabnikov nadaljuje na podlagi proračuna za leto 2015 ter da se smejo v obdobju začasnega financiranja sredstva uporabiti do višine porabljenih sredstev v enakem obdobju v proračunu za leto 2015, ki za obdobje januar–marec 2015 znašajo 6.191.114 evrov. Župan je 5. 1. 2016 obvestil Nadzorni odbor Občine Škofja Loka (v nadaljevanju: nadzorni odbor), da je sprejel sklep o začasnem financiranju v letu 2016, občinski svet pa se je o začasnem financiranju v letu 2016 seznanil 21. 1. 2016.

Proračun za leto 2016 je bil sprejet 21. 1. 2016, veljati pa je začel 30. 1. 2016, s čimer se je končalo obdobje začasnega financiranja v letu 2016.

Obseg realiziranih odhodkov in drugih izdatkov v obdobju januar–marec 2015 je znašal 6.448.098 evrov, v sklepu o začasnem financiranju v letu 2016 pa je določeno, da se smejo v obdobju začasnega financiranja sredstva uporabiti do višine 6.191.114 evrov. Občina je v sklepu o začasnem financiranju v letu 2016 za obdobje januar–marec določila obseg sredstev, ki je bil manjši od porabljenih sredstev v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto.

Obdobje začasnega financiranja se je v letu 2016 zaključilo pred trimesečnim obdobjem. Realizacija odhodkov in drugih izdatkov je v obdobju začasnega financiranja v letu 2016 znašala 1.396.557 evrov in je bila za 306.514 evrov oziroma 18 odstotkov manjša v primerjavi s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju preteklega leta (1.703.071 evrov).

Občina je v obdobju začasnega financiranja sredstva porabljala za namene kot v proračunu preteklega leta in ni povečevala števila zaposlenih, saj je bilo na dan 31. 12. 2015 v občinski upravi 53 zaposlenih, enako število zaposlenih pa je bilo tudi na dan, ko se je končalo obdobje začasnega financiranja v letu 2016.

2.2 Priprava proračuna

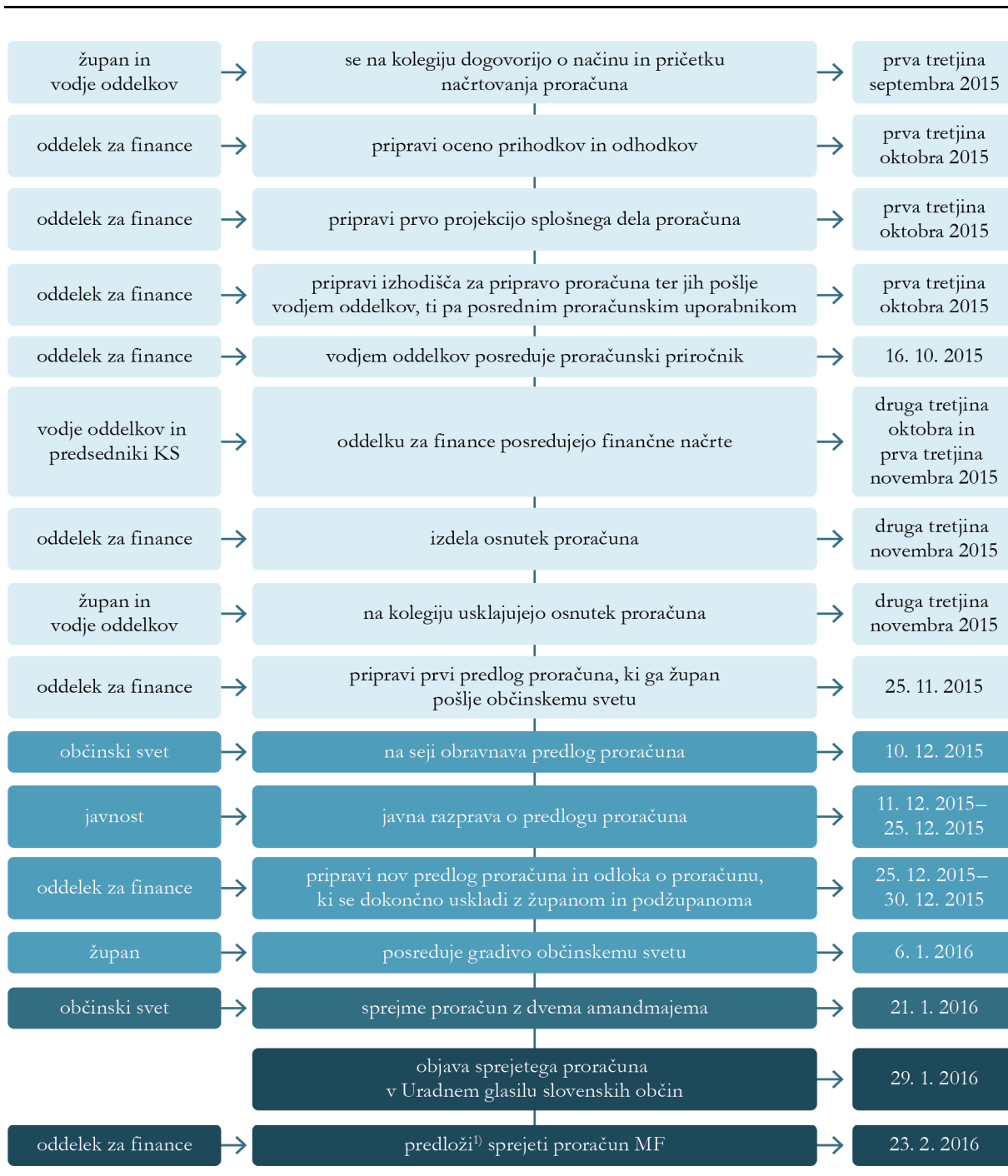
Postopek priprave proračuna obsega različna ravnanja občine, določena s predpisi, navedenimi v točkah 1.3.1.1 in 1.3.2 tega poročila. V tabeli 6 so predstavljene ključne aktivnosti občine pri pripravi proračuna, ki so določene z ZJF in ZLS, ter rok izvedbe posamezne aktivnosti.

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

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

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

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



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

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

Opomba: ¹⁾ Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

Posamezne aktivnosti občine so podrobneje predstavljene v nadaljevanju tega poročila.

2.2.1 Odlok o proračunu

V skladu s 5. členom ZJF sprejme občina proračun z odlokom. ZJF in Zakon o financiranju občin⁴⁵ (v nadaljevanju: ZFO-1) opredeljujeta vsebine, ki morajo biti urejene v odloku o proračunu.

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

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

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

Določba ZJF/ZFO-1	Vključeno v odlok o proračunu za leto 2016 (da/ne/delno)/člen
višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna (10. člen ZJF)	da, 2. člen
izvrševanje proračuna:	
<ul style="list-style-type: none"> • prerazporejanje pravic porabe v posebnem delu proračuna (38. člen ZJF) • določitev namenskih prejemkov proračuna (43. člen ZJF) • višina proračunske rezerve in znesek proračunske rezerve, o katerem odloča župan (49. člen ZJF) • prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let (51. člen ZJF) • spreminjanje NRP (tretji odstavek 12. člena ZJF) • splošna proračunska rezervacija (42. člen ZJF) 	<ul style="list-style-type: none"> da, 5. člen da, 4. člen da, 9. člen da, 11. člen da, 6. člen da¹⁾, 8. člen
višina dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše (77. člen ZJF)	da, 15. člen
višina zadolževanja občine za:	
<ul style="list-style-type: none"> • izvrševanje proračuna (10.a člen ZFO-1) • upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10.c člen ZFO-1) 	<ul style="list-style-type: none"> da, 16. člen da, 21. člen
višina zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (10.g člen ZFO-1)	da, 21. člen
višina izdanih poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine (10.e in 10.g člen ZFO-1)	da, 21. člen

Opomba: ¹⁾ Višina splošne proračunske rezervacije je razvidna iz splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016, ki sta priložni k odloku o proračunu za leto 2016.

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

⁴⁵ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

Odluk o proračunu za leto 2016 vsebuje tudi določila glede objave posebnega dela proračuna in NRP (2. člen), začasnega zadržanja izvrševanja proračuna (7. člen), pridobitve in odtujitve premičnega in nepremičnega premoženja občine (14. člen), upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih (17. člen), dolžnosti prejemnikov proračunskih sredstev (18. člen), odgovornosti za izvrševanje proračuna (19. člen) ter glede sklenitve pravnih poslov KS in prerazporejanja sredstev KS (20. člen).

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 turizma⁴⁶, 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 srečo⁴⁷). 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 poleg prihodkov, določenih v ZJF, tudi prihodki od požarne takse, prihodki od komunalnih prispevkov, prihodki lastne dejavnosti ožjih delov občine in prejeta sredstva za sofinanciranje projektov.

Splošna proračunska rezervacija

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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 14/11-UPB3, 108/12 (11/14-popr.).

Občina je v 8. členu odloka o proračunu za leto 2016 navedla, da je med odhodki proračuna predvidena splošna proračunska rezervacija kot nerazporejeni del proračunskih prejemkov za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ter da o uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije na predlog oddelka za finance odloča župan.

Iz splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016, ki sta prilogi k odloku o proračunu za leto 2016, je razvidno, da je občina na proračunski postavki 5023002 – Splošna proračunska rezervacija, konto 409000 načrtovala sredstva v znesku 45.000 evrov, ki predstavljajo 0,2 odstotka vseh prihodkov iz BPO proračuna za leto 2016.

Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določenih prvega odstavka 38. člena ZJF 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. V drugem odstavku 38. člena ZJF je določeno, da mora župan o izvršenih prerazporeditvah šestmesečno poročati občinskemu svetu.

V 5. členu odloka o proračunu za leto 2016 je določeno, da je župan pooblaščen, da skladno z ZJF in odlokom prerazporedi pravice porabe v posebnem delu proračuna med posameznimi področji porabe ter da mora s polletnim poročilom o izvrševanju proračuna in konec leta z zaključnim računom proračuna poročati občinskemu svetu o prerazporejenih sredstvih. Tudi predsedniki KS so v skladu z 20. členom odloka o proračunu za leto 2016 pooblašteni, da lahko odobrijo prerazporeditev sredstev med posameznimi proračunskimi postavkami oziroma konti glede na programsko-funkcionalni in ekonomski namen v okviru finančnega načrta KS do 50 odstotkov.

Župan in predsedniki KS so v letu 2016 prerazporedili proračunska sredstva z 32 pisnimi sklepi⁴⁸, skupen znesek vseh prerazporeditev v letu 2016 pa znaša 587.823 evrov, kar predstavlja 2,9 odstotka vseh izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016.

2.2.1.a Župan je o izvršenih prerazporeditvah poročal v obrazložitvah splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 (povezava s točko 2.2.6.2) v okviru 7. točke Poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije, kjer so v tabeli prikazane prerazporeditve sredstev iz splošne proračunske rezervacije, ter v okviru 8. točke Ostale informacije, kjer so v tabeli prikazane izvršene prerazporeditve med področji proračunske porabe v letu 2016. Prikazana je razlika med sprejetim rebalansom proračuna in veljavnim proračunom, nista pa razvidni vsebina posamezne prerazporeditve (med katerimi področji proračunske porabe so bila sredstva prerazporejena) in znesek posamezne prerazporeditve. Občina je pomanjkljivo poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev, kar je v neskladju z drugim odstavkom 38. člena ZJF.

Občina sicer ima pripravljeno evidenco sklepov o prerazporeditvi proračunskih sredstev v letu 2016, iz katere so razvidni datum, vsebina (s katere proračunske postavke na katero proračunsko postavko) in znesek posamezne prerazporeditve.

⁴⁸ Župan je izdal 29 pisnih sklepov o prerazporeditvi, predsedniki KS pa 3 pisne sklepe.

Pojasnilo občine

ZJF ne predpisuje vsebine poročila o izvršenih prerazporeditvah (ali zadošča znesek ali pa je treba izrecno navajati še vsebino posamezne prerazporeditve). Župan je o prerazporeditvah poročal skladno s 5. členom odloka o proračunu za leto 2016. Poročanje o izvršenih prerazporeditvah je v letu 2016 temeljilo na ročnem delu, ob prehodu na novo programsko opremo s 1. 1. 2018 pa so v sistem vgrajene notranje kontrole in avtomatsko podprto prerazporejanje sredstev.

Predpisi določajo, da mora župan o izvršenih prerazporeditvah poročati občinskemu svetu. V obrazložitvah splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 so prikazane izvršene prerazporeditve med področji proračunske porabe v letu 2016 (razlika med sprejetim rebalansom in veljavnim proračunom za leto 2016), vendar pa po mnenju računskega sodišča samo prikaz primerjave med sprejetim rebalansom in veljavnim proračunom na ravni področij proračunske porabe ni ustrezno poročanje o izvršenih prerazporeditvah, saj nista razvidna vsebina niti znesek posamezne izvršene prerazporeditve v okviru področja proračunske porabe.

Ukrepi občine

Občina je 25. 7. 2017 pripravila Polletno poročilo o izvrševanju proračuna Občine Škofja Loka za leto 2017, ki vsebuje tudi pregled opravljenih prerazporeditev v prvem polletju 2017, iz katerega sta razvidna vsebina in znesek posamezne prerazporeditve.

Prevzemanje obveznosti v letu 2016

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

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

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

Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

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

Odlok o proračunu za leto 2016 v 11. členu določa, da se v breme proračuna lahko prevzemajo obveznosti, ki bodo zahtevale plačilo v naslednjih letih, če je že odprta postavka v proračunu tekočega leta. Neposredni uporabnik lahko v tekočem letu razpiše javno naročilo za investicijske odhodke in investicijske transfere za celotno vrednost projekta, ki je vključen v NRP, če so zanj že načrtovane pravice porabe na postavki proračuna za tekoče leto, in s tem lahko prevzema obveznosti, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika za investicijske odhodke in investicijske transfere (podskupini kontov 420 in 430), ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, ne sme presegati 80 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika, od tega v letu 2017 80 odstotkov navedenih pravic uporabe in v prihodnjih letih 30 odstotkov navedenih pravic uporabe. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika za blago in storitve in za tekoče transfere (skupini kontov 40 in 41), ki bodo zapadle v plačilo v letu 2017, ne sme presegati 30 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami ter pogodbami za dobavo elektrike, telekomunikacijskih storitev, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov. Obveznosti, ki bodo zahtevale plačilo v prihodnjih letih, morajo biti prioritarno vključene v proračun leta, na katero se nanašajo.

Občina je predložila evidenco sklenjenih pogodb oziroma naročilnic, iz katere so razvidni tudi načrtovani zneski izplačil v letih 2017, 2018 in 2019 ter izpis iz aplikacije MF e-Dolg, prek katere občina spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi.

Kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2016

Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala kratkoročne obveznosti v skupnem znesku 1.629.256 evrov, od tega neplačane zapadle obveznosti v skupnem znesku 25.569 evrov⁴⁹. Znesek vključuje tudi neplačano zapadlo obveznost v znesku 14.948 evrov, ki izhaja iz zadržanih sredstev za čas trajanja garancijske dobe, ki jo občina ni mogla poravnati, ker je izvajalec zaprl transakcijski račun in kljub večkratnim pozivom občine ni predložil številke novega transakcijskega računa. Občina je neplačane zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2016⁵⁰ v skupnem znesku 10.621 evrov poravnala 5. 1. 2017⁵¹.

2.2.2 Sestava proračuna

Proračun je v skladu z 10. členom ZJF sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Omenjeno določbo ZJF povzema statut občine v prvem odstavku 90. 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.

⁴⁹ Občina je na dan 31. 12. 2016 sicer izkazovala neplačane zapadle obveznosti v skupnem znesku 26.337 evrov, ker je med njimi upoštevala tudi račun v znesku 768 evrov, ki ga je občina prejela 1. 12. 2016 in je zapadel v plačilo 3. 1. 2017; občina ga je plačala 5. 1. 2017.

⁵⁰ Ki so zapadle od 28. 12. do 30. 12. 2016.

⁵¹ Obveznosti v znesku 14.948 evrov, ki izhaja iz zadržanih sredstev za čas trajanja garancijske dobe, pa občina ne more poravnati, ker je izvajalec zaprl transakcijski račun in kljub večkratnim pozivom občine ni predložil številke novega transakcijskega računa.

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

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

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena s pravilnikom o programski klasifikaciji in daje odgovor na vprašanje, za kaj se porabljajo javna sredstva. V njej so določena področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami. Programska klasifikacija predstavlja podlago za poročanje občin o prejemkih in izdatkih po določenih 27. člena Zakona o financiranju občin⁵².

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

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

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

Ukrep občine

Občina je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016, ki ga je župan 30. 5. 2018 predložil občinskemu svetu skupaj z ostalim gradivom za obravnavo na junjski seji, pripravila tudi po funkcionalni klasifikaciji.

2.2.2.1 Splošni del proračuna

V skladu z drugim odstavkom 10. člena ZJF in drugim odstavkom 90. člena statuta splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, RFTN ter RF. V BPO se v skladu z 11. členom ZJF med prihodki izkazujejo davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki, med odhodki 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.

⁵² 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. Splošni del proračuna prikazuje realizacijo prejemkov in izdatkov za leto 2014, oceno realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2015 ter načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016. Občina je pripravila tudi obrazložitev prihodkov in odhodkov na ravni podskupin kontov.

2.2.2.2 Posebni del proračuna

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (tretji odstavek 10. člena ZJF in tretji odstavek 90. 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 podkontih⁵³.

Posebni del proračuna za leto 2016 sestavlja 23 finančnih načrtov, in sicer finančni načrt občinskega sveta, nadzornega odbora, župana, skupne občinske uprave⁵⁴, sedmih oddelkov občinske uprave, režijskega obrata in 11 KS. Posebni del proračuna za leto 2016 prikazuje realizacijo izdatkov za leto 2014, oceno realizacije izdatkov za leto 2015 ter načrt izdatkov za leto 2016.

2.2.2.2.a V skladu z drugim odstavkom 18. člena ZJF morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo. 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 program ima določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. V proračunskem priročniku 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).

⁵³ 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.

⁵⁴ Organ skupne občinske uprave je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave "Medobčinski inšpektorat občin Škofja Loka, Gorenja vas - Poljane in Žiri" (Uradni list RS, št. 64/07, 2/12) in ukinjen z Odlokom o razveljavitvi odloka o ustanovitvi organa skupne občinske uprave "Medobčinski inšpektorat občin Škofja Loka, Gorenja vas - Poljane in Žiri" (Uradni list RS, št. 58/12). Občina v proračunskih dokumentih organ skupne občinske uprave še vedno navaja zaradi evidentiranja stroškov sodnih sporov.

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 Oddelka za splošne zadeve na področju proračunske porabe 14 Gospodarstvo načrtovala sredstva za aktivnosti, ki se nanašajo na pospeševanje in podporo gospodarski dejavnosti in razvoju turizma ter razvojnim projektom in programom. 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*, splošne cilje glavnega programa (uvajanje novih turističnih produktov, povečanje števila turističnih nočitev in prihodov turistov ter vzdrževanje in nadgradnja enotnega informacijsko-komunikacijskega sistema za področje turizma), ki so opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, ter kazalnike učinkovitosti in uspešnosti (število turističnih nočitev in prihodov turistov, prihodek od turistične takse, število nočitvenih zmogljivosti, število novih turističnih produktov, obisk turistično-informativnih centrov in obisk turističnih spletnih strani), ki pa niso vrednostno opredeljeni;
- opis podprograma *14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva*, specifične cilje podprograma (vzpostaviti prepoznavnost občine kot atraktivne turistične destinacije, razviti visoko strukturirano turistično ponudbo, v razvoj in promocijo vključiti dejavnosti, ki so neposredno ali posredno povezane s turizmom, ustrezna povezanost turizma na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, popularizacija turizma med lokalnim prebivalstvom), vendar pa ti niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi, ter kazalnike učinkovitosti (ocene obiskovalcev o kakovosti in ustreznosti turističnih storitev, ki se bodo ugotavljale z vprašalniki, anketami in raziskavami, število turističnih nočitev in prihodov turistov, prihodek od turistične takse, število prijavljenih turističnih društev na javni razpis), ki pa niso vrednostno opredeljeni;
- opis proračunske postavke⁵⁵.

Občina je v finančnem načrtu Oddelka za družbene dejavnosti na področju proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo načrtovala sredstva za programe na področju primarnega in bolnišničnega zdravstva ter na področju lekarniške dejavnosti, preventivne programe zdravstvenega varstva in druge programe na področju zdravstva. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za nujno zdravstveno varstvo, vsebuje:

- opis področja proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo, poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe ter povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa *1707 Drugi programi na področju zdravstva* ter splošni cilj glavnega programa (zagotoviti zdravstveno varstvo vseh občanov, ki uveljavljajo pravico), vendar ta ni opredeljen na način, da bi bil merljiv, in ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;

⁵⁵ 3014006 – Pospeševanje razvoja turizma, 3014007 – Lokalna turistična organizacija in RAS, 3014008 – Mreža postajališč za avtodome po Sloveniji.

- opis podprograma 17079001 *Nujno zdravstveno varstvo*, specifični cilj podprograma (zagotoviti zdravstveno varstvo vseh občanov, ki izpolnjujejo pogoje), vendar ta ni opredeljen na način, da bi bil merljiv, ter ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti podprograma, s katerimi naj bi se merilo doseganje ciljev;
- opis proračunske postavke⁵⁶.

Občina je v finančnem načrtu Oddelka za družbene dejavnosti na področju proračunske porabe 18 Kultura, šport in nevladne organizacije načrtovala sredstva za športne dejavnosti, kulturne dejavnosti, dostopnost kulturnih dobrin in ohranjanje kulturne dediščine. 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 iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov;
- opis glavnega programa 1803 *Programi v kulturi* ter splošne cilje glavnega programa (omogočiti dostopnost knjižničarskih storitev, ustvarjanje pogojev za nadaljnje izboljšanje kulture branja in povečanje dostopnosti do knjig in revij vsem kategorijam prebivalstva, zlasti mladini), ki so opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, ne vsebuje pa kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;
- opis podprograma 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo*, specifične cilje podprograma (uporabnikom zagotoviti dostopnost, raznolikost in aktualnost knjižničnih gradiv in storitev v knjižnici), ki so opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, ter kazalnike učinkovitosti podprograma (število enot nabavljenega knjižničnega gradiva, število izposoj in število obiskovalcev), ki pa niso vrednostno opredeljeni;
- opis proračunske postavke⁵⁷.

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

- opis področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* ter splošna cilja glavnega programa (povečati kakovost bivanja v vrtcih in zagotoviti prostorske pogoje v skladu z normativi), ki pa nista opredeljena na način, da bi bila merljiva, ter ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;
- opis podprograma 19029001 *Vrtci*, specifična cilja podprograma (zagotoviti prostorske pogoje v skladu z normativi in sofinanciranje programa v skladu s predpisi), ki nista opredeljena na način, da bi bila merljiva, ter ne vsebuje kazalnikov učinkovitosti podprograma, s katerimi naj bi se merilo doseganje ciljev;
- opis proračunske postavke⁵⁸.

⁵⁶ 4017001 – Zavarovanje nepreskrbljenih.

⁵⁷ 4018003 – Knjižnica Ivana Tavčarja, 4018004 – Nakup knjig, 4018005 – Publicistična dejavnost.

⁵⁸ 4019001 – Vrtec Škofja Loka, 4019002 – Varstvo otrok v drugih občinah, 4019003 – Vrtec Sončni žarek, 4019005 – Najemnine vrtcev, 4019006 – Investicijsko vzdrževanje – Vrtec Škofja Loka, 4019006 – Vrtec Škofja Loka - Kamnitnik, 4019008 – Vrtec Škofja Loka - Gabrk, 4019050 – Vrtec Najdihojca – energetska sanacija, 4019051 – Energetska sanacija vrtca Pedenjped.

Obrazložitev finančnih načrtov 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 povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov na posameznem področju proračunske porabe, splošne cilje glavnega programa in specifične cilje podprogramov, pa ti v večini primerov niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi. Prav tako izbrani glavni programi in podprogrami ne vsebujejo kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, s katerimi bi se merilo doseganje teh ciljev, če pa jih vsebujejo, pa ti niso vrednostno opredeljeni. Navedeno ravnanje občine je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

Pojasnilo občine

Občina ima za vsako področje delovanja jasno vizijo, kaj želi doseči, in to v proračunu tudi navede. Vendar pa so posamezni cilji na nekaterih področjih težko merljivi oziroma je težko določiti objektivne kriterije za njihovo merjenje. Občina bo v prihodnje še več pozornosti namenila tem področjem. Župan je tako na kolegiju z dne 25. 5. 2018 vodjem oddelkov odredil, da za področja porabe, glavne programe in podprograme iz svoje pristojnosti preverijo obstoječe oziroma pripravijo nove jasno opredeljene cilje in merljive kazalnike uspešnosti, ki bodo temeljili na sprejeti strategiji razvoja občine (Strategija razvoja Občine Škofja Loka 2025+), sprejetih področnih strategijah (Celostna prometna strategija, Strategija razvoja zdravstva na območju občin Škofja Loka, Gorenja vas - Poljane, Železniki in Žiri) in drugih strateških dokumentih (Lokalni energetske koncept).

Ukrepi občine

Občina je junija 2018 kot primer opredelila cilje in kazalnike na ravni glavnih programov in podprogramov v okviru izbranega področja proračunske porabe 19 Izobraževanje.

2.2.2.2.1 Postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu

- *Krajevne skupnosti*

V proračunu se izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo občini, in vsi izdatki občine za posamezne namene (četrti odstavek 2. člena ZJF), tudi ožjih delov občine ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne⁵⁹. Občina lahko v statutu občine določi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava (prvi odstavek 19.c člena ZLS). V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom občine oziroma odlokom (drugi odstavek 19.c člena ZLS). Za financiranje ožjih delov občin se uporabljajo določbe ZJF o financiranju neposrednih uporabnikov občinskega proračuna (19.č člen ZLS).

Občina je pravni status, naloge, organizacijo in delovanje ožjih delov občine podrobneje opredelila v statutu, v poglavju IV. Krajevne skupnosti. V 58. členu statuta je med drugim določeno, da KS kot pravna oseba javnega prava v pravnem prometu nastopa v svojem imenu in za svoj račun v okviru nalog, določenih s statutom in posebnim odlokom. KS predstavlja in zastopa predsednik sveta KS, organ KS pa je svet KS (59. člen statuta). Občina zagotovi prostore, opremo in materialna sredstva, ki jih potrebujejo za delovanje sveti KS, s katerimi pa upravlja KS. Izvajanje strokovnih nalog in administrativnih opravil za KS zagotavlja občinska uprava (63.a člen statuta). Prihodki in odhodki KS morajo biti vključeni v finančnih načrtih. Finančne načrte, ki so sestavni del občinskega proračuna (priloga), sprejme na predlog župana občinski svet. Za izvrševanje finančnega načrta KS je odgovoren predsednik sveta KS, pri čemer uporablja določbe predpisov, ki urejajo financiranje javne porabe, in odloka o proračunu občine. Nadzor nad finančnim poslovanjem KS opravlja nadzorni odbor občine (63.b člen statuta).

⁵⁹ Proračunski priročnik.

V skladu z 2. členom statuta je na območju občine ustanovljenih 11 KS kot ožjih delov občine, ki imajo status prave osebe javnega prava. Na primeru KS Kamnitnik smo preverili, kako je občina določila obseg sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine.

Računovodstvo za KS Kamnitnik vodi občina. V sodelovanju s predsednikom KS Kamnitnik je občina 28. 10. 2015 na podlagi proračunskih izhodišč pripravila predlog finančnega načrta KS Kamnitnik za leto 2016, v katerem so načrtovani prihodki v skupnem znesku 126.490 evrov (od tega prihodki iz proračuna občine v znesku 79.436 evrov in prihodki iz lastne dejavnosti v znesku 47.054 evrov) in odhodki v enakem znesku.

Občina je v proračun za leto 2016 vključila finančni načrt KS Kamnitnik, v posebnem delu proračuna za leto 2016 pa ga je prikazala posebej. Občina je sredstva za delovanje KS Kamnitnik v proračunu za leto 2016 načrtovala v skupnem znesku 126.490 evrov⁶⁰.

- *Javni zavodi*

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 zavodih⁶¹ 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 pa, 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.

Način priprave, vsebina ter oblika finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskih proračunov so podrobneje določeni v navodilu o pripravi finančnih načrtov, ki v 2. členu določa, da ima finančni načrt posrednega uporabnika splošni del, v katerem so skladno z določbo prvega odstavka 3. člena prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki posrednega uporabnika prikazani po ekonomski klasifikaciji, upošteva enotni kontni načrt (v nadaljevanju: EKN), kot ga določa PEKN, če je glede na obseg in naravo dejavnosti posrednega uporabnika potrebno, pa ima tudi posebni del (drugi odstavek 2. člena 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

⁶⁰ V okviru glavnega programa 0602 *Sofinanciranje dejavnosti občin, ožjih delov občin in zvez občin* v znesku 1.760 evrov, glavnega programa 1302 *Cestni promet in infrastruktura* v znesku 20.000 evrov, glavnega programa 1603 *Komunalna dejavnost* v znesku 104.186 evrov in glavnega programa 1803 *Programi v kulturi* v znesku 544 evrov.

⁶¹ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

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 šestih javnih zavodov in soustanoviteljica šestih javnih zavodov. Na primeru vrtca, ki je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Škofja Loka⁶², in knjižnice, ki je bila ustanovljena⁶³ z Odlokom o ustanovitvi Javnega zavoda Knjižnica Ivana Tavčarja Škofja Loka⁶⁴, smo preverili, kako je občina določila obseg sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine.

Občina je na podlagi proračunskih izhodišč konec oktobra 2015 od obeh javnih zavodov prejela predloga finančnih načrtov z navedbo potrebnih sredstev, ki jih javna zavoda potrebuje 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 javnima zavodoma sklenila pogodbi o financiranju v višini načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2016.

Občina je v proračunu za leto 2016 sredstva za delovanje vrtca⁶⁵ načrtovala v skupnem znesku 2.350.000 evrov, sredstva za delovanje knjižnice⁶⁶ pa v skupnem znesku 479.791 evrov.

2.2.2.3 Načrt razvojnih programov

NRP predstavlja tretji del proračuna in odraža razvojno politiko občine za prihodnja štiri leta. V NRP so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov⁶⁷ oziroma programov⁶⁸. 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.

⁶² Uradni list RS, št. 73/08, 53/10, 71/11.

⁶³ Soustanoviteljice so Občina Škofja Loka, Občina Gorenja Vas - Poljane, Občina Železniki in Občina Žiri.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 76/13.

⁶⁵ V rebalansu proračuna so bila sredstva za delovanje vrtca načrtovana v skupnem znesku 2.539.988 evrov, v veljavnem proračunu za leto 2016 pa v skupnem znesku 2.578.387 evrov.

⁶⁶ V rebalansu proračuna so bila sredstva za delovanje knjižnice načrtovana v skupnem znesku 479.791 evrov, v veljavnem proračunu za leto 2016 pa v znesku 461.091 evrov.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ Program je več različnih, vendar med seboj usklajenih investicijskih aktivnosti, pri katerih so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena in ga je mogoče ovrednotiti in časovno razmejiti (36. točka 2. člena uredbe o notni metodologiji).

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

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

2.2.3 Postopek priprave proračuna

2.2.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu

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

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

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

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

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
priprava navodila za pripravo proračuna ¹⁾	oddelek za finance	do 9. 10. 2015 ²⁾	da prva tretjina oktobra 2015 (do 9. 10. 2015)
posredovanje navodila za pripravo proračuna javnim zavodom in KS ¹⁾	pristojni oddelki	do 12. 10. 2015	da 9. 10. in 12. 10. 2015
oddaja gradiv, ki se nanašajo na notranje informacije občine, oddelku za finance ¹⁾	pristojni oddelki, organi občine in KS	do 17. 10. 2015	da druga tretjina oktobra 2015
oddaja gradiv, ki se nanašajo na prejete podatke od posrednih proračunskih uporabnikov (javnih zavodov), oddelku za finance ¹⁾	pristojni oddelki	do 21. 10. 2015	da prva tretjina novembra 2015
predložitev predloga proračuna članom občinskega sveta, skupaj z vabilom za sejo občinskega sveta (prvi odstavek 93. člena poslovnika OS)	župan	v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru ³⁾	da 30. 11. 2015

Opombe: ¹⁾ Navedeno v proračunskih izhodiščih.

²⁾ Po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna.

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

Viri: proračunska izhodišča, 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 12.030 evrov, ter aplikacijo MF za pripravo proračuna in analize za občine APPrA-O, ki je brezplačna.

2.2.3.1.1 Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP

NRP je sestavni del proračuna in se pripravlja, sprejema, spreminja in izvršuje hkrati s splošnim in posebnim delom proračuna. V skladu z 22. členom ZJF predložijo neposredni uporabniki proračuna predlog NRP organu, pooblaščenemu za pripravo skupnega predloga NRP, ki ga določi župan. Pri pripravi skupnega NRP je treba upoštevati, da mora biti posamezen program ali projekt neposrednega uporabnika usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom, da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove, upoštevati pa je treba tudi merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti. V skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZJF predpiše župan 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 projekta⁶⁹, 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).

⁶⁹ 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.

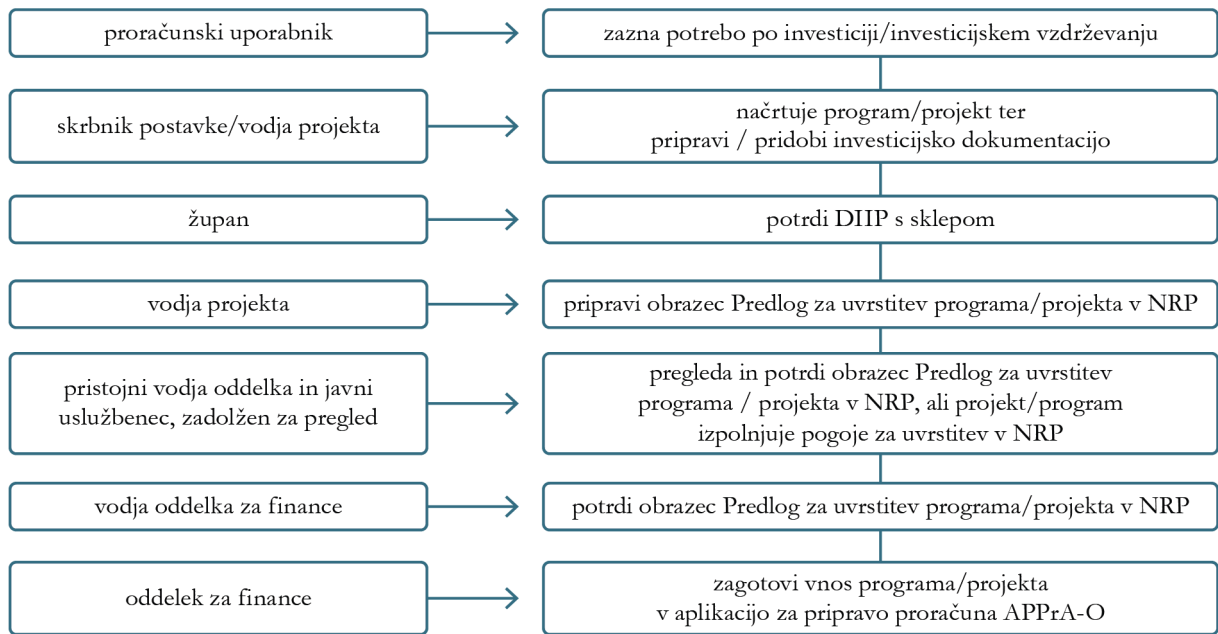
V skladu z 18. členom uredbe o enotni metodologiji pripravo DIIP zagotovi investitor in ga potrdi s pisnim sklepom, ki je obvezna priloga DIIP. V tretjem odstavku 11. člena uredbe o enotni metodologiji je podrobneje opredeljena vsebina DIIP, ki mora vsebovati najmanj naslednje:

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

Slika 5: Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP



Vir: podatki občine.

Vključitev programa in projekta v NRP predlaga neposredni proračunski uporabnik, ki je skrbnik projekta. Občina nima formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, prav tako nima opredeljeno, kateri deležniki lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji, preden skrbnik projekta predlaga program ali projekt za vključitev v NRP, oziroma kdo lahko da pobudo za vključitev posameznega programa ali projekta v NRP. V letu 2014 je občina sicer sprejela Strategijo razvoja Občine Škofja Loka 2025+⁷⁰, iz katere izhaja, da je ena od vrednot ravnanja občine tudi transparentnost (občina deluje pregledno in javno ter zagotavlja vključevanje občanov v procese načrtovanja, s ciljem iskanja najboljših rešitev in krepitev zaupanja občanov), med načeli delovanja občine pa so izpostavljeni tudi sodelovanje in vključevanje (v procese načrtovanja in delovanja vključuje občane, KS in interesne skupine ter spodbuja povezovanje znotraj občine med institucijami in sektorji, spodbuja pa tudi medobčinsko, regionalno in mednarodno delovanje), uravnotežen razvoj mesta in podeželja (sledí skladnemu razvoju celotne občine, s posebno pozornostjo zagotavljanju kakovosti bivanja v starem mestnem jedru in na podeželju) ter skrb za občana (programe, projekte in ukrepe načrtuje na podlagi potreb in pričakovanj občanov).

Čeprav predpisi ne določajo neposrednega vključevanja javnosti oziroma občanov v proces priprave proračuna oziroma v postopek uvrščanja projektov v NRP, pa bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine omogočile občanom, da lahko aktivneje sodelujejo že v postopku vključevanja programov in projektov v NRP (to je v času priprave osnutka proračuna). Občina je sicer navedla, da projekte za uvrstitev v proračun in NRP, poleg strokovnih služb občine, KS in občinskih svetnikov, predlaga tudi javnost ter da

⁷⁰ Občinski svet jo je sprejel 19. 6. 2014; objavljena je na spletni strani občine, [URL: https://www.skofjaloka.si/Datoteke/UpravljalacDatotek/131/Razvojni%20in%20programski%20dokumenti/Strategija_Skofja_Loka_2025.pdf], 18. 7. 2017.

se projekti uvrščajo v NRP glede na finančne zmožnosti občine, izvedljivost projekta, vpliv na varnost ljudi in premoženja ter tudi glede na javni interes po presoji strokovnih služb občine. Občani lahko svoje pobude dajejo kontinuirano čez celo leto strokovnim službam občine ali županu, občinska uprava pa vse pobude obravnava ter občane tudi obvesti o svojem stališču do njihovega predloga. Prav tako pa ima javnost tudi v času javne razgrnitve predloga proračuna možnost dajati pripombe in predloge na predlog proračuna. 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 najbolje vedo, kaj v svojem okolju potrebujejo, občani pa imajo s tem, ko lahko soodločajo o projektih in razporejanju dela proračunskih sredstev, možnost sooblikovati občinske proračune in vplivati na dolgoročni razvoj ne samo svojega okolja, temveč posamezne občine kot celote. Večje sodelovanje občanov pri soodločanju o vključevanju projektov v NRP in dejanska izvedba projektov, ki so jih predlagali občani, pa lahko povečujeta tudi njihov interes za aktivno sodelovanje ob različnih drugih priložnostih, ki prispevajo k izboljševanju kakovosti življenja v občinah, ter hkrati povečujeta transparentnost poslovanja občin in učinkovitost porabe javnih sredstev.

Občina nima predpisanih meril in kriterijev uvrščanja programov in projektov v NRP, prav tako nima predpisanih meril in načina uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi projekti pred uvrstitvijo programov oziroma projektov v NRP. V proračunskih izhodiščih je navedla, da bodo za leto 2016 programi oziroma projekti prikazani po programski klasifikaciji, letih, v katerih so oziroma bodo izdatki za projekte ali programe bremenili proračun prihodnjih let, in virih financiranja ter da je v NRP treba prikazati strukturo in predvideno dinamiko financiranja za celotno investicijo (tudi za investicije, ki se že izvajajo), in sicer za prejemke in izdatke, ter da je treba za večje investicije izdelati DIIP oziroma investicijski program v skladu z zakonodajo.

Občina ima v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna, vključenih 80 projektov, v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna, pa je vključenih 93 projektov, od tega 33 projektov, pri katerih je začetek financiranja predviden s 1. 1. 2016 ali kasneje. Občina je navedla, da je od 13 projektov, ki so bili vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 z rebalansom proračuna, 10 projektov novih, trije projekti pa so bili vključeni, ker obveznosti zanje v letu 2015 niso bile v celoti plačane.

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

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

Št.	Projekt	Vrednost projekta v evrih	Začetek financiranja	Konec financiranja	DIIP/enostavni DIIP	Pobudnik
1.	Sanacija strehe Sokolski dom	23.000	1. 4. 2016	1. 11. 2016	da	Oddelek za splošne zadeve, upravnik Sokolskega doma
2.	Zamenjava oken na stavbi upravne enote	130.000	1. 10. 2016	20. 12. 2016	da ¹⁾	Oddelek za splošne zadeve, načelnik upravne enote

Št.	Projekt	Vrednost projekta v evrih	Začetek financiranja	Konec financiranja	DIIP/enostavni DIIP	Pobudnik
3.	Nakup prostorov za knjižnico – Nama	2.000.000	1. 1. 2017	31. 12. 2019	da ¹⁾	Oddelek za družbene dejavnosti, predstavniki knjižnice, občani
4.	Center za mlade	10.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	Oddelek za družbene dejavnosti, predstavniki društev, zavodov, KS
5.	Loški grad	20.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	Oddelek za okolje in prostor
6.	Sanacija stavb na območju bivše nekdanje vojašnice Škofja Loka	100.000	1. 1. 2017	20. 12. 2018	da ¹⁾	Oddelek za stavbna zemljišča
7.	Nakup solastniških deležev Kašče	279.864	1. 9. 2016	20. 12. 2018	da	Oddelek za stavbna zemljišča
8.	Investicijsko vzdrževanje občinskih stanovanj	87.050	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	Oddelek za stavbna zemljišča, najemniki stanovanj, predstavniki upravnika
9.	Obnove občinskih stanovanj	73.980	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	Oddelek za stavbna zemljišča
10.	Pločnik železniška postaja Škofja Loka	38.922	31. 12. 2015	31. 12. 2017	da	Oddelek za prometno infrastrukturo, predstavniki Slovenskih železnic in Ministrstva za infrastrukturo
11.	Investicijsko vzdrževanje	320.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017	da ¹⁾	Oddelek za gospodarske javne službe
12.	Virmaše, Grenc	18.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	Oddelek za gospodarske javne službe ²⁾
13.	Kanalizacija Ljubljanska cesta	50.000	15. 9. 2016	1. 1. 2017	da	Oddelek za gospodarske javne službe, koncesionar
14.	Loški cevovodi	628.610	31. 12. 2015	31. 12. 2019	da ¹⁾	Oddelek za gospodarske javne službe, izvajalec javne službe oskrbe s pitno vodo
15.	Obnova vodovoda v naselju Podlubnik	42.000	15. 8. 2016	20. 10. 2016	da ³⁾	Oddelek za gospodarske javne službe

Opombe: ¹⁾ Izdelan DIIP ni bil ustrezen (povezava s točko 2.2.3.1.1.b tega poročila).

²⁾ Opravljena je bila javna obravnava in javna razgrnitev osnutka in spremenjenega osnutka Občinskega podrobnega prostorskega načrta za komunalno ureditev naselij Virmaše in Grenc.

³⁾ DIIP je izdelal zunanji izvajalec.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 9 izhaja, da je občina pred vključitvijo posameznega projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala oziroma pridobila DIIP, pobudnik za vključitev posameznega projekta v NRP pa je bil pristojni oddelek občinske uprave ob posvetovanju tudi z drugimi deležniki. Posamezen DIIP je s sklepom potrdil župan.

Občina je v vseh 15 primerih pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala DIIP, od tega je v 13 primerih izdelala enostavni DIIP, ki vsebuje osnovne podatke o projektu, kratek opis zamisli projekta (potreba ali priložnost), informacije o projektu (namen in cilji projekta, ocena potrebnih sredstev, morebitni drugi načini, ukrepi), obrazložitev projekta (izvedljivost, zaželenost, sprejemljivost), vires financiranja projekta, pobudnika projekta ter odobritev župana, v dveh primerih⁷¹ pa je pridobila DIIP z vsebino, določeno v tretjem odstavku 11. člena uredbe o enotni metodologiji.

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

Pojasnilo občine

Pri presoji, katere projekte in programe vključiti v NRP, občina v praksi upošteva merila in kriterije, ki si jih je postavila, in sicer najvišjo prioriteto predstavljajo projekti državnega pomena oziroma projekti in programi, pri katerih je investitor ali soinvestitor država, občina pa sodeluje z lastnim deležem finančne udeležbe, ter projekti, ki preprečujejo morebitne škodljive posledice oziroma preprečujejo ogrožanje varnosti ljudi in premoženja, nižjo prioriteto predstavljajo projekti in programi občinskega pomena, med njimi pa imajo prednost projekti in programi, ki so vključeni v koalicijski pogodbi in prioritetni listi projektov, ki jo določi župan s sodelavci, najnižjo prioriteto pa predstavljajo projekti in programi krajevnega pomena, od teh pa imajo prednost tisti, ki jih potrdijo sveti KS.

Čeprav občina v praksi upošteva nekatera merila pri določanju prioritete, katere projekte in programe vključiti v NRP, pa bi za izbor projektov ta merila morala biti predpisana, prav tako bi moral biti predpisan tudi način njihove uporabe.

2.2.3.1.1.b Za štiri projekte⁷² je občina pred njihovo vključitvijo v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala enostavni DIIP, glede na vrednost projekta pa bi morala pred vključitvijo v NRP izdelati oziroma pridobiti DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji, kar pomeni, da bi moral DIIP, poleg osnovnih podatkov o projektu, kratkega opisa zamisli projekta, ciljev projekta ter ocene potrebnih sredstev in virov financiranja projekta, vsebovati tudi analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, predstavitev variant, opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta, ter ugotovitev smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom.

V primeru enega projekta⁷³ je občina pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala enostavni DIIP⁷⁴, šele po tem, ko je bil projekt⁷⁵ z rebalansom proračuna za leto 2016

⁷¹ Obnova vodovoda v naselju Podlubnik, Nakup solastniških deležev Kašče.

⁷² Zamenjava oken na stavbi upravne enote, Sanacija stavb na območju bivše nekdanje vojašnice Škofja Loka, Investicijsko vzdrževanje, Loški cevovodi.

⁷³ Nakup prostorov za knjižnico – Nama.

⁷⁴ Župan ga je potrdil 27. 7. 2016.

⁷⁵ Za projekt je načrtovan začetek financiranja s 1. 1. 2017, vendar se v skladu s 44. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 program ali projekt lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje predpisane pogoje, med drugim, da je zanj izdelana dokumentacija v skladu z določili uredbe o enotni metodologiji, in sicer najmanj DIIP.

že vključen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, pa je pridobila DIIP⁷⁶ z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji. Glede na celotno vrednost projekta bi morala občina že pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna, izdelati DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji.

Občina je pet projektov uvrstila v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi glede na celotno vrednost projekta pridobila DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji, kar je v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji v povezavi z 4. členom uredbe o enotni metodologiji, ki določa vrsto investicijske dokumentacije, ki jo je treba izdelati glede na vrednost projekta.

Pojasnilo občine

Z rebalansom proračuna za leto 2016 je bil na podlagi poenostavljenega DIIP in sklepa o potrditvi v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 uvrščen projekt Nakup prostorov za knjižnico – Nama, ki pa se nanaša na leto 2017 in za katerega v letu 2016 niso bila izvršena nobena izplačila. Dne 17. 10. 2016 je občina pridobila nov DIIP, ki ga je župan s sklepom potrdil isti dan. S tem je občina sanirala formalno vsebinsko pomanjkljivost glede priprave ustreznega DIIP. Na podlagi DIIP in sklepa o potrditvi DIIP je bil projekt uvrščen v proračun občine za leto 2017. Občina je pridobila investicijski program za navedeni projekt dne 17. 2. 2017, do finančnih posledic oziroma prevzema obveznosti za občino in s tem začetka financiranja projekta pa je prišlo s podpisom pogodbe za odkup deleža z dne 28. 2. 2017.

Občina je za projekt Zamenjava oken na stavbi upravne enote pripravila poenostavljen DIIP, ker je bil projekt uvrščen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 na podlagi predloga oziroma prošnje Upravne enote Škofja Loka, ki je bila tudi glavni financer projekta. Predvideni delež občine je znašal le 15.000 evrov od celotne ocenjene vrednosti projekta, ki je znašala 130.000 evrov.

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

Občina je v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 z rebalansom proračuna za leto 2016 vključila tudi projekt Nakup prostorov za knjižnico – Nama, za katerega je sicer načrtovala začetek financiranja s 1. 1. 2017. Ne glede na to, da v letu 2016 ni bilo izplačil za ta namen, bi morala občina glede na to, da je projekt vključila v NRP že v letu 2016 ter glede na izhodiščno vrednost projekta, že pred uvrstitvijo projekta v NRP pridobiti DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji, in ne šele po tem, ko je bil projekt že vključen v NRP. Ker predpisi ne določajo morebitnih izjem glede vsebine DIIP, če občina ni glavni financer projekta, bi morala občina tudi za projekt Zamenjava oken na stavbi upravne enote, ki ga je vključila v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, glede na izhodiščno vrednost projekta pridobiti DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji.

⁷⁶ Z dne 17. 10. 2016, ki ga je izdelal e-ZAVOD; župan ga je s sklepom potrdil isti dan.

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

V skladu z drugim odstavkom 28. člena ZJF župan predloži predlog proračuna občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna Državnemu zboru Republike Slovenije. Vsebinsko enako določilo je tudi v 93. členu poslovnika OS, kjer je določeno tudi, da župan pošlje vsem članom občinskega sveta predlog proračuna z vsemi sestavinami, ki jih določa ZJF, skupaj z vabilom na sejo občinskega sveta, na kateri bo predstavljen predlog proračuna in opravljena splošna razprava.

V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF⁷⁷ župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,
- program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto⁷⁸,
- predlog finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, z obrazložitvami⁷⁹,
- 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 ZJU⁸⁰. 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 premoženjem⁸¹ oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem⁸².

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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).

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan (četrti odstavek 11. člena ZSPDSLS).

⁸² 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 25. 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, 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.

2.2.3.2.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 in tudi ne izvedene.

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 transparentnosti njenega poslovanja smiselno, da občinski svet ob predlogu proračuna pridobi tudi informacijo, da občina v letu, za katero se sprejema proračun, ne predvideva tovrstne prodaje.

2.2.3.2.b Župan skupaj s predlogom proračuna ni predložil občinskemu svetu načrta ravnanja s premoženjem, kar je bilo v neskladju s šestim odstavkom 13. člena ZSPDSLS.

Pojasnilo občine

Župan skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 ni predložil občinskemu svetu tudi načrta ravnanja s premoženjem, saj občina v letu 2016 ni nameravala in tudi dejansko ni razpolagala 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. 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.

2.2.3.2.c Župan je predlog proračuna za leto 2016 predložil v obravnavo občinskemu svetu 25. 11. 2015, to je 61 dni po predložitvi državnega proračuna za leto 2016 Državnemu zboru Republike Slovenije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 28. člena ZJF.

Pojasnilo občine

MF je oktobra 2015 posredovalo občinam le delno dokumentacijo za pripravo proračuna za leto 2016, in sicer le proračunski priročnik za leti 2016 in 2017, bistvene izhodiščne podatke za pripravo proračunov, to so višina povprečnine na prebivalca ter izračuni primerne porabe, dohodnine in finančne izravnave, pa šele sredi decembra 2015. Kljub temu je župan 25. 11. 2015 predlog proračuna predložil občinskemu svetu v skladu s poslovnikom OS, ki v 82. členu določa, da se predlog odloka pošlje članom občinskega sveta 15 dni pred dnem, določenim za sejo sveta, na kateri bo obravnavan.

Občina ima postopek za sprejem proračuna na občinskem svetu podrobneje opredeljen v 5. točki (Postopek za sprejem proračuna) V. poglavja (Akti sveta) poslovnika OS (od 92. do 100. člena). V prvem odstavku 93. člena poslovnika OS je tako določeno, da mora župan predlog proračuna predložiti svetu najkasneje v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna Državnemu zboru Republike Slovenije. Ne glede na določilo 82. člena poslovnika OS, da se predlog odloka pošlje članom občinskega sveta 15 dni pred dnevom, določenim za sejo sveta, na kateri bo obravnavan, bi moral župan glede roka predložitve predloga proračuna občinskemu svetu upoštevati določila drugega odstavka 28 člena ZJF in prvega odstavka 93. člena poslovnika OS.

2.2.4 Postopek sprejema proračuna

2.2.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu

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

V proračunskem priročniku je navedeno, da občinski svet sprejema hkrati odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna ter NRP kot sestavne dele odloka. Proračun se na občinskem svetu obravnava in sprejme do ravni proračunskih vrstic (proračunskih postavk – kontov ali podkontov). Kot samostojne dokumente občinski svet sprejema letni program prodaje občinskega finančnega premoženja, načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine⁸³.

Vsebinsko enaka določila vsebuje tudi statut, in sicer:

- občinski svet postopek sprejemanja proračuna natančneje uredi s poslovníkom (prvi odstavek 89. člena),
- občinski svet mora sprejeti proračun v roku, ki omogoča njegovo uveljavitev 1. 1. leta, za katero se sprejema (drugi odstavek 89. člena),
- predmet sprejemanja na občinskem svetu je samo načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto (peti odstavek 90. člena),
- proračun se sprejme skupaj z odlokom o proračunu (prvi odstavek 92. člena).

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

⁸³ Proračunski priročnik.

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

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
predstavitve predloga proračuna občinskemu svetu (tretji odstavek 93. člena)	župan ali pooblaščen delavec občinske uprave	ni določen	da 10. 12. 2015
splošna razprava o predlogu proračuna in sprejem sklepa, da se opravi javna razprava (četrti odstavek 93. člena)	občinski svet	po predstavitvi predloga proračuna	da 10. 12. 2015
javna razprava o predlogu proračuna (94. člen):		najmanj 15 dni	da od 11. 12. do 25. 12. 2015
<ul style="list-style-type: none"> objava sklepa o javni razpravi in predloga proračuna na spletni strani občine ter zagotovitev dostopa do predloga proračuna v prostorih občine (94. člen) 	župan	ni določen	da 11. 12. 2015
<ul style="list-style-type: none"> obravnavanje predloga proračuna (posredovanje pripomb in predlogov) (95. člen) 	delovna telesa občinskega sveta, sveti ožjih delov občine, zainteresirana javnost	v času javne razprave	pripombe in predlogi zainteresirane javnosti niso bili prejeti
priprava dopolnjenega predloga proračuna in odloka o proračunu ter sklic seje občinskega sveta (prvi odstavek 96. člena)	župan	najpozneje v 15 dneh po končani javni razpravi	da 6. 1. 2016
glasovanje o vsakem amandmaju posebej (četrti odstavek 97. člena)	občinski svet	ni določen	da ¹⁾ 21. 1. 2016
proračun je usklajen (drugi odstavek 98. člena):			
<ul style="list-style-type: none"> glasovanje o proračunu v celoti 	občinski svet	ni določen	da 21. 1. 2016
<ul style="list-style-type: none"> s sklepom o sprejemu proračuna se sprejme tudi odlok o proračunu 	občinski svet	ni določen	da 21. 1. 2016

Opomba: ¹⁾ Predložena sta bila dva amandmaja, in sicer amandma Odbora za družbene dejavnosti in amandma župana.

Vira: podatki občine, poslovník OS.

2.2.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu

V skladu z 31. členom ZJF predloži župan občinski proračun v 30 dneh po njegovem sprejetju ministrstvu, pristojnemu za finance. Navedeno določilo je občina povzela v četrtem odstavku 89. člena statuta.

O sprejetem proračunu poroča občina na način, ki je predpisan s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov⁸⁴. 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 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 tudi 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 21. 1. 2016 z odlokom sprejel proračun za leto 2016, ki ga je občina 23. 2. 2016 prek spletne aplikacije predložila MF.

2.2.4.3 Objava proračuna

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

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

V 13. členu statuta je določeno, da se javnost dela občinskih organov zagotavlja tudi z uradnim objavljanjem splošnih aktov občine ter da je uradno glasilo, v katerem se objavljajo splošni akti občine, Uradno glasilo slovenskih občin, v 107. členu statuta pa je določeno še, da statut, odloki in drugi splošni akti občine, ki morajo biti objavljeni v uradnem glasilu občine, začnejo veljati 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. Vsebinsko enako določilo vsebuje tudi 91. člen poslovnika OS. V 2. členu odloka o proračunu za leto 2016 je določeno, da se posebni del proračuna in NRP, ki sta prilogi k odloku o proračunu, objavita na spletni strani občine.

Občina je 29. 1. 2016 v Uradnem glasilu slovenskih občin objavila odlok o proračunu za leto 2016⁸⁵, ki vsebuje tudi splošni del proračuna za leto 2016, na svoji spletni strani pa je poleg odloka o proračunu za leto 2016 in splošnega dela proračuna za leto 2016 objavila tudi posebni del proračuna za leto 2016, NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitve splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, kadrovski načrt za leta 2015, 2016 in 2017, proračun, pripravljen po institucionalno-programski klasifikaciji, sklep občinskega sveta o sprejemu

⁸⁴ Uradni list RS, št. 115/07, 47/09.

⁸⁵ V skladu s 23. členom odloka o proračunu za leto 2016, ki določa, da začne odlok veljati naslednji dan po objavi v Uradnem glasilu slovenskih občin, je proračun za leto 2016 začel veljati 30. 1. 2016.

proračuna s sprejetima amandmajema in o sprejemu odloka o proračunu s sprejetima amandmajema ter načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem za leto 2016 in dopolnitev načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem za leto 2016.

Proračun je dokument, katerega vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Zato je z vidika obveščенosti javnosti pomembno, da so sprejeti proračuni pravočasno objavljeni, enostavno in trajno dostopni ter predstavljeni na jasen 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. Na spletni strani je objavljen tudi proračun, pripravljen po institucionalno-programski klasifikaciji, iz katere so razvidna načrtovana sredstva v letu 2016 po področjih proračunske porabe in po neposrednih proračunskih uporabnikih⁸⁶. Občani tako lahko dobijo splošen vpogled, na katerih področjih občina deluje oziroma nudi storitve ter o višini načrtovanih sredstev za posamezno področje.

Vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno sprejete proračune približati občanom ter informacije in podatke, objavljene v proračunskih dokumentih, predstaviti tudi na poenostavljen, jasen in občanom razumljiv način. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil s sprejetim proračunom, bi bilo smiselno, da bi občine pripravile poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki⁸⁷, 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.

Občani imajo torej prek spletne strani občine možnost dostopati do sprejetega proračuna (in se imajo možnost seznaniti z nameni in obsegom načrtovanih sredstev za posamezen namen), vendar pa bi bilo po naši oceni z vidika zagotavljanja transparentnosti proračuna in proračunskega procesa smiselno, da bi imeli občani prek spletnih strani občin možnost dostopati tudi do osnutka oziroma predloga proračuna, saj bi tako lahko dobili vpogled, kako se je v posameznih fazah obravnave proračunov spreminjal obseg sredstev za posamezen namen (glede na to, da na primer obstaja možnost javne razprave o predlogu proračuna, v času katere ima javnost možnost vlaganja pripomb in predlogov k predlogu proračuna ter 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 obravnava⁸⁸ in predlog proračuna za leto 2016 – druga obravnava⁸⁹. Občina je navedla, da je v postopku sprejemanja proračuna jasno označila spremembe, ki so

⁸⁶ Sredstva, načrtovana za KS, so prikazana za vseh 11 KS skupaj.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 10. redna seja občinskega sveta.

⁸⁹ 11. redna seja občinskega sveta.

nastale med posameznima obravnavama predloga proračuna, in so tako občani, občinski svetniki in druga javnost imeli hiter vpogled, kako se je v posameznih fazah obravnave predloga proračuna spreminjal obseg sredstev za posamezen namen. Prav tako pa so se imeli občani v času javne razprave možnost seznaniti s predlogom proračuna za leto 2016 po prvi obravnavi na občinskem svetu, saj je bil v tem času javno dostopen v prostorih občine.

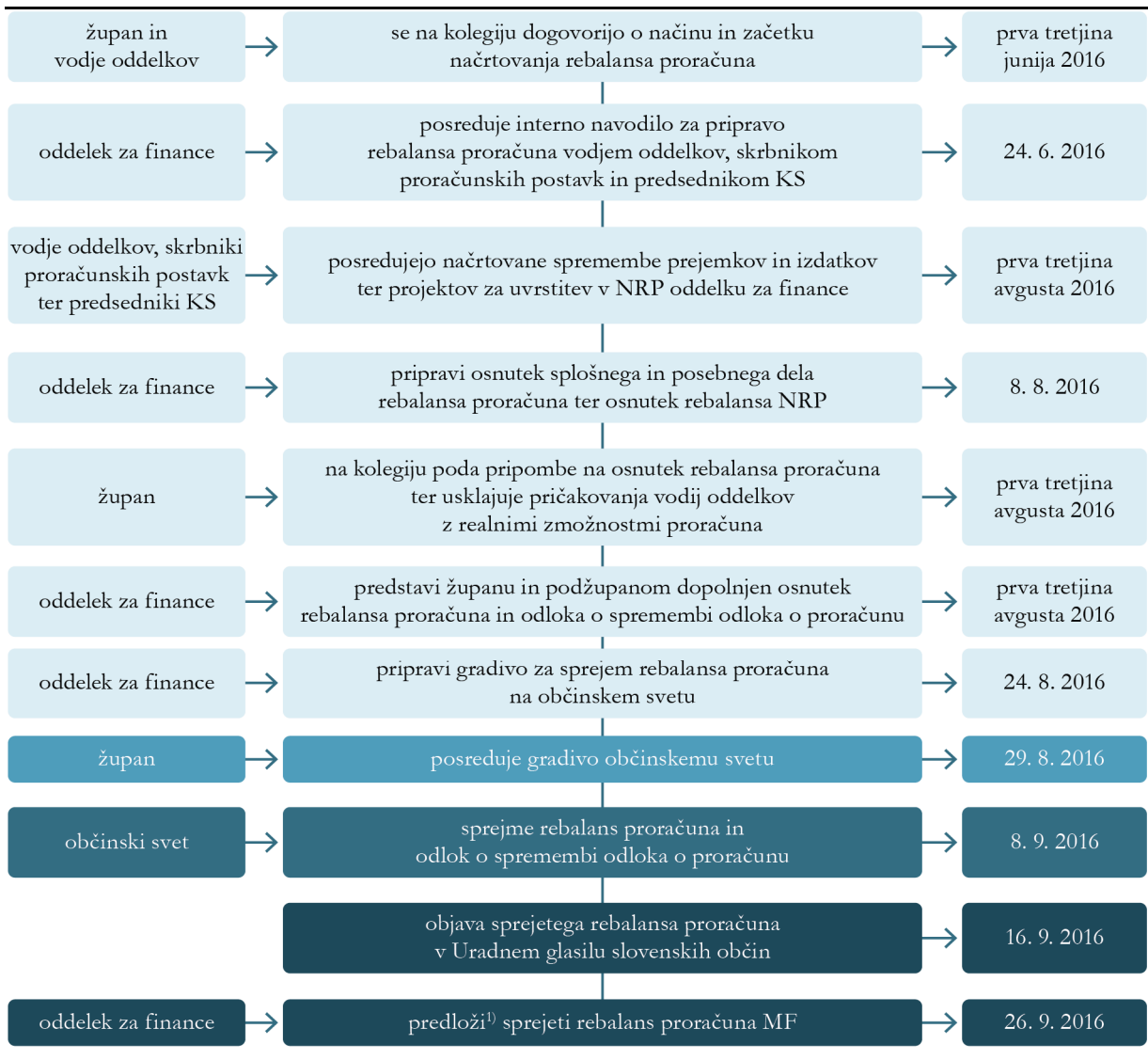
2.2.5 Postopek priprave rebalansa proračuna

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

V skladu s četrtem odstavkom 92. člena statuta župan predlaga rebalans proračuna pod pogoji in na način, kot določajo predpisi na področju javnega financiranja, v 100. členu poslovnika OS pa je določeno, da lahko župan med letom predlaga rebalans proračuna, katerega predlog obravnavajo delovna telesa občinskega sveta, občinski svet pa ga sprejema po določbah poslovnika OS, ki urejajo obravnavo in sprejem dopolnjenega predloga proračuna.

Občinski svet je 8. 9. 2016 z odlokom sprejel rebalans proračuna za leto 2016. Na sliki 6 so predstavljene aktivnosti, ki jih je občina izvedla v postopku priprave rebalansa proračuna od začetka načrtovanja rebalansa proračuna do objave sprejetega rebalansa proračuna in poročanja MF o sprejetem rebalansu proračuna.

Slika 6: Aktivnosti občine v postopku priprave rebalansa proračuna za leto 2016



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

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

Opomba: ¹⁾ Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

Občina je 16. 9. 2016 v Uradnem glasilu slovenskih občin objavila rebalans proračuna, ki vsebuje rebalans splošnega dela proračuna za leto 2016, na svoji spletni strani pa je poleg rebalansa splošnega dela proračuna za leto 2016 objavila tudi rebalans posebnega dela proračuna za leto 2016, rebalans NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitve rebalansa splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Občina je 26. 9. 2016 sprejeti rebalans proračuna za leto 2016 prek spletne aplikacije predložila MF.

2.2.6 Poročanje o izvrševanju proračuna

2.2.6.1 Mesečno poročanje

V skladu s Pravilnikom o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov⁹⁰ 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.

2.2.6.2 Polletno poročanje

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

Polletno poročilo o izvrševanju proračuna Občine Škofja Loka za leto 2016 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016) je oddelek za finance pripravil julija 2016 in ga predložil občinskemu svetu 29. 7. 2016, občinski svet pa se je z njim seznanil na 16. redni seji z dne 8. 9. 2016. Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 je občina objavila na spletni strani kot del gradiva za sejo občinskega sveta.

2.2.6.2.a Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov, upravljanju s primanjkljajem proračuna in zadolževanju ter oceno realizacije do konca leta, informacijo o vključitvi novih obveznosti v proračun in spremembi neposrednih uporabnikov med letom, podatke o prerazporejanju sredstev, uporabi sredstev proračunske rezerve in splošne proračunske rezervacije, razlago odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom ter predlog potrebnih ukrepov, ne vsebuje pa podatkov o prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

Ukrep občine

Občina je 25. 7. 2017 pripravila Polletno poročilo o izvrševanju proračuna Občine Škofja Loka za leto 2017, ki vsebuje vse predpisane sestavine.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 56/07, 6/08.

2.2.6.3 Poročanje o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let

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

Določbe Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁹¹ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) občin ne zavezujejo neposredno, temveč se uporabljajo zanje tisti instituti, ki so po naravi stvari smiselni in mogoči. Določbe pravilnika o izvrševanju proračuna so sicer predvidene za izvrševanje državnega proračuna, vendar pa bi bilo smiselno, da bi občine nekatere določbe uporabile kot usmeritev pri pripravi svojega akta, s katerim bi uredile tudi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in njihovo evidentiranje. Ob upoštevanju pravilnika o izvrševanju proračuna⁹² bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine v programski rešitvi, ki jo uporabljajo za računovodsko evidentiranje, 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.

V navodilih o finančnem poslovanju iz leta 2008⁹³ je v 15. členu določeno, da lahko občina prevzema in plačuje obveznosti v breme proračuna tekočega leta in prihodnjih let samo za namen ter do višine, kot sta določena v sprejetem proračunu v skladu z veljavnim odlokom o proračunu.

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

Glede evidentiranja prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let ima občina vzpostavljeno evidenco sklenjenih pogodb oziroma naročilnic, iz katere so razvidni tudi načrtovani zneski plačil v letih 2017, 2018 in 2019, prek aplikacije MF e-Dolg pa spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi.

Pri prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let gre za proračunska sredstva, ki so vnaprej že rezervirana za določen namen, kar pomeni, da zmanjšujejo manevrski prostor pri načrtovanju proračuna v prihodnjih letih. Občine vsako leto z odlokom o proračunu določijo največji možni obseg obveznosti za posamezne namene, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko prevzamejo v tekočem letu.

⁹¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

⁹² 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.

⁹³ Vsebinsko enako je določeno tudi v 16. členu navodil o finančnem poslovanju iz leta 2016.

Prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let tako lahko pomembno vplivajo na upravljanje proračunov prihodnjih let in s tem posežejo v avtonomijo občin, kakovost storitev, ki jih morajo občine zagotavljati svojim občanom, ne nazadnje pa tudi v mandat prihodnjih izvrševalcev proračuna. Zato bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine dosledno načrtovale, spremljale in pregledno evidentirale prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let. Predpisi sicer ne določajo, da bi morale občine poročati o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let, vendar pa bi bilo z vidika večje preglednosti njihovega upravljanja z javnimi sredstvi po naši oceni smiselno, da bi občine tudi poročale o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let oziroma vsaj v obrazložitvah proračunskih dokumentov predstavile podatke o višini in namenu prevzetih obveznosti, ki bremenijo proračune prihodnjih let.

Občina je o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let poročala v obrazložitvah predloga splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 v okviru 8. točke Ostale informacije, kjer je prikazala skupni znesek prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let na dan 31. 12. 2016 ter zneske teh obveznosti, ki bremenijo proračun za leta 2017, 2018 in 2019.

Pojasnilo občine

Občina ima prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let že urejeno v odloku o proračunu ter v obstoječih navodilih o finančnem poslovanju. Z novo programsko podporo, na katero je občina prešla s 1. 1. 2018, je omogočeno tudi sistemsko evidentiranje in spremljanje vseh prevzetih obveznosti, v predlogu noveliranih navodil o finančnem poslovanju pa je v 14. členu urejeno tudi prevzemanje obveznosti v breme proračuna (tekočega leta in prihodnjih let).

2.3 Priprava zaključnega računa proračuna

Zaključni račun se sestavi za proračun in za finančne načrte neposrednih uporabnikov. Zaključni račun finančnega načrta neposrednega uporabnika je sestavni del zaključnega računa proračuna⁹⁴.

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.

⁹⁴ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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 predložitve predloga zaključnega računa proračuna MF, občinskemu svetu in nadzornemu odboru. Občinski svet do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, ni sprejel zaključnega računa proračuna za leto 2016.

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.

Opombi: ¹⁾ PPP – področje proračunske porabe, GPR – glavni program, PPR – podprogram, PP – proračunska postavka.

²⁾ Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

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

2.3.1 Sestava zaključnega računa proračuna

V skladu s tretjim odstavkom 96. člena ZJF se pri sestavi zaključnega računa proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. V 2. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je med drugim določeno, da zaključni račun proračuna sestavljajo splošni del, posebni del in obrazložitve.

2.3.1.a Občina je pripravila predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016, ki vsebuje splošni del, posebni del in obrazložitve, 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.

Pojasnilo občine

Občina je pri sestavi predloga zaključnega računa izhajala iz navodila o pripravi zaključnega računa proračuna. Glede na določilo 2. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna, ki določa, da zaključni račun proračuna sestavljajo splošni del, posebni del in obrazložitve, je razumela, da je NRP kot sestavni del zaključnega računa vključen v zaključni račun prek njegove obrazložitve. Občina je pripravila obrazložitev NRP, ki je sestavni del obrazložitve zaključnega računa proračuna občine za leto 2016.

2.3.1.b Občina je predlog zaključnega računa 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.

Ukrep občine

Občina je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016, ki ga je župan 30. 5. 2018 predložil občinskemu svetu skupaj z ostalim gradivom za obravnavo na junijski seji, pripravila tudi po funkcionalni klasifikaciji.

2.3.1.1 Splošni del zaključnega računa proračuna

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

Splošni del predloga 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.

2.3.1.2 Posebni del zaključnega računa proračuna

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

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

2.3.1.3 **Obrazložitev zaključnega računa proračuna**

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

2.3.1.3.1 **Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna**

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

- opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom;
- poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem;
- poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF⁹⁵;
- 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 ZJF⁹⁶;
- poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve;
- poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

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

2.3.1.3.2 **Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna**

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

- poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika⁹⁷ in
- poslovno poročilo neposrednega uporabnika, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

⁹⁵ V 3. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (41. člen).

⁹⁶ V 5. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (47. člen).

⁹⁷ 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).

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, pri pripravi katerega mora izhajati iz obrazložitve svojega finančnega načrta (programa dela), ki mora biti pripravljena v skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007. Za kakovostno pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih je pomembno, da je že obrazložitev finančnega načrta pripravljena skladno s predpisi. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih se pripravi na ravni področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter po neposrednih uporabnikih, proračunskih postavkah in projektih⁹⁸.

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

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

⁹⁸ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Občina je poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki je vsebovano v obrazložitvah posebnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016, pripravila na ravni področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih, proračunskih postavkah in projektih.

2.3.1.3.2.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, temveč 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, čeprav ima več neposrednih proračunskih uporabnikov (tudi 11 KS, ki so pravne osebe javnega prava), in ga vključila v obrazložitev splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016, kar je v neskladju z 9. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.3.1.3.2.b Občina je v poročilu o realizaciji finančnega načrta za leto 2016⁹⁹ v okviru 2. točke¹⁰⁰ obrazložila posamezne vrste izdatkov na ravni podskupine odhodkov oziroma izdatkov, ni pa posebej obrazložila posameznih vrst namenskih sredstev, kar je v neskladju s 1. točko prvega odstavka 9. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.3.1.3.2.c Poslovno poročilo neposrednega uporabnika je sestavljeno iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih, ocene učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja, ocene delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja¹⁰¹.

Občina je v obrazložitev posebnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila le del poslovnega poročila, in sicer poročilo o doseženih ciljih in rezultatih (po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih ter v skladu z institucionalno klasifikacijo proračuna po vseh neposrednih uporabnikih proračuna občine), ostalih sestavin poslovnega poročila, kot napotuje priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna, pa v obrazložitev posebnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni vključila, temveč jih je za proračun prikazala v letnem poročilu občine za leto 2016, za KS pa jih ni prikazala.

2.3.1.3.2.d 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*,

⁹⁹ Vključila ga je v obrazložitev splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Točka 3.2.3 vzorca zaključnega računa občinskega proračuna, ki je sestavni del priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna.

- 17 Zdravstveno varstvo, glavni program 1707 *Drugi programi na področju zdravstva* in podprogram 17079001 *Nujno zdravstveno varstvo*,
- 18 Kultura, glavni program 1803 *Programi v kulturi* in podprogram 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo* ter
- 19 Izobraževanje, glavni program 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* in podprogram 19029001 *Vrtci*

vsebuje zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo področje proračunske porabe, glavni program in podprogram, dolgoročne cilje področja proračunske porabe, letne cilje glavnega programa in podprograma ter oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, vendar ta ni predstavljena na način, da bi bili upoštevani fizični in opisni kazalci (indikatorji), saj ti niso določeni že v obrazložitvi finančnega načrta (povezava s točko 2.2.2.2 tega poročila). Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih pa ne vsebuje nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let, ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila, kot jih je določil župan, in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja občine, pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, 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 letnem poročilu občine za leto 2016 na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) opredelila nastanek nedopustnih in nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji preteklih let, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, oceno delovanja sistema notranjega finančnega nadzora in oceno učinkov poslovanja na druga področja ter navedla, da je iz obrazložitve posebnega dela realizacije proračuna za leto 2016 in obrazložitve NRP razvidno, na katerih področjih zastavljeni cilji niso bili doseženi.

Pojasnilo občine

Občina skrbno pazi na zakonito, gospodarno, učinkovito in uspešno porabo proračunskih sredstev, vendar na porabo sredstev na številnih podprogramih in proračunskih postavkah nima vpliva. Na nekaterih podprogramih je merljive cilje težko določiti oziroma se postavlja vprašanje glede njihove smiselnosti (na primer na področju mrliško-ogledne službe, oskrbnin v domovih za ostarele). Ne glede na to bo občina v prihodnje še več pozornosti namenila določanju ciljev.

Poročanje o realizaciji finančnega načrta krajevne skupnosti in javnih zavodov

Tako kot smo preverili postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine (povezava s točko 2.2.2.2 tega poročila), smo na primeru KS Kamnitnik ter javnih zavodov vrtec in knjižnica preverili tudi, ali je bila realizacija njihovih finančnih načrtov v skladu s sklenjenimi pogodbami.

- *Krajevne skupnosti*

Za poslovanje KS, ki so pravne osebe, v celoti velja pravni režim, ki opredeljuje pravice in obveznosti neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. Tako morajo te KS pri pripravi zaključnih računov oziroma letnih poročil upoštevati določila ZJF in drugih področnih predpisov. V skladu s 15. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo v skladu z 98. členom ZJF ter 21. členom ZR ter ju predložiti županu do 28. 2. tekočega leta. V skladu z 51. členom ZR neposredni uporabniki letno poročilo predložijo tudi organizaciji, pooblaščenici za obdelovanje in objavljanje podatkov.

Občina je v sodelovanju s predsednikom KS Kamnitnik pripravila predlog zaključnega računa KS Kamnitnik, ki je vsebovan v posebnem delu predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016, iz katerega izhaja, da je občina v letu 2016 KS Kamnitnik zagotovila sredstva v skupnem znesku 31.040 evrov, ki so se nanašala na glavne programe, načrtovane v finančnem načrtu, in predstavljajo 24,5 odstotka sredstev, načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016¹⁰².

Letno poročilo KS Kamnitnik za leto 2016 je bilo 27. 2. 2017 posredovano AJPES.

- *Javni zavodi*

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).

Občina je v letu 2016 vrtcu zagotovila sredstva v skupnem znesku 2.532.287 evrov, knjižnici pa sredstva v skupnem znesku 458.714 evrov. Občina je Letno poročilo za proračunsko leto 2016 od vrtca prejela 28. 2. 2017, od knjižnice pa je 20. 2. 2017 prejela Poslovno in računovodsko poročilo, 31. 3. 2017¹⁰³ pa še računovodske izkaze.

2.3.1.3.3 Obrazložitev izvajanja NRP

Neposredni uporabnik pripravi poročilo o izvedbi letnega načrta oziroma plana razvojnih programov (11. člen navodila o pripravi zaključnega računa proračuna), ki se vključi v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika, in sicer obrazložitev projektov po nosilnih podprogramih¹⁰⁴. 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).

2.3.1.3.3.a Občina je v obrazložitve predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila tudi obrazložitev izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, in sicer po neposrednih proračunskih uporabnikih, proračunskih postavkah in po posameznih programih oziroma projektih.

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, kot napotuje priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

¹⁰² Iz obrazložitve realizacije finančnega načrta KS Kamnitnik za leto 2016 izhaja, da je bila realizacija nižja od načrtovane, ker je bila večina programov oziroma projektov realiziranih v okviru finančnega načrta Oddelka za prometno infrastrukturo, projekt obnove objekta v stari vojašnici za novo tržnico pa ni bil realiziran.

¹⁰³ Ker knjižnica ni pravočasno predložila računovodskih izkazov, jo je občina 31. 3. 2016 pisno pozvala k njihovi predložitvi.

¹⁰⁴ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Poročanje o doseganju zastavljenih ciljev pri projektih, vključenih v NRP

V obrazložitvi izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 je občina za projekte, pri katerih smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za vključitev v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 (tabela 9), opredelila namen, cilj in stanje posameznega projekta ter navedla oceno doseganja zastavljenih ciljev.

V tabeli 12 so povzeti namen in cilji posameznega projekta (ki jih je občina navedla v obrazložitvah NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna oziroma rebalansa proračuna za leto 2016), ocena uspeha občine pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta.

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

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
1.	Sanacija strehe Sokolski dom	odprava napak pri izdelavi steklene strehe zaradi zamakanja strehe; v letu 2015 je bila izvedena prva faza, spomladi 2016 pa drugi del sanacije	izvedba projekta je bila uspešna; ugotovljene nepravilnosti so bile v celoti odpravljene <i>stanje projekta:</i> zaključen
2.	Zamenjava oken na stavbi upravne enote	zamenjava dotrajanih oken; ocenjena vrednost celotne investicije 130.000 evrov, od tega je delež občine glede na delež souporabe 15.000 evrov, delež Republike Slovenije pa 115.000 evrov	izvedba projekta je bila uspešna; izvedena investicija že kaže pozitivne rezultate v smislu boljših delovnih pogojev in prihrankov pri energiji <i>stanje projekta:</i> zaključen
3.	Nakup prostorov za knjižnico – Nama	ureditev lastnih prostorov za knjižničarsko dejavnost na enem mestu	/ ³⁾ <i>stanje projekta:</i> podpisana je predpogodba za odkup objekta
4.	Center za mlade	izvedba investicijskovzdrževalnih del	/ ³⁾ <i>stanje projekta:</i> / ⁴⁾
5.	Loški grad	izvedba restavratorskih del	realizacija ni bila v okviru veljavnega načrta, ker predvidene aktivnosti zaradi usklajevanja z vsemi deležniki niso bile pravočasno zaključene; sredstva so bila porabljena za investicijskovzdrževalna dela; pripraviti je treba konservatorski načrt za celotni grajski kompleks, ki bo podlaga za vse nadaljnje aktivnosti <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
6.	Sanacija stavb na območju bivše nekdanje vojašnice Škofja Loka	izvedba sanacije ostrešij ter drugih osnovnih gradbenih elementov stavb nekdanje vojašnice, ki si jih občina, poleg zemljišč, prizadeva pridobiti brezplačno	ni bilo aktivnosti; projekt naj bi bil realiziran do konca leta 2018 <i>stanje projekta:</i> v pripravi
7.	Nakup solastniških deležev Kašče	vzpostavitev lastništva na celotni stavbi	realizirani del projekta v letu 2016 znaša 30.000 evrov; navedena vrednost je skladna z načrtom; realiziran bo do konca leta 2018 <i>stanje projekta:</i> v izvajanju

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
8.	Investicijsko vzdrževanje občinskih stanovanj	izvedba nujnih vzdrževalnih del stanovanj s seznama stanovanj	izvedena so bila večja obnovitvena in vzdrževalna dela stanovanjskega fonda občine in skupnih delov večstanovanjskih stavb, v katerih ima občina solastniški delež; nerealizirane investicije so bile prenesene v NRP za leto 2017 <i>stanje projekta:</i> delno izveden
9.	Obnove občinskih stanovanj	strokovna in temeljita obnova stanovanj, ki bo omogočila ponovno oddajo stanovanj v najem	realizacija je 54-odstotna; celovito sta prenovljeni dve stanovanji in eno delno; nerealizirane investicije so bile prenesene v NRP za leto 2017 <i>stanje projekta:</i> delno izveden
10.	Pločnik železniška postaja Škofja Loka	izboljšanje dostopnosti in prometne varnosti na območju železniške postaje Škofja Loka	gradnja pločnika in izvedba večine gradbenih del; zaključek gradnje v letu 2017 zaradi težav z zemljišči <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
11.	Investicijsko vzdrževanje	investicijsko vzdrževanje obstoječe kanalizacije in pripadajočih objektov, opreme ter sanacija okvar in obnova kanalizacije hkrati z obnovo cest in ostale infrastrukture	izvedba projekta je bila uspešna; sredstva so bila namenjena za investicijsko vzdrževanje obstoječega kanalizacijskega omrežja; skupna poraba na projektu je znašala 49.297 evrov od načrtovanih 160.000 evrov, s čimer je bila realizacija projekta 31-odstotna (večji del so k nižji realizaciji prispevali javni razpisi, kjer je bila dosežena nižja cena od projektantskih ocen) <i>stanje projekta:</i> / ⁵⁾
12.	Virmaše, Grenc	izdelava projektne dokumentacije za komunalno ureditev naselij Virmaše in Grenc	izvedba projekta je bila uspešna; projektna dokumentacija je bila izdelana skladno z načrtovanim in plačana <i>stanje projekta:</i> zaključen
13.	Kanalizacija Ljubljanska cesta	celovita ureditev odvajanja fekalnih in meteornih voda	cilj ni bil dosežen; zamik načrtovanja in projektiranja projekta v leto 2017 zaradi dolgotrajnega usklajevanja o umestitvi zadrževalnika v prostor <i>stanje projekta:</i> v fazi načrtovanja

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
14.	Loški cevovodi	nemoteno zagotavljanje oskrbe s pitno vodo, zmanjševanje števila okvar, zmanjševanje vodnih izgub; investicijsko vzdrževanje obstoječega vodovodnega omrežja	pri doseganju zastavljenih ciljev je bila občina uspešna; sredstva so bila porabljena za obnovo vodovoda na območjih, kjer so bile pogoste okvare ali se je obnavljala in gradila kanalizacija, ter za popravilo okvar; obnovljen je bil vodovod v skupni dolžini 59 metrov <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
15.	Obnova vodovoda v naselju Podlubnik ⁶⁾	obnova vodovoda v naselju Podlubnik v ocenjeni dolžini 200 metrov zaradi odprave nenehnih okvar na tem odseku	pri doseganju ciljev je bila občina uspešna; zagotovljena je varna in kontinuirana oskrba s pitno vodo; za projekt je pridobila nepovratna sredstva v znesku 40.965 evrov <i>stanje projekta:</i> zaključen

Opombe: ¹⁾ Povzeto po obrazložitvah NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki so del proračuna oziroma rebalansa proračuna za leto 2016.

²⁾ Povzeto po obrazložitvah NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki so del predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016.

³⁾ Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev ni navedena niti je ni mogoče razbrati iz opisa namena in cilja projekta, ki sta le povzeta po obrazložitvah NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki so del proračuna oziroma rebalansa proračuna za leto 2016.

⁴⁾ Iz obrazložitve stanja projekta ni jasno razvidno, v kateri fazi je projekt; občina je navedla le, da gre za tekoče izvajanje potrebnih investicijskovzdrževalnih del.

⁵⁾ Iz obrazložitve stanja projekta ni jasno razvidno, v kateri fazi je projekt; občina je navedla le, katere stroške je plačala (stroške obnove javne kanalizacije in obnove javnega vodovoda, zamenjave dela mešanega cevovoda javne kanalizacije za povečanje priključne moči na črpališču ter stroške strokovnega nadzora).

⁶⁾ Projekt je bil uvrščen v NRP s sklepom župana št. 4101-1/2016 z dne 27. 6. 2016 zaradi sofinanciranja projekta iz državnega proračuna na podlagi 21. člena ZFO-1.

Vir: podatki občine.

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

2.3.1.3.4 Obrazložitev podatkov iz bilance stanja

Po določitih 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.

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

V 2. točki obrazložitve podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 je posebej prikazala podatke o stanju sredstev na računih KS, ostalih podatkov iz bilance stanja, določenih v tretji, četrti, peti, šesti, sedmi in osmi alineji 12. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna, pa v obrazložitvi bilance stanja na dan 31. 12. 2016 ni posebej prikazala tudi za KS, kot napotuje priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

2.3.1.3.5 Obrazložitev podatkov o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR

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

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

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

- obrazložitev podatkov bilance stanja z vidika upravljanja denarnih sredstev sistema EZR mora vsebovati obrazložitev dobroimetja EZR občine, stanja denarnih sredstev EZR občine ter zapadlih in nezapadlih terjatev in obveznosti iz financiranja;

- obrazložitev denarnih tokov upravljanja denarnih sredstev sistema EZR in obrazložitev spremembe stanja denarnih sredstev na zakladniškem podračunu in EZR morata vsebovati še obrazložitev presežka upravljanja.

Občina je pripravila poslovno poročilo EZR občine za leto 2016¹⁰⁵, kot je določeno v 12.a členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.3.2 Postopek priprave zaključnega računa proračuna

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

V skladu s prvim odstavkom 98. člena ZJF vsak neposredni uporabnik proračuna pripravi zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto ter ga predloži županu do 28. 2. tekočega leta. Na podlagi predloženih zaključnih računov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna župan pripravi predlog zaključnega računa proračuna za preteklo leto, ki ga predloži do 31. 3. tekočega leta MF (drugi odstavek 98. člena ZJF) in do 15. 4. tekočega leta v sprejem občinskemu svetu (tretji odstavek 98. člena ZJF). Tudi v 78. členu poslovnika OS je določeno, da župan predlaga zaključni račun proračuna v sprejem občinskemu svetu.

V 6. členu navodila o finančnem poslovanju občine iz leta 2008¹⁰⁶ je določeno, da je za pripravo zaključnega računa proračuna s spremljajočimi dokumenti in poslovnega poročila v skladu z navodili za pripravo zaključnega računa proračuna zadolžen oddelek za finance. Občina v internih aktih nima podrobneje določenega postopka priprave in sprejema zaključnega računa proračuna, je pa v postopku priprave zaključnega računa proračuna, do predložitve predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu, izvedla več aktivnosti na podlagi izhodišč za pripravo zaključnega računa proračuna, ki so predstavljene na sliki 7.

Oddelek za finance je do 28. 2. 2017 pridobil zaključne račune finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna¹⁰⁷ in letna poročila KS za leto 2016 ter pripravil predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

2.3.2.1.1 Priprava letnega poročila

Letno poročilo se sestavi za proračun in neposredne uporabnike proračuna, ki imajo status pravne osebe, ter za posredne uporabnike proračuna¹⁰⁸. V skladu z 21. členom ZR je letno poročilo sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom in poslovnega poročila.

¹⁰⁵ Št. 4103-1/2017 z 28. 2. 2017.

¹⁰⁶ Vsebinsko enako določilo je tudi v 7. členu navodila o finančnem poslovanju občine iz leta 2016.

¹⁰⁷ Zaključne račune finančnih načrtov organov občine je dejansko pripravil oddelek za finance, medtem ko so jih posamezni oddelki občinske uprave pripravili sami. Občina je navedla, da se tudi računovodstvo za KS vodi na občini, zato so bili zaključni računi njihovih finančnih načrtov pripravljeni na občini v sodelovanju s predsedniki KS.

¹⁰⁸ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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.

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.

Neposredni uporabniki proračuna občine, ki so pravne osebe (ožji deli občin), sestavijo letno poročilo, s tem da se del računovodskega poročila, in sicer izkaz prihodkov in odhodkov, vključi v letno poročilo za proračun občine, v pojasnilih k izkazu za proračun pa se navede, da so v letno poročilo za proračun vključeni tudi podatki za ožje dele občin, ki so pravne osebe¹⁰⁹.

V skladu z 51. členom ZR mora biti letno poročilo za proračun in ožje dele občin, ki so pravne osebe, oddano organizaciji, pooblaščen za obdelovanje in objavljanje podatkov (to je AJPEŠ), do konca februarja tekočega leta.

Neposredni uporabniki občinskega proračuna¹¹⁰ ter posredni uporabniki občinskega proračuna¹¹¹ predložijo županu letna poročila do 28. 2. tekočega leta. Po določilih 99. člena ZJF mora župan skupaj z zaključnim računom občinskega proračuna občinskemu svetu predložiti tudi letna poročila skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, v 62. členu ZJF pa je določeno, da občinskemu svetu ni treba predložiti letnih poročil javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, razen če to občina drugače uredi.

Občina je pripravila letno poročilo za leto 2016, ki vsebuje bilanco stanja na dan 31. 12. 2016, izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2016, izkaz RFTN od 1. 1. do 31. 12. 2016,

¹⁰⁹ Tako kot opomba 108.

¹¹⁰ Po določilih 98. člena ZJF, 15. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in 21. člena ZR.

¹¹¹ Po določilih 99. člena ZJF, 18. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in drugega odstavka 51. člena ZR.

izkaz RF od 1. 1. do 31. 12. 2016, izkaz prihodkov in odhodkov režijskih obratov od 1. 1. do 31. 12. 2016¹¹², računovodske informacije in poslovno poročilo, ki vsebuje tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

Vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih je podrobneje predpisana v 10. členu navodila za pripravo zaključnega računa proračuna (povezava s točko 2.3.1.3.2 tega poročila). Občina je v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih za posamezno področje proračunske porabe predstavila zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo področje proračunske porabe, dolgoročne cilje, kot izhajajo iz področnih strategij, letne cilje neposrednega uporabnika ter oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) pa je opisala morebitne nedopustne in nepričakovane posledice pri izvajanju programa dela ter predstavila oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji preteklih let, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, oceno notranjega nadzora javnih financ, oceno učinkov poslovanja na druga področja ter pojasnila, da je iz obrazložitve posebnega dela in NRP predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 razvidno, kje cilji niso bili doseženi.

Računovodsko poročilo občine je pripravil oddelek za finance, poslovno poročilo občine za leto 2016 je potrdil župan.

Občina je v predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila realizirane finančne načrte vseh KS ter v letno poročilo za leto 2016 izkaze prihodkov in odhodkov vseh KS. V računovodskih informacijah je navedla, da so v BPO izkazani tudi prihodki in odhodki KS.

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

2.3.2.1.1.a Občina je pripravila letno poročilo za leto 2016, ki vsebuje bilanco stanja na dan 31. 12. 2016 z obvezno prilogo pregleda stanja in gibanja dolgoročnih finančnih naložb in posojil, ne vsebuje pa obvezne priloge pregleda stanja in gibanja neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev, kar je v neskladju s 7. členom pravilnika o sestavljanju letnih poročil. Občina je sicer v obrazložitvah bilance stanja prikazala pregled stanja in gibanja neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev.

Pojasnilo občine

Občina je pripravila prilogo k bilanci stanja na dan 31. 12. 2016, Pregled stanja in gibanja neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev, vendar pa priloga zaradi tehnične napake pri elektronski oddaji letnega poročila za leto 2016 na AJPES ni bila priložena in oddana.

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

- sodila, če so bila ta uporabljena za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu,
- namene, za katere so bile oblikovane dolgoročne rezervacije, ter oblikovanje in porabo dolgoročnih rezervacij po namenih,

¹¹² Režijski obrat sodi v sestavo občine.

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

Občina je v računovodskih informacijah, vsebovanih v letnem poročilu za leto 2016, razkrila oblikovanje in porabo sredstev dolgoročnih rezervacij za odpravljanje posledic naravnih nesreč, metodo vrednotenja zalog gotovih izdelkov ter zalog nedokončane proizvodnje, podatke o stanju neporavnanih terjatev ter ukrepov za njihovo poravnavo¹¹³ oziroma razlogih neplačila ter podatke o izkazanih zapadlih obveznostih do dobaviteljev in razlogih za neplačila. Pri predstavitvi ostalih računovodskih informacij pa občina ni razkrila:

- sodil, uporabljenih za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu (med drugim je navedla le, da razmejuje dejavnost občine na dejavnosti v sistemu DDV in ostale dejavnosti, da pri prihodkih in odhodkih poteka razmejitev po proračunskih postavkah in stroškovnih mestih, v drugih delih bilance pa je promet razmejen po stroškovnih mestih), in
- virov sredstev, uporabljenih za vlaganje v opredmetena osnovna sredstva, neopredmetena sredstva ter dolgoročne finančne naložbe (kapitalske naložbe in posojila),

kar je v neskladju s prvo in sedmo alinejo drugega odstavka 26. člena pravilnika o sestavljanju letnih poročil.

Pojasnilo občine

Občina ima oblikovana navodila in sodila za razmejevanje javne službe in tržne dejavnosti, ki jih je pripravil oddelek za finance 11. 4. 2014. Ločitev dejavnosti poteka po stroškovnih mestih in proračunskih postavkah ter analitičnih podpostavkah, pri razmejevanju javne službe in tržne dejavnosti pa je treba upoštevati vnaprej določena sodila. Občina bo sodila pripravila tako, da bodo del pravilnika o računovodstvu. Virov sredstev ni navajala, ker je imela le proračunske vire.

Občina ima oblikovana sodila za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu, vendar pa bi morala ta sodila razkriti tudi v računovodskih informacijah, kjer je razkrila večino zahtevanih vsebin. Prav tako bi morala v računovodskih informacijah razkriti vire sredstev, uporabljenih za vlaganje v opredmetena osnovna sredstva, neopredmetena sredstva ter dolgoročne finančne naložbe (kapitalske naložbe in posojila), oziroma vsaj navesti, da je imela le proračunske vire sredstev. V pravilniku o sestavljanju letnih poročil je med drugim namreč določeno, da

¹¹³ Podani so v sklepih inventurne komisije, ki jih je potrdil župan.

so obvezne priloge k bilanci stanja tudi druga pojasnila, kjer je v računovodskih informacijah treba med drugim razkriti tudi sodila, če so bila ta uporabljena za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu, in vire sredstev, uporabljenih za vlaganje v opredmetena osnovna sredstva, neopredmetena sredstva ter dolgoročne finančne naložbe (kapitalske naložbe in posojila).

2.3.2.2 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).

Župan je 31. 3. 2017 predložil MF predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016, 12. 4. 2017 pa ga je predložil v sprejem občinskemu svetu in 11. 4. 2017 v obravnavo nadzornemu odboru.

2.3.2.2.a V 15. členu ZSPDSLS je bilo določeno, da mora organ, pristojen za izvrševanje proračuna, skupaj z zaključnim računom proračuna predložiti občinskemu svetu poročilo o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in poročilo o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem.

Župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni predložil občinskemu svetu poročila o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem, kar je bilo v neskladju s 15. členom ZSPDSLS.

Pojasnilo občine

Občina je poročilo o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem za leto 2016 pripravila 31. 3. 2017. Občina ima uveljavljeno prakso, da se poročilo o realizaciji načrta ravnanja s premoženjem občine za posamezno leto predloži občinskemu svetu v gradivu za isto sejo, na kateri bo občinski svet obravnaval zaključni račun proračuna, kot gradivo za samostojno točko dnevnega reda. Župan je 30. 5. 2018 za obravnavo na junjski seji, ki je bila 14. 6. 2018, predložil občinskemu svetu skupaj z zaključnim računom proračuna za leto 2016 tudi poročilo o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem za leto 2016 (in tudi za leto 2017) in poročilo o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem v letu 2016 oziroma informacijo, da občina v letu 2016 ni pridobivala oziroma razpolagala s premičnim premoženjem, katerega posamezna vrednost presega 10.000 evrov.

Predpisi jasno določajo, kdaj in katere dokumente mora župan predložiti občinskemu svetu skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna. V skladu z ZJF župan predloži predlog zaključnega računa proračuna v sprejem občinskemu svetu do 15. 4. tekočega leta, skupaj z zaključnim računom proračuna pa bi v skladu z ZSPDSLS moral predložiti tudi poročilo o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in poročilo o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem.

2.3.3 Postopek sprejema zaključnega računa proračuna

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 77. člena poslovnika OS.

Župan po določilih četrtega odstavka 98. člena ZJF o sprejetem zaključnem računu proračuna v 30 dneh po sprejemu obvesti MF, kar določa tudi tretji odstavek 96. člena statuta. S Pravilnikom o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov je podrobneje določen postopek obveščanja MF 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.

Občinski svet do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni sprejel zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Pojasnilo občine

Pri sprejemanju zaključnega računa proračuna je praksa občinskega sveta, da obravnava in sprejme zaključni račun proračuna šele po tem, ko nadzorni odbor izvede pregled zaključnega računa proračuna.

Nadzorni odbor je v letni program dela za leto 2017 vključil pregled zaključnega računa proračuna za leto 2016, 30. 5. 2017 pa je sprejel sklep, da zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne bo pregledal, dokler ne bo Računsko sodišče Republike Slovenije izdalo revizijskega poročila.

Pojasnilo občine

Ne glede na sklep nadzornega odbora je župan zaključni račun proračuna za leto 2016 uvrstil na sejo občinskega sveta v juniju 2018 in v skladu z dosedanja praksa občine kot del gradiva predložil občinskemu svetu tudi poročilo o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem občine za leto 2016. Na seji z dne 14. 6. 2018 je župan predložil občinskemu svetu tudi dokument, iz katerega je razvidno, da v letu 2016 ni prišlo do ravnanja s premičnim oziroma s finančnim premoženjem občine.

Ukrepi občine

Občina je v letu 2018 pripravila opis poslovnega procesa priprave letnega poročila in zaključnega računa proračuna občine, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa, odgovornost in roke za njihovo izvedbo.

3. MNENJE

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

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Škofja Loka 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:

- pomanjkljivo je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; 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; župan je predlog proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; predlog zaključnega računa 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; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.2.1.a, 2.2.3.1.1.a, 2.2.3.2.c, 2.2.6.2.a in 2.3.1.a;
- proračuna in predloga 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 2.2.2.a in 2.3.1.b;
- župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni predložil občinskemu svetu poročila o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in poročila o realizaciji načrta ravnanja s premoženjem, kar je bilo v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.3.2.2.a;
- obrazložitve finančnih načrtov v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.2.2.a;
- pet projektov je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi glede na vrednost projekta pridobila dokument identifikacije investicijskega projekta z ustrezno vsebino, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.2.3.1.1.b;
- poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 je prikazala kot en realiziran finančni načrt, čeprav ima več neposrednih proračunskih uporabnikov, in ga vključila v obrazložitev splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016; v poročilu o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 ni posebej poudarila obrazložitev posameznih vrst namenskih sredstev; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; navedena ravnanja so 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 – točke 2.3.1.3.2.a, 2.3.1.3.2.b in 2.3.1.3.2.d;

- bilanca stanja na dan 31. 12. 2016 ne vsebuje vseh obveznih prilog; pojasnila k bilanci stanja na dan 31. 12. 2016 niso popolna; navedeni ravnanji sta v neskladju s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točki 2.3.2.1.1.a in 2.3.2.1.1.b.

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

4. PRIPOROČILA

Občini Škofja Loka priporočamo, naj:

- prične z aktivnostmi priprave proračuna, tako da bo mogoča uveljavitev proračuna s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun;
- v proračunske dokumente vključi povezavo med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne projekte, in 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 posamezni 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, tudi na poenostavljen, jasen in občanom razumljiv način (podobno kot je na primer Ministrstvo za finance za državni proračun za leti 2017 in 2018 pripravilo kratko grafično predstavitev proračuna, namenjeno javnosti za lažje razumevanje proračuna in njegovih ključnih zneskov);
- na svoji spletni strani vsaj četrtletno predstavi informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da se občani lahko sproti seznanijo s porabljenimi sredstvi glede na načrtovana v sprejetem proračunu.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

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

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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