



Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Mestne občine Slovenj Gradec 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 Mestne občine
Slovenj Gradec v delu, ki se nanaša na pripravo
proračuna in zaključnega računa proračuna
za leto 2016

Številka: 324-6/2017/30

Ljubljana, 14. decembra 2018

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *prailnost poslovanja Mestne občine Slovenj Gradec v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o prailnosti poslovanja Mestne občine Slovenj Gradec v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Računsko sodišče je o prailnosti poslovanja Mestne občine Slovenj Gradec 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:

- dela predvidenih proračunskih prejemkov ni zadržala in izkazala kot splošne proračunske rezervacije; pomanjkljivo je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; v letu 2016 je na proračunski postavki izplačala za 13.331 evrov več sredstev, kot jih je načrtovala v veljavnem proračunu; ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti; 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 osnutek proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom posredovano prepozno; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; pred pričetkom priprave proračuna ni ustrezno določila proračunskih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov; župan je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 prepozno predložil Ministrstvu za finance; župan je prerazporedil sredstva v skupnem znesku 94.915 evrov med področji proračunske porabe;
- 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 obveznih sestavin;
- za en projekt je dokument identifikacije investicijskega projekta izdelala oziroma pridobila šele po tem, ko je bil projekt že vključen v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019; 11 projektov je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala dokument identifikacije investicijskega projekta;
- splošni in posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vsebujeta primerjave med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2016; obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vsebuje vseh obveznih sestavin; obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vsebuje poročil o realizaciji finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh obveznih sestavin; obrazložitve podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 ne vsebujejo vseh obveznih sestavin; poslovno poročilo za leto 2016 ne vsebuje poročila o doseženih ciljih in rezultatih;
- pojasnila k bilanci stanja na dan 31. 12. 2016 ne vsebujejo računovodskih informacij;

- župan je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 v sprejem občinskemu svetu predložil prepozno.

Mestna občina Slovenj Gradec je med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo razkrite 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 PRIPRAVA PRORAČUNA	22
2.1.1 Odlok o proračunu	24
2.1.2 Sestava proračuna	31
2.1.2.1 Splošni del proračuna	32
2.1.2.2 Posebni del proračuna	32
2.1.2.3 Načrt razvojnih programov	38
2.1.3 Postopek priprave proračuna	39
2.1.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu	39
2.1.3.2 Predložitev osnutka proračuna občinskemu svetu in dokumenti za obravnavo na občinskem svetu	45
2.1.4 Postopek sprejema proračuna	47
2.1.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu	47
2.1.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu	49
2.1.4.3 Objava proračuna	49
2.1.5 Postopek priprave rebalansa proračuna	51
2.1.6 Poročanje o izvrševanju proračuna	53

2.1.6.1	Mesečno poročanje.....	53
2.1.6.2	Polletno poročanje.....	53
2.1.6.3	Poročanje o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let.....	54
2.2	PRIPRAVA ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA	55
2.2.1	Sestava zaključnega računa proračuna.....	58
2.2.1.1	Splošni del zaključnega računa proračuna.....	58
2.2.1.2	Posebni del zaključnega računa proračuna	58
2.2.1.3	Obrazložitve zaključnega računa proračuna.....	59
2.2.2	Postopek priprave zaključnega računa proračuna	67
2.2.2.1	Postopek priprave zaključnega računa proračuna do predložitve predloga zaključnega računa proračuna občinskemu svetu.....	67
2.2.2.2	Predložitev predloga zaključnega računa proračuna Ministrstvu za finance, občinskemu svetu in nadzornemu odboru.....	69
3.	MNENJE	72
4.	PRIPOROČILA	74

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Mestne občine Slovenj Gradec (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.

Revizijo z enakim predmetom smo sočasno izvedli še v petih občinah⁵. Za vse navedene revizije bodo izdana ločena revizijska poročila.

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-6/2017/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Občina Duplek, Občina Komen, Občina Škofja Loka, Občina Velike Lašče in Občina Vrhnika.

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	16.621
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	25 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Občinska uprava na dan 31. 12. 2016	
• sistemizirana delovna mesta	43
• zasedena delovna mesta	38

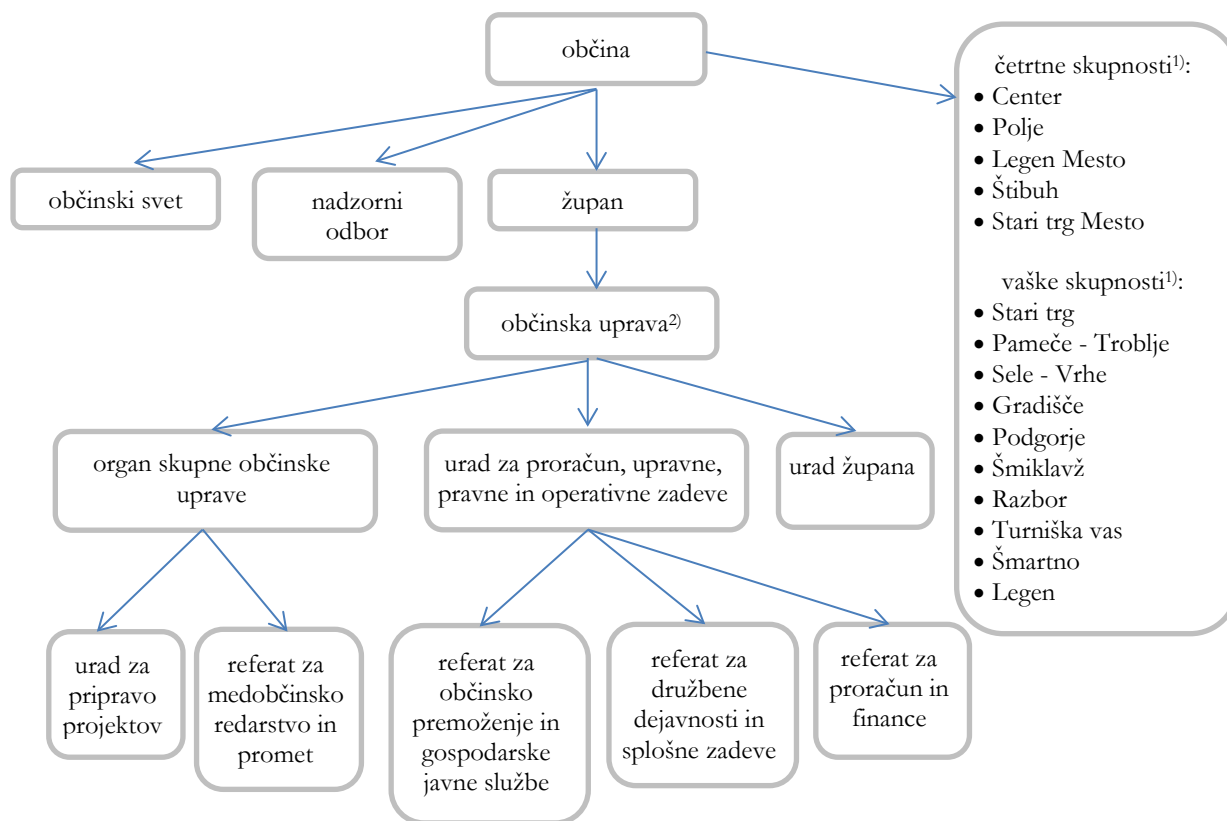
Na sliki 1 je predstavljena organizacijska struktura občine v letu 2016.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 6. 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.

Slika 1: Organizacijska struktura občine v letu 2016



Opombi: ¹) Četrtnske in vaške skupnosti niso pravne osebe.

²) Občinsko upravo vodi direktorica občinske uprave.

Vir: podatki občine.

S slike 1 je razvidno, da občino sestavljajo trije organi občine, občinska uprava, ki ima tri glavne notranje organizacijske enote: Urad župana, Urad za proračun, upravne, pravne in operativne zadeve, ki ima tri referate, ter organ skupne občinske uprave⁸, v okviru katerega sta organizirana referat in urad. Občina ima pet četrtnih in deset vaških skupnosti, ki niso pravne osebe.

Občina ima kot proračunske uporabnike opredeljene tudi področja delovanja občine, in sicer skupaj 23⁹.

⁸ Organ skupne občinske uprave je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave "Urad za pripravo projektov in občinske redarske službe" (Uradni list RS, št. 13/08); sedež organa skupne občinske uprave je v Mestni občini Slovenj Gradec.

⁹ Delovanje urada župana in mestnega sveta, druge javne potrebe, Slovenj Gradec – Generalni sekretar asociacije mest glasnikov miru, turizem, šolstvo, otroško varstvo, kultura, socialno varstvo, zdravstveno varstvo, šport, programi za mlade, komunalno cestno gospodarstvo – vzdrževanje, delovanje referata za gospodarjenje z občinskim premoženjem, prometno urejanje javnih površin in vzdrževanje drugih objektov, stanovanjsko-poslovni fond, pospeševanje in razvoj kmetijstva in gozdarstva, LAS MDD pogodbeno partnerstvo, pospeševanje in razvoj malega gospodarstva, zaščita in reševanje, požarna varnost, investicije na področju družbenih dejavnosti, investicije na področju komunalno-cestnega gospodarstva in regionalni projekti, enotni zakladniški račun.

V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Slovenj Gradec¹⁰ opravlja naloge, ki se nanašajo na pripravo in izvajanje proračuna, Urad za proračun, pravne, upravne in operativne zadeve, v okviru katerega je organiziran Referat za proračun in finance (v nadaljevanju: referat za proračun).

Občina je ustanoviteljica sedmih javnih zavodov¹¹:

- Osnovne šole Podgorje pri Slovenj Gradcu,
- Osnovne šole Šmartno pri Slovenj Gradcu,
- Prve osnovne šole Slovenj Gradec (v nadaljevanju: osnovna šola),
- Druge osnovne šole Slovenj Gradec,
- MOCIS, centra za izobraževanje odraslih,
- Kulturnega doma Slovenj Gradec
- Javnega zavoda za turizem, šport, mladinske in socialne programe SPUTOR Slovenj Gradec

ter soustanoviteljica desetih javnih zavodov¹²:

- Zdravstveno-reševalnega centra Koroške,
- Koroške galerije likovnih umetnosti,
- Koroškega pokrajinskega muzeja,
- Koroških lekarn,
- Zdravstvenega doma Slovenj Gradec,
- Vzgojno-varstvenega zavoda Slovenj Gradec,
- Zavoda Energetska agencija za Savinjsko, Šaleško in Koroško, Velenje,
- Knjižnice Ksaverja Meška Slovenj Gradec (v nadaljevanju: knjižnica),
- Glasbene šole Slovenj Gradec in
- Tretje osnovne šole Slovenj Gradec.

Občina ni ustanoviteljica ali soustanoviteljica javnih agencij ali javnih skladov. Občina je soustanoviteljica Javnega podjetja Komunala Slovenj Gradec, d. o. o. in dveh zavodov (Visoka šola za zdravstvene vede Slovenj Gradec in Fakulteta za tehnologijo polimerov) ter ima poslovne deleže v naslednjih družbah¹³:

- MPIK, mrežni podjetniški inkubator Slovenj Gradec, d. o. o.,
- DSO, družba za izgradnjo doma starejših občanov Slovenj Gradec, d. o. o.,
- RACE KOGO, razvojni center koroškega gospodarstva, d. o. o.,
- Podjetniški center Slovenj Gradec, svetovanje in razvoj, d. o. o.,
- KOCEROD, družba za ravnanje z odpadki, d. o. o.,
- Koroška regionalna televizija, d. o. o. in
- RRA Koroška, d. o. o.

¹⁰ Uradni list RS, št. 28/15.

¹¹ So posredni uporabniki proračuna; sredstva za financiranje pridobivajo iz proračuna posredno prek neposrednih uporabnikov proračuna (občinske uprave).

¹² Tako kot opomba 11.

¹³ Podatki občine in 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=MESTNA+OB%C4%8CINA+SLOVENJ+GRADEC&po_maticna=&po_davcna=], 18. 9. 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 v Uradnem listu Republike Slovenije, št.
Odlok o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2016 ¹⁾	16. 12. 2015	101/15
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2016 ²⁾	16. 3. 2016	22/16
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2016 ³⁾	22. 6. 2016	47/16
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2016 ⁴⁾	1. 12. 2016	81/16
Zaključni račun proračuna Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2016 ⁵⁾	25. 4. 2017	24/17

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

²⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 1.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 2.

⁴⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna 3.

⁵⁾ V nadaljevanju: zaključni račun proračuna za leto 2016.

1.2.3 Podatki iz proračunskih dokumentov

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

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

Postavka	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(4)*100
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	10.725.286	72,0	10.520.809	68,2	102
Nedavčni prihodki	2.270.287	15,2	2.532.872	16,4	90
Kapitalski prihodki	517.581	3,5	980.184	6,4	53
Prejete donacije	3.750	0,0	1.577	0,0	238
Transforni prihodki	1.341.382	9,0	1.222.294	7,9	110
Prejeta sredstva iz Evropske unije	42.290	0,3	162.595	1,1	26
Vsi prihodki BPO	14.900.576	100	15.420.331	100	97
Tekoči odhodki	4.858.926	32,1	4.902.129	30,1	99
Tekoči transferi	5.980.918	39,5	5.831.531	35,8	103
Investicijski odhodki	4.110.443	27,2	5.390.709	33,1	76
Investicijski transferi	178.620	1,2	155.117	1,0	115
Vsi odhodki BPO	15.128.907	100	16.279.486	100	93
Proračunski presežek, primanjkljaj	(228.331)	/	(859.155)	/	/
B. Račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN)					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	146.707	/	277.200	/	53
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	80.000	/	270.000	/	30
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	66.707	/	7.200	/	/
C. Račun financiranja (v nadaljevanju: RF)					
Zadolževanje	890.583	/	1.400.000	/	64
Odplačila dolga	573.328	/	726.269	/	79
Saldo RF	317.255	/	673.731	/	47
Sprememba stanja na računih	155.631	/	(178.224)	/	/

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2016 in Zaključni račun proračuna Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2015¹⁴.

¹⁴ Uradni list Republike Slovenije, št. 33/16.

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 3 in veljavnim proračunom za leto 2016

Postavka	Sprejeti proračun ¹⁾ v evrih	Rebalans proračuna 3 v evrih	Veljavni proračun ²⁾ v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks (6)=(5)/(4)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A BPO					
Vsi prihodki	15.441.432	15.575.476	15.575.476	14.900.576	96
Vsi odhodki	16.335.011	17.400.229	17.400.229	15.128.907	87
Proračunski presežek, primanjkljaj	(893.579)	(1.824.753)	(1.824.753)	(228.331)	/
B RFTN					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	300.000	146.707	146.707	146.707	100
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	300.000	146.707	146.707	80.000	55
Saldo RFTN	0	0	0	66.707	/
C RF					
Zadolževanje	890.583	890.583	890.583	890.583	100
Odplačila dolga	580.040	592.457	592.457	573.328	97
Saldo RF	310.543	298.126	298.126	317.255	106
Vsi prejemki (BPO+RFTN+RF)	16.632.015	16.612.766	16.612.766	15.937.866	96
Vsi izdatki (BPO+RFTN+RF)	17.215.051	18.139.393	18.139.393	15.782.235	87
Sprememba stanja na računih	(583.036)	(1.526.627)	(1.526.627)	155.631	/

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

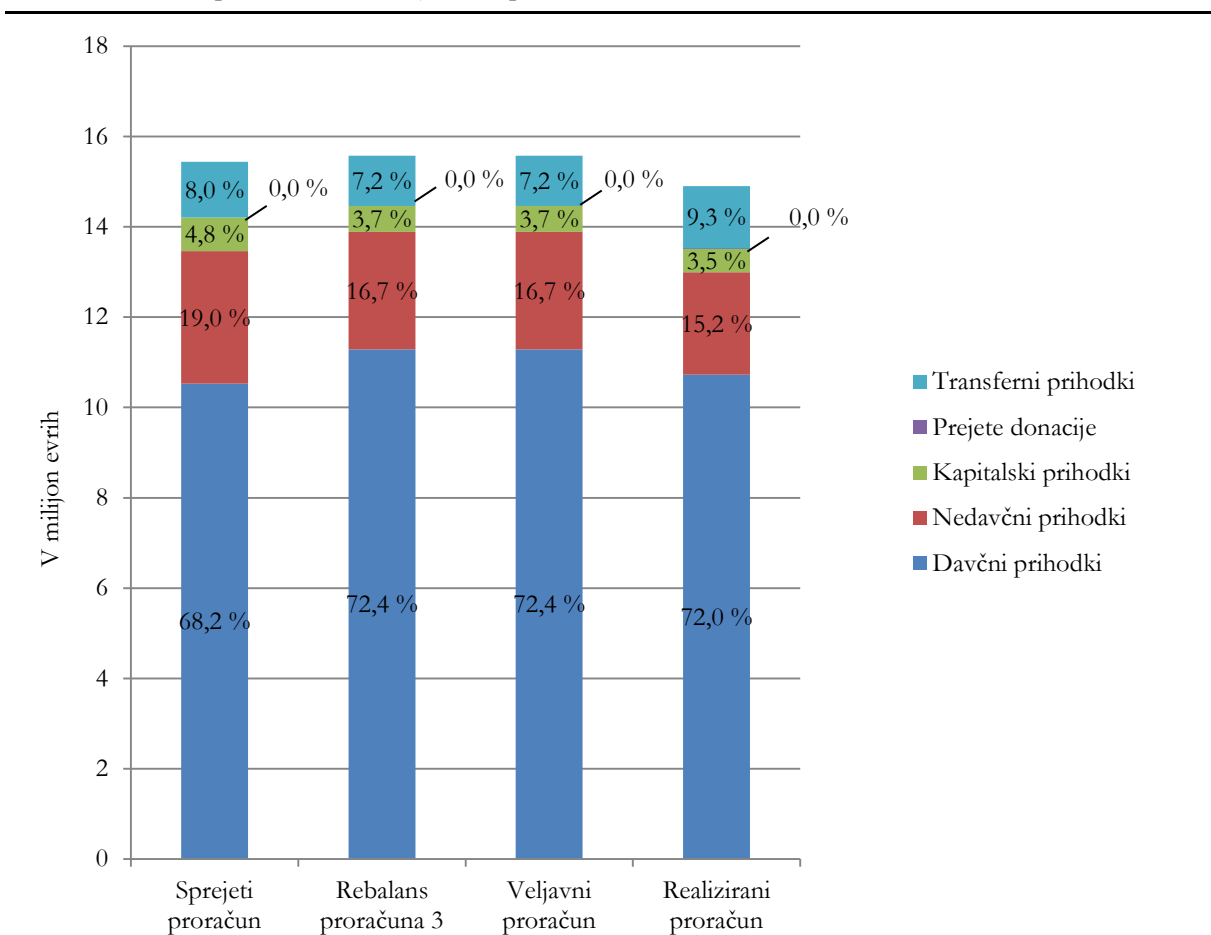
²⁾ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF; Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13) in vsakoletni odlok o proračunu. V primeru občine je veljavni proračun rebalans proračuna 3 s prerazporeditvami.

Vir: zaključni računi proračuna za leto 2016.

¹⁵ V sprejetem proračunu, rebalansu proračuna 3 in v veljavnem proračunu.

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

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

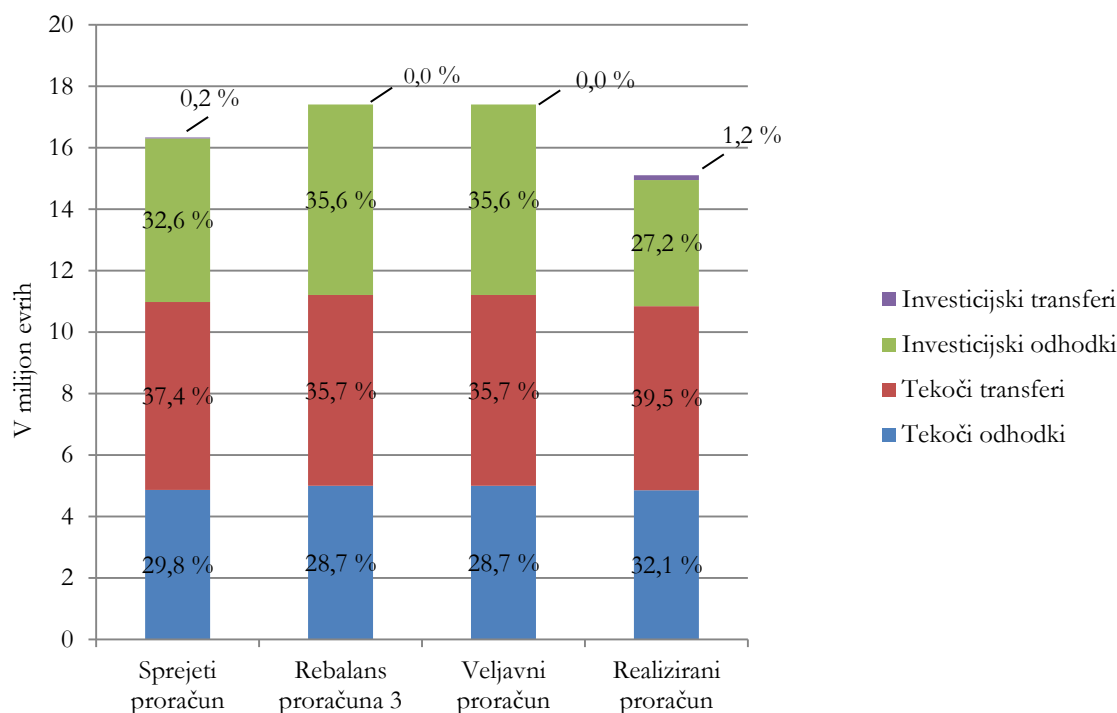


Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 2 je razvidno, da so v BPO sprejetega proračuna občine za leto 2016 prihodki načrtovani v znesku 15.441.432 evrov, v rebalansu proračuna 3 za leto 2016 v znesku 15.575.476 evrov in v enakem znesku tudi v veljavnem proračunu za leto 2016. V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016 so prihodki izkazani v znesku 14.900.576 evrov in so za 540.856 evrov oziroma 3,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu in za 674.900 evrov oziroma 4,3 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki je pri nedavčnih in kapitalskih prihodkih. Nedavčni prihodki so za 663.255 evrov oziroma 22,6 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 329.576 evrov oziroma 12,7 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, kapitalski prihodki pa so za 230.228 evrov oziroma 30,8 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 58.812 evrov oziroma 10,2 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016.

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



Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 3 izhaja, da so v BPO sprejetega proračuna občine za leto 2016 odhodki načrtovani v znesku 16.335.011 evrov, v rebalansu proračuna 3 v znesku 17.400.229 evrov in v enakem znesku tudi v veljavnem proračunu za leto 2016. V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016 so izkazani v znesku 15.128.907 evrov in so za 1.206.104 evre oziroma 7,4 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 2.271.322 evrov oziroma 13,1 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 1.212.326 evrov oziroma 22,8 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 2.078.458 evrov oziroma 33,6 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, investicijski transferi pa so za 148.620 evrov oziroma 395,4 odstotka večji od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 178.620 evrov oziroma 100 odstotkov večji 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 Andrej Čas, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna

Ustava Republike Slovenije¹⁶ 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 leti¹⁷.

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 skupnosti¹⁸ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007),
- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹⁹ (v nadaljevanju: odredba o funkcionalni klasifikaciji),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o programski klasifikaciji),
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov²¹ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi finančnih načrtov),

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Uradni list RS, št. 43/00.

²⁰ Uradni list RS, št. 57/05 (88/05-popr.), 138/06, 108/08.

²¹ Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²² (v nadaljevanju: PEKN),
- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ²³ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji),
- Zakon o spremljanju državnih pomoči²⁴,
- Zakon o javnih uslužbencih²⁵ (v nadaljevanju: ZJU),
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁶ (v nadaljevanju: ZSPDSLS) in
- Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁷.

Postopek priprave občinskega proračuna ureja ZJF v 3. poglavju, v uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 pa je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) pripravi proračunski priročnik za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, ki vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna ter navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). MF je Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2016 in 2017²⁸ (v nadaljevanju: proračunski priročnik) pripravilo oktobra 2015²⁹.

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 financiranja³⁰, ki podrobneje opredeljuje obdobje, obseg porabe sredstev, namene, objavo in izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja³¹.

²² Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

²³ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

²⁴ Uradni list RS, št. 37/04.

²⁵ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁶ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15. Veljal do 9. 3. 2018, ko ga je nadomestil novi Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, objavljen v Uradnem listu RS, št. 11/18.

²⁷ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16.

²⁸ [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_zapravo_prora%C4%8Dunov/2016_in_2017/pror-prir-obcine-16-17.pdf], 30. 5. 2017.

²⁹ 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.

³⁰ [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/prirocnik_zapravo_zacasnega_financiranja/], 24. 4. 2017.

³¹ 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 proračuna³² (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna),
- PEKN,
- Zakon o računovodstvu³³ (v nadaljevanje: ZR),
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil),
- Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov³⁵,
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava³⁶,
- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev³⁷,
- Pravilnik o načinu ter rokih izdelave obračuna, poročanja in razporejanja presežka upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa³⁸, in
- Pravilnik o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa³⁹.

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 proračuna⁴⁰ (v nadaljevanju: priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna), ki podrobneje opredeljuje pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna, strukturo, vsebino,

³² Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

³³ Uradni list RS, št. 23/99.

³⁴ 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.

³⁵ Uradni list RS, št. 61/09.

³⁶ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

³⁷ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15.

³⁸ Uradni list RS, št. 41/07, 81/09, 95/11, 109/13.

³⁹ Uradni list RS, št. 120/07, 104/09.

⁴⁰ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Duna_v_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.

postopek priprave in sprejema zaključnega računa proračuna, predstavljena pa je tudi priprava letnih poročil za proračun in neposredne uporabnike proračuna⁴¹.

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

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

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

Akt	Objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije, št.
Statut Mestne občine Slovenj Gradec ¹⁾	87/15-UPB2
Poslovnik Občinskega sveta Mestne občine Slovenj Gradec ²⁾	87/15-UPB2
Pravilnik o računovodstvu Mestne občine Slovenj Gradec ³⁾	/
Navodilo za pripravo proračuna Mestne občine Slovenj Gradec ⁴⁾	/

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: statut.

²⁾ V nadaljevanju: poslovnik OS.

³⁾ V nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu; št. 007-1/2006 z dne 25. 1. 2006.

⁴⁾ V nadaljevanju: navodilo za pripravo proračuna; št. 410-0083/2015 z dne 9. 9. 2015.

V 7. členu statuta je med nalogami občine določeno, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge) tako, da med drugim sprejema proračun in zaključni račun proračuna. Občinski svet sprejema proračun in zaključni račun proračuna (16. člen statuta), ki ju v sprejem predlaga župan, ki med drugim tudi izvršuje proračun in pooblašča druge osebe za izvajanje posameznih nalog izvrševanja proračuna (30. člen statuta). Postopek sprejemanja proračuna občinski svet podrobneje določi v poslovniku (96. člen statuta).

Občina je v 5. točki (Postopek za sprejem proračuna) VI. poglavja (Akti sveta) poslovnika OS podrobneje opredelila postopek sprejemanja proračuna.

Župan je januarja 2006 sprejel pravilnik o računovodstvu, ki ureja tudi organiziranost in vodenje računovodstva, način vodenja poslovnih knjig občine, postopek priprave, sestave in predložitve letnega poročila. V 7. členu pravilnika o računovodstvu je določeno tudi, da je računovodstvo proračuna neposredno odgovorno vodji Oddelka za proračun in finance⁴², ta pa je neposredno odgovoren županu. Vodje občinskih oddelkov so odgovorni za namensko uporabo proračunskih sredstev za posamezno

⁴¹ Morebitno neupoštevanje napotil priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna ne vpliva na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁴² V času sprejema pravilnika o računovodstvu je veljal Odlok o notranji organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Slovenj Gradec (Uradni list RS, št. 52/03, 130/06, 41/07, 38/09), na podlagi katerega so občinsko upravo sestavljali urad župana in štirje oddelki, med drugim tudi Oddelek za proračun in finance.

področje, ki ga pokrivajo (104. člen). Na podlagi 89. člena pravilnika o računovodstvu mora Oddelek za proračun in finance pripraviti letno poročilo. Računovodstvo Oddelka za proračun in finance letno poročilo predloži do zadnjega dne v februarju županu in organizaciji, pooblaščen za obdelovanje in objavljane podatkov. V 94. členu pravilnika o računovodstvu je med drugim določeno, da vse podatke, potrebne za pripravo poslovnega poročila, zagotovi Oddelek za proračun in finance, medtem ko poročilo o doseženih ciljih in rezultatih zagotovi pristojni oddelek občine najkasneje do 10. 2. tekočega leta za preteklo leto, kar omogoča vključitev podatkov v letno poročilo.

Občinska uprava je septembra 2015 pripravila navodila za pripravo proračuna, ki vsebujejo podatke za pripravo finančnih načrtov (okvirna višina povprečnine in primerne porabe), obvestilo glede novosti pri pripravi proračuna za leto 2016, terminski načrt priprave proračuna, navodilo glede priprave finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov, navodilo glede priprave finančnih načrtov ter druga navodila neposrednim proračunskim uporabnikom.

1.4 Obrazložitev revizije

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

- priprava proračuna in
- priprava zaključnega računa proračuna

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

2. UGOTOVITVE

2.1 Priprava proračuna

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

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

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

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

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



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

- postopka priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu,
- postopka sprejema osnutka proračuna in priprave predloga proračuna do predložitve 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.

2.1.1 Odlok o proračunu

V skladu s 5. členom ZJF sprejme občina proračun z odlokom. ZJF in Zakon o financiranju občin⁴³ (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.

⁴³ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

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

Določba ZJF/ZFO-1	Vključeno v odlok o proračunu za leto 2016 (da/ne/delno)/člen
višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna (10. člen ZJF)	da, 2. člen
izvrševanje proračuna:	
• prerazporejanje pravic porabe v posebnem delu proračuna (38. člen ZJF)	da, 4. člen
• določitev namenskih prejemkov proračuna (43. člen ZJF)	ne ¹⁾
• višina proračunske rezerve in znesek proračunske rezerve, o katerem odloča župan (49. člen ZJF)	da, 8. člen
• prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let (51. člen ZJF)	da, 6. člen
• spreminjanje NRP (tretji odstavek 12. člena ZJF)	da, 7. člen
• splošna proračunska rezervacija (42. člen ZJF)	ne ²⁾
višina dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF)	da, 10. člen
višina zadolževanja občine za:	
• izvrševanje proračuna (10.a člen ZFO-1)	da, 12. člen
• upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10.c člen ZFO-1)	ne ³⁾
višina zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (10.g člen ZFO-1)	da, 12. člen
višina izdanih poroštov občine in javnega sektorja na ravni občine (10.e in 10.g člen ZFO-1)	da, 12. člen

Opombe: ¹⁾ Ni določila namenskih prejemkov proračuna, je pa kot namenske upoštevala tiste prejemke, ki jih določa ZJF in ki so kot namenski opredeljeni v področni zakonodaji.

²⁾ Dela predvidenih proračunskih prejemkov ni zadržala in izkazala kot splošne proračunske rezervacije (povezava s točko 2.1.1.b tega poročila).

³⁾ Ni določila obsega zadolževanja za upravljanje z dolgom.

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

Odlok o proračunu za leto 2016 vsebuje tudi določila glede objave posebnega dela proračuna in NRP (2. člen), dolžnosti prejemnikov proračunskih sredstev (9. člen) in zakonite ter namenske porabe proračunskih sredstev (11. člen).

Upravljanje z dolgom

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

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

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

Pojasnilo občine

Občina v odlok o proračunu za leto 2016 ni vključila določbe o upravljanju z dolgom, saj ni nameravala upravljati z dolgom. Med letom se je občina na podlagi analize svojih dolgoročnih obveznosti in situacije na bančnih trgih odločila za refinanciranje dolgoročnih finančnih obveznosti, zato je pri pripravi rebalansa proračuna 2 tudi načrtovala zadolžitev za upravljanje z dolgom.

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 turizma⁴⁴, 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 srečo⁴⁵). 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 v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila namenskih prejemkov.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 14/11-UPB3, 108/12 (11/14-popr.).

Občina je navedla, da je kljub temu, da namenskih prejemkov ni opredelila v odloku o proračunu za leto 2016, kot namenske upoštevala vse tiste prejemke, ki jih določa 43. člen ZJF, prav tako pa tudi tiste, ki so kot namenski opredeljeni v področni zakonodaji (na primer požarna taksa, prejeta sredstva za odpravljanje posledic naravnih nesreč, prihodki od komunalnega prispevka, turistična taksa). Občina je v Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2017⁴⁶ vključila namenske prejemke⁴⁷ občine.

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.

2.1.1.b Občina v proračunu za leto 2016 dela predvidenih proračunskih prejemkov ni zadržala in izkazala kot splošna proračunska rezervacija, kar je v neskladju z 42. členom ZJF.

Ukrepi občine

Občina je v proračunu za leto 2018 oblikovala splošno proračunsko rezervacijo v znesku 104.000 evrov.

Prerazporejanje proračunskih sredstev

Po določilih 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 4. členu odloka o proračunu za leto 2016 je določeno, da župan na predlog predlagateljev finančnih načrtov neposrednega uporabnika odloča o prerazporeditvah pravic porabe med proračunskimi postavkami v okviru posameznega področja proračunske porabe v posebnem delu proračuna, pri čemer povečanje posamezne proračunske postavke ne sme presegati:

- pri proračunskih postavkah do 50.000 evrov 20 odstotkov obsega posamezne proračunske postavke v sprejetem proračunu in

⁴⁶ Uradni list RS, št. 38/17.

⁴⁷ Prihodki požarne takse, transferni prihodki iz državnega proračuna za investicije in tekočo porabo, prejeta sredstva Evropske unije in drugih tujih institucij za investicije in tekočo porabo, prejeta sredstva za odpravljanje posledic naravnih nesreč, kupnine in najemnine za stanovanja, ki se uporabljajo za nakup, izgradnjo in vzdrževanje stanovanj, prihodki od najemnin za upravljanje javne komunalne infrastrukture, pristojbina za vzdrževanje gozdnih cest, prihodki občanov, ki se namenijo za namene, za katere se pobirajo, prihodki od komunalnega prispevka, prihodki od turistične takse, vnovčene garancije in drugi instrumenti zavarovanja ter drugi prihodki, ki jih občina prejme namensko za financiranje določenih nalog.

- pri proračunskih postavkah nad 50.000 evrov 10 odstotkov posamezne proračunske postavke v sprejetem proračunu.

Neposredni uporabnik lahko v soglasju z županom prerazporeja proračunska sredstva med konti v okviru posamezne proračunske postavke.

Župan je v letu 2016 proračunska sredstva prerazporedil z 98 pisnimi odredbami, skupen znesek vseh prerazporeditev v letu 2016 pa znaša 921.628 evrov, kar predstavlja 6,1 odstotka vseh izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016.

2.1.1.c Župan je v letu 2016 poleg prerazporeditev sredstev med proračunskimi postavkami v okviru področja proračunske porabe prerazporedil sredstva tudi med področji proračunske porabe. V tabeli 8 so prikazani podatki o prerazporeditvah sredstev med področji proračunske porabe v letu 2016.

Tabela 8: Prerazporeditve sredstev med področji proračunske porabe v letu 2016

Področje proračunske porabe pred prerazporeditvijo	Področje proračunske porabe po prerazporeditvi	Znesek v evrih
01 Politični sistem	18 Kultura, šport in nevladne organizacije	20
01 Politični sistem	14 Gospodarstvo	400
22 Servisiranje javnega dolga	06 Lokalna samouprava	28.433
16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	01 Politični sistem	11.000
16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	17 Zdravstveno varstvo	1.000
13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	15 Varovanje okolja in naravne dediščine	20.000
13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	18.000
16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	18 Kultura, šport in nevladne organizacije	10.000
04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	17 Zdravstveno varstvo	2.900
14 Gospodarstvo	10 Trg dela in delovni pogoji	600
10 Trg dela in delovni pogoji	18 Kultura, šport in nevladne organizacije	150
16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	11 Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	112
13 Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	18 Kultura, šport in nevladne organizacije	500
16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	20 Socialno varstvo	900
04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	16 Prostorsko planiranje in stanovanjsko-komunalna dejavnost	400
04 Skupne administrativne službe in splošne javne storitve	20 Socialno varstvo	500
Skupaj		94.915

Vir: podatki občine.

Župan je s 16 odredbami prerazporedil sredstva v skupnem znesku 94.915 evrov med področji proračunske porabe, kar je v neskladju s 4. členom odloka o proračunu za leto 2016.

2.1.1.d Župan je v zaključnem računu proračuna za leto 2016 poročal zgolj o prerazporeditvah, ki so se zgodile po sprejetem rebalansu proračuna 3, ne pa tudi o ostalih prerazporeditvah med proračunskim letom, kar je v neskladju z drugim odstavkom 38. člena ZJF.

Prevzemanje obveznosti v letu 2016

V skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če z ZJF ni določeno drugače.

2.1.1.e Pri primerjavi odhodkov, izkazanih v BPO zaključnega računa proračuna občine za leto 2016, z načrtovanimi odhodki v veljavnem proračunu za leto 2016 smo ugotovili odstopanja med načrtovanimi in realiziranimi odhodki na proračunski postavki 06019003 – Povezovanje lokalnih skupnosti. Občina je v veljavnem proračunu za leto 2016 načrtovala sredstva v znesku 13.925 evrov, v zaključnem računu proračuna za leto 2016 pa so bila sredstva realizirana v znesku 27.256 evrov, kar predstavlja za 96 odstotkov višjo realizacijo od načrtovane v veljavnem proračunu za leto 2016. Občina je v letu 2016 izplačala za 13.331 evrov več sredstev, kot jih je načrtovala na proračunski postavki v veljavnem proračunu, kar je v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

2.1.1.f V prvem odstavku 36. člena ZJF je določeno, da smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti samo v obsegu, ki ga za trimesečje ali drugo obdobje določi župan. Občina v letu 2016 ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti, kar je v neskladju s prvim odstavkom 36. člena ZJF.

Ukrep občine

Župan je 31. 5. 2018 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za obdobje junij–avgust 2018, v okviru katerega smejo ti plačevati obveznosti.

2.1.1.g V 37. členu ZJF je določeno, da občina načrtuje likvidnost proračuna z napovedjo denarnega toka proračuna na podlagi mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna. Občina v letu 2016 ni načrtovala likvidnosti proračuna za vse mesece leta 2016, ampak le za marec, junij in november, kar je v neskladju s 37. členom ZJF.

Ukrep občine

Občina je 25. 5. 2018 izdelala načrt likvidnosti za izvrševanje proračuna za junij 2018.

Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

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

Odlok o proračunu za leto 2016 v 6. členu določa, da se v breme proračuna lahko prevzemajo obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, za posamezno tekočo ali investicijsko nalogo, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za investicijske odhodke in investicijske transfere ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve in za tekoče transfere pa prav tako ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve iz tretjega in četrtega odstavka tega člena ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami. Obveznosti, ki bodo zahtevale plačilo v prihodnjih letih, se prioritarno vključijo v proračun leta, na katero se nanašajo.

Občina je predložila evidenco, iz katere so razvidni načrtovani zneski izplačil v letu 2017 po sklenjenih pogodbah in naročilnicah, ter izpis iz aplikacije MF e-Dolg, prek katere spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi.

2.1.2 Sestava proračuna

Proračun je v skladu z 10. členom ZJF sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Omenjeno določbo povzema statut občine v drugem odstavku 94. člena. V skladu s petim odstavkom 10. člena ZJF se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo in tekoče leto, v skladu s šestim odstavkom 10. člena ZJF pa se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, ki je predmet sprejemanja na občinskem svetu.

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

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

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena s pravilnikom o programski klasifikaciji in daje odgovor na vprašanje, za kaj se porabljajo javna sredstva. V njej so določena področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami. Programska klasifikacija predstavlja podlago za poročanje občin o prejemkih in izdatkih po določilih 27. člena Zakona o financiranju občin⁴⁸.

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).

Občina je proračun za leto 2016 pripravila po ekonomski, programski in funkcionalni klasifikaciji.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 32/06-UPB1; 27. člen Zakona o financiranju občin se še vedno uporablja na podlagi 46. člena ZFO-1.

2.1.2.1 Splošni del proračuna

V skladu z drugim odstavkom 10. člena ZJF in tretjim odstavkom 94. člena statuta splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, RFTN ter RF. V BPO se v skladu z 11. členom ZJF na strani prihodkov izkazujejo davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki, na strani odhodkov pa tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi. V RFTN se izkazujejo vsa prejeta sredstva vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb (tretji odstavek 11. člena ZJF). V RF pa se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežka odhodkov nad prihodki v BPO, presežkov izdatkov nad prejemki v RFTN ter s financiranjem odplačil dolgov v RF. V RF se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu (četrty odstavek 11. člena ZJF).

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

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

2.1.2.2 Posebni del proračuna

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (tretji odstavek 10. člena ZJF in četrty odstavek 94. 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 podkontih⁴⁹.

Posebni del proračuna za leto 2016 poleg finančnih načrtov organov občine, uprave, skupne občinske uprave ter četrtih in vaških skupnosti sestavlja še 23 finančnih načrtov, pripravljenih po področjih delovanja občine⁵⁰. V posebnem delu proračuna za leto 2016 je prikazana realizacija izdatkov za leto 2014, ocena realizacije izdatkov za leto 2015 ter načrt izdatkov za leto 2016.

2.1.2.2.a V skladu s 5. točko prvega odstavka 3. člena ZJF so neposredni uporabniki občinski organi ali organizacije ter občinska uprava. Tudi proračunski priročnik glede organiziranosti neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so hkrati tudi predlagatelji finančnih načrtov na lokalni ravni, navaja, da so neposredni proračunski uporabniki v občini občinski organi (občinski svet, nadzorni odbor in župan), občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave, morebitni skupni organ občinske uprave ter ožji deli občine. Občina mora pred začetkom priprave proračuna najprej določiti svoje neposredne proračunske uporabnike, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov, kar pomeni, da mora oblikovati šifrant neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. Zaradi preglednosti finančnega načrta

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Tako kot opomba 9.

občinske uprave lahko kot predlagateljice finančnega načrta občinske uprave nastopajo tudi notranje organizacijske enote občinske uprave, določene z občinskim odlokom, s katerim občinski svet določi naloge in notranjo organiziranost občinske uprave.

Posebni del proračuna za leto 2016 poleg finančnih načrtov organov občine, uprave, skupne občinske uprave ter četrtnih in vaških skupnosti sestavljajo tudi finančni načrti, pripravljeni po posameznih področjih delovanja občine. Občina pred pričetkom priprave proračuna ni določila svojih neposrednih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov⁵¹, v skladu z določili 5. točke prvega odstavka 3. člena ZJF.

Pojasnilo občine

Občina načrtuje porabo sredstev po 29 neposrednih proračunskih uporabnikih, in sicer po organih občine (župan, občinski svet in nadzorni odbor), upravi, skupni občinski upravi ter četrtnih in vaških skupnostih, ostale neposredne proračunske uporabnike pa predstavljajo področja delovanja občine. Takšna razdelitev je glede na večkratne spremembe v notranji organizaciji primerna in smiselna, saj omogoča spremljanje kontinuitete porabe po neposrednih proračunskih uporabnikih in večletno primerjavo med njimi.

V skladu s 5. točko prvega odstavka 3. člena ZJF so neposredni uporabniki občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, v 28. členu ZLS pa je določeno, da so organi občine občinski svet, župan in nadzorni odbor. Iz prvega odstavka 1. člena ZJF izhaja, da so neposredni uporabniki občinskega proračuna tudi ožji deli občin, ki so pravne osebe. Posamezna področja delovanja občine, izhajajoč iz ZJF in ZLS, niso neposredni proračunski uporabniki.

2.1.2.2.b V skladu z drugim odstavkom 18. člena ZJF morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo. Obrazložitve občinskega proračuna morajo slediti strukturi proračuna, torej: splošni del, posebni del in NRP. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati tudi povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov in podprogramov na posameznih področjih proračunske porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. Glavni 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).

⁵¹ V tem poročilu finančne načrte, pripravljene po posameznih področjih delovanja občine, obravnavamo po vsebini kot finančne načrte neposrednih proračunskih uporabnikov občine.

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 finančnih načrtih Druge javne potrebe, Turizem in Delovanje referata za gospodarjenje z občinskim premoženjem na področju proračunske porabe 14 Gospodarstvo načrtovala sredstva za aktivnosti, ki se nanašajo na pospeševanje in podporo gospodarski dejavnosti in razvoju turizma ter promociji na področju turizma in malega gospodarstva. Obrazložitev finančnih načrtov v proračunu za leto 2016, v katerih je občina načrtovala sredstva za spodbujanje turizma in gostinstva, vsebujejo:

- opis področja proračunske porabe 14 Gospodarstvo, poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter povzetek ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa *1403 Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva*, splošne cilje glavnega programa (razvoj turizma, uvajanje novih turističnih produktov, povečevanje prepoznavnosti območja občine kot turističnega območja, izvajanje predvidenih razvojnih projektov in aktivnosti na področju razvoja turizma) ter kazalnike učinkovitosti in uspešnosti (več turističnih nočitev in večji prihodki iz naslova turistične takse), vendar ti niso vrednostno opredeljeni;
- opis podprograma *14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva*, specifična cilja podprograma (uvajanje novih turističnih produktov in povečevanje prepoznavnosti območja občine kot turističnega območja) in kazalnike učinkovitosti (več turističnih nočitev in prihodov turistov, večji prihodek iz naslova turistične takse, število obiskovalcev v turistično-informacijskem centru, število izdanih publikacij), ki so določeni na način, da je z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis proračunske postavke⁵².

Občina je v finančnem načrtu Zdravstveno varstvo na področju proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo načrtovala sredstva za plačilo prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje občanov in storitve mrliško-ogledne službe. Prav tako se sofinancirajo aktivnosti projektov in programov za splošno ohranitev zdravja prebivalstva in vključenost obolelih v vsakdanje življenje. 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 (izvajanje zakonske dolžnosti zagotavljanja najnujnejše oskrbe tistega dela prebivalstva, ki nima nobene druge možnosti uveljavljanja osnovnih pravic iz zdravstvenega zavarovanja), ki ni opredeljen na način, da bi bil merljiv, ne vsebuje pa kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;
- opis podprograma *17079001 Nujno zdravstveno varstvo* ter specifični cilj podprograma (izvajanje zakonske dolžnosti zagotavljanja najnujnejše oskrbe tistega dela prebivalstva, ki nima nobene druge

⁵² 2605 – Idejne zasnove in priprava projektov za obdobje 2014–2020, 2611 – Turistična društva, 2910 – Delovanje turističnih društev, 2911 – Oživitve mestnega jedra, 2912 – Vzdrževanje tematskih in pohodniških ter kolesarskih poti, 2913 – Javni zavod SPUTOR Slovenj Gradec, 2914 – Javna dela – Turizem, 2916 – Regionalna turistična destinacija, 432S – Termalni center Slovenj Gradec.

možnosti uveljavljanja osnovnih pravic iz zdravstvenega zavarovanja), vendar ta ni opredeljen na način, da bi bili merljiv, ne vsebuje pa kazalnikov učinkovitosti podprograma, s katerimi naj bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;

- opis proračunske postavke⁵³.

Občina je v finančnih načrtih Druge javne potrebe in Kultura na področju proračunske porabe 18 Kultura, šport in nevladne organizacije načrtovala sredstva za varovanje kulturne dediščine, spodbujanje kulturne ustvarjalnosti in dostopnosti do kulturnih dobrin, založništva in knjižničarske dejavnosti. Obrazložitvi finančnih načrtov v proračunu za leto 2016, v katerih je občina načrtovala sredstva za knjižničarstvo in založništvo, vsebujeta:

- opis področja proračunske porabe 18 Kultura in poslanstvo občine znotraj področja proračunske porabe, ne vsebujeta pa dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter povzetka ciljev glavnih programov in podprogramov;
- opis glavnega programa *1803 Programi v kulturi* ter splošne cilje glavnega programa (zagotavljanje pogojev za kulturno ustvarjalnost, spodbujanje ustvarjalnosti prek javnih razpisov, spodbujanje kulturne raznolikosti v programih javnih zavodov) ter kazalnike uspešnosti in učinkovitosti (število in obseg podprtih programov in projektov, število obiskovalcev, odzivi v medijih in strokovni javnosti), ki so določeni na način, da je z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis podprograma *18039001 Knjižničarstvo in založništvo*, specifične cilje podprograma (izboljšati pogoje in pokritost knjižnične ponudbe, uporabnikom dostopna, bogata in aktualna ponudba knjižničnega gradiva in storitev na celotnem območju občine, omogočiti realizacijo letnega prirasta gradiva, ki bo zadostilo potrebam prebivalcev, omogočiti izvedbo projektov, ki bodo prispevali k seznanjanju javnosti s storitvami knjižnice, in izboljšati bralno kulturo, izboljšati prostorske pogoje za delovanje knjižnice, pomoč pri izdaji dveh dvojnih številk revije *Odsevanja*) ter kazalnike učinkovitosti podprograma (število izposoj, število obiskovalcev, število in odziv prireditelj, namenjenih ciljnim skupinam, količina nakupa gradiva, število projektov, ki prispevajo k seznanjanju javnosti s storitvami knjižnice, število izdanih publikacij), ki so določeni na način, da je z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis proračunske postavke⁵⁴.

Občina je v finančnih načrtih Investicije na področju družbenih dejavnosti in Otroško varstvo na področju proračunske porabe 19 Izobraževanje načrtovala sredstva za financiranje izvajanja javnega programa vzgoje in varstva predšolskih otrok. Obrazložitvi finančnih načrtov v proračunu za leto 2016, v katerih je občina načrtovala sredstva za varstvo in vzgojo predšolskih otrok in financiranje zasebnih vrtcev, vsebujeta:

- 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 splošni cilj glavnega programa (zagotovitev prostorskih pogojev za vključitev večjega števila otrok v vrtec) in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti (77-odstotna vključenost otrok v vrtec, 3 kvadratni metri igralnih površin na otroka in prostor za 39 oddelkov), ki so določeni na način, da je z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;

⁵³ 3510 – Zdravstveno zavarovanje določenih kategorij prebivalcev.

⁵⁴ 2697 – Monografija Slovenj Gradca, 3311 – Knjižnica Ksaverja Meška Slovenj Gradec – financiranje.

- opis podprograma 19029001 *Vrtci*, specifični cilj podprograma (zagotovitev prostorskih pogojev za vključitev večjega števila otrok v vrtec) ter kazalnike učinkovitosti (77-odstotna vključenost otrok v vrtec, 3 kvadratni metri igralnih površin na otroka in prostor za 39 oddelkov), ki so določeni na način, da je z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev;
- opis proračunske postavke⁵⁵.

Obrazložitev finančnih načrtov občine, 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 nekaterih primerih niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi. Prav tako izbrani glavni programi in podprogrami vsebujejo kazalnike uspešnosti in učinkovitosti, s katerimi naj bi se merilo doseganje teh ciljev, vendar pa ti v nekaterih primerih niso bili ovrednoteni tako, da bi bilo z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev. Navedeno ravnanje občine je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

Ukrepi občine

Župan je 12. 6. 2018 izdal sklep o imenovanju projektne skupine za opredelitev ciljev in kazalnikov proračuna, katere naloge so pregled in opredelitev ciljev in kazalnikov po področjih proračunske porabe, glavnih programih, podprogramih, proračunskih postavkah in projektih. Projektna skupina se je 12. 6. 2018 sestala na prvem sestanku, na katerem se je dogovorila za ponovno oživitev aktivnosti za opredelitev ciljev glavnih programov in podprogramov na način, da bodo merljivi.

2.1.2.2.c Iz posebnega dela proračuna za leto 2016 izhaja, da je občina sredstva za posamezni podprogram načrtovala v več finančnih načrtih⁵⁶.

Z vidika večje transparentnosti proračuna bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občina, če sredstva za posamezni podprogram načrtuje v več finančnih načrtih, kot del gradiva proračuna za obravnavo na občinskem svetu (ko je proračun sprejet, pa tudi del objave proračuna na spletni strani občine) pripravila tudi poseben dokument, iz katerega bi bil jasno razviden vsaj celoten obseg sredstev, ki jih občina v posameznem letu, sicer v več finančnih načrtih neposrednih proračunskih uporabnikov, načrtuje za uresničitev ciljev posameznega podprograma.

2.1.2.2.1 Postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu

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

⁵⁵ A608 – Sanacija vrtcev v Mestni občini Slovenj Gradec, A622 – Vrtec Šmartno, A629 – Vrtec Sele, A633 – Vrtec Legen, Podgradje, Sele, 3211 – Vzgojno-varstveni zavod Slovenj Gradec, 3212 – Vzgojno-varstveni zavodi izven občine, 3213 – Sredstva za neplanirano vzdrževanje in obnove v VVZ, 3214 – Vrtec Šmartno – uporabnina, 3215 – Vrtec Legen, Podgorje, Sele – uporabnina, 3221 – VVZ SG – bolnišnični oddelek, 3223 – Drugi nepredvideni stroški.

⁵⁶ Na primer sredstva za spodbujanje turizma in gostinstva je načrtovala v okviru podprograma 14039002 *Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva* (glavni program 1403 *Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva*, področje proračunske porabe 14 Gospodarstvo) v treh finančnih načrtih, in sicer Druge javne potrebe, Turizem in Delovanje referata za gospodarjenje z občinskim premoženjem.

Občina lahko v skladu s 3. členom Zakona o zavodih⁵⁷ 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 izhodišč⁵⁸, ki veljajo za občinski proračun, v drugem odstavku 27. člena pa določa, da morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna na način in v roku, kot ga predpiše župan, od posrednih uporabnikov zahtevati, da jim pošljejo podatke, potrebne za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

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

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

Občina je ustanoviteljica sedmih javnih zavodov ter soustanoviteljica desetih javnih zavodov. Na primeru osnovne šole, ki je bila ustanovljena z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Prva osnovna šola Slovenj Gradec⁵⁹, in knjižnice, ki je bila ustanovljena⁶⁰ z Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Knjižnica Ksaverja Meška Slovenj Gradec⁶¹, smo preverili, kako je občina določila obseg sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine.

Občina je na podlagi navodila o pripravi finančnih načrtov 17. 9. 2015 od obeh javnih zavodov prejela predloga finančnih načrtov z navedbo sredstev, ki jih javna zavoda potrebuje za svoje delovanje. Prejeta predloga finančnih načrtov javnih zavodov sta občini služila kot podlaga za pripravo proračuna za leto 2016. Po sprejemu proračuna za leto 2016 na občinskem svetu sta javna zavoda občini posredovala finančna načrta, ki sta bila predhodno potrjena na sejah svetov zavodov. Občina je z javnima zavodoma sklenila pogodbo o financiranju v višini načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2016.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁵⁸ V drugem odstavku 17. člena ZJF je med drugim določeno, da pristojni občinski organi o temeljnih ekonomskih izhodiščih in predpostavkah za pripravo občinskega proračuna obvestijo javne zavode, katerih ustanoviteljica je občina.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 22/97, 55/98, 58/01, 37/07, 76/08, 47/10.

⁶⁰ Soustanoviteljici sta Mestna občina Slovenj Gradec in Občina Mislinja.

⁶¹ Uradni list RS, št. 27/04, 80/05, 60/07, 47/10.

Občina je v proračunu za leto 2016 sredstva za delovanje osnovne šole⁶² načrtovala v skupnem znesku 97.723 evrov, sredstva za delovanje knjižnice⁶³ pa v skupnem znesku 339.470 evrov.

2.1.2.3 Načrt razvojnih programov

NRP predstavlja tretji del proračuna in odraža razvojno politiko občine vsaj za prihodnja štiri leta. V NRP so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov⁶⁴ oziroma programov⁶⁵. V skladu z 12. členom ZJF se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

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

Podrobnejša vsebina NRP je določena v 42. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007. Prvi odstavek 42. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 tako določa, da je NRP sestavni del proračuna samoupravne lokalne skupnosti, ki se prikazuje po:

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

NRP se izdelava za obdobje celotnega trajanja v načrt vključenih projektov in programov, v proračunu pa se prikaže po posameznih projektih in programih ter virih sredstev za njihovo izvedbo za proračunsko leto, na katero se nanaša, in za naslednja tri leta za investicije in investicijske transfere, subvencije in projekte in programe, sofinancirane s sredstvi proračuna Evropske unije, ter se dopolnjuje vsako leto ob pripravi predloga proračuna.

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

⁶² V rebalansu proračuna 3 in veljavnem proračunu so bila sredstva za delovanje osnovne šole načrtovana v skupnem znesku 100.966 evrov.

⁶³ V rebalansu proračuna 3 in veljavnem proračunu so bila sredstva načrtovana v enakem znesku.

⁶⁴ 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).

⁶⁵ Program je več različnih, vendar med seboj usklajenih investicijskih aktivnosti, pri katerih so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena in ga je mogoče ovrednotiti in časovno razmejiti (36. točka 2. člena uredbe o enotni metodologiji).

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

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

2.1.3 Postopek priprave proračuna

2.1.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu

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

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

V postopku priprave proračuna za leto 2016 je občina do predložitve predloga proračuna za prvo obravnavo na občinskem svetu izvedla več aktivnosti (slika 4), v tabeli 9 pa so predstavljene ključne aktivnosti občine pri pripravi proračuna do predložitve osnutka 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 9: Ključne aktivnosti občine pri pripravi proračuna do predložitve osnutka proračuna za prvo obravnavo na občinskem svetu, določene z internimi akti občine, odgovornost in rok izvedbe posamezne aktivnosti ter datum izvedbe posamezne aktivnosti

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
posredovanje poziva proračunskim uporabnikom za pripravo osnutka proračuna	referat za proračun	do 9. 9. 2015	da 9. 9. 2015
posredovanje predlogov finančnih načrtov neposrednim proračunskim uporabnikom	posredni proračunski uporabniki	do 16. 9. 2015	da med 16. 9. 2015 in oktobrom 2015
priprava finančnih načrtov	neposredni proračunski uporabniki	do 23. 9. 2015	da konec septembra–začetek oktobra 2015
določitev razpoložljivih sredstev za investicije	referat za proračun	do 30. 9. 2015	da oktober 2015
obravnavo in določitev nabora investicij	politične stranke	do 15. 10. 2015	da oktober 2015
preverjanje, pojasnjevanje in usklajevanje finančnih načrtov ter priprava končnega predloga finančnih načrtov	referat za proračun in neposredni proračunski uporabniki	med 19. 10. in 23. 10. 2015	da med 19. 10. 2015 in začetkom novembra 2015
prejem usklajenih finančnih načrtov z obrazložitvami in priprava osnutka proračuna	referat za proračun	do 28. 10. 2015	da začetek novembra 2015
oddaja gradiva za sejo občinskega sveta	referat za proračun	ni določen	da 5. 11. 2015
posredovanje osnutka proračuna članom občinskega sveta skupaj z vabilom na sejo	župan	do 18. 11. 2015	da 6. 11. 2015

Viri: proračunska izhodišča, poslovník OS, podatki občine.

Občina je v letu 2016 za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračuna uporabljala programsko rešitev Krona družbe GRAD, d. d., za uporabo katere je v letu 2016 plačala 20.562 evrov, ter aplikacijo MF za pripravo proračuna in analize za občine APPrA-O, ki je brezplačna.

2.1.3.1.1 Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP

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

konkurenčnimi programi ali projekti. V skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZJF 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 projekta⁶⁶, podrobneje pa opredeljuje tudi postopke za uvrstitev projekta v NRP. V skladu s 24. členom uredbe o enotni metodologiji vključitev investicijskega projekta v NRP predlaga neposredni proračunski uporabnik, ki je skrbnik projekta, temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP pa je DIIP, s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta.

V skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 se v NRP prednostno uvrstijo programi in projekti, ki so že predvideni za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun, zatem pa se izbira in uvršča programe in projekte, ki se bodo na novo uvrstili v NRP (prvi odstavek 43. člena). Program ali projekt se lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje predpisane pogoje, to je, da je usklajen s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti, da je zanj izdelana dokumentacija v skladu z določili uredbe o enotni metodologiji, in sicer najmanj DIIP, ter da je izvedljiv v predvidenem obdobju. Poleg pogojev pa se praviloma upoštevajo tudi merila učinkovitosti in gospodarnosti investicij, ki so določena v uredbi o enotni metodologiji, ter merila in pogoji, ki se jih vnaprej določi za rangiranje projektov v okviru posameznega področja (44. člen).

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

- navedbo investitorja, izdelovalca investicijske dokumentacije in upravljavca ter strokovnih delavcev oziroma služb, odgovornih za pripravo in nadzor nad pripravo ustrezne investicijske ter projektne in druge dokumentacije, z žigi in podpisi odgovornih oseb;
- analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero;
- opredelitev razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritev usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami;
- predstavitev variant;
- opredelitev vrste investicije, oceno investicijskih stroškov (za vse faze, če je predvidena delitev projekta) po stalnih cenah in tekočih cenah (če je predvidena dinamika investiranja daljša od enega

⁶⁶ 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.

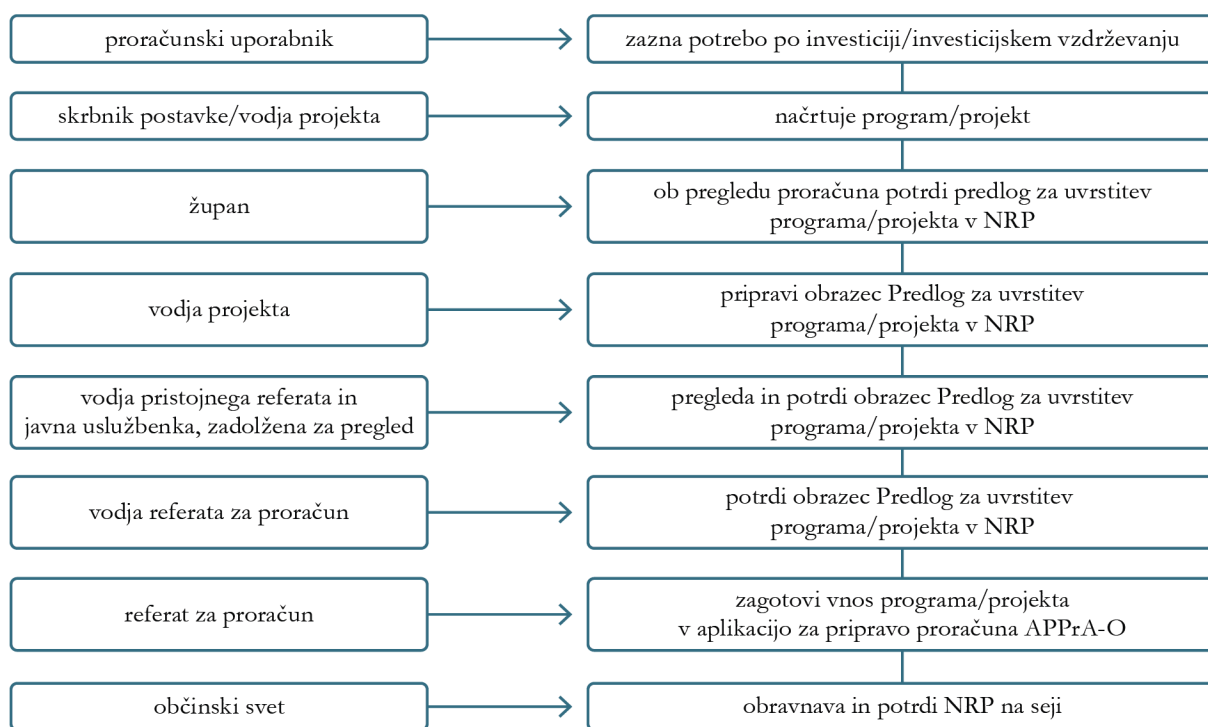
leta), prikazano posebej za upravičene in preostale stroške, in navedbo osnov za oceno vrednosti (najmanj na podlagi analize vrednosti že izvedenih investicij oziroma drugih verodostojnih izhodišč);

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

Slika 5: Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP



Vir: podatki občine.

Vključitev programa in projekta v NRP predlaga proračunski uporabnik. 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 in projekt za vključitev v NRP, oziroma kdo lahko da pobudo za vključitev posameznega programa ali projekta v NRP.

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 navedla, da lahko občani pri odločanju za programe in projekte, ki se bodo uvrstili v NRP, sodelujejo preko predstavnikov četrtnih in vaških skupnosti in zlasti prek svetnikov občinskega sveta, ki izhajajo iz njihovih območij. Sestavni del vsake seje občinskega sveta so tudi pobude in vprašanja svetnikov, ko svetniki predstavljajo pobude občanov, ki jih potem župan in občinska uprava pogosto vključita v proračun. Občina med občani vsako leto izvede tudi anketo o zadovoljstvu občanov, v okviru katere občani razvrščajo investicije po pomembnosti. Po naši oceni možnost, da občani lahko podajajo 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 navodilu za pripravo proračuna je navedla le, da se k proračunu predloži tudi NRP, v katerem se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih letih.

Občina ima v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna in rebalansa proračuna 1, vključenih 78 projektov, v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 2, je vključenih 86 projektov, v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna 3, pa je vključenih 89 projektov, od tega 27 projektov, pri katerih je začetek financiranja predviden s 1. 1. 2016 ali kasneje. Občina je navedla, da je vseh 11 projektov, ki so z rebalansom proračuna 3 vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, novih, saj je zagotovila dodatna sredstva.

V tabeli 10 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 10: 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.	Vrtca Legen, Podgorje	30.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	župan
2.	Sanacija vrtca na Maistrovi	78.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	skrbnik proračunske postavke
3.	Osnovna šola Šmartno – obnova kuhinje	74.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	ravnatelj javnega zavoda
4.	Preplastitev ceste Graška Gora–Dobrovski Kot	57.296	25. 5. 2016	31. 12. 2016	da	vaška skupnost
5.	Izgradnja pločnika Šmartno–Sveti Jurij	325.193	1. 1. 2016	31. 12. 2017	ne	vaška skupnost
6.	Erčev most	131.250	1. 1. 2016	31. 12. 2017	ne ¹⁾	vaška skupnost
7.	Ureditev pokopališč	310.147	1. 1. 2016	31. 12. 2019	ne	javno komunalno podjetje in direktorica občinske uprave
8.	Rekonstrukcija ceste proti naselju Holmec do Linasija	28.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	četrtna skupnost
9.	Rekonstrukcija ceste Rigelnik	21.845	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	četrtna skupnost
10.	Rekonstrukcija Muratove ulice	66.250	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	vaška skupnost
11.	Rekonstrukcija ceste Umek–Sveti Duh	81.266	25. 5. 2016	20. 10. 2016	da	vaška skupnost
12.	Izgradnja varne šolske poti Pameče	111.278	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	vaška skupnost
13.	Izgradnja pločnika od odcepa Raduše do Podgorja	80.000	1. 1. 2016	31. 12. 2018	ne	vaška skupnost
14.	Preplastitev ceste Prevalnik	77.750	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	vaška skupnost
15.	Rekonstrukcija Tomšičeve ulice 1–5	188.400	1. 1. 2016	31. 12. 2017	ne	četrtna skupnost

Opomba: ¹⁾ DIIP je občina pripravila šele 28. 2. 2017 (povezava s točko 2.1.3.1.1.b tega poročila).

Vir: podatki občine.

Iz tabele 10 izhaja, da je občina v treh⁶⁷ primerih pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala DIIP, v enem primeru pa je DIIP izdelala po tem, ko je projekt že bil vključen v

⁶⁷ Vrtca Legen, Podgorje, Preplastitev ceste Graška Gora–Dobrovski Kot, Rekonstrukcija ceste Umek–Sveti Duh.

NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019. Pobudniki za vključitev projektov v NRP so bile vaše in četrtne skupnosti, občinska uprava in drugi deležniki. Posamezen DIIP je s sklepom potrdil župan.

Občina je v vseh treh primerih pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala enostavni DIIP⁶⁸, ki vsebuje podatke o investitorju, izdelovalcu investicijske dokumentacije, analizo stanja z razlogom za investicijsko namero, opredelitev razvojnih možnosti in cilje investicije, predstavitev variant, opredelitev vrste investicije in oceno investicijskih stroškov ter opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo.

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

2.1.3.1.1.b Občina je v primeru enega projekta⁶⁹ izdelala oziroma pridobila DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji, vendar šele po tem, ko je bil projekt že vključen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, kar je v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji, ki med drugim določa, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP.

2.1.3.1.1.c V primeru 11 projektov občina za uvrstitev projektov v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni izdelala investicijske dokumentacije (DIIP), kar je v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji v povezavi s 4. členom uredbe o enotni metodologiji, ki določa vrsto investicijske dokumentacije, ki jo je treba izdelati glede na vrednost projekta.

Ukrepi občine

Občina je za večino projektov, ki jih je vključila v NRP za obdobje od leta 2018 do leta 2021, pripravila DIIP, ki jih je na isti seji, kot je sprejel Odlok o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2018 (na seji z dne 17. 1. 2018), obravnaval in sprejel občinski svet.

2.1.3.2 Predložitev osnutka proračuna občinskemu svetu in dokumenti za obravnavo na občinskem svetu

V skladu z drugim odstavkom 28. člena ZJF župan predloži predlog proračuna občinskemu svetu v 30 dneh po tem, ko vlada predloži državni proračun Državnemu zboru Republike Slovenije. Poslovnik OS v 86. členu določa, da mora župan osnutek proračuna za prihodnje leto predložiti občinskemu svetu najkasneje do 15. 12. tekočega leta. V 86. členu poslovnika OS pa je določeno tudi, da župan pošlje vsem članom občinskega sveta in delovnih teles, zainteresiranih za obravnavo, osnutek proračuna z vsemi sestavinami, ki jih določa ZJF, skupaj z vabilom na sejo občinskega sveta, na kateri bo predstavljen osnutek proračuna in opravljena splošna razprava.

⁶⁸ V skladu s 4. členom uredbe o enotni metodologiji se za projekte z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 evrov lahko pripravi poenostavljena investicijska dokumentacija.

⁶⁹ Projekt Erčev most je bil uvrščen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 z rebalansom proračuna 3.

V skladu s 13. členom ZJF⁷⁰ župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,
- program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto⁷¹,
- predlog finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, z obrazložitvami⁷²,
- 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 ZJU⁷³. 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 premoženjem⁷⁴ oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem⁷⁵.

2.1.3.2.a Župan je 18. 11. 2015 predložil občinskemu svetu osnutek proračuna za leto 2016, del gradiva za obravnavo pa je tudi kadrovski načrt za leto 2016, v katerem je prikazano dovoljeno število zaposlenih na dan 31. 12. 2014, predlog dovoljenega števila zaposlenih na dan 31. 12. 2015 ter predlog dovoljenega števila zaposlenih na dan 31. 12. 2016 in 31. 12. 2017. Prav tako je župan občinskemu svetu predložil letni načrt pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem občine, načrt nabav in letni program športa v javnem interesu za leto 2016.

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

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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 okviren 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).

⁷² 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.

⁷³ 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.

⁷⁴ Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan (četrti odstavek 11. člena ZSPDSLS).

⁷⁵ Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme župan (peti odstavek 13. člena ZSPDSLS).

Pojasnilo občine

Občina skupaj z osnutkom proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložila letnega programa prodaje finančnega premoženja, saj v letu 2016 ni načrtovala prodaje kapitalskih deležev.

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.

2.1.3.2.b Župan je osnutek proračuna za leto 2016 predložil v obravnavo občinskemu svetu 6. 11. 2015, to je 42 dni po tem, ko je vlada predložila državni proračun za leto 2016 Državnemu zboru Republike Slovenije, kar je v neskladju z drugim odstavkom 28. člena ZJF.

2.1.4 Postopek sprejema proračuna

2.1.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu

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

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

Vsebinsko enaka določila vsebuje tudi statut, in sicer:

- proračun občine se sprejme z odlokom, v katerem so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za eno leto, po postopku, ki ga določa poslovnik (96. člen);
- proračun mora biti sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša (101. člen).

Občina je v 5. točki (Postopek za sprejem proračuna) VI. poglavja (Akti občinskega sveta) poslovnika OS podrobneje opredelila postopek za sprejem proračuna na občinskem svetu. V tabeli 11 so predstavljene ključne aktivnosti občine v postopku sprejema proračuna na občinskem svetu, določene s poslovníkom OS, odgovornost za izvedbo in rok izvedbe posamezne aktivnosti, predstavljeno pa je tudi, ali je občina aktivnost tudi dejansko izvedla ter datum izvedbe aktivnosti.

Tabela 11: Ključne aktivnosti občine pri sprejemu proračuna na občinskem svetu, določene s poslovnikom 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
obravnava osnutka proračuna	odbori občinskega sveta	ni določen	da 7. 11. 2015–18. 11. 2015
splošna razprava in sprejem sklepa, da se opravi javna razprava	referat za proračun, občinski svet in urad župana	po predstavitvi osnutka	da 9. 11. 2015
javna razprava o osnutku proračuna	zainteresirana javnost	ni določen	da 9. 11. 2015–17. 11. 2015
predstavitve temeljnih izhodišč in predpostavk za pripravo osnutka proračuna, načrtovane politike občine, ocene BPO, RFTN ter RF v prihodnjih dveh letih na seji občinskega sveta (peti odstavek 86. člena)	župan ali pooblaščen delavec občinske uprave	ni določen	da 18. 11. 2015
splošna razprava in sprejem sklepa, da se opravi javna razprava (šesti odstavek 86. člena)	občinski svet	po predstavitvi osnutka proračuna	da 18. 11. 2015
priprava predloga proračuna ter sklic seje občinskega sveta (prvi odstavek 88. člena)	župan	najkasneje v 15 dneh po končani javni razpravi	da 4. 12. 2015
obravnava predloga proračuna (prvi odstavek 88. člena)	odbori občinskega sveta	ni določen	da 5. 12. 2015–16. 12. 2015
vložitev amandmajev v pisni obliki (drugi odstavek 88. člena)	občinski svetniki	najkasneje tri dni pred sejo občinskega sveta	da 9. 12. 2015
pojasnilo, katere pripombe iz javne razprave oziroma pripombe in predloge delovnih teles občinskega sveta je upošteval in katerih ni ter zakaj jih ni upošteval (prvi odstavek 89. člena)	župan	pred začetkom obravnave predloga proračuna	da 16. 12. 2015
poročanje o prejetih amandmajih k predlogu proračuna ter podaja mnenj (drugi odstavek 89. člena)	župan	ni določen	da 16. 12. 2015
glasovanje o vsakem amandmaju posebej glede na vrstni red vložitve (tretji odstavek 89. člena)	občinski svet	ni določen	da 16. 12. 2015
proračun je usklajen (drugi odstavek 90. člena):			
• glasovanje o proračunu v celoti	občinski svet	ni določen	da 16. 12. 2015
• s sklepom o sprejemu proračuna se sprejme tudi odlok o proračunu občine	občinski svet	ni določen	da 16. 12. 2015

Vir: podatki občine, poslovnik OS.

2.1.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu

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

O sprejetem proračunu poroča občina na način, ki je predpisan s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov⁷⁶. 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 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 16. 12. 2015 z odlokom sprejel proračun za leto 2016, ki ga je občina 15. 1. 2016 prek spletne aplikacije predložila MF.

2.1.4.3 Objava proračuna

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

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

V 13. členu statuta je določeno, da se javnost dela občinskih organov zagotavlja tudi z uradnim objavljanjem splošnih aktov občine v Uradnem listu Republike Slovenije, z navzočnostjo občanov in predstavnikov sredstev javnega obveščanja na javnih sejah občinskih organov ter vpogledom v dokumentacijo in gradiva, ki so podlaga za odločanje. V 115. členu statuta pa je določeno še, da morajo biti statut, odloki in drugi predpisi občine objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije in da pričnejo veljati 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno.

Občina je 23. 12. 2015 v Uradnem listu Republike Slovenije objavila odlok o proračunu za leto 2016⁷⁷, 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,

⁷⁶ Uradni list RS, št. 115/07, 47/09.

⁷⁷ V skladu s 14. členom odloka o proračunu za leto 2016, ki določa, da začne odlok veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, je proračun za leto 2016 začel veljati 24. 12. 2015.

NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitve splošnega dela proračuna za leto 2016, finančne načrte in obrazložitve finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov, kadrovske načrte občine za leti 2016 in 2017, načrt nabav, letni načrt pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem, letni program športa v javnem interesu, načrt nabav, proračun po funkcionalni klasifikaciji ter pregled sprememb v predlogu občinskega proračuna za leto 2016 glede na osnutek občinskega proračuna.

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

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

Vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno, sprejete proračune približati občanom ter informacije in podatke, objavljene v proračunskih dokumentih, predstaviti tudi na poenostavljen, jasn in občanom razumljiv način. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznani s sprejetim proračunom, bi bilo smiselno, pripraviti poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki⁷⁸, 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 imajo tako možnost seznaniti se z nameni in obsegom načrtovanih sredstev za posamezen namen), vendar pa bil po naši oceni, z vidika zagotavljanja transparentnosti proračuna in samega 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 osnutek proračuna za leto 2016⁷⁹ in predlog proračuna za leto 2016⁸⁰.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Obravnavan na 12. redni seji občinskega sveta.

⁸⁰ Obravnavan na 13. redni seji občinskega sveta.

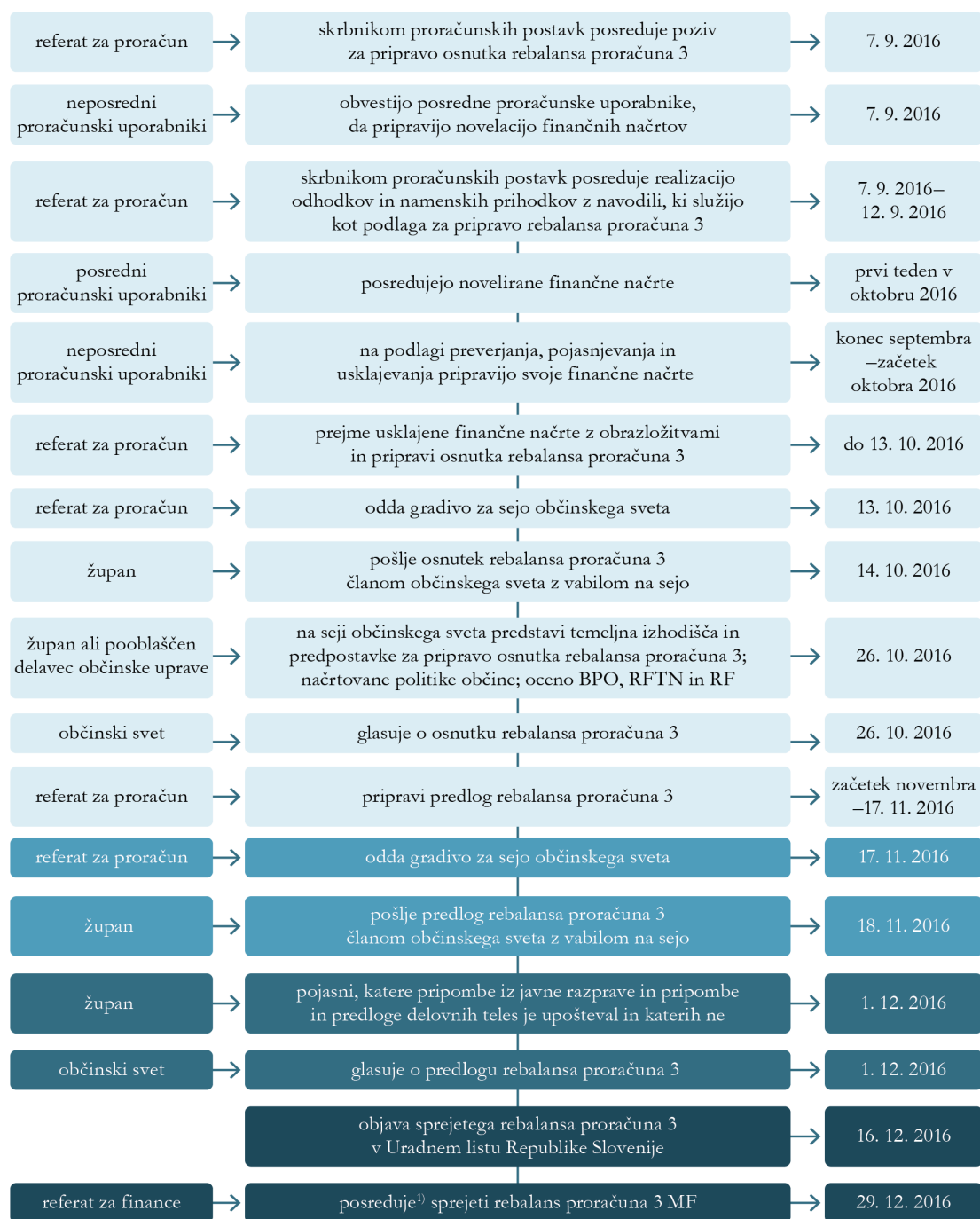
2.1.5 Postopek priprave rebalansa proračuna

Prihodkov in odhodkov proračuna pogosto ni mogoče dovolj natančno načrtovati v času sprejema proračuna, zato ZJF določa tudi možnost sprememb proračuna med proračunskim letom z rebalansom proračuna (2. točka prvega odstavka 3. člena ZJF), s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnesajo (šesti odstavek 40. člena ZJF). Rebalans proračuna je akt občine o spremembi proračuna med proračunskim letom in ga sprejme občinski svet. Postopek priprave sprememb in rebalansa proračuna v skladu s 40. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 določi občina s svojimi akti.

V skladu s četrtem odstavkom 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 sveta, občinski svet pa ga sprejema po določbah poslovnika OS, ki urejajo obravnavo in sprejem dopolnjenega predloga proračuna.

Občinski svet je 16. 3. 2016 z odlokom sprejel rebalans proračuna 1, 22. 6. 2016 rebalans proračuna 2 in 1. 12. 2016 rebalans proračuna 3. Na sliki 6 so predstavljene aktivnosti, ki jih je občina izvedla v postopku priprave rebalansa proračuna 3 od začetka načrtovanja rebalansa proračuna do objave sprejetega rebalansa proračuna 3 in poročanja MF o sprejetem rebalansu proračuna 3.

Slika 6: Aktivnosti občine v postopku priprave rebalansa proračuna 3 za leto 2016



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

- - postopka priprave rebalansa proračuna 3 do predložitve predloga rebalansa proračuna občinskemu svetu,
- - predložitve predloga rebalansa proračuna 3 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 25. 3. 2016 v Uradnem listu Republike Slovenije objavila rebalans proračuna 1, 1. 7. 2016 rebalans proračuna 2 in 16. 12. 2016 rebalans proračuna 3, ki vsebujejo rebalanse splošnega dela proračuna za leto 2016. Na svoji spletni strani pa je poleg rebalansov splošnega dela proračuna za leto 2016 objavila tudi rebalanse posebnega dela proračuna za leto 2016, rebalanse NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitve rebalansov splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Občina je 13. 4. 2016 sprejeti rebalans proračuna 1, 19. 7. 2016 sprejeti rebalans proračuna 2 in 29. 12. 2016 sprejeti rebalans proračuna 3 prek spletne aplikacije predložila MF.

2.1.6 Poročanje o izvrševanju proračuna

2.1.6.1 Mesečno poročanje

V skladu s Pravilnikom o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov⁸¹ 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 transparentnosti in obveščenosti javnosti smiselno, da bi občine na spletnih straneh vsaj četrtletno objavljale tudi informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da bi bilo občanom omogočeno sprotno spremljanje vsaj višine porabljenih sredstev glede na načrtovana sredstva v sprejetem proračunu za leto 2016.

2.1.6.2 Polletno poročanje

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

Poročilo o izvrševanju proračuna Mestne občine Slovenj Gradec v prvem polletju 2016 (v nadaljevanju: poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016) je referat za finance pripravil julija 2016, občinski svet pa ga je sprejel na 19. redni seji z dne 7. 9. 2016. Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je občina objavila na spletni strani kot del gradiva za sejo občinskega sveta.

2.1.6.2.a Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je bilo posredovano občinskemu svetniku 26. 8. 2016, kar je 26 dni prepozno. Navedeno ravnanje je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

2.1.6.2.b Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov, upravljanju s primanjkljajem proračuna in zadolževanju, informacijo o

⁸¹ Uradni list RS, št. 56/07, 6/08.

uporabi sredstev proračunske rezerve, ne vsebuje pa informacije o vključitvi novih obveznosti v proračun, podatkov o prerazporejanju sredstev, ocene realizacije do konca leta, podatkov o prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, informacije o uporabi sredstev proračunske rezervacije, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev in razlage odstopanj v primerjavi s sprejetim proračunom, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

2.1.6.3 Poročanje o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let

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

Določbe Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁸² (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) občin ne zavezujejo neposredno, temveč se uporabljajo zanje tisti instituti, ki so po naravi stvari smiselni in mogoči. Nekatere določbe pravilnika o izvrševanju proračuna so predvidene za izvrševanje državnega proračuna, vendar pa bi bilo smiselno, da bi jih občine uporabile kot usmeritev pri pripravi svojega akta, s katerim bi uredile tudi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in njihovo evidentiranje. Ob upoštevanju pravilnika o izvrševanju proračuna⁸³ bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine v programski rešitvi, ki jo uporabljajo za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračuna, vzpostavile evidenco dokumentov, v kateri bi evidentirale vse pogodbe, izdane naročilnice, druge listine in posamične pravne akte, ki so podlaga za prevzemanje obveznosti, tudi v breme proračunov prihodnjih let, vključno s predpogodbami, pismi o nameri ali drugimi akti s podobnimi posledicami, prevzete obveznosti pa bi evidentirale v enotno bazo predobremenitev.

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

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

⁸² Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

⁸³ 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.

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

2.2 Priprava zaključnega računa proračuna

Zaključni račun se sestavi za proračun in za finančne načrte neposrednih uporabnikov. Zaključni račun finančnega načrta neposrednega uporabnika je sestavni del zaključnega računa proračuna⁸⁴.

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 12 so predstavljene ključne aktivnosti občine pri pripravi zaključnega računa proračuna, ki so določene z ZJF in ZLS, ter rok izvedbe posamezne aktivnosti.

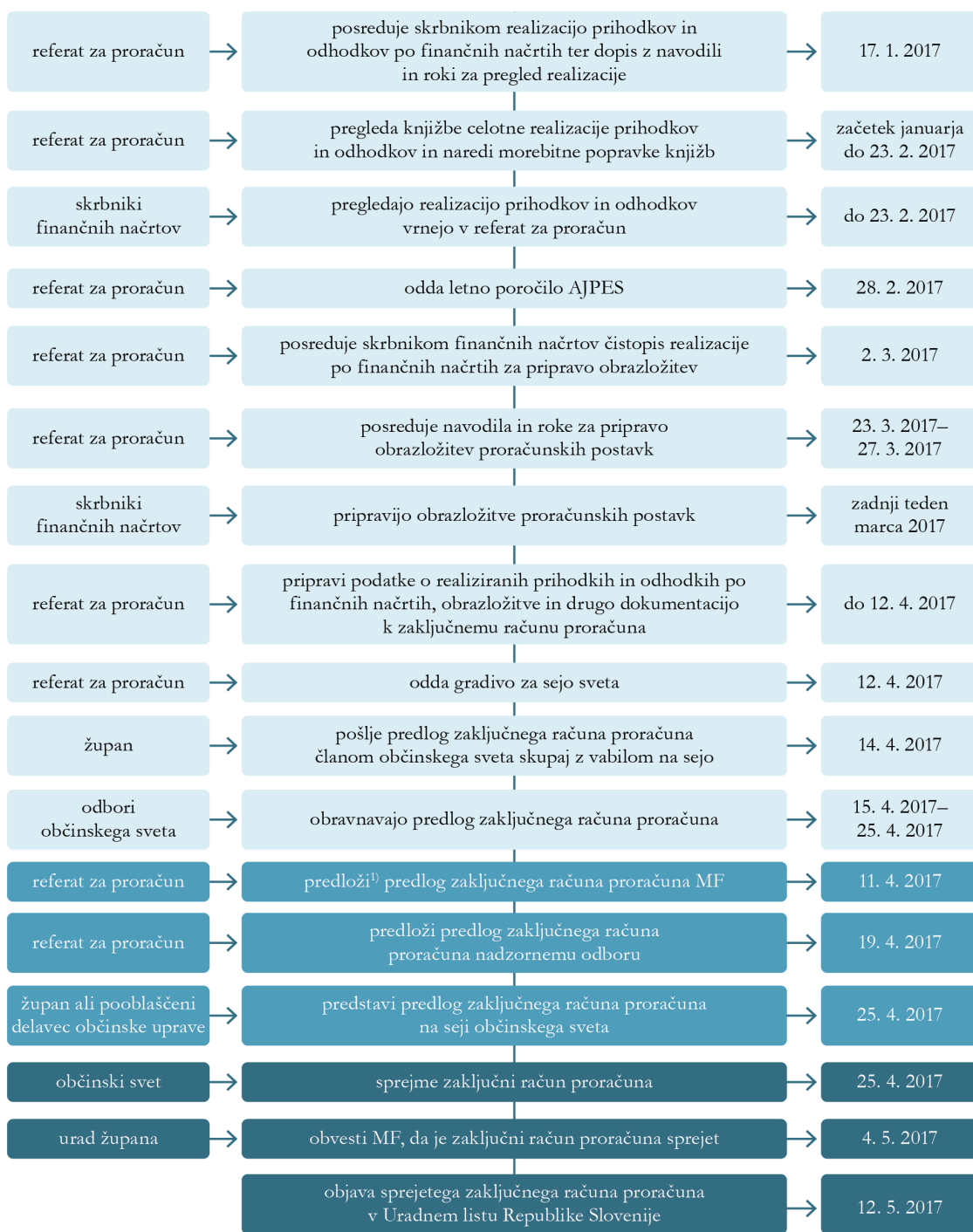
⁸⁴ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Tabela 12: Ključne aktivnosti občine pri pripravi zaključnega računa proračuna, določene z ZJF in ZLS, in roki izvedbe aktivnosti

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

Na sliki 7 so predstavljene aktivnosti občine v postopku priprave zaključnega računa proračuna za leto 2016 od začetka načrtovanja priprave zaključnega računa proračuna do predložitve zaključnega računa proračuna MF, občinskemu svetu in nadzornemu odboru.

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 občinskemu svetu, MF in nadzornemu odboru,
- sprejema zaključnega računa proračuna na občinskem svetu, poročanja MF in objave sprejetega zaključnega računa proračuna.

Opomba: ¹⁾ Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

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

2.2.1 Sestava zaključnega računa proračuna

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

2.2.1.1 Splošni del zaključnega računa proračuna

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

2.2.1.1.a Splošni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 sestavljajo BPO, RFTN ter RF, vsaka od bilanc pa prikazuje podatke o sprejetem proračunu za leto 2016, rebalansu proračuna 2 za leto 2016, rebalansu proračuna 3 za leto 2016, veljavnem proračunu za leto 2016, realiziranem proračunu za leto 2016 in primerjavo med realiziranim in veljavnim proračunom za leto 2016, ne prikazuje pa indeksa med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2016, kar je v neskladju s 4. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrepi občine

Občina je v splošnem delu zaključnega računa proračuna za leto 2017 prikazala indeks med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2017.

2.2.1.2 Posebni del zaključnega računa proračuna

V 5. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da posebni del zaključnega računa proračuna sestavljajo realizirani finančni načrti neposrednih uporabnikov, 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.

2.2.1.2.a Posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 poleg realiziranih finančnih načrtov organov občine, uprave, skupne občinske uprave ter četrtnih in vaških skupnosti prikazuje tudi realizirane finančne načrte, pripravljene po področjih delovanja občine. V posameznih stolpcih posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 so prikazani sprejeti proračun za leto 2016, sprejeti rebalans proračuna 2 in sprejeti rebalans proračuna 3, veljavni proračun za leto 2016, realizirani proračun za leto 2016 in primerjava med realiziranim in veljavnim proračunom, ni pa prikazana primerjava med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2016, kar je v neskladju s 4. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrepi občine

Občina je v posebnem delu proračuna za leto 2017 prikazala primerjavo med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2017.

2.2.1.3 Obrazložitve zaključnega računa proračuna

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

2.2.1.3.1 Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna

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

- opredelitev makroekonomskih izhodišč, na podlagi katerih je bil pripravljen proračun, in sprememb makroekonomskih gibanj med letom;
- poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem;
- poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF⁸⁵;
- 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 ZJF⁸⁶;
- poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve;
- poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

2.2.1.3.1.a Občina je v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila opredelitev makroekonomskih izhodišč, poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem, poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna, poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve, ni pa vključila obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom, poročila o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke ter poročila o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije, kar je v neskladju z določili 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrepi občine

Občina je v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa za leto 2017 vključila vse obvezne sestavine, ki jih določa navodilo o pripravi zaključnega računa.

⁸⁵ V 3. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (41. člen).

⁸⁶ V 5. točki 7. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je naveden sklic na napačen člen določb ZJF (47. člen).

2.2.1.3.2 Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna

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

- poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika⁸⁷ in
- poslovno poročilo neposrednega uporabnika, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

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

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

Neposredni uporabnik pripravi poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, oceno učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja, oceno delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja⁸⁸. Pri pripravi poročila o doseženih ciljih in rezultatih mora izhajati iz obrazložitve svojega finančnega načrta (programa dela), ki mora biti pripravljena v skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007. Za kakovostno pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih je pomembno, da je že obrazložitev finančnega načrta pripravljena skladno s predpisi. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih se pripravi na ravni področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter po neposrednih uporabnikih, proračunskih postavkah in projektih⁸⁹.

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;

⁸⁷ 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).

⁸⁸ Točka 3.2.3 vzorca zaključnega računa občinskega proračuna, ki je sestavni del priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna.

⁸⁹ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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

Občina je v obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila poslovno poročilo posameznega neposrednega proračunskega uporabnika, ki vključuje sestavine, ki jih predvideva priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih je pripravila po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih, proračunskih postavkah oziroma projektih.

2.2.1.3.2.a Občina v obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni vključila poročil o realizaciji finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov, kar je v neskladju z 8. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3.2.b Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za področja proračunske porabe:

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

vsebuje navedbo glavnih programov in podprogramov, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, vendar ta ni predstavljena na način, da bi bili upoštevani fizični in opisni kazalci (indikatorji), saj niso določeni že v obrazložitvi predloga finančnega načrta (povezava s točko 2.1.2.2 tega poročila). Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje zakonskih in drugih pravnih podlag, ki pojasnjujejo področje proračunske porabe, dolgoročnih ciljev področja proračunske porabe, letnih ciljev glavnega programa in podprograma, nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let, ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila, kot jih je določil župan, in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja občine, pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj cilji niso bili doseženi (pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi) ter ocene učinkov poslovanja neposrednega uporabnika na druga področja,

predvsem pa na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora, kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Občina je sicer v obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke s pojasnili, kateri ukrepi za doseganje ciljev so bili izvedeni in kateri ne, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, navezavo na projekte v okviru proračunske postavke, navezavo na projekte v NRP, opis projekta z opredelitvijo namena in ciljev projekta ter trajanje projekta in dosežen napredek na projektu v letu 2016 z vidika doseganja ciljev in izpolnjevanja načrta financiranja projekta ter stanje projekta.

Poročanje o realizaciji finančnega načrta javnega zavoda

Tako kot smo preverili postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine (povezava s točko 2.1.2.2.1 tega poročila), smo za osnovno šolo in knjižnico preverili tudi, ali je bila realizacija njunih finančnih načrtov v skladu s sklenjenimi pogodbami.

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

Občina je v letu 2016 osnovni šoli zagotovila sredstva v skupnem znesku 100.966 evrov, knjižnici pa sredstva v skupnem znesku 339.470 evrov. Občina je letno poročilo za proračunsko leto 2016 od knjižnice prejela 2. 3. 2017, od osnovne šole pa 13. 3. 2017⁹⁰.

2.2.1.3.3 Obrazložitev izvajanja NRP

Neposredni uporabnik pripravi poročilo o izvedbi letnega načrta oziroma plana razvojnih programov (11. člen navodila o pripravi zaključnega računa proračuna), ki se vključi v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika, in sicer obrazložitev projektov po nosilnih podprogramih⁹¹. 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).

Občina je v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih vključila tudi obrazložitev izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, in sicer je projekte prikazala v okviru proračunskih postavk, z navedbo opisa projekta z opredelitvijo namena in ciljev projekta, trajanje projekta ter dosežen napredek na projektu v letu 2016 z vidika doseganja ciljev in izpolnjevanja načrta financiranja projekta.

⁹⁰ Ker osnovna šola ni pravočasno predložila letnega poročila za leto 2016, jo je občina ustno pozvala k njegovemu predložitvi.

⁹¹ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Poročanje o doseganju zastavljenih ciljev pri projektih, vključenih v NRP

V tabeli 13 so za projekte, pri katerih smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za vključitev v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 (tabela 10), povzeti namen in cilji posameznega projekta (ki jih je občina navedla v obrazložitvah izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna oziroma rebalansov proračuna za leto 2016) ter ocena uspeha občine pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta.

Tabela 13: Projekti, vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna oziroma rebalansov 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 ¹⁾
1.	Vrtec Legen, Podgorje	obnova in oprema dela hodnika v Osnovni šoli Podgorje, grafično oblikovanje in nakup drobnega inventarja za oba vrtca	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> / ²⁾
2.	Sanacija vrtca na Maistrovi	zamenjava celotnega sistema priprave tople vode in vgradnja toplotne črpalke	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen
3.	Osnovna šola Šmartno – obnova kuhinje	obnova kuhinje in nabava nove kuhinjske opreme	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen
4.	Preplastitev ceste Graška Gora– Dobrovski Kot	asfaltiranje odseka v dolžini 800 metrov – izboljšanje prometne varnosti in življenjskega standarda	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen
5.	Izgradnja pločnika Šmartno–Sveti Jurij	izgradnja pločnika za pešce v dolžini 480 metrov (požarni zidovi, meteorna kanalizacija in javna razsvetljava)	sredstva, načrtovana za leto 2016, so bila v celoti porabljena <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
6.	Erčev most	izdelava projektne dokumentacije	faza izdelave projektne dokumentacije je zaključena, cilji bodo doseženi z izgradnjo mostu <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
7.	Ureditev pokopališč	preureditev servisnih prostorov v mrliški vežici v Šmartnem (ureditev elektrike in ogrevanja, prenova kuhinje, hodnika in sanitarij, zasteklitev) – nemoteno delovanje gospodarske javne službe	zastavljeni cilji so bili celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> projekt se izvaja kot stalna naloga
8.	Rekonstrukcija ceste proti naselju Holmec do Linasija	asfaltiranje ceste v dolžini 200 metrov	cilji niso bili v celoti doseženi, saj ni bil dosežen dogovor z lastnikom zemljišča <i>stanje projekta:</i> delno izveden

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ¹⁾
9.	Rekonstrukcija ceste Rigelnik	ureditev asfaltne ceste v dolžini 180 metrov	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen
10.	Rekonstrukcija Muratove ulice	izgradnja pločnika ter komunalne infrastrukture	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen
11.	Rekonstrukcija ceste Umek–Sveti Duh	asfaltiranje ceste v dolžini 960 metrov – izboljšanje prometne varnosti in življenjskega standarda	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen
12.	Izgradnja varne šolske poti Pameče	izgradnja varne šolske poti (pločnika v dolžini 360 metrov), javna razsvetljava ter preplastitev dela vozišča – zagotavljanje večje prometne varnosti	cilji projekta še niso doseženi <i>stanje projekta:</i> v izvajanju
13.	Izgradnja pločnika od odcepa Raduše do Podgorja	izdelava projektne naloge (poseg na državni cesti in izgradnja pločnika izven naselja) – izboljšanje prometne varnosti in življenjskega standarda	cilji v zvezi z izgradnjo pločnika niso bili doseženi <i>stanje projekta:</i> v fazi načrtovanja
14.	Preplastitev ceste Prevalnik	preplastitev ceste v dolžini 800 metrov – izboljšanje prometne varnosti in življenjskega standarda	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen
15.	Rekonstrukcija Tomšičeve ulice 1–5	rekonstrukcija ceste in pločnika v Tomšičevi ulici 1–5, zamenjava vodovoda, sanacija pločnika ter nova parkirna mesta – izboljšanje prometne varnosti ter življenjskih pogojev	zastavljeni cilji so bili v celoti doseženi <i>stanje projekta:</i> zaključen

Opombi: ¹⁾ Povzeto po poročilu o doseženih ciljih in rezultatih.

²⁾ Iz obrazložitve stanja projekta ni jasno razvidno, v kateri fazi je projekt.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 13 izhaja, da je občina v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih določila namen in cilje posameznega projekta ter poročala o doseganju zastavljenih ciljev (navedla je, kaj je izvedla pri posameznem projektu in stanje projekta ob zaključku leta).

2.2.1.3.4 Obrazložitev podatkov iz bilance stanja

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

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

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

2.2.1.3.4.a Občina v obrazložitev podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 ni vključila podatkov o stanju sredstev na računih neposrednih uporabnikov in podatka o pogodbah o najemu, pri katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, ter podatka o blagovnih kreditih, kar je v neskladju z 12. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3.5 Obrazložitev podatkov o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR

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

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

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

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

Občina je pripravila Poročilo o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR občine za leto 2016, kot je določeno v 12.a členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.2 Postopek priprave zaključnega računa proračuna

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

V skladu s prvim odstavkom 98. člena ZJF vsak neposredni uporabnik proračuna pripravi zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto ter ga predloži županu do 28. 2. tekočega leta. Na podlagi predloženih zaključnih računov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna župan pripravi predlog zaključnega računa proračuna za preteklo leto, ki ga predloži do 31. 3. tekočega leta MF (drugi odstavek 98. člena ZJF) in do 15. 4. tekočega leta v sprejem občinskemu svetu (tretji odstavek 98. člena ZJF). Tudi v 71. členu poslovnika OS je določeno, da župan predlaga zaključni račun proračuna v sprejem občinskemu svetu.

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

Referat za proračun je do 23. 2. 2017 od skrbnikov finančnih načrtov pridobil zaključne račune finančnih načrtov ter pripravil predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

2.2.2.1.1 Priprava letnega poročila

Letno poročilo se sestavi za proračun in neposredne uporabnike proračuna, ki imajo status pravne osebe, ter za posredne uporabnike proračuna⁹². V skladu z 21. členom ZR je letno poročilo sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom in poslovnega poročila.

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

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

V 9. členu pravilnika o sestavljanju letnih poročil je določeno, da sta obvezni prilogi k izkazu prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov izkaz RFTN, 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

⁹² Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

uporabnik EKN in mora biti prilagojena področju, na katerem uporabnik EKN deluje. Sestavni del poslovnega poročila je tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področju iz njegove pristojnosti, ki se pripravi v skladu z navodilom o pripravi zaključnega računa proračuna.

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

Neposredni uporabniki občinskega proračuna⁹³ ter posredni uporabniki občinskega proračuna⁹⁴ predložijo županu letna poročila do 28. 2. tekočega leta. Po določilih 99. člena ZJF mora župan skupaj z zaključnim računom občinskega proračuna občinskemu svetu predložiti tudi letna poročila skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, v 62. členu ZJF pa je določeno, da občinskemu svetu ni treba predložiti letnih poročil javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, razen če to občina drugače uredi.

Občina je pripravila letno poročilo za leto 2016, ki vsebuje bilanco stanja na dan 31. 12. 2016 skupaj z obveznimi prilogami, pregled stanja in gibanja neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev, pregled stanja in gibanja dolgoročnih finančnih naložb in posojil ter pojasnil k bilanci stanja, izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2016 z obveznimi prilogami, izkaz RFTN od 1. 1. do 31. 12. 2016 in izkaz RF od 1. 1. do 31. 12. 2016 ter evidenčni izkaz prihodkov in odhodkov režijskega obrata od 1. 1. do 31. 12. 2016⁹⁵ in poslovno poročilo.

Vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih je podrobneje predpisana v 10. členu navodila za pripravo zaključnega računa proračuna (povezava s točko 2.2.1.3.2 tega poročila).

Računovodsko poročilo občine je pripravil referat za proračun, poslovno poročilo občine za leto 2016 je potrdil župan.

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

2.2.2.1.1.a V četrtem odstavku 2. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da letno poročilo sestavljajo bilanca stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnila k izkazom in poslovno poročilo, ki vsebuje tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Občina je pripravila poslovno poročilo, ki pa ne vsebuje poročila o doseženih ciljih in rezultatih, kar je v neskladju s četrnim odstavkom 2. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrepi občine

Občina je pripravila poslovno poročilo za leto 2017, ki vsebuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

⁹³ Po določilih 98. člena ZJF, 15. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in 21. člena ZR.

⁹⁴ Po določilih 99. člena ZJF, 18. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna in drugega odstavka 51. člena ZR.

⁹⁵ Občina nima režijskega obrata.

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

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

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

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

Župan predloži do 31. 3. tekočega leta predlog zaključnega računa proračuna MF (drugi odstavek 98. člena ZJF) ter do 15. 4. tekočega leta v sprejem občinskemu svetu (tretji odstavek 98. člena ZJF). Statut v 105. členu določa, da se zaključni račun proračuna za preteklo leto predloži občinskemu svetu najkasneje do konca marca tekočega leta. Nadzorni odbor občine na podlagi 41. člena statuta vsako proračunsko leto obvezno izvede tudi nadzor zaključnega računa občine.

Občina je 19. 4. 2017 predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 posredovala nadzornemu odboru.

2.2.2.2.a Župan je 11. 4. 2017 predložil MF predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016, kar je 11 dni po roku, ki ga za predložitev določa ZJF. Navedeno ravnanje občine je v neskladju z drugim odstavkom 98. člena ZJF.

2.2.2.2.b Župan je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 predložil v sprejem občinskemu svetu 14. 4. 2017, kar je 14 dni po roku, ki ga za predložitev občinskemu svetu določa statut. Navedeno ravnanje občine je v neskladju s 105. členom statuta.

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

2.2.3.1 Sprejem zaključnega računa proračuna na občinskem svetu

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

Občinski svet je zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejel na 25. redni seji občinskega sveta 25. 4. 2017.

2.2.3.2 Poročanje o sprejetem zaključnem računa proračuna

Župan po določenih četrtega odstavka 98. člena ZJF o sprejetem zaključnem računu proračuna v 30 dneh po sprejemu obvesti MF, kar določa tudi četrti odstavek 105. člena statuta. S Pravilnikom o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov je podrobneje določen postopek obveščanja ministrstva o sprejetem zaključnem računu občinskega proračuna. Župan mora v obvestilu o sprejetem zaključnem računu proračuna navesti datum seje občinskega sveta, na kateri je bil sprejet.

Občina je 4. 5. 2017 MF obvestila, da je bil zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejet.

2.2.3.3 Objava zaključnega računa proračuna

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

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

Občina je 12. 5. 2017 v Uradnem listu Republike Slovenije objavila zaključni račun proračuna za leto 2016, ki vsebuje splošni del zaključnega računa proračuna, na spletni strani pa je poleg zaključnega računa proračuna za leto 2016 objavila tudi posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016, realizirani NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, obrazložitev podatkov iz bilance stanja, poročilo o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR in realizacijo načrta pridobivanja in razpolaganja s premoženjem občine.

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

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

Vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno tako kot sprejete proračune tudi sprejete zaključne račune proračunov približati občanom in informacije ter podatke, objavljene v dokumentih zaključnih računov proračunov, predstaviti na poenostavljen, jasen in občanom razumljiv način. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil z realizacijo proračuna, bi bilo smiselno tako kot za proračun tudi za zaključni račun proračuna pripraviti poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki, na pregleden in razumljiv način (tabele, grafični prikazi) prikazoval vse bistvene informacije o sprejetem zaključnem računu proračuna (kako poteka proces priprave zaključnega računa proračuna in kako je sestavljen zaključni račun proračuna), realizirane prihodke in njihovo višino, namene, za katere so bila porabljena sredstva, in obseg sredstev, porabljenih za posamezen namen, tako da bi bilo po koncu leta mogoče pregledno primerjati realizirane prihodke in odhodke z načrtovanimi v sprejetem proračunu.

Ukrep občine

Občina je 10. 5. 2018 izdelala opis poslovnega procesa priprave zaključnega računa proračuna občine, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Mestne občine Slovenj Gradec* v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Mestna občina Slovenj Gradec 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:

- dela predvidenih proračunskih prejemkov ni zadržala in izkazala kot splošne proračunske rezervacije; pomanjkljivo je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; v letu 2016 je na proračunski postavki izplačala za 13.331 evrov več sredstev, kot jih je načrtovala v veljavnem proračunu; ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; ni mesečno načrtovala likvidnosti; 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 osnutek proračuna za leto 2016 prepozno predložil v obravnavo občinskemu svetu; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom posredovano prepozno; poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; pred pričetkom priprave proračuna ni ustrezno določila svojih neposrednih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov; župan je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 prepozno predložil Ministrstvu za finance; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.b, 2.1.1.d, 2.1.1.e, 2.1.1.f, 2.1.1.g, 2.1.3.1.1.a, 2.1.3.2.b, 2.1.6.2.a, 2.1.6.2.b, 2.1.2.2.a in 2.2.2.2.a;
- župan je prerazporedil sredstva v skupnem znesku 94.915 evrov med področji proračunske porabe, kar je v neskladju z Odlokom o proračunu Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2016 – točka 2.1.1.c;
- 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 obveznih sestavin, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.2.2.b;
- za en projekt je dokument identifikacije investicijskega projekta izdelala oziroma pridobila šele po tem, ko je bil projekt že vključen v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019; 11 projektov je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala dokument identifikacije investicijskega projekta; navedeni ravnanji sta v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točki 2.1.3.1.1.b in 2.1.3.1.1.c;
- splošni in posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vsebujeta primerjave med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2016; obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vsebuje vseh obveznih sestavin; obrazložitev posebnega dela zaključnega

računa proračuna za leto 2016 ne vsebuje poročil o realizaciji finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh obveznih sestavin; obrazložitev podatkov iz bilance stanja ne vsebujejo vseh obveznih sestavin; poslovno poročilo za leto 2016 ne vsebuje poročila o doseženih ciljih in rezultatih; vsa 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 2.2.1.1.a, 2.2.1.2.a, 2.2.1.3.1.a, 2.2.1.3.2.a, 2.2.1.3.2.b, 2.2.1.3.4.a in 2.2.2.1.1.a;

- pojasnila k bilanci stanja na dan 31. 12. 2016 ne vsebujejo računovodskih informacij, kar je v neskladju Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 2.2.2.1.1.b;
- župan je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 v sprejem občinskemu svetu predložil prepozno, kar je v neskladju s statutom – točka 2.2.2.2.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 Mestna občina Slovenj Gradec v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4. PRIPOROČILA

Mestni občini Slovenj Gradec priporočamo, naj:

- kot usmeritev pri pripravi odloka o proračunu upošteva vzorec odloka o proračunu, ki ga je kot del priročnika za pripravo proračuna pripravilo Ministrstvo za finance, in v odlok o proračunu vključi vse sestavine, določene z Zakonom o javnih financah in Zakonom o financiranju občin, tudi kadar nečesa ne namerava storiti oziroma dopustiti (na primer če se občina ne namerava zadolžiti za upravljanje z dolgom ali če nima namena izdajati poroštev posrednim proračunskim uporabnikom, naj to jasno navede v odloku o proračunu);
- v proračunske dokumente vključi povezavo med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne projekte, in med projekti, ki jih je občina uvrstila v načrt razvojnih programov, tako da bo jasno razvidno, na kateri proračunski postavki v posebnem delu proračuna so načrtovana sredstva za posamezen projekt, ki je uvrščen v načrt razvojnih programov;
- pripravi poseben dokument kot del gradiva proračuna za obravnavo na občinskem svetu (ko je proračun sprejet, pa tudi del objave proračuna na spletni strani občine), iz katerega je jasno razviden vsaj celoten obseg načrtovanih sredstev za uresničitev ciljev posameznega podprograma;
- določi merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov;
- večjo pozornost nameni možnosti vključevanja občanov že v postopek priprave proračuna oziroma odločanja, kateri projekti bodo uvrščeni v načrt razvojnih programov;
- na svoji spletni strani predstavi informacije, objavljene v proračunskih dokumentih, tudi na poenostavljen, jasn in občanom razumljiv način (podobno kot je na primer Ministrstvo za finance pripravilo kratko grafično predstavitev za državni proračun za leti 2017 in 2018, namenjeno javnosti za lažje razumevanje proračuna in njegovih ključnih zneskov);
- z internim aktom uredi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnih let in njihovo evidentiranje;
- v proračunskih dokumentih predstavi informacije o višini in namenu prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let;
- na svoji spletni strani vsaj četrtno predstavi informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da se občani lahko sproti seznani 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. Mestni občini Slovenj Gradec, 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