



Revizijsko poročilo Pravilnost poslovanja Občine Velike Lašče v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Pravilnost poslovanja Občine Velike Lašče v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016

Številka: 324-8/2017/28

Ljubljana, 14. decembra 2018

Povzetek

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

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

- pomanjkljivo je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; v bilanci prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2016 in spremembi proračuna za leto 2016 ni prikazala vseh vrst odhodkov; v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2016 in spremembi proračuna za leto 2016 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 ter ocene realizacije za leto 2015; pri pripravi načrta razvojnih programov ni upoštevala meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, saj teh meril in načina njihove uporabe nima predpisanih; v načrt razvojnih programov je vključila tudi projekte z ocenjeno vrednostjo 0 evrov ter projekte, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; zaključni račun proračuna za leto 2016 ne vsebuje načrta razvojnih programov s podatki o načrtovanih vrednostih posameznih projektov za leto 2016, njihovih spremembah med letom ter o njihovi realizaciji v letu 2016; javnemu zavodu je izplačala 5.623 evrov, ne da bi sklenila pogodbo;
- kadrovski načrt, predložen občinskemu svetu s spremembo proračuna za leto 2016, ne vsebuje načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2017;
- proračuna, spremembe proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji;
- župan skupaj s predlogom spremembe proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil načrta ravnanja s premoženjem; župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil poročila o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in poročila o realizaciji načrta ravnanja s premoženjem;
- obrazložitve finančnega načrta v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter vrtce, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin; sprememba proračuna za leto 2016 ne vsebuje obrazložitve finančnega načrta;
- načrta razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del spremembe proračuna za leto 2016, ni prikazala po programski klasifikaciji in ni opredelila začetka in konca financiranja projekta;

- štiri projekte 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, poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 in poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin; v obrazložitev podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 ni vključila vseh podatkov; ni pripravila poročila o upravljanju denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa; ni pripravila poročila o doseženih ciljih in rezultatih kot sestavni del poslovnega poročila v okviru letnega poročila za leto 2016;
- sprejetega proračuna za leto 2016 Ministrstvu za finance ni posredovala pravočasno, niti mu ni posredovala sprejete spremembe proračuna za leto 2016;
- pojasnila k izkazom ne vsebujejo računovodskih informacij;
- občinska uprava je članom občinskega sveta predlog proračuna za leto 2016 za drugo obravnavo skupaj z vabilom za sejo občinskega sveta posredovala prepozno.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih.....	11
1.2.3 Podatki iz proračunskih dokumentov	11
1.2.4 Odgovorni osebi.....	16
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	16
1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna	16
1.3.1.1 Proračun.....	16
1.3.1.2 Zaključni račun proračuna.....	18
1.3.2 Akti občine, ki urejajo pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna.....	19
1.4 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	20
2. UGOTOVITVE	21
2.1 PRIPRAVA PRORAČUNA	21
2.1.1 Odlok o proračunu.....	23
2.1.2 Sestava proračuna	29
2.1.2.1 Splošni del proračuna.....	30
2.1.2.2 Posebni del proračuna.....	31
2.1.2.3 Načrt razvojnih programov.....	37
2.1.3 Postopek priprave proračuna.....	38
2.1.3.1 Postopek priprave proračuna do predložitve predloga proračuna občinskemu svetu	38
2.1.3.2 Predložitev predloga proračuna občinskemu svetu in dokumenti za obravnavo na občinskem svetu.....	46
2.1.4 Postopek sprejema proračuna.....	49
2.1.4.1 Sprejem proračuna na občinskem svetu.....	49
2.1.4.2 Poročanje o sprejetem proračunu	51
2.1.4.3 Objava proračuna	51
2.1.5 Postopek priprave rebalansa proračuna.....	53
2.1.6 Poročanje o izvrševanju proračuna.....	55

2.1.6.1	Mesečno poročanje.....	55
2.1.6.2	Polletno poročanje.....	55
2.1.6.3	Poročanje o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let.....	56
2.2	PRIPRAVA ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA	57
2.2.1	Sestava zaključnega računa proračuna.....	59
2.2.1.1	Splošni del zaključnega računa proračuna.....	59
2.2.1.2	Posebni del zaključnega računa proračuna	59
2.2.1.3	Obrazložitve zaključnega računa proračuna.....	60
2.2.2	Postopek priprave zaključnega računa proračuna	70
2.2.2.1	Postopek priprave zaključnega računa proračuna do predložitve predloga zaključnega računa proračuna občinskemu svetu.....	70
2.2.2.2	Predložitev predloga zaključnega računa proračuna Ministrstvu za finance, občinskemu svetu in nadzornemu odboru.....	72
2.2.3	Postopek sprejema zaključnega računa proračuna, poročanje in objava zaključnega računa proračuna	73
3.	MNENJE	75
4.	PRIPOROČILA	77

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Občine Velike Lašče (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 12. 1. 2017.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja občine od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2017, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani s pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-8/2017/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Občina Duplek, Občina Komen, Občina Škofja Loka, Občina Vrhnika in Mestna občina Slovenj Gradec.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

Tabela 1: Podatki o velikosti in organih občine

Število prebivalcev ⁶	4.303
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁷	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	12 članov
• nadzorni odbor	3 člani
Občinska uprava na dan 31. 12. 2016	
• sistemizirana delovna mesta	17
• zasedena delovna mesta	11

Na sliki 1 je predstavljena organizacijska struktura občine do 7. 12. 2016, kot je bila določena z Odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Velike Lašče⁸ (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave iz leta 2015). Z 8. 12. 2016 je pričel veljati nov Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Velike Lašče⁹ (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave iz leta 2016), na podlagi katerega je občinska uprava ponovno postala enovit organ¹⁰, ki opravlja naloge na področju splošnih, normativno-pravnih in upravnih zadev, finančnega poslovanja, družbenih dejavnosti, komunalnih dejavnosti, režijskega obrata ter inšpekcijskega nadzora in redarstva.

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

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

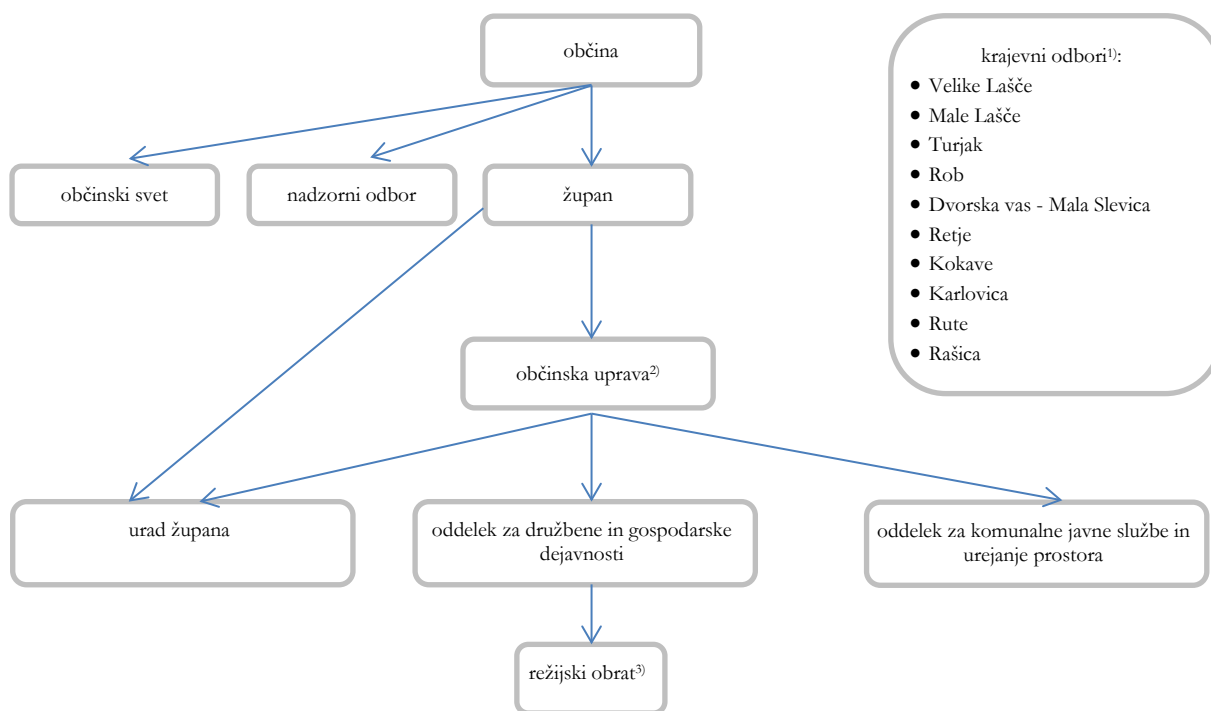
⁷ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁸ Uradno glasilo Občine Velike Lašče, št. 7/15.

⁹ Župan ga je sprejel 17. 11. 2016; Uradno glasilo Občine Velike Lašče, št. 7/16.

¹⁰ Do 17. 12. 2015 je naloge občinske uprave na podlagi Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Velike Lašče (Uradni list RS, št. 15/99 in Uradno glasilo Občine Velike Lašče, št. 6/11) opravljala občinska uprava kot enovit organ. Občina je glede sprememb organizacije občine navedla, da se je občinska uprava ob ukinitvi Javnega zavoda za kulturo in turizem Trubarjevi kraji in s prenosom zaposlenih na občinsko upravo na podlagi odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave iz leta 2015 organizirala v tri oddelke, po enem letu pa se je izkazalo, da je delo občinske uprave učinkovitejše v obliki enovitega organa.

Slika 1: Organizacijska struktura občine od začetka leta 2016 do 7. 12. 2016



Opombe: ¹⁾ Občina je z Odlokom o krajevnih odborih (Uradno glasilo Občine Velike Lašče, št. 2/11, 6/11) ustanovila krajevne odbore (v nadaljevanju: KO), ki imajo status posvetovalnega telesa občinskega sveta, občinske uprave in župana in niso pravne osebe.

²⁾ Občinsko upravo vodi tajnica občinske uprave.

³⁾ Občina je z Odlokom o ustanovitvi režijskega obrata v Občini Velike Lašče (Uradno glasilo Občine Velike Lašče, št. 3/14) za opravljanje dejavnosti lokalnih gospodarskih služb na območju občine ustanovila režijski obrat, ki je organiziran kot nesamostojna notranja organizacijska enota v okviru občinske uprave.

Vir: podatki občine.

S slike 1 je razvidno, da so občino od začetka leta 2016 do 7. 12. 2016 sestavljali trije organi občine, občinska uprava kot enovit organ s tremi oddelki (v okviru oddelka za družbene in gospodarske dejavnosti je organiziran režijski obrat) ter deset KO, ki niso pravne osebe.

V skladu z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave iz leta 2015 je od začetka leta 2016 do 7. 12. 2016 naloge, ki se nanašajo na pripravo in izvajanje proračuna, opravljal urad župana¹¹, od 8. 12. 2016 pa naloge v skladu z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave iz leta 2016 opravlja občinska uprava.

¹¹ V tem poročilu uporabljamo tudi za urad župana, ki je v obdobju od 18. 12. 2015 do 7. 12. 2016 opravljal aktivnosti, ki se nanašajo na pripravo in izvajanje proračuna, enoten izraz občinska uprava.

Občina je ustanoviteljica javnega zavoda¹² Osnovna šola Primoža Trubarja Velike Lašče (v nadaljevanju: šola) in soustanoviteljica javnega zavoda¹³ Zdravstveni dom dr. Janeza Oražma Ribnica (v nadaljevanju: zdravstveni dom).

Občina ni ustanoviteljica ali soustanoviteljica javnih podjetij, javnih agencij ali javnih skladov, ima pa poslovni delež v družbi¹⁴ RC Kočevje Ribnica, d. o. o.

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

Dokument	Sprejeto	Objavljeno v Uradnem glasilu Občine Velike Lašče, št.
Odlok o proračunu Občine Velike Lašče za leto 2016 ¹⁾	12. 2. 2015	2/15
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Velike Lašče za leto 2016 ²⁾	27. 11. 2015	7/15
Odlok o rebalansu proračuna Občine Velike Lašče za leto 2016-I ³⁾	14. 9. 2016	6/16
Zaključni račun proračuna Občine Velike Lašče za leto 2016 ⁴⁾	26. 4. 2017	3/17

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

²⁾ V nadaljevanju: odlok o spremembi proračuna za leto 2016.

³⁾ V nadaljevanju: rebalans proračuna.

⁴⁾ V nadaljevanju: zaključni račun proračuna za leto 2016.

1.2.3 Podatki iz proračunskih dokumentov

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

¹² Je posredni uporabnik proračuna; sredstva za financiranje pridobiva iz proračuna posredno prek neposrednega uporabnika proračuna (občinske uprave).

¹³ Tako kot opomba 12.

¹⁴ Podatki občine, navedeni v Letnem poročilu 2016 Občine Velike Lašče, in podatki Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES), [URL: <https://www.ajpes.si/prs/podjetjeSRG.asp?s=1&e=117443>], 4. 8. 2017.

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

Postavka (1)	Realizacija v letu 2016		Realizacija v letu 2015		Indeks (6)=(2)/(4)*100
	v evrih (2)	v odstotkih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	
A. Bilanca prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO)					
Davčni prihodki	2.952.256	80,0	2.755.930	78,8	107
Nedavčni prihodki	270.571	7,3	208.691	6,0	130
Kapitalski prihodki	57.202	1,5	1.700	0,0	
Prejete donacije	0	0,0	500	0,0	0
Transforni prihodki ¹⁾	412.448	11,2	532.046	15,2	78
Prejeta sredstva iz Evropske unije	0	0,0	0	0,0	0
Vsi prihodki BPO	3.692.477	100,0	3.498.867	100,0	106
Tekoči odhodki	874.080	24,7	666.162	19,6	131
Tekoči transferi	1.720.676	48,7	1.793.761	52,7	96
Investicijski odhodki	840.886	23,8	804.801	23,7	104
Investicijski transferi	97.843	2,8	137.647	4,0	71
Vsi odhodki BPO	3.533.485	100,0	3.402.371	100,0	104
Proračunski presežek, primanjkljaj	158.992	/	96.496	/	165
B. Račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN)					
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
Prejeta minus dana posojila in sprememba kapitalskih deležev	0	/	0	/	/
C. Račun financiranja (v nadaljevanju: RF)					
Zadolževanje	110.000	/	0	/	/
Odplačila dolga	136.229	/	136.229	/	100
Saldo RF	(26.229)	/	(136.229)	/	/
Sprememba stanja na računih	132.764²⁾	/	(39.733)	/	/

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

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

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2016 in Zaključni račun proračuna Občine Velike Lašče za leto 2015¹⁵.

¹⁵ Uradno glasilo Občine Velike Lašče, št. 3/16.

Načrtovani¹⁶ 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, spremembo proračuna, rebalansom proračuna in veljavnim proračunom za leto 2016

Postavka	Sprejeti proračun ¹⁾ v evrih	Sprememba proračuna ²⁾ v evrih	Rebalans proračuna ³⁾ v evrih	Veljavni proračun ⁴⁾ v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks (7)=(6)/(5)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
A. BPO						
Vsi prihodki	3.610.500	3.732.000	3.622.100	3.622.100	3.692.477	102
Vsi odhodki	3.874.500	3.946.000	3.746.100	3.745.800	3.533.485	94
Proračunski presežek, primanjkljaj	(264.000)	(214.000)	(124.000)	(123.700)	158.992	/
B. RFTN						
Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	0	0	0	0	0	/
Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	0	0	0	0	0	/
Saldo RFTN	0	0	0	0	0	/
C. RF						
Zadolževanje	250.000	200.000	110.000	110.000	110.000	100
Odplačila dolga	136.000	136.000	136.000	136.300	136.229	100
Saldo RF	114.000	64.000	(26.000)	(26.300)	(26.229)	/
Vsi prejemki (BPO+RFTN+RF)	3.860.500	3.932.000	3.732.100	3.732.100	3.802.477	102
Vsi izdatki (BPO+RFTN+RF)	4.010.500	4.082.000	3.882.100	3.882.100	3.669.714	95
Sprememba stanja na računih	(150.000)	(150.000)	(150.000)	(150.000)	132.764	/

Opombe: ¹⁾ V sprejetem proračunu, spremembi proračuna, rebalansu proračuna in v veljavnem proračunu za leto 2016.

²⁾ Sprejeti proračun se nanaša na proračun, ki ga je občina sprejela 12. 2. 2015 z odlokom o proračunu za leto 2016.

³⁾ Sprememba proračuna se nanaša na spremembo proračuna, ki jo je občina sprejela 27. 11. 2015 z odlokom o spremembi proračuna za leto 2016.

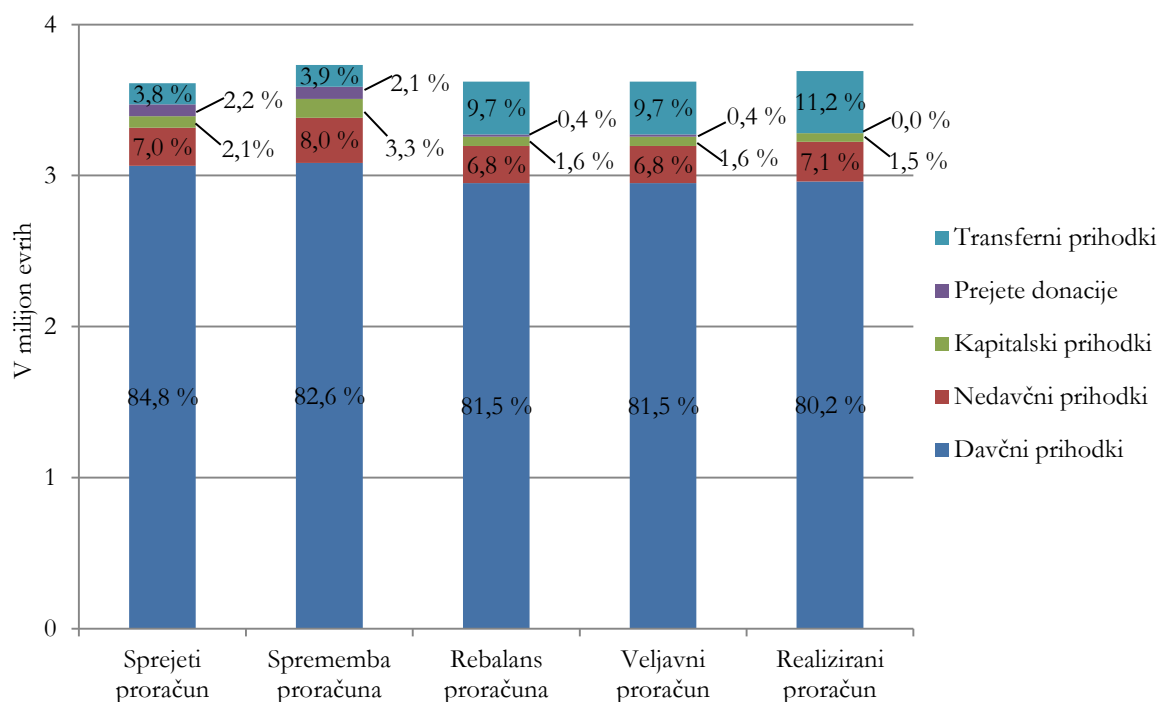
⁴⁾ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF; Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13) in vsakoletni odlok o proračunu. V primeru občine je veljavni proračun rebalans proračuna s prerazporeditvami.

Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

¹⁶ V sprejetem proračunu, spremembi proračuna, rebalansu proračuna in v veljavnem proračunu za leto 2016.

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

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

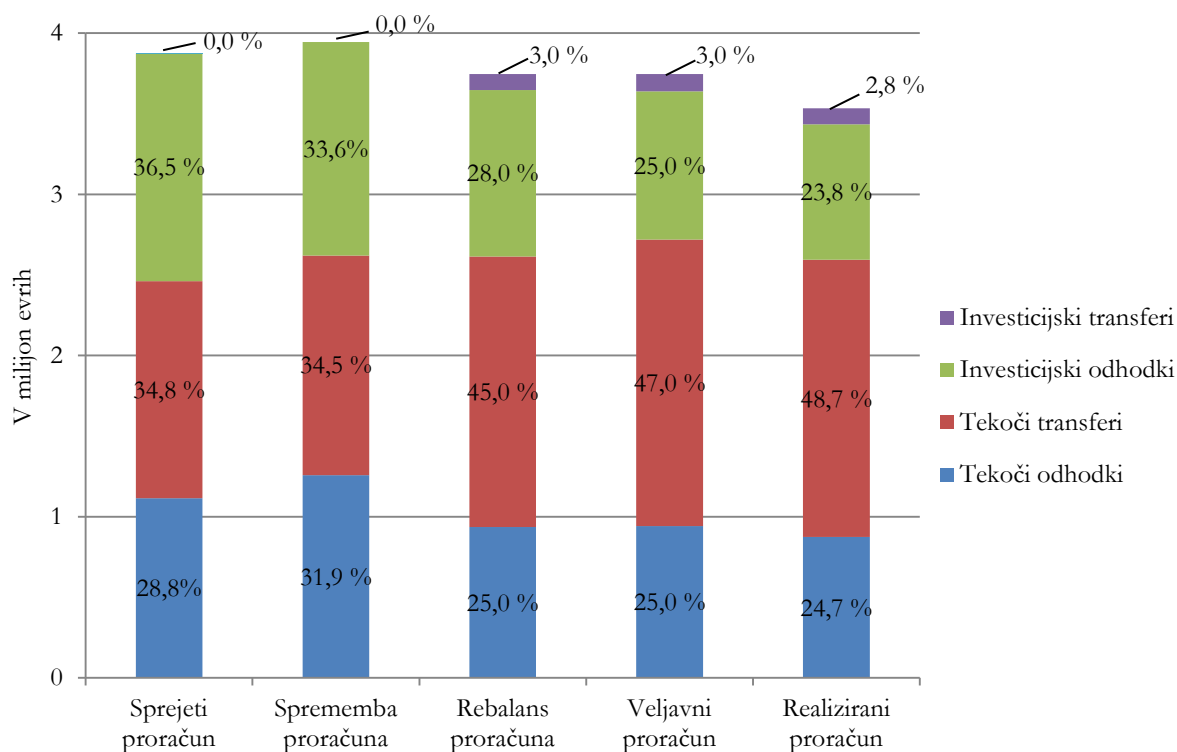


Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 2 je razvidno, da so v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 prihodki načrtovani v znesku 3.610.500 evrov, v spremembi proračuna za leto 2016 v znesku 3.732.000 evrov, v rebalansu proračuna za leto 2016 v znesku 3.622.100 evrov in v enakem znesku tudi v veljavnem proračunu za leto 2016. V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016 so prihodki izkazani v znesku 3.692.477 evrov in so za 81.977 evrov oziroma 2,3 odstotka večji od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 in za 39.523 evrov oziroma 1,1 odstotka manjši od načrtovanih v spremembi proračuna za leto 2016 in za 70.377 evrov oziroma 1,9 odstotka večji od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi prihodki je pri transfernih prihodkih, ki so za 274.249 evrov večji od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016 oziroma 198,4 odstotka večji od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016, za 268.149 evrov oziroma 185,8 odstotka večji od načrtovanih v spremembi proračuna za leto 2016 in za 61.637 evrov oziroma 17,6 odstotka večji od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016.

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

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



Vir: zaključni račun proračuna za leto 2016.

Iz tabele 4 in s slike 3 izhaja, da so v BPO sprejetega proračuna za leto 2016 odhodki načrtovani v znesku 3.874.500 evrov, v spremembi proračuna za leto 2016 v znesku 3.946.000 evrov, v rebalansu proračuna za leto 2016 v znesku 3.746.100 evrov, v veljavnem proračunu za leto 2016 pa v znesku 3.745.800 evrov. V BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016 so odhodki izkazani v znesku 3.533.485 evrov in so za 341.015 evrov oziroma 8,8 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016, za 412.515 evrov oziroma 10,5 odstotka manjši od načrtovanih v spremembi proračuna za leto 2016 in za 212.615 evrov oziroma 5,7 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016. Največje odstopanje med realiziranimi in načrtovanimi odhodki je pri tekočih odhodkih in investicijskih odhodkih – tekoči odhodki so za 240.820 evrov oziroma 21,6 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016, za 384.920 evrov oziroma 30,6 odstotka manjši od načrtovanih v spremembi proračuna za leto 2016 in za 67.404 evre oziroma 7,2 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016, investicijski odhodki pa so za 572.114 evrov oziroma 59,5 odstotka manjši od načrtovanih v sprejetem proračunu za leto 2016, za 484.114 evrov oziroma 36,5 odstotka manjši od načrtovanih v spremembi proračuna za leto 2016 in za 78.397 evrov oziroma 8,5 odstotka manjši od načrtovanih v veljavnem proračunu za leto 2016.

1.2.4 Odgovorni osebi

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 sta bila odgovorni osebi:

- Anton Zakrajšek, župan občine, do 10. 12. 2018 in
- dr. Tadej Malovrh, župan občine od 11. 12. 2018.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna

Ustava Republike Slovenije¹⁷ 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 leti¹⁸.

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 skupnosti¹⁹ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007),

¹⁷ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.

¹⁸ 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.

¹⁹ Uradni list RS, št. 44/07. Uredba se uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti tudi po uveljavitvi Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10) – drugi odstavek 45. člena te uredbe.

- Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov²⁰ (v nadaljevanju: odredba o funkcionalni klasifikaciji),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov²¹ (v nadaljevanju: pravilnik o programski klasifikaciji),
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov²² (v nadaljevanju: navodilo o pripravi finančnih načrtov),
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²³ (v nadaljevanju: PEKN),
- Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ²⁴ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji),
- Zakon o spremljanju državnih pomoči²⁵,
- Zakon o javnih uslužbencih²⁶ (v nadaljevanju: ZJU),
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁷ (v nadaljevanju: ZSPDSLS) in
- Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti²⁸.

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 2017²⁹ (v nadaljevanju: proračunski priročnik) pripravilo oktobra 2015³⁰.

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

²⁰ Uradni list RS, št. 43/00.

²¹ Uradni list RS, št. 57/05 (88/05-popr.), 138/06, 108/08.

²² Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

²³ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16.

²⁴ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

²⁵ Uradni list RS, št. 37/04.

²⁶ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁷ 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.

²⁸ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16.

²⁹ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2016_in_2017/pror-prir-obcine-16-17.pdf], 30. 5. 2017.

³⁰ Morebitno neupoštevanje napotil proračunskega priročnika ne vpliva na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

proračuna za preteklo leto. Podrobneje je začasno financiranje urejeno v 32. in 33. členu ZJF, MF pa je decembra 2006 pripravilo tudi Priročnik za pripravo začasnega financiranja³¹, ki podrobneje opredeljuje obdobje, obseg porabe sredstev, namene, objavo in izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja³².

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 proračuna³³ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna),
- PEKN,
- Zakon o računovodstvu³⁴ (v nadaljevanje: ZR),
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil),
- Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov³⁶,
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava³⁷,
- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev³⁸,
- Pravilnik o načinu ter rokih izdelave obračuna, poročanja in razporejanja presežka upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa³⁹, in
- Pravilnik o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa⁴⁰.

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

³¹ [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racuno_v_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/prirocnik_za_pripravo_zacasnega_financiranja/], 24. 4. 2017.

³² 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.

³³ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

³⁴ Uradni list RS, št. 23/99.

³⁵ 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.

³⁶ Uradni list RS, št. 61/09.

³⁷ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

³⁸ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15.

³⁹ Uradni list RS, št. 41/07, 81/09, 95/11, 109/13.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 120/07, 104/09.

rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov občinskih proračunov določa navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna. MF je januarja 2010 pripravilo tudi Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna⁴¹ (v nadaljevanju: priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna), ki podrobneje opredeljuje pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna, strukturo, vsebino, postopek priprave in sprejema zaključnega računa proračuna, predstavljena pa je tudi priprava letnih poročil za proračun in neposredne uporabnike proračuna⁴².

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 glasilu Občine Velike Lašče, št.
Statut Občine Velike Lašče ¹⁾	2/06-UPB, 6/13
Poslovnik občinskega sveta ²⁾	2/06-UPB, 2/07, 6/13, 1/15
Pravilnik o računovodstvu Občine Velike Lašče ³⁾	/
Navodilo za pripravo finančnih načrtov za leti 2015 in 2016 Občine Velike Lašče ⁴⁾	/

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: statut.

²⁾ V nadaljevanju: poslovnik OS.

³⁾ V nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu; št. 0301-12/2006 z dne 8. 3. 2006.

⁴⁾ V nadaljevanju: navodilo za pripravo finančnih načrtov za leti 2015 in 2016; brez številke z dne 30. 10. 2014.

V 7. členu statuta je med nalogami občine določeno, da občina normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena tako, da med drugim sprejema proračun in zaključni račun proračuna. Občinski svet sprejema 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 določi s poslovnikom (91. člen statuta). V 107. členu statuta je določeno, da občinski svet sprejema kot splošne akte občinski proračun in zaključni račun, ki sta posebni vrsti splošnih aktov, po postopku za sprejem splošnih aktov, urejenem v poslovniku.

⁴¹ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Duno_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.

⁴² 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.

V 72. členu poslovnika OS je določeno, da predlaga proračun v sprejem občinskemu svetu župan, v 5. točki VI. poglavja poslovnika OS⁴³ pa je podrobneje opredeljen postopek za sprejem proračuna na občinskem svetu.

Župan je marca 2006 sprejel pravilnik o računovodstvu, ki ureja organiziranost računovodstva in način vodenja poslovnih knjig občine ter pripravljane letnega poročila in zaključnega računa proračuna. V 3. členu pravilnika o računovodstvu je določeno, da je za izvajanje nalog v okviru računovodstva in financ zadolžen računovodja, ki ga pooblasti župan. Računovodja mora pripraviti odlok o proračunu občine, spremembo proračuna, izvajati koordinacijo pri proračunskem načrtovanju, pripraviti občinske predpise, ki se nanašajo na zbiranje sredstev v proračun in njihovo porabo, sodelovati pri pripravi vseh predpisov in pogodb s finančnimi posledicami, pri pripravi štiriletnega razvojnega programa in pri pripravi investicijskih programov (5. člen), zadolžen pa je tudi za pripravo letnega poslovnega poročila, zaključnega računa proračuna in polletnega poročila, v delu, ki se nanaša na dosežene cilje in rezultate po področjih, pa so poleg računovodje zadolženi tudi skrbniki posameznih področij (39. člen).

Občinska uprava je oktobra 2014 pripravila navodilo za pripravo finančnih načrtov za leti 2015 in 2016, ki vsebuje globalni makroekonomski okvir razvoja Slovenije, ki ga je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj dne 17. 9. 2014.

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. 2014 do 30. 6. 2017.

⁴³ 5. točka – Postopek za sprejem proračuna VI. poglavja – Akti občinskega sveta.

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 oziroma spremembe proračuna za leto 2016



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

- - postopka priprave proračuna oziroma spremembe proračuna do predložitve predloga proračuna oziroma predloga spremembe proračuna občinskemu svetu,
- (svetlo modro) - predložitve predloga proračuna oziroma predloga spremembe proračuna občinskemu svetu,
- (modro) - sprejema proračuna oziroma spremembe proračuna na občinskem svetu,
- (temno modro) - objave in poročanja o sprejetem proračunu oziroma spremembi proračuna.

Opombe: ¹⁾ V skladu z Odlokom o krajevnih odborih občani prek KO uresničujejo skupne potrebe in interese (sklepe in predloge posredujejo občinskim organom).

²⁾ KO oziroma zainteresirana javnost niso podali predlogov oziroma pripomb. ³⁾ Amandma je bil sprejet.

⁴⁾ Občina je MF sprejeti proračun za leto 2016 predložila prepozno, sprejete spremembe proračuna za leto 2016 pa MF ni predložila (povezava s točko 2.1.4.2.a tega poročila).

⁵⁾ 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 občin⁴⁴ (v nadaljevanju: ZFO-1) opredelujeta vsebine, ki morajo biti urejene v odloku o proračunu.

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

Občina je z odlokom o proračunu za leto 2016 določila višino splošnega dela proračuna in strukturo posebnega dela proračuna, postopke izvrševanja proračuna, posebnosti upravljanja in prodaje stvarnega in finančnega premoženja ter obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja. V tabeli 7 so predstavljene določbe ZJF in ZFO-1, ki jih je treba vključiti v odlok o proračunu, navedeno pa je tudi, ali je občina te vsebine vključila v odlok o proračunu za leto 2016.

⁴⁴ 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:	
<ul style="list-style-type: none"> • prerazporejanje pravic porabe v posebnem delu proračuna (38. člen ZJF) • določitev namenskih prejemkov proračuna (43. člen ZJF) • višina proračunske rezerve in znesek proračunske rezerve, o katerem odloča župan (49. člen ZJF) • prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let (51. člen ZJF) • spreminjanje NRP (tretji odstavek 12. člena ZJF) • splošna proračunska rezervacija (42. člen ZJF) 	<ul style="list-style-type: none"> da, 5. člen da, 4. člen da, 8. člen da, 6. člen da, 7. člen da, 9. člen
višina dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF)	da, 10. člen
višina zadolževanja občine za:	
<ul style="list-style-type: none"> • izvrševanje proračuna (10.a člen ZFO-1) • upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10.c člen ZFO-1) 	<ul style="list-style-type: none"> delno¹⁾ ne²⁾
višina zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (10.g člen ZFO-1)	ne ³⁾ , 12. člen
višina izdanih poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine (10.e in 10.g člen ZFO-1)	delno ⁴⁾ , 12. člen

Opombe: ¹⁾ Ni določila obsega zadolžitve za izvrševanje proračuna, je pa iz RF splošnega dela proračuna za leto 2016 razvidno, da je dolgoročno zadolžitev načrtovala.

²⁾ Ni določila obsega zadolževanja za upravljanje z dolgom (v letu 2016 se ni zadolžila za upravljanje z dolgom).

³⁾ Ni določila višine zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (v letu 2016 se proračunski uporabniki, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, niso zadolževali).

⁴⁾ Določila je obseg poroštev občine, ne pa tudi obsega poroštev javnega sektorja na ravni občine (v letu 2016 proračunski uporabniki, katerih ustanoviteljica je občina, ter druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, niso dajali poroštev).

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

Odlok o proračunu za leto 2016 vsebuje tudi določila glede objave posebnega dela proračuna in NRP (2. člen) ter upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računu (11. člen).

Namenski prejemki

Namenske prejemke proračuna določa prvi odstavek 43. člena ZJF, in sicer so namenski prejemki donacije, namenski prejemki proračunskega sklada, kot ga določa 56. člen ZJF, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, prihodki od okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, prihodki od prodaje ali zamenjave občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz zavarovanj. Status namenskega prejemka ima tudi kupnina od prodaje kapitalskih naložb in vlog države in občin po 74. členu ZJF, določajo pa jih tudi posamezni področni zakoni (na primer Zakon o spodbujanju razvoja turizma⁴⁵, 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 srečo⁴⁶). Občina lahko v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določi tudi druge vrste namenskih prejemkov. Določila ZJF glede namenskih prejemkov povzema tudi proračunski priročnik, ki med drugim navaja, da se v odloku o proračunu lahko poleg namenskih prejemkov, ki jih določa ZJF, določijo tudi drugi namenski prejemki proračuna (ki niso naštet v prvem odstavku 43. člena ZJF), ter da morajo biti kot namenski v odloku o proračunu občine opredeljeni tudi tisti prejemki, ki jih kot take opredeljujejo že drugi materialni zakoni oziroma občinski odloki in da bo le-tem šele z odlokom o proračunu pripoznan status namenskega prejemka.

Občinam ne bi smelo biti prepuščeno, da z odloki o proračunih same odločajo o namenskosti oziroma nenamenskosti posameznih prejemkov, ki jih kot namenske opredeljujejo področni zakoni oziroma občinski odloki, temveč bi ti morali imeti status namenskih prejemkov proračuna občine tudi v primeru, če jih občine kot take ne določijo v odlokih o proračunih.

Občina je v 4. členu odloka o proračunu za leto 2016 določila, da so namenski prihodki proračuna poleg prihodkov, določenih v ZJF, tudi prihodki iz okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, prihodki iz okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, prihodki od požarne takse, prihodki (izvirni del) iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, prihodki od komunalnih prispevkov za urejanje stavbnih zemljišč in prihodki od pristojbin na vzdrževanje gozdnih cest.

Prerazporejanje proračunskih sredstev

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

V 5. členu odloka o proračunu za leto 2016 je med drugim določeno, da o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna med podprogrami v okviru glavnih programov na predlog neposrednega uporabnika proračuna odloča župan. Prerazporeditev pravice porabe župan odobri s pisnim sklepom, o prerazporeditvah pa poroča občinskemu svetu na naslednji seji po prerazporeditvi. Župan poroča

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 14/11-UPB3, 108/12 (11/14-popr.).

občinskemu svetu s poročilom o izvrševanju proračuna v juliju za prvo polletje in konec leta z zaključnim računom proračuna o veljavnem proračunu in njegovi realizaciji.

Župan je v letu 2016 prerazporedil proračunska sredstva z 10 pisnimi sklepi, skupen znesek vseh prerazporeditev pa je znašal 281.060 evrov, kar predstavlja 8 odstotkov vseh izkazanih odhodkov v BPO zaključnega računa proračuna za leto 2016.

2.1.1.a Župan je o izvršenih prerazporeditvah poročal v obrazložitvi splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016, v kateri so navedeni le sklepi posameznih prerazporeditev z datumi sprejetja, nista pa razvidna vsebina prerazporeditev (iz katerega podprograma so bila sredstva prerazporejena na kateri podprogram v okviru glavnega programa) in znesek posamezne prerazporeditve. Občina je pomanjkljivo poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev, kar je v neskladju z drugim odstavkom 38. člena ZJF.

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

Zadolževanje za izvrševanje proračuna

V skladu z določili prvega odstavka 10.a člena ZFO-1 se lahko občina zadolži za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu, ter če je v odloku o proračunu občine določila obseg zadolževanja v skladu s tretjim odstavkom 10.a člena ZFO-1.

Čeprav občina v besedilu odloka o proračunu za leto 2016 ni določila obsega zadolžitve za izvrševanje proračuna, je iz RF splošnega dela proračuna za leto 2016, ki je del odloka o proračunu za leto 2016, razvidno, da je v letu 2016 načrtovala dolgoročno zadolžitev v znesku 250.000 evrov.

Upravljanje z dolgom

V 10.c členu ZFO 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.b 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 zadolžila za upravljanje z dolgom, vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine tudi v primeru, ko se ne nameravajo zadolžiti za upravljanje z dolgom, to v odloku o proračunu navedle, saj sicer ni mogoče razbrati, ali so se občine 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.

Zadolževanje ter izdana poročstva občine in javnega sektorja na ravni občine

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

V 12. členu odloka o proračunu za leto 2016 je med drugim določeno, da obseg poroštev občine za izpolnitev obveznosti javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij ter javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v letu 2016 ne sme preseči vrednosti, določene v ZFO-1.

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

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

Prevzemanje obveznosti v letu 2016

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

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

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

Ukrep občine

Župan je 16. 5. 2018 določil obseg izdatkov neposrednih uporabnikov za obdobje junij–avgust 2018, v okviru katerega smejo ti plačevati obveznosti.

Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let

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

Odlok o proračunu za leto 2016 v 6. členu določa, da lahko neposredni uporabnik v tekočem letu razpiše javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v NRP, če so zanj načrtovane pravice porabe na proračunskih postavkah v sprejetem proračunu. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za investicijske odhodke in investicijske transfere ne sme presegati 30 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika, od tega v letu 2017 do 20 odstotkov navedenih pravic porabe in v ostalih prihodnjih letih 10 odstotkov navedenih pravic porabe. Skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih, za blago in storitve in za tekoče transfere ne sme presegati 25 odstotkov pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika. Omejitve iz prvega in drugega odstavka 6. člena odloka ne veljajo za prevzemanje obveznosti z najemnimi pogodbami, razen če na podlagi teh pogodb lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, in prevzemanje obveznosti za dobavo elektrike, telefona, vode, komunalnih storitev in drugih storitev, potrebnih za operativno delovanje neposrednih uporabnikov. Prevzete obveznosti iz drugega in tretjega odstavka 6. člena odloka se načrtujejo v finančnem načrtu neposrednega uporabnika in NRP.

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

Pojasnilo občine

Občina sredstva za posamezne projekte načrtuje za večletno obdobje, vendar pa praviloma sklepa letne pogodbe v finančnem okviru, ki je v NRP določen za tekoče leto. Večletne pogodbe sklepa predvsem za tekoče mesečne odhodke (naročilo časopisa, gostovanje na spletni strani, čiščenje poslovnih prostorov).

Ukrep občine

V letu 2017 je občina vzpostavila evidenco pogodb, ki omogoča vpogled v prevzete obveznosti in prihodke v breme oziroma dobro prihodnjih let.

Kratkoročne obveznosti na dan 31. 12. 2016

Občina je na dan 31. 12. 2016 izkazovala kratkoročne obveznosti v skupnem znesku 310.094 evrov, pri čemer ni izkazovala neplačanih zapadlih obveznosti.

2.1.2 Sestava proračuna

Proračun je v skladu z 10. členom ZJF sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Omenjeno določbo ZJF povzema statut občine v drugem odstavku 88. člena. V skladu s petim odstavkom 10. člena ZJF se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo in tekoče leto, v skladu s šestim odstavkom 10. člena ZJF pa se v splošnem in posebnem delu proračuna prikaže tudi načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto, ki je predmet sprejemanja na občinskem svetu.

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

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

Programska klasifikacija javnofinančnih izdatkov je določena s pravilnikom o programski klasifikaciji in daje odgovor na vprašanje, za kaj se porabljajo javna sredstva. V njej so določena področja proračunske porabe, glavni programi in podprogrami. Programska klasifikacija predstavlja podlago za poročanje občin o prejemkih in izdatkih po določenih 27. člena Zakona o financiranju občin⁴⁷.

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

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

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

2.1.2.b PEKN v 1. členu določa členitev v kontnem načrtu do ravni podkontov. V 2. členu odloka o proračunu za leto 2016 je določeno, da so v splošnem delu proračuna prikazani prejemki in izdatki po ekonomski klasifikaciji do ravni kontov, posebni del proračuna pa sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, ki so razdeljeni na področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme, predpisane s programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov. Podprogram je razdeljen na

⁴⁷ Uradni list RS, št. 32/06-UPB1; 27. člen Zakona o financiranju občin se še vedno uporablja na podlagi 46. člena ZFO-1.

proračunske postavke, te pa na podskupine kontov in konte, določene s predpisanim kontnim načrtom. Na podlagi 2. člena Pravilnika o predložitvi sprejetih občinskih proračunov⁴⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o predložitvi sprejetih proračunov) morajo občine MF posredovati podatke za splošni in posebni del proračuna, in sicer podatke za prihodke in druge prejemke po podkontih ter za odhodke in druge izdatke po proračunskih vrsticah.

Občina je splošni in posebni del proračuna za leto 2016 pripravila do ravni podskupin kontov, medtem ko je splošni in posebni del spremembe proračuna za leto 2016 pripravila do ravni kontov. Opozarjamo, da je sporočilnost proračuna, ki je za obravnavo na občinskem svetu pripravljen samo do ravni podskupin kontov oziroma kontov in ne do ravni podkontov (kot določa PEKN oziroma za posredovanje podatkov za prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke MF tudi pravilnik o predložitvi sprejetih proračunov), bistveno manjša kot pri proračunu, pripravljenem do najnižje ravni. Tudi proračunski priročnik napotuje, da se občinski proračun pripravi do najnižje ravni, to je proračunskih vrstic (proračunskih postavk – podkontov), in se na isti ravni obravnava in sprejme tudi na občinskem svetu.

2.1.2.1 Splošni del proračuna

V skladu z drugim odstavkom 10. člena ZJF ter drugim in tretjim odstavkom 88. člena statuta splošni del proračuna sestavljajo skupna BPO, RFTN ter RF. V BPO se v skladu z 11. členom ZJF na strani prihodkov izkazujejo davčni prihodki, nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije in transferni prihodki, na strani odhodkov pa tekoči odhodki, tekoči transferi, investicijski odhodki in investicijski transferi. V RFTN se izkazujejo vsa prejeta sredstva vrnjenih posojil, od prodaje kapitalskih vlog in vsa sredstva danih posojil ter za nakup kapitalskih naložb (tretji odstavek 11. člena ZJF). V RF pa se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje, ki je povezano s financiranjem presežka odhodkov nad prihodki v BPO, presežkov izdatkov nad prejemki v RFTN ter s financiranjem odplačil dolgov v RF. V RF se prav tako izkazujejo načrtovane spremembe denarnih sredstev na računih proračuna v proračunskem letu (četrti odstavek 11. člena ZJF).

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

2.1.2.1.a Splošni del proračuna za leto 2016 in spremembe proračuna za leto 2016 sta sestavljena iz skupne BPO, RFTN in RF. Bilanci RFTN in RF vsebujeta podatke, ki so določeni v 11. členu ZJF. Občina je v BPO na strani prihodkov izkazala vse vrste prihodkov, kot določa 11. člen ZJF, na strani odhodkov pa je izkazala tekoče odhodke, tekoče transfere in investicijske odhodke, ne pa tudi investicijskih transferov, kar je v neskladju z 11. členom ZJF.

Občina je sicer kot del gradiva za obravnavo predloga proračuna za leto 2016 občinskemu svetu predložila splošni del proračuna, v katerem je v BPO izkazala tudi investicijske transfere.

2.1.2.1.b Občina je v splošnem delu proračuna za leto 2016 prikazala načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016 in v splošnem delu spremembe proračuna za leto 2016 načrt prejemkov in izdatkov za leto 2016, sprejeti proračun za leto 2016 in indeks med prejemki in izdatki spremembe proračuna za leto 2016 s sprejetim proračunom za leto 2016. Občina v splošnem delu proračuna za leto 2016 in

⁴⁸ Uradni list RS, št. 115/07, 47/09.

spremembe proračuna za leto 2016 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015, kar je v neskladju s petim odstavkom 10. člena ZJF.

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

2.1.2.1.c **Obrazložitev splošnega dela proračuna za leto 2016 vsebuje obrazložitev prihodkov v BPO po podskupinah kontov in odhodkov po neposrednih proračunskih uporabnikih ter področjih proračunske porabe, ne pa tudi na ravni podskupin kontov, kot je navedeno v proračunskem priročniku.**

Občina je v obrazložitvi splošnega dela spremembe proračuna za leto 2016 navedla, da se s spremembo proračuna za leto 2016 povečujejo načrtovani prihodki in odhodki. Navedla je skupine prihodkov oziroma podskupine kontov, pri katerih se spremeni višina sredstev v primerjavi z načrtovanimi v sprejetem proračunu za leto 2016, in skupne zneske sprememb na ravni skupine prihodkov. Pri odhodkih pa je navedla posamezne proračunske postavke, pri katerih se spremeni višina sredstev oziroma uvede nova proračunska postavka v primerjavi z načrtovanimi v sprejetem proračunu za leto 2016. Občina v obrazložitvi splošnega dela spremembe proračuna za leto 2016 ni obrazložila odhodkov v BPO na ravni podskupin kontov, kot to predvideva proračunski priročnik.

2.1.2.2 **Posebni del proračuna**

Posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (tretji odstavek 10. člena ZJF in četrti odstavek 88. 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 sestavlja pet finančnih načrtov, in sicer finančni načrt občinskega sveta, nadzornega odbora, župana, občinske uprave in režijskega obrata.

2.1.2.2.a **Občina je v posebnem delu proračuna za leto 2016 prikazala načrt izdatkov za leto 2016, izdatke v sprejetem proračunu za leto 2015 ter indeks med načrtovanimi izdatki v letu 2016 s sprejetim proračunom za leto 2015, v posebnem delu spremembe proračuna za leto 2016 pa je prikazala načrt izdatkov za leto 2016 z upoštevanimi spremembami, sprejeti proračun za leto 2016 in indeks med izdatki spremembe proračuna za leto 2016 s sprejetim proračunom za leto 2016. Občina v posebnem delu proračuna za leto 2016 in spremembe proračuna za leto 2016 ni prikazala realizacije izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015, kar je v neskladju s petim odstavkom 10. člena ZJF.**

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

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.

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).

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

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 14 – Gospodarstvo načrtovala sredstva za aktivnosti, ki se nanašajo na podprogram spodbujanja razvoja malega gospodarstva, podprogram promocije občine ter podprogram spodbujanja razvoja turizma in gostinstva. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, vsebuje le navedbo podprogramov, ki sodijo v področje proračunske porabe, ne vsebuje pa:

- opisa področja proračunske porabe 14 Gospodarstvo, poslanstva občine znotraj področja proračunske porabe, dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter dolgoročnih ciljev področja proračunske porabe;
- opisa glavnega programa *1403 Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva*, dolgoročnih ciljev glavnega programa, glavnih letnih izvedbenih ciljev in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa podprograma *14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva*, zakonskih in drugih pravnih podlag, dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa proračunskih postavk⁵⁰, obrazložitev dejavnosti v okviru proračunskih postavk in izhodišč, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravice porabe za del, ki se ne izvršuje prek NRP.

⁵⁰ 1405 – Razvoj turistične infrastrukture (turistični znaki in kašipoti), 1406 – Sofinanciranje turističnih prireditev in programov društev in organizacij, 1409 – Investicije – turistična infrastruktura – NRP.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo načrtovala sredstva za aktivnosti, ki se nanašajo na podprogram dejavnosti zdravstvenih domov, podprogram nujnega zdravstvenega varstva in podprogram mrliško-ogledne službe. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za nujno zdravstveno varstvo, vsebuje le navedbo podprogramov, ki sodijo v področje proračunske porabe, ne vsebuje pa:

- opisa področja proračunske porabe 17 Zdravstveno varstvo, poslanstva občine znotraj področja proračunske porabe, dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter dolgoročnih ciljev področja proračunske porabe;
- opisa glavnega programa 1707 *Drugi programi na področju zdravstva*, dolgoročnih ciljev glavnega programa, glavnih letnih izvedbenih ciljev in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa podprograma 17079001 *Nujno zdravstveno varstvo*, zakonskih in drugih pravnih podlag, dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa proračunskih postavk⁵¹, obrazložitev dejavnosti v okviru proračunskih postavk in izhodišč, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravice porabe za del, ki se ne izvršuje prek NRP.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 18 Kultura, šport in nevladne organizacije načrtovala sredstva za dejavnosti, ki se nanašajo na podprogram knjižničarstvo in založništvo, podprogram umetniški programi, podprogram ljubiteljska kultura, podprogram drugi programi v kulturi, podprogram za programe drugih posebnih skupin, podprogram za programe športa in podprogram za programe mladine. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je občina načrtovala sredstva za knjižničarstvo in založništvo, vsebuje le navedbo podprogramov, ki sodijo v področje proračunske porabe, ne vsebuje pa:

- opisa področja proračunske porabe 18 Kultura, šport in nevladne organizacije, poslanstva občine znotraj področja proračunske porabe, dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter dolgoročnih ciljev področja proračunske porabe;
- opisa glavnega programa 1803 *Programi v kulturi*, dolgoročnih ciljev glavnega programa, glavnih letnih izvedbenih ciljev in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa podprograma 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo*, zakonskih in drugih pravnih podlag, dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa proračunskih postavk⁵², obrazložitev dejavnosti v okviru proračunskih postavk in izhodišč, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravice porabe za del, ki se ne izvršuje prek NRP.

Občina je v finančnem načrtu občinske uprave na področju proračunske porabe 19 Izobraževanje načrtovala sredstva za dejavnosti, ki se nanašajo na podprogram vrtci, podprogram osnovno šolstvo in podprogram glasbeno šolstvo. Obrazložitev finančnega načrta v proračunu za leto 2016, v katerem je

⁵¹ 1701 – Investicije – dejavnost zdravstvenih domov – NRP, 1705 – Preventivni programi, 1707 – Sredstva za delovanje zdravstvene dejavnosti.

⁵² 1801 – Stroški dela – knjižnica, 1802 – Materialni stroški – knjižnica, 1803 – Stroški storitev – knjižnica, 1804 – Nakup knjižničnega gradiva, 1805 – Amaterska knjižnica Rob (gradivo, delo), 1806 – Vzdrževalni stroški, 1807 – Investicije – knjižničarstvo in založništvo – NRP, 1812 – Razne publikacije (Velikolaška kronika).

občina načrtovala sredstva za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, vsebuje le navedbo podprogramov, ki sodijo v področje proračunske porabe, ne vsebuje pa:

- opisa področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, poslanstva občine znotraj področja proračunske porabe, dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter dolgoročnih ciljev področja proračunske porabe;
- opisa glavnega programa 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, dolgoročnih ciljev glavnega programa, glavnih letnih izvedbenih ciljev in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa podprograma 19029001 Vrtni, zakonskih in drugih pravnih podlag, dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma in kazalcev, s katerimi bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev;
- opisa proračunskih postavk⁵³, obrazložitve dejavnosti v okviru proračunskih postavk in izhodišč, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravice porabe za del, ki se ne izvršuje prek NRP.

Obrazložitev finančnega načrta občine v proračunu za leto 2016, ki se nanašajo na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, niso popolne. Vsebujejo namreč le navedbo podprogramov, ki sodijo v posamezno področje proračunske porabe, ne vsebujejo pa predstavitev ciljev in strategij na posameznem področju, zakonskih in drugih podlag, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, usklajenosti ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom, izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, povzetka ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske porabe, prikaza ciljev projektov in programov v okviru NRP ter fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF in 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

2.1.2.2.c Sprememba proračuna za leto 2016 ne vsebuje obrazložitve finančnega načrta občine, ki se nanašajo na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, kar je v neskladju z drugim odstavkom 16. člena ZJF in 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

Občina je v obrazložitvi spremembe proračuna za leto 2016 le splošno navedla, da se s spremembo povečujejo načrtovani prihodki in odhodki (navedla je skupine prihodkov oziroma podskupine kontov, pri katerih se spremeni višina sredstev v primerjavi z načrtovanimi v sprejetem proračunu za leto 2016 in skupne zneske sprememb na ravni skupin prihodkov, pri odhodkih pa je navedla posamezne proračunske postavke, pri katerih se spremeni višina sredstev oziroma uvede nova proračunska postavka, v primerjavi z načrtovanimi v sprejetem proračunu za leto 2016).

Ukrep občine

Župan je 1. 8. 2018 izdal načrt aktivnosti za pripravo obrazložitve proračuna občine za leto 2019, s katerim je določil odgovorne osebe in roke izvedbe za opredelitev ciljev glavnih programov in podprogramov ter ovrednotenje kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, da bi bilo z njimi mogoče meriti zastavljene cilje.

⁵³ 1901 – Doplacilo programa k ceni vzgojno-varstvenih storitev (v nadaljevanju: VV storitve), 1902 – Dodatni programi – vrtec, 1903 – Drugo – vrtni, 1904 – Investicije – vrtec Sončni žarek – NRP.

2.1.2.2.1 Postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu

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

Občina lahko v skladu s 3. členom Zakona o zavodih⁵⁴ za izvajanje javnih služb ustanovi javne zavode. ZJF v prvem odstavku 27. člena določa, da morajo posredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predloge finančnih načrtov ob pripravi in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun, v drugem odstavku 27. člena pa določa, da morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna na način in v roku, kot ga predpiše župan, od posrednih uporabnikov zahtevati, da jim pošljejo podatke, potrebne za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov.

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

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 po določbi 6. člena navodila vključevati vse predvidene prejemke in izdatke posrednega uporabnika, ki bodo plačani v korist in izplačani v breme posrednega uporabnika v prihodnjem koledarskem letu (načelo denarnega toka), ločeno pa morajo biti izkazani prihodki in izdatki, ki jih posredni uporabnik pridobi iz naslova opravljanja javne službe in iz naslova prodaje blaga in storitev (tržna dejavnost).

Občina je ustanoviteljica šole in soustanoviteljica zdravstvenega doma. Na primeru šole⁵⁵, ki je bila ustanovljena z Odlokom o ustanovitvi vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovne šole Primoža Trubarja Velike Lašče⁵⁶, in zdravstvenega doma, ki je bil ustanovljen⁵⁷ z Odlokom o ustanovitvi javnega zavoda Zdravstveni dom dr. Janeza Oražma Ribnica⁵⁸, smo preverili, kako je občina določila obseg sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁵⁵ V sestavo katere sodita enota osnovna šola in enota vrtec.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 55/96 in Uradno glasilo Občine Velike Lašče, št. 1/04, 2/07, 1/10, 7/11.

⁵⁷ Soustanoviteljice so Občina Ribnica, Občina Sodražica in Občina Loški Potok.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 117/08.

Občina je na podlagi navodila za pripravo finančnih načrtov za leti 2015 in 2016 od šole novembra 2014 prejela predloga finančnih načrtov⁵⁹ z navedbo potrebnih sredstev, ki jih šola potrebuje za delovanje, za zdravstveni dom pa je usklajevanje o predlogu finančnega načrta za leto 2016 potekalo ustno. Predlogi finančnih načrtov so občini služili kot podlaga za pripravo proračuna za leto 2016. Po sprejemu proračuna za leto 2016 na občinskem svetu sta javna zavoda občini posredovala finančne načrte⁶⁰, ki so bili predhodno potrjeni na sejah svetov zavodov.

Občina je v proračunu za leto 2016 načrtovala⁶¹ sredstva za delovanje šole v skupnem znesku 845.300 evrov⁶² in s šolo sklenila dve pogodbi, in sicer pogodbo o financiranju dejavnosti za leto 2016, ki se nanaša na zagotavljanje sredstev za delovanje enote osnovna šola, v znesku 162.800 evrov in pogodbo o financiranju dejavnosti predšolske vzgoje v enoti vrtec v znesku 603.500 evrov⁶³. Pogodbena zneska sta za skupaj 79.000 evrov⁶⁴ manjša od načrtovanih sredstev v proračunu za leto 2016.

V proračunu za leto 2016 je občina sredstva za delovanje zdravstvenega doma načrtovala na dveh proračunskih postavkah v skupnem znesku 37.500 evrov⁶⁵, in sicer na proračunski postavki 1701 Investicije – dejavnost zdravstvenih domov v znesku 22.500 evrov in na proračunski postavki 1707 Sredstva za delovanje zdravstvene dejavnosti v znesku 15.000 evrov. Z zdravstvenim domom je sklenila pogodbo o dodelitvi investicijskih sredstev v letu 2016 v znesku 18.298 evrov, ki je za 4.202 evra⁶⁶ manjši od načrtovanih sredstev na proračunski postavki⁶⁷ v proračunu za leto 2016. Župan je izdal tudi dva sklepa o odobritvi sredstev za financiranje zdravstvene dejavnosti v skupnem znesku 4.919 evrov, ki je za 10.081 evrov manjši od načrtovanih sredstev na proračunski postavki⁶⁸ v proračunu za leto 2016.

⁵⁹ Predlog finančnega načrta za leto 2016 za delovanje enote osnovna šola v znesku 170.300 evrov in predlog finančnega načrta za leto 2016 za financiranje dejavnosti enote vrtec v znesku 557.300 evrov.

⁶⁰ Šola je posredovala dva finančna načrta, ločeno za enoto osnovna šola in za enoto vrtec.

⁶¹ V spremembi proračuna so bila sredstva za delovanje šole načrtovana v skupnem znesku 843.300 evrov (od tega se na enoto osnovna šola nanaša 199.800 evrov in na enoto vrtec 643.500 evrov), v rebalansu proračuna v skupnem znesku 817.000 evrov (od tega se na enoto osnovna šola nanaša 172.500 evrov in na enoto vrtec 644.500 evrov), v veljavnem proračunu pa v skupnem znesku 811.900 evrov (od tega se na enoto osnovna šola nanaša 172.500 evrov in na enoto vrtec 639.400 evrov).

⁶² Od tega se na enoto osnovna šola nanaša 201.800 evrov in na enoto vrtec 643.500 evrov.

⁶³ V pogodbi je določeno, da so sredstva za doplačilo programa k ceni VV storitev načrtovana v znesku 580.000 evrov, financiranje pa poteka po dejanskih stroških.

⁶⁴ Od tega se na enoto osnovna šola nanaša 39.000 evrov in na enoto vrtec 40.000 evrov. Pogodbena zneska sta s spremembo proračuna za leto 2016 manjša za 77.000 evrov (od tega se na enoto osnovna šola nanaša 37.000 evrov in na enoto vrtec 40.000 evrov), z rebalansom proračuna pa sta manjša za 72.900 evrov (od tega se na enoto osnovna šola nanaša 37.000 evrov in na enoto vrtec 35.900 evrov).

⁶⁵ V spremembi proračuna za leto 2016 in rebalansu proračuna so bila sredstva načrtovana v skupnem znesku 40.000 evrov (na proračunski postavki 1701 – Investicije – dejavnost zdravstvenih domov v znesku 25.000 evrov in na proračunski postavki 1707 – Sredstva za delovanje zdravstvene dejavnosti v znesku 15.000 evrov).

⁶⁶ Pogodbeni znesek je s spremembo proračuna za leto 2016 in z rebalansom proračuna za 6.702 evra manjši od načrtovanih sredstev na proračunski postavki.

⁶⁷ Sredstva so bila načrtovana na proračunski postavki 1701 – Investicije – dejavnost zdravstvenih domov.

⁶⁸ Sredstva so bila načrtovana na proračunski postavki 1707 – Sredstva za delovanje zdravstvene dejavnosti.

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 projektov⁶⁹ oziroma programov⁷⁰. 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, spremembe proračuna za leto 2016 oziroma rebalansa proračuna za leto 2016. NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 je bil s spremembo proračuna za leto 2016 in z rebalansom proračuna za leto 2016 dopolnjen. V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je sestavni del proračuna za leto 2016 oziroma rebalansa proračuna za leto 2016, je občina izkazala načrtovane izdatke za investicije in investicijske transfere, razdelane po posameznih projektih. Za vsak projekt so navedeni celotna vrednost projekta, viri financiranja posameznega projekta, ki so razdeljeni na lastna proračunska sredstva in druge vire (sredstva Evropske unije, transferi iz državnega proračuna, domači partnerji), opredeljen pa je tudi začetek in konec financiranja projekta.

2.1.2.3.a V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je sestavni del spremembe proračuna za leto 2016, je občina izkazala izdatke za investicije in investicijske transfere, razdelane po posameznih proračunskih postavkah in projektih, za vsak projekt so navedeni celotna vrednost projekta in viri financiranja posameznega projekta, ki so razdeljeni na lastna proračunska sredstva in druge vire (sredstva

⁶⁹ 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).

⁷⁰ Program je več različnih, vendar med seboj usklajenih investicijskih aktivnosti, pri katerih so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena in ga je mogoče ovrednotiti in časovno razmejiti (36. točka 2. člena uredbe o enotni metodologiji).

Evropske unije, transferi iz državnega proračuna, najeti krediti). Občina pa ni opredelila začetka in konca financiranja projekta in ni prikazala NRP po programski klasifikaciji, kar je v neskladju s 1. točko prvega odstavka 42. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

Občina je kot prilogo k NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je sestavni del spremembe proračuna za leto 2016, pripravila preglednico, iz katere izhajajo spremembe vrednosti projektov po posameznih proračunskih postavkah glede na sprejeti proračun za leto 2016.

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

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

2.1.2.3.b V proračunskem priročniku je navedeno, da morajo obrazložitve proračuna tudi za projekte iz NRP vsebovati namen in cilj projekta ter stanje projekta, in sicer po proračunskih uporabnikih, nosilnih podprogramih in projektih.

Občina je v obrazložitvi NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna za leto 2016, navedla le investicije, ki jih načrtuje na posameznih področjih⁷¹. Občina projektov, vključenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 s proračunom za leto 2016 in s spremembo proračuna za leto 2016, ni obrazložila (ni opredelila namena, cilja in stanja posameznega projekta), kot predvideva proračunski priročnik.

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.

⁷¹ Na področju razpolaganja in upravljanja z občinskim premoženjem, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, prometa, prometne infrastrukture in komunikacij, pospeševanja in podpore gospodarski dejavnosti, varovanja okolja in naravne dediščine, prostorskega načrtovanja in stanovanjsko-komunalne dejavnosti, zdravstvenega varstva, kulture, športa in nevladnih organizacij, izobraževanja in socialnega varstva.

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

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

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
priprava navodila za pripravo in predložitev finančnih načrtov za leti 2015 in 2016	občinska uprava	po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna	da do 30. 10. 2014
posredovanje dopisa javnim zavodom z navodilom za pripravo finančnih načrtov za leti 2015 in 2016	občinska uprava	ni določen	da 3. 11. 2014
prejem predlogov KO ¹⁾	občinska uprava	v letu 2014	da 4. 4., 24. 4. in 8. 12. 2014
prejem obrazcev posrednih proračunskih uporabnikov (javnih zavodov) ²⁾	občinska uprava	do 17. 11. 2014	da od 13. 11. do 19. 11. 2014
predložitev predloga proračuna članom občinskega sveta hkrati z vabilom za sejo občinskega sveta (prvi odstavek 86. člena in prvi odstavek 87. člena poslovnika OS)	župan	v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna državnemu zboru ³⁾	da ⁴⁾ 5. 12. 2014

Opombe: ¹⁾ Občinski upravi so KO Rob, KO Turjak in KO Velike Lašče posredovali predloge projektov.

²⁾ Navedeno v navodilu za pripravo in predložitev finančnih načrtov za leti 2015 in 2016.

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

⁴⁾ Župan je v letu 2014 občinskemu svetu predložil predlog proračuna za leti 2015 in 2016, v letu 2015 pa mu je predložil spremembo proračuna za leto 2016.

Viri: navodilo za pripravo finančnih načrtov za leti 2015 in 2016, poslovnik OS, podatki občine.

Občina je v letu 2016 za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračuna uporabljala programske rešitve družbe CADIS, d. o. o., za uporabo katerih je v letu 2016 plačala 2.928 evrov, ter aplikacijo MF za pripravo proračuna in analize za občine APPrA-O, ki je brezplačna.

2.1.3.1.1 Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP

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

Projekt se lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje pogoje, določene z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007, pri tem pa mora biti zanj izdelana dokumentacija v skladu z določili uredbe o enotni metodologiji. Uredba o enotni metodologiji namreč določa vrste in obvezno vsebino investicijske dokumentacije, ki jo je treba izdelati glede na vrednost projekta⁷², 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).

⁷² V skladu s 4. členom uredbe o enotni metodologiji je treba za investicijske projekte pripraviti:

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

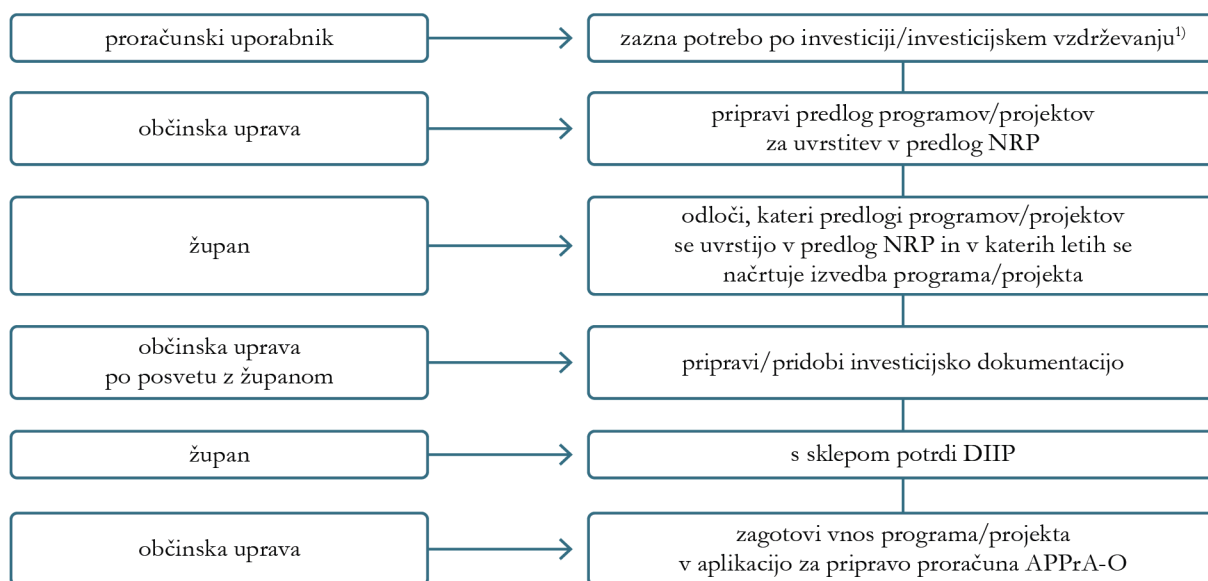
V skladu z 18. členom uredbe o enotni metodologiji pripravo DIIP zagotovi investitor in ga potrdi s pisnim sklepom, ki je obvezna priloga DIIP, v tretjem odstavku 11. člena uredbe o enotni metodologiji pa je podrobneje opredeljena vsebina DIIP, in sicer mora DIIP vsebovati najmanj naslednje:

- navedbo investitorja, izdelovalca investicijske dokumentacije in upravljavca ter strokovnih delavcev oziroma služb, odgovornih za pripravo in nadzor nad pripravo ustrezne investicijske ter projektne in druge dokumentacije, z žigi in podpisi odgovornih oseb;
- analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero;
- opredelitev razvojnih možnosti in ciljev investicije ter preveritev usklajenosti z razvojnimi strategijami in politikami;
- predstavitev variant;
- opredelitev vrste investicije, oceno investicijskih stroškov (za vse faze, če je predvidena delitev projekta) po stalnih cenah in tekočih cenah (če je predvidena dinamika investiranja daljša od enega leta), prikazano posebej za upravičene in preostale stroške, in navedbo osnov za oceno vrednosti (najmanj na podlagi analize vrednosti že izvedenih investicij oziroma drugih verodostojnih izhodišč);
- opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo (predhodna idejna rešitev ali študija, opis lokacije, okvirni obseg in specifikacija investicijskih stroškov s časovnim načrtom izvedbe, varstvo okolja, kadrovsko-organizacijska shema s prostorsko opredelitvijo, predvideni viri financiranja in drugi viri), skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta;
- 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



Opomba: ¹⁾ Na podlagi predlogov in pobud različnih deležnikov (KO, javnih zavodov, zaposlenih v režijskem obratu, župana, podžupanje in članov občinskega sveta, predstavnikov društev, podjetnikov, občanov).

Vir: podatki občine.

Vključitev programa oziroma projekta v NRP predlaga občinska uprava, ki upošteva prejete predloge KO, javnih zavodov, zaposlenih v režijskem obratu, župana, podžupanje in članov občinskega sveta ter tudi pobude predstavnikov društev, podjetnikov in občanov. 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 občinska uprava oziroma župan predlaga program ali projekt za vključitev v NRP, oziroma kdo lahko da pobudo za vključitev posameznega programa ali projekta v NRP. V Odloku o krajevnih odborih je opredelila, da lahko občani prek KO uresničujejo skupne potrebe in interese tako, da v sodelovanju z občinskimi organi ugotavljajo tudi potrebo po izvrševanju določenih aktivnosti lokalnega pomena, dajejo predloge in sodelujejo pri pripravi razvojnih programov občine na področju javne infrastrukture na svojem območju, dajejo predloge za sanacijo divjih odlagališč komunalnih odpadkov in sodelujejo pri njihovi sanaciji, dajejo predloge za ureditev in olepšanje kraja in pri tem sodelujejo, dajejo pobude za dodatno prometno ureditev, seznanjajo pristojni organ občine s problemi in potrebami prebivalcev kraja na področju urejanja komunalne infrastrukture (6. člen odloka). Občina je navedla, da poskuša pridobljene predloge KO upoštevati in jih v okviru zmožnosti vključiti v proračun občine, s takim načinom vključevanja občanov pridobiva tudi informacije o razvitosti posameznih delov občine in potrebah občanov na teh delih občine. Informacije o nadaljnjem razvoju občine pa pridobiva tudi na srečanjih župana in občinskih uradnikov z občani na posameznih območjih občine.

Čeprav predpisi na ravni države ne določajo neposrednega vključevanja javnosti oziroma občanov v proces priprave proračuna oziroma v postopek uvrščanja projektov v NRP, pa bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine omogočile občanom, da lahko aktivneje sodelujejo že v postopku vključevanja programov in projektov v NRP (to je v času priprave osnutka proračuna). Občina je sicer navedla, da projekte za uvrstitev v proračun in NRP, poleg KO, javnih zavodov, zaposlenih v režijskem obratu,

župana, podžupanje in članov občinskega sveta, predstavnikov društev in podjetnikov, predlaga tudi javnost ter da se projekti uvrščajo v NRP glede na finančne zmožnosti občine in izvedljivost projekta ter tudi javni interes. Prav tako ima javnost v času javne razgrnitve predloga proračuna možnost dati pripombe in predloge na predlog proračuna.

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 je za področje komunalnih dejavnosti oziroma gospodarskih javnih služb in za področje družbenih dejavnosti opredelila, kateri programi oziroma projekti imajo prednost pri uvrstitvi v NRP⁷³, nima pa predpisanih meril in kriterijev uvrščanja programov in projektov v NRP. Občina prav tako nima predpisanih meril in načina uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi projekti pred uvrstitvijo programov oziroma projektov v NRP. Občina je posrednim uporabnikom proračuna skupaj z navodilom za pripravo finančnih načrtov za leti 2015 in 2016 v izpolnitev posredovala obrazce finančnih načrtov za finančno ovrednotenje predlogov investicij v obdobju od leta 2015 do leta 2019.

Občina ima v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna, vključenih 93 projektov, od tega 77 projektov, ki so se pričeli izvajati že pred letom 2016 oziroma so sredstva zanje načrtovana v letu 2016 ali kasneje, in 16 projektov, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana⁷⁴. V NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del spremembe proračuna za leto 2016, je vključenih 89 projektov, od tega 86 projektov, ki so se pričeli izvajati že pred letom 2016 oziroma so sredstva zanje načrtovana v letu 2016 ali kasneje, in 3 projekti, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana⁷⁵, v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna, pa je vključenih 99 projektov, od tega 82 projektov, ki so se pričeli izvajati že pred letom 2016 oziroma so sredstva zanje načrtovana v letu 2016 ali kasneje, in 17 projektov, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana⁷⁶.

⁷³ Na primer pri projektih na področju komunalnih dejavnosti oziroma gospodarskih javnih služb, ki se nanašajo na asfaltiranje cest, imajo prednost lokacije, kjer potekajo šolski prevozi, ter odseki do naselij z večjim številom prebivalcev, pri projektih, ki se nanašajo na javno razsvetlavo, imajo prednost lokacije, kjer še ni javne razsvetljave, kjer so na postajališčih pogosto prisotni otroci ter lokacije z ekološkimi otoki, pri projektih, ki se nanašajo na vodooskrbo, ima prednost obnova vodovodnega omrežja na območjih, kjer je največ okvar oziroma je glede na povečano število uporabnikov omrežje premalo zmogljivo, pri projektih na področju družbenih dejavnosti, ki se nanašajo na kulturo, imajo prednost objekti, kjer se odvija več dogodkov.

⁷⁴ Projekti so se do 1. 1. 2016 že zaključili oziroma so bila sredstva zanje do 1. 1. 2016 že porabljena (kar izhaja iz primerjave med porabo sredstev pred letom 2016 in vrednostjo projekta).

⁷⁵ Projekti, ki so uvrščeni v NRP, z ocenjeno vrednostjo 0 evrov.

⁷⁶ Tako kot opomba 73.

Iz primerjave NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna, in NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del spremembe proračuna, izhaja, da je bilo s spremembo proračuna v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 vključenih 7 projektov, izločenih pa 11 projektov, ker so bili že pred letom 2016 izvedeni oziroma so bila sredstva zanje predvidena v okviru drugega projekta. Iz primerjave NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del spremembe proračuna, in NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del rebalansa proračuna, pa izhaja, da je bilo z rebalansom proračuna v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 vključenih 15 projektov (od tega sta bila dodana 2 nova projekta, 13 projektov pa je bilo takih, ki so bili že vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna, in so bili zaradi pomanjkanja sredstev s spremembo proračuna izločeni), izločenih pa 5 projektov, ker so bila sredstva zanje predvidena v okviru drugega projekta.

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

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

Št.	Projekt	Vrednost projekta v evrih	Začetek financiranja	Konec financiranja	DIIP/enostavni DIIP	Pobudnik
1.	Pomožni objekt pri glasbeni šoli	25.000	14. 9. 2016	31. 12. 2016	da	občinska uprava
2.	Asfaltiranje cest po občini Velike Lašče v 2016	170.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da ¹⁾	občani, KO Velike Lašče, Odbor za komunalo, varstvo okolja in urejanje prostora
3.	Pločniki ob državnih cestah G2 106 (Škofljica–Kočevje)	140.000	1. 1. 2016	31. 12. 2019	da	občani
4.	Zdravstvena postaja Velike Lašče – mala čistilna naprava	32.000	1. 1. 2017	31. 12. 2017	da	Zdravstveni dom dr. Janeza Oražma Ribnica
5.	Nadvoz nad železniško progo Retje	175.000	1. 1. 2016	31. 12. 2017	da	KO Rašica, KO Male Lašče, KO Retje, občani, župan, občinska uprava
6.	Pločniki ob lokalni cesti (skozi naselja)	70.000	1. 1. 2016	31. 12. 2019	da	KO Velike Lašče, KO Rob, KO Turjak, župan, občinska uprava
7.	Poslovna cona Ločica – sprememba občinskega podrobnega prostorskega načrta	8.000	14. 9. 2016	31. 12. 2016	da	občinska uprava
8.	Turjak	19.000	1. 1. 2016	31. 12. 2019	ne	koncesionar za pokopališko dejavnost

Št.	Projekt	Vrednost projekta v evrih	Začetek financiranja	Konec financiranja	DIIP/enostavni DIIP	Pobudnik
9.	Ureditev pešpoti Turjak–Rašica–Velike Lašče–Retje	95.000	1. 1. 2016	31. 12. 2019	da	KO Rašica, KO Male Lašče, KO Retje, občani, župan, občinska uprava
10.	Ureditev drugih poti	5.000	14. 9. 2016	31. 12. 2016	ne	župan, občinska uprava
11.	Odkup zemljišča Gradež	5.000	14. 9. 2016	31. 12. 2016	ne	Društvo za ohranjanje dediščine, Lokostrelski klub Turjak
12.	Podružnična osnovna šola Veliki Osolnik (obnova strehe)	2.200	1. 1. 2016	31. 12. 2016	ne	občinska uprava, občanka
13.	Podružnična šola Turjak in vrtec Turjak	110.000	1. 1. 2016	31. 12. 2016	da	župan, občinska uprava
14.	Nov objekt – statična presoja, idejna zasnova	23.000	14. 9. 2016	31. 12. 2016	da	župan, občinska uprava

Opomba: ¹⁾ DIIP je izdelal zunanji izvajalec.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 9 izhaja, da je občina za deset od 14 projektov pred vključitvijo posameznega projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala oziroma pridobila DIIP, za štiri projekte pa pred vključitvijo v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni izdelala oziroma ni pridobila DIIP. Pobudnik za vključitev posameznega projekta v NRP so bili različni deležniki. Posamezen DIIP je s sklepom potrdil župan.

Občina je v desetih primerih pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala DIIP, od tega v šestih primerih enostavni DIIP, ki vsebuje osnovne podatke o projektu, analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, cilj investicije, opredelitev vrste investicije in oceno investicijskih stroškov, terminski načrt in vire financiranja projekta.

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

2.1.3.1.1.b Občina je v NRP vključila tudi projekte z ocenjeno vrednostjo 0 evrov ter projekte, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana, saj so se do 1. 1. 2016 že zaključili oziroma so bila sredstva zanje do 1. 1. 2016 že porabljen (kar izhaja iz primerjave med porabo sredstev pred letom 2016 in vrednostjo projekta). Navedeno je v neskladju z 12. členom ZJF, ki določa, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdeljeni po posameznih programih neposrednih uporabnikov, letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in virih financiranja za celovito izvedbo programov.

2.1.3.1.1.c Za štiri projekte⁷⁷ 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.

2.1.3.1.1.d Občina je za dva projekta⁷⁸ z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 evrov pred vključitvijo projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelala DIIP z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena uredbe o enotni metodologiji, vendar pa je pomanjkljivo opredelila nekatere sestavine, in sicer predstavitev variant (na primer navedla je le, da varianta brez investicije ni smiselna, saj bi se s tem ohranilo obstoječe stanje, kar pa ni sprejemljivo, medtem ko varianta z investicijo pomeni ureditev trenutnega stanja), temeljne prvine, ki določajo investicijo (na primer glede vpliva na varstvo okolja je navedla le, da ni negativnih vplivov na okolje, navedla je obseg investicijskih stroškov, ki pa jih ni specificirala).

Predpisi določajo, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP, določene pa so tudi sestavine, ki jih mora DIIP vsebovati. Pri projektih z nizko ocenjeno vrednostjo (pod 100.000 evrov) lahko občine pripravijo enostavni DIIP (ki pa mora kljub temu vsebovati vse ključne podatke, ki so potrebni za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov), za projekte z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 evrov (do 300.000 evrov) pa morajo izdelati oziroma pridobiti DIIP z vsemi sestavinami, določenimi v tretjem odstavku 11. člena uredbe o enotni metodologiji, medtem ko jim druge investicijske dokumentacije⁷⁹ ni treba izdelati oziroma pridobiti. Predpisi sicer ne določajo, kako podrobno mora biti posamezna sestavina opredeljena oziroma utemeljena v DIIP v primeru projektov, pri katerih je glede na ocenjeno vrednost treba pripraviti več kot le enostavni DIIP. Po naši oceni bi bilo smiselno, da v primeru⁸⁰, ko DIIP predstavlja osnovni in edini investicijski dokument, v katerem občine opredelijo namero za investicijo (projekt) in osnovne podatke o investiciji (projektu), predstavlja pa tudi podlago za načrtovanje potrebnih sredstev za projekt v proračunih občin, občine posamezne sestavine v DIIP podrobneje opredelijo oziroma utemeljijo (ne le, da na primer navedejo, da projekt nima negativnih vplivov na okolje oziroma da je ekonomsko učinkovit, temveč da takšne navedbe vsaj na kratko tudi utemeljijo).

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

V skladu z drugim odstavkom 28. člena ZJF župan predloži predlog proračuna občinskemu svetu v 30 dneh po tem, ko vlada predloži državni proračun Državnemu zboru Republike Slovenije. Vsebinsko enako določilo je tudi v 86. členu poslovnika OS, kjer je določeno tudi, da župan pošlje vsem članom občinskega sveta predlog proračuna z vsemi sestavinami, ki jih določa ZJF, skupaj z vabilom na sejo občinskega sveta, na kateri bo predstavljen predlog proračuna in opravljena splošna razprava.

⁷⁷ Turjak, Ureditev drugih poti, Odkup zemljišča Gradež, Podružnična osnovna šola Veliki Osolnik (obnova strehe).

⁷⁸ Pločniki ob državnih cestah G2 106 (Škofljica–Kočevje), Nadvoz nad železniško progo Retje.

⁷⁹ Predinvesticijska zasnova in investicijski program.

⁸⁰ V primeru projektov, pri katerih je glede na ocenjeno vrednost treba pripraviti več kot le enostavni DIIP.

V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF⁸¹ župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami,
- program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto⁸²,
- predlog finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanoviteljica je občina, z obrazložitvami⁸³,
- predloge prepisov 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 ZJU⁸⁴. 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 premoženjem⁸⁵ oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem⁸⁶.

Župan je 5. 12. 2014 predložil občinskemu svetu predlog proračuna za leto 2016 za prvo obravnavo, del gradiva za obravnavo pa sta tudi kadrovski načrt za leto 2016, v katerem je prikazano dejansko število zaposlenih na dan 31. 12. 2014, dovoljeno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2014 in predvideno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2015 in 31. 12. 2016, ter načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine, ki vsebuje načrt pridobivanja nepremičnega premoženja občine in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine v letu 2016.

Župan je 19. 11. 2015 občinskemu svetu predložil predlog spremembe proračuna za leto 2016, del gradiva za obravnavo predloga spremembe proračuna za leto 2016 pa sta tudi kadrovski načrt za leto 2016 in načrt

⁸¹ 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.

⁸² Drugi odstavek 80.č člena ZJF določa, da letni program prodaje občinskega finančnega premoženja v postopku sprejemanja predloga občinskega proračuna sprejme občinski svet na predlog župana; program prodaje občinskega finančnega premoženja vsebuje okvirni seznam naložb, namenjen prodaji, z navedbo odstotnega deleža v lasti občine in odstotnega deleža, predvidenega za prodajo v posameznem proračunskem letu, ter navedbo skupnega zneska, ki ga bo predvidoma mogoče iztržiti s prodajo kapitalskih deležev, vsebuje pa tudi podrobnejšo obrazložitev prodaje vsakega posameznega kapitalskega deleža (proračunski priročnik).

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan (četrti odstavek 11. člena ZSPDSLS).

⁸⁶ Načrt ravnanja s premičnim premoženjem vsebuje načrt pridobivanja premičnega premoženja občine v posamezni vrednosti nad 10.000 evrov in načrt razpolaganja s premičnim premoženjem občine v posamezni vrednosti nad 10.000 evrov (prvi odstavek 13. člena ZSPDSLS). Načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme občinski svet na predlog župana, lahko pa občinski svet določi, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme župan (peti odstavek 13. člena ZSPDSLS).

ravnanja z nepremičnim premoženjem občine, ki vsebuje načrt pridobivanja nepremičnega premoženja občine in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine v letu 2016.

2.1.3.2.a Župan skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 in s predlogom spremembe proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil programa prodaje finančnega premoženja občine, kar je bilo v neskladju s 13. členom ZJF.

Pojasnilo občine

Župan s predlogom proračuna za leto 2016 in s predlogom spremembe proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil programa prodaje finančnega premoženja, saj občina s finančnim premoženjem ne razpolaga.

V 13. členu ZJF je 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 skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 in s predlogom spremembe proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil načrta ravnanja s premoženjem občine, kar je bilo v neskladju s šestim odstavkom 13. člena ZSPDSLS. Občina je v spremembi proračuna za leto 2016 načrtovala pridobivanje premoženja v posamični vrednosti nad 10.000 evrov.

Pojasnilo občine

V sprejetem proračunu za leto 2016 občina ni načrtovala pridobivanja in razpolaganja s premoženjem v posamični vrednosti nad 10.000 evrov.

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

2.1.3.2.c Kadrovski načrt za leto 2016, ki ga je župan predložil občinskemu svetu kot del gradiva za obravnavo predloga spremembe proračuna za leto 2016, prikazuje dejansko število zaposlenih na dan 31. 12. 2014, dovoljeno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2015, predvideno število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12. 2015 in dejansko število zaposlenih na dan 31. 12. 2015, dovoljeno število delovnih mest na dan 31. 12. 2016 ter načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev v letu 2016, ne prikazuje pa načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev v letu 2017, kar je v neskladju z drugim odstavkom 42. člena ZJU.

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 premožnim premoženjem občine.

Vsebinsko enaka določila vsebuje tudi statut, in sicer:

- občinski svet postopek sprejemanja proračuna natančneje uredi s poslovníkom (prvi odstavek 91. člena),
- občinski svet mora sprejeti proračun v roku, ki omogoča njegovo uveljavitev s 1. 1. leta, za katero se sprejema (drugi odstavek 91. člena),
- proračun se sprejme skupaj z odlokom o proračunu (prvi odstavek 94. člena).

Občina je v 5. točki (Postopek za sprejem proračuna) VI. poglavja (Akti občinskega sveta) poslovníka OS podrobneje opredelila postopek za sprejem proračuna na občinskem svetu. V tabeli 10 so predstavljene ključne aktivnosti občine v postopku sprejema proračuna na občinskem svetu, določene s poslovníkom OS, odgovornost za izvedbo in rok izvedbe posamezne aktivnosti, predstavljeno pa je tudi, ali je občina aktivnost tudi dejansko izvedla ter datum izvedbe aktivnosti.

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

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
predstavitev predloga proračuna oziroma spremembe proračuna občinskemu svetu (drugi in tretji odstavek 87. člena)	župan/po pooblastilu zaposleni v občinski upravi	ni določen	da 12. 12. 2014 27. 11. 2015
splošna razprava o predlogu proračuna in sprejem sklepa, da se opravi javna razprava (prvi odstavek 88. člena)	občinski svet	po predstavitvi predloga proračuna	da 12. 12. 2014
javna razprava o predlogu proračuna (88. člen):		najmanj 15 dni	da od 12. 12. 2014 do 7. 1. 2015
• zagotovitev vpogleda v predlog proračuna na sedežu občine oziroma v drugih prostorih, ki jih določi občinski svet (drugi odstavek 88. člena) ter na spletnih straneh občine	župan		da 16. 12. 2014 (objava na spletnih straneh občine in na oglasni deski občine)

Aktivnost	Odgovornost za izvedbo	Rok izvedbe/trajanje	Izvedba (da/ne) in datum izvedbe
• obravnava predloga proračuna (posredovanje pripomb in predlogov) (90. člen)	delovna telesa občinskega sveta, sveti ožjih delov občine, zainteresirana javnost		da (štirje odbori ¹⁾) od 5. 1. do 9. 1. 2015
priprava predloga proračuna za drugo obravnavo ter sklic seje občinskega sveta z vključenim rokom za vlaganje amandmajev k predlogu proračuna (91. člen)	župan	najpozneje v 15 dneh po končani javni razpravi	da 5. 2. 2015
vlaganje amandmajev (tretji odstavek 91. člena)	občinski svetniki	najkasneje tri dni pred sejo občinskega sveta	da ²⁾ 9. 2. 2015
obrnava predloga proračuna oziroma spremembe proračuna in podaja mnenja, stališča (tretji odstavek 63. člena)	Odbor za finance	najkasneje do začetka obravnave predloga proračuna	da 9. 2. 2015
podaja pojasnil o sprejetih pripombah javne razprave ter o sprejetih amandmajih v uvodni obrazložitvi predloga proračuna (prvi in tretji odstavek 92. člena)	župan	ni določen	da 12. 2. 2015
glasovanje o vsakem amandmaju posebej (šesti odstavek 92. člena)	občinski svet	ni določen	da 12. 2. 2015
glasovanje o proračunu oziroma o spremembi proračuna v celoti, če je proračun oziroma sprememba proračuna medsebojno usklajena (drugi in tretji odstavek 93. člena)	občinski svet	ni določen	da 12. 2. 2015 27. 11. 2015
sprejem odloka o proračunu oziroma odloka o spremembi proračuna (s sklepom)	občinski svet	ni določen	da 12. 2. 2015 27. 11. 2015

Opombi: ¹⁾ Predlog proračuna so obravnavali Odbor za gospodarstvo, kmetijstvo in turizem, Odbor za družbene dejavnosti, Odbor za komunalno, varstvo okolja in urejanje prostora in Odbor za finance.

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

Vira: podatki občine, poslovnik OS.

2.1.4.1.a V 91. členu poslovnika OS je določeno, da župan v 15 dneh po poteku roka za javno razpravo pripravi predlog proračuna za drugo obravnavo ter ga posreduje članom občinskega sveta skupaj s sklicem seje, na kateri bo občinski svet obravnaval predlog proračuna.

Občinska uprava je članom občinskega sveta posredovala predlog proračuna za drugo obravnavo skupaj z vabilom za sejo občinskega sveta 5. 2. 2015, kar je 29. dan po poteku roka za javno razpravo. Navedeno ravnanje je v neskladju z 91. členom poslovnika 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 proračunov. Občina v 30 dneh po sprejetju proračuna s spletno aplikacijo za poročanje občin posreduje MF odlok o proračunu, splošni in posebni del proračuna, NRP in obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter obrazložitev NRP, tako da za prihodke in druge prejemke posreduje podatke o podkontih, za odhodke in druge izdatke podatke o šifrantih neposrednih uporabnikov proračuna in šifrantih proračunskih postavk proračuna ter podatke o proračunskih vrsticah (proračunskih postavkah – podkontih), odlok o proračunu, NRP in obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter NRP pa posreduje kot dokument v formatu pdf (2. člen).

V proračunskem priročniku, ki povzema določila pravilnika o predložitvi sprejetih 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 12. 2. 2015 z odlokom sprejel proračun za leto 2016, 27. 11. 2015 pa je z odlokom o spremembi proračuna za leto 2016 sprejel spremembo proračuna za leto 2016.

2.1.4.2.a Občina je 30. 3. 2015 prek spletne aplikacije predložila MF sprejeti proračun za leto 2016, kar je 46. dan po sprejetju proračuna za leto 2016, medtem ko sprejete spremembe proračuna za leto 2016 MF ni posredovala. Navedeni ravnanji sta v neskladju z 2. členom Pravilnika o predložitvi sprejetih občinskih proračunov.

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 ter da je uradno glasilo, v katerem se objavljajo splošni akti občine, Uradno glasilo Občine Velike Lašče, v 114. členu statuta pa je določeno še, da statut, odloki in drugi splošni akti občine, ki morajo biti objavljeni v uradnem glasilu občine, začnejo veljati 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. Vsebinsko enako določilo vsebuje tudi 85. člen poslovnika OS. V 2. členu odloka o proračunu za leto 2016 je določeno, da se posebni del proračuna do ravni proračunskih postavk – podkontov in NRP, ki sta prilogi odloka o proračunu, objavita na spletni strani in na oglasni deski občine.

Občina je 11. 3. 2015 v Uradnem glasilu Občine Velike Lašče in na spletnih straneh Lex Localis (povezava je dostopna prek spletne strani občine) objavila odlok o proračunu za leto 2016⁸⁷, ki vsebuje splošni del proračuna za leto 2016, posebni del proračuna in NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ter 9. 12. 2015 v Uradnem glasilu Občine Velike Lašče in na spletnih straneh Lex Localis odlok o spremembi proračuna za leto 2016⁸⁸, ki vsebuje besedilo sprememb odloka o proračunu za leto 2016 ter prilogo posebnega dela spremembe proračuna za leto 2016.

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 spremembe proračuna za leto 2016 in se torej lahko seznanijo, za katere namene so načrtovana sredstva proračuna in spremembe 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 na poenostavljen, jasn in občanom razumljiv način. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil s sprejetim proračunom, bi bilo smiselno da bi občine pripravile poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki⁸⁹, 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 možnost dostopati do sprejetega proračuna (in se imajo tako možnost seznaniti z nameni in obsegom načrtovanih sredstev za posamezen namen), vendar pa bil bilo po naši oceni z vidika zagotavljanja transparentnosti proračuna in proračunskega procesa smiselno, da bi imeli občani prek spletnih strani občin možnost dostopati tudi do osnutka oziroma predloga proračuna, saj bi tako lahko dobili vpogled, kako se je v posameznih fazah obravnave proračunov spreminjal obseg sredstev za posamezen namen (glede na to, da na primer obstaja možnost javne razprave o predlogu proračuna, v času katere ima javnost možnost vlaganja pripomb in predlogov k predlogu proračuna, možnost vlaganja amandmajev članov občinskega sveta in se torej obseg sredstev za posamezen namen lahko spremeni).

⁸⁷ V skladu s 14. členom odloka o proračunu za leto 2016, ki določa, da začne odlok veljati naslednji dan po objavi v Uradnem glasilu Občine Velike Lašče, je proračun za leto 2016 začel veljati 12. 3. 2015.

⁸⁸ V skladu z 2. členom odloka o spremembi proračuna za leto 2016, ki določa, da začne odlok veljati naslednji dan po objavi v Uradnem glasilu Občine Velike Lašče, je sprememba proračuna za leto 2016 začela veljati 10. 12. 2015.

⁸⁹ 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.

Občina na spletni strani praviloma objavlja le vabila na seje občinskega sveta s predlogom dnevnega reda, gradiva pa so zainteresirani javnosti dostopna na sedežu občine. Prav tako so se imeli občani v času javne razprave možnost seznaniti s predlogom proračuna za leto 2016 po prvi obravnavi na občinskem svetu, saj je bil v tem času javno dostopen v prostorih občine, poleg tega pa je občina na svoji spletni strani med občinskimi obvestili 16. 12. 2014 objavila sklep o javni razpravi o predlogu proračuna za leto 2016, ki vsebuje odlok o proračunu za leto 2016, tabelarični del in obrazložitev.

Ukrep občine

Občina je 12. 6. 2018 pripravila opis poslovnega procesa priprave proračuna oziroma spremembe proračuna, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa, odgovornost in roke za njihovo izvedbo.

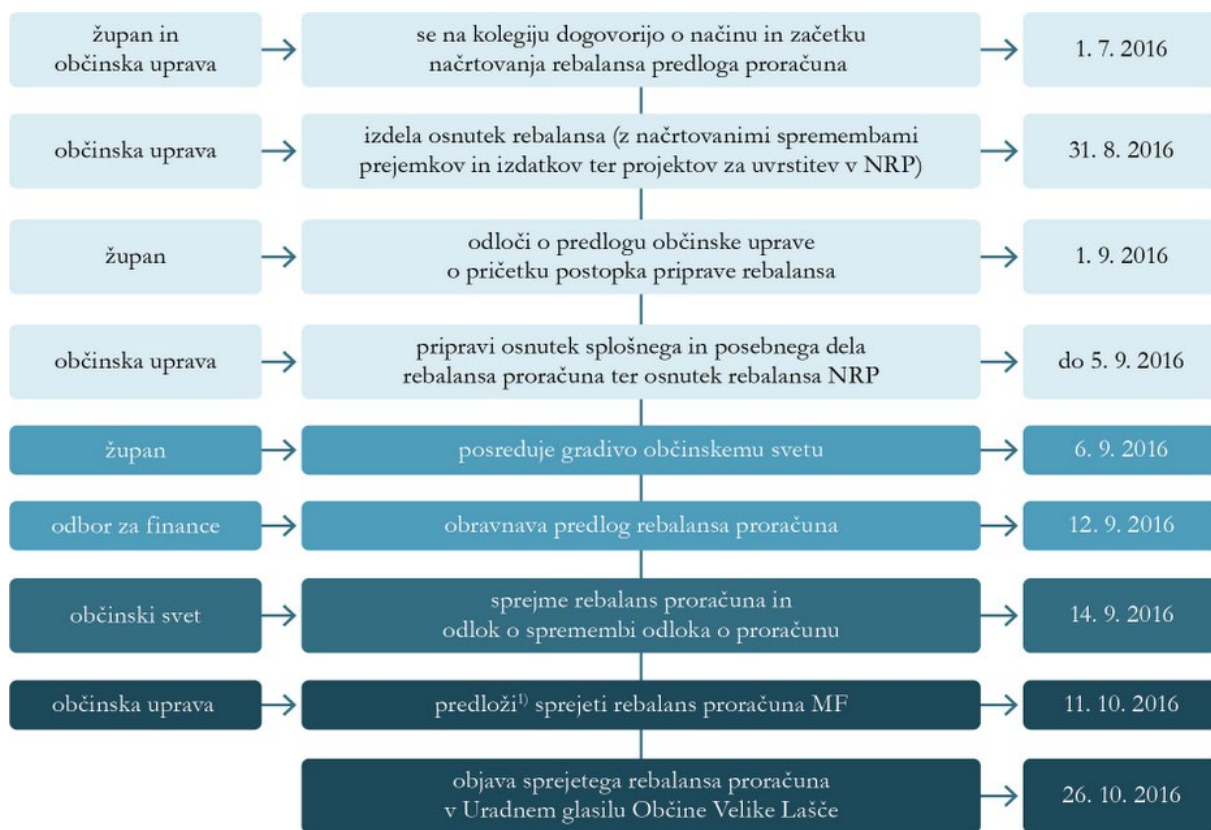
2.1.5 Postopek priprave rebalansa proračuna

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

V skladu s tretjim odstavkom 98. člena statuta župan predlaga rebalans proračuna, ki ga sprejme občinski svet (četrti odstavek 98. člena). V 96. členu poslovnika OS je določeno, da lahko župan med letom predlaga rebalans proračuna, katerega predlog obravnavajo delovna telesa občinskega sveta, občinski svet pa ga sprejema po določbah poslovnika OS, ki urejajo obravnavo in sprejem dopolnjenega predloga proračuna.

Občinski svet je 14. 9. 2016 z odlokom sprejel rebalans proračuna za leto 2016. Na sliki 6 so predstavljene aktivnosti, ki jih je občina izvedla v postopku priprave rebalansa proračuna od začetka načrtovanja rebalansa proračuna do objave sprejetega rebalansa proračuna in poročanja MF o sprejetem rebalansu proračuna.

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



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

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

Opomba: ¹⁾ Prek spletne strani MF.

Vir: podatki občine.

Občina je 26. 10. 2016 v Uradnem glasilu Občine Velike Lašče in na spletnih straneh Lex Localis (povezava je dostopna prek spletne strani občine) objavila rebalans proračuna, ki vsebuje spremembo odloka o proračunu za leto 2016 z rebalansom splošnega dela proračuna, ter prilogi rebalans posebnega dela proračuna in NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Občina je 11. 10. 2016 sprejeti rebalans proračuna za leto 2016 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 proračunov⁹⁰ morajo občine prek spletne aplikacije za poročanje občin mesečno posredovati MF podatke o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih, odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela (2. člen), in sicer do 15. dne v mesecu za obdobje od 1. 1. tekočega leta do konca preteklega meseca tekočega leta (3. člen).

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

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

2.1.6.2 Polletno poročanje

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

Poročilo o izvrševanju proračuna Občine Velike Lašče za prvo polletje leta 2016 (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016) je občinska uprava pripravila 6. 7. 2016, občinski svet pa se je z njim seznanil na 12. redni seji z dne 13. 7. 2016.

2.1.6.2.a Poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ni popolno, saj vsebuje poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov, primanjkljaju proračuna in zadolževanju ter navedbo, da sredstva proračunske rezerve niso bila realizirana, ne vsebuje pa podatkov o oceni realizacije do konca leta, vključitvi novih obveznosti v proračun, prenosu namenskih sredstev iz proračuna preteklega leta, plačilu neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prerazporejanju proračunskih sredstev⁹¹, spremembi neposrednih uporabnikov med letom, izdanih in unovčenih poroštvih ter izterjanih regresnih zahtevkih iz naslova poroštev in predloga potrebnih ukrepov, kar je v neskladju z določili 63. člena ZJF.

Z vidika transparentnosti poslovanja občin in obveščenosti javnosti bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine na svojih spletnih straneh objavile tudi poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju, vsaj na primer kot del gradiva za sejo, na kateri naj bi občinski sveti obravnavali poročilo, tako da bi se imeli občani že med letom možnost seznaniti z realiziranimi prihodki in njihovo višino ter z nameni in obsegom sredstev, porabljenih za posamezen namen v prvem polletju glede na načrtovana sredstva v sprejetih proračunih.

⁹⁰ Uradni list RS, št. 56/07, 6/08.

⁹¹ Navedena je le informacija o številu in datumih izdanih sklepov o prerazporeditvi, ni pa razvidna vsebina izvršenih prerazporeditev oziroma vsaj skupen znesek izvršenih prerazporeditev.

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 Slovenije⁹² (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 proračuna⁹³ bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občine v programski rešitvi, ki jo uporabljajo za pripravo proračunskih dokumentov in izvrševanje proračuna, vzpostavile evidenco dokumentov, v kateri bi evidentirale vse pogodbe, izdane naročilnice, druge listine in posamične pravne akte, ki so podlaga za prevzemanje obveznosti, tudi v breme proračunov prihodnjih let, vključno s predpogodbami, pismi o nameri ali drugimi akti s podobnimi posledicami, prevzete obveznosti pa bi evidentirale v enotno bazo predobremenitev.

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

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

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

⁹² Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

⁹³ 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.

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 proračuna⁹⁴.

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

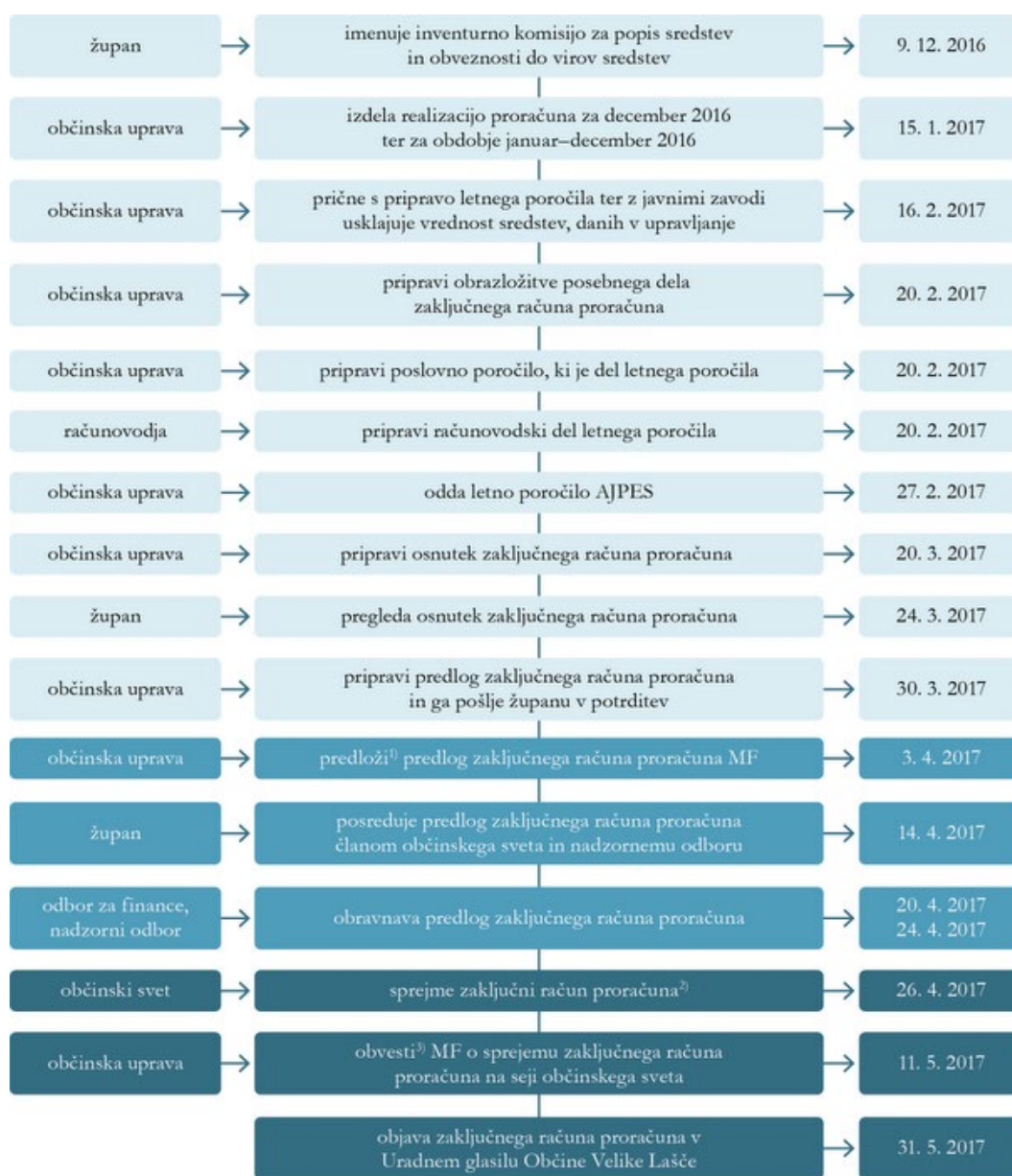
Tabela 11: Ključne aktivnosti občine pri pripravi zaključnega računa proračuna, določene z ZJF in ZLS, in roki izvedbe aktivnosti

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

Na sliki 7 so predstavljene aktivnosti občine v postopku priprave zaključnega računa proračuna za leto 2016 od začetka načrtovanja priprave predloga zaključnega računa proračuna do objave sprejetega zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁹⁴ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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



Legenda: Aktivnosti občine v okviru:

- - postopka priprave rebalansa proračuna do predložitve predloga rebalansa proračuna občinskemu svetu,
- - predložitve predloga rebalansa proračuna občinskemu svetu,
- - sprejema rebalansa proračuna na občinskem svetu.

Opombe: ¹⁾ Prek spletne strani MF.

²⁾ Nadzorni odbor je na seji občinskega sveta predstavil poročilo o pregledu zaključnega računa proračuna za leto 2016.

³⁾ Prek elektronskega naslova MF.

Vir: podatki občine.

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

2.2.1 Sestava zaključnega računa proračuna

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

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

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

2.2.1.1 Splošni del zaključnega računa proračuna

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

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, veljavnem proračunu za leto 2016, realiziranem proračunu za leto 2016 in indeksu 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.

2.2.1.2 Posebni del zaključnega računa proračuna

V 5. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da posebni del zaključnega računa proračuna sestavljajo realizirani finančni načrti neposrednih uporabnikov, upošteva 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 sestavljajo realizirani finančni načrti vseh neposrednih uporabnikov proračuna, upošteva institucionalno klasifikacijo proračuna, in prikazujejo podatke o sprejetem proračunu za leto 2016, veljavnem proračunu za leto 2016, realiziranem proračunu za leto 2016 in indeksu med realiziranim in veljavnim proračunom za leto 2016, ne prikazujejo pa indeksa med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2016, kar je v neskladju s 4. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.3 Obrazložitev zaključnega računa proračuna

Obrazložitev zaključnega računa proračuna v skladu s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna vsebujejo obrazložitev 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 ZJF⁹⁵;
- obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF;
- poročilo o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke v skladu z 41. členom ZJF⁹⁶;
- poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve;
- poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

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

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 uporabnika⁹⁷ 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

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

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

⁹⁷ Občinski proračuni so sestavljeni tako, da ima vsak neposredni uporabnik svoj finančni načrt, prav tako pa mora biti tudi poročilo o realizaciji finančnega načrta pripravljeno za vsakega neposrednega uporabnika posebej (priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna).

46. členom ZJF. Poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika vključuje obrazložitev (prvi odstavek 9. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna):

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

Neposredni uporabnik pripravi poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, oceno učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja, oceno delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja⁹⁸. 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 projektih⁹⁹.

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

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

⁹⁸ Točka 3.2.3 vzorca zaključnega računa občinskega proračuna, ki je sestavni del priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna.

⁹⁹ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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

Poslovno poročilo občine je sestavljeno iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih, ocene učinkov poslovanja proračunskega uporabnika na druga področja poslovanja, ocene delovanja notranjega finančnega nadzora in obrazložitev podatkov iz bilance stanja¹⁰⁰. Občina je v obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila poslovno poročilo, ki vključuje vse navedene sestavine, kot jih predvideva priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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

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

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

- 14 Gospodarstvo, glavni program 1403 *Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva* in podprogram 14039002 *Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva*,
 - 17 Zdravstveno varstvo, glavni program 1707 *Drugi programi na področju zdravstva* in podprogram 17079001 *Nujno zdravstveno varstvo*,
 - 18 Kultura, glavni program 1803 *Programi v kulturi* in podprogram 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo* ter
 - 19 Izobraževanje, glavni program 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* in podprogram 19029001 *Vrtci*
- vsebuje zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo podprogram, dolgoročne cilje področja proračunske porabe, glavnega programa in podprograma ter letne cilje v okviru glavnega programa in podprograma. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalce¹⁰¹ (indikatorje), saj ti niso določeni že v obrazložitvi finančnega načrta (povezava s točkama 2.1.2.2.b in 2.1.2.2.c tega poročila), nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih

¹⁰⁰ Točka 3.2.3 vzorca zaključnega računa občinskega proračuna, ki je sestavni del priročnika za pripravo zaključnega računa proračuna.

¹⁰¹ Občina je v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih zaključnega računa proračuna za leto 2016 za glavni program 1402 *Pospeševanje in podpora gospodarski dejavnosti* in glavni program 1803 *Programi v kulturi* navedla kazalce, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev.

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, ter pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj cilji niso bili doseženi (pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi), kar je v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Občina je sicer v zaključnem računu proračuna za leto 2016 na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) navedla, da so dolgoročni cilji razvidni iz NRP, letni cilji pa iz obrazložitve proračuna občine za leto 2016, na splošno je navedla tudi oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev predvsem na področju investicij, poleg tega je na splošno opredelila nastanek nedopustnih in nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, oceno delovanja sistema notranjega finančnega nadzora, pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, ter oceno učinkov poslovanja na druga področja.

Poročanje o realizaciji finančnega načrta javnega zavoda

Tako kot smo preverili postopek določitve obsega sredstev predlagatelja finančnega načrta v proračunu občine (povezava s točko 2.1.2.2.1 tega poročila), smo za šolo in zdravstveni dom 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 letno poročilo zdravstvenega doma za leto 2016 prejela 8. 3. 2017¹⁰², letno poročilo šole za leto 2016¹⁰³ pa 9. 3. 2017¹⁰⁴.

2.2.1.3.2.c Občina je v letu 2016 šoli zagotovila sredstva v skupnem znesku 766.300 evrov¹⁰⁵ (povezava s točko 2.1.2.2.1 tega poročila), izplačala pa sredstva v skupnem znesku 788.177 evrov¹⁰⁶.

Občina je sredstva za delovanje šole načrtovala in realizirala na desetih proračunskih postavkah, od tega so bila na štirih proračunskih postavkah sredstva načrtovana in realizirana tudi za druge namene (oziroma

¹⁰² Po tem, ko ga je 2. 3. 2017 obravnaval svet zavoda; letno poročilo za leto 2016 je bilo skupaj z vabilom na sejo sveta zavoda že 21. 2. 2017 posredovano zaposleni na občini, ki je članica sveta zavoda.

¹⁰³ Izdelano februarja 2017.

¹⁰⁴ Po tem, ko ga je 7. 3. 2017 obravnaval svet zavoda; letno poročilo za leto 2016 je bilo skupaj z vabilom na sejo sveta zavoda že 24. 2. 2017 posredovano občini.

¹⁰⁵ Od tega se na enoto osnovna šola nanaša 162.800 evrov in na enoto vrtec 603.500 evrov.

¹⁰⁶ Od tega se na enoto osnovna šola nanaša 155.510 evrov in na enoto vrtec 634.157 evrov. Glede izplačila sredstev nad pogodbeno dogovorjenim zneskom za delovanje enote vrtec je občina navedla, da je bil znesek za doplačilo programa k ceni VV storitev v pogodbi dogovorjen na podlagi realizacije v preteklem letu in predvidenega števila vključenih otrok v vrtec, zato je v pogodbo vključila tudi navedbo, da bo doplačilo programa k ceni VV storitev financirala po dejanskih stroških.

izplačana drugim prejemnikom), kar izhaja iz obrazložitev proračunskih postavk v zaključnem računu proračuna za leto 2016 in navedb občine. Sredstva na proračunski postavki:

- 1909 – Prevozi učencev so bila namenjena stroškom dela voznikov in vozil osnovne šole in tudi prevozom šoloobveznih otrok znotraj in izven šolskega okoliša (na podlagi pogodb, sklenjenih z drugimi izvajalci) ter za opravljene tehnične preglede, registracije, avtomobilska zavarovanja in servise vozil za prevoz otrok ter za nakupe goriva in pnevmatik;
- 1884 – Investicije – programi športa – NRP so bila namenjena obnovi in investicijskemu vzdrževanju športne dvorane v Velikih Laščah in tudi investicijskemu vzdrževanju drugih športnih igrišč v občini (nabava opreme za športno igrišče Turjak, asfaltiranje igrišča Dvorska vas);
- 1885 – Športna dvorana – vzdrževanje in upravljanje so bila namenjena vzdrževanju športne dvorane v osnovni šoli (manjša popravila, čiščenje) in tudi za upravljanje športne dvorane ter za čiščenje, popravilo luči in nakup zaščitnih ponjav za stole v športni dvorani (izplačila drugim izvajalcem);
- 1901 – Doplačilo programa k ceni vzgojno-varstvenih storitev so bila namenjena doplačilu razlike med ceno programa in plačilom staršev za otroke, ki obiskujejo vrtec in tudi druge vrtce izven kraja bivanja otroka, za pokrivanje razlike med dejanskim in normiranim številom otrok in za stroške rezervacije v času letnih dopustov.

Ker je občina na štirih proračunskih postavkah¹⁰⁷ poleg sredstev za delovanje šole načrtovala sredstva tudi za druge namene, pri tem pa iz obrazložitev proračuna za leto 2016 in obrazložitev spremembe proračuna za leto 2016 ni jasno razvidno, koliko sredstev je bilo načrtovanih za posamezen namen, ni mogoče ugotoviti skupnega zneska načrtovanih in realiziranih sredstev za delovanje šole v letu 2016. Tudi iz obrazložitve proračunskih postavk v zaključnem računu proračuna za leto 2016 ni jasno razvidno, v kolikšnem obsegu se realizirana sredstva na teh proračunskih postavkah nanašajo na delovanje enote osnovna šola oziroma na delovanje enote vrtec. S tem je onemogočena presoja, ali sta prevzemanje obveznosti in izplačilo sredstev iz proračuna v skladu s sprejetim proračunom.

2.2.1.3.2.d Občina je v letu 2016 za zdravstveni dom načrtovala sredstva na proračunski postavki 1701 – Investicije – dejavnost zdravstvenih domov v znesku 18.298 evrov, s katere je v skladu s pogodbo o dodelitvi investicijskih sredstev v letu 2016 izplačala 17.755 evrov. Sredstva za zdravstveni dom je načrtovala tudi na proračunski postavki 1707 – Sredstva za delovanje zdravstvene dejavnosti v skupnem znesku 5.623 evrov, s katere je na podlagi dveh sklepov župana o odobritvi sredstev izplačala skupaj 5.623 evrov.

Občina je zdravstvenemu domu izplačala sredstva v znesku 5.623 evrov (od tega mu je na podlagi dveh sklepov župana izplačala skupaj 4.919 evrov, 704 evre pa je izplačala brez sklepa župana), ne da bi z njim sklenila pogodbo, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

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

¹⁰⁷ Proračunske postavke 1909 – Prevozi učencev, 1884 – Investicije – programi športa – NRP in 1885 – Športna dvorana – vzdrževanje in upravljanje se nanašajo na delovanje osnovne šole, proračunska postavka 1901 – Doplačilo programa k ceni VV storitev pa se nanaša na delovanje vrteca.

rezultatih neposrednega uporabnika, in sicer obrazložitev projektov po nosilnih podprogramih¹⁰⁸. Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna navaja tudi, da splošna obrazložitev NRP vsebuje opis NRP, projekte, katerih vrednost se je spremenila za več kot 20 odstotkov, vključitev novih projektov v NRP ter druge spremembe projektov (sprememba vrednosti za manj kot 20 odstotkov, spremembe dinamike financiranja in spremembe virov financiranja).

2.2.1.3.3.a Občina je v obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2016 vključila tudi obrazložitev izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, in sicer je projekte prikazala v okviru proračunskih postavk. Za posamezen projekt je navedla vir financiranja ter načrtovana (v sprejetem in veljavnem proračunu) in realizirana sredstva v letu 2016. Občina je v okviru posamezne proračunske postavke obrazložila izvedene aktivnosti ter navedla znesek realizacije proračunske postavke v primerjavi z načrtovanimi sredstvi.

Občina v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika ni vključila obrazložitve posameznega izvedenega projekta, kot napotuje priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Prav tako občina v splošni obrazložitvi izvajanja NRP ni navedla splošnega opisa NRP, projektov, katerih vrednost se je spremenila za več kot 20 odstotkov, novih projektov, vključenih v NRP, ter drugih sprememb projektov, kot napotuje priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

Poročanje o doseganju zastavljenih ciljev pri projektih, vključenih v NRP

V tabeli 12 sta za projekte, pri katerih smo preverili, ali izpolnjujejo pogoje za vključitev v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 (tabela 9), navedena ocena uspeha občine pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta. Namen in cilji projekta niso prikazani, saj jih občina v obrazložitvah NRP proračuna za leto 2016, spremembah proračuna za leto 2016 in rebalansu proračuna ni določila.

¹⁰⁸ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
1.	Pomožni objekt pri glasbeni šoli	/ ³⁾	opravljena so bila vzdrževalna in sanacijska dela (gradbena in obrtniška dela); veljavni proračun 25.000 evrov, realizacija 20.402 evra <i>ocena uspeha: /⁴⁾</i> <i>stanje projekta: /⁶⁾</i>
2.	Asfaltiranje cest po občini Velike Lašče v 2016	/ ³⁾	investicije so namenjene vzdrževanju in gradnji cest (asfaltiranje cestnih odsekov, gradnja cest, odplačila cestišč in cenitve, geodetske storitve, postavitve odbojnih ograj, dokumentacija v zvezi z projekti, druga nepredvidena dela); veljavni proračun 167.139 evrov, realizacija 162.112 evrov <i>ocena uspeha: /⁴⁾</i> <i>stanje projekta: /⁶⁾</i>
3.	Pločniki ob državnih cestah G2 106 (Škofljica–Kočevje)	/ ³⁾	investicije so namenjene izgradnji in obnovi nadstreškov avtobusnih postajališč, projektiranju in izgradnji pločnikov; veljavni proračun 25.000 evrov, realizacija 20.402 evra <i>ocena uspeha: /⁴⁾</i> <i>stanje projekta: /⁶⁾</i>
4.	Zdravstvena postaja Velike Lašče – mala čistilna naprava	/ ³⁾	investicije so namenjene zdravstveni postaji v Velikih Laščah (nakup opreme, obnova zgradbe, nakup potrebnih reševalnih vozil), projekt ZP Velike Lašče – mala čistilna naprava je bil izveden; veljavni proračun 8.100 evrov, realizacija 8.328 evrov <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: izveden</i>
5.	Nadvoz nad železniško progo Retje	/ ³⁾	investicije so namenjene investicijskemu vzdrževanju in gradnji cest, predvsem asfaltiranju cestnih odsekov, gradnji cest, odplačilu cestišč in cenitev, geodetskim storitvam, postavitvi odbojnih ograj, dokumentaciji v zvezi s projekti, drugim nepredvidenim delom; nadvoz nad železniško progo Retje je bil izgrajen v celoti; veljavni proračun 66.000 evrov, realizacija 63.324 evrov <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: izveden</i>

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
6.	Pločniki ob lokalni cesti (skozi naselja)	/ ³⁾	investicije so namenjene izgradnji in obnovi nadstreškov avtobusnih postajališč, projektiranju in izgradnji pločnikov; veljavni proračun 10.000 evrov, realizacija 9.504 evre <i>ocena uspeha: /⁴⁾</i> <i>stanje projekta: /⁶⁾</i>
7.	Poslovna cona Ločica – sprememba občinskega podrobnega prostorskega načrta	/ ³⁾	investicije so namenjene spodbujanju razvoja malega gospodarstva, in sicer izgradnji poslovne cone Ločica pri Turjaku ter vsem potrebnim stroškom, nastalim pri gradnji; veljavni proračun 8.000 evrov, realizacija 4.612 evrov <i>ocena uspeha: /⁴⁾</i> <i>stanje projekta: /⁶⁾</i>
8.	Turjak	/ ³⁾	investicije so namenjene urejanjem pokopališč, kamor sodita vzdrževanje in obnova; projekt Turjak ni bil realiziran; veljavni proračun 1.000 evrov <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: neizveden</i>
9.	Ureditev pešpoti Turjak–Rašica–Velike Lašče–Retje	/ ³⁾	investiciji sta namenjeni ureditvi pešpoti ob regionalnih cestah ter drugim potem po občini Velike Lašče (veljavni proračun 21.650 evrov, realizacija 26.625 evrov) <i>ocena uspeha: /⁴⁾</i> <i>stanje projekta: /⁶⁾</i>
10.	Ureditev drugih poti	/ ³⁾	investiciji sta namenjeni ureditvi pešpoti ob regionalnih cestah ter drugim potem po občini Velike Lašče; projekt Ureditev drugih poti ni bil izveden (veljavni proračun 5.000 evrov) <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: neizveden</i>
11.	Odkup zemljišča Gradež	/ ³⁾	investicije so namenjene drugim komunalnim dejavnostim, predvsem obnovi spomenikov in ureditvi vaških središč; projekt Odkup zemljišča Gradež je bil izveden; veljavni proračun 5.000 evrov, realizacija 4.372 evrov <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: izveden</i>

Št.	Projekt	Namen in cilj projekta ¹⁾	Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev in stanje projekta ²⁾
12.	Podružnična osnovna šola Veliki Osolnik (obnova strehe)	/ ³⁾	investicije so namenjene občinskima stanovanjema, in sicer na Velikem Osolniku in v Velikih Laščah; v letu 2016 ni prišlo do realizacije; veljavni proračun 2.220 evrov <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: neizveden</i>
13.	Podružnična šola Turjak in vrtec Turjak	/ ³⁾	investicije so namenjene izgradnji podružnične šole in vrtca na Turjaku; za projekt PŠ Turjak in vrtec Turjak je bil izveden odkup objekta in zemljišča; veljavni proračun 110.000 evrov, realizacija 110.000 evrov <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: izveden</i>
14.	Nov objekt – statična presoja, idejna zasnova	/ ³⁾	investicije so namenjene izgradnji podružnične šole in vrtca na Turjaku; projekt Nov objekt – statična presoja, idejna zasnova je bil izveden; veljavni proračun 23.300 evrov, realizacija 23.295 evrov <i>ocena uspeha: /⁵⁾</i> <i>stanje projekta: izveden</i>

- Opombe: ¹⁾ Povzeto po obrazložitvah NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki so del proračuna, spremembe proračuna oziroma rebalansa proračuna za leto 2016.
- ²⁾ Povzeto po obrazložitvi NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zaključnega računa proračuna za leto 2016, in po tabeli z navedenimi projekti v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 po proračunskih postavkah (na katerih je občina načrtovala sredstva za več projektov) in zneskih v sprejetem, veljavnem in zaključnem računu proračuna za leto 2016.
- ³⁾ Občina v proračunu, spremembi proračuna in rebalansu proračuna za leto 2016 ni določila namena in ciljev projekta (v obrazložitvah NRP) – povezava s točko 2.1.2.3.b tega poročila.
- ⁴⁾ Občina v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni navedla ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev.
- ⁵⁾ Občina v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni navedla ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, je pa razvidna iz opisa proračunske postavke oziroma navedenega stanja projekta.
- ⁶⁾ Občina v obrazložitvi NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni navedla stanja projekta, iz tabele z navedenimi projekti v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 po proračunskih postavkah (na katerih je občina načrtovala sredstva za več projektov) in zneskih v sprejetem, veljavnem in zaključnem računu proračuna za leto 2016 pa izhaja, da so bila sredstva delno oziroma v celoti porabljena.

Vir: podatki občine.

Iz tabele 12 izhaja, da občina v obrazložitvi izvajanja NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 za nobenega od 14 projektov ni navedla namena in ciljev posameznega projekta, saj jih ni določila že v obrazložitvi NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del proračuna, spremembe proračuna in rebalansa proračuna za leto 2016 (povezava s točko 2.1.2.3.b tega poročila). V obrazložitvi izvajanja NRP zaključnega računa proračuna za leto 2016 je občina sicer poročala o realiziranem znesku posameznega projekta glede na sprejeti in veljavni proračun za leto 2016 ter v okviru posamezne proračunske postavke obrazložila namen proračunske postavke in navedla projekte, ki se nanašajo nanjo. Občina je v osmih primerih navedla stanje projekta (od tega je bilo pet projektov izvedenih in trije neizvedeni), medtem ko v šestih primerih stanja projekta ob koncu leta 2016 ni navedla, niti ga ni bilo mogoče ugotoviti iz obrazložitve posamezne proračunske postavke.

2.2.1.3.4 Obrazložitev podatkov iz bilance stanja

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

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

2.2.1.3.4.a Obrazložitev podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 ni popolna, saj ne vsebuje podatkov o stanju sredstev na posameznih računih, o terjatvah iz naslova dolgoročnih naložb in posojil z navedbo večjih prejemnikov teh sredstev in o pogodbah o najemu, pri katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide z najemodajalca na najemnika, ter o blagovnih kreditih, prav tako niso navedeni večji prejemniki sredstev, danih v upravljanje, ter niso obrazložene kratkoročne terjatve do uporabnikov EKN in drugih, 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 pa morata vsebovati še obrazložitev presežka upravljanja.

2.2.1.3.5.a Občina ni pripravila Poročila o upravljanju denarnih sredstev sistema EZR, kar je v neskladju z 12.a členom 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 72. členu poslovnika OS je določeno, da župan predlaga zaključni račun proračuna v sprejem občinskemu svetu.

V 38. in 39. členu pravilnika o računovodstvu iz leta 2006 je med drugim določeno, da je za pripravo letnega poslovnega poročila z zaključnim računom proračuna v skladu z zakonskimi in podzakonskimi predpisi zadolžen računovodja, v delu, ki se nanaša na poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, pa so zadolženi tudi skrbniki. Občina v internih aktih nima podrobneje določenega postopka priprave in sprejema zaključnega računa proračuna, vendar je v postopku priprave zaključnega računa proračuna, do predložitve predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu, izvedla več aktivnosti, ki so predstavljene na sliki 7.

Občinska uprava je 30. 3. 2017 pripravila predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

2.2.2.1.1 Priprava letnega poročila

Letno poročilo se sestavi za proračun in neposredne uporabnike proračuna, ki imajo status pravne osebe, ter za posredne uporabnike proračuna¹⁰⁹. 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).

¹⁰⁹ Priročnik za pripravo zaključnega računa proračuna.

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

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

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

Občina je pripravila letno poročilo za leto 2016, ki vsebuje bilanco stanja na dan 31. 12. 2016, izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov od 1. 1. do 31. 12. 2016, izkaz RFTN od 1. 1. do 31. 12. 2016, izkaz RF od 1. 1. do 31. 12. 2016, izkaz prihodkov in odhodkov režijskih obratov od 1. 1. do 31. 12. 2016¹¹², pojasnila k izkazom ter poslovno poročilo.

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

Občina je 27. 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, izkaz prihodkov in odhodkov, pojasnila k izkazom in poslovno poročilo, ki vsebuje tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Občina je pripravila poslovno poročilo, ki pa ne vsebuje poročila o doseženih ciljih in rezultatih, kar je v neskladju s četrtem odstavkom 2. člena navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

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

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

¹¹² Režijski obrat sodi v sestavo občine.

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

Župan je 3. 4. 2017 predložil predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 MF in 14. 4. 2017 v sprejem občinskemu svetu ter v obravnavo nadzornemu odboru. Nadzorni odbor je predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 obravnaval 24. 4. 2017, poročilo o pregledu zaključnega računa proračuna za leto 2016 pa je predstavil na seji občinskega sveta ob sprejemanju zaključnega računa proračuna za leto 2016.

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

realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem¹¹³ in poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem, kar je bilo v neskladju s 15. členom ZSPDSL.

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

2.2.3.1 Sprejem zaključnega računa proračuna na občinskem svetu

Občinski svet zaključnega računa proračuna ne sprejme z odlokom, temveč kot samostojen dokument in po postopku, določenem v statutu. V 7. členu statuta je med nalogami občine določeno, da občina normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena, med drugim tudi tako, da sprejema zaključni račun proračuna, ki ga na podlagi 16. člena statuta v okviru pristojnosti sprejema občinski svet. Vsebinsko enako določilo je navedeno tudi v prvem odstavku 72. člena poslovnika OS.

Občinski svet je zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejel na 17. seji občinskega sveta 26. 4. 2017.

2.2.3.2 Poročanje o sprejetem zaključnem računu proračuna

Župan po določilih četrtega odstavka 98. člena ZJF o sprejetem zaključnem računu proračuna v 30 dneh po sprejemu obvesti MF, kar določa tudi drugi odstavek 103. 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 11. 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 31. 5. 2017 v Uradnem glasilu Občine Velike Lašče in na spletnih straneh Lex Localis (povezava je dostopna prek spletne strani občine) objavila informacijo¹¹⁴ o sprejemu zaključnega računa proračuna za leto 2016 ter splošni in posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016, ne pa tudi realizacije NRP v letu 2016.

Zaključni račun proračuna je tako kot proračun dokument, katerega vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Zato je z vidika obveščeniosti javnosti pomembno, da so tudi zaključni računi

¹¹³ Na pobudo člana občinskega sveta s 14. 11. 2016 je bil na seji občinskega sveta 17. 11. 2016 podan odgovor glede realizacije načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem.

¹¹⁴ V informaciji je navedla, da zaključni račun proračuna za leto 2016 sestavljajo splošni in posebni del in tudi NRP, v katerem je podan prikaz podatkov o načrtovanih vrednostih posameznih projektov, njihovih spremembah med letom 2016 ter o njihovi realizaciji v tem letu.

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 (splošnega in posebnega dela proračuna) in se torej lahko seznanijo, za katere namene in v kakšnem obsegu so bila v letu 2016 porabljena sredstva glede na načrtovana v sprejetem proračunu za leto 2016 ter na katerih področjih je občina delovala oziroma nudila storitve v letu 2016. Vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno, da bi imeli dostop tudi do realizacije NRP v letu 2016, torej do sprejetega zaključnega računa za leto 2016 v celoti, tako da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil tudi z realizacijo posameznega programa oziroma projekta, vključenega v NRP, oziroma z aktivnostmi, ki jih občine izvedejo v okviru posameznega programa oziroma projekta, ter v kakšnem obsegu je bil posamezen program oziroma projekt izveden.

Prav tako bi bilo po naši oceni smiselno, tako kot sprejete proračune tudi sprejete zaključne račune proračunov približati občanom ter informacije in podatke, objavljene v dokumentih zaključnih računov proračunov, predstaviti na poenostavljen, jasn in občanom razumljiv način. Da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil z realizacijo proračuna, bi bilo smiselno tako 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 12. 6. 2018 pripravila opis poslovnega procesa priprave zaključnega računa proračuna, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa, odgovornost in roke za njihovo izvedbo.

3. MNENJE

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

Mnenje s pridržkom

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

- pomanjkljivo je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev; ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti; v bilanci prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2016 in spremembe proračuna za leto 2016 ni prikazala vseh vrst odhodkov; v splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2016 in spremembe proračuna za leto 2016 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015; pri pripravi načrta razvojnih programov občina ni upoštevala meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, saj teh meril in načina njihove uporabe nima predpisanih; v načrt razvojnih programov je vključila tudi projekte z ocenjeno vrednostjo 0 evrov ter projekte, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana; poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; zaključni račun proračuna za leto 2016 ne vsebuje načrta razvojnih programov s podatki o načrtovanih vrednostih posameznih projektov za leto 2016, njihovih spremembah med letom ter o njihovi realizaciji v letu 2016; zdravstvenemu domu je izplačala 5.623 evrov, ne da bi sklenila pogodbo; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.1.1.a, 2.1.1.d, 2.1.2.1.a, 2.1.2.1.b, 2.1.2.2.a, 2.1.3.1.1.a, 2.1.3.1.1.b, 2.1.6.2.a, 2.2.1.a in 2.2.1.3.2.d;
- kadrovski načrt, predložen občinskemu svetu, s spremembo proračuna za leto 2016 ne vsebuje načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2017, kar je v neskladju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.1.3.2.c;
- proračuna, spremembe proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji, kar je v neskladju z Odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov in Zakonom o javnih financah – točki 2.1.2.a in 2.2.1.b;
- župan skupaj s predlogom spremembe proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil načrta ravnanja s premičnim premoženjem; župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 občinskemu svetu ni predložil poročila o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem; navedeni ravnanji sta bili v neskladju z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti – točki 2.1.3.2.b in 2.2.2.2.a;
- obrazložitve finančnega načrta v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter vrtce, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin; sprememba proračuna za leto 2016 ne vsebuje obrazložitve finančnega načrta; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnih financah in

Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točki 2.1.2.2.b in 2.1.2.2.c;

- načrta razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del spremembe proračuna za leto 2016, ni prikazala po programski klasifikaciji in v njem ni opredelila začetka in konca financiranja projekta, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.1.2.3.a;
- štiri projekte je uvrstila v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala dokument identifikacije investicijskega projekta, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.1.3.1.1.c;
- splošni in posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vsebujeta vseh predpisanih sestavin; v poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 ni vključila vseh predpisanih sestavin; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin; v obrazložitev podatkov iz bilance stanja na dan 31. 12. 2016 ni vključila vseh podatkov; ni pripravila poročila o upravljanju denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa; ni pripravila poročila o doseženih ciljih in rezultatih kot sestavni del poslovnega poročila v okviru letnega poročila za leto 2016; navedena ravnanja so v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točke 2.2.1.1.a, 2.2.1.2.a, 2.2.1.3.2.a, 2.2.1.3.2.b, 2.2.1.3.4.a, 2.2.1.3.5.a in 2.2.2.1.1.a;
- Ministrstvu za finance sprejetega proračuna za leto 2016 ni posredovala pravočasno, niti mu ni posredovala sprejete spremembe proračuna za leto 2016, kar je v neskladju s Pravilnikom o predložitvi sprejetih občinskih proračunov – točka 2.1.4.2.a;
- pojasnila k izkazom ne vsebujejo računovodskih informacij, kar je v neskladju s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 2.2.2.1.1.b;
- občinska uprava je članom občinskega sveta predlog proračuna za leto 2016 za drugo obravnavo skupaj z vabilom za sejo občinskega sveta posredovala prepozno, kar je v neskladju s poslovnikom občinskega sveta – točka 2.1.4.1.a.

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

4. PRIPOROČILA

Občini Velike Lašče 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);
- večjo pozornost nameni pripravi oziroma predvsem utemeljitvi vsebine investicijske dokumentacije, ki je potrebna za vključitev projekta v načrt razvojnih programov;
- v proračunske dokumente vključi povezavo med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne projekte, in med projekti, ki jih je občina uvrstila v načrt razvojnih programov, tako da bo jasno razvidno, na kateri proračunski postavki v posebnem delu proračuna so načrtovana sredstva za posamezen projekt, ki je uvrščen v načrt razvojnih programov;
- določi merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov;
- 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, jasen in občanom razumljiv način (podobno kot je na primer Ministrstvo za finance pripravilo kratko grafično predstavitev za državni proračun za leti 2017 in 2018, namenjeno javnosti za lažje razumevanje proračuna in njegovih ključnih zneskov);
- z internim aktom uredi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in njihovo evidentiranje;
- v proračunskih dokumentih predstavi informacije o višini in namenu prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let;
- na svoji spletni strani vsaj četrtletno predstavi informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da se občani lahko sproti seznanijo s porabljenimi sredstvi glede na načrtovana v sprejetem proračunu.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Velike Lašče, priporočeno;
2. Antonu Zakrajšku, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. 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