



Zbirno poročilo

Pravilnost poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna v letu 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

Zbirno poročilo Pravilnost poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna v letu 2016

Številka: 324-10/2017/10

Ljubljana, 14. decembra 2018

KAZALO

1. UVOD	6
2. PREDSTAVITEV PODROČJA	12
3. PREDSTAVITEV MNENJ IN UGOTOVITEV	16
3.1 MNENJA	16
3.2 UGOTOVITVE.....	16
3.2.1 Priprava proračuna	16
3.2.2 Priprava zaključnega računa proračuna.....	17
4. PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA	19
4.1 DOLOČITEV NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV V OBČINI	19
4.2 VSEBINA ODLOKA O PRORAČUNU	22
4.3 PRIPRAVA PRORAČUNSKIH DOKUMENTOV PO FUNKCIONALNI KLASIFIKACIJI	27
4.4 OBRAZLOŽITVE IZBRANIH GLAVNIH PROGRAMOV IN PODPROGRAMOV V PRORAČUNU IN ZAKLJUČNEM RAČUNU PRORAČUNA	28
4.4.1 Cilji, določeni v proračunu.....	28
4.4.2 Poročanje o doseganju ciljev v zaključnem računu proračuna.....	29
4.5 UVRŠČANJE PROGRAMOV/PROJEKTOV V NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV.....	32
4.5.1 Participacija občanov pri uvrščanju programov/projektov v načrt razvojnih programov.....	32
4.5.2 Merila za izbiro med konkurenčnimi projekti.....	34
4.5.3 Priprava dokumenta identifikacije investicijskega projekta.....	35
4.5.4 Vsebina dokumenta identifikacije investicijskega projekta	38
4.6 PREDLOŽITEV NAČRTOV RAVNANJA S PREMOŽENJEM OBČINE OBČINSKEMU SVETU.....	40
4.7 POROČANJE O IZVRŠENIH PRERAZPOREDITVAH.....	41
4.8 SPREJEM PRORAČUNSKIH DOKUMENTOV	42
4.9 OBJAVA DOKUMENTOV, POVEZANIH S PRIPRAVO IN IZVRŠEVANJEM PRORAČUNA.....	44
4.9.1 Objava proračunskih dokumentov	44
4.9.2 Objava poročil o izvrševanju proračuna med letom.....	47
5. POVZETEK ZAKLJUČKOV	49
6. PRIPOROČILA	51
6.1 PRIPOROČILA OBČINAM.....	51
6.2 PRIPOROČILA MINISTRSTVU ZA FINANCE.....	52

1. UVOD

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost poslovanja šestih občin¹ v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

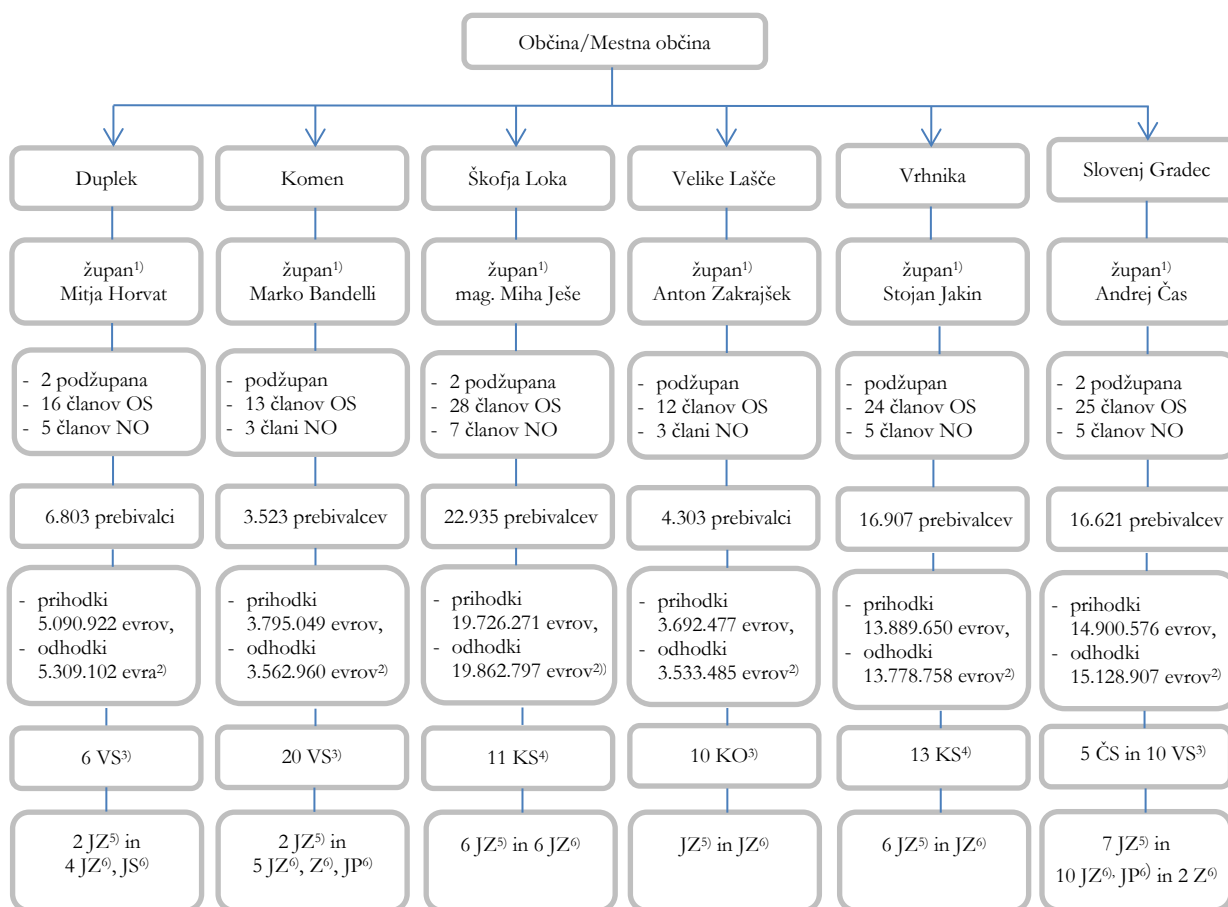
Osnovni podatki² o občinah, vključenih v revizije, in sicer o županih, o organih občin, o številu prebivalcev, o prihodkih in odhodkih iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračunov občin za leto 2016, o ožjih delih občin ter o pravnih osebah javnega sektorja, katerih ustanoviteljice oziroma soustanoviteljice so občine, so predstavljeni na sliki 1³.

¹ Občina Duplek, Občina Komen, Občina Škofja Loka, Občina Velike Lašče, Občina Vrhnika in Mestna občina Slovenj Gradec; o pravilnosti poslovanja vsake občine smo izdali revizijsko poročilo (v nadaljevanju: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin). Vsa revizijska poročila so objavljena na spletni strani računskega sodišča [URL: <http://www.rs-rs.si/>].

² V obdobju, na katero se nanaša revizija; to je od začetka dejanj, ki so potrebna za pripravo proračuna za leto 2016, do 30. 6. 2017.

³ Zaradi popolnosti predstavitve podatkov o občinah, vključenih v revizije, so na sliki 1 navedeni dejanski nazivi občin, v nadaljevanju zbirnega poročila pa tudi za Mestno občino Slovenj Gradec uporabljamo enoten izraz občina; v zbirnem poročilu navajamo občine po abecednem vrstnem redu.

Slika 1: Predstavitev osnovnih podatkov o občinah, vključenih v revizije



Na sliki so uporabljene naslednje okrajšave: OS – občinski svet, NO – nadzorni odbor, JZ – javni zavod, JS – javni sklad, JA – javna agencija, Z – zavod, JP – javno podjetje, KS – krajevna skupnost, VS – vaška skupnost, ČS – četrtna skupnost in KO – krajevni odbor.

Opombe: ¹⁾ Do zaključka obdobja revizije, to je do 30. 6. 2017.

²⁾ Realizirani prihodki in odhodki v letu 2016, ki izhajajo iz zaključnega računa proračuna oziroma predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016.

³⁾ Ožji deli občine, ki niso pravne osebe javnega prava.

⁴⁾ Ožji deli občine, ki so pravne osebe javnega prava.

⁵⁾ Občina je ustanoviteljica.

⁶⁾ Občina je soustanoviteljica.

Viri: Statistični urad Republike Slovenije⁴⁾, revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

⁴⁾ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>; stanje na dan 1. 1. 2017], 1. 6. 2018.

Prihodki vseh šestih občin, vključenih v revizije, so v letu 2016 znašali skupaj 61.094.945 evrov in so predstavljali 3,2 odstotka prihodkov⁵ vseh občin v Republiki Sloveniji, odhodki vseh šestih občin, vključenih v revizije, pa so znašali skupaj 61.176.009 evrov in so predstavljali 3,3 odstotka odhodkov⁶ vseh občin v Republiki Sloveniji.

Cilj revizij je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občin, vključenih v revizije, v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Upoštevano je bilo obdobje poslovanja, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani s pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016⁷.

Pri preveritvi pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna za leto 2016 in zaključnega računa proračuna za leto 2016, smo preverili sestavo proračunskih dokumentov (ali vsebujejo vse predpisane sestavine in ustreznost vsebine predpisanih sestavin) in izvedene postopke priprave, ter sprejema in objave proračunskih dokumentov. V primeru, ko proračun za leto 2016 ni bil sprejet pred začetkom leta 2016, smo preverili postopek uvedbe začasnega financiranja in izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja v letu 2016. Pri pripravi proračuna za leto 2016 smo preverili tudi postopek uvrščanja projektov v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ter kako so oblikovani cilji na posameznem področju proračunske porabe. Pri pripravi zaključnega računa proračuna za leto 2016 pa smo preverili, ali je občina ustrezno poročala o realizaciji projektov, vključenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ter ali je občina ustrezno poročala o realizaciji ciljev na posameznem področju proračunske porabe, ki si jih je zastavila v proračunu za leto 2016.

Preverjanje pravilnosti poslovanja občin je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov s predpisi in internimi akti posamezne občine. Kriterije za presojo nepravilnosti so predstavljali predpisi, ki se nanašajo na uvedbo začasnega financiranja ter pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna. V preveritev so bili vključeni postopki in poslovni dogodki, povezani z uvedbo začasnega financiranja ter pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, izvedeni v obdobju do 30. 6. 2017.

Ob tem poudarjamo, da smo pri predstavitvi posameznih informacij v revizijskih poročilih o pravilnosti poslovanja občin izhajali iz dokumentacije in podatkov, ki so nam jih pripravile občine, pri preverjanju pravilnosti poslovanja občin pa smo postavili nekatere omejitve:

- pri predstavitvi podatkov o programih in projektih, vključenih v NRP, smo izhajali iz NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna oziroma zadnjega sprejetega rebalansa proračuna za leto 2016;
- pri predstavitvi rebalansa proračuna smo se omejili le na predstavitev ključnih aktivnosti, izvedenih v postopku priprave rebalansa oziroma rebalansov proračuna za leto 2016, ter na predstavitev nekaterih informacij o sprejetem oziroma sprejetih rebalansih proračuna za leto 2016 (datum sprejema, datum in vsebina objave, datum poročanja MF), nismo pa preverjali dejanj, povezanih s pravilnostjo postopka

⁵ Po podatkih Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) so v letu 2016 znašali prihodki vseh občin v Republiki Sloveniji 1.901.732.401 evro, odhodki pa 1.851.875.984 evrov.

⁶ Tako kot opomba 5.

⁷ Tako kot opomba 2.

priprave posameznega rebalansa proračuna za leto 2016, ter pravilnosti sestave in ustreznosti vsebine posameznega rebalansa proračuna za leto 2016;

- popolnost oziroma ustreznost obrazložitev posebnega dela proračuna za leto 2016 smo preverili le na izbranih glavnih programih in podprogramih v okviru štirih področij proračunske porabe⁸;
- popolnost oziroma ustreznost obrazložitev zaključnega računa proračuna za leto 2016 v okviru poročila o doseženih ciljih in rezultatih smo preverili le na izbranih glavnih programih in podprogramih v okviru štirih področij proračunske porabe⁹;
- pravilnost dejanj občin, povezanih z uvrščanjem programov in projektov v NRP in s poročanjem o realizaciji posameznega projekta, uvrščenega v NRP, smo preverili na izbranem vzorcu projektov, vključenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del sprejetega proračuna oziroma zadnjega sprejetega rebalansa proračuna za leto 2016.

Sodila za presojanje pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na uvedbo začasnega financiranja in izvrševanje proračuna v obdobju začasnega financiranja v letu 2016, pripravo proračuna za leto 2016 in pripravo zaključnega računa proračuna za leto 2016, so bila določila Zakona o javnih financah¹⁰ (v nadaljevanju: ZJF), Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹¹ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007), Odredbe o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov¹² (v nadaljevanju: odredba o funkcionalni klasifikaciji), Pravilnika o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov¹³, Navodila o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁴, Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava¹⁵, Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), Zakona o javnih uslužbencih¹⁷, Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁸, Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁹, Pravilnika o

⁸ 14 Gospodarstvo (1403 Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva, 14039002 Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva), 17 Zdravstveno varstvo (1707 Drugi programi na področju zdravstva, 17079001 Nujno zdravstveno varstvo), 18 Kultura, šport in nevladne organizacije (1803 Programi v kulturi, 18039001 Knjižničarstvo in založništvo), 19 Izobraževanje (1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, 19029001 Vrtci).

⁹ Tako kot opomba 8.

¹⁰ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹¹ 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.

¹² Uradni list RS, št. 43/00.

¹³ Uradni list RS, št. 57/05 (88/05-popr.), 138/06, 108/08.

¹⁴ Uradni list RS, št. 91/00, 122/00.

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

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

¹⁷ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

¹⁸ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15. Veljal do 9. 3. 2018, ko ga je nadomestil novi Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSL-1), objavljen v Uradnem listu RS, št. 11/18.

¹⁹ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14, 58/16.

predložitvi sprejetih občinskih proračunov²⁰, Zakona o financiranju občin²¹ (v nadaljevanju: ZFO-1), Zakona o lokalni samoupravi²² (v nadaljevanju: ZLS), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017²³, Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna²⁴, Zakona o računovodstvu²⁵, Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁶, Pravilnika o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov²⁷, Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava²⁸, Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev²⁹, Pravilnika o načinu ter rokih izdelave obračuna, poročanja in razporejanja presežka upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi na računih, vključenih v sistem enotnega zakladniškega računa³⁰, in Pravilnika o vodenju računovodskih evidenc upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa³¹.

Kot sodila pri presojanju pravilnosti priprave proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 ter uvedbe začasnega financiranja v letu 2016 pa smo upoštevali tudi interne akte občin, vključenih v revizije, in sicer statut občine in poslovnik občinskega sveta (v nadaljevanju: OS), finančno-računovodske predpise ter navodila za pripravo občinskega proračuna in morebitno navodilo za pripravo zaključnega računa proračuna.

V revizijskih poročilih o pravilnosti poslovanja občin smo predstavili tudi navedbe priročnikov, ki jih je MF pripravilo za občine kot usmeritev pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna ter začasnega financiranja, in sicer Proračunskega priročnika za pripravo občinskih proračunov za leti 2016 in 2017³² (v nadaljevanju: proračunski priročnik), Priročnika za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna³³ in Priročnika za pripravo začasnega financiranja³⁴. Vendar pa morebitno neupoštevanje napotil posameznega priročnika, ki sicer povzema zakonska določila, nima pa značaja predpisa, ni vplivalo

²⁰ Uradni list RS, št. 115/07, 47/09.

²¹ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

²² Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

²³ Uradni list RS, št. 96/15, 46/16.

²⁴ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

²⁵ Uradni list RS, št. 23/99.

²⁶ 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.

²⁷ Uradni list RS, št. 61/09.

²⁸ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12, 100/15.

²⁹ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15.

³⁰ Uradni list RS, št. 41/07, 81/09, 95/11, 109/13.

³¹ Uradni list RS, št. 120/07, 104/09.

³² [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.

³³ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik_za_pripravo_zaklju%C4%8Dnega_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf], 30. 5. 2017.

³⁴ [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/prirocnik_za_pripravo_zacasnega_financiranja/], 24. 4. 2017.

na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občin, temveč smo v posameznem revizijskem poročilu le opozorili na napotila posameznega priročnika z vidika predstavitve dejanskega stanja.

V zbirnem poročilu ne predstavljamo podrobno vseh revizijskih razkritij iz revizijskih poročil o pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Namen zbirnega poročila je povzeti ključne aktivnosti občin v postopku priprave in sprejema proračuna ter v postopku priprave in sprejema zaključnega računa proračuna, predstaviti nekatera ravnanja občin, ki niso bila v skladu s predpisi, vendar smo jih ugotovili v vseh oziroma v večini revidiranih občin, ter opozoriti tako na pomanjkljivosti oziroma nedoslednost zakonodaje, ki ureja pripravo proračunskih dokumentov, kot tudi na tveganja pri pripravi proračunskih dokumentov, zaznana v revizijah. Namen zbirnega poročila je tudi podati priporočila drugim občinam in MF za izboljšanje postopkov priprave proračuna in zaključnega računa proračuna ter vsebine proračunskih dokumentov, predvsem z vidika njihove transparentnosti.

2. PREDSTAVITEV PODROČJA

Proračun je akt občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za eno leto. Sestavljen je iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij organov občine, 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. Sprejme ga OS z odlokom za leto, ki je enako koledarskemu letu, v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. 1. leta, za katero se sprejema.

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 pripravijo in sprejmejo proračun tudi za dve leti.

Spremembe proračuna so akt o spremembah in dopolnitvah proračuna, ki ga župan predloži OS pred začetkom leta, na katero se sprejeti proračun nanaša.

Če proračun ni sprejet pravočasno, to je pred začetkom leta, na katero se nanaša, se financiranje funkcij občine ter njenih nalog in drugih namenov, določenih s predpisi, začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto. Odločitev o **začasnem financiranju** občine sprejme župan, v obdobju začasnega financiranja pa se smejo sredstva uporabiti do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto, po preteku začasnega financiranja pa se v tem obdobju plačane obveznosti vključijo v proračun tekočega leta.

V času sprejema proračuna pogosto ni mogoče dovolj natančno načrtovati prihodkov in odhodkov, zato je z ZJF določena možnost sprememb proračuna med proračunskim letom z rebalansom proračuna, s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnesijo. **Rebalans proračuna** je akt občine o spremembi proračuna med proračunskim letom in ga sprejme OS. Postopek priprave rebalansa proračuna določi občina s svojimi akti.

Zaključni račun proračuna je akt občine, ki prikazuje predvidene in realizirane prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke občine za preteklo leto in ga sprejme OS. Sestavljajo ga splošni in posebni del ter obrazložitve splošnega dela in posebnega dela zaključnega računa proračuna, izvajanja NRP, podatkov iz bilance stanja in upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa.

Občine, vključene v revizije, imajo že v statutu med nalogami občine določeno, da občina normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena tako, da med drugim sprejema proračun in zaključni račun proračuna, ki ju v sprejem OS predlaga župan, ki med drugim tudi izvršuje občinski proračun. Prav tako imajo v statutu določeno, da OS postopek sprejemanja proračuna določi s poslovníkom. Vse občine, vključene v revizije, imajo v posebnem poglavju poslovníka OS podrobneje opredeljen postopek sprejemanja proračuna na OS.

V tabeli 1 so predstavljeni sprejeti proračunski dokumenti občin za leto 2016.

Tabela 1: Sprejeti proračunski dokumenti občin za leto 2016 z datumom sprejema

Proračunski dokument	Občina Duplek	Občina Komen	Občina Slovenj Gradec	Občina Škofja Loka	Občina Velike Lašče	Občina Vrhnika
Proračun (dvoletni)					12. 2. 2015	
Sprememba proračuna					27. 11. 2015	
Sklep o začasnem financiranju	9. 12. 2015			17. 12. 2015		
Proračun	20. 1. 2016	23. 12. 2015	16. 12. 2015	21. 1. 2016		10. 12. 2015
Rebalans proračuna 1	20. 4. 2016	25. 5. 2016	16. 3. 2016	8. 9. 2016	14. 9. 2016	14. 4. 2016
Rebalans proračuna 2	21. 9. 2016	23. 11. 2016	22. 6. 2016			22. 9. 2016
Rebalans proračuna 3			1. 12. 2016			
Zaključni račun proračuna	19. 4. 2017	19. 4. 2017	25. 4. 2017	/ ¹⁾	26. 4. 2017	6. 4. 2017

Opomba: ¹⁾ Občina Škofja Loka do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija (to je do 30. 6. 2017), še ni sprejela zaključnega računa proračuna za leto 2016; pojasnila je, da je pri sprejemanju zaključnega računa proračuna praksa OS, da obravnava in sprejme zaključni račun proračuna šele po tem, ko ga pregleda nadzorni odbor; OS je zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejel na 30. redni seji 14. 6. 2018.

Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

Iz tabele 1 izhaja, da je bil v občinah Vrhnika, Komen, Slovenj Gradec in Velike Lašče³⁵ proračun za leto 2016 sprejet pred začetkom leta, na katero se nanaša, občini Duplek in Škofja Loka pa sta proračun za leto 2016 sprejeli v letu 2016, in se je torej financiranje v letu 2016 do sprejema proračuna za leto 2016 nadaljevalo na podlagi proračuna preteklega leta (leta 2015). Vseh šest občin je v letu 2016 sprejelo najmanj en rebalans proračuna za leto 2016, Občina Slovenj Gradec pa je med proračunskim letom sprejela tri rebalanse proračuna. V letu 2017 so občine, razen Občine Škofja Loka, sprejele tudi zaključni račun proračuna za leto 2016.

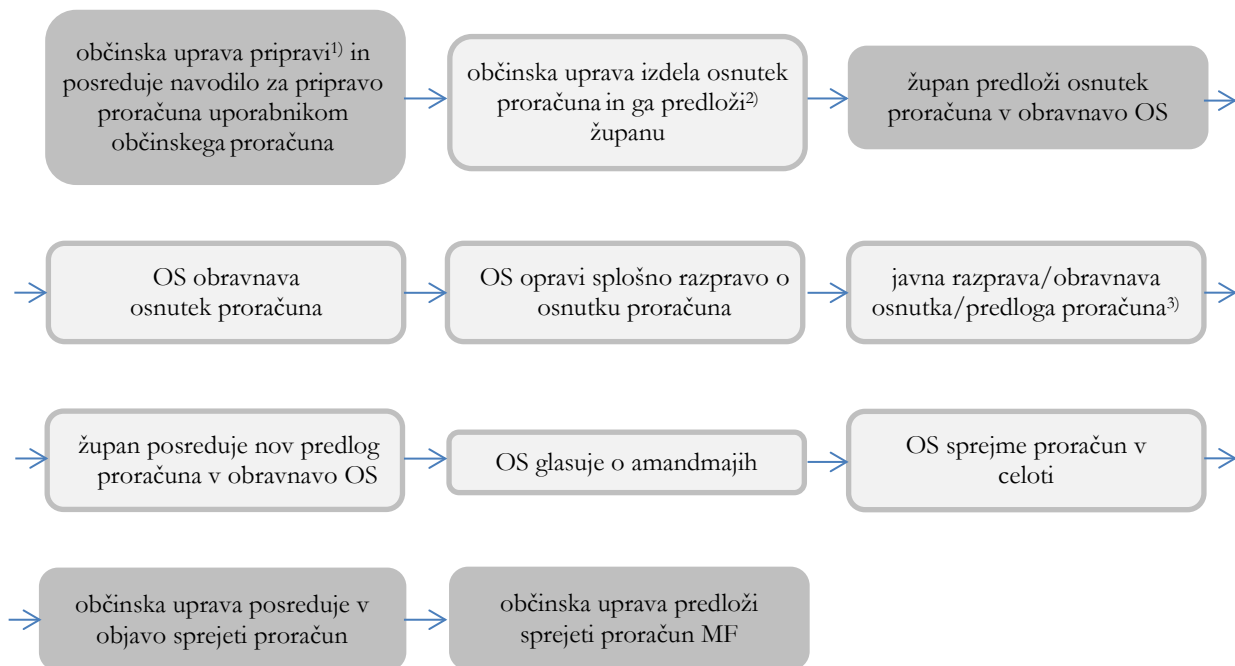
Priprava in sprejem proračunskih dokumentov (sklep o začasnem financiranju, proračun, spremembe proračuna, rebalans proračuna in zaključni račun proračuna) obsega različna ravnanja občine. Na sliki 2 so predstavljene ključne aktivnosti občin v postopkih priprave in sprejema proračuna in zaključnega računa proračuna, ki so določene z ZJF, ZLS in z internimi akti občin in ki so jih občine tudi dejansko izvedle v

³⁵ Občina je v letu 2015 sprejela proračun za dve leti, in sicer za leto 2015 in leto 2016.

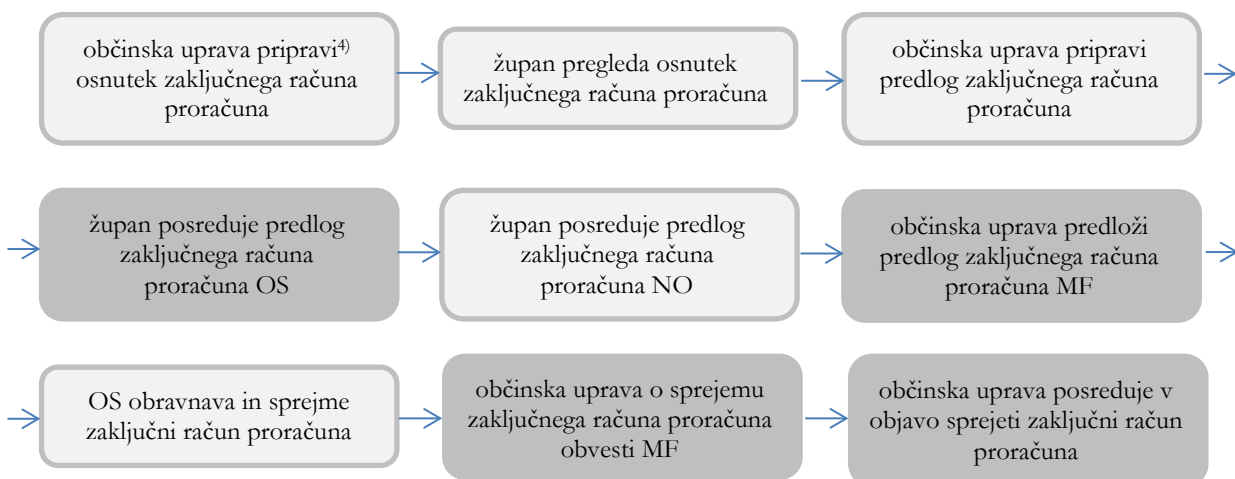
postopku priprave in sprejema proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Aktivnosti občin glede uvedbe začasnega financiranja v letu 2016 ter pri pripravi in sprejemu spremembe proračuna ter rebalansa oziroma rebalansov proračuna za leto 2016 na sliki 2 ne predstavljamo.

Slika 2: Ključne aktivnosti občin v postopkih priprave in sprejema proračuna ter zaključnega računa proračuna za leto 2016

Priprava proračuna



Priprava zaključnega računa proračuna



Legenda: Aktivnosti občin v okviru postopka priprave, sprejema, poročanja ter objave proračuna in zaključnega računa proračuna določene z:

- internimi akti občin,
- ZJF in ZLS.

- Opombe: ¹⁾ Po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna.
- ²⁾ Do predložitve osnutka proračuna županu je v postopku priprave osnutka proračuna v občinski upravi izvedenih več aktivnosti (prejem predlogov finančnih načrtov, priprava prvega osnutka proračuna, postopki usklajevanj).
- ³⁾ Občine Slovenj Gradec, Škofja Loka, Vrhnika in Velike Lašče imajo v poslovniku OS določen postopek javne razprave oziroma javne obravnave osnutka/predloga proračuna, medtem ko občini Duplek in Komen navedenega postopka v poslovniku OS nimata določenega.
- ⁴⁾ Do predložitve osnutka/predloga zaključnega računa proračuna županu je v postopku priprave osnutka/predloga zaključnega računa proračuna v občinski upravi izvedenih več aktivnosti (imenovanje inventurne komisije za popis sredstev in obveznosti do virov sredstev, izdelava realizacije za obdobje januar–december 2016, prejem zaključnih računov finančnih načrtov uporabnikov proračuna).

Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

Vse občine imajo postopek sprejemanja proračuna na OS podrobneje opredeljen v posebnem poglavju poslovnika OS, medtem ko postopka sprejemanja zaključnega računa proračuna v internih aktih nimajo podrobneje opredeljenega.

Med občinami se postopek sprejemanja proračuna na OS bistveno ne razlikuje, razen v delu, ki se nanaša na javno obravnavo oziroma javno razpravo o osnutku/predlogu proračuna. Občine Slovenj Gradec, Škofja Loka, Vrhnika in Velike Lašče imajo v poslovniku OS določen postopek javne razprave oziroma javne obravnave osnutka oziroma predloga proračuna, medtem ko občini Duplek in Komen v poslovniku OS tega postopka nimata določenega.

3. PREDSTAVITEV MNENJ IN UGOTOVITEV

3.1 Mnenja

Glede pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, smo vsem šestim občinam izrekli *mnenje s pridržkom*.

Občinam, vključenim v revizije, smo podali *priporočila* za izboljšanje poslovanja. *Odzivno poročilo* smo zahtevali od Občine Komen, medtem ko ga od ostalih petih občin nismo zahtevali, ker so občine že med revizijskim postopkom odpravile razkrite nepravilnosti oziroma sprejele ustrezne popravljalne ukrepe.

3.2 Ugotovitve

Pri presojanju pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, smo ugotovili nekatera ravnanja občin, ki niso bila v skladu s predpisi; navajamo jih v dveh vsebinskih sklopih, in sicer priprava proračuna (točka 3.2.1 tega poročila) in priprava zaključnega računa proračuna (točka 3.2.2 tega poročila).

Občini Duplek in Škofja Loka sta v letu 2016 financiranje funkcij ter svojih nalog in drugih, s predpisi določenih namenov, začasno nadaljevali na podlagi proračuna za preteklo leto (leta 2015). Nepravilnosti pri uvedbi začasnega financiranja in porabi sredstev v obdobju začasnega financiranja v letu 2016 v revizijah nismo ugotovili.

3.2.1 Priprava proračuna

V revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, smo pri pripravi proračuna za leto 2016 ugotovili naslednja ravnanja občin, ki niso bila v skladu s predpisi:

- občina proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji (občine Duplek, Komen, Škofja Loka, Velike Lašče in Vrhnika);
- pred pričetkom priprave proračuna ni ustrezno določila svojih neposrednih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov (Občina Slovenj Gradec);
- v bilanci prihodkov in odhodkov ni prikazala vseh vrst odhodkov (Občina Velike Lašče); v splošnem in posebnem delu proračuna (in spremembah proračuna) za leto 2016 ni prikazala realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2014 in ocene realizacije za leto 2015 (občine Komen, Velike Lašče in Vrhnika);
- NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del spremembe proračuna za leto 2016, ni prikazala po programski klasifikaciji in v NRP ni opredelila začetka in konca financiranja projekta (Občina Velike Lašče); pri pripravi NRP ni upoštevala meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti (vse revidirane občine); v NRP je vključila tudi projekte z ocenjeno vrednostjo 0 evrov ter

projekte, pri katerih sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso bila načrtovana (občine Komen, Velike Lašče in Vrhnika); projekte je uvrstila v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ne da bi pred uvrstitvijo izdelala dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) (občine Duplek, Komen, Slovenj Gradec in Velike Lašče), oziroma ne da bi glede na vrednost projekta pridobila DIIP z ustrezno vsebino (občine Duplek, Škofja Loka in Vrhnika); DIIP je izdelala oziroma pridobila šele po tem, ko je bil projekt že vključen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 (občini Komen in Slovenj Gradec);

- ni pripravila obrazložitev finančnih načrtov v spremembah proračuna za leto 2016 (Občina Velike Lašče); obrazložitve finančnih načrtov v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin (vse revidirane občine);
- župan skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 ni predložil OS načrta ravnanja s premoženjem občine (občini Komen in Velike Lašče);
- kadrovski načrt, predložen OS s spremembo proračuna za leto 2016, ne vsebuje načrtovanih sprememb v številu javnih uslužbencev v letu 2017 (Občina Velike Lašče);
- predlog proračuna je bil v obravnavo OS predložen prepozno (občine Duplek, Komen, Slovenj Gradec, Škofja Loka in Velike Lašče);
- sprejeti proračun za leto 2016 je MF posredovala prepozno, sprejete spremembe proračuna za leto 2016 pa MF ni posredovala (Občina Velike Lašče);
- poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 je bilo občinskim svetnikom predloženo prepozno (občine Komen, Slovenj Gradec in Vrhnika);
- poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 ne vsebuje vseh predpisanih sestavin (občine Komen, Slovenj Gradec, Škofja Loka, Velike Lašče in Vrhnika);
- dela predvidenih proračunskih prejemkov ni zadržala in izkazala kot splošne proračunske rezervacije (Občina Slovenj Gradec);
- proračunska sredstva je prerazporejala med področji proračunske porabe (Občina Slovenj Gradec); pomanjkljivo je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev (občine Slovenj Gradec, Škofja Loka in Velike Lašče);
- izplačala je več sredstev, kot jih je načrtovala na proračunski postavki (občini Komen in Slovenj Gradec);
- javnemu zavodu je izplačala sredstva, ne da bi sklenila pogodbo (Občina Velike Lašče);
- ni določila obsega izdatkov za posamezno trimesečje ali drugo obdobje, v okviru katerega smejo neposredni uporabniki plačevati obveznosti (občine Komen, Slovenj Gradec in Velike Lašče), oziroma ga ni določila za vse neposredne uporabnike (Občina Vrhnika); ni mesečno načrtovala likvidnosti proračuna (občine Komen, Slovenj Gradec in Vrhnika).

3.2.2 Priprava zaključnega računa proračuna

V revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, smo pri pripravi zaključnega računa proračuna za leto 2016 ugotovili naslednja ravnanja občin, ki niso bila v skladu s predpisi:

- občina predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 (Občina Škofja Loka) oziroma zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni pripravila po funkcionalni klasifikaciji (občine Komen, Velike Lašče in Vrhnika);
- splošni in posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016 ne vsebujeta indeksa med realiziranim in sprejetim proračunom za leto 2016 (občini Slovenj Gradec in Velike Lašče);

- predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016 (Občina Škofja Loka) oziroma zaključni račun proračuna ne vsebuje NRP s podatki o načrtovanih vrednostih posameznih projektov za leto 2016, njihovih spremembah med letom ter o njihovi realizaciji v letu 2016 (občini Komen in Velike Lašče);
- v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 niso vključene vse sestavine (občini Komen in Slovenj Gradec); v obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna niso vključena poročila o realizaciji finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna (Občina Slovenj Gradec);
- poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 je prikazano kot en realiziran finančni načrt, čeprav ima občina več neposrednih proračunskih uporabnikov, tudi krajevne skupnosti (v nadaljevanju: KS), ki so pravne osebe javnega prava, in je vključeno v obrazložitev splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 (Občina Škofja Loka); v poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 niso vključene vse sestavine (Občina Velike Lašče) in ni posebej poudarjena obrazložitev posameznih vrst namenskih sredstev (občini Škofja Loka in Vrhnika);
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebuje vseh predpisanih sestavin (vse revidirane občine);
- župan skupaj s predlogom zaključnega računa proračuna za leto 2016 ni predložil OS poročila o realizaciji načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem in/oziroma poročila o realizaciji načrta ravnanja s premičnim premoženjem (občine Komen, Škofja Loka, Velike Lašče in Vrhnika);
- župan je predlog zaključnega računa proračuna predložil OS prepozno (Občina Slovenj Gradec);
- bilanca stanja na dan 31. 12. 2016 ne vsebuje vseh obveznih prilog (Občina Škofja Loka); pojasnila k bilanci stanja na dan 31. 12. 2016 ne vsebujejo vseh predpisanih sestavin (Občina Škofja Loka); pojasnila k izkazom ne vsebujejo računovodskih informacij (občine Duplek, Slovenj Gradec, Velike Lašče in Vrhnika);
- v obrazložitev podatkov iz bilance stanja za leto 2016 ni vključila vseh podatkov (občini Slovenj Gradec in Velike Lašče);
- ni pripravila poročila o upravljanju denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa (Občina Velike Lašče);
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki je sestavni del poslovnega poročila za leto 2016, ne vsebuje vseh predpisanih sestavin (občini Komen in Vrhnika); ni pripravila poročila o doseženih ciljih in rezultatih kot sestavnega dela poslovnega poročila v okviru letnega poročila (občine Duplek, Slovenj Gradec in Velike Lašče);
- ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem javnih zavodov (Občina Komen).

4. PRIPRAVA PRORAČUNA IN ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA

V zbirnem poročilu ne predstavljamo podrobno vseh revizijskih razkritij oziroma ravnanj občin, ki niso bila v skladu s predpisi, iz revizijskih poročil o pravilnosti poslovanja občin pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016. Na podlagi določil predpisov, ki urejajo področje priprave proračuna in zaključnega računa proračuna, ugotovljenih ravnanj občin pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, opravljene analize podatkov, pridobljenih med izvajanjem revizij, ter pogovorov z župani in občinsko upravo smo prepoznali nekaj ključnih dejavnikov, ki so pomembni z vidika priprave proračuna in zaključnega računa proračuna, zato jih želimo v zbirnem poročilu izpostaviti in podrobneje predstaviti.

4.1 Določitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini

Prejemki in izdatki občinskega proračuna morajo biti tako v proračunu kot v zaključnem računu proračuna izkazani tudi po institucionalni klasifikaciji, ki daje odgovor na vprašanje, kdo porablja proračunska sredstva.

ZJF v tretjem odstavku 10. člena določa, da posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Na podlagi 18. člena ZJF posreduje za finance pristojen organ občinske uprave neposrednim uporabnikom navodilo za pripravo občinskega proračuna po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega proračuna, na podlagi katerega morajo neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo.

ZJF v 5. točki prvega odstavka 3. člena določa, da so neposredni uporabniki občinskega proračuna občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, v 28. členu ZLS pa je določeno, da so organi občine OS, župan in nadzorni odbor (v nadaljevanju: NO). Na podlagi prvega odstavka 1. člena ZJF, določbe ZJF, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občine, ki so pravne osebe.

Na podlagi ZJF je bil sprejet Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov³⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o določitvi uporabnikov proračunov), ki v 2. členu določa, da so neposredni uporabniki občinskih proračunov občinski organi in organizacije, vključno z občinsko upravo, ki so ustanovljeni z zakonom, občinskim odlokom ali drugim pravnim aktom, in ožji deli občin, ki so pravne osebe.

³⁶ Uradni list RS, št. 46/03.

Priloga pravilnika o določitvi uporabnikov proračunov je Seznam neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (v nadaljevanju: seznam uporabnikov proračunov), v katerem so za posameznega neposrednega uporabnika občinskega proračuna objavljeni podatki iz registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov³⁷. S seznamoma uporabnikov proračunov izhaja, da so neposredni uporabniki občinskih proračunov občine (in sicer posamezna občina je kot celota en neposredni uporabnik občinskega proračuna) ter KS, ki so pravne osebe.

Proračunski priročnik glede neposrednih proračunskih uporabnikov navaja, da vsaka občina glede na organiziranost svojih neposrednih proračunskih uporabnikov pripravi svojo institucionalno klasifikacijo neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov, ter da je najbolj tipična razdelitev neposrednih proračunskih uporabnikov v občini razdelitev na občinske organe in občinsko upravo: OS, NO, župan, občinska uprava oziroma notranje organizacijske enote občinske uprave (oddelki, uradi, režijski obrat) in morebitni skupni organ občinske uprave ter na ožje dele občine (ne glede na to, ali so pravne osebe ali ne). Poleg tega proračunski priročnik navaja, da mora občina pred začetkom priprave proračuna najprej določiti svoje neposredne proračunske uporabnike, ki so hkrati predlagatelji finančnih načrtov. Navedeno pomeni, da mora občina oblikovati šifrant neposrednih proračunskih uporabnikov, ki se lahko, glede na organiziranost občinske uprave in ožjih delov občine, od občine do občine razlikuje, pri čemer pa morajo biti obvezno določeni naslednji neposredni uporabniki proračuna: OS, NO, župan, občinska uprava (enovita ali z notranjimi organizacijskimi enotami), vsi ožji deli občin, določeni s statutom občine, ter skupna občinska uprava, če jo je občina ustanovila in je njena sedežna občina. V občinah je vsak neposredni uporabnik hkrati tudi predlagatelj finančnega načrta.

V revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, nismo presojali pravilnosti ravnanja občin pri določitvi neposrednih uporabnikov proračuna v občini, razen v primeru Občine Slovenj Gradec, ki je poleg organov občine, uprave, skupne občinske uprave ter četrtnih in vaških skupnosti kot svoje neposredne proračunske uporabnike določila tudi posamezna področja delovanja občine. V vseh občinah je posebni del proračuna za leto 2016 sestavljen iz več finančnih načrtov, pri njihovi pripravi pa so občine izhajale iz svoje organizacijske strukture, določene v internih aktih občine (v vseh občinah posebni del proračuna za leto 2016 sestavljajo vsaj finančni načrti organov občine in občinske uprave³⁸, v občinah, ki imajo KS, ki so pravne osebe, pa tudi finančni načrti posameznih KS).

³⁷ V skladu z določili Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (Uradni list RS, št. 59/10, 111/13), ki ga je 17. 12. 2016 nadomestil nov Zakon o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (Uradni list RS, št. 77/16), ga vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila.

³⁸ V občinah, ki imajo v internih aktih določeno, da je občinska uprava enovita, je za občinsko upravo pripravljen en finančni načrt, v občinah, ki imajo v internih aktih določeno, da občinsko upravo sestavljajo notranjeorganizacijske enote, pa je za vsako notranjeorganizacijsko enoto pripravljen svoj finančni načrt.

Zaključek

Predpisi določajo, kateri so neposredni uporabniki občinskega proračuna. V skladu z ZJF so to občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, ZLS pa določa, da so organi občine OS, župan in NO. Iz ZJF izhaja, da se tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, uporabljajo določila tega zakona, ki veljajo za neposredne uporabnike občinskega proračuna. Tudi v pravilniku o določitvi uporabnikov proračunov je, tako kot v ZJF, določeno, da so neposredni uporabniki občinskih proračunov občinski organi in organizacije, vključno z občinsko upravo, ki so ustanovljeni z zakonom, občinskim odlokom ali drugim pravnim aktom, pri čemer pravilnik med neposredne uporabnike občinskih proračunov uvršča tudi ožje dele občin, ki so pravne osebe, medtem ko s seznama uporabnikov proračunov, ki je priloga pravilnika o določitvi uporabnikov proračunov, izhaja, da so neposredni uporabniki občinskih proračunov le občine, in sicer posamezna občina je kot celota en neposredni uporabnik občinskega proračuna, in KS, ki so pravne osebe.

Proračunski priročnik povzema določila ZJF glede določitve neposrednih proračunskih uporabnikov v občini, vendar razširja opredelitev, ki izhaja iz ZJF in pravilnika o določitvi uporabnikov proračunov, kdo so neposredni proračunski uporabniki v občini. Poleg organov občine, občinske uprave in ožjih delov občine so lahko kot neposredni uporabniki v občini skladno z aktom o ustanovitvi občinske uprave opredeljene tudi posamezne notranje organizacijske enote občinske uprave (na primer oddelki), režijski obrat (če ga občina ima) in skupna občinska uprava (v občini, v kateri je njen sedež). Kot neposredni uporabnik proračuna mora biti opredeljen še vsak ožji del občine posebej, ne glede na to, ali je pravna oseba ali ne.

Glede določitve oziroma opredelitve neposrednih proračunskih uporabnikov v občini opozarjamo na neuskkljenost med določbami ZJF, pravilnika o določitvi uporabnikov proračunov, proračunskega priročnika in seznama uporabnikov proračunov, ki je priloga pravilnika o določitvi uporabnikov proračunov. Proračunski priročnik namreč glede na določila ZJF in pravilnika o določitvi uporabnikov proračunov razširja opredelitev, kdo so neposredni proračunski uporabniki v občini (in so hkrati tudi predlagatelji svojih finančnih načrtov), medtem ko s seznama uporabnikov proračunov izhaja, da so neposredni uporabniki občinskih proračunov le občine (občina je kot celota en neposredni uporabnik občinskega proračuna) in KS, ki so pravne osebe, na seznamu neposrednih uporabnikov občinskih proračunov pa niso navedeni občinski organi in organizacije, vključno z občinsko upravo, kot je to določeno v ZJF in pravilniku o določitvi uporabnikov proračunov.

Ob tem opozarjamo tudi, da pojma občinski organi, ki ga določata ZJF in pravilnik o določitvi uporabnikov proračunov, ni vedno mogoče enačiti s pojmom organi občine, kot ga določa ZLS. Slednji namreč določa, da so organi občine OS, župan in NO, med občinske organe pa lahko, kot je razvidno iz objave na spletni strani Ministrstva za javno upravo³⁹, sodijo tudi občinska volilna komisija, svet za preventivo in vzgojo v cestnem prometu in svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin.

Zaradi neuskkljenosti določb predpisov glede opredelitve neposrednih proračunskih uporabnikov v občini (ali so to tisti, ki jih določa ZJF oziroma pravilnik o določitvi uporabnikov proračunov, ali tisti, ki so navedeni na seznamu uporabnikov proračunov, oziroma tisti, ki jih opredeljuje proračunski priročnik) se v

³⁹ [URL: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/o_lokalni_samoupravi/obcinski_organi/organi_po_posebni_zakonodaji%20/], 11. 7. 2018.

revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, nismo opredeljevali o tem, kdo so neposredni uporabniki proračuna v občini, in torej nismo presojali pravilnosti ravnanja občin pri njihovi določitvi, temveč smo za potrebe revizije pri opredelitvi neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, le z vidika priprave proračuna, izhajali iz organizacijske strukture občine in iz njene opredelitve, kateri finančni načrti (katerih proračunskih uporabnikov) sestavljajo posebni del proračuna za leto 2016. Tako teh neposrednih uporabnikov občinskega proračuna tudi nismo enačili z neposrednimi proračunskimi uporabniki, ki so vpisani v register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov in imajo status proračunskega uporabnika, za kar morajo izpolnjevati določene pogoje.

Na podlagi ZJF imajo neposredni uporabniki tudi obveznosti pri pripravi in izvrševanju proračuna. V povezavi z opredelitvijo neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, kot izhaja iz ZJF, in ki jo povzema tudi proračunski priročnik, in izvedljivostjo njihovih obveznosti, ki izhajajo iz ZJF, bi bilo po naši oceni smiselno jasno določiti, kateri proračunski uporabnik mora v občini pripraviti predlog svojega finančnega načrta (in po koncu proračunskega leta zaključni račun finančnega načrta in letno poročilo). Nesporno je, da morajo pripraviti predlog svojega finančnega načrta ter po koncu proračunskega leta zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo ožji deli občin, ki so pravne osebe javnega prava. V praksi pa vsaj organi občine (OS, župan in NO) ne pripravljajo predlogov svojih finančnih načrtov (in zaključnih računov finančnih načrtov in letnih poročil), saj nimajo niti ustreznih vsebinskih podlag niti kadrovske zasedbe za njihovo pripravo, zato jih zanje pripravi občinska uprava oziroma za finance pristojen oddelek občinske uprave. Po naši oceni zato ni smiselno, da so ti določeni kot neposredni uporabniki občinskega proračuna, ki so hkrati tudi predlagatelji finančnega načrta.

4.2 Vsebina odloka o proračunu

Občina sprejme proračun z odlokom. ZJF in ZFO-1 opredeljujeta vsebine, ki morajo biti urejene v odloku o proračunu, njuna določila glede vsebin, ki jih mora občina vključiti v odlok o proračunu, pa povzema tudi proračunski priročnik.

V tabeli 2 predstavljamo določbe ZJF in ZFO-1, ki opredeljujejo vsebine, ki jih mora občina vključiti v odlok o proračunu, in navajamo, ali so občine posamezno vsebino vključile v svoj odlok o proračunu za leto 2016.

Tabela 2: Vsebine, določene z ZJF in ZFO-1, ki morajo biti vključene v odlok o proračunu občine, in podatki o tem, ali so občine te vsebine vključile v odlok o proračunu za leto 2016

Določba ZJF/ZFO-1	Odlok o proračunu občine za leto 2016					
	Duplek	Komen	Slovenj Gradec	Škofja Loka	Velike Lašče	Vitnika
višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna (10. člen ZJF)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
izvrševanje proračuna:						
• prerazporejanje pravic porabe v posebnem delu proračuna (38. člen ZJF)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• določitev namenskih prejemkov proračuna (43. člen ZJF)	✓	✓	✗ ¹⁾	✓	✓	✓
• 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)	✓	✓	✗	✓	✓	✓
višina dolga, ki ga lahko župan delno ali v celoti odpiše, če bi bili stroški izterjave v nesorazmerju z višino terjatve (77. člen ZJF)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
višina zadolževanja občine za:						
• izvrševanje proračuna (10.a člen ZFO-1)	✓	✓	✓	✓	○ ¹⁾	✓
• upravljanje z dolgom občinskega proračuna (10.c člen ZFO-1)	✗ ¹⁾	✗ ¹⁾	✗ ¹⁾	✓	✗ ¹⁾	✓
višina zadolževanja javnega sektorja na ravni občine (10.g člen ZFO-1)	✓	✗ ¹⁾	✓	✓	✗ ¹⁾	✓
višina izdanih poroštev občine in javnega sektorja na ravni občine (10.e in 10.g člen ZFO-1)	✓	○ ¹⁾	✓	✓	○ ¹⁾	○ ¹⁾

Legenda:

Odlok o proračunu občine za leto 2016 posamezno določbo ZJF in ZFO-1:

✓ – vsebuje, ○ – delno vsebuje, ✗ – ne vsebuje.

Opomba: ¹⁾ Ravnanje občine ni vplivalo na izrek mnenja o pravilnosti poslovanja v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

Iz tabele 2 izhaja, da so občine v odloku o proračunu za leto 2016 večinoma določile vse vsebine, ki jih ZJF in ZFO-1 opredeljujejo kot tiste, ki morajo biti vključene v odlok o proračunu.

V nadaljevanju izpostavljamo le nekatere vsebine odloka o proračunu oziroma z njimi povezana ravnanja občin, na katera želimo še posebej opozoriti. Vse ugotovitve, povezane z vključitvijo obveznih določb ZJF in ZFO-1 v odlok o proračunu za leto 2016, so podrobneje predstavljene v revizijskih poročilih o pravilnosti poslovanja občin.

- *Namenski prejemki*

V skladu z ZJF so namenski prejemki proračuna donacije, namenski prejemki proračunskega sklada⁴⁰, 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 ter vlog države in občin⁴¹. ZJF določa, da lahko občina v odloku, s katerim se sprejme proračun, poleg namenskih prejemkov, ki jih določa ZJF, določi tudi druge vrste namenskih prejemkov proračuna. Nekatere namenske prejemke določajo tudi posamezni področni zakoni, na primer Zakon o spodbujanju razvoja turizma⁴², ki je kot namenska prejemka določal turistično takso⁴³ in del koncesijske dajatve⁴⁴ od posebnih iger na srečo po Zakonu o igrah na srečo⁴⁵. Določila ZJF glede namenskih prejemkov povzema tudi proračunski priročnik, ki navaja, da čeprav že posamezni področni zakoni opredeljujejo namenske prejemke, morajo biti ti opredeljeni kot namenski še v odloku o proračunu občine; v tem primeru bo z odlokom o proračunu pripoznan status namenskega prejemka določenemu proračunskemu prejemku, ki ga kot takšnega opredeljujejo že drugi materialni zakoni oziroma občinski odlok.

Iz tabele 2 izhaja, da je večina⁴⁶ občin v odloku o proračunu za leto 2016 določila posamezne vrste namenskih prejemkov. Občine so poleg namenskih prejemkov, določenih v ZJF, kot namenske prejemke določile še na primer prihodke od požarne takse, prihodke občanov, ki so namenjeni za izgradnjo kanalizacije, prihodke iz komunalnega prispevka, prihodke koncesijske dajatve za trajnostno gospodarjenje z divjadjo, prihodke koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo, prihodke od turistične takse, prihodke lastne dejavnosti ožjih delov občine, prihodke od pristojbin na vzdrževanje gozdnih cest.

Zaključek

Občina razpolaga z različnimi finančnimi viri, ki so opredeljeni kot namenski prejemki. ZJF določa, kateri so namenski prejemki proračuna občine, ter dopušča možnost, da občina, poleg teh namenskih prejemkov v odloku o proračunu določi tudi druge vrste namenskih prejemkov. Iz navedenega je mogoče razumeti, da imajo status namenskih prejemkov proračuna občine le namenski prejemki, določeni z ZJF, in tisti, ki

⁴⁰ Po 56. členu ZJF.

⁴¹ Po 74. členu ZJF.

⁴² Uradni list RS, št. 2/04, 57/12, 17/15. Veljal do 14. 3. 2018, ko ga je nadomestil novi Zakon o spodbujanju razvoja turizma, objavljen v Uradnem listu RS, št. 13/18.

⁴³ 20. člen Zakon o spodbujanju razvoja turizma.

⁴⁴ 74. člen Zakon o spodbujanju razvoja turizma.

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

⁴⁶ Občina Slovenj Gradec v odloku o proračunu za leto 2016 ni določila namenskih prejemkov; pojasnila je, da kljub temu da jih ni določila, je kot namenske upoštevala vse prejemke, ki jih določa ZJF, in tiste, ki jih kot namenske opredeljuje področna zakonodaja.

jih občina kot namenske prejemke še posebej določi v odloku o proračunu. Glede na to, da tudi posamezni področni zakoni določajo nekatere namenske prejemke, po naši oceni občini ne bi smelo biti prepuščeno, da z odlokom o proračunu sama odloča o namenskosti oziroma nenamenskosti posameznih prejemkov, temveč bi morali imeti status namenskih prejemkov proračuna občine tudi vsi tisti prejemki, ki jih kot namenske opredeljujejo posamezni področni zakoni, ne glede na to, ali jih občina kot take določi v svojem odloku o proračunu ali ne.

Z vidika transparentnosti poslovanja občine je po naši oceni pomembno tudi, da občina v obrazložitvah zaključnega računa proračun poroča tudi o namenskih prejemkih, tako da bodisi obrazloži njihovo porabo po posameznih namenih, oziroma če prejemki, ki jim je občina pripoznala status namenskih prejemkov, niso bili realizirani ali pa namenska sredstva niso bila porabljena, to jasno navede. Le tako je namreč po koncu proračunskega leta mogoče spremljati, kateri namenski prejemki, ki jim je občina pripoznala ta status, so bili realizirani ter namen njihove porabe.

- *Prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let*

ZJF določa, da neposredni uporabnik lahko 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. Občina v odloku o proračunu za posamezne namene, opredeljene na proračunskih postavkah – kontih, določi največji možni obseg obveznosti, ki jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko prevzame v tekočem letu.

Vse občine so v svojem odloku o proračunu za leto 2016 določile največji možni obseg obveznosti, ki jih je treba plačati v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu.

Večina občin (občine Duplek, Slovenj Gradec, Škofja Loka in Vrhnika) tudi spremlja prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, in sicer prevzete obveznosti, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi, spremljajo prek spletne aplikacije MF, prevzete obveznosti, ki izhajajo iz drugih večletnih pogodb, pa večinoma spremljajo v obliki seznama oziroma tabele sklenjenih pogodb, iz katere so razvidni tudi načrtovani zneski izplačil po posameznih pogodbah v prihodnjih letih. Dve občini (občini Komen in Velike Lašče) spremljata prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz pogodb o dolgoročni zadolžitvi, prek spletne aplikacije MF, nimata pa vzpostavljene evidence o spremljanju obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, ki izhajajo iz drugih večletnih pogodb.

Zaključek

OS sprejme proračun za leto, ki je enako koledarskemu letu, kar pomeni, da neposredni uporabniki lahko praviloma sklepajo pogodbe, ki obremenjujejo proračun tekočega leta. Da se lahko udejanji večletno proračunsko načrtovanje in da se lahko realizirajo večletni programi neposrednih uporabnikov, predpisi omogočajo tudi prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let. Občina zato vsako leto z odlokom o proračunu določi največji možni obseg obveznosti za posamezne namene, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko prevzame v tekočem letu. Vendar pa prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let lahko pomembno vplivajo na poslovanje občine in na upravljanje proračunov prihodnjih let, še zlasti, če je obseg teh obveznosti velik. Vplivajo lahko na razpoložljiv obseg sredstev, ki jih ima občina na voljo za izvrševanje svojih nalog, ter s tem tudi na kakovost storitev, ki jih morajo

občine zagotavljati svojim občanom v posameznem letu, ne nazadnje pa lahko posežejo tudi v mandat prihodnjih izvrševalcev proračuna.

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, torej ne le obveznosti, ki obremenjujejo proračun tekočega leta, ampak tudi obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, izhaja iz dolžnosti občine, da zagotovi poslovanje, ki je zakonito, pregledno, učinkovito in gospodarno. Pri prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let gre vendarle za proračunska sredstva, ki so že vnaprej rezervirana za določen namen, kar pomeni, da omejujejo manevrski prostor pri načrtovanju proračuna v prihodnjih letih, zato je še toliko bolj pomembno, da občina dosledno načrtuje, spremlja in pregledno evidentira tudi prevzete obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

Način vzpostavitve in vodenja evidence ter določanje njene vsebine je prepuščeno posamezni občini. Izpostavljamo pa nekatere določbe Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁴⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), ki se za občine uporabljajo zgolj smiselno. Po naši oceni bi občina nekatere določbe pravilnika o izvrševanju proračuna morala uporabiti pri pripravi svojega akta, saj bi z njihovo pomočjo uredila transparentno prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let in njihovo evidentiranje, posledično pa bi zagotovila učinkovit nadzor nad porabo, ki dejansko bremeni proračune prihodnjih let. Ob upoštevanju določil pravilnika o izvrševanju proračuna bi bilo po naši oceni potrebno, da bi v programskih rešitvah, ki jih občina uporablja za računovodsko evidentiranje, vzpostavila evidenco dokumentov, v kateri bi evidentirala vse pogodbe, izdane naročilnice, druge listine in posamične pravne akte, ki so podlaga za prevzemanje obveznosti v breme tekočega proračuna, pa tudi v breme proračunov prihodnjih let, vključno s predpogodbami, pismi o nameri ali drugimi akti s podobnimi posledicami, prevzete obveznosti pa evidentirala v enotno bazo predobremenitev in na tak način vzpostavila pregled nad vsemi obveznostmi, ki zahtevajo plačilo oziroma odhodke občine, bodisi v tekočem letu bodisi v prihodnjih letih.

- *Upravljanje z dolgom in zadolževanje ter izdana poročstva občine in javnega sektorja na ravni občine*

Po določilih ZFO-1 mora občina v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, med drugim določiti tudi obseg zadolževanja občine za upravljanje z dolgom občinskega proračuna ter obseg zadolževanja in/oziroma obseg izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov, katerih ustanoviteljica je občina, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv.

Večina revidiranih občin v odlok o proračunu za leto 2016 ni vključila določb ZFO-1, ki se nanašajo na upravljanje z dolgom in zadolževanje ter izdana poročstva občine in javnega sektorja na ravni občine. V odloku o proračunu za leto 2016 tako občine niso določile obsega zadolževanja za upravljanje z dolgom, niti niso navedle, da ne načrtujejo, da se bodo v letu 2016 zadolževale za upravljanje z dolgom, prav tako tudi niso določile obsega zadolževanja in/oziroma obsega izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov, katerih ustanoviteljice so, ter drugih pravnih oseb, v katerih imajo neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, niti niso navedle, da se ti v letu 2016 ne smejo zadolževati in/oziroma izdajati poroštev.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

Občine, ki v odlok o proračunu niso vključile navedenih določb ZFO-1, se v letu 2016 dejansko niso zadolžile za upravljanje z dolgom, prav tako se posredni proračunski uporabniki, katerih ustanoviteljice so občine, ter druge pravne osebe, v katerih imajo občine neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, v letu 2016 niso zadolževale in/oziroma niso izdajale poroštev.

Zaključek

Občina mora določene vsebine vključiti v odlok o proračunu tudi na podlagi ZFO-1. Z vidika transparentnosti njenega poslovanja in popolnosti predstavitve podatkov bi bilo po naši oceni smiselno, da občina, tudi kadar se na primer ne namerava zadolžiti za upravljanje z dolgom ali ne dopušča možnosti zadolževanja in izdajanja poroštev posrednih proračunskih uporabnikov ali javnih podjetij, katerih so/ustanoviteljica je, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, to v odloku o proračunu jasno navede. V nasprotnem primeru iz odloka o proračunu, kot akta, s katerim se sprejme proračun, ni mogoče razbrati, ali se je občina v proračunskem letu (za katero je z odlokom sprejet proračun) nameravala zadolžiti za upravljanje z dolgom ali ne ter ali je dopustila možnost zadolževanja in izdajanja poroštev ali ne, ali pa je informacijo o zadolžitvi za upravljanje z dolgom oziroma o obsegu zadolževanja in obsegu izdanih poroštev posrednih proračunskih uporabnikov, katerih ustanoviteljica je, ter drugih pravnih oseb, v katerih ima neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, pozabila vključiti v odlok o proračunu.

4.3 Priprava proračunskih dokumentov po funkcionalni klasifikaciji

Občine pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna upoštevajo klasifikacije javnofinančnih prejemkov in izdatkov. Javnofinančni prejemki in izdatki morajo biti tako v proračunu kot v zaključnem računu proračuna prikazani po institucionalni, ekonomski, programski, pa tudi po funkcionalni klasifikaciji, ki je predpisana z odredbo o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov.

Vse občine so načrtovane oziroma realizirane javnofinančne izdatke v svojem proračunu oziroma zaključnem računu proračuna za leto 2016 prikazale po institucionalni, ekonomski in programski klasifikaciji. Tako je mogoče iz proračuna oziroma zaključnega računa proračuna za leto 2016 razbrati, kdo porablja proračunska sredstva in obseg sredstev, ki jih lahko porabi oziroma jih je porabil, kaj se plačuje iz javnih sredstev ter za kaj se načrtujejo in porabljajo proračunska sredstva, saj je njihova poraba prikazana po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih.

Le dve občini (občini Duplek in Slovenj Gradec) sta prikazali proračun za leto 2016 tudi po funkcionalni klasifikaciji, medtem ko je zaključni račun proračuna za leto 2016 prikazala tudi po funkcionalni klasifikaciji le ena občina (Občina Slovenj Gradec). Ostale štiri občine proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016 oziroma predloga zaključnega računa proračuna za leto 2016 niso prikazale tudi po funkcionalni klasifikaciji, tako da bi bilo mogoče razbrati načrtovano oziroma realizirano porabo celotnih javnofinančnih izdatkov po posameznih funkcijah občine oziroma področjih porabe sredstev.

Zaključek

Občina mora proračun in zaključni račun proračuna pripraviti tudi funkcionalni klasifikaciji, na podlagi katere mora porabo celotnih javnofinančnih izdatkov prikazati po desetih funkcijah občine oziroma področjih porabe sredstev. Funkcionalna klasifikacija je skladna z mednarodno klasifikacijo COFOG⁴⁸ in je predvsem podlaga za mednarodne primerjave.

Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov velja tako za državo kot tudi za občine. Z vidika države in mednarodnih primerjav je pomembno pripraviti in prikazati proračun in zaključni račun proračuna tudi po funkcionalni klasifikaciji. MF je v spletni aplikaciji za pripravo proračuna in analize za občine (APPRA-O) vzpostavilo povezavo med podprogrami programske klasifikacije in pododdelki funkcionalne klasifikacije (na podlagi katere je mogoče porabo javnofinančnih izdatkov po funkcijah občine umestiti v porabo izdatkov po posameznih podprogramih) in torej omogoča izpis izdatkov tudi po funkcionalni klasifikaciji. Glede na navedeno po naši oceni izpis proračuna in zaključnega računa proračuna tudi po funkcionalni klasifikaciji, ki bi ga pripravila občina, ni potreben, saj ne pomeni niti ne pripomore k večji transparentnosti načrtovanih in porabljenih sredstev občine ter upravljanja prejemkov in izdatkov posamezne občine. Večinoma namreč občine pripravijo in prikažejo proračun in zaključni račun proračuna tudi po funkcionalni klasifikaciji le zato, da zadostijo določilom predpisa, ne pa z vidika večje transparentnosti javnih financ.

4.4 Obrazložitve izbranih glavnih programov in podprogramov v proračunu in zaključnem računu proračuna

4.4.1 Cilji, določeni v proračunu

Neposredni uporabniki občinskega proračuna morajo pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo. ZJF in uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 določata sestavine, ki jih mora vsebovati predlog finančnega načrta.

Na izbranih glavnih programih in podprogramih štirih področij proračunske porabe – 14 Gospodarstvo, 17 Zdravstveno varstvo, 18 Kultura, šport in nevladne organizacije ter 19 Izobraževanje smo preverili, kako so oblikovani cilji glavnega programa in podprograma na posameznem področju proračunske porabe, 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.

Obrazložitve finančnih načrtov v proračunu za leto 2016 v delu, ki se nanaša na načrtovana sredstva za spodbujanje turizma in gostinstva, za nujno zdravstveno varstvo, za knjižničarstvo in založništvo ter za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, v večini revidiranih občin niso popolne. Obrazložitve finančnih načrtov, v katerih so za leto 2016 načrtovana sredstva za navedene namene, v večini občin vsebujejo splošne cilje glavnega programa in specifične cilje podprograma, vendar ti niso opredeljeni na način, da bi jih bilo mogoče meriti. Prav tako v večini občin ne vsebujejo kazalnikov za merjenje doseganja ciljev

⁴⁸ Classification of finance of government. Vir: Government Finance Statistics Manual – IMF, [URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>], 9. 1. 2018.

(kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti glavnega programa ter kazalnikov učinkovitosti podprograma), če so kazalniki vendarle opredeljeni, pa ti niso določeni tako, da bi bilo z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev.

4.4.2 Poročanje o doseganju ciljev v zaključnem računu proračuna

Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna obsega obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih uporabnikov in vključuje poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika ter poslovno poročilo neposrednega uporabnika, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

Neposredni uporabnik pripravi poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, pri pripravi katerega mora izhajati iz obrazložitve svojega finančnega načrta (programa dela). Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih pripravi občina na ravni področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov ter po neposrednih uporabnikih, proračunskih postavkah in projektih. ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskih proračunov ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna določata sestavine, ki jih mora vsebovati poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

Na izbranih glavnih programih in podprogramih štirih področij proračunske porabe – 14 Gospodarstvo, 17 Zdravstveno varstvo, 18 Kultura, šport in nevladne organizacije ter 19 Izobraževanje smo preverili, poročanje o realizaciji ciljev v okviru posameznega področja proračunske porabe.

Obrazložitve zaključnih računov proračunov za leto 2016 v delu, ki se nanašajo na porabljenih sredstva za spodbujanje turizma in gostinstva, za nujno zdravstveno varstvo, za knjižničarstvo in založništvo ter za varstvo in vzgojo predšolskih otrok, niso popolne, saj v večini občin ne vsebujejo letnih ciljev, v nekaterih primerih pa ti niso določeni že v obrazložitvi finančnega načrta (programa dela), v vseh občinah pa ne vsebujejo:

- ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva kazalce, določene v obrazložitvi finančnega načrta ali programa dela, oziroma vsebuje oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, vendar pa ta ni predstavljena na način, da bi bili upoštevani kazalci, saj ti niso določeni že v obrazložitvi finančnega načrta;
- opisa morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela;
- ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let oziroma je navedena le splošna ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let;
- ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila ter ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja neposrednega uporabnika oziroma je navedena le splošna ocena gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja;
- pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj cilji niso bili doseženi (pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi), ter
- ocene učinkov poslovanja neposrednega uporabnika na druga področja, predvsem pa na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora, oziroma vsebuje le splošno oceno učinkov poslovanja neposrednega uporabnika na druga področja.

Zaključek

Predpisi določajo, da morajo ob pripravi proračuna neposredni uporabniki občinskega proračuna pripraviti predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo, po koncu proračunskega leta pa mora občina z zaključnim računom proračuna poročati o realizaciji finančnih načrtov neposrednih uporabnikov ter med drugim poročati tudi o doseženih ciljih in rezultatih. Določene so tudi sestavine, ki jih morata vsebovati obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika in poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

Po naši oceni občine premalo pozornosti namenijo tako pripravi obrazložitev posebnega dela proračuna kot tudi pripravi obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna, saj kakovost in informativna vrednost podatkov, predstavljenih v obrazložitvah proračunov in zaključnih računov proračunov, nista ustrezni oziroma zadostni.

Delovanje občine se namreč odraža skozi njen proračun (in zaključni račun proračuna). Dejstvo je, da je velik del porabe proračunskih sredstev že vnaprej določen, saj je vezan na izvajanje nalog, ki jih mora občina opravljati na podlagi zakonov in v obsegu, določenem z zakoni. Že iz vsebine teh nalog je mogoče razbrati, na katerih področjih občina deluje. Vendar pa je z vidika transparentnosti in celovitosti prikaza poslovanja občine na posameznih področjih (glavnih programih in podprogramih) pomembno, da je kljub izpolnjevanju zakonskih obveznosti, na katere občina v nekaterih primerih niti nima vpliva⁴⁹, poleg obsega načrtovanih sredstev za posamezen (pod)program jasno predstavljeno, za kakšen namen so sredstva načrtovana oziroma kaj želi občina uresničiti z načrtovanimi sredstvi. To pa je mogoče le, če so v okviru posameznega (pod)programa zastavljeni cilji, ki so jasno definirani, realni in opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, oblikovani pa so tudi ustrezni kazalniki za merjenje zastavljenih ciljev⁵⁰, saj v nasprotnem primeru ni mogoče vedeti oziroma ugotoviti, ali so bili cilji, ki si jih je občina zastavila, dejansko doseženi. Prav tako ni dovolj, da občina le navede obseg sredstev za posamezen namen, ampak je z vidika transparentnosti načrtovanih sredstev pomembno tudi, da so predstavljena izhodišča za izračun ocene načrtovanih sredstev oziroma za določitev obsega načrtovanih sredstev za posamezen namen.

Razlog, da cilji glavnih programov in podprogramov v proračunu niso ustrezno opredeljeni oziroma so pomanjkljivo opredeljeni, je lahko neustrezno oziroma pomanjkljivo strateško načrtovanje. Pri določanju kratkoročnih ciljev je namreč pomembno, da ti izhajajo iz dolgoročno opredeljenih ciljev, kar pa je mogoče le, če so ti že ustrezno (oziroma sploh) oblikovani v strateških dokumentih razvoja občine. Zakonodaja občinam neposredno ne nalaga priprave strateškega dokumenta razvoja občine⁵¹, vendar pa bi

⁴⁹ Občina mora na primer zagotavljati sredstva za plačilo prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje za občane s stalnim bivališčem v občini, ki jim pripada pravica do plačila tega prispevka, in sredstva za plačilo storitev mrliško-ogledne službe, pri tem pa nima vpliva na obseg sredstev, ki bo potreben za posamezen namen.

⁵⁰ To je, da so ustrezni zastavljenim ciljem, jasno definirani in razumljivi.

⁵¹ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je do 9. 7. 2010 določala le pripravo strategije razvoja Slovenije kot strateškega dokumenta razvojnega načrtovanja na državni ravni ter državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja. Tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki je pričela veljati 10. 7. 2010, določa pripravo strategije razvoja Slovenije, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih trendov.

bilo po naši oceni smiselno, da bi občina imela sprejet strateški dokument, ki bi opredeljeval razvojne možnosti občine na posameznih področjih njenega delovanja s ključnimi razvojnimi cilji in kazalniki, oblikovanimi glede na njene potrebe v prihodnosti in njihovo dejansko uresničljivost. Z dolgoročno strategijo bi občina tako določila svoj prihodnji gospodarski, prostorski in družbeni razvoj, obenem pa bi bila strategija podlaga OS in županu za izdelavo in sprejem načrta občinskih razvojnih programov.

Tudi obrazložitve zaključnega računa proračuna po naši oceni niso popolne, kar pomeni, da je onemogočen jasen, celosten in objektivni pregled delovanja občine in pregled njenega delovanja v okviru posameznih glavnih programov oziroma podprogramov po koncu proračunskega leta. Bistvo zaključnega računa proračuna je namreč poročati, ali je občina dosegla v proračunu zastavljene cilje v okviru posameznega (pod)programa ter ali so bila sredstva dejansko realizirana za namen, načrtovan v proračunu. Za kakovostno pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih je pomembno, da je že obrazložitev finančnega načrta pripravljena skladno s predpisi, tako da vsebuje vse predpisane sestavine, ki so tudi vsebinsko ustrezno obrazložene. Posledice odsotnosti ustrezno oblikovanih ciljev in kazalnikov za njihovo merjenje oziroma njihovo neustrezno oblikovanje v proračunu se tako kažejo tudi v neustreznem poročanju o njihovem uresničevanju v obrazložitvah zaključnega računa proračuna. Občina tako po koncu proračunskega leta ne more preveriti, ali je bilo njeno poslovanje na posameznem področju ali pri izvedbi posameznega projekta uspešno, prav tako pa je onemogočeno tudi ugotavljanje uspešnosti njenega delovanja v večletnem časovnem obdobju.

Po naši oceni so poročila o doseženih ciljih in rezultatih predstavljena zelo splošno in premalo konkretno, kar je v veliki meri povezano s presplošnim oziroma pomanjkljivim načrtovanjem. Obrazložitve realizacije glavnih programov in podprogramov v poročilih o doseženih ciljih in rezultatih ne vsebujejo vseh sestavin oziroma so te pomanjkljive, zato poročanje občine o njihovi realizaciji ne daje celovite slike delovanja občine v posameznem proračunskem letu in uravnotežene predstavitev doseženih rezultatov po posameznih področjih proračunske porabe oziroma programih in podprogramih.

Zaradi nepopolnih in nezadostnih informacij pri poročanju o izvrševanju proračuna je tudi javnosti onemogočena presoja uspešnosti poslovanja občine na določenem področju njenega delovanja v določenem oziroma v večletnem časovnem obdobju. Občina namreč tudi s pripravo vsebinsko ustreznega poročila o doseženih ciljih in rezultatih lahko prispeva k transparentnosti svojega delovanja, saj po zaključku proračunskega leta poroča javnostim o dosežkih svojega delovanja v okviru posameznih podprogramov. Zato je pomembno, da poročilo o doseženih ciljih in rezultatih daje pošteno in popolno sliko o delovanju občine, in sicer tako o uspešnosti njenega delovanja kot tudi o pomanjkljivostih in morebitnih problemih pri izvrševanju proračuna, predstavljeno pa mora biti jasno in pregledno ter usklajeno s finančnim načrtom, vsebovane informacije pa morajo biti ustrezne, relevantne in zadostne. Delovanje občine mora biti usmerjeno predvsem k uresničevanju načrtovanih ciljev, iz poročil o doseženih ciljih in rezultatih pa mora jasno izhajati, ali so bili zastavljeni cilji doseženi ali ne, če cilji niso bili doseženi, pa morajo biti navedena tudi pomembna odstopanja od pričakovanega delovanja in razlogi zanje. Le na podlagi popolnih informacij o izvrševanju posameznega podprograma je omogočena primerjava dejansko uresničene v okviru posameznega podprograma z načrtovanim, kar pa omogoča tudi primerjave z dosežki preteklih obdobj. Javnost ima tako le na podlagi popolnega poročila o doseženih ciljih in rezultatih, ki temelji na zanesljivih podatkih o ključnih izmerjenih rezultatih in uporabljenih pokazateljih delovanja, možnost, da si izoblikuje oceno glede napredka delovanja občine oziroma njenega delovanja v okviru posameznega podprograma ter da si izoblikuje oceno, ali se delovanje občine na posameznih področjih oziroma podprogramih iz obdobja v obdobje izboljšuje ali poslabšuje.

4.5 Uvrščanje programov/projektov v načrt razvojnih programov

4.5.1 Participacija občanov pri uvrščanju programov/projektov v načrt razvojnih programov

NRP je del proračuna in odraža razvojno politiko občine v prihodnjih štirih letih. V tabeli 3 so predstavljeni podatki o številu programov/projektov, uvrščenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016.

Tabela 3: Podatki o številu programov/projektov, uvrščenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016

Občina	Število programov/projektov, za katere so sredstva načrtovana v letu 2016 oziroma kasneje ¹⁾	Število programov/projektov z vrednostjo investicije 0 evrov oziroma že zaključenih pred letom 2016 ²⁾	Skupaj število vseh programov/projektov, uvrščenih v NRP
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)
Duplek	31	/	31
Komen	57	1	58
Slovenj Gradec	58	/	58
Škofja Loka	93	/	93
Velike Lašče	92	7	99
Vrhnika	205	138	343

Opombi: ¹⁾ Število programov/projektov, uvrščenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 za katere iz NRP izhaja, da so sredstva zanje načrtovana v letu 2016 oziroma kasneje.

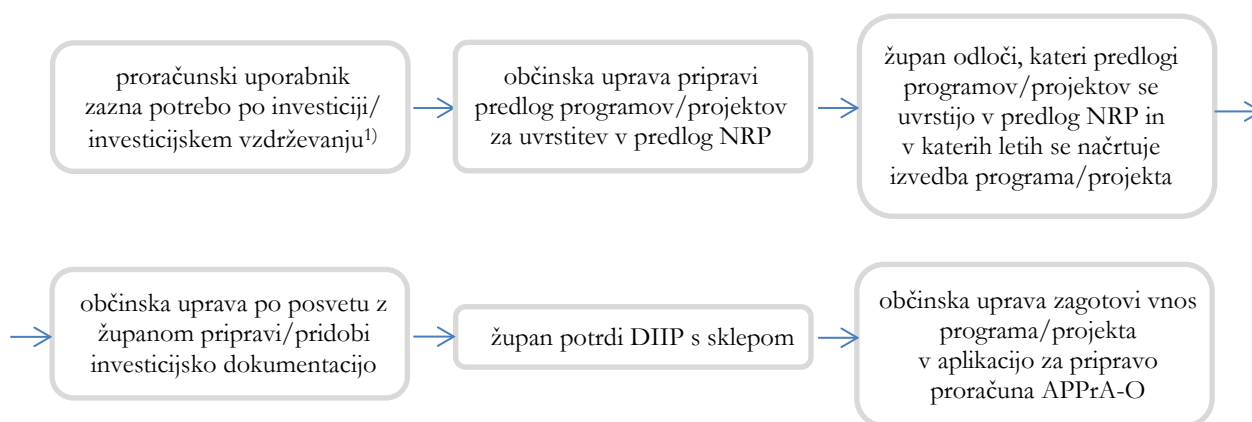
²⁾ Število programov/projektov, uvrščenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, za katere iz NRP izhaja, da so bili zaključeni pred letom 2016 in z vrednostjo investicije 0 evrov.

Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

Občine imajo v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016, uvrščene programe/projekte, za katere so sredstva načrtovana v letu 2016 oziroma kasneje, tri občine (občine Komen, Velike Lašče in Vrhnika) pa imajo vanj uvrščene tudi programe/projekte, ki so bili zaključeni že pred letom 2016 (in torej zanje sredstva v letu 2016 oziroma kasneje niso načrtovana) oziroma z ocenjeno vrednostjo investicije 0 evrov.

Občine nimajo formalno določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, kljub temu pa so izvedle določene aktivnosti v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP, ki so prikazane na sliki 3.

Slika 3: Postopek uvrščanja programov in projektov v NRP



Opomba: ¹⁾ Na podlagi predlogov in pobud različnih deležnikov.

Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

Občine tudi nimajo formalno določeno, kateri deležniki lahko sodelujejo pri opredelitvi potrebe po investiciji oziroma kdo lahko da pobudo za vključitev posameznega programa/projekta v NRP, so pa predloge in pobude za uvrstitev programa/projekta v NRP podali različni zainteresirani deležniki: ožji deli občin, javni zavodi, režijski obrati, člani OS, občinska uprava, združenja, druge interesne skupine in občani. Javnosti so imele tudi možnost dajati pripombe in predloge na osnutek oziroma predlog proračuna v občinah, vključenih v revizije, ki imajo v poslovníku OS predvideno možnost javne razprave oziroma obravnave osnutka oziroma predloga proračuna (občine Slovenj Gradec, Škofja Loka, Velike Lašče in Vrhnika).

Kot primer neposrednega vključevanja javnosti oziroma občanov v proces priprave proračuna oziroma v postopek uvrščanja projektov v NRP izpostavljamo Občino Komen, ki je v letu 2016 pričela s projektom udejanjanja participatornega proračuna za proračunsko leto 2017 Jaz predlagam⁵². Namen projekta je zviševanje kakovosti življenja občanov in krepitev družbene participacije z vključenostjo občanov pri sooblikovanju občinskega proračuna s ciljem pridobiti projektne predloge za celotno območje občine. Občani so glasovali za projektne predloge, uvrščene na glasovalno listo, izglasovane projektne predloge pa je občina uvrstila v proračuna za leti 2017 in 2018. Občina je v NRP proračuna za leto 2017 na podlagi participatornega proračuna uvrstila projekte v skupni vrednosti 60.000 evrov. Komisija za pobude občanov je na podlagi meril proučila ustreznost predlogov; predlogi, ki so ustrezali merilom, so bili uvrščeni na listo za glasovanje. Posameznik je lahko glasoval za pet projektnih predlogov, vendar pa le za en projektni predlog v vsaki vaški skupnosti. V NRP proračuna za leto 2017 se je uvrstilo 11 najvišje uvrščenih projektov s seznama projektnih predlogov, uvrščenih na listo za glasovanje, v skupni vrednosti 60.200 evrov. Občina načrtuje, da bodo v NRP proračuna za leto 2018 uvrščeni projekti od 12. mesta dalje, do skupne vrednosti 60.000 evrov.

⁵² [URL: http://www.komen.si/projekt_jaz%20_predlagam/2016083108270050/], 10. 11. 2017.

Zaključek

Glede na to, da NRP odraža razvojno politiko občine vsaj v prihodnjih štirih letih, je po naši oceni pomembno, da imajo pri sooblikovanju razvojne politike občine vpliv tudi občani. Predpisi v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso določali, da bi občina morala oziroma da bi lahko opredelila, kdo lahko sodeluje v postopku uvrščanja oziroma predlaganja programov/projektov v NRP, niti niso predvidevali neposrednega vključevanja javnosti oziroma občanov v proces priprave proračuna oziroma v postopek uvrščanja programov/projektov v NRP. Po naši oceni je pomembno, da bi občina omogočila občanom, da lahko aktivneje sodelujejo že v postopku vključevanja programov/projektov v NRP (to je v času priprave osnutka proračuna). To sedaj omogoča novi 48.a člen ZLS⁵³, ki določa, da lahko v postopku priprave predloga proračuna občina določi višino sredstev, namenjeno financiranju projektov, ki jih predlagajo občani, ter da o predlaganih projektih izvede posvetovanja z občani najkasneje do predložitve proračuna v sprejem OS.

Po naši oceni možnost, da občani lahko podajajo mnenja in predloge za izvedbo posameznih projektov v času priprave osnutka proračuna, lahko prinaša koristi tako za občino kakor tudi za občane. Občina namreč lahko pridobi koristne informacije iz okolja glede projektov, ki bi jih bilo treba izvesti, izvedene investicije pa se približajo resničnim potrebam občanom, ki najbolje vedo, kaj v svojem okolju pogrešajo. Občani pa imajo s tem, ko lahko soodločajo o projektih in razporejanju dela proračunskih sredstev, možnost sooblikovati občinski proračun in vplivati na dolgoročni razvoj ne samo svojega okolja, temveč občine kot celote. Večje sodelovanje občanov pri soodločanju o vključevanju projektov v NRP in dejanska realizacija projektov, ki so jih predlagali občani, povečuje tudi njihov interes za aktivno družbeno delovanje.

Javnosti oziroma zainteresirani občani imajo v občinah, kjer je s poslovníkom OS predvidena možnost javne razprave oziroma obravnave osnutka oziroma predloga proračuna, možnost dajati pripombe in predloge na osnutek oziroma predlog proračuna, vendar pa to pomeni, da so v postopek priprave proračuna vključeni šele po tem, ko je osnutek proračuna že pripravljen za obravnavo na OS.

4.5.2 Merila za izbiro med konkurenčnimi projekti

ZJF določa, da je pri pripravi skupnega NRP med drugim treba upoštevati tudi merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, v NRP pa se v skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 prednostno uvrstijo programi in projekti, ki so že predvideni za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun, zatem pa se izbirajo in uvrščajo programi in projekti, ki se bodo na novo uvrstili v NRP. Za uvrstitev v NRP mora program ali projekt izpolnjevati predpisane pogoje⁵⁴, praviloma pa se upoštevajo tudi merila učinkovitosti in gospodarnosti investicij, določena v uredbi o enotni metodologiji, ter merila in pogoji, ki se jih vnaprej določi za rangiranje projektov v okviru posameznega področja.

⁵³ Navedena določba je bila v zakon vključena na podlagi 6. člena ZLS-S (Uradni list RS, št. 30/18) in velja od 11. 5. 2018.

⁵⁴ 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.

Nobena revidirana občina nima predpisanih meril in načina uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti, pred njihovo uvrstitvijo v NRP.

Zaključek

Predpisi določajo, da se v NRP prednostno uvrstijo programi in projekti, ki so že predvideni za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun, šele zatem pa se izbirajo in uvrščajo programi in projekti, ki se bodo na novo uvrstili v NRP. Po naši oceni ni dovolj, da občina v postopku priprave proračuna in NRP v internem navodilu le povzame določila predpisov glede pogojev, ki jih mora za uvrstitev v NRP izpolnjevati posamezen program oziroma projekt. Ker je obseg proračunskih sredstev za programe in projekte, ki se bodo na novo uvrstili v NRP, omejen⁵⁵, predlogov za projekte, ki naj se na novo uvrstijo v NRP, pa je ne le številčno veliko, ampak so zelo različne tudi njihove vsebine, je še toliko bolj pomembno, da ima občina predpisana merila za uvrščanje novih projektov v NRP, za katere je smiselno, da izhajajo iz dolgoročne vizije razvoja občine, saj je le na podlagi predpisanih meril mogoče med konkurenčnimi programi in projekti za uvrstitev v NRP objektivno izbrati tiste, ki so skladni s strateškimi usmeritvami občine in zato za njen razvoj najbolj potrebni oziroma najbolj pomembni.

4.5.3 Priprava dokumenta identifikacije investicijskega projekta

NRP odraža razvojno politiko občine vsaj za prihodnja štiri leta. Občina mora tako v skladu z ZJF v NRP prikazati načrtovane izdatke za investicije ter druge razvojne projekte oziroma programe v prihodnjih štirih letih, razdeljene po posameznih programih neposrednih uporabnikov, letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in virih financiranja za celovito izvedbo programov.

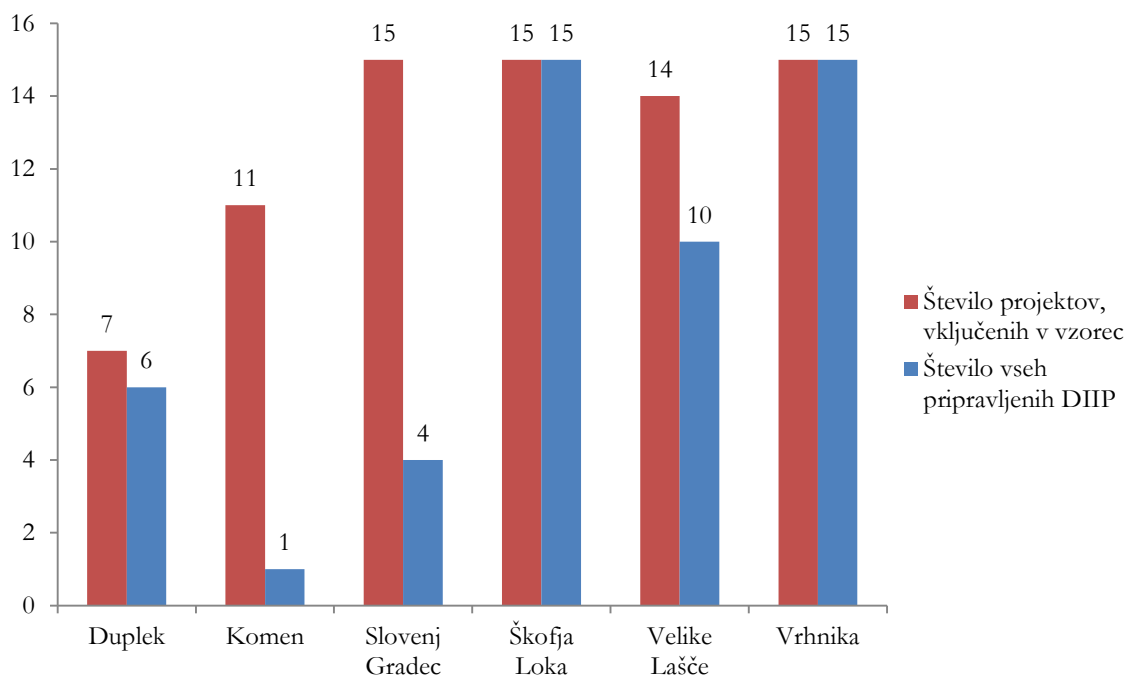
Posamezen projekt se lahko uvrsti v NRP, če izpolnjuje pogoje, določene z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007, pred uvrstitvijo v NRP pa mora biti zanj izdelana dokumentacija v skladu z določili uredbe o enotni metodologiji. Temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP je DIIP, s katerim se med drugim določi izhodiščna vrednost projekta.

Na vzorcu⁵⁶ smo preverili, ali so občine pred vključitvijo posameznega projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 zanj izdelale oziroma pridobile DIIP. Na sliki 4 so prikazani podatki o številu projektov, ki smo jih vključili v vzorec, in o številu projektov, pri katerih je občina izdelala oziroma pridobila DIIP.

⁵⁵ V NRP se najprej uvrstijo programi in projekti, ki se že izvajajo, in tisti, ki so načrtovani za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun.

⁵⁶ Število projektov, vključenih v vzorec pri reviziji posamezne občine, smo določili na podlagi števila projektov, vključenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016; upoštevali smo projekte, pri katerih so sredstva načrtovana v letu 2016 oziroma kasneje, in sicer smo vključili v vzorec 20 odstotkov teh projektov oziroma največ 15 projektov.

Slika 4: Podatki o številu projektov, pri katerih smo preverili, ali je občina pripravila DIIP



Opomba: Občini Komen in Slovenj Gradec sta v enem primeru izdelali DIIP, vendar šele po tem, ko sta projekt že vključili v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

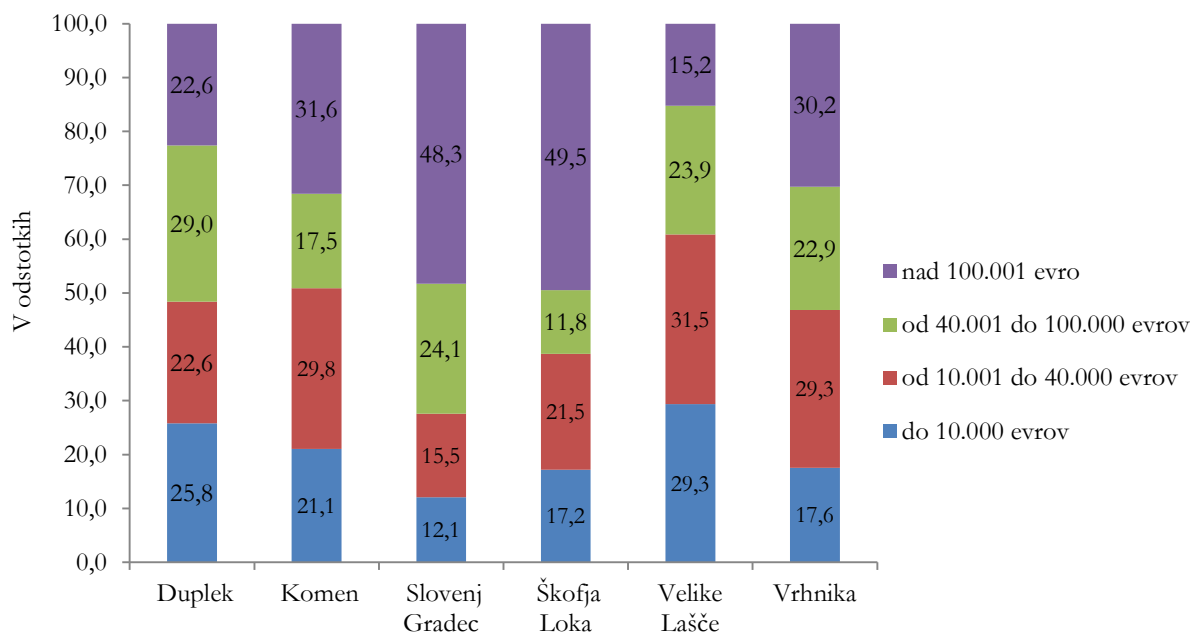
S slike 4 je razvidno, da sta le dve občini (občini Škofja Loka in Vrhnika) za vse projekte, ne glede na njihovo vrednost, pred uvrstitvijo posameznega projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelali oziroma pridobili DIIP, medtem ko so štiri občine (občine Duplek, Komen, Slovenj Gradec in Velike Lašče) pred uvrstitvijo posameznega projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelale oziroma pridobile DIIP le za posamezne in ne za vse projekte, vključene v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Občina mora pred uvrstitvijo projekta v NRP pripraviti DIIP, ne glede na vrednost projekta. V primeru projektov z ocenjeno vrednostjo do 100.000 evrov lahko pripravi poenostavljeno investicijsko dokumentacijo, vendar mora ta vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov investicije. Za projekte z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 evrov pa mora občina izdelati oziroma pridobiti DIIP z vsemi sestavinami, določenimi v uredbi o enotni metodologiji.

Na sliki 5 je prikazana struktura projektov po vrednosti, ki so vključeni⁵⁷ v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016, v občinah, vključenih v revizije.

⁵⁷ Niso upoštevani projekti, vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016, pri katerih iz NRP izhaja, da so bili že zaključeni pred letom 2016, in projekti z vrednostjo projekta/investicije 0 evrov.

Slika 5: Struktura projektov po vrednosti, ki so vključeni v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016



Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

S slike 5 je razvidno, da imajo občine v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, ki je del zadnjega rebalansa proračuna za leto 2016, vključenih od 15,2 odstotka do 49,5 odstotka projektov z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 evrov, od 50,5 odstotka do 84,8 odstotka projektov pa z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 evrov, od tega od 12,1 odstotka do 29,3 odstotka projektov z ocenjeno vrednostjo do 10.000 evrov.

Zaključek

Občina mora pred vključitvijo v NRP za vsak projekt, ki ga potem vključi v NRP, izdelati oziroma pridobiti DIIP, ne glede na ocenjeno vrednost projekta. Predpisi ne predvidevajo izjem glede priprave DIIP v povezavi z ocenjeno vrednostjo projekta, določajo le, v katerem primeru lahko občina pripravi poenostavljeno investicijsko dokumentacijo, to je v primeru projektov z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 evrov. DIIP je torej osnovni dokument, ki ga mora občina pripraviti za posamezen projekt, ne glede na njegovo vrednost, šele potem lahko projekt vključi v NRP.

Vendar pa bi bilo po naši oceni smiselno razmisliti, ali je dejansko treba za vsak projekt, ki ga občina vključi v NRP, na primer tudi za projekt z ocenjeno vrednostjo do 10.000 evrov (kot izhaja s slike 5 imajo občine takih projektov od 12,1 odstotka do 29,3 odstotka), pripraviti poenostavljeno investicijsko dokumentacijo, tako kot za vsak projekt z ocenjeno vrednostjo do 100.000 evrov, ki mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov investicije. Z vidika dodane vrednosti in časa priprave takega dokumenta bi bilo po naši oceni smiselno razmisliti, ali bi bilo vendarle za odločitev o investiciji (projektu) vsaj v primeru vrednostno manjših projektov (na primer projektov z ocenjeno vrednostjo do 10.000 evrov) dovolj pripraviti in potrditi le tipski dokument, ki bi

vseboval le najosnovnejše podatke o investiciji (projektu), na primer naziv investicije (projekta), ocenjeno vrednost in vir sredstev za investicijo (projekt), kratek opis investicije (projekta) oziroma investicijske namere, obdobje izvajanja investicije (projekta) ter odgovorno osebo.

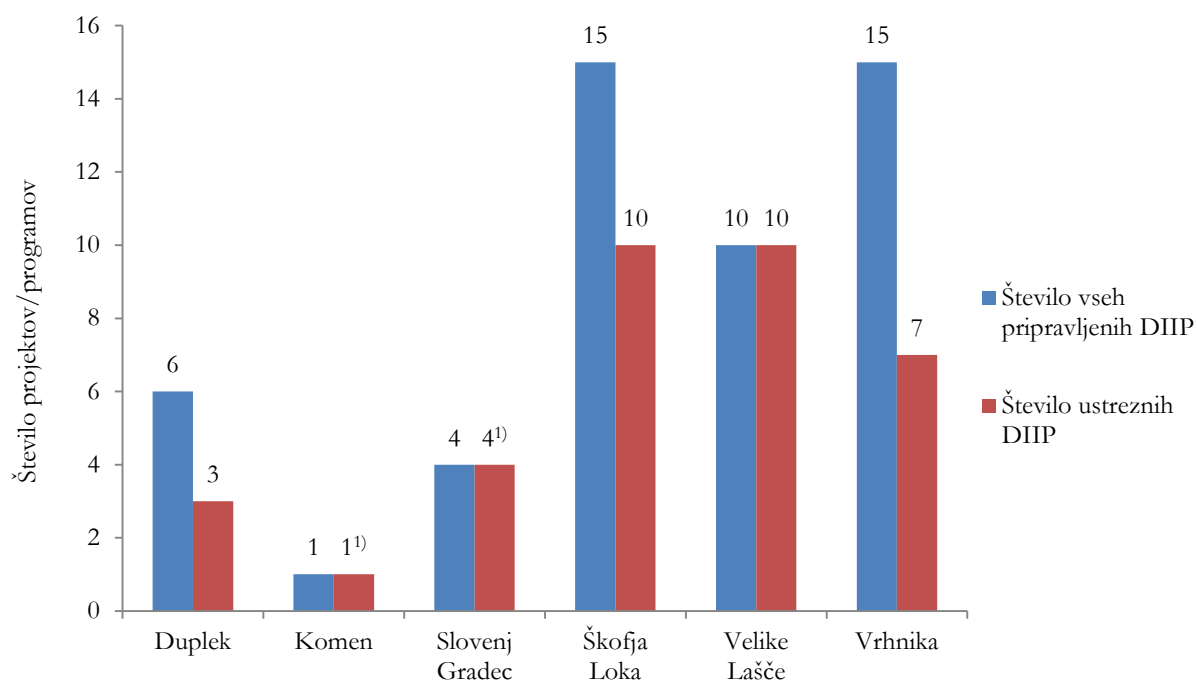
4.5.4 Vsebina dokumenta identifikacije investicijskega projekta

Uredba o enotni metodologiji določa sestavine, ki jih mora vsebovati DIIP.

S predpisi je torej določena vsebina posameznega dokumenta, medtem ko predpisi ne določajo, kako podrobno mora biti posamezna sestavina v DIIP opredeljena oziroma utemeljena.

Na sliki 6 so predstavljeni podatki o številu DIIP, ki so jih izdelale oziroma pridobile občine, vključene v revizije (povezava s sliko 4), ter o številu DIIP, pri katerih je bila vsebina glede na vrednost projekta ustrezna⁵⁸.

Slika 6: Podatki o številu izdelanih/pridobljenih DIIP in o številu DIIP, pri katerih je bila vsebina glede na vrednost projekta ustrezna



Opomba: ¹⁾ V enem primeru je bil izdelan ustrezen DIIP, vendar šele po tem, ko je bil projekt že vključen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Viri: revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin.

⁵⁸ DIIP smo opredelili kot ustrezen, če je občina glede na vrednost projekta izdelala oziroma pridobila DIIP z vsebino, ki je skladna z 11. členom v povezavi s 4. členom uredbe o enotni metodologiji.

S slike 6 izhaja, da v primeru, ko so občine pred uvrstitvijo posameznega projekta v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 izdelale oziroma pridobile DIIP, ti niso bili vedno ustrezni. V večini primerov smo DIIP opredelili kot neustrezen, če je občina izdelala le poenostavljen DIIP, ki je vseboval le osnovne podatke o projektu, kratek opis zamisli projekta, splošno navedene cilje projekta ter oceno potrebnih sredstev in virov financiranja projekta, glede na vrednost projekta pa bi morala občina pred vključitvijo projekta v NRP izdelati oziroma pridobiti DIIP z vsebino, kot jo določa uredba o enotni metodologiji. To pa pomeni, da bi moral DIIP poleg osnovnih podatkov o projektu, kratkega opisa zamisli projekta, ciljev projekta ter ocene potrebnih sredstev in virov financiranja projekta vsebovati še nekatere druge pomembne sestavine: analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, predstavitev variant, opredelitev temeljnih prvin, ki določajo investicijo, skupaj z informacijo o pričakovani stopnji izrabe zmogljivosti oziroma ekonomski upravičenosti projekta, ter presojo smiselnosti in možnosti nadaljnje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije s časovnim načrtom. V nekaterih primerih pa je izdelan DIIP vseboval vse predpisane sestavine, vendar pa so bile te, glede na vrednost projekta, le na splošno oziroma premalo podrobno opredeljene oziroma utemeljene⁵⁹.

Zaključek

Predpisi določajo sestavine, ki jih mora glede na ocenjeno vrednost projekta vsebovati DIIP, ne določajo pa, kako podrobno mora biti posamezna sestavina DIIP opredeljena oziroma utemeljena. Ker DIIP predstavlja osnovo za odločitev o investiciji (projekt), na podlagi katere se projekt uvrsti v NRP, pa tudi osnovo za načrtovanje potrebnih sredstev za investicijo (projekt) v proračunu občine in NRP, z vidika celovite in transparentne predstavitve investicijskih projektov po naši oceni dejansko ne zadošča, da DIIP vsebuje le predpisane sestavine, še posebej v primeru projektov, pri katerih je glede na ocenjeno vrednost treba pripraviti več kot le poenostavljen DIIP (projekti z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 evrov), in v primeru, če ta predstavlja osnovni in edini investicijski dokument, v katerem občina opredeli namero za investicijo (projekt). Zato bi bilo po naši oceni primerno, da bi občina posamezne sestavine (oziroma navedbe) v DIIP tudi podrobneje utemeljila. DIIP mora pred odločitvijo o investiciji (projekt) namreč potrditi tudi župan⁶⁰, ki se tako seznani z osnovnimi podatki o investiciji (projekt), kar pa je mogoče le, če so v DIIP podatki o investiciji (projekt), upoštevaje vrednostno pomembnost projekta, predstavljeni vsebinsko ustrezno in celovito.

⁵⁹ Na primer glede vpliva projekta na okolje je občina navedla le, da projekt nima negativnih vplivov na okolje, oziroma glede ekonomske učinkovitosti projekta je navedla le, da je projekt ekonomsko učinkovit.

⁶⁰ V primeru projektov, ki so za občino pomembni po vrednosti, je smiselno, da se z vidika transparentnosti poslovanja z njim seznani tudi OS.

4.6 Predložitev načrtov ravnanja s premoženjem občine občinskemu svetu

ZJF je določal, da župan ob predložitvi predloga občinskega proračuna v obravnavo OS predloži tudi program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto⁶¹. ZSPDSLS⁶² pa je določal, da župan skupaj s predlogom proračuna predloži OS v sprejem tudi načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem⁶³ oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem v posamični vrednosti nad 10.000 evrov⁶⁴. Proračunski priročnik napotuje, da OS program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto in načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine oziroma s premičnim premoženjem občine sprejme kot samostojne dokumente poleg odloka o proračunu.

V vseh revidiranih občinah je bil skupaj s predlogom proračuna za leto 2016 predložen OS v sprejem tudi načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem, medtem ko v treh občinah (občine Komen, Škofja Loka in Velike Lašče) skupaj s predlogom proračuna OS ni bil predložen tudi načrt ravnanja s premičnim premoženjem v posamični vrednosti nad 10.000 evrov. V petih občinah (občine Duplek, Komen, Slovenj Gradec, Škofja Loka in Velike Lašče) župan skupaj s predlogom proračuna ni predložil OS tudi programa prodaje finančnega premoženja občine. Ravnanje s tovrstnim premoženjem sicer v letu 2016 v teh občinah ni bilo načrtovano in tudi dejansko ni bilo realizirano.

Zaključek

Župan mora skupaj s predlogom proračuna predložiti OS med drugim tudi načrt ravnanja s premičnim premoženjem v posamični vrednosti nad 10.000 evrov in program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto⁶⁵. Tudi če občina ne načrtuje prodaje finančnega premoženja oziroma razpolaganja s svojimi kapitalskimi naložbami ali ne načrtuje pridobivanja in razpolaganja s svojim premičnim premoženjem, bi bilo po naši oceni z vidika transparentnosti poslovanja občine in popolnosti

⁶¹ Drugi odstavek 80.č člena ZJF je določal, da letni program prodaje občinskega finančnega premoženja v postopku sprejemanja predloga občinskega proračuna sprejme OS 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. Z ZJF-H (Uradni list RS, št. 13/18) se je besedilo druge alineje drugega odstavka 13. člena ZJF, ki se glasi "program prodaje občinskega finančnega premoženja za prihodnje leto", spremenilo v "predlog letnega programa razpolaganja s kapitalskimi naložbami občine".

⁶² V petem odstavku 11. člena in šestem odstavku 13. člena ZDPDSLS-1 v drugem odstavku 24. člena oziroma v drugem odstavku 25. člena določa, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem oziroma načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme občinski svet na predlog župana, v rokih, določenih za sprejetje proračuna občine za tekoče oziroma prihodnje proračunsko leto.

⁶³ OS lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme župan (četrti odstavek 11. člena ZSPDSLS); vsebinsko enako je določeno v drugem odstavku 24. člena ZSPDSLS-1.

⁶⁴ OS lahko določi, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme župan (peti odstavek 13. člena ZSPDSLS); vsebinsko enako je določeno v drugem odstavku 25. člena ZSPDSLS-1.

⁶⁵ V skladu z določili ZJF-H mora župan s predlogom proračuna predložiti OS predlog letnega programa razpolaganja s kapitalskimi naložbami občine.

predstavitve informacij smiselno, da OS ob predlogu proračuna vendarle pridobi tudi informacijo, da občina v letu, za katero OS sprejema proračun, ne predvideva ravnanja s tovrstnim premoženjem.

4.7 Poročanje o izvršenih prerazporeditvah

ZJF določa, da proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna, ter da mora župan o izvršenih prerazporeditvah šestmesečno poročati OS.

Osnova za prerazporejanje pravic porabe je zadnji sprejeti proračun, spremembe proračuna ali rebalans proračuna, dopustnost izvedenih prerazporeditev proračunskih sredstev pa je odvisna od pooblastil in v mejah, ki jih OS podeli županu pri izvrševanju proračuna v sprejetem odloku o proračunu. Prerazporeditev mora biti opravljena na podlagi ustreznih dokumentov (pisni sklep o prerazporeditvi).

Vseh šest občin je v odlokih, s katerimi so sprejele proračun za leto 2016, določilo, da župan lahko prerazporeja proračunska sredstva v posebnem delu proračuna, in sicer v okviru omejitev, določenih v odloku o proračunu za leto 2016⁶⁶, ter da župan o izvršenih prerazporeditvah poroča OS v polletnem poročilu o realizaciji proračuna in ob koncu leta z zaključnim računom proračuna.

Večina revidiranih občin je poročala o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev v polletnem poročilu o realizaciji proračuna za leto 2016 in/oziroma v zaključnem računu proračuna občine za leto 2016, vendar pa je bilo v treh primerih (občine Slovenj Gradec, Škofja Loka in Velike Lašče) njihovo poročanje pomanjkljivo, saj ni bila razvidna vsebina posameznih prerazporeditev (na primer med katerimi področji proračunske porabe, podprogrami ali proračunskimi postavkami so bila sredstva prerazporejena) niti zneski posameznih prerazporeditev. Občini Škofja Loka in Velike Lašče, ki sta pomanjkljivo poročali o izvršenih prerazporeditvah, sta sicer imeli vzpostavljeno evidenco sklepov o izvršenih prerazporeditvah proračunskih sredstev v letu 2016, iz katere so razvidni datum, vsebina (s katere proračunske postavke na katero proračunsko postavko) in znesek posamezne prerazporeditve.

Zaključek

Predpisi zavezujejo župana, da o izvršenih prerazporeditvah šestmesečno poroča OS, medtem ko vsebine poročila o izvršenih prerazporeditvah podrobneje ne določajo. Po naši oceni pa na primer le prikaz primerjave med sprejetim rebalansom proračuna in veljavnim proračunom na ravni področij proračunske porabe v obrazložitvah splošnega dela zaključnega računa proračuna oziroma izpis posebnega dela proračuna na način, da je razvidna primerjava med sprejetim in veljavnim proračunom na ravni proračunskih postavk, ne predstavlja ustreznega poročanja o izvršenih prerazporeditvah. Z vidika transparentnosti poslovanja občine, pa tudi podajanja popolnih informacij OS oziroma javnostim, je pomembno, da je tudi poročanje o izvršenih prerazporeditvah ne le pravočasno, temveč tudi vsebinsko ustrezno in zadostno, na primer, da je za vsako posamezno prerazporeditev razvidno, s katere proračunske postavke na katero proračunsko postavko so bila prerazporejena sredstva in v kakšni višini. Le tako se lahko vsak občinski svetnik oziroma občan seznaní, ali se je obseg načrtovanih proračunskih sredstev na posamezni proračunski postavki morebiti spremenil in v kolikšnem znesku, ter tudi sprememba katere proračunske postavke je prispevala k ponovnemu uravnoteženju proračuna.

⁶⁶ Na primer med podprogrami v okviru glavnih programov, med proračunskimi postavkami v okviru posameznega področja proračunske porabe.

Glede na to, da imajo občine večinoma že vzpostavljeno evidenco sklepov o izvršenih prerazporeditvah, iz katere sta razvidni vsebina in višina posamezne prerazporeditve, bi bilo po naši oceni smiselno, da bi jo v obliki, kot jo imajo, vključile v svoje proračunske dokumente in s tem zagotovile večjo transparentnost izvrševanja svojega proračuna ob polletju in po koncu proračunskega leta.

4.8 Sprejem proračunskih dokumentov

OS proračun sprejme z odlokom in v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun. Predpisi ne opredeljujejo podrobneje postopka sprejemanja proračuna, temveč določajo le, da OS postopek sprejemanja proračuna uredi v svojem poslovniku.

Vseh šest občin ima postopek sprejema proračuna na OS podrobneje opredeljen v posebnem poglavju poslovnika OS. Štiri občine (občine Komen, Slovenj Gradec, Velike Lašče in Vrhnika) so sprejele proračun za leto 2016 v roku, ki je omogočal uveljavitev s 1. 1. 2016, medtem ko sta dve občini (občini Duplek in Škofja Loka) svoje naloge v začetku leta 2016 financirali na podlagi sklepa o začasnem financiranju in sta proračun za leto 2016 sprejeli januarja 2016.

OS zaključnega računa proračuna ne sprejme z odlokom, temveč kot samostojen dokument in po postopku, določenem v statutu občine. Predpisi ne opredeljujejo postopka sprejema zaključnega računa proračuna, temveč določajo le rok, do katerega mora župan predložiti predlog zaključnega računa proračuna MF in OS v sprejem, ter rok, v katerem mora župan o sprejetem zaključnem računu proračuna obvestiti MF.

V petih občinah je OS sprejel zaključni račun proračuna za leto 2016, potem ko mu ga je župan posredoval v sprejem, in sicer v roku od 12 do 33 dni od predložitve, v Občini Škofja Loka pa OS do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija⁶⁷, še ni sprejel zaključnega računa proračuna za leto 2016, ki mu ga je župan sicer pravočasno⁶⁸ posredoval v sprejem.

Glede izvrševanja proračuna v prvem polletju tekočega leta predpisi določajo, da župan poroča OS v mesecu juliju, medtem ko roka, v katerem mora OS obravnavati oziroma sprejeti poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, potem ko mu ga je župan predložil, ne določajo.

Vse občine so pravočasno pripravile poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016. Pet občin (občine Duplek, Komen, Slovenj Gradec, Škofja Loka in Vrhnika) je poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 objavilo tudi na spletni strani občine oziroma kot del gradiva za sejo OS.

V treh občinah (občine Komen, Slovenj Gradec in Vrhnika) je bilo poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 občinskim svetnikom posredovano prepozno, to je od 26 do 43 dni kasneje, kot določajo predpisi. OS vseh šestih občin so se najkasneje v septembru 2016⁶⁹ seznanili oziroma sprejeli poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016.

⁶⁷ 30. 6. 2017.

⁶⁸ 12. 4. 2017.

⁶⁹ V Občini Velike Lašče v juliju 2016.

Zaključek

Predpisi določajo rok, v katerem mora OS sprejeti proračun (to je v roku, ki omogoča uveljavitev s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun), medtem ko roka, v katerem mora OS obravnavati oziroma sprejeti predloženi predlog zaključnega računa proračuna, ne določajo. Določajo le rok, v katerem mora občina o sprejetem zaključnem računu proračuna obvestiti MF.

Zaključni račun proračuna se pripravi po koncu proračunskega leta in prikazuje načrtovane in realizirane prihodke in druge prejemke ter odhodke in druge izdatke občine za preteklo leto. Daje tudi informacije, ali so bile naloge in cilji, ki so si jih občine zastavile v proračunu, realizirani ter ali so bila sredstva proračuna porabljen v načrtovanem obsegu in za načrtovani namen.

Čeprav se z zaključnim računom proračuna OS predvsem seznanijo s prilivi v proračunu načrtovanih prihodkov in z realiziranimi odhodki in je torej obravnava in sprejem zaključnega računa proračuna na OS predvsem formalnost, pa se v praksi vendarle lahko zgodi, da OS ne sprejme zaključnega računa proračuna. Predpisi ne predvidevajo posledic, če OS ne sprejme zaključnega računa proračuna⁷⁰. Če zaključni račun proračuna ni sprejet, to pomeni, da tudi ni objavljen in javnosti niso seznanjene z realiziranimi prihodki in porabo načrtovanih proračunskih sredstev.

Ker predpisi ne določajo roka, v katerem mora OS predlog zaključnega računa proračuna obravnavati oziroma sprejeti, bi bilo po naši oceni z vidika čim prejšnje obveščeniosti javnosti oziroma zagotovitve informacije o realizaciji proračuna smiselno določiti, da se hkrati s predložitvijo OS⁷¹ predlog zaključnega računa proračuna objavi tudi na spletni strani občine, saj so le tako lahko tudi javnosti ažurno seznanjene s porabo proračunskih sredstev v preteklem letu.

Prav tako predpisi določajo le rok, v katerem mora župan poročati OS o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, medtem ko roka, v katerem mora OS obravnavati oziroma sprejeti predloženo poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, ne določajo. Tudi poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju, ki se pripravi po koncu prvega polletja tekočega leta, med drugim prikazuje realizirane prihodke in izdatke, oceno realizacije do konca leta in informacije o odstopanjih nalog in ciljev v primerjavi z zastavljenimi v sprejetem proračunu ter predloge potrebnih ukrepov.

Zaključni račun proračuna in poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju tekočega leta sta torej odraz poslovanja občine oziroma upravljanja z javnimi sredstvi v preteklem letu oziroma prvem polletju tekočega leta in torej občina z njima poroča o zatečenem stanju, ki ga OS le sprejme oziroma obravnava. Zato bi bilo po naši oceni z vidika čim prejšnje seznanitve OS s prilivi v proračunu načrtovanih prihodkov in realiziranimi odhodki smiselno, da bi OS tako zaključni račun proračuna kot tudi poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta obravnaval oziroma sprejel v določenem roku, potem ko ju je župan predložil v obravnavo oziroma v sprejem. OS naj bi obravnaval oziroma sprejel zaključni račun proračuna na primer vsaj do konca prvega polletja tekočega leta, poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta pa na primer vsaj na prvi naslednji seji po njegovi predložitvi OS.

⁷⁰ Glede sprejema proračuna ZLS na primer v 90.b členu določa, da se lahko OS predčasno razpusti, če v letu, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme predloženega in pripravljene proračuna.

⁷¹ Do 15. 4. tekočega leta (tretji odstavek 98. člena ZJF).

4.9 Objava dokumentov, povezanih s pripravo in izvrševanjem proračuna

4.9.1 Objava proračunskih dokumentov

Že Ustava Republike Slovenije⁷² določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Glede objave sprejetega proračuna in sprejetega zaključnega računa proračuna predpisi ne določajo oblike, vsebine in načina objave, določajo⁷³ pa, da morajo biti statut in drugi predpisi občine objavljeni v uradnem glasilu in začnejo veljati 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno.

Občina objavi odlok o proračunu in splošni del proračuna, ki je vključen v odlok o proračunu, v uradnem glasilu občine, posebni del proračuna in NRP, ki sta priloži k odloku o proračunu, pa zaradi obsežnosti objavi na spletni strani občine ali na drug krajevno običajen način⁷⁴. Tudi zaključni račun občinskega proračuna se objavi v uradnem glasilu občine⁷⁵.

Občine imajo v statutih določeno, da se javnost dela občinskih organov zagotavlja tudi z uradnim objavljanjem splošnih aktov občine ter da se odloki in drugi predpisi občine objavljajo v uradnem glasilu občine.

Vseh šest občin je v svojem uradnem glasilu objavilo sprejet odlok o proračunu za leto 2016, ki vsebuje splošni del proračuna za leto 2016, prav tako so vse občine⁷⁶ na svojih spletnih straneh objavile splošni in posebni del proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019. Občine Duplek, Komen, Slovenj Gradec, Škofja Loka in Vrhnika so na spletni strani občine objavile tudi obrazložitve splošnega in posebnega dela proračuna za leto 2016 ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019.

Tudi sprejeti zaključni račun proračuna za leto 2016, ki vsebuje splošni del zaključnega računa proračuna, so do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, v svojih uradnih glasilih objavile vse občine (razen Občine Škofja Loka⁷⁷), ki so na svojih spletnih straneh poleg splošnega dela objavile še najmanj posebni del zaključnega računa proračuna za leto 2016. Občini Slovenj Gradec in Vrhnika sta na svoji spletni strani objavili tudi pregled projektov, vključenih v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, občini Duplek in Vrhnika pa tudi obrazložitve najmanj splošnega in posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016.

⁷² Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.

⁷³ 66. člen ZLS.

⁷⁴ Proračunski priročnik.

⁷⁵ Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna.

⁷⁶ Občina Velike Lašče je na svojih spletnih straneh objavila le odlok o spremembi proračuna za leto 2016 ter navedbo, da so splošni, posebni del in NRP ter spremembe proračuna za leto 2016 objavljeni na spletni strani občine, vendar povezava na navedeno spletno stran občine ni več aktivna (vpogled dne 2. 10. 2017).

⁷⁷ V Občini Škofja Loka šele 20. 6. 2018, saj je OS zaključni račun proračuna za leto 2016 sprejel šele 14. 6. 2018; vsebine objavljenega sprejetega zaključnega računa proračuna za leto 2016 v reviziji zato nismo preverjali.

Občanom občin Duplek, Slovenj Gradec, Škofja Loka in Vrhnika je torej prek spletnih strani občin omogočen dostop do sprejetega proračuna za leto 2016 v celoti⁷⁸, medtem ko je občanom občin Komen in Velike Lašče omogočen dostop do sprejetega proračuna za leto 2016 le delno (objava vsebuje najmanj splošni in posebni del ter NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019). Prav tako imajo občani občin⁷⁹ prek spletne strani občine dostop so sprejetega zaključnega računa proračuna za leto 2016. Občani vseh občin⁸⁰ pa imajo prek spletnih strani občin omogočen tudi dostop do gradiva za posamezno sejo OS, katerega del je tudi osnutek odloka o proračunu za leto 2016 in predlog zaključnega računa proračuna za leto 2016.

Zaključek

Proračun in zaključni račun proračuna sta dokumenta, katerih vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Zato je z vidika transparentnosti poslovanja občine in obveščenosti javnosti pomembno, da sta sprejeti proračun in sprejeti zaključni račun proračuna pravočasno objavljena (tudi na spletni strani občine, ne le v njenem uradnem glasilu), enostavno in trajno dostopna ter predstavljena na jasn in razumljiv način. Le na tak način bodo tudi občani motivirani, da sodelujejo pri soustvarjanju razvoja občine. Z objavo proračunskih dokumentov občina zadosti proračunskemu načelu javnosti proračuna, širši javnosti pa je omogočen tudi nadzor nad subjekti, ki sodelujejo pri pripravi, sprejemanju in izvrševanju proračuna.

Proračunski dokumenti so običajno obsežni in vsebujejo mnogo pomembnih informacij in podatkov o poslovanju občin in upravljanju z javnimi sredstvi. Zato bi bilo po naši oceni smiselno sprejeti proračun in sprejeti zaključni račun proračuna približati občanom ter informacije in podatke, objavljene v proračunskih dokumentih, predstaviti tudi na poenostavljen, jasn in občanom razumljiv način. Z vidika transparentnosti upravljanja z javnimi sredstvi in da bi se lahko vsak občan, ki ima interes, seznanil s sprejetim proračunom, bi bilo zato smiselno pripraviti poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki⁸¹, na pregleden in razumljiv način (tabele, grafični prikazi) prikazoval vse bistvene informacije o sprejetem proračunu⁸². Po zaključku proračunskega leta pa bi bilo smiselno pripraviti tudi poseben dokument, ki bi v strnjeni obliki ter na pregleden in razumljiv način (tabele, grafični prikazi) prikazoval vse bistvene informacije o sprejetem zaključnem računu proračuna⁸³, da bi bilo po koncu leta mogoče pregledno primerjati realizacijo s sredstvi, načrtovanimi za posamezen namen v sprejetem proračunu.

⁷⁸ Objava vsebuje splošni in posebni del proračuna, NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ter obrazložitve.

⁷⁹ V Občini Škofja Loka šele od junija 2018 dalje.

⁸⁰ Razen Občine Velike Lašče.

⁸¹ 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.

⁸² Kako poteka proračunski proces in kako je sestavljen proračun, načrtovani prihodki in njihova višina, namene in obseg porabe.

⁸³ Kako poteka proces priprave zaključnega računa proračuna in kako je sestavljen zaključni račun proračuna, realizirani prihodki in njihova višina, nameni, za katere so bila porabljen sredstva, in obseg sredstev, porabljenih za posamezen namen.

Prav tako bi bilo po našem mnenju z vidika transparentnosti proračunskih dokumentov smiselno, da bi bil del objave sprejetega proračuna na spletni strani občine in tudi del gradiva predloga proračuna za obravnavo na OS tudi izpis primerjave NRP s posebnim delom proračuna, saj so sredstva za posamezen program oziroma projekt lahko načrtovana na več proračunskih postavkah oziroma so na eni proračunski postavki lahko načrtovana sredstva za več programov oziroma projektov. Predpisi povezave med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne programe oziroma projekte, in med programi oziroma projekti, ki jih občina vključi v NRP, ne predpisujejo. V NRP so namreč vključeni programi in projekti za različne namene, katerih skupna vrednost predstavlja velik del načrtovanih odhodkov proračuna občine v tekočem letu (in lahko tudi v prihodnjih treh letih), iz izpisa primerjave NRP s posebnim delom proračuna pa bi bilo jasno razvidno, na kateri proračunski postavki (oziroma proračunskih postavkah) v posebnem delu proračuna so načrtovana sredstva za posamezen projekt oziroma program, ki ga je občina uvrstila v NRP.

Z vidika transparentnosti proračuna in proračunskega procesa je pomembno tudi, da imajo občani prek spletne strani občine možnost dostopati ne le do sprejetega proračuna, ampak tudi do osnutka oziroma predloga proračuna, četudi le kot del gradiva za sejo OS, saj le tako lahko dobijo vpogled, kako se je v posameznih fazah obravnave proračuna spreminjal obseg sredstev za posamezen namen.

S tem, ko je občanom prek spletne strani občine omogočen dostop do sprejetih proračunskih dokumentov (oziroma do gradiva za posamezno sejo OS, katerega del je posamezen proračunski akt) v celoti ali pa vsaj v določenem obsegu, se lahko seznanijo, na katerih področjih občina deluje oziroma nudi storitve v posameznem letu ter za katere namene so načrtovana in porabljena sredstva proračuna in v kakšnem obsegu.

Da pa bi se občani lahko seznanili, za katere namene in v kakšnem obsegu so bila načrtovana in porabljena sredstva proračuna v daljšem časovnem obdobju in ne le v posameznem proračunskem letu, je pomembno tudi, da ima občina na svoji spletni strani objavljene proračunske dokumente, ki se nanašajo tudi na pretekla leta. Z vidika obveščeniosti javnosti glede poslovanja občine v daljšem časovnem obdobju je namreč zainteresiranim tako omogočena primerjava med načrtovanimi in realiziranimi prihodki in odhodki med proračunskimi leti ter spremljanje uspešnosti delovanja tako občine kot celote kot tudi posameznih področij v nekem daljšem časovnem obdobju.

Predpisi prav tako ne določajo, da bi morala občina poročati o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let (povezava s točko 4.2 tega poročila), vendar pa te obveznosti predstavljajo že v naprej rezervirana proračunska sredstva za točno določen namen, kar pomeni, da lahko pomembno vplivajo tudi na načrtovanje proračunov prihodnjih let, zato bi bilo po naši oceni z vidika večje transparentnosti upravljanja z javnimi sredstvi in obveščeniosti javnosti smiselno, da bi občina poročala tudi o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let, tako da bi vsaj v obrazložitvah proračunskih dokumentov predstavila podatke o višini in namenu prevzetih obveznosti, ki bremenijo proračune prihodnjih let.

4.9.2 Objava poročil o izvrševanju proračuna med letom

- *Mesečno poročanje*

Pravilnik o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov⁸⁴ določa, da 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, in sicer do 15. dne v mesecu za obdobje od 1. 1. tekočega leta do konca preteklega meseca tekočega leta.

Vse občine so mesečno prek spletne aplikacije posedovale MF podatke o realizaciji proračuna za leto 2016 za obdobje od 1. 1. do konca preteklega meseca.

Zaključek

Predpisi zavezujejo občino le, da mora MF mesečno poročati o realizaciji proračuna v določenem obdobju. Po naši oceni pa bi bilo z vidika transparentnosti izvrševanja proračuna in obveščenosti javnosti smiselno, da bi občina ob tem, ko o realizaciji proračuna v določenem obdobju poroča MF, tudi na svoji spletni strani vsaj četrtletno objavljala tudi informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da bi bilo občanom omogočeno sprotno spremljanje izvrševanja proračuna in primerjava realizacije s sprejetim proračunom.

- *Polletno poročanje*

V skladu z ZJF mora župan o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta poročati OS. ZJF določa tudi vsebino polletnega poročila.

S poročili o izvrševanju proračuna v prvem polletju 2016 se je v vseh občinah seznanil tudi OS, večina občin pa je poročilo o realizaciji proračuna v prvem polletju 2016 kot del gradiva za sejo OS objavila tudi na svoji spletni strani.

Zaključek

Občina s tem, ko med letom poroča o izvrševanju svojega proračuna, vodi tudi učinkovito in sprotno politiko pri uresničevanju podprogramov, kar pa daje tudi podlago za morebitne nadaljnje ukrepe, povezane z morebitnimi spremembami načrtovanih ciljev, aktivnosti in virov za nadaljnjo izvedbo podprograma.

Poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta je lahko podlaga za morebitne ukrepe občine, s katerimi se zagotovi, da obseg sredstev, določen v proračunu za posamezen namen, do konca leta ne bo presežen (na primer za rebalans proračuna), zato je pomembno, da vsebuje vse prepisane sestavine, ki so tudi ustrezno predstavljene, torej s popolnimi in kakovostnimi informacijami, kar prispeva k preglednosti celotnega poslovanja občine ob polletju tekočega leta.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 56/07, 6/08.

Predpisi ne določajo, da bi morala občina poročilo o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta javno objaviti, vendar pa bi bilo po naši oceni z vidika transparentnosti poslovanja občine in njenega upravljanja z javnimi financami ter obveščenosti javnosti smiselno, da občina na svoji spletni strani objavi tudi poročila o realizaciji proračuna v prvem polletju tekočega leta, lahko v strnjeni obliki kot poseben dokument ali pa vsaj kot del objavljenega gradiva za sejo, na kateri naj bi OS obravnaval poročilo. Tako bi se imeli občani možnost že med letom 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 sprejetem proračunu.

5. POVZETEK ZAKLJUČKOV

Delovanje občine se odraža skozi njen proračun in zaključni račun proračuna, njuna vsebina pa se s porabo sredstev neposredno ali posredno nanaša na vse občane. Po naši oceni občine premalo pozornosti namenijo pripravi obrazložitvev proračunskih dokumentov. Ugotavljamo namreč, da kakovost in informativna vrednost podatkov in informacij, predstavljenih v obrazložitvah proračunov in zaključnih računov proračunov, nista ustrezni oziroma zadostni. Pomembno je namreč, da je jasno predstavljeno, za kakšen namen so sredstva načrtovana oziroma kaj želi občina uresničiti z načrtovanimi sredstvi, ter da so predstavljena tudi izhodišča za določitev obsega načrtovanih sredstev za posamezen namen. To pa je mogoče le, če so v okviru posameznega (pod)programa zastavljeni cilji, ki so jasno definirani, realni in opredeljeni na način, da jih je mogoče meriti, in če so oblikovani tudi ustrezni kazalniki za merjenje zastavljenih ciljev, saj sicer ni mogoče vedeti oziroma ugotoviti, ali so bili cilji, ki si jih je občina zastavila, tudi dejansko doseženi.

Razlog, da cilji glavnih programov in podprogramov v proračunu niso ustrezno opredeljeni, je lahko neustrezno (oziroma pomanjkljivo) strateško načrtovanje. Pri določanju kratkoročnih ciljev je namreč pomembno, da ti izhajajo iz dolgoročno opredeljenih ciljev, kar pa je mogoče le, če so že ti ustrezno (oziroma sploh) oblikovani v strateških dokumentih razvoja občine. Čeprav zakonodaja priprave strateškega dokumenta razvoja za občine neposredno ne predvideva, bi bilo po naši oceni smiselno, da bi občina imela sprejet tak dokument, s katerim bi opredelila razvojne možnosti na posameznih področjih svojega delovanja s ključnimi razvojnimi cilji in kazalniki, oblikovanimi glede na svoje potrebe v prihodnosti, in njihovo dejansko uresničljivost.

Občina po koncu proračunskega leta pripravi zaključni račun proračuna, katerega osnovni namen je poročati o doseganju v proračunu zastavljenih ciljev v okviru posameznega (pod)programa ter ugotoviti, ali so bila sredstva proračuna porabljena v načrtovanem obsegu in za načrtovani namen. Posledice odsotnosti ustrezno oblikovanih ciljev in kazalnikov za njihovo merjenje oziroma njihovo neustrezno oblikovanje v proračunu se tako lahko kažejo tudi v neustreznem poročanju o njihovem uresničevanju v obrazložitvah zaključnega računa proračuna. Pomanjkljivo poročanje tako ne daje celovite slike delovanja občine v posameznem proračunskem letu in uravnotežene predstavitev doseženih rezultatov po posameznih področjih proračunske porabe oziroma programih in podprogramih.

Načrt razvojnih programov odraža razvojno politiko občine vsaj v prihodnjih štirih letih, zato je po naši oceni pomembno, da imajo pri sooblikovanju razvojne politike občine vpliv tudi občani. S tem, ko je občanom dana možnost podajanja mnenj in predlogov za izvedbo posameznih programov/projektov v času priprave osnutka oziroma predloga proračuna, lahko to prinaša koristi za občino in za občane. Občina namreč lahko pridobi koristne informacije iz okolja glede projektov, ki bi jih bilo treba izvesti, izvedene investicije pa se približajo resničnim potrebam občanov, ki najboljše vedo, kaj v svojem okolju potrebujejo, občani pa imajo možnost sooblikovati občinski proračun in vplivati na dolgoročni razvoj ne samo svojega okolja, temveč občine kot celote. Možnost sodelovanja občanov pri vključevanju projektov

v načrtu razvojnih programov in tudi dejanska realizacija projektov, ki so jih predlagali občani, pa lahko prispevata tudi h krepitvi njihovega sodelovanja ob različnih drugih priložnostih, ki pripomorejo k izboljševanju kakovosti življenja v občini, ter hkrati povečujeta transparentnost poslovanja občine in učinkovitost porabe javnih sredstev.

Z vidika transparentnosti poslovanja občine in obveščenosti javnosti je po naši oceni pomembno tudi, da so sprejeti proračunski akti pravočasno objavljeni (tudi na spletni strani občine, ne le v njenem uradnem glasilu), enostavno in trajno dostopni, vsi bistveni podatki in informacije pa predstavljeni na pregleden in razumljiv način. Z objavo proračunskih dokumentov občina zadosti proračunskemu načelu javnosti proračuna, širši javnosti pa je omogočen tudi nadzor nad subjekti, ki sodelujejo pri pripravi, sprejemanju in izvrševanju proračuna ter pri soustvarjanju razvoja občine.

S tem, ko je prek spletne strani občine omogočen dostop do sprejetih proračunskih dokumentov (oziroma že do gradiva za posamezno sejo občinskega sveta, katerega del je posamezen proračunski akt) v celoti ali pa vsaj v določenem obsegu, se občani lahko seznanijo, na katerih področjih občina deluje oziroma nudi storitve v posameznem letu ter za katere namene so načrtovana in porabljen sredstva proračuna in v kakšnem obsegu. Prav tako je pomembno, da ima občina objavljene tudi proračunske dokumente, ki se nanašajo na pretekla leta, saj je z vidika obveščenosti javnosti glede poslovanja občine v daljšem časovnem obdobju le tako omogočena primerjava med načrtovanimi in realiziranimi prihodki in odhodki med proračunskimi leti ter prav tako spremljanje uspešnosti delovanja občine (kot celote oziroma na posameznih področjih) v daljšem časovnem obdobju.

6. PRIPOROČILA

6.1 Priporočila občinam

Občinam, vključenim v revizije, smo v posameznih revizijskih poročilih o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, podali priporočila za izboljšanje poslovanja. V nadaljevanju povzemamo priporočila, ki so tudi ostalim občinam lahko koristna usmeritev za izboljšanje poslovanja na obravnavanem področju, in sicer:

- pričnejo naj z aktivnostmi priprave proračuna, tako da bo mogoča uveljavitev proračuna s 1. 1. leta, za katero se sprejema proračun;
- v proračunske dokumente naj vključijo povezavo med proračunskimi postavkami v posebnem delu proračuna, na katerih so načrtovana sredstva za posamezne projekte, in med projekti, ki so jih uvrstile v načrt razvojnih programov, tako da bo jasno razvidno, na kateri proračunski postavki v posebnem delu proračuna so načrtovana sredstva za posamezen projekt, ki je uvrščen v načrt razvojnih programov;
- kot usmeritev pri pripravi odloka o proračunu naj upoštevajo vzorec odloka o proračunu, ki ga je kot del priročnika za pripravo proračuna pripravilo Ministrstvo za finance, in v odlok o proračunu vključijo vse sestavine, določene z Zakonom o javnih financah in Zakonom o financiranju občin, tudi kadar nečesa ne nameravajo storiti oziroma dopustiti (na primer, če se občina ne namerava zadolžiti za upravljanje z dolgom, naj to jasno navede v odloku o proračunu);
- določijo naj merila in kriterije za uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov;
- pripravijo naj poseben dokument, kot del gradiva proračuna za obravnavo na občinskem svetu (ko je proračun sprejet, pa tudi del objave proračuna na spletni strani občine), iz katerega je jasno razviden vsaj celoten obseg načrtovanih sredstev za uresničitev ciljev posameznega podprograma;
- večjo pozornost naj namenijo možnosti vključevanja občanov že v postopek priprave proračuna oziroma pri odločanju, kateri projekti bodo uvrščeni v načrt razvojnih programov;
- na spletni strani občine naj predstavijo 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 državnega proračuna za leti 2017 in 2018, namenjeno javnosti za lažje razumevanje proračuna in njegovih ključnih zneskov);
- večjo pozornost naj namenijo pripravi oziroma predvsem utemeljitvi vsebine investicijske dokumentacije, ki je potrebna za vključitev projekta v načrt razvojnih programov;
- z internim aktom naj uredijo prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnih let in njihovo evidentiranje;
- v proračunskih dokumentih (v proračunu in v zaključnem računu proračuna) naj predstavijo informacije o višini in namenu prevzetih obveznosti v breme proračunov prihodnjih let;
- na spletni strani občine naj vsaj četrtletno predstavijo informacije o realizaciji proračuna v določenem obdobju, tako da se občani lahko sproti seznanijo z višino zbranih in porabljenih sredstev glede na načrtovana v sprejetem proračunu.

6.2 Priporočila Ministrstvu za finance

Glede na ugotovitve iz revizijskih poročil o pravilnosti poslovanja občin in navedbe v tem zbirnem poročilu *Ministrstvu za finance* priporočamo, naj v sodelovanju s Službo za lokalno samoupravo pri Ministrstvu za javno upravo, ki je pristojna za sistemske predpise s področja organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti:

- zaradi neusklajenosti določb predpisov glede opredelitve neposrednih proračunskih uporabnikov v občinah zagotovi, da se predpisi medsebojno uskladijo ter morebiti dopolnijo z uvedbo novega pojma, tako da bo nedvoumno in enoznačno določeno, kateri subjekti v občini imajo status neposrednega uporabnika proračuna, ali občinski proračun dejansko sestavljajo finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov, določenih z Zakonom o javnih financah, ali pa lahko občina sama določi, glede na svojo organiziranost in potrebe, kdo pripravlja svoj finančni načrt; s predlagano spremembo predpisov naj uskladi proračunski priročnik, ki ga pripravlja Ministrstvo za finance in ga občine uporabljajo pri pripravi svojih proračunov;
- pripravi predlog sprememb predpisov na način, da bo jasno določeno, da imajo status namenskega prejemka proračuna občine tudi namenski prejemki, ki jih določajo področni zakoni;
- prouči smiselnost dopolnitve predpisov na način, da bo jasno določena obveznost občin, da vzpostavijo tudi evidence dokumentov, ki so podlaga za prevzemanje obveznosti v breme proračuna tekočega leta in v breme proračunov prihodnjih let, z navedbo namena in višine prevzetih obveznosti ter rokov zapadlosti (na primer v programski rešitvi, ki jo občina uporablja za računovodsko evidentiranje);
- prouči smiselnost dopolnitve predpisov na način, da občine poročajo tudi o prevzetih obveznostih v breme proračunov prihodnjih let;
- prouči smiselnost zakonske ureditve, po kateri je prikaz javnofinančnih prejemkov in izdatkov (v proračunu, spremembi proračuna, rebalansu proračuna in zaključnem računu proračuna) po funkcionalni klasifikaciji obvezen sestavni del proračunskih dokumentov tudi za občine;
- prouči možnost oblikovanja metodoloških navodil, upoštevaje raznolikost slovenskih občin, ki bi zagotavljala občinam usmeritve pri pripravi obrazložitve predloga finančnega načrta, predvsem v smislu priprave vzorčnih primerov ciljev v okviru posameznih glavnih programov in podprogramov ter fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov za merjenje ciljev v okviru posameznih glavnih programov in podprogramov;
- prouči smiselnost določb predpisov, da je priprava poenostavljene investicijske dokumentacije potrebna za vse projekte z ocenjeno vrednostjo do 100.000 evrov, ki jih občine vključijo v načrt razvojnih programov, torej tudi za vrednostno manjše projekte (na primer z ocenjeno vrednostjo do 10.000 evrov), oziroma naj kot podlago za pripravo dokumenta o investiciji (projektu) za projekte manjših vrednosti pripravi tipski dokument z najosnovnejšimi podatki o investiciji (projektu);
- z vidika čim prejšnje zagotovitve informacije o realizaciji proračuna naj prouči smiselnost dopolnitve predpisov z določitvijo obveznosti objave predloga zaključnega računa proračuna hkrati z njegovo predložitvijo občinskemu svetu;

- z vidika čim prejšnje seznanitve občinskega sveta s prilivi v proračunu načrtovanih prihodkov in z realiziranimi odhodki naj prouči smiselnost dopolnitve predpisov z določitvijo obveznosti obravnave poročila o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, na primer vsaj na prvi naslednji seji po njegovi predložitvi občinskemu svetu, in z določitvijo obveznosti obravnave predloga zaključnega računa proračuna na seji občinskega sveta, na primer najkasneje do konca prvega polletja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije, Odboru za finance in monetarno politiko, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, Komisiji za nadzor javnih financ, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. Občini Duplek, priporočeno;
5. Občini Komen, priporočeno;
6. Občini Škofja Loka, priporočeno;
7. Občini Velike Lašče, priporočeno;
8. Občini Vrhnika, priporočeno;
9. Mestni občini Slovenj Gradec, priporočeno;
10. 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