



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji pravilnosti poslovanja Občine Komen v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

**Porevizijsko poročilo
Popravljalni ukrepi pri reviziji
pravilnosti poslovanja Občine Komen v delu,
ki se nanaša na pripravo proračuna
in zaključnega računa proračuna za leto 2016**

Številka: 324-5/2017/32

Ljubljana, 25. marca 2019

1. UVOD

V revizijskem poročilu o pravilnosti poslovanja Občine Komen v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016¹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Občini Komen (v nadaljevanju: občina) izreklo mnenje s pridržkom.

Ker vse razkrite nepravilnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od občine zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Občina je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Erik Modic, župan občine, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/Proracun_Komen16/Proracun_Komen16.pdf], 14. 12. 2018.

2. NEPRAVILNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Obrazložitve proračuna občine za leto 2016

2.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.1.2.2.b revizijskega poročila je navedeno, da obrazložitve finančnega načrta občine v proračunu za leto 2016, ki se nanašajo na načrtovana sredstva za spodbujanje razvoja turizma in gostinstva, nujno zdravstveno varstvo, knjižničarstvo in založništvo ter predšolsko vzgojo, niso bile popolne. Čeprav so v večini primerov vsebovale splošne cilje glavnega programa in specifične cilje podprogramov, ti v večini primerov niso bili opredeljeni na način, da bi bili merljivi, ter kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, ki pa niso bili določeni tako, da bi bilo z njimi mogoče meriti doseganje zastavljenih ciljev. Prav tako niso vsebovale povzetka ciljev glavnih programov in podprogramov na posameznem področju proračunske porabe ter jasno opredeljenih ciljev in kazalnikov, s katerimi naj bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev. Navedeno ravnanje občine je bilo v neskladju z 41. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti².

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati začetek aktivnosti za opredelitev ciljev glavnih programov in podprogramov na način, da bodo merljivi, ter določitev in ovrednotenje kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti, da bo z njimi mogoče meriti zastavljene cilje.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Župan je 7. 1. 2019 sprejel Akcijski načrt za pripravo proračuna, v katerem so opredeljeni osnovne aktivnosti procesa in odgovorne osebe za njihovo izvedbo ter okvirni roki izvedbe posamezne aktivnosti, ter Navodilo za pripravo proračuna Občine Komen za leto 2019, namenjeno neposrednim in posrednim proračunskim uporabnikom občine, za pripravo posameznih finančnih načrtov. Prav tako je občina za posamezno področje proračunske porabe določila predvideni rok in odgovorne osebe za opredelitev ciljev in kazalnikov ter tudi, v proračun za katero leto naj bi bili opredeljeni cilji in kazalniki vključeni.

² 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.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.2 Priprava zaključnega računa proračuna občine za leto 2016

2.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2 revizijskega poročila je navedeno več nepravilnosti, ki se nanašajo na pripravo zaključnega računa proračuna občine za leto 2016, in sicer:

- zaključni račun proračuna občine za leto 2016 je vseboval splošni del, posebni del in obrazložitve, ni pa vseboval načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) s podatki o načrtovanih vrednostih posameznih projektov za leto 2016, njihovih spremembah med letom ter o njihovi realizaciji v letu 2016, kar je bilo v neskladju s tretjim odstavkom 96. člena Zakona o javnih financah³ (v nadaljevanju: ZJF) v povezavi s prvim odstavkom 10. člena ZJF, ki določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in NRP – točka 2.2.1.a revizijskega poročila;
- v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 je občina vključila opredelitev makroekonomskih izhodišč, poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov občinskega proračuna, proračunskem presežku ali primanjkljaju in zadolževanju proračuna z obrazložitvijo pomembnejših odstopanj med sprejetimi in realiziranimi prejemki in izdatki, presežkom oziroma primanjkljajem in zadolževanjem, poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve ter poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije, ni pa vključila poročila o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna, obrazložitev sprememb neposrednih uporabnikov med letom ter poročila o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone oziroma občinske odloke, kar je bilo v neskladju z določili 7. člena Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁴ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna) – točka 2.2.1.3.1.a revizijskega poročila;
- poročilo o realizaciji finančnega načrta za leto 2016 je občina prikazala kot en realiziran finančni načrt, ki ga je vključila v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016, v katerem je prikazala realizirane posamezne vrste izdatkov na ravni podskupine odhodkov, v obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2016 pa ni vključila tudi obrazložitev večjih odstopanj med sprejetim in realiziranim finančnim načrtom, obrazložitev o prenosu neporabljenih namenskih sredstev iz preteklega leta v skladu s 44. členom ZJF in obrazložitev višin izdanih in unovčenih poroštev ter izterjanih regresnih zahtevkov iz naslova poroštev iz pristojnosti neposrednega uporabnika, kar je bilo v neskladju z 9. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna – točka 2.2.1.3.2.a revizijskega poročila;
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za področja proračunske porabe:
 - 14 Gospodarstvo, glavni program 1403 *Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva* in podprogram 14039002 *Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva*,
 - 17 Zdravstveno varstvo, glavni program 1707 *Drugi programi na področju zdravstva* in podprogram 17079001 *Nujno zdravstveno varstvo*,

³ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

⁴ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

- 18 Kultura, glavni program *1803 Programi v kulturi* in podprogram *18039001 Knjižničarstvo in založništvo* ter
- 19 Izobraževanje, glavni program *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* in podprogram *19029001 Vrta*

je vsebovalo navedbo glavnih programov v okviru področja proračunske porabe, navedbo podprogramov in kratek opis posameznega podprograma v okviru glavnega programa ter navedbo aktivnosti občine oziroma za kaj so bila porabljena sredstva na posamezni proračunski postavki v okviru podprograma; poročilo o doseženih ciljih in rezultatih pa ni vsebovalo zakonskih in drugih pravnih podlag, ki bi pojasnjevale delovno področje uporabnika, dolgoročnih ciljev področja proračunske porabe, letnih ciljev glavnega programa in podprograma, ocene uspeha pri doseganju ciljev, ki so bili določeni v obrazložitvi finančnega načrta, nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa, ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let, ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila, kot jih je določil župan, in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti ter kakovosti poslovanja občine, pojasnil na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi in zakaj cilji niso bili doseženi (pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi), kar je bilo v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna; občina je sicer v obrazložitvi posebnega dela zaključnega računa na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) navedla, da so dolgoročni cilji razvidni iz NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 kot sestavnega dela proračuna, letni cilji pa v NRP za tekoče leto (v tem delu je navedla, da je bilo delo občinske uprave usmerjeno predvsem v razvoj turizma in gospodarstva, ter navedla nekatere izvedene projekte oziroma programe), prav tako je občina na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) navedla tudi oceno uspehov pri doseganju zastavljenih ciljev, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, pojasnila na področjih, na katerih zastavljeni cilji niso bili doseženi, ter oceno učinka poslovanja na druga področja – točka 2.2.1.3.2.b revizijskega poročila;

- v poslovno poročilo za leto 2016 je občina vključila tudi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki je na splošno (za vsa področja proračunske porabe skupaj) vsebovalo dolgoročne cilje neposrednega uporabnika, letne cilje, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, pojasnila, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, ter oceno učinkov poslovanja občine na druga področja, vendar pa so bili ti pomanjkljivo opredeljeni, v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih pa ni vključila zakonskih in drugih pravnih podlag, ki bi pojasnjevale delovno področje neposrednega uporabnika, in nastanka morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, kar je bilo v neskladju z 10. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna v povezavi s 27. členom Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵ – točka 2.2.2.1.1.a revizijskega poročila.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala opis poslovnega procesa priprave zaključnega računa proračuna občine, v katerem je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

⁵ 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.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Župan je 7. 1. 2019 sprejel Navodila in akcijski načrt za pripravo zaključnega računa proračuna Občine Komen, kjer so opredeljene osnovne aktivnosti procesa in odgovorne osebe za njihovo izvedbo ter okvirni roki izvedbe, ki se upoštevajo pri pripravi zaključnega računa proračuna občine.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Priprava investicijske dokumentacije za uvrstitev projektov v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2016 do leta 2019

2.3.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.1.3.1.1.c revizijskega poročila je navedeno, da je občina za en projekt izdelala oziroma pridobila dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP) z vsebino, kot jo določa tretji odstavek 11. člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁶ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), vendar šele po tem, ko je bil projekt že vključen v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019, kar je bilo v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji, ki med drugim določa, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP.

V točki 2.1.3.1.1.d revizijskega poročila je navedeno, da za deset projektov občina za uvrstitev projektov v NRP za obdobje od leta 2016 do leta 2019 ni izdelala DIIP, kar je bilo v neskladju s 24. členom uredbe o enotni metodologiji v povezavi s 4. členom uredbe o enotni metodologiji, ki določa vrsto investicijske dokumentacije, ki jo je treba izdelati glede na vrednost projekta.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala opis poslovnega procesa priprave investicijske dokumentacije, ki je potrebna za vključitev projekta v NRP, v katerem je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornost za njihovo izvedbo.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je pripravila podroben opis postopka priprave investicijske dokumentacije, ki je potrebna za vključitev projekta v NRP (od zaznave potrebe do zaključka projekta), ter navedla vrsto investicijske dokumentacije po uredbi o enotni metodologiji, ki jo je treba pripraviti glede na stanje projekta (v pripravi, v izvajanju, zaključen). V Akcijskem načrtu za pripravo proračuna je med drugim opredeljeno tudi, da so za uvrstitev projektov v NRP odgovorni skrbniki posameznega projekta oziroma skrbniki proračunskih postavk, ki spremljajo izvajanje projekta do njegove realizacije.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

⁶ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti poslovanja Občine Komen v delu, ki se nanaša na pripravo proračuna in zaključnega računa proračuna za leto 2016, izdelala Občina Komen. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil mag. Erik Modic, župan občine, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, ki jih je sprejela Občina Komen za odpravo nepravilnosti, *zadovoljivi*.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

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

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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