



POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov v Občini Pesnica



2021

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji uvrščanja programov in projektov v načrt razvojnih programov v Občini Pesnica

Številka: 324-18/2018/32
Ljubljana, 31. marca 2021

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Občine Pesnica v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017¹, je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Občini Pesnica (v nadaljevanju: občina) izreklo mnenje, da je bila pri uvrščanju programov in projektov v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017, **neučinkovita**.

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

Občina v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču ni predložila odzivnega poročila, zato jo je računsko sodišče pozvalo, naj najkasneje v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila predloži odzivno poročilo. Občina je v podaljšanem roku računskemu sodišču predložila odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Gregor Žmak, župan občine, so predstavljene izvedene aktivnosti za 5 popravljalnih ukrepov (od zahtevanih 8).

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

V tem poročilu:

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

¹ [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/uvrscanje-programov-in-projektov-v-naclrt-razvojnih-programov-v-obcini-pesnica-2628/>], 26. 3. 2021.

² Št. 006-0001/2021-2 z dne 8. 3. 2021.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Opredelitev postopka uvrščanja programov in projektov v NRP

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.2 revizijskega poročila je navedeno, da občina v nobenem dokumentu ni imela določenega postopka uvrščanja programov in projektov v NRP, v katerem bi:

- opredelila aktivnosti in naloge ter določila nosilce za izvedbo posameznih aktivnosti v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP;
- predvidela sodelovanje drugih zainteresiranih deležnikov (občani, strokovna javnost) in opredelila način njihovega sodelovanja; občina je v Navodilu za pripravo proračuna in finančnega načrta za leti 2017 in 2018³ samo na splošno predvidela sodelovanje neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov pri opredelitvi potrebe po investiciji oziroma investicijskem vzdrževanju ter način njihovega sodelovanja (priprava finančnega načrta);
- predvidela izdelavo analize obstoječih programov in projektov, na podlagi katere se določi, katerega od programov in projektov je smiselno ukiniti ali terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati skladno z načrtom;
- določila merila in kriterije, s katerimi bi opredelila prioritete za uvrstitev programov oziroma projektov v NRP, merila in način uporabe meril pri izbiri med konkurenčnimi programi oziroma projekti za uvrstitev v NRP ter merila in pogoje za razvrščanje programov oziroma projektov za uvrstitev v NRP med področji in v okviru posameznega področja.

Ocenjujemo, da bi občina morala imeti določen postopek uvrščanja programov in projektov v NRP, v katerem bi opredelila posamezne aktivnosti in naloge (proučevanje posameznih pobud in predlogov, preveritev, ali prejete pobude in predlogi izpolnjujejo pogoje za uvrstitev v NRP, ocenjevanje pobud in predlogov, priprava investicijske dokumentacije, potrebne za uvrstitev programov in projektov v NRP) ter določila nosilce za izvedbo posameznih aktivnosti (z navedbo delovnega mesta), saj bi s tem zagotovila, da bi se natančno določilo, kdo je odgovoren za preverjanje, ali posamezni projekt izpolnjuje pogoje za uvrstitev v NRP, za izdelavo investicijske dokumentacije, za pripravo poročil o izvajanju projekta in podobno. Občina bi prav tako morala predvideti sodelovanje drugih zainteresiranih deležnikov pri uvrščanju programov in projektov v NRP in opredeliti način njihovega sodelovanja, saj bi ji to omogočalo krepitev družbene participacije z vključenostjo občanov pri pripravi in sooblikovanju NRP, s tem pa bi tudi pridobila predloge in pobude za celotno območje občine.

Ocenjujemo, da bi morala občina predvideti izdelavo analize obstoječih programov in projektov, ki naj bi vsebovala vsaj podatke o stanju programa oziroma projekta (časovna in finančna realizacija programa oziroma projekta), primerjavo s predvideno investicijsko dokumentacijo, morebitna

³ Št. 40302-3/2016-2 z dne 21. 11. 2016.

odstopanja in proračunski okvir, in bi s tem omogočila seznanitev s stanjem posameznih programov oziroma projektov, s smiselnostjo njihovega nadaljevanja oziroma ukinitve ter z višino sredstev, ki jih ima na razpolago za vključitev novih programov oziroma projektov v NRP. Prav tako menimo, da ni dovolj, da občina v Navodilu za pripravo proračuna in finančnega načrta za leti 2017 in 2018 povzema le predpise, ki določajo pogoje, ki jih mora posamezni program oziroma projekt izpolnjevati za uvrstitev v NRP. Ker je obseg proračunskih sredstev za programe oziroma projekte, ki se bodo na novo uvrstili v NRP, omejen, predlogov za programe oziroma projekte, ki naj se na novo uvrstijo v NRP, pa je veliko in presegajo zagotovljena proračunska sredstva, različna pa je tudi njihova vsebina, je zato še toliko bolj pomembno, da ima občina predpisana merila za uvrščanje novih programov oziroma projektov v NRP, ki izhajajo iz dolgoročne vizije razvoja občine. Le na podlagi predpisanih meril je mogoče med konkurenčnimi programi in projekti za uvrstitev v NRP objektivno izbrati tiste, ki so skladni s strateškimi dokumenti občine, hkrati pa morajo biti merila oblikovana tako, da lahko občina med 2 ali več programi oziroma projekti za uvrstitev v NRP izbere tiste, ki so za njen razvoj najbolj pomembni.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati:

1. da je v internem aktu določila nosilce posameznih aktivnosti ter njihove naloge v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP;
2. da je v internem aktu opredelila merila in kriterije pri izbiri med konkurenčnimi programi oziroma projekti za uvrstitev v NRP, tako med področji kot v okviru posameznega področja, in pri tem upoštevala, da sledijo dolgoročni viziji razvoja občine;
3. da je v internem aktu opredelila način vključevanja drugih deležnikov pri dajanju pobud za uvrstitev programov in projektov v NRP in
4. da je v internem aktu opredelila izdelavo analize obstoječih programov in projektov in njeno vsebino v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Župan je 1. 3. 2021 sprejel Pravila o uvrščanju in spremljanju programov in projektov v načrtu razvojnih programov⁴, ki med drugim določajo nosilce posameznih aktivnosti ter njihove naloge v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP, merila in kriterije pri izbiri med konkurenčnimi programi oziroma projekti za uvrstitev v NRP, način vključevanja drugih deležnikov pri dajanju pobud za uvrstitev programov in projektov v NRP ter izdelavo analize obstoječih programov in projektov in njeno vsebino v postopku uvrščanja programov in projektov v NRP.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

⁴ Št. 006-0001/2021-1.

2.2 Opredelitev postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna

2.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.3 revizijskega poročila je navedeno, da je občina v Odloku o proračunu Občine Pesnica za leto 2017⁵ predvidela osebe, pooblaščenice za odločanje o spremembah NRP v času izvrševanja proračuna samo v primeru, ko se spreminja vrednost programov oziroma projektov, v nobenem dokumentu pa ni predvidela postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna v primeru uvrščanja novih programov in projektov v NRP oziroma v primeru manjših sprememb že obstoječih programov in projektov (na primer sprememb virov financiranja, dinamike financiranja, trajanja izvedbe). Ocenjujemo, da bi bila določitev postopka spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna potrebna zaradi jasne določitve, v katerih primerih (sprememba virov financiranja, trajanja izvedbe in dinamike financiranja) lahko občina spreminja programe oziroma projekte, uvrščene v NRP, in kdo o tem odloča (župan ali občinski svet) ter na kakšen način uvršča nove programe oziroma projekte v NRP.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je v aktu občine opredelila postopek spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna (v katerih primerih lahko občina spreminja programe oziroma projekte, uvrščene v NRP, in kdo o tem odloča).

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina je v odzivnem poročilu navedla, da sta predloga proračunov občine za leti 2021 in 2022 v javni razpravi, ter predložila potrdilo s spletne strani občine o objavi javne razprave o predlogih proračunov za leti 2021 in 2022. Iz priloženih prilog objave javne razprave je razvidno, da Odlok o proračunu Občine Pesnica za leto 2021 in Odlok o proračunu Občine Pesnica za leto 2022 v 7. členu določata postopek spreminjanja NRP v času izvrševanja proračuna, in sicer lahko župan spreminja vrednost projektov v NRP, projekte, katerih vrednost se spremeni za več kot 20 %, pa mora predhodno potrditi občinski svet, ter da se novi projekti uvrstijo v NRP na podlagi odločitve občinskega sveta.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

⁵ Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 17/17.

2.3 Usklajenost obstoječih programov in projektov, uvrščenih v NRP, z dejanskim stanjem

2.3.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da občina v procesu priprave NRP za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017 (v nadaljevanju: NRP 2017–2020), ni izdelala analize obstoječih projektov, iz katere bi bilo razvidno stanje projektov (časovna in finančna realizacija projektov), primerjava s predvideno investicijsko dokumentacijo, morebitna odstopanja in proračunski okvir, kar bi občini predstavljalo podlago za odločitev, katerega od projektov je smiselno ukiniti oziroma terminsko podaljšati, katerega pa je treba izvajati v skladu z načrtom. Občina obstoječih projektov ni uskladila z dejanskim stanjem ter novim proračunskim okvirom, kar se kaže tudi v tem, da so bila pri projektih, uvrščenih v NRP 2017–2020, sredstva načrtovana samo za leto 2017, niso pa bila prikazana tudi načrtovana sredstva za celovito izvedbo po letih, v katerih bodo izdatki za projekte bremenili proračune prihodnjih let.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pred uvrščanjem programov in projektov v NRP pripravila analizo obstoječih programov in projektov, iz katere je razvidno, katere programe in projekte je ukinita, terminsko podaljšala, kateri pa se izvajajo skladno z načrtom.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina za ta zahtevani popravljalni ukrep ni izkazala izvedenega popravljalnega ukrepa.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Ker občina za ta zahtevani popravljalni ukrep ni izkazala izvedenega popravljalnega ukrepa, se šteje, da je ukrep za odpravo ugotovljene nesmotrnosti **nezadovoljiv**.

2.4 Spremljanje uresničevanja NRP

2.4.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.1 revizijskega poročila je navedeno, da občina ni izdelala poročil o izvajanju projektov v letu 2017. Občina bi s poročanjem o izvajanju projektov zagotovila sprotno spremljanje izvajanja projektov, kar bi občini omogočilo večjo preglednost nad izvajanjem vseh projektov, uvrščenih v NRP, poročila o izvajanju, ki bi vključevala ustrezne podatke o projektu, pa bi bila strokovna podlaga za odločitev o morebitni pripravi sprememb investicijske dokumentacije in s tem tudi za usklajevanje podatkov v NRP.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati dokazila o poročanju o izvajanju projektov, uvrščenih v NRP 2020–2023.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina za ta zahtevani popravljalni ukrep ni izkazala izvedenega popravljalnega ukrepa.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Ker občina za ta zahtevani popravljalni ukrep ni izkazala izvedenega popravljalnega ukrepa, se šteje, da je ukrep za odpravo ugotovljene nesmotrnosti **nezadovoljiv**.

2.5 Poročanje o uresničevanju NRP

2.5.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.2 revizijskega poročila je navedeno, da so proračun, spremembe proračuna in zaključni račun proračuna dokumenti, katerih vsebina se neposredno ali posredno nanaša na vse občane, zato je z vidika obveščenosti javnosti pomembno, da so tudi vsi proračunski dokumenti občine pravočasno objavljeni, enostavno in trajno dostopni ter predstavljeni na jasn in razumljiv način. Občani imajo prek spletne strani občine le omejen dostop do proračunskih dokumentov za leto 2017, saj je na spletni strani objavljen Odlok o proračunu Občine Pesnica za leto 2017, ki vsebuje samo splošni del proračuna za leto 2017 in le informacijo o tem, da je zaključni račun proračuna občine za leto 2017 sprejet. Odlok o proračunu Občine Pesnica za leto 2017 občanom omogoča samo seznanitev z zneskom, ki ga je občina namenila za investicijske odhodke v letu 2017, ne morejo pa se na primer seznaniti s tem, kateri projekti so bili uvrščeni v NPR 2017–2020, kakšno je njihovo stanje, katere aktivnosti so bile izvedene ter koliko sredstev je bilo porabljenih za posamezen projekt. Glede na to, da proračunski dokumenti vsebujejo informacije javnega značaja, bi morala občina proračunske dokumente v celoti (splošni del, posebni del, NRP, obrazložitve splošnega in posebnega dela) objaviti na svoji spletni strani in tako zagotoviti javnost in odprtost delovanja občine.

Občina je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je na svoji spletni strani objavila sprejete proračunske dokumente s celotno vsebino.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Občina za ta zahtevani popravljalni ukrep ni izkazala izvedenega popravljalnega ukrepa.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Ker občina za ta zahtevani popravljalni ukrep ni izkazala izvedenega popravljalnega ukrepa, se šteje, da je ukrep za odpravo ugotovljene nesmotrnosti **nezadovoljiv**.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti poslovanja Občine Pesnica v delu, ki se nanaša na uvrščanje programov in projektov v načrt razvojnih programov za obdobje od leta 2017 do leta 2020, ki je sestavni del proračuna za leto 2017, izdelala Občina Pesnica. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil mag. Gregor Žmak, župan občine, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in 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 Pesnica za odpravo nesmotrnosti, opisani v točkah 2.1.2 in 2.2.2, **zadovoljivi**.

Občina Pesnica ni izkazala popravljalnih ukrepov za odpravo nesmotrnosti, opisanih v točkah 2.3.2, 2.4.2 in 2.5.2. Opustitev izvedbe popravljanih ukrepov ocenjujemo, kot da so popravljalni ukrepi izvedeni **nezadovoljivo**.

4. Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti

Občina Pesnica za nesmotrnosti, opisane v točkah 2.3.1, 2.4.1 in 2.5.1, ni izkazala popravljalnih ukrepov.

Nesmotrnosti, za katere ni izkazano, da so odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja

Občina Pesnica ni izkazala zadovoljivih popravljalnih ukrepov, ki se nanašajo na odpravo nesmotrnosti, opisanih v točkah 2.3.2, 2.4.2 in 2.5.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču⁶ in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁷ kršila obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

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

⁶ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

⁷ Uradni list RS, št. 91/01.

*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