

Številka: NR-OBŽ -02/13

**KONČNO POROČILO
O NOTRANJEM REVIDIRANJU**

- OBČINA ŽUŽEMBERK -

Novo mesto, marec 2014

VSEBINA:

1. PREDMET NOTRANJEGA REVIDIRANJA

2. PRAVNA PODLAGA ZA NOTRANJE REVIDIRANJE

3. IZVAJALEC NOTRANJEGA REVIDIRANJA

4. PRAVNA OSEBA IN ODGOVORNE OSEBE

5. PODROČJA NOTRANJEGA REVIDIRANJA

6. UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

7. PRIPOROČILA ZA NADALJNE DELO

1. PREDMET NOTRANJEGA REVIDIRANJA

V skladu s pogodbo in terminskim planom smo od 18. do 21. 2. 2014 opravili notranje revidiranje Občine Žužemberk, Grajski trg 33, 8360 Žužemberk (v nadaljevanju tudi: Občina oz. zavod). Notranje revidiranje je bilo opravljeno v skladu z določbami Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistem notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/2002) in Strategije razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008 (sprejela Vlada RS, junij 2005).

2. PRAVNA PODLAGA ZA NOTRANJE REVIDIRANJE

Notranje revidiranje je bilo opravljeno v skladu z določbami:

- Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999 do 110/2011),
- Zakona za uravnoteženje javnih financ -ZUJF (Ur. l. RS, št. 40/2012 do 63/2013),
- Zakona o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/06 do 12/2013),
- Zakona o računovodstvu (Ur. l. RS, št. 23/1999 do 30/02),
- Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/2002),
- in povezanih podzakonskih aktov.

3. IZVAJALEC NOTRANJEGA REVIDIRANJA

Notranje revidiranje smo izvedli:

- Bojan Grilc, državni notranji revizor, in
- Zorka Hrovat, strokovna sodelavka v notranji reviziji,
- Marjan Gazvoda, strokovni sodelavec v notranji reviziji.

4. PRAVNA OSEBA IN ODGOVORNE OSEBE

Naziv in naslov: Občina Žužemberk, Grajski trg 33, 8360 Žužemberk.

Odgovorna oseba: - Franc Škufca, župan,
- Jacques Gros, direktor občinske uprave.

5. PODROČJA NOTRANJEGA REVIDIRANJA

Delo notranje-revizijske službe je v okviru pregleda poslovanja Občine Žužemberk za leto 2013 obsegalo:

- preveritev popolnosti izvajanja javnega naročanja v občini,
- notranje revidiranje Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013.

6. UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

A. Preveritev popolnosti izvajanja javnega naročanja v občini

Osnovni namen oziroma smoter notranje-revizijskega pregleda področja javnega naročanja je bil ugotoviti, ali občina na področju javnega naročanja sledi določbam zakonodajnih podlag, ali v popolnosti izvaja javno naročanje za potrebe občine in njenih proračunskih uporabnikov na področju naročanja vseh vrst blaga, storitev in gradenj, ter tudi, ali ima občina pri javnem naročanju vzpostavljene ustrezne mehanizme nadzora za zagotavljanje zakonitosti in gospodarnosti poslovanja ter za obvladovanje tveganj na revidiranem področju.

A.1. Pravne podlage

Postopke oddaje javnih naročil določa Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS št. 128/06; zadnje uradno prečiščeno besedilo tega zakona je bilo objavljeno v Uradnem listu RS št. 12/13; v nadaljevanju tudi ZJN-2) s podzakonskimi akti.

ZJN-2 ločeno obravnava:

- javno naročanje blaga in storitev do vrednosti, ki ne dosega 20.000 EUR, ter gradenj do vrednosti manj kot 40.000 EUR – za ta javna naročila ni potrebno izvajati posebnih postopkov javnega naročanja po ZJN-2; za oddajo teh javnih naročil ZJN-2 določa le, da je potrebno o oddaji teh javnih naročil voditi evidenco oddanih naročil, v katero je potrebno navajati vsaj predmet oddanega javnega naročila ter njegovo vrednost; ta naročila se izvedejo bodisi z naročilnico bodisi sklenitvijo neposredne pogodbe;
- javno naročanje blaga in storitev od vključno 20.000 EUR do manj kot 40.000 EUR ter gradenj od 40.000 EUR do manj kot 80.000 EUR - javna naročila male vrednosti - postopek oddaje naročil male vrednosti je poenostavljen postopek javnega naročanja, v katerem naročnik z namenom pridobitve ponudb na portalu javnih naročil objavi obvestilo o naročilu male vrednosti; naročnik lahko ta naročila izvede tudi po kateremkoli drugem postopku, predpisanem za javna naročila večjih vrednosti; pisno dokumentiranje izbora najustrežnejšega ponudnika, ki je po prejšnji zakonodajni ureditvi veljalo za postopek zbiranja ponudb, za ta javna naročila ni več zadostno, saj je postopek oddaje javnih naročil male vrednosti natančneje definiran;
- javno naročanje blaga in storitev nad 40.000 EUR do manj kot 130.000 EUR in gradenj nad 80.000 EUR do manj kot 274.000 EUR - javna naročila, za katere lahko izvede naročnik javno naročanje po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi; naročnik lahko ta naročila izvede tudi po kateremkoli drugem postopku, predpisanem za javna naročila večjih vrednosti;
- javno naročanje blaga in storitev v vrednosti 130.000 EUR ali več in gradenj vrednosti 274.000 EUR ali več - javna naročila večjih vrednosti, za katere mora naročnik izvesti enega od postopkov iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2 (odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog, postopek s pogajanjem brez predhodne objave, postopek s pogajanjem po predhodni objavi); ZJN-2 v 12. členu določa, kdaj mora naročnik poslati ta naročila v objavo tudi Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti.

Revidirana občina spada med naročnike, ki morajo poslati naročila v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti v primeru naročanja blaga ali storitev z ocenjeno vrednostjo 130.000 EUR ali več, oziroma v primeru naročanja gradenj z ocenjeno vrednostjo, ki je enaka ali večja od 3.500.000 EUR.

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

V marcu 2012 se je pričela uporabljati Uredba o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS št. 102/11, s spremembami in dopolnitvami), ki opredeljuje naročanje blaga, storitev ali gradenj, ki imajo v primerjavi z običajnim blagom, storitvami in gradnjami v celotni življenjski dobi manjši vpliv na okolje in enake ali boljše funkcionalnosti. Naročnik v postopek javnega naročanja vključi okoljske zahteve tako, da jih opredeli na enega ali več načinov, in sicer kot predmet javnega naročila, v tehničnih specifikacijah, kot pogoj za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe ali kot dodatna določila v pogodbi, ki jo sklene z izbranim ponudnikom. Predmet javnega naročanja mora naročnik določiti tako, da je iz opisa predmeta jasno razvidno, da je predmet javnega naročanja okoljsko manj obremenjujoče blago, storitev ali gradnja in da se pri oddaji javnega naročila upoštevajo vsaj temeljne okoljske zahteve, določene v Uredbi o zelenem javnem naročanju. Ta uredba določa okoljske zahteve pri naročanju električne energije, živil in pijač, kmetijskih pridelkov za prehrano in gostinske storitve, pisarniškega papirja in higienskih papirnatih proizvodov, elektronske pisarniške opreme, avdio in video opreme, hladilnikov, zamrzovalnikov, pralnih in pomivalnih strojev ter klimatskih naprav, čistil in storitev čiščenja, pohištva, vozil in avtobusnih prevozov in podobno.

A.2. Organizacija javnega naročanja v revidirani občini

Preverili smo:

- ali ima občina urejene postopke javnega naročanja ter skladnost interne ureditve z ZJN-2 in podzakonskimi akti,
- ali ima občina vzpostavljene ustrezne mehanizme nadzora za zagotavljanje popolnosti izvedbe javnih naročil glede na vrednost naročil blaga in storitev oziroma gradenj ter s tem za gospodarno porabo proračunskih sredstev,
- ali občina glede na ocenjeno vrednost javnih naročil in upošteva vrsto blaga in storitev, ki se naroča, izbira ustrezne postopke javnega naročanja.

Skladnost izvedenih postopkov z ZJN-2 in internimi akti, delovanje notranjih kontrol pri izvajanju posameznih postopkov javnega naročanja ter izvajanje notranjih kontrol v povezavi z realizacijo javnih naročil ni bila predmet pregleda. Tudi podrobnejši pregled ustreznosti realiziranih del in dobav blaga primerjalno z izvedenim postopkom javnega naročanja in sklenjenimi pogodbami ni bil predmet preveritve. Prav tako tudi nismo preverjali popolnosti izvajanja postopkov javnega naročanja za nabavo blaga in storitev pod mejnimi vrednostmi ZJN-2, od katerih dalje je potrebno izvesti enega od postopkov, ki jih določa ZJN-2, pač pa smo se osredotočili na popolnost izvedbe javnih naročil blaga in storitev v vrednosti 20.000 EUR in več ter gradenj v vrednosti 40.000 EUR in več.

A.2.1. Interna ureditev postopkov javnega naročanja

Občina na področju javnega naročanja nima sprejetega internega akta, s katerim bi bili postopki javnega naročanja v občini podrobneje urejeni, kar ni v neskladju z ZJN-2, ki podrobnejše interne ureditve postopkov javnega naročanja ne predpisuje več kot obvezne.

Je pa občina dne 22. 4. 2011 z družbo Praetor d.o.o. sklenila pogodbo št. 430-5/2011-3 o svetovanju na področju javnega naročanja. Pogodba se je iztekla 21. 4. 2013. Za izvedbo postopkov javnih naročil v letu 2013 je občina v juniju 2013 družbi izdala naročilnico, katere vrednost ne presega mejne vrednosti za objavo na portalu. Iz dokumentacije izvedenih postopkov javnega naročanja v letu 2013, ki so bili objavljeni tudi na portalu javnih naročil je razvidno, da je bila navedena družba aktivno vključena v izvedbo vseh postopkov javnega naročanja. S sklenitvijo svetovalne pogodbe in izdano naročilnico je občina pridobila strokovno pomoč na področju javnega naročanja vendar to ne pomeni,

da je izvajalec svetovanja prevzel tudi odgovornost za javno naročanje, ki ga izvaja revidirana občina. Svetovanje v postopkih javnega naročanja je dopustno in v skladu z ZJN-2.

A.2.2. Poslovanje s subjekti za katere veljajo omejitve poslovanja

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS; št. 45/2010 s spremembami) določa omejitve poslovanja funkcionarjev z organom ozirom subjektom v katerem posamezniki poklicno ali nepoklicno opravljajo svojo funkcijo. V skladu s petim odstavkom 35. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije Komisija za preprečevanju korupcije, kot pristojni organ po zakonu, vodi seznam subjektov za katere veljajo omejitve poslovanja med njimi in občino. Komisija seznam subjektov objavlja na svoji spletni strani. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 79/2010 s spremembami) določa, da so člani občinskega sveta, župan in podžupan občinski funkcionarji. Postopek sporočanja podatkov za potrebe vodenja seznama subjektov za katere veljajo omejitve poslovanja ter tudi roke za sporočanje eksplicitno predpisuje Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije v 35. členu. V skladu s sistemskim pojasnilom, ki ga je izdala komisija za preprečevanje korupcije 19. 12. 2013 omejitve poslovanja veljajo neodvisno od vpisa na seznam. To pomeni, da omejitve poslovanja veljajo tudi za subjekte, ki niso na seznamu, pa so merila za vpis na seznam izpolnjena.

Na podlagi vpogleda v seznam subjektov za katere veljajo omejitve poslovanja smo ugotovili, da veljajo omejitve poslovanja z občino le za en pravni subjekt. Podatki iz analitičnega izpisa prometa dobaviteljev v letu 2013 pa kažejo, da občina z navedenim subjektom ni poslovala, kar pomeni, da je občina omejitve poslovanja upoštevala. Ne moremo pa preveriti ali so v seznam podjetij za katere veljajo omejitve poslovanja vključeni vsi subjekti, ki bi na seznamu morali biti, saj nimamo pravice vpogleda v vse potrebne evidence.

A.2.3. Dejanska izvedba javnih naročil glede na vrednost naročil blaga in storitev

Izvedli smo presejalni test javnih naročil, za katere bi bilo potrebno izvesti ustrezne postopke skladno z ZJN-2. V ta namen smo pregledali realiziran promet po posameznih vrstah stroškov, po proračunskih postavkah in po dobaviteljih v letu 2013 na podlagi analitične bruto bilance občine na dan 31. 12. 2013 ter realizacije proračuna občine za obdobje od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013. Na podlagi podatkov o realiziranih in plačanih nabavah posameznih vrst blaga, storitev in gradenj smo izvedli pregled popolnosti izvedbe ustreznih postopkov oddaje javnih naročil v revidirani občini v letu 2013 oziroma preteklih letih v kolikor so v letu 2013 nastajali izdatki na podlagi oddanih javnih naročil v preteklih letih

Občina je v letu 2013 na portalu javnih naročil objavila 4 javna naročila, ki so se potem v tem letu tudi izvajala (v letu 2013 so bila sicer objavljena tudi javna naročila v povezavi s projektom »Suhokranjski vodovod« in za izgradnjo Tomaževega mostu, vendar realizacije v 2013 še ni bilo), in sicer enega po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi (električna energija) in tri po odprtem postopku (naročilo avtobusnih prevozov za šolarje, izgradnja kanalizacijskega voda in asfaltiranje ceste Brezova Reber - Prečna). Po postopku javnih naročil male vrednosti v letu 2013 ni bilo oddano nobeno javno naročilo. Glede na ocenjene vrednosti naročil (oziroma vrednosti sklenjenih pogodb ali celo že realizirane vrednosti), za katere je občina izvedla enega od postopkov na podlagi ZJN-2, je občina pri revidiranih javnih naročilih izbrala ustrezen postopek javnega naročila skladno s 24. členom ZJN-2.

Na Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti je občina v letu 2013 objavila eno javno naročilo, in sicer javno naročilo za avtobusne prevoze, saj je ocenjena vrednost javnega naročila za štiriletno

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

obdobje preseгла mejno vrednost za objavo na Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti, določeno v 12. členu ZJN-2.

Je pa občina v letu 2013 izvajala nekatere investicije, investicijsko vzdrževanje in tekoče vzdrževanja na podlagi sklenjenih pogodb z izvajalci, ki so bili kot najugodnejši ponudniki izbrani na podlagi pisnega zbiranja ponudb, saj je bilo ocenjeno, da realizirana vrednost v teh primerih ne bo dosegla 20.000 EUR ali več oziroma 40.000 EUR ali več. Občina v teh primerih večinoma ne razpolaga z izračuni ocenjene vrednosti za posamezno naročilo oziroma je bilo v več primerih ugotovljeno, da je vrednost izvršenega posameznega posla preseгла mejne vrednosti za objavo oziroma so sukcesivne dobave blaga oziroma storitev v letu 2013 presegle mejne vrednosti za objavo.

Iz preverjenih prejetih oziroma plačanih računov oziroma gradbenih situacij je razvidno, da so storitve izvajali izvajalci, ki so bili izbrani kot najugodnejši ponudniki na podlagi izvedenih postopkov javnega naročanja. Izvajalci v revidiranih naročilih, ki so bila oddana po postopku določenem z ZJN-2 do konca leta 2013 niso preseгли pogodbениh vrednosti. Morebitna odobrena povečanja pogodbениh vrednosti niso preseglala dovoljenega odstotka povečanja prvotne pogodbene vrednosti po ZJN-2 oziroma so bili izvedeni ustrezni postopki po ZJN-2.

Največje število javnih naročil blaga, storitev in gradenj pa je občina v letu 2013 oddala na podlagi izdanih naročilnic ali neposredno sklenjenih pogodb oziroma okvirnih sporazumov z izbranimi ponudniki na podlagi telefonskega preverjanja cen ali pridobitve pisnih ponudb.

A.3. Zaključna ugotovitev izvedenega pregleda popolnosti javnega naročanja

Ugotovili smo, da ima občina relativno šibke notranje kontrole v zvezi s popolnostjo javnega naročanja, saj občina v več primerih ni izvedla postopkov javnega naročanja, kljub temu, da so realizirane vrednosti presegle mejne vrednosti za objavo. Ugotovljena so bila naslednja odstopanja in nepravilnosti za odpravo katerih podajamo priporočila:

- Na dan pregleda ima občina za vzdrževanje cest z družbo CGP d.d. sklenjeno pogodbo o letnem in zimskem vzdrževanju lokalnih cest v Občini Žužemberk, ki je bila sklenjena za obdobje od 15. 11. 2013 do 31. 12. 2014. Pogodba je ovrednotena na 38.500 EUR brez DDV kar je bistveno pod stroški letnega in zimskega vzdrževanja cest v revidirani občini v preteklih letih, to pa pomeni, da je bila ocenjena vrednost, katere izračun pisno ni dokumentiran, določena v neskladju z ZJN-2, saj so stroški vzdrževanja cest v preteklih letih vselej presegli mejo 80.000 EUR kar pomeni, da bi občina morala izvesti javni razpis (pred sklenitvijo te pogodbe je bilo izvedeno zbiranje ponudb, vendar postopek ni bil voden pregledno, saj v dokumentaciji o javnem naročilu ni ponudb vseh ponudnikov, prav tako pa je k oddaji ponudbe bilo povabljen podjetje VGP d.d. - to podjetje je podalo ponudbo v isti vrednosti do centa natančno kot ponudnik Komunalne gradnje d.o.o., - ki posluje v okviru skupine CGP d.d.). Poleg družbe CGP d.d. so dela vzdrževanja v letu 2013 izvajali lokalni izvajalci, kar se pri izvedbi javnega naročila prav tako ni upoštevalo. Prav tako smo ugotovili, da v obdobju leta 2013, od 1. 1. 2013 do 14. 11. 2013 občina ni imela vzpostavljene pravne podlage (sklenjene pogodbe ali izdane naročilnice) za izvajanje letnega in zimskega vzdrževanja cest. Ne glede na vsa do sedaj navedena dejstva pa Zakon o cestah (Uradni list RS, št. 109/2010) določa, da je gradnja in vzdrževanje javnih cest v javnem interesu. V skladu z navedeno podlago je redno vzdrževanje javnih cest, ki ga običajno delimo na zimsko in letno, obvezna gospodarska javna služba, ki obsega vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v stanju, ki zagotavlja varnost in prevoznost javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in cestnega sveta

ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah. Izvajanje gospodarskih javnih služb določa Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993 s spremembami), izbiro izvajalcev v primeru koncesijskega izvajanja javnih služb pa določa Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št.: 127/2006 s spremembami).

Občina bi torej izvajanje gospodarske javne službe morala najprej urediti v internem aktu (odlok), nato pa v skladu z odlokom in področno zakonodajo izvesti postopek izbire izvajalca vzdrževanja cest. Direktor občinske uprave je pojasnil, da občina pripravlja občinski odlok o cestah v katerem bo vzdrževanje cest opredelila kot gospodarsko javno službo, ki se bo izvajala s podelitvijo koncesije izbranemu izvajalcu.

Postopki izbire izvajalca del letnega in zimskega vzdrževanja cest v preteklosti niso bili v skladu niti z Zakonom o javnem naročanju niti v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah, zato priporočamo, da vodstvo občine aktivno pristopi k čimprejšnji vzpostavitvi pravnih podlag za izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja cest ter obenem izbiri izvajalca te gospodarske javne službe v skladu z določbami odloka in pravnih podlag na nacionalni ravni. Vsebinsko enako priporočilo velja tudi za normativno ureditev področja in izbiro izvajalca izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javne razsvetljave.

- Vsebinsko podobna ugotovitev, kot v prejšnji točki se nanaša tudi na storitve javne razsvetljave. Stroški izvajanja teh storitev v letu 2013 sicer niso presegli mejne vrednosti po kateri bi morali biti izvedeni postopki v skladu z ZJN-2, znašali so 20.352 EUR. Dne 8. 4. 2013 je bila sicer izdana naročilnica za izvedbo storitev javne razsvetljave, vendar obdobje oddaje izvajanja del za katero je izdana naročilnica v sami naročilnici ni določeno. Ker pa so se ponudbe zbirale za 2 leti je možno sklepati, da je bila tudi naročilnica izdana za 2 leti. Ravno tako ni bila pravilno izračunana ocenjena vrednost javnega naročila, saj je bila skoraj celotna vrednost javnega naročila realizirana že v letu 2013, kar pomeni, da je bodisi ocenjena vrednost bila izrazito podcenjena ali pa v izračunu ocenjene vrednosti nista bili zajeti vrednosti za obe leti za katero se je oddalo javno naročilo. To pa pomeni, da bi moral biti izveden postopek javnega naročanja po ZJN-2 za oddajo naročila za obdobje 2 let. Ne glede na vse navedeno pa je v skladu z Odlokom o gospodarskih javnih službah v Občini Žužemberk (Uradni list RS, št. 27/2002) izvajanje vzdrževanje razsvetljave opredeljeno kot gospodarska javna služba. To pa pomeni, da občina kot podlago za izbiro izvajalca ne bi smela uporabiti ZJN-2, pač pa Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu in občinski odlok o izvajanju gospodarske javne službe vzdrževanja javne razsvetljave, ki pa ga občina do dne pregleda še ni sprejela. Ker gre za izbirno gospodarsko javno službo, podlage, ki bi vsebinsko boljše določala način izvajanje te gospodarske javne službe na nacionalni ravni ni (to je razlika glede na gospodarsko javno službo vzdrževanja cest). V zvezi z ureditvijo področja izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javne razsvetljave naj se upošteva priporočilo, ki je bilo podano v predhodni točki.
- Na podlagi podatkov iz analitične evidence dobaviteljev smo preverili ali je občina v letu 2013 poslovala s poslovnimi subjekti s katerimi v skladu s 35. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS; št. 45/2010 s spremembami) ne sme poslovati. Ugotovili smo, da občina v letu 2013 ni poslovala s podjetjem, za katerega velja omejitev poslovanja in je to podjetje objavljeno v seznamu subjektov za katere veljajo omejitve poslovanja na spletni strani Komisije za preprečevanje korupcije. Podan pa je bil pomislek ali je seznam subjektov popoln oziroma so v njem vpisani vsi subjekti za katere velja omejitev poslovanja. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije v prvem odstavku 35. člena določa, da organ ali organizacija javnega sektorja, ki je zavezan postopek javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, ali izvaja postopek podeljevanja koncesij ali drugih oblik javno-zasebnega partnerstva, ne sme naročati blaga, storitev ali gradenj, sklepati javno-

zasebnih partnerstev ali podeliti posebnih ali izključnih pravic subjektom, v katerih je funkcionar, ki pri tem organu ali organizaciji opravlja funkcijo, ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik ali je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot pet odstotnem deležu udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. V skladu s petim odstavkom 35. člena morajo funkcionarji v enem mesecu po nastopu funkcije, nato pa najkasneje v osmih dneh po vsaki spremembi, organu, v katerem opravljajo funkcijo, posredovati naziv, matično številko in sedež subjektov, s katerimi so oni in njihovi družinski člani v razmerju iz prvega odstavka tega člena. Organ seznam subjektov iz prejšnjega stavka tega člena posreduje komisiji najkasneje v 15 dneh od prejema podatkov oziroma obvestila o spremembi subjektov. Komisija seznam subjektov iz prvega stavka tega odstavka mesečno objavlja na svoji spletni strani.

Ker je boj proti korupciji pomemben element verodostojnosti in preglednosti poslovanja priporočamo, da vodstvo občine ponovno preveri ali so na seznamu vsi subjekti za katere bi morale veljati omejitve poslovanja med njimi in občino. Če bo ugotovljeno, da na seznamu niso vsa podjetja naj občina podatke nemudoma sporoči Komisiji za preprečevanje korupcije v skladu s petim odstavkom 35. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Priporočamo tudi razmislek o določitvi sodelavca občine, ki bo zadolžen za navedeno področje.

- Nenavadno, vendar ne nezakonito pa je bilo določeno obdobje za dobavo električne energije. Okvirna sporazuma, ki sta bila sklenjena z obema izbranimi ponudnikoma za posamezna sklopa se namreč na nanašata na enako obdobje veljavnosti oziroma na enako obdobje dobave električne energije. Tako je okvirni sporazum z enim ponudnikom sklenjen za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015 z drugim pa za obdobje od 1. 2. 2014 do 31. 1. 2016. Običajno je, da se pogodba za javno naročilo, pa tudi če je to razdeljeno na sklope in je izbranih več ponudnikov, sklone za enako obdobje, torej z istim dnem začetka veljavnosti in istim dnem izteka veljavnosti, še zlasti v primerih, ko gre za sukcesivno izvajanje dobav blaga ali storitev. Priporočamo, da vodstvo občine v bodoče postopke javnega naročanja načrtuje in izvede tako, da se bodo pogodbe sklenile za enako obdobje, z istim dnem začetka in prenehanja veljavnosti, kar bo olajšalo tudi javno naročanje po izteku obstoječih pogodb, saj se bodo vsa pravno-formalna razmerja zaključila z istim dnem.
- Poleg stroškov prevoza otrok v šoli na območju Občine Žužemberk, občina financira tudi prevoze otrok s posebnimi potrebami v šolo za otroke s posebnimi potrebami v Novo mesto. Občina je za izvajanje teh prevozov z izvajalcem sklenila neposredno pogodbo. V letu 2013 je prevoze izvajalo podjetje Avtoprevoznništvo M Trans, Robert Sajovec s.p. Vrednost izvedenih prevozov v letu 2013 je znašala 21.951 EUR z DDV kar je pod z ZJN-2 določeno mejo za izvedbo postopkov javnega naročanja. Menimo pa, da bi občina storitve prevoza otrok s posebnimi potrebami v šolo v Novem mestu morala obravnavati enako kot storitve prevoza otrok v šole na območju občine in jih oddati v izvajanje na podlagi izvedenega javnega razpisa, ker gre za vsebinsko enako storitev, ki pa bi lahko bila samostojen sklop v izvedenem javnem naročilu. V revidiranem primeru pa se je storitev obravnavala kot povsem samostojna kar pa po našem mnenju ni pravilno. Ob predpostavki, da bi se prevozi otrok s posebnimi potrebami oddali kot sklop pri javnem naročilu za izvedbo avtobusnih prevozov za obdobje 4 let bi ocenjena vrednost na podlagi realizacije v letu 2013 znašala cca. 74.000 EUR brez DDV. Priporočamo, da vodstvo občine v bodoče vse prevoze otrok v šole obravnava kot enotno javno naročilo, ki pa se lahko po potrebi razdeli na sklope, v kolikor bi to omogočilo, da bi občina pridobila več konkurenčnih ponudb.
- Stroški izkazani na kontu 420501, ki so vsebinsko izkazani v pravilni podskupini vključujejo tudi strošek zamenjave parketa v športni dvorani pri Osnovni šoli Prevole. Dela so bila

izvedena v letu 2012, plačilo v znesku 39.617 EUR z DDV pa je bilo izvršeno v letu 2013. Občina javnega naročila za izbiro izvajalca ni izvedla, kljub temu, da bi v skladu z ZJN-2 moralo biti izvedeno javno naročilo male vrednosti z objavo na portalu javnih naročil, saj je vrednost naročila presegla 20.000 EUR in je bila nižja od 40.000 EUR. Je pa občina povpraševanje posredovala 3 ponudnikom, pri čemer so ponudbo podali vsi trije ponudniki. Naročilo je bilo oddano ponudniku, ki je po merilu cene podal najugodnejšo ponudbo, z naročilnico št. 105/2012 z dne 5. 11. 2012.

Priporočamo, da vodstvo občine v bodoče spoštuje določbe ZJN-2, ki določa postopke javnega naročanja, ko ocenjena vrednost javnega naročila preseže v 24. členu ZJN-2 določene mejne vrednosti za izvedbo postopkov javnega naročanja.

- V letu 2011 je bilo v obdobju od 20. 9. 2011 do 10. 11. 2011 sklenjenih 10 pogodb z družbo Topos d.o.o. za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za "Suhokranjski vodovod" v skupni vrednosti 169.500 EUR brez DDV. Vsaka posamična pogodba je bila sklenjena za zaključeno celoto (zaključen del vodovodnega omrežja, ki ga je možno samostojno zgraditi in predati v uporabo še pred začetkom ali dokončanjem gradnje ostalih delov) in ni presegla mejne vrednosti (posledično ni bilo objave na portalu) za izvedbo postopkov javnega naročanja po ZJN-2, vendar menimo, da bi se ta posamezna javna naročila obravnavati kot enovito javno naročilo, katerega predmet bi bila izdelava 10 projektov za izgradnjo vodovoda.

V letu 2013 je občina plačala še 26.240 EUR za dela po pogodbah iz leta 2011.

V letu 2012, dne 27. 12. 2012 je bila izdana še naročilnica št. 126/2012 za izdelavo popisa del (PZR) za Suhokranjski vodovod" na območju občine Žužemberk. Vrednost del na podlagi izdane naročilnice je bila 19.900 EUR brez DDV, dela pa so bila tudi v tem primeru oddana družbi Topos d.o.o.. Glede na ocenjeno in realizirano vrednost objava na portalu javnih naročil ni bila potrebna, vendar kot smo že navedli menimo, da bi se vse storitve projektiranja za "Suhokranjski vodovod" morale obravnavati kot enotno javno naročilo, ki bi po potrebi lahko bilo razdeljeno tudi na sklope ali fazno vendar bi se izvajalci morali izbrati na podlagi objave javnega naročila na portalu javnih naročil, saj bi ocenjena vrednost v skladu s 14. členom ZJN-2 oziroma v tem primeru je vrednost sklenjenih pogodb bistveno presegla mejne vrednosti za objavo, ki so določene v 12. členu ZJN-2.

Priporočila glede ravnanja v vsebinsko enakih primerih kot je primer oddaje del projektiranja za izgradnjo vodovoda so bila že podana zato jih na tem mestu ne bomo ponovno navajali.

- Pri pregledu svetovalne pogodbe, sklenjene dne 22. 4. 2011 z družbo Praetor d.o.o. smo ugotovili, da zadnji stavek prvega stavka 4. člena ni v skladu z ZJN-2. Le ta namreč v točki B četrtega odstavka 16. člena določa, da se v pogodbi za svetovanje, ki se sklene s svetovalcem določi, da se plačilo po tej pogodbi izvede po zaključku postopka javnega naročanja, pri čemer ZJN-2 eksplicitno določa kdaj se šteje, da je postopek javnega naročanja zaključen. Ravno tako pogodba ne vsebuje določbe, da mora svetovallec v postopkih javnega naročanja pred sklenitvijo pogodbe predložiti garancijo za dobro izvedbo del, družba Praetor d.o.o. pa je tudi dejansko ni predložila. Priporočamo, da vodstvo občine v primerih najema svetovalcev v bodoče dosledno upošteva določbe 16. člena ZJN-2 glede določitve plačilnega roka in dostave garancije za dobro izvedbo del v sklenjeni pogodbi s svetovalcem.
- Eden od ključnih faktorjev pri odločanju o postopkih javnega naročanja je tudi izračun ocenjene vrednosti. V prvi vrsti izračun oziroma višina ocenjene vrednosti vpliva na odločitev ali je potrebno postopek izvesti v skladu z določbami ZJN-2, nato pa se presoja kateri postopek je potrebno izvesti. Še zlasti je to pomembno pri javnem naročilu katerega predmet so sukcesivne dobave blaga ali storitev. ZJN-2 način izračuna ocenjene vrednosti določa v 14. členu.

Priporočamo, da vodstvo občine zagotovi, da se bo za vsa javna naročila, katerih vrednost (ne podlagi pretekle realizacije ali pričakovane vrednosti naročila) naj bi bila blizu mejnih vrednosti za objavo, pripravil pisni izračun ocenjene vrednosti. Na podlagi pisnega izračuna višine ocenjene vrednosti, ki mora biti izračunana v skladu s 14. členom ZJN-2 pa naj se nato sprejme odločitev ali je potrebno postopek izvesti ali ne. Izračuni ocenjene vrednosti, ne glede na to ali presegajo mejne vrednosti za obravnavo ali ne, naj se arhivirajo.

A.4. Povzetek priporočil

- *vodstvo občine naj aktivno pristopi k čimprejšnji vzpostavitvi pravnih podlag za izvajanje gospodarske javne službe vzdrževanja cest ter obenem izbiri izvajalca te gospodarske javne službe v skladu z določbami odloka in pravnih podlag na nacionalni ravni. Vsebinsko enako priporočilo velja tudi za normativno ureditev področja in izbiro izvajalca izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javne razsvetljave,*
- *vodstvo občine naj ponovno preveri ali so na seznamu vsi subjekti za katere bi morale veljati omejitve poslovanja med njimi in občino. Če bo ugotovljeno, da na seznamu niso vsa podjetja naj občina podatke nemudoma sporoči Komisiji za preprečevanje korupcije v skladu s petim odstavkom 35. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Priporočamo tudi razmislek o določitvi sodelavca občine, ki bo zadolžen za navedeno področje,*
- *vodstvo občine naj v bodoče postopke javnega naročanja načrtuje in izvede tako, da se bodo pogodbe sklenile za enako obdobje, z istim dnem začetka in prenehanja veljavnosti, kar bo olajšalo tudi javno naročanje po izteku obstoječih pogodb, saj se bodo vsa pravno-formalna razmerja zaključila z istim dnem,*
- *vodstvo občine naj v bodoče vse prevoze otrok v šole obravnava kot enotno javno naročilo, ki pa se lahko po potrebi razdeli na sklope, v kolikor bi to omogočilo, da bi občina pridobila več konkurenčnih ponudb,*
- *vodstvo občine naj v bodoče spoštuje določbe ZJN-2, ki določa postopke javnega naročanja, ko ocenjena vrednost javnega naročila preseže v 24. členu ZJN-2 določene mejne vrednosti za izvedbo postopkov javnega naročanja,*
- *vodstvo občine naj v primerih najema svetovalcev za ravnanje v postopkih javnega naročanja v bodoče dosledno upošteva določbe 16. člena ZJN-2 glede določitve plačilnega roka in dostave garancije za dobro izvedbo del v sklenjeni pogodbi s svetovalcem,*
- *vodstvo občine naj zagotovi, da se bo za vsa javna naročila, katerih vrednost (na podlagi pretekle realizacije ali pričakovane vrednosti naročila) naj bi bila blizu mejnih vrednosti za objavo, pripravil pisni izračun ocenjene vrednosti. Na podlagi pisnega izračuna višine ocenjene vrednosti, ki mora biti izračunana v skladu s 14. členom ZJN-2 pa naj se nato sprejme odločitev ali je potrebno postopek izvesti ali ne. Izračuni ocenjene vrednosti, ne glede na to ali presegajo mejne vrednosti za obravnavo ali ne, naj se arhivirajo.*

B. Notranje revidiranje Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013

Namen notranjega revidiranja odloka o proračunu je ugotoviti, ali in v kolikšni meri občina upošteva določila splošnih pravnih podlag pri pripravi svojega proračuna kot temeljnega akta za gospodarno, učinkovito in uspešno delovanje občine oziroma za prevzemanje njenih obveznosti in njihovo poravnavanje, ter izpostaviti področja z večjim tveganjem pri poslovanju občine na revidiranem področju.

B.1. Pravne podlage

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

Najpomembnejše splošne pravne podlage za pripravo in sprejem proračuna:

- Zakon o javnih financah (Uradni list št. 79/99; zadnje uradno prečiščeno besedilo tega zakona je bilo objavljeno v Uradnem listu RS št. 11/11, z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju tudi: ZJF), ki med drugim ureja tudi sestavo, pripravo in izvrševanje občinskih proračunov;
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS št. 44/07, s spremembami); ta uredba je sicer prenehala veljati za pripravo predloga državnega proračuna, še vedno pa se uporablja za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti in določa vsebine predlogov finančnih načrtov in načrta razvojnih programov; ta uredba občino napotuje k uporabi proračunskega priročnika za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga za posamezno leto pripravi Ministrstvo za finance;
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Uradni list RS št. 57/05, s spremembami in dopolnitvami), ki določa enotno programsko razvrstitev izdatkov v občinskih proračunih;
- Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Uradni list RS št. 43/00), ki določa enotno funkcionalno razvrstitev izdatkov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskih proračunov;
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS št. 86/10, s spremembami in dopolnitvami), ki določa pripravo dokumentov v zvezi z ravnanjem s stvarnim premoženjem občine;
- Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS št. 56/02; zadnje uradno prečiščeno besedilo tega zakona je bilo objavljeno v Uradnem listu RS št. 63/07, z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami), ki določa pripravo kadrovskega načrta;
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS št. 112/09, s spremembami in dopolnitvami), ki določa način evidentiranja in izkazovanja javnofinančnih prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov;
- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS št. 123/06, s spremembami in dopolnitvami), ki ureja financiranje nalog iz občinske pristojnosti in določa vire financiranja občin;
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 72/93; zadnje uradno prečiščeno besedilo tega zakona je bilo objavljeno v Uradnem listu RS št. 94/07, z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami), ki podeljuje pristojnost za sprejem občinskega proračuna občinskemu svetu.

Občinske pravne podlage za pripravo in sprejem proračuna:

- Statut Občine Žužemberk (Uradni list RS št. 34/99; zadnje uradno prečiščeno besedilo tega akta je bilo objavljeno v Uradnem listu RS št. 66/10), ki med drugim ureja pristojnosti občine in njenih organov, podrobneje določa pristojnosti občinskega sveta ter vsebuje ključna določila glede sprejemanja proračuna na tej občini;
- Poslovnik Občinskega sveta Občine Žužemberk (Uradni list RS št. 11/00; zadnje uradno prečiščeno besedilo tega akta je bilo objavljeno v Uradnem listu RS št. 73/10), ki ureja organizacijo in način dela Občinskega sveta Občine Žužemberk ter postopek odločanja občinskega sveta – med drugim posebej določa tudi postopek za sprejem proračuna.

B.2. Zakonodajna ureditev postopka sprejemanja občinskega proračuna

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

Na podlagi predloženih finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov občinskega proračuna ter upošteva makroekonomska izhodišča za pripravo občinskih proračunov ter prioritete občine in njenih finančnih zmožnosti naj bi župan po določilih Zakona o javnih financah predložil predlog občinskega proračuna za prihodnje leto v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna Državnemu zboru.

Občinski svet je dolžan sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katerega se sklepa proračun. Zakon o javnih financah določa, da postopke sprejemanja proračuna natančneje uredi občinski svet s poslovnikom. Vsekakor pa je občina pri sprejemanju proračuna omejena s predvidenimi prihodki, zato morajo predlogi za povečanje izdatkov proračuna obsegati predloge za povečanje prejemkov proračuna ali za zmanjšanje drugih izdatkov proračuna v isti višini, vendar pa ti ne smejo biti v breme proračunske rezerve ali splošne proračunske rezervacije ali v breme dodatnega zadolževanja.

Del predvidenih proračunskih prejemkov se v proračunu vnaprej ne razporedi, ampak zadrži kot splošna proračunska rezervacija, ki se v proračunu posebej izkazuje. Namenjena je za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presežati 2 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča župan.

V proračunu občine se zagotavljajo tudi sredstva za proračunsko rezervo, ki deluje kot proračunski sklad. Namenjena je za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč. V sredstva proračunske rezerve se izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 % prejemkov proračuna. O uporabi sredstev proračunske rezerve v posameznem primeru do višine, ki jo določi občinski odlok o proračunu, odloča župan in o uporabi sredstev obvešča občinski svet s pisnimi poročili, medtem ko o uporabi sredstev proračunske rezerve, ki presega to višino, odloča občinski svet s posebnim odlokom.

Zakon o javnih financah določa namenske prejemke in izdatke proračuna. Občina lahko v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, določi tudi druge vrste namenskih prejemkov in izdatkov proračuna. Z odlokom o proračunu občina določi tudi največji obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Sicer pa se obveznosti v breme občinskih proračunov plačujejo v rokih, ki so za posamezne namene porabe določeni v zakonu o izvrševanju državnega proračuna.

Po sprejemu občinskega proračuna ga je dolžan župan v 30 dneh predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance, kot to določa Zakon o javnih financah ter podrobneje tudi Pravilnik o predložitvi sprejetih občinskih proračunov.

Če proračun ni sprejet pred začetkom leta, na katerega se nanaša, se občinsko financiranje začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu. V obdobju začasnega financiranja občina ne sme povečevati števila zaposlenih glede na stanje na dan 31. december preteklega leta, pač pa sme porabljati sredstva do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto. Po preteku začasnega financiranja se v tem obdobju plačane obveznosti vključijo v proračun tekočega leta.

Odločitev o začasnem financiranju občine sprejme župan in o tem obvesti občinski svet ter nadzorni odbor, odločitev o začasnem financiranju pa objavi v uradnem glasilu občine. Obdobje začasnega financiranja lahko traja največ 3 mesece. Če proračun ni sprejet v dodatnem roku treh mesecev začasnega financiranja, se začasno financiranje funkcij občine lahko podaljša na predlog župana s sklepom občinskega sveta.

Sredstva na podlagi sprejetega občinskega proračuna je mogoče prerazporejati le pod pogoji in na način, kot to določa Zakon o javnih financah oziroma odlok, s katerim se sprejme občinski proračun. Prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb in računom financiranja ni dovoljeno. Župan mora o izvršenih prerazporeditvah šestmesečno poročati občinskemu svetu.

Če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna, lahko župan na predlog občinske finančne službe največ za 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov. O odločitvi za začasno zadržanje izvrševanja proračuna mora župan obvestiti občinski svet takoj po njenem sprejemu. Če se med izvajanjem ukrepov začasnega zadržanja izvrševanja proračuna proračun ne more uravnovesiti, mora župan najkasneje 15 dni pred iztekom roka za začasno zadržanje izvrševanja proračuna predlagati rebalans proračuna, s katerim se prejemki in izdatki proračuna ponovno uravnovesijo. V obdobju sprejemanja rebalansa proračuna lahko župan ponovno začasno zadrži izvrševanje posameznih izdatkov.

B.3. Predmet preveritve

Preverili smo:

- skladnost interne ureditve postopka sprejemanja proračuna revidirane občine z zakonodajo,
- ustreznost postopkov sprejemanja proračuna za leto 2013,
- skladnost določil odloka o proračunu za leto 2013 s pravnimi podlagami,
- skladnost objavljenega odloka z odlokom, ki ga je sprejel in potrdil občinski svet,
- ali proračunska dokumentacija, predložena kot gradivo za sprejem proračuna na občinskem svetu, vsebuje vse obvezne sestavine,
- usklajenost odhodkov splošnega dela proračuna s planiranimi izdatki v posebnem delu proračuna oziroma usklajenost posameznih delov proračunske dokumentacije,
- ustreznost postopkov začasnega financiranja do sprejema proračuna za tekoče proračunsko leto,
- ustreznost postopka sprejemanja rebalansa proračuna.

B.4. Interna ureditev postopka sprejemanja proračuna na revidirani občini

B.4.1. Ureditev postopka sprejemanja proračuna s statutom revidirane občine

Občina normativno ureja lokalne zadeve javnega pomena tako, da sprejema občinske akte in med drugim tudi proračun. Po določilih Statuta Občine Žužemberk je sprejemanje občinskega proračuna (na predlog župana) v pristojnosti občinskega sveta, medtem ko nadzorni odbor občine nadzoruje namenskost in smotrnost porabe sredstev občinskega proračuna. Sredstva proračuna občine se smejo uporabljati le za namene in v višini, določeni s proračunom. Za izvrševanje proračuna je odgovoren župan, ki je tudi odredbodajalec za sredstva proračuna.

Statut Občine Žužemberk določa, da se proračun občine sprejme skupaj z odlokom o proračunu občine (prav tako se tudi rebalans oziroma sprememba proračuna sprejme skupaj z odlokom o rebalansu oziroma spremembi proračuna). Z odlokom o proračunu občine se razporedijo vsi prihodki in odhodki za posamezne namene financiranja javne porabe v občini. Občinski proračun se sprejme za proračunsko leto, ki se začne in konča hkrati s proračunskim letom za državni proračun.

V proračunu občine se zagotavljajo tudi sredstva za proračunsko rezervo. Statut Občine Žužemberk določa, da občina oblikuje svoje rezerve, v katere izloča del skupno doseženih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov, ki se določi vsako leto s proračunom, vendar najmanj 0,5 % prihodkov. Odstotek izločanja sredstev določi občinski svet na predlog župana skupaj z odlokom o proračunu občine. Po določitvi statuta revidirane občine izločanje prihodkov v rezervo preneha, ko dosežejo rezerve občine 2 % letnih doseženih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za zadnje leto. Statut Občine Žužemberk določa, da občina uporablja rezerve za odhodke, nastale kot posledica izrednih razmer (naravne in ekološke nesreče, epidemije ipd.), poleg tega pa tudi za zagotovitev sredstev proračuna, kadar prihodki pritekajo neenakomerno, oziroma za kritje proračunskega primanjkljaja, kar ni skladno z ZJF.

Statut Občine Žužemberk določa, da se sme občina zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev, garancij, poroštev in z najetjem posojil. O zadolžitvi odloča občinski svet. Nasprotno pa se sme občina zadolževati le pod pogoji, določenimi z Zakonom o financiranju občin, ki pa ne predvideva izdajanja občinskih vrednostnih papirjev in dajanja občinskih garancij.

Občinski svet lahko sprejema odločitve na seji, na kateri je navzoča večina članov občinskega sveta. Občinski proračun je sprejet, če zanj glasuje večina navzočih članov občinskega sveta. Statut, odloki, odredbe, pravilniki, navodila ter drugi predpisi in akti, s katerimi se določajo pravice in obveznosti občanov, morajo biti objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije in začnejo veljati 15. dan po objavi, če v njih ni drugače določeno. Sicer pa se uredi organizacija in način dela občinskega sveta ter uresničevanje pravic in dolžnosti članov občinskega sveta s poslovníkom.

Ugotavljamo, da Statut Občine Žužemberk v delu, ki zadeva odlok o proračunu in njegovo sprejemanje, ni v neskladju z ZJF in drugo veljavno zakonodajo, razen v segmentu, ki se nanaša na načine zadolževanja občine in porabo proračunske rezerve, kot je že zgoraj navedeno.

B.4.2. Ureditev postopka sprejemanja proračuna s poslovníkom občinskega sveta

Poslovník Občinskega sveta Občine Žužemberk ureja organizacijo in način dela Občinskega sveta Občine Žužemberk, postopek odločanja, razmerja do drugih občinskih organov in občinske uprave ter pravice in dolžnosti članov občinskega sveta.

Po poslovníku občinskega sveta naj bi bila redna seja občinskega sveta, na kateri se sprejemajo občinski odloki, sklicana najmanj osem dni pred sejo sveta ter naj bi v tem roku člani občinskega sveta že prejeli predlog dnevnega reda z gradivi k posameznim točkam dnevnega reda (skupaj s predlogi odlokov ter njihovimi obrazložitvami). Ostala gradiva lahko občinski svetniki prejmejo skupaj z vabilom za sejo najmanj sedem dni pred sejo sveta. Kot to določa občinski statut, tudi Poslovník Občine Žužemberk določa, da občinski svet veljavno odloča, če je na seji navzoča večina vseh članov občinskega sveta, kar pomeni, da je občinski svet sklepčen. V poslovníku je v splošnem določeno, da svet sprejema odločitve z večino glasov na seji prisotnih članov sveta. Vendar pa v delu, kjer je opredeljen postopek sprejemanja odlokov, poslovník določa, da je odlok v drugi obravnavi sprejet, če zanj na sklepčni seji glasuje večina opredeljenih članov sveta, pri čemer za sprejemanje odloka o proračunu poslovník ne določa drugačnih pravil o glasovanju. Tako določen način glasovanja v poslovníku ni skladen s Statutom Občine Žužemberk, po katerem naj bi bil za sprejem odloka o proračunu potreben glas večine navzočih članov občinskega sveta. O vsaki seji občinskega sveta se piše zapisnik, ki obsega glavne podatke o delu na seji, zlasti pa o predlogih, ki so bili podani, ter o sprejetih sklepih.

Skladno z občinskim statutom tudi poslovník občinskega sveta določa, da proračun predlaga v sprejem občinskemu svetu župan. Postopek sprejemanja proračuna poteka po določitvi poslovníka občinskega sveta revidirane občine v več fazah. V prvi fazi se odlok o proračunu obravnava kot osnutek. Po

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

predstavitvi osnutka proračuna opravi občinski svet splošno razpravo in sprejme sklep, da se o osnutku opravi javna razprava.

Sklep o javni razpravi se skupaj z osnutkom proračuna objavi na občinskih spletnih straneh, zainteresiranim pa se zagotovi dostop do osnutka proračuna tudi v prostorih občine. Osnutek proračuna mora biti v javni razpravi najmanj 8 dni. Pripombe in predlogi k predlogu proračuna se pošljejo županu. V času javne razprave lahko predložijo županu pisne pripombe in predloge k osnutku proračuna tudi člani sveta.

Najkasneje v petnajstih dneh po javni razgrnitvi se župan opredeli do vloženih pripomb in predlogov in pripravi dopolnjen osnutek proračuna občine. V osmih dneh po opredelitvi župana do vloženih pripomb in predlogov na osnutek proračuna skličejo predsedniki delovnih teles seje delovnih teles, na katerih župan in predstavniki občinske uprave pojasnijo dopolnjen osnutek proračuna občine.

Poslovnik določa, da župan skliče sejo občinskega sveta najkasneje v štirinajstih dneh po obravnavi dopolnjenega osnutka proračuna na sejah delovnih teles. Na seji občinski svet razpravlja o dopolnjenem osnutku proračuna občine. Občinski svet po končani splošni razpravi sklene, da nadaljuje postopek sprejemanja proračuna občine (pri čemer se v naslednji fazi dopolnjeni osnutek proračuna obravnava kot predlog proračuna), ali da osnutka proračuna ne sprejme in hkrati določi rok, v katerem mora župan pripraviti nov osnutek proračuna.

Na predlog proračuna oziroma odlok o proračunu občine lahko svetniki predložijo županu pisne pripombe in predloge v desetih dneh po opravljeni splošni razpravi. Pisni amandmaji morajo biti vloženi najkasneje tri dni pred sejo občinskega sveta, na kateri se bo sprejemal proračun. Pri pripravi amandmajev morajo predlagatelji upoštevati pravilo o ravnovesju med proračunskimi prejemki in izdatki in v obrazložitvi navesti, iz katere postavke proračuna se zagotovijo sredstva in za kakšen namen. Poslovnik občinskega sveta določa, da morajo biti amandmaji vnaprej predloženi članom sveta kot gradivo za obravnavo predloga odloka.

Na seji občinskega sveta, na kateri se sprejema proračun, lahko najprej župan ali predstavnik občinske uprave pred začetkom obravnave predloga proračuna in odloka o proračunu dodatno obrazloži predlog proračuna ter predlagane amandmaje. Nato občinski svet izvede glasovanje o vsakem amandmaju posebej (najmanj trije člani občinskega sveta lahko predlagajo amandma v pisni obliki še do konca obravnave k posameznemu členu), nato pa še o sprejemu celotnega proračuna ter odloka o proračunu. Če proračun ni sprejet, mora župan pripraviti nov predlog proračuna, ki ga občinski svet obravnava po hitrem postopku za sprejem odloka, pri katerem se združita prva in druga obravnava na isti seji, amandmaje pa je mogoče predlagati do konca obravnave predloga odloka.

Župan lahko med letom predlaga rebalans proračuna, ki ga občinski svet sprejema po določbah poslovnika občinskega sveta, ki velja za sprejem odloka po hitrem postopku. Tudi predlog rebalansa proračuna obravnavajo delovna telesa sveta, vendar o njem ni javne razprave. Pri obravnavi rebalansa proračuna se združita prva in druga obravnava predloga na isti seji ter ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila za sprejem proračuna v rednem postopku. Amandmaje je mogoče predlagati na sami seji vse do konca obravnave predloga odloka.

Ugotavljamo, da Poslovnik Občinskega sveta Občine Žužemberk podrobneje določa postopek za sprejemanje proračuna ter postopek za predlaganje amandmajev in njihovo obravnavo, pri čemer ni v neskladju z določili občinskega statuta (razen glede potrebne večine za sprejem proračuna) oziroma splošne zakonodaje. Poslovnik določa, da občinski svet obravnava odlok o proračunu kar v treh fazah – v prvi fazi kot osnutek proračuna, v drugi fazi kot dopolnjeni osnutek proračuna (upoštevaje vlozene pripombe in predloge v času javne razprave) in v tretji fazi kot predlog proračuna, ki je tudi predmet sprejemanja na občinskem svetu (upoštevaje vlozene amandmaje na predlog proračuna).

B.5. Pregled postopka sprejemanja proračuna revidirane občine za leto 2013

Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 je bil sprejet dne 1.2.2013 na 20. redni seji Občinskega sveta Občine Žužemberk. Občina je z odlokom o proračunu načrtovala, da bo v letu 2013 ustvarila prihodke v višini 11.883.549 EUR in odhodke v višini 12.262.549 EUR. Proračunski primanjkljaj v višini 379.000 EUR ter odplačila dolga v višini 59.000 EUR je nameravala občina v letu 2013 pokriti z novim zadolževanjem v višini 438.000 EUR. Pri pripravi proračuna je bila vključena predpostavka oziroma ocena, da na dan 31.12.2012 ne bo preostalih sredstev na računih, ki bi jih lahko občina kot neporabljena proračunska sredstva prenesla iz preteklega leta. Občinski svet ni posebej sprejemal Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Žužemberk za leto 2013, pač pa je bil ta sprejet implicitno v okviru sprejemanja proračuna Občine Žužemberk za leto 2013.

Osnutek proračuna za leto 2013 je bil v prvi fazi obravnavan na 19. seji občinskega sveta dne 21.12.2012. Gradivo za občinski svet z osnutkom proračuna so občinski svetniki prejeli poleg vabila na sejo občinskega sveta. Občina je dostavila gradivo občinskim svetnikom pravočasno glede na določila 35. člena Poslovnika Občinskega sveta Občine Žužemberk, po katerem se občinskim svetnikom pošlje gradivo za sejo občinskega sveta, na kateri bo obravnavan odlok, najkasneje 8 dni pred dnem, določenim za sejo.

Župan je dne 24.12.2012 izdal sklep o javni razpravi osnutka proračuna Občine Žužemberk za leto 2013 v času od 24.12.2012 do vključno 4.1.2013, kar je skladno s poslovníkom občinskega sveta, ki določa vsaj 8-dnevno javno razpravo osnutka proračuna. Sklep o javni razpravi je bil skupaj z osnutkom proračuna objavljen na občinski spletni strani, izobešen pa je bil tudi na oglasni deski na sedežu občinske uprave. Osnutek proračuna je bil v času javne razprave dostopen tudi na sedežu občinske uprave Občine Žužemberk, vsi zainteresirani pa so lahko do zaključka javne razprave posredovali županu pisne pripombe in predloge.

Na osnutek proračuna je že v času javne razprave skupina svetnikov županu posredovala pisne pripombe in predloge. Vendar pa dopolnjen osnutek proračuna, ki ga predvideva poslovnik občinskega sveta, ni bil pripravljen, zato tudi ni bil obravnavan v okviru delovnih teles občinskega sveta in ni bila sklicana seja občinskega sveta za obravnavo dopoljenega osnutka proračuna. Pač pa je bil v drugi fazi sprejemanja proračuna kot predlog proračuna obravnavan prvotni osnutek proračuna. Občinski svetniki pred drugo obravnavo odloka o proračunu, ki je bila predvidena za sejo občinskega sveta z dne 1.2.2013, niso prejeli dodatnega gradiva, prav tako pa pred samo sejo tudi niso prejeli podatkov o vloženi amandmajih na osnutek proračuna, pač pa so jih prejeli šele na sami seji. Predloženi predlogi in pripombe na osnutek proračuna so bili zavrženi brez predhodnega glasovanja občinskega sveta o vloženi amandmajih.

Ne glede na navedeno je o sprejemu občinskega proračuna za leto 2013 glasovala večina navzočih članov občinskega sveta. Na seji je bilo navzočih vseh 15 članov občinskega sveta, kar pomeni, da je bila seja sklepčna in sprejeti sklep o sprejemu proračuna za leto 2013 pravno-formalno veljaven, saj je (ne glede na določila poslovnika občinskega sveta) za sprejem proračuna skladno s Statutom Občine Žužemberk potreben glas večine navzočih članov občinskega sveta na sklepni seji.

B.5.1. Sestava proračuna

Občinskemu svetu posredovani predlog proračuna za leto 2013 je ustrezno strukturiran. Sestavljen je iz odloka o proračunu, splošnega dela proračuna, posebnega dela proračuna, načrta razvojnih programov ter obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov. Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja ni priložen, ker občina v letu 2013 ne predvideva odprodaje finančnega premoženja, kar je razvidno tudi iz računa finančnih terjatev in naložb. Prav tako niso priloženi finančni načrti javnih skladov in agencij, ker revidirana občina ni

ustanovila javnih skladov ali agencij, kot je razvidno tudi iz Seznama neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov na dan 31.12.2012.

Ob pripravi proračuna je bil občinskemu svetu predložen tudi predlog kadrovskega načrta, prav tako pa tudi načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine. Načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine ni bil predložen, ker občina ni načrtovala nabav ali prodaj premičnega premoženja s posamično vrednostjo nad 10.000 EUR (kar po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti predstavlja mejno vrednost, od katere dalje je potrebno ravnanje s premičnim premoženjem predhodno vključiti v načrt ravnanja s premičnim premoženjem). Predlogu proračuna ni priložen tudi seznam predlogov predpisov občine, potrebnih za izvršitev občinskega proračuna.

B.5.2. Pregled ustreznosti določil odloka o proračunu

B.5.2.1. Določila odloka o proračunu glede višine splošnega dela proračuna in strukture posebnega dela proračuna

Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 določa obseg in strukturo proračuna ter postopke izvrševanja proračuna. V odloku o proračunu so navedeni ustrezni prejemki in izdatki iz splošnega dela proračuna oziroma glede na izdatke, navedene v posebnem delu proračuna. Navedeni izračuni posameznih vrednostno opredeljenih proračunskih kategorij v odloku o proračunu so matematično pravilni glede na izkazane prejemke in izdatke v bilanci prihodkov in odhodkov, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja.

V odloku o proračunu je občina določila tudi način objave posebnega dela proračuna in načrta razvojnih programov, kakor tudi, na katerem nivoju kontov se objavi proračun. Po določilu 2. člena Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 sta posebni del proračuna do ravni proračunskih postavk – kontov in načrt razvojnih programov priloži k temu odloku in s tem njun sestavni del ter se objavita na spletni strani Občine Žužemberk.

B.5.2.2. Določila odloka o proračunu glede izvrševanja proračuna

Odlok o proračunu za leto 2013 določa, da lahko občinski svet na predlog župana neomejeno odloča o prerazporeditvah pravic porabe v okviru posebnega dela proračuna. Z odlokom o proračunu za leto 2013 so bila dana pooblastila za prerazporejanje proračunskih sredstev pri izvrševanju proračuna tudi županu. Vendar pa je občinski svet podal županu precej široka pooblastila. Na podlagi 8. člena Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 namreč lahko župan prosto prerazporeja pravice porabe v posebnem delu proračuna ne le med glavnimi programi v okviru posameznih področij porabe proračunskega uporabnika, pač pa tudi med področji proračunske porabe proračunskega uporabnika oziroma tudi celo med proračunskimi uporabniki – omejuje ga le maksimalna višina prerazporeditev, ki ne sme presegati 5 % finančnega načrta proračunskega uporabnika, iz katerega se sredstva prerazporejajo. S tem je županu z odlokom o proračunu podano pooblastilo za zelo sproščeno prerazporejanje pravic porabe – glede na sprejeto besedilo odloka o proračunu ga poleg mejne vrednosti 5 % finančnega načrta proračunskega uporabnika pri prerazporejanju omejuje zgolj določilo 38. člena ZJF, da ni dovoljeno prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb in računom financiranja. Menimo, da podaja tako velikih pooblastil županu ni skladna z namenom, ki ga je želel občinski svet doseči s sprejemom odloka o proračunu.

Poleg prerazporeditev v okviru sprejetega občinskega proračuna je z odlokom o proračunu za leto 2013 županu podano pooblastilo za spreminjanje vrednosti posameznih projektov ali programov iz sprejetega načrta razvojnih programov do 20 % vrednosti celotnega projekta ali programa. Navedena mejna vrednost za spreminjanje vrednosti projekta v načrtu razvojnih programov je v okviru mejne

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

vrednosti, do katere ni potrebna sprememba investicijske dokumentacije, zato lahko o spremembah načrta razvojnih programov do te višine samostojno odloča župan brez potrditve občinskega sveta. Tako kot pri prerazporejanju pravic porabe v sprejetem proračunu tudi o spremembah vrednosti projektov župan dvakrat letno obvešča občinski svet. O spremembah vrednosti projektov nad 20 % njihove vrednosti odloča občinski svet, ki prav tako odloča tudi o uvrstitvah novih projektov v načrt razvojnih programov.

Na podlagi 43. člena ZJF je občina z odlokom o proračunu za leto 2013 določila še nekatere druge namenske prejemke proračuna, ki niso določeni kot namenski prejemki že na podlagi ZJF. Tako je občina kot namenske prejemke z odlokom o proračunu določila tudi prihodke od požarne takse, prihodke od komunalnih prispevkov, pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest ter namenska sredstva občanov za sofinanciranje investicij.

Odlok o proračunu revidirane občine za leto 2013 določa tudi višino prihodkov proračuna, ki se odvedejo v proračunsko rezervo, in sicer se v letu 2013 oblikuje proračunska rezerva v višini 12.000 EUR. Načrtovana proračunska rezerva predstavlja le 0,1 % predvidenih prihodkov proračuna v tem letu, kar ni skladno z 80. členom Statuta Občine Žužemberk, ki določa, da občina v rezerve letno izloča najmanj 0,5 % proračunskih prihodkov (pri čemer izločanje prihodkov v rezerve preneha, ko dosežejo rezerve občine 2 % doseženih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za zadnje leto – na dan 31.12.2012 je rezervni sklad občine znašal 0,2 % realiziranih prihodkov leta 2012). Oblikovana proračunska rezerva, ki se lahko porablja za odpravo posledic naravnih nesreč, je tudi precej pod mejno vrednostjo 1,5 % prejemkov proračuna, ki jo kot maksimalno višino izločenih skupno doseženih letnih prejemkov proračuna za sredstva proračunske rezerve določa 49. člen ZJF. Kljub relativno nizki proračunski rezervi je občinski svet z odlokom o proračunu za leto 2013 podelil županu pooblastilo za razpolaganje s sredstvi proračunske rezerve za namene iz 2. odstavka 49. člena ZJF le do višine 2.000 EUR, ob tem pa mora o njihovi porabi dvakrat letno poročati občinskemu svetu.

Določila odloka o proračunu glede oblikovanja proračunske rezerve ter podelitve pooblastil županu v zvezi s porabo sredstev proračunske rezerve so sicer v skladu z določili ZJF, vendar pa je občina z oblikovanjem lastne proračunske rezerve le v vrednosti 0,1 % prejemkov proračuna daleč pod mejno vrednostjo 1,5 % prejemkov proračuna, ki jo kot pogoj za pridobitev državnih sredstev za odpravo posledic naravne nesreče določa 4. odstavek 17. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč. Če bi namreč občina želela v primeru večje naravne nesreče pridobiti tudi poseben transfer za odpravo posledic nesreče z državne ravni, bi najprej morala izkazati porabo sredstev lastne proračunske rezerve v višini 1,5 % prejemkov proračuna. Občina ima sicer oblikovana sredstva proračunske rezerve v obliki rezervnega sklada iz preteklih let v višini 10.000 EUR, vendar pa je skupni znesek oblikovane proračunske rezerve po proračunu za leto 2013 skupaj s predhodno oblikovanim rezervnim skladom še vedno veliko prenizek, da bi bila lahko občina v primeru naravne nesreče ob predhodni porabi lastnih sredstev proračunske rezerve za odpravo te nesreče upravičena tudi do državnih sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč. Neglede na navedeno je občina s kasnejšo spremembo odloka o proračunu za leto 2013 ukrepala v smislu oblikovanja dodatne proračunske rezerve do mejne vrednosti 1,5 % skupne vrednosti primerne porabe občine.

Poleg sredstev proračunske rezerve je občina s proračunom za leto 2013 planirala tudi sredstva splošne proračunske rezervacije, ki se lahko uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva oziroma niso zagotovljena v zadostni višini. Sredstva splošne proračunske rezervacije so v proračunu za leto 2013 oblikovana v višini 3.000 EUR, kar predstavlja 0,025 % načrtovanih prihodkov proračuna. Oblikovana višina sredstev splošne proračunske rezervacije v letu 2013 je daleč pod mejno vrednostjo 2 % prihodkov, ki jo kot maksimalno višino oblikovanja splošne proračunske rezervacije določa 42. člen ZJF.

Zakon o javnih financah v 51. členu določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti s pogodbami, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že planirana sredstva v proračunu tekočega leta, vendar pa se v odloku, s katerim je sprejet občinski proračun, za posamezne namene določi največji obseg obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih in jih lahko neposredni uporabnik prevzame v tekočem letu. Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 tako določa skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za investicijske odhodke in transfere. Po tem odloku prevzete obveznosti za leto 2014 ne smejo presegati 60 % pravic porabe, zagotovljenih na postavkah investicijskih odhodkov in investicijskih transferov v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika, medtem ko prevzete obveznosti za leto 2015 ne smejo presegati 60 % navedenih pravic porabe (pri čemer pa je odstotek predobremenitve proračunov prihodnjih let vezan na višino finančnega načrta predlagatelja za leto 2012). Odlok tudi določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti neposrednega uporabnika, ki bodo zapadle v plačilo v prihodnjih letih za blago in storitve in za tekoče transfere, ne sme presegati 25 % pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika, hkrati pa navaja tudi nekatere izjeme od tega pravila.

B.5.2.3. Druga določila odloka o proračunu

V zvezi z razpolaganjem s finančnim premoženjem občine odlok o proračunu za leto 2013 določa, da lahko župan v letu 2013 odpiše dolgove dolžnikov do občine do višine 500 EUR, vendar skupno največ do višine 0,1 % primerne porabe, določene Občini Žužemberk za proračunsko leto. Županu lahko do teh višin odpiše dolgove v primeru, če bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve. Navedeno določilo ni v neskladju s 77. členom ZJF, ki ne določa skupne letne višine dolgov, ki jih lahko župan odpiše, pač pa omogoča, da to višino določi vsaka občina sama glede na njene potrebe in možnosti.

Občina je z odlokom o proračunu za leto 2013 predvidela novo zadolževanje, in sicer do višine 438.000 EUR, če bi bilo to potrebno za kritje presežkov odhodkov nad prihodki v investicijskem delu bilance prihodkov in odhodkov za projekte, opredeljene v načrtu razvojnih programov, oziroma za odplačilo dolgov. Občina z odlokom o proračunu ni predvidela izdajanja poroštev za zadolževanje posrednih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina.

Pač pa je občina z odlokom o proračunu za leto 2013 določila maksimalno višino zadolžitve posrednih uporabnikov občinskega proračuna ter drugih pravnih oseb, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv. Te osebe se lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine, če imajo zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov, in sicer največ do skupne višine 300.000 EUR, medtem ko lahko izdajajo poročstva do skupne višine 50.000 EUR.

Ugotavljamo, da je občina v odlok o proračunu vključila določila, povezana z izvrševanjem proračuna oziroma z razpolaganjem z občinskimi sredstvi, za katera je ZJF opredelil, da se uredijo s tem odlokom. Določila odloka o proračunu za leto 2013 niso v neskladju z ZJF.

B.5.3. Pregled ustreznosti sestavnih delov proračuna oziroma njegovih prilog

V splošnem delu proračuna so ustrezno prikazani prejemi in izdatki po ekonomski klasifikaciji. Skladno z ZJF splošni del proračuna revidirane občine sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Proračun za leto 2013 je uravnotežen, saj so izdatki proračuna načrtovani v višini predvidenih prejemkov, upošteva ocenjeno višino prenesenih sredstev na računih iz preteklih let.

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

Splošni del proračuna je na ravni podskupin kontov skladen s podatki v objavljenem odloku o proračunu. Skupna vrednost odhodkov v splošnem delu proračuna je usklajena s skupno vrednostjo proračunskih izdatkov v finančnih načrtih proračunskih uporabnikov, vključenih v posebni del proračuna.

V posebnem delu proračuna so izdatki razvrščeni po finančnih načrtih neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. V okviru vsakega finančnega načrta neposrednega uporabnika so izdatki razvrščeni glede na programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov, skladno s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, ki razvršča izdatke na področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme.

V splošnem in posebnem delu proračuna so izkazani prihodki in odhodki po zadnjem rebalansu proračuna za leto 2012 kot ocena realizacije prejemkov in izdatkov za leto pred letom, za katerega se sprejema proračun, realizacija prejemkov in izdatkov za preteklo leto (leto 2011) ter načrtovani prejemki in izdatki za leto, za katerega se sprejema proračun (2013), kar je skladno z določili Zakona o javnih financah.

Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov. V njem so izkazani načrtovani izdatki za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po posameznih programih, letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in virih financiranja za celovito izvedbo programov. Preverjene postavke načrta razvojnih programov, ki se nanašajo na leto 2013, so usklajene s posebnim delom proračuna za to leto.

Proračunskim dokumentom je priložena tudi obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna, pripravljena skladno z navodili ministrstva, pristojnega za finance, ter obrazložitev načrta razvojnih programov.

Občinski svetniki so kot del gradiva za obravnavo proračuna za leto 2013 prejeli tudi Letni načrt pridobivanja stvarnega nepremičnega premoženja za leti 2013 in 2014 ter Letni načrt razpolaganja z občinskim nepremičnim stvarnim premoženjem za leti 2013 in 2014. Načrta vključujeta podatke o načrtovanih nabavah in prodajah stvarnega premoženja v obdobju dveh let ter nista ovrednotena. Posledično ni mogoče presojati o ustreznosti izkazanih kapitalskih prihodkov oziroma o ustreznosti načrtovane vrednosti odhodkov za nakupe zemljišč in naravnih bogastev v splošnem delu proračuna.

Predlog kadrovskega načrta je priložen proračunski dokumentaciji kot del gradiva za občinski svet ob sprejemanju proračuna. V njem niso predvidene spremembe zaposlitev glede na preteklo in tekoče leto ter ne načrtovano število zaposlenih v letu, ki sledi letu, za katerega se sprejema proračun. Podatki v kadrovskem načrtu so usklajeni s sistemizacijo delovnih mest, ki je priloga Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Žužemberk. Kadrovski načrt po sprejemu proračuna za leto 2013 ni bil potrjen oziroma sprejet s strani župana občine.

Sicer pa ugotavljamo, da je proračun za leto 2013 ustrezno strukturiran ter so mu priložene ustrezne priloge, skladno z določili splošne zakonodaje.

B.5.4. Objava odloka o proračunu

Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 12/13, ki je izšel dne 7.2.2013, in je začel veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu. Objavljeni odlok o proračunu je skladen s predlogom odloka, sprejetim na seji občinskega sveta. Občina je na svoji spletni strani objavila sprejeti odlok o proračunu za leto 2013, poleg tega pa je objavila tudi priloge, za

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

katere se je z odlokom o proračunu obvezala, da bodo objavljene na občinski spletni strani (posebni del proračuna do ravni proračunskih postavk –kontov in načrt razvojnih programov).

Skladno z navodili pristojnega ministrstva je bil proračun revidirane občine za leto 2013 pripravljen s pomočjo računalniške aplikacije za pripravo proračuna in analize občine, ki je tudi podlaga za poročanje o sprejetem proračunu ministrstvu, pristojnemu za finance. Občina je o sprejetem proračunu poročala Ministrstvu za finance v roku 30 dni po njegovem sprejemu preko spletne aplikacije za poročanje občin, kot to določa Pravilnik o predložitvi sprejetih občinskih proračunov (Uradni list RS št. 115/07, s spremembami in dopolnitvami). Ministrstvu je na omenjeni način posredovala tudi obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov.

Občina je svoje poslovanje v letu 2013 do uveljavitve odloka o proračunu za leto 2013 financirala po sistemu začasnega financiranja.

B.6. Začasno financiranje poslovanja občine v letu 2013

Občina Žužemberk je pristopila k pripravi proračuna za leto 2013 po prejemu navodil za pripravo proračuna s strani ministrstva, pristojnega za finance, vendar pa ji tudi ni uspelo pravočasno pripraviti uravnoteženega predloga proračuna.

Ker proračun ni bil sprejet pred začetkom leta 2013, je bilo potrebno izvesti ustrezne postopke za začasno nadaljevanje financiranja funkcij in nalog občine po sistemu začasnega financiranja. Začasno financiranje določa 32. člena ZJF, po katerem se v primeru, ko proračun ni sprejet pred začetkom leta, financiranje funkcij in nalog občine začasno nadaljuje na podlagi proračuna za preteklo leto in za iste programe kot v preteklem letu.

Skladno s 33. členom ZJF je odločitev o začasnem financiranju občine sprejel župan. V ta namen je dne 18.12.2012 izdal Sklep o začasnem financiranju Občine Žužemberk v obdobju januar – marec 2013, vendar pa občinski svetniki niso bili seznanjeni s sklepom o začasnem financiranju in razlogih zanj na seji občinskega sveta. Sklep o začasnem financiranju v prvih treh mesecih leta 2013 je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 103/12 z dne 24.12.2012 ter je začel veljati naslednji dan po objavi, uporabljati pa se je začel s 1.1.2013. Sklep o začasnem financiranju za obdobje od januarja do marca 2013 ni bil objavljen tudi na občinski spletni strani.

S Sklepom o začasnem financiranju Občine Žužemberk v obdobju januar – marec 2013 je urejeno začasno financiranje te občine v obdobju od 1.1.2013 do 31.3.2013. Ugotavljamo, da je bil sklep sprejet pred začetkom obdobja, na katerega se nanaša, in določa odhodke proračuna, ki so manjši od skupne višine realiziranih izdatkov v prvih treh mesecih leta 2012 (v enakem obdobju preteklega leta). S sklepom o začasnem financiranju so namreč načrtovani skupni odhodki v obdobju od 1.1.2013 do 31.3.2013 v višini 1.043.970 EUR, medtem ko je občina v enakem obdobju leta 2012 realizirala izdatke v višini 1.238.390 EUR. S sklepom o začasnem financiranju bi lahko župan določil višje odhodke v času začasnega financiranja – skladno z 2. odstavkom 32. člena Zakona o javnih financah, po katerem se smejo v obdobju začasnega financiranja uporabiti sredstva do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto.

Sklepu o začasnem financiranju je priložen tudi posebni del proračuna, s katerim je določena struktura proračuna v obdobju začasnega financiranja po posameznih finančnih načrtih neposrednih uporabnikov. Skupna vrednost načrtovanih izdatkov vseh neposrednih uporabnikov v obdobju začasnega financiranja po posebnem delu proračuna se ujema z načrtovanimi odhodki v sklepu o začasnem financiranju za to obdobje. Skladno z ZJF je občina v posebnem delu proračuna načrtovala porabo sredstev po proračunskih uporabnikih v obdobju začasnega financiranja za iste namene (opredeljene s posameznimi proračunskimi postavkami), ki so bili predvideni že s proračunom

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

predhodnega leta. Vse preverjene materialno pomembne postavke načrtovanega začasnega financiranja odhodkov imajo podlago v zadnjem veljavnem proračunu za leto 2012.

Pregled dejanske realizacije izdatkov v času začasnega financiranja v januarju 2013 je pokazal, da so v tem obdobju porabljena sredstva v več primerih preseгла načrtovane izdatke v posebnem delu proračuna za obdobje začasnega financiranja v prvem tromesečju leta 2013. Sicer pa je občina v obdobju začasnega financiranja porabljala proračunska sredstva za iste namene, ki so bili načrtovani že s proračunom za leto 2012.

Ker je bil do izteka začasnega financiranja že sprejet proračun za leto 2013, ni bilo potrebe po nadaljnjem začasnem financiranju občinskih funkcij in nalog po sklepu občinskega sveta za naslednje tromesečje.

B.7. Sprememba določil odloka o proračunu za leto 2013

Občinski svet je na 22. redni seji občinskega sveta dne 27.6.2013 sprejel Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 59/13 z dne 12.7.2013. Odlok je bil sprejet po hitrem postopku, z njim pa je bilo določeno povečanje sredstev, ki se izločijo v občinsko proračunsko rezervo. Sprememba odloka o proračunu za leto 2013 ni objavljena tudi na spletni strani Občine Žužemberk.

Predhodno določena višina izločitve sredstev v proračunsko rezervo v skupnem znesku 12.000 EUR je bila s spremembo odloka o proračunu povečana na 50.252 EUR, kar predstavlja 1,5 % sredstev primerne porabe Občine Žužemberk za leto 2013. Občina je določila višja sredstva proračunske rezerve, ker je želela pridobiti pomoč iz državnega proračuna za odpravo posledic naravnih nesreč. Pogoj za pridobitev državnih sredstev za odpravo posledic naravne nesreče je namreč po 4. odstavku 17. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč predhodna poraba sredstev občinskega proračuna v višini 1,5 % prejemkov proračuna (glede na pojasnila ministrstva, pristojnega za okolje in prostor, se za določitev mejnega zneska za upravičenost do državne pomoči upošteva višina primerne porabe občine). Dodatna proračunska sredstva v višini 38.252 EUR je občina zagotovila s prerazporeditvijo proračunskih sredstev iz drugih postavk na podlagi sklepa občinskega sveta, skladno s pristojnostmi občinskega sveta, ki jih določa Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013.

Z določitvijo oblikovanja višjega zneska proračunske rezerve v letu 2013 je občina preseгла minimalne pogoje, ki jim mora zadostiti, da bi bila upravičena do državnih sredstev za odpravo posledic naravnih nesreč. Občina je imela namreč po stanju na dan 31.12.2012 že oblikovan lasten rezervni sklad v višini 10.000 EUR, ki bi ga lahko uporabila za odpravo posledic naravnih nesreč in katerega izraba bi se ravno tako lahko štela v skupno vrednost porabljenih lastnih sredstev proračunske rezerve občine, ki se upošteva pri presoji o upravičenosti do dodelitve državnih proračunskih sredstev.

B.8. Rebalans proračuna za leto 2013

Na 24. redni seji občinskega sveta dne 21.11.2013 je bil sprejet Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013, s katerim je bil določen rebalans občinskega proračuna za to leto. Občinski svetniki so sprejeli rebalans proračuna po hitrem postopku, kot to določa tudi 140. člen Poslovnika Občinskega sveta Občine Žužemberk. Odlok o rebalansu proračuna je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 98/13 z dne 29.11.2013 in je začel veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu. Objavljen je bil tudi na spletni strani Občine Žužemberk.

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

Občina je z odlokom o rebalansu proračuna načrtovala, da bo v letu 2013 ustvarila prihodke v višini 4.658.435 EUR in odhodke v višini 4.580.324 EUR, kar pomeni za več kot 50 % nižji proračun od prvotno načrtovanega proračuna za leto 2013. Z rebalansom proračuna je občina načrtovala doseči proračunski presežek v višini 78.111 EUR, s katerim je nameravala pokriti odplačila dolga v višini 59.000 EUR ter negativno stanje sredstev na računih na dan 31.12.2012 kot presežek odhodkov nad prihodki iz preteklih let v višini 19.111 EUR. Iz računa financiranja ter 2. člena odloka o spremembi proračuna je razvidno, da občina v letu 2013 z rebalansom proračuna ne predvideva novega zadolževanja, ki ga je sicer načrtovala s prvotnim proračunom za leto 2013.

Občina je pri rebalansu proračuna za leto 2013 upoštevala izkazano stanje sredstev na računih na dan 31.12. preteklega leta, razvidno iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2012. Tudi preveritev na podlagi računovodskih evidenc občine je pokazala, da je to stanje upoštevano v ustrezni višini glede na izkazano realizacijo prihodkov in odhodkov, kar pomeni, da je rebalans proračuna za leto 2013 dejansko uravnotežen.

Z rebalansom proračuna za leto 2013 niso bila spremenjena določila Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013, ki se nanašajo na način izvrševanja proračuna oziroma na pooblastila, dodeljena županu pri izvrševanju proračuna, prav tako pa tudi ne določila, ki se nanašajo na posebnosti upravljanja in prodaje finančnega premoženja občine.

V splošnem delu rebalansa proračuna so ustrezno prikazani prihodki in odhodki po ekonomski klasifikaciji. Skladno z ZJF splošni del rebalansa proračuna revidirane občine sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Splošni del rebalansa proračuna je na ravni podskupin kontov skladen s podatki v objavljenem odloku o rebalansu proračuna. Skupna vrednost odhodkov v splošnem delu proračuna je usklajena s skupno vrednostjo proračunskih izdatkov v finančnih načrtih proračunskih uporabnikov, vključenih v posebni del proračuna.

V posebnem delu rebalansa proračuna so izdatki razvrščeni po finančnih načrtih neposrednih uporabnikov občinskega proračuna. V okviru vsakega finančnega načrta neposrednega uporabnika so izdatki razvrščeni glede na programsko klasifikacijo izdatkov občinskih proračunov.

V splošnem in posebnem delu rebalansa proračuna je primerjalno izkazana višina prejemkov in izdatkov po veljavnem proračunu za leto 2013 ter načrtovana višina prejemkov in izdatkov ob rebalansu proračuna za leto 2013, ob tem pa tudi realizacija proračuna za leto 2013 do meseca oktobra.

Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov. V njem so izkazani načrtovani izdatki za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po posameznih programih neposrednih uporabnikov, letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in virih financiranja za celovito izvedbo programov. Rebalansu proračuna za leto 2013 je priložen usklajen načrt razvojnih programov za obdobje od 2013 do 2016 glede na predlagane spremembe v proračunu, vključene v rebalans proračuna za leto 2013.

Predlogu rebalansa proračuna je priložena obrazložitev splošnega dela proračuna, pa tudi obrazložitev posebnega dela proračuna v delu, v katerem je z rebalansom proračuna načrtovana dopolnitev izdatkov na ravni področja proračunske porabe v sklopu posameznega proračunskega uporabnika. Ob pripravi rebalansa proračuna je bil dopolnjen tudi načrt ravnanja s stvarnim premoženjem. Pretežni večini nepremičnin, vključenih v načrt ravnanja z nepremičnim stvarnim premoženjem, so bile pripisane tudi njihove orientacijske vrednosti.

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

Ugotavljamo, da je rebalans proračuna za leto 2013 ustrezno strukturiran ter so mu priložene ustrezne priloge, skladno z določili splošne zakonodaje.

B.9. Sprejemanje proračuna revidirane občine za leto 2014

V letu 2013 je občina sprejela občinski proračun tako za leto 2013 kot tudi za leto 2014. Hkrati z obravnavo Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 je namreč občinski svet po enakem postopku obravnaval tudi Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2014. Tako je bil tudi Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2014 sprejet že v začetku leta 2013, in sicer na 20. redni seji Občinskega sveta Občine Žužemberk z dne 1.2.2013, na kateri je bil sprejet tudi odlok o proračunu za leto 2013.

Občina z odlokom o proračunu za leto 2014 predvideva, da bo v letu 2014 ustvarila bistveno višje prihodke od načrtovanih prihodkov za leto 2013, in sicer načrtuje prihodke v višini 18.001.583 EUR in odhodke v višini 18.552.583 EUR. Proračunski primanjkljaj v višini 551.000 EUR ter odplačila dolga v višini 59.000 EUR namerava občina v letu 2014 pokriti z novim zadolževanjem v višini 610.000 EUR. Pri pripravi proračuna za leto 2014 je bila vključena predpostavka oziroma ocena, da na dan 31.12.2013 ne bo preostalih sredstev na računih, ki bi jih lahko občina kot neporabljena proračunska sredstva prenesla iz preteklega leta. Tako kot za leto 2013 je bil tudi načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Žužemberk za leto 2014 je bil sprejet implicitno v okviru sprejemanja proračuna Občine Žužemberk za leto 2014.

Javna razprava predloga proračuna Občine Žužemberk za leto 2014 je potekala hkrati z javno razpravo predloga proračuna za leto 2013. Analogno kot pri proračunu za leto 2013 tudi vloženi amandmaji k proračunu za leto 2014 niso bili upoštevani pri dopolnitvi osnutka proračuna in ter o njih na seji občinskega sveta ni bilo izvedeno glasovanje. Kljub temu je za proračun glasovala večina navzočih članov občinskega sveta; seja je bila sklepčna.

B.9.1. Sestava proračuna

Proračun za leto 2014 je strukturiran enako kot proračun za leto 2013 in je v splošnem sestavljen iz ustreznih sestavnih delov, kot smo ugotavljali že pri pregledu odloka o proračunu za leto 2013. Vendar pa občina tudi pri pripravi proračuna za leto 2014 ni priložila seznama predlogov predpisov občine, potrebnih za izvršitev občinskega proračuna, prav tako pa tudi načrt ravnanja s stvarnim premoženjem za leto 2014 ni ovrednoten ter vključuje tudi načrtovano ravnanje s stvarnim premoženjem v letu 2013. Analogno kot pri odloku o proračunu za leto 2013 tudi kadrovski načrt za leto 2014 ne vsebuje podatkov za leti pred letom sprejemanja proračuna in načrtovanih zaposlitev v letu po njem.

Sicer pa tudi sam odlok o proračunu revidirane občine za leto 2014 vsebuje praktično enaka določila kot odlok o proračunu za leto 2013 – razen višine posameznih postavk prihodkov in odhodkov v splošnem delu proračuna ter predvidene višine zadolževanja občine v letu 2014. Ugotovitve v zvezi z določili odloka o proračunu za leto 2013 glede izvrševanja proračuna, glede posebnosti upravljanja občinskega finančnega premoženja ter pretežno tudi glede obsega zadolževanja in poroštev občine (razen predvidene višine zadolževanja) tako veljajo tudi za odlok o proračunu za leto 2014. V odloku o proračunu za leto 2014 so navedeni ustrezni prejemki in izdatki iz splošnega dela proračuna, upoštevaje izdatke, navedene v posebnem delu proračuna. Tudi proračun za leto 2014 je uravnotežen, saj so izdatki proračuna načrtovani v višini predvidenih prejemkov, upoštevaje ocenjeno višino prenesenih sredstev na računih iz preteklih let. Splošni del proračuna je na ravni podskupin kontov skladen s podatki v objavljenem odloku o proračunu, vendar pa je v odloku o proračunu med podatki iz splošnega dela proračuna pomotoma navedena tudi višina predvidenega zadolževanja za leto 2013.

Tako kot pri proračunu za leto 2013 je občina tudi z odlokom o proračunu za leto 2014 določila oblikovanje lastne proračunske rezerve le v vrednosti 0,1 % prejemkov proračuna, kar predstavlja približno 0,4 % skupne vrednosti primerne porabe revidirane občine. Načrtovana proračunska rezerva je tako daleč pod mejno vrednostjo 1,5 % prejemkov proračuna, ki jo kot pogoj za pridobitev državnih sredstev za odpravo posledic naravne nesreče določa 4. odstavek 17. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč.

Ugotavljamo, da je občina tudi v odlok o proračun za leto 2014 vključila določila, povezana z izvrševanjem proračuna oziroma z razpolaganjem z občinskimi sredstvi, za katera je ZJF opredelil, da se uredijo s tem odlokom, vendar pa v splošnem in posebnem delu proračuna niso izkazani tudi primerjalni podatki o ocenjenih prihodkih in odhodkih za leto 2013 – kot oceni realizacije prejemkov in izdatkov za leto pred letom, za katerega s sprejema proračun.

B.9.2. Objava odloka o proračunu za leto 2014 ter njegove nadaljnje spremembe

Tako kot odlok o proračunu za leto 2013 je bil tudi Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2014 objavljen v Uradnem listu RS št. 12/13, ki je izšel dne 7.2.2013, in je začel veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu. Sprejeti odlok o proračunu za leto 2014 je občina objavila na svoji spletni strani, poleg tega pa je objavila tudi priloge, za katere se je z odlokom o proračunu obvezala, da bodo objavljene na občinski spletni strani (posebni del proračuna do ravni proračunskih postavk – kontov in načrt razvojnih programov). O sprejetem proračunu je občina v 30-dnevnem zakonskem roku po njegovem sprejemu poročala tudi Ministrstvu za finance.

Do konca leta 2014 občinski svet občine ni odločal o spremembah odloka o proračunu, pač pa je sprejel sklep o prerazporeditvi proračunskih sredstev, skladno s svojimi pristojnostmi, ki jih ima na podlagi sprejetega odloka o proračunu.

Ker je bil odlok o proračunu za leto 2014 sprejet že v letu 2013, v letu 2014 ni potrebe po izvajanju financiranja poslovanja Občine Žužemberk po sistemu začasnega financiranja.

B.10. Zaključna ugotovitev notranjega revidiranja odloka o proračunu občine Žužemberk

Občina je pri pripravi in sprejemanju proračuna za leti 2013 in 2014 sledila določilom ustreznih pravnih podlag. Proračunska dokumentacija vsebuje ustrezne sestavne dele, ki so med seboj usklajeni. Do sprejema proračuna je občina izvajala začasno financiranje občinskih funkcij in nalog na podlagi proračuna za preteklo leto. Zaposlenec, ki je odgovoren za pripravo občinskega proračuna, izkazuje skrb za izvedbo ustreznih postopkov sprejemanja proračuna in izvajanje financiranja skladno z določili veljavne zakonodaje in občinskimi akti. Preveritve pa kažejo tudi določena odstopanja, ki jih navajamo v nadaljevanju skupaj s priporočili za njihovo odpravo:

- *Statut Občine Žužemberk v 79. in 81. členu določa, da občina uporablja sredstva proračunske rezerve tudi za zagotovitev sredstev proračuna, kadar prihodki pritekajo neenakomerno, oziroma za kritje proračunskega primanjkljaja. Tako določeni nameni uporabe proračunske rezerve niso usklajeni z določilom 48. člena ZJF, po katerem se sredstva proračunske rezerve uporabljajo le za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, množičnega pojava nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni oziroma drugih nesreč, ki jih povzročijo naravne sile in ekološke nesreče. V primeru, če se zaradi neenakomernega pritekanja prejemkov izvrševanje proračuna ne more uravnotežiti, pa lahko občina skladno s 5. odstavkom 10.a člena Zakona o financiranju občin zagotovi sredstva proračuna z likvidnostno zadolžitvijo, vendar največ do višine 5 % vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna. Predlagamo izvedbo ustreznih postopkov za spremembo določil Statuta Občine Žužemberk glede namenov porabe proračunske rezerve skladno z zakonom, ki ureja javne finance.*

- *Statut Občine Žužemberk v 83. členu določa, da se sme občina zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev, garancij, poroštev in z najetjem posojil. Nasprotno pa se sme občina skladno s 85. členom ZJF zadolževati le pod pogoji, določenimi z Zakonom o financiranju občin, ki pa ne predvideva izdajanja občinskih vrednostnih papirjev in dajanja občinskih garancij, pač pa le zadolževanje s črpanjem posojil ter dajanje poroštev posrednim proračunskim uporabnikom občinskega proračuna in javnim podjetjem, katerih ustanoviteljica je občina. Poleg prejetih posojil in danih poroštev se v skupni obseg možnega zadolževanja občine po 10.a členu Zakona o financiranju občin všttevajo tudi finančni najemi ter prejeti blagovni krediti. Predlagamo tudi izvedbo postopkov v zvezi s spremembo določil Statuta Občine Žužemberk glede zadolževanja skladno z zakonom, ki določa financiranje občin.*
- *Poslovník Občinskega sveta Občine Žužemberk v 64. členu določa, da občinski svet sprejema odločitve z večino glasov na seji prisotnih članov sveta, vendar pa hkrati v 118. členu, ki opredeljuje postopek sprejemanja odlokov, določa, da je odlok v drugi obravnavi sprejet, če zanj na sklepčni seji glasuje večina opredeljenih članov sveta. Poslovník v določilih od 130. do 140. člena opredeljuje posebnosti postopka za sprejem proračuna, vendar pa ne določa posebej, da se sprejema odlok o proračunu z drugačno večino, kot velja za ostale odloke, kar pomeni, da naj bi se glede na 118. člen Poslovníka Občinskega sveta Občine Žužemberk tudi odlok o proračunu sprejemal z večino opredeljenih članov sveta. Tako je tudi na spremnem dopisu h gradivu za občinski svet, na katerem se je obravnaval proračun za leto 2013, navedeno, da se ta odlok sprejema z navadno večino opredeljenih glasov navzočih članov občinskega sveta. Nasprotno pa Statut Občine Žužemberk v 94. členu določa, da je občinski proračun sprejet, če zanj glasuje večina navzočih članov občinskega sveta (na sklepčni seji), kar je tudi smiselno glede na pomembnost občinskega proračuna za poslovanje občine. Neglede na navedeno sta bila proračuna za leti 2013 in 2014 sprejeta z večino vseh navzočih članov sveta na sklepčni seji, tako da je bil proračun sprejet skladno z določili statuta občine. Kljub temu svetujemo, naj občina izvede ustrezne postopke za spremembo poslovníka občinskega sveta v smislu definiranja potrebne večine pri glasovanju o sprejemu občinskega proračuna skladno z občinskim statutom.*
- *Na podlagi podanih pripomb in predlogov v času javne razprave osnutka proračuna za leto 2013 ni bil pripravljen dopolnjen osnutek proračuna, ki ga predvideva poslovník občinskega sveta in o katerem naj bi razpravljala delovna telesa občinskega sveta ter občinski svet, pač pa je bil osnutek proračuna v drugi fazi obravnavan kot predlog proračuna. Nasprotno pa Poslovník Občinskega sveta Občine Žužemberk v določilih od 131. do 138. člena predvideva sprejemanje odloka o proračunu v treh fazah. Predlagamo, naj občinski svet sprejema proračun skladno s postopkom, določenim v poslovníku občinskega sveta. V kolikor ga namerava sprejemati po drugačnem postopku, naj predhodno spremeni določila poslovníka.*
- *Občinski svetniki v okviru gradiva za drugo obravnavo odloka o proračunu niso prejeli podatkov o vloženi amandmaji na osnutek proračuna, pač pa so jih prejeli šele na sami seji, čeprav so bili amandmaji predloženi županu skoraj mesec dni pred sejo občinskega sveta. Nasprotno pa 121. člen Poslovníka Občinskega sveta Občine Žužemberk določa, da morajo biti amandmaji predloženi članom sveta najmanj 7 dni pred sejo sveta (v kolikor bi bil skladno s 135. členom poslovníka določen amandma vložen šele 3 dni pred sejo občinskega sveta, menimo, da bi bilo potrebno posredovati vsebino vložene amandmaje svetnikom v najkrajšem možnem času po vložitvi amandmaje, vsekakor pa pred sejo občinskega sveta). V odsotnosti pravočasne seznanitve svetnikov z vloženi pripombami in predlogi občinskih svetnikov in druge zainteresirane javnosti (tudi, če so le-ti zavrtnjeni) se občinski svetniki ne morejo opredeliti do podanih pripomb in predlogov ter ne morejo pravočasno vložiti formalno ustreznega amandmaja k predlogu proračuna (povezanega s tematiko podanih pripomb), o katerem bi občinski svetniki glasovali na seji, na kateri se sprejema proračun. Skladno s Poslovníkom Občinskega sveta Občine Žužemberk namreč lahko občinski svetniki vložijo amandmaje k predlogu proračuna najkasneje 3 dni pred sejo sveta. Predlagamo, naj občinska uprava v prihodnje pravočasno predloži občinskim*

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

svetnikom vložene amandmaje ter pripombe in predloge zainteresirane javnosti na osnutek oziroma predlog proračuna, in sicer kot del gradiva za sejo, na kateri se obravnava predlog proračuna.

- Predloženi predlogi in pripombe skupine svetnikov na osnutek proračuna so bili zavrženi brez predhodnega glasovanja občinskega sveta o vloženi amandmajih. Nasprotno pa 136. in 137. člen Poslovnika Občinskega sveta Občine Žužemberk določata, da občinski svet najprej glasuje o amandmajih, šele nato o proračunu kot celoti. Svetujemo, naj občinski svet pri sprejemanju proračuna in drugih odlokov upošteva določila poslovnika o posamičnem glasovanju o vloženi amandmajih oziroma o postopku sprejemanja proračuna.
- Splošni del proračuna za leto 2013 kot del gradiva za sejo občinskega sveta ni v celoti usklajen s podatki v odloku o proračunu. V objavljenem odloku o proračunu, kakor tudi v odloku o proračunu, ki je predstavljal del gradiva za sejo občinskega sveta, so za 233.000 EUR višje izkazani transferni prihodki glede na transferne prihodke v splošnem delu proračuna, hkrati pa so za 233.000 EUR višje izkazani tudi investicijski odhodki glede na investicijske odhodke v splošnem delu proračuna. Neglede na navedeno se odhodki v posebnem delu proračuna kot del gradiva za občinski svet ujemajo z odhodki v objavljenem odloku o proračunu. Čeprav svetnikom ni bila predložena zadnja verzija splošnega dela proračuna, pa je bil na spletni strani občine po sprejemu odloka objavljen splošni del proračuna, usklajen s podatki v odloku o proračunu. V prihodnje naj občina vzpostavi dodatno notranjo kontrolo skladnosti predloženega gradiva občinskemu svetnikom z zadnjimi spremembami osnutka odloka o proračunu.
- Občinskemu svetu v okviru gradiva za sprejem proračuna za leto 2013 ni priložen tudi seznam predlogov predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev občinskega proračuna, ter vsebina predlogov teh predpisov. Nasprotno pa je ministrstvo, pristojno za finance, v proračunskem priložniku za pripravo občinskih proračunov podalo občinam navodilo, da župan v postopku sprejemanja proračuna hkrati s predlogom proračuna občinskemu svetu predloži tudi predloge predpisov občine, s katerimi bo omogočena realizacija predvidenih prihodkov. Svetujemo, naj bo občinskemu svetu v prihodnje v okviru gradiva za obravnavo občinskega proračuna posredovan tudi seznam predlogov predpisov, potrebnih za izvršitev občinskega proračuna, ter vsebina predlogov teh predpisov. Če občina za realizacijo predvidenih prihodkov ne načrtuje izdaje novega predpisa, naj to ustrezno navede v dokumentacijo za pripravo občinskega proračuna.
- V kadrovskem načrtu kot prilogi občinskega proračuna za leto 2013 je navedeno predvideno število zaposlenih v letu 2013, za katerega se sprejema proračun (primerjalno s številom sistemiziranih delovnih mest), vendar pa ne vsebuje tudi števila zaposlenih na dan 31.12.2011 (preteklega leta), na dan 31.12.2012 (tekočega leta) in načrtovanega števila zaposlenih za leto, ki sledi letu, za katerega se sprejema proračun, kot to določa 2. odstavek 42. člena Zakona o javnih uslužbencih. Iz kadrovskega načrta je razvidno, da je občina za njegovo pripravo smiselno uporabila Pravilnik o kadrovskega načrtih državnih organov (Uradni list RS št. 63/03, s spremembami in dopolnitvami). Vendar pa je ta pravilnik prenehal veljati že v letu 2006 z uveljavitvijo Pravilnika o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskega načrta, ki (skladno z določili Zakona o javnih uslužbencih) v 8. členu določa, da se v kadrovski načrt v tabelarnem delu navede število zaposlenih na dan 31. december preteklega leta, dovoljeno število zaposlenih na dan 31. december iz kadrovskega načrta za tekoče leto in predlog dovoljenega števila zaposlenih za naslednji dve proračunski leti. Občini priporočamo, naj v prihodnje v kadrovski načrt vključi podatke skladno z določili Zakona o javnih uslužbencih, pri čemer lahko smiselno upošteva tudi določila Pravilnika o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskega načrta.
- Občina je pripravila predlog kadrovskega načrta za leto 2013 in ga predložila občinskemu svetnikom kot del gradiva za obravnavo občinskega proračuna, vendar pa kadrovski načrt po sprejemu proračuna za leto 2013 ni bil potrjen oziroma sprejet s strani župana občine. Skladno s

44. členom Zakona o javnih uslužbencih sprejme predstojnik lokalne skupnosti kadrovskega načrta, usklajen s sprejetim proračunom, najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Svetujemo, naj občinska uprava v prihodnje po sprejemu proračuna predloži predlog kadrovskega načrta v sprejem županu.

- Občinski svet ni posebej sprejemal Načrta ravnanja z nepremičnim premoženjem Občine Žužemberk za leto 2013, pač pa je bila ta sprejet implicitno v okviru sprejemanja proračuna Občine Žužemberk za leto 2013. Nasprotno pa bi bilo potrebno na podlagi 5. odstavka 11. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti predložiti v sprejem občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna. Predlagamo, naj občinski svet v prihodnje ob sprejemanju odloka o proračunu obravnava in sprejema tudi načrt ravnanja s stvarnim premoženjem občine.
- Načrt pridobivanja nepremičnega premoženja in načrt razpolaganja s stvarnim nepremičnim premoženjem nista pripravljena skladno s 7. do 9. členom Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Načrta ne vsebujeta planiranih vrednosti nepremičnin, ki jih občina načrtuje pridobiti, oziroma vrednosti nepremičnin, ki jih načrtuje občina prodati. Poleg tega v letnem načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem kot prilogi proračuna za leto 2013 niso predvidene le načrtovane nabave in prodaje stvarnega premoženja v letu 2013, pač pa tudi v letu 2014. Ovrednotenje predvidenih nabav in prodaj stvarnega premoženja je pomembno, saj predstavlja podlago za pripravo proračunskih vrednosti prihodkov in odhodkov iz tega naslova. Zato je tudi primerno, da v letnem načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem občina ločeno prikaže načrtovane nabave in prodaje v letu, za katerega se pripravlja proračun. Priporočamo, naj občina v prihodnje pri pripravi načrta ravnanja s stvarnim premoženjem posebej izkaže planirane nabave in prodaje stvarnega premoženja v letu, za katerega se sprejema proračun, ter naj jih tudi ovrednoti oziroma naj pri pripravi tega načrta dosledno upošteva določila uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.
- Z odlokom o proračunu za leto 2013 so bila županu dana precej široka pooblastila za prerazporejanje proračunskih sredstev. Na podlagi 8. člena Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 namreč lahko župan prerazporeja pravice porabe v posebnem delu proračuna ne le med glavnimi programi v okviru posameznih področij porabe proračunskega uporabnika, pač pa tudi med področji proračunske porabe proračunskega uporabnika oziroma tudi celo med proračunskimi uporabniki – omejuje ga le maksimalna višina prerazporeditev, ki ne sme presežati 5 % finančnega načrta proračunskega uporabnika, iz katerega se sredstva prerazporejajo. S tem je županu z odlokom o proračunu podano pooblastilo za zelo sproščeno prerazporejanje pravic porabe – glede na sprejeto besedilo odloka o proračunu ga poleg mejne vrednosti 5 % finančnega načrta proračunskega uporabnika pri prerazporejanju omejuje zgolj določilo 38. člena ZJF, da ni dovoljeno prerazporejanje sredstev med bilanco prihodkov in odhodkov, računom finančnih terjatev in naložb in računom financiranja (glede na finančni načrt občinske uprave bi tako lahko župan npr. opravil prerazporeditev sredstev med področji proračunske uporabe do višine 605.857 EUR).

Menimo, da podaja tako velikih pooblastil županu ni skladna z namenom, ki ga je želel občinski svet doseči s sprejemom odloka o proračunu. Zakon o javnih financah sicer v 5. členu določa, da se z odlokom o proračunu določi posebna pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto, vendar pa ocenjujemo, da ni bil namen članov občinskega sveta pri sprejemanju proračuna, da pooblasti župana za tako sproščeno preoblikovanje sprejetega proračuna s prerazporeditvami. Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2013 in 2014 ne vsebuje omejitev v zvezi s prerazporeditvami v okviru občinskih proračunov. Vendar pa je ministrstvo, pristojno za finance, z izdajo proračunskega priročnika podalo občinam napotilo, naj bi na predlog neposrednega uporabnika župan odločal o prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna med glavnimi programi v okviru posameznega področja proračunske porabe, in sicer le v okviru finančnega načrta vsakega posameznega neposrednega uporabnika.

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

Svetujemo, naj občina v prihodnje poda z odlokom o proračunu županu pooblastila za prerazporejanje proračunskih sredstev, skladna z dejanskim namenom dodelitve pristojnosti za prerazporejanje pravic porabe v okviru sprejetega proračuna.

- *Odlok o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013 je določal, da se v letu 2013 oblikuje proračunska rezerva v višini 12.000 EUR, kar predstavlja le 0,1 % predvidenih prihodkov proračuna v tem letu. Nasprotno pa 80. člen Statuta Občine Žužemberk določa, da občina v rezerve letno izloča najmanj 0,5 % proračunskih prihodkov. Po statutu revidirane občine sicer izločanje prihodkov v rezerve preneha, ko dosežejo rezerve občine 2 % doseženih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov za zadnje leto, vendar pa je na dan 31.12.2012 rezervni sklad občine znašal le 0,2 % realiziranih prihodkov leta 2012, kar pomeni, da ključni moment za omejitev izločanja prihodkov v rezerve v letu 2013 še ni nastopil. V prihodnje naj občina z odlokom o proračunu določi letno oblikovanje proračunske rezerve vsaj v višini, ki je določena s statutom.*
- *Odlok o proračunu za leto 2013 določa omejitev prevzetih obveznosti za leti 2014 in 2015 glede na višino pravic porabe, zagotovljenih na postavkah investicijskih odhodkov in investicijskih transferov v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika za leto 2012. Menimo, da je prišlo pri pripravi odloka o proračunu do pomote in je bil namen določiti obseg predobremenitve proračuna glede na pravice porabe, določene v finančnem načrtu za leto 2013. Svetujemo, naj občina v prihodnje pri pripravi odloka o proračunu vzpostavi dodatno notranjo kontrolo ustreznosti navedenih določil glede na leto, za katerega se sprejema proračun.*
- *Občinski svetniki niso bili seznanjeni z županovim sklepom o začasnem financiranju občine v prvem tromesečju leta 2013 in razlogih zanj na seji občinskega sveta. Nasprotno pa 33. člen ZJF določa, da župan o odločitvi o začasnem financiranju obvesti občinski svet, prav tako pa tudi nadzorni odbor. Svetujemo, naj v prihodnje v primeru potrebe po začasnem financiranju občine župan obvesti o odločitvi za začasno financiranje tudi občinski svet in nadzorni odbor občine.*
- *Sklep o začasnem financiranju za obdobje od januarja do marca 2013 ni bil objavljen na občinski spletni strani, čeprav je v 4. členu sklepa o začasnem financiranju določeno, da so finančni načrti do ravni proračunskih postavk - podkontov priloga temu sklepu ter se objavijo na spletni strani občine. V prihodnje naj bo sklep o začasnem financiranju z nameni in planiranimi višinami proračunske porabe objavljen tudi na občinski spletni strani.*
- *V januarju 2013 porabljena občinska sredstva so v več primerih preseгла načrtovane izdatke v posebnem delu proračuna za čas začasnega financiranja v obdobju od januarja do marca 2013. Tako so bili v januarju 2013 realizirani investicijski transferi gasilskim društvom v višini 10.000 EUR, ki jih občina za čas začasnega financiranja ni načrtovala, prav tako so bili izven predvidenega začasnega financiranja realizirani tekoči transferi nepridobitnim humanitarnim društvom v višini 2.563 EUR, za potrebe spodbujanja razvoja gostinstva in turizma pa je bil realiziran za 2.646 EUR višji tekoči transfer regionalni destinacijski organizaciji od načrtovanega zneska, medtem ko so bili za potrebe suhokranjskega vodovoda realizirani za 3.917 EUR višji odhodki iz naslova študij o izvedljivosti projektov, projektne dokumentacije, nadzora oziroma investicijskega inženiringa glede na načrtovano vrednost v času začasnega financiranja ipd. V prihodnje naj bodo v času začasnega financiranja izvedena izplačila iz občinskega proračuna le glede na predvidene namene oziroma višine proračunskih postavk, določene s posebnim delom proračuna za obdobje začasnega financiranja, razen če občina za posamezne izdatke v času začasnega financiranja pridobi namenske prihodke.*
- *Za potrebe rebalansa proračuna Občine Žužemberk za leto 2013 so občinski svetniki sprejeli Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Žužemberk za leto 2013. Nasprotno pa ZJF v 3. členu določa, da se akt o spremembah proračuna sprejema pred začetkom leta, na katerega se proračun nanaša, medtem ko se za spreminjanje proračuna med proračunskim letom sprejema akt o rebalansu proračuna. Svetujemo, naj v prihodnje občinski svet med letom, na katerega se*

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

proračun nanaša, sprejema spremembe načrtovanih proračunskih prihodkov oziroma odhodkov v obliki rebalansa proračuna.

- *Občina je z odlokom o rebalansu proračuna za leto 2013 načrtovala za več kot 50 % nižji proračun od prvotno načrtovanega proračuna za leto 2013. Proračun je temeljni akt občine in podlaga za izvrševanje njenih nalog, zato je potrebno načrtovati prejemke in izdatke upoštevaje realna izhodišča glede na možnosti za njihovo realizacijo, saj je župan, ki je predlagatelj proračuna, hkrati tudi odgovoren za učinkovito in uspešno izvajanje programov občinskih organov v načrtovanem obsegu. Priporočamo, naj občina pri pripravi proračuna načrtuje prejemke glede na realno oceno davčnih in drugih prihodkov ter izdatke glede na dejansko načrtovane programe in prioritete občine v proračunskem letu, upoštevaje ustrezna izhodišča oziroma možnosti za njihovo realizacijo.*
- *V odloku o proračunu za leto 2014 je med podatki iz splošnega dela proračuna navedena napačna višina predvidenega zadolževanja. Pod postavko »VII.-zadolževanje« je namreč navedeno predvideno zadolževanje v višini 438.000 EUR, kar predstavlja višino predvidenega zadolževanja za leto 2013. Ne glede na navedeno je pod postavko »500-domače zadolževanje« navedeno predvideno zadolževanje v višini 610.000 EUR, kar predstavlja ustrezno višino zadolževanja glede na podatke v računu financiranja v splošnem delu proračuna oziroma glede na višino proračunskega primanjkljaja, odplačil dolga ter ocenjenih denarnih sredstev na računu preteklega leta. Svetujemo, naj občina vzpostavi dodatno notranjo kontrolo ustreznosti navedenih podatkov iz splošnega dela proračuna v vsakokratnem predlogu odloka o proračunu.*
- *V splošnem in posebnem delu proračuna za leto 2014 so izkazani prihodki in odhodki po zadnjem rebalansu proračuna za leto 2012 kot ocena realizacije prejemkov in izdatkov za leto pred letom, za katerega se sprejema proračun, realizacija prejemkov in izdatkov za preteklo leto (leto 2011) ter načrtovani prejemki in izdatki za leto, za katerega se sprejema proračun (2014). Nasprotno pa bi bilo glede na določila 10. člena ZJF potrebno izkazati tudi oceno realizacije prejemkov in izdatkov za leto 2013 – kot oceno realizacije prejemkov in izdatkov za leto pred letom, za katerega se sprejema proračun (glede na to, da v času sprejemanja proračuna za leto 2014 tudi proračun za leto 2013 še ni bil sprejet, menimo, da bi lahko ustrezno oceno realizacije za leto 2013 v času sprejemanja proračuna za leto 2014 predstavljala višina postavk po predlogu proračuna za leto 2013). Svetujemo, naj občina v prihodnje pripravi splošni in posebni del proračuna z navedbo ocene realizacije prejemkov in izdatkov za leto pred letom, za katerega se sprejema proračun, in še za leto poprej.*
- *Občina je z odlokom o proračunu za leto 2014 določila oblikovanje lastne proračunske rezerve le v vrednosti 0,1 % prejemkov proračuna, kar predstavlja približno 0,4 % skupne vrednosti primerne porabe občine. Načrtovana proračunska rezerva je daleč pod mejno vrednostjo 1,5 % prejemkov proračuna, ki jo kot pogoj za pridobitev državnih sredstev za odpravo posledic naravne nesreče določa 4. odstavek 17. člena Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč. Če bi občina želela v primeru večje naravne nesreče pridobiti tudi poseben transfer za odpravo posledic nesreče z državne ravni, bi najprej morala izkazati porabo sredstev lastne proračunske rezerve v višini 1,5 % prejemkov proračuna. Z namenom zagotovitve pogojev za pridobitev državne pomoči zaradi naravne nesreče priporočamo, naj občina analogno kot v letu 2013 izvede ustrezne ukrepe za spremembo odloka o proračunu za leto 2014 v smislu oblikovanja dodatne proračunske rezerve do mejne vrednosti 1,5 % skupne vrednosti primerne porabe občine.*

B.11. Povzetek priporočil na podlagi izvedenega pregleda odloka o proračunu

- *Predlagamo izvedbo ustreznih postopkov za spremembo določil Statuta Občine Žužemberk glede namenov porabe proračunske rezerve skladno z zakonom, ki ureja javne finance.*

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

- *Predlagamo tudi izvedbo postopkov v zvezi s spremembo določil Statuta Občine Žužemberk glede zadolževanja skladno z zakonom, ki določa financiranje občin.*
- *Svetujemo, naj občina izvede ustrezne postopke za spremembo poslovnika občinskega sveta v smislu definiranja potrebne večine pri glasovanju o sprejemu občinskega proračuna skladno z občinskim statutom.*
- *Predlagamo, naj občinski svet sprejema proračun skladno s postopkom, določenim v poslovniku občinskega sveta. V kolikor ga namerava sprejemati po drugačnem postopku, naj predhodno spremeni določila poslovnika.*
- *Predlagamo, naj občinska uprava pravočasno predloži občinskim svetnikom vložene amandmaje ter pripombe in predloge zainteresirane javnosti na osnutek oziroma predlog proračuna, in sicer kot del gradiva za sejo, na kateri se obravnava predlog proračuna.*
- *Svetujemo, naj občinski svet pri sprejemanju proračuna in drugih odlokov upošteva določila poslovnika o posamičnem glasovanju o vloženi amandmajih.*
- *Občina naj pred predajo gradiva občinskim svetnikom vzpostavi dodatno notranjo kontrolo skladnosti gradiva z zadnjimi spremembami osnutka odloka o proračunu.*
- *Svetujemo, naj bo občinskemu svetu v okviru gradiva za obravnavo občinskega proračuna posredovan tudi seznam predlogov predpisov, potrebnih za izvršitev občinskega proračuna, ter vsebina predlogov teh predpisov. Če občina za realizacijo predvidenih prihodkov ne načrtuje izdaje novega predpisa, naj to ustrezno navede v dokumentacijo za pripravo občinskega proračuna.*
- *Občini priporočamo, naj v prihodnje v kadrovske načrte vključi podatke skladno z določili Zakona o javnih uslužbencih, pri čemer lahko smiselno upošteva tudi določila Pravilnika o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskega načrta.*
- *Svetujemo, naj občinska uprava v prihodnje po sprejemu proračuna predloži predlog kadrovskega načrta v sprejem županu.*
- *Predlagamo, naj občinski svet v prihodnje ob sprejemanju odloka o proračunu obravnava in sprejema tudi načrt ravnanja s stvarnim premoženjem občine.*
- *Priporočamo, naj občina pri pripravi načrta ravnanja s stvarnim premoženjem posebej izkaže planirane nabave in prodaje stvarnega premoženja v letu, za katerega se sprejema proračun, ter naj jih tudi ovrednoti.*
- *Svetujemo, naj občina v prihodnje poda z odlokom o proračunu županu takšna pooblastila za prerazporejanje proračunskih sredstev, ki bodo skladna z dejanskim namenom dodelitve pristojnosti za prerazporejanje pravic porabe v okviru sprejetega proračuna.*
- *Občina naj z odlokom o proračunu določi letno oblikovanje proračunske rezerve vsaj v višini, ki je določena s statutom.*
- *Svetujemo, naj občina pri pripravi odloka o proračunu vzpostavi dodatno notranjo kontrolo ustreznosti navedenih določil glede na leto, za katerega se sprejema proračun.*
- *Svetujemo, naj v primeru potrebe po začasnem financiranju občine župan obvesti o odločitvi za začasno financiranje tudi občinski svet in nadzorni odbor občine.*
- *Sklep o začasnem financiranju naj bo objavljen tudi na občinski spletni strani, vključno z nameni in planiranimi višinami proračunske porabe.*
- *V času začasnega financiranja naj bodo izvedena izplačila iz občinskega proračuna le glede na predvidene namene oziroma višine proračunskih postavk, določene s posebnim delom proračuna*

KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2013

za obdobje začasnega financiranja, razen če občina za posamezne izdatke v času začasnega financiranja pridobi namenske prihodke.

- *Svetujemo, naj občinski svet med letom, na katerega se proračun nanaša, sprejema spremembe načrtovanih proračunskih prihodkov oziroma odhodkov v obliki rebalansa proračuna.*
- *Priporočamo, naj občina pri pripravi proračuna načrtuje prejemke glede na realno oceno davčnih in drugih prihodkov ter izdatke glede na dejansko načrtovane programe in prioritete občine v proračunskem letu, upošteva ustrezna izhodišča oziroma možnosti za njihovo realizacijo.*
- *Svetujemo, naj občina vzpostavi dodatno notranjo kontrolo ustreznosti navedenih podatkov iz splošnega dela proračuna v vsakokratnem predlogu odloka o proračunu.*
- *Svetujemo, naj občina v prihodnje pripravi splošni in posebni del proračuna z navedbo ocene realizacije prejemkov in izdatkov za leto pred letom, za katerega se sprejema proračun, in še za leto poprej.*
- *Z namenom zagotovitve pogojev za pridobitev državne pomoči zaradi naravne nesreče priporočamo, naj občina izvede ustrezne ukrepe za spremembo odloka o proračunu za leto 2014 v smislu oblikovanja dodatne proračunske rezerve do mejne vrednosti 1,5 % skupne vrednosti primerne porabe občine.*

7. PRIPOROČILA ZA NADALJNE DELO

V skladu z določili 17. člena Pravilnika za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/2002) je proračunski uporabnik dolžan sprejeti ukrepe za odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti v tem poročilu.

Novo mesto, 4. 3. 2014.

DRŽAVNI NOTRANJI REVIZOR:
Bojan Grilc, univ. dipl. ekon.