

**Številka: NR-OBŽ -02/14**

**KONČNO POROČILO  
O NOTRANJEM REVIDIRANJU**

*- OBČINA ŽUŽEMBERK -*

Novo mesto, januar 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**

# KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2014

## 1. PREDMET NOTRANJEGA REVIDIRANJA

V skladu s pogodbo in terminskim planom smo od 12. do 14. 1. 2015 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:

- pregled sistema organiziranja in izvajanja gospodarskih javnih služb v Občini Žužemberk,
- pregled sistema dodeljevanja kmetijskih subvencij v letu 2014.

## 6. UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

### A. Pregled sistema dodeljevanja kmetijskih subvencij v letu 2014

Namen pregleda je ugotoviti, ali občina dodeljuje kmetijske subvencije transparentno, na podlagi ustreznih podlag ter vnaprej določenih kriterijev in meril. S preveritvijo sofinanciranja programov kmetijstva želimo podati oceno ustreznosti sistema dodeljevanja proračunskih sredstev ter izpostaviti segmente z večjim tveganjem na revidiranem področju.

#### A.1. Pravne podlage za sofinanciranje kmetijstva

Krovna pravna podlaga, ki ureja uresničevanje javnega interesa države in lokalnih skupnosti pri gospodarski, prostorski, ekološki in socialni vlogi kmetijstva ter njegovega trajnostnega razvoja, je Zakon o kmetijstvu (Uradni list RS št. 45/08, s spremembami in dopolnitvami). Po tem zakonu se sredstva izbranim upravičencem dodelijo na osnovi predloženih vlog na podlagi javnega razpisa.

Pravna podlaga, ki ureja izvajanje javnega interesa lokalne skupnosti Občine Žužemberk na področju kmetijstva, pa je Pravilnik o dodeljevanju sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk za programsko obdobje 2007 – 2013, ki ga je sprejel Občinski svet Občine Žužemberk na svoji seji dne 20.9.2007 in je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 90/07. Navedeni pravilnik vsebuje kriterije oziroma pogoje upravičenosti za pridobitev proračunskih sredstev ter način subvencioniranja stroškov za posamezen ukrep kmetijske politike. Ta pravilnik se je sicer uporabljal za programsko obdobje od leta 2007 do 2013, vendar pa je Ministrstvo za finance podaljšalo veljavnost obstoječih shem državnih pomoči ter njihovo izplačevanje do konca leta 2014.

Po določitih pravilnika o dodeljevanju sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva zagotavlja Občina Žužemberk sredstva za izvedbo ukrepov ohranjanja in razvoja kmetijstva v svojem proračunu. Višina sredstev za tekoče leto se določi z vsakokratnim odlokom o proračunu. Sredstva za ukrepe po tem pravilniku se dodeljujejo v določeni višini za posamezne namene, in sicer kot nepovratna sredstva v obliki dotacij oziroma subvencioniranih storitev.

Navedeni pravilnik določa, da se finančna sredstva dodeljujejo upravičencem na podlagi izvedenega javnega razpisa, ki ga občina objavi v Uradnem listu RS, skladno s pogoji in po postopkih, določenih v pravilniku o ohranjanju in spodbujanju razvoja kmetijstva ter v samem javnem razpisu. V javnem razpisu se opredelijo posamezni ukrepi in višina razpoložljivih sredstev za posamezen ukrep, skladno z odlokom o proračunu občine za tekoče leto.

Pravilnik določa tudi upravičence do pomoči in vsebino javnega razpisa. Upravičenci uveljavljajo pravico do pomoči na podlagi vloge na javni razpis in prilog, ki so opredeljene v javnem razpisu. Strokovna komisija, ki jo imenuje župan, opravi pregled prispelih vlog in pripravi predlog prejemnikov sredstev. O dodelitvi sredstev upravičencem odloča direktor občinske uprave ali druga od direktorja pooblaščen oseba s sklepom. O morebitnih pritožbah odloča župan. Medsebojne obveznosti med občino in prejemnikom se uredijo s pogodbo. Sredstva se upravičencem izplačajo na podlagi predloženega zahtevka. Upravičenci morajo zahtevku priložiti originalne račune, dokazila o plačilu obveznosti oziroma poročilo o opravljenem delu.

Pravilnik določa 10 ukrepov za ohranjanje in spodbujanje razvoja kmetijstva in podeželja ter pogoje za dodelitev sredstev in najvišje zneske pomoči oziroma deleže sofinanciranja za posamezen ukrep. Namensko porabo proračunskih sredstev za ohranjanje in razvoj kmetijstva spremlja in preverja pri prejemnikih občinska strokovna služba, pristojna za področje kmetijstva.

## A.2. Sofinanciranje programov kmetijstva na revidirani občini v letu 2014

### A.2.1. Javni razpis za dodelitev finančnih sredstev za ohranjanje in razvoj kmetijstva

Župan je dne 1.4.2014 imenoval 3-člansko komisijo za izvedbo javnega razpisa za dodeljevanje sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk za leto 2014. Nihče izmed imenovanih članov komisije ni zaposlen na občinski upravi.

Za izvajanje javnega interesa lokalne skupnosti Občine Žužemberk na področju kmetijstva je občina na podlagi določil Pravilnika o dodeljevanju sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk za programsko obdobje 2007 – 2013 in podaljšanja veljavnosti shem državne pomoči izvedla Javni razpis za dodelitev sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk v letu 2014 (v nadaljevanju tudi: javni razpis). Javni razpis je bil objavljen na občinski spletni strani (dne 15.4.2014) in v glasilu Občine Žužemberk Suhokranjske Poti št. 53.

Objavljeni javni razpis je v večini elementov skladen s Pravilnikom o dodeljevanju sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk za programsko obdobje 2007 – 2013, vendar pa v nekaterih segmentih določa ostrejšje pogoje za upravičenost do dodelitve sredstev, kot so navedeni v pravilniku, oziroma pri enem od ukrepov razširja nabor upravičenih stroškov. Razpisana so sredstva za sofinanciranje 5. različnih ukrepov za ohranjanje in razvoj kmetijstva izmed ukrepov, ki jih določa navedeni pravilnik, in sicer v skupni vrednosti 35.200 EUR. Skupna višina razpisanih sredstev se ujema s proračunskimi sredstvi, ki so za kompleksne subvencije v kmetijstvu načrtovana z Odlokom o proračunu Občine Žužemberk za leto 2014 na proračunski postavki 11001 – Sofinanciranje programov v kmetijstvu. Odlok o proračunu za leto 2014 je bil objavljen že v Uradnem listu RS št. 12/13, ki je izšel dne 7.2.2013 – javni razpis je bil torej razpisan po uveljavitvi odloka o proračunu. S prvim rebalansom proračuna za leto 2014 (Uradni list RS št. 29/14 z dne 25.4.2014) proračunska sredstva za ta namen niso bila spremenjena, pač pa so bila z drugim rebalansom proračuna za leto 2014 zmanjšana na 24.461 EUR (Uradni list RS št. 95/14 z dne 29.12.2014), skladno z dejansko prejetimi dokazili o upravičenosti do prejema razpisanih sredstev do poteka roka za predložitev zahtevkov za izplačilo sredstev.

Besedilo javnega razpisa je določila imenovana komisija za izvedbo javnega razpisa za dodeljevanje sredstev za ohranjanje in razvoj kmetijstva kot strokovna komisija, ki jo je imenoval župan. V ta namen se je komisija sestala dne 4.4.2014 ter določila ukrepe, na podlagi katerih se dodeli proračunska sredstva za ohranjanje in razvoj kmetijstva v letu 2014, in višino sredstev za posamezni ukrep, upošteva razpoložljiva proračunska sredstva za sofinanciranje programov v kmetijstvu. Besedilo javnega razpisa je potrdil tudi župan.

Ukrepi, za katere je komisija za kmetijstvo z javnim razpisom določila izvajanje sofinanciranja, se ujemajo s predvidenimi ukrepi v pravilniku o ohranjanju in spodbujanju razvoja kmetijstva in podeželja. Javni razpis za vsakega od ukrepov določa okvirno višino razpisanih sredstev. Hkrati javni razpis opredeljuje, da se lahko v primeru, da se sredstva, predvidena za posamezen ukrep, ne porabijo, ta sredstva prerazporedijo na druge ukrepe, pri čemer pa ne določa tudi načina prerazporeditve teh sredstev na posamezne ukrepe.

Javni razpis za vsakega od razpisanih ukrepov določa cilje, upravičence, upravičene stroške ter pogoje, kriterije in merila za dodelitev sredstev, prav tako pa tudi najvišji odstotek pomoči glede na višino upravičenih stroškov (ter pri vrednostno najpomembnejšem ukrepu tudi najvišji znesek podpore posameznemu upravičencu). Ugotavljamo, da javni razpis za leto 2014 vsebuje vse obvezne sestavine, navedene v 8. členu Pravilnika o dodeljevanju sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk za programsko obdobje 2007 – 2013.

Javni razpis tudi določa, da upravičenci oddajo vlogo z enotnim prijavnim obrazcem ter obveznimi prilogami k vlogi, ki so opredeljene pri posameznem ukrepu. Enotni prijavni obrazec so lahko potencialni vlagatelji prejeli na sedežu občine ali na občinski spletni strani. Javni razpis je določal rok za oddajo vlog do 9.5.2014. Po določilih javnega razpisa naj bi bili vlagatelji o izidu obveščeni najkasneje v 45 dneh po izteku razpisnega roka.

### **A.2.2. Odločanje o dodeljevanju proračunskih sredstev na podlagi javnega razpisa**

Kot izhaja iz zapisnika o odpiranju zbranih vlog za dodeljevanje sredstev za ohranjanje in razvoj kmetijstva z dne 15.5.2014, se je na javni razpis prijavilo 14 kandidatov. Vse vloge so bile pravočasne in popolne. Odpiranje vlog so izvajali imenovani člani komisije ob prisotnosti zaposlenke na občinski upravi, ki je odgovorna za področje kmetijstva. Nihče od imenovanih članov komisije ni predložil vloge za dodeljevanje sredstev s tega področja.

Občina je določila sistem dodeljevanja sredstev na področju kmetijstva tako, da mora biti vsaka investicija pred izplačilom dokončana. Poleg prijavnega obrazca za posamezen ukrep so morali prijavitelji vlogi priložiti razna dokazila oziroma priloge, ki so nujne za obdelavo vloge, potrebne z vidika upravičenosti dodelitve sredstev in izkazujejo tudi interes vlagatelja za izvedbo investicije. Člani imenovane komisije, ki je po določilih pravilnika o dodeljevanju sredstev za ohranjanje in razvoj kmetijstva in podeželja pristojna za izvedbo pregleda vlog in pripravo predloga prejemnikov sredstev, so se za pregled in ocenitev prispelih vlog na povabilo občinske uprave ponovno zbrali dne 28.5.2014, pregledali vloge in njihove priloge ter ocenili upravičenost do odobritve proračunskih sredstev posameznim vlagateljem.

Vloge so pregledali tako z vidika popolnosti kot pravilnosti njihove izpolnitve, vendar pa člani komisije, ki so pregledovali posamezno vlogo, njihove popolnosti ter ustreznosti za namen posameznega ukrepa niso potrdili s svojim podpisom na za to predvidenem mestu na posamezni vlogi. Podatke iz vlog prijaviteljev so skupaj z zapisnikarico – občinsko zaposlenko, odgovorno za področje kmetijstva - vnesli v tabelarno obliko, ki je bila tudi podlaga za pripravo predloga zneskov sofinanciranja posameznim upravičencem.

Pri nobenem od ukrepov ni skupna višina sofinanciranja upravičenih stroškov za vse vlagatelje preseгла načrtovanih proračunskih sredstev za posamezen ukrep, zato je komisija pripravila predlog razdelitve proračunskih sredstev vlagateljem v celotni pripadajoči višini sofinanciranja, upošteva odstotek sofinanciranja upravičenih stroškov, določen z javnim razpisom, ter najvišji znesek sofinanciranja za posamezno investicijo. Nekatere investicije je komisija izločila iz nadaljnje obravnave, ker je ocenila, da se ne ujemajo z razpisnimi pogoji. Zapisnik sestanka komisije je podpisan s strani vseh članov komisije. Iz njega so razvidni vlagatelji, predvidene vrednosti njihovih investicij in predlagane višine zneskov sofinanciranja po posameznih ukrepih kot podlago za izdajo sklepov o odobritvi sofinanciranja na podlagi izvedenega javnega razpisa.

Na osnovi pisnega predloga je direktor občinske uprave dne 28.5.2014 izdal sklepe o dodelitvi sredstev. Sklepi o dodelitvi sredstev upravičencem so dosledno potrjeni s strani direktorja občinske uprave in se ujemajo s podatki o upravičeni višini sredstev po posameznih upravičencih iz pripravljene predloga sofinanciranja posameznim upravičencem in z objavljenim javnim razpisom ter prejetimi vlogami. Da bi bilo omogočeno dejansko izplačilo zneskov sofinanciranja do konca leta 2014, je občinska uprava v sklepih določila rok za oddajo zahtevka in dokazil o dejanski realizaciji predmeta sofinanciranja do 30.11.2014. Menimo, da je navedeni rok dovolj dolg, da lahko investitorji izvedejo ustrezne postopke za realizacijo investicije in njeno plačilo ter izdajo zahtevka za dodelitev sredstev, hkrati pa primeren tudi z vidika izvedbe nadaljnjih postopkov na občinski upravi za izplačilo

## KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2014

zneskov sofinanciranja do konca leta 2014. Izdane sklepe je občina posredovala vlagateljem priporočeno s povratnico. Noben izmed vlagateljev se ni uradno pritožil na izdani sklep.

Na podlagi prejetih sklepov in realiziranih investicij, na katere se sklepi nanašajo, so vlagatelji predložili občini zahteve za izplačilo sredstev skupaj z dokazili o izvedbi in plačilu investicije. V dokumentaciji v zvezi z razpisom niso shranjeni originalni računi za izvedene investicije, pač pa kopije računov, ki pa niso potrjene s strani dobaviteljev ali občinskega uslužbenca v primeru predložitve originalnega računa le na vpogled.

Eden izmed vlagateljev ni predložil zahtevka za izplačilo sredstev, zato ga je občina izločila iz nadaljnje obravnave za izplačilo sredstev. Prav tako eden od vlagateljev ni predložil zahtevka za eno od načrtovanih investicij, medtem ko je za drugo investicijo poleg zahtevka predložil račun, iz katerega je razvidno, da je bila nabava izvršena pred dejanskim prejemom sklepa, zato je skladno z določili javnega razpisa na osnovi izvedene notranje kontrole ustreznosti predloženih dokazil občina ni sofinancirala te investicije.

Na zahtevkih je naveden datum njihovega prejema na občinsko upravo. Upravičenost do izplačila na podlagi zahtevkov je preverjala občinska uslužbenka, ki pokriva področje kmetijstva, pri čemer je kontrolirala usklajenost dokazil o izvedbi investicije ter plačilu fakturne vrednosti primerjalno s sklepi o odobritvi sredstev oziroma vlogami upravičencev in njihovimi prilogami. Preverjeni zahtevki so predstavljali podlago za sklenitev pogodbe z upravičenci. Notranje-revizijski test je pokazal, da obstaja relativno močna notranja kontrola ustreznosti dokazil o izvedeni in plačani investiciji, vendar pa kontrolorka na zahtevkih ali spremljajoči dokumentaciji ne pušča pisne sledi o izvedbi notranjih kontrol upravičenosti do izplačila.

Na podlagi sklepov o upravičeni višini sredstev oziroma kasneje prejetih zahtevkov za dodelitev sredstev ter dokazil o njihovi upravičenosti je občinska uprava pripravila pogodbe o dodelitvi sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk za leto 2014, s katerimi so bile določene pravice in obveznosti pogodbenih strank glede porabe dodeljenih finančnih sredstev. Pogodbe je s strani občine potrdil župan in s tem tudi odobril izplačilo sredstev.

Vse preverjene pogodbe so datirane ter podpisane oziroma potrjene tako s strani občine kot s strani upravičencev, iz njih pa je dosledno razviden tudi datum prejema podpisanih pogodb na občino. Preverjene pogodbe navajajo ustrezno višino oziroma namen subvencij glede na višino oziroma namen dodeljenih sredstev upravičencem po izdanih sklepih, prejetih zahtevkih in priloženih dokazilih.

V pogodbah o dodelitvi sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva je za ukrepe za sofinanciranje investicij določeno, da bo občina nakazala sredstva v letu 2014. S pogodbo so se prejemniki zavezali, da bodo vodili predpisano dokumentacijo in jo hranili še najmanj 5 let po izplačilu sredstev s strani občine ter da bodo omogočili občini vpogled v dokumentacijo in kontrolo koriščenja namenskih sredstev.

### **A.2.3. Izplačilo proračunskih sredstev in nadzor nad njihovo namensko porabo**

Glede na pogodbeno določila naj bi občina izplačala subvencije za kmetijstvo do konca leta 2014. Smiselno enako določa tudi občinski pravilnik o dodeljevanju sofinancerskih sredstev za kmetijstvo. Dejanska izplačila je občina v letu 2014 izvajala upošteva določila zakona o izvrševanju proračunov RS v 30 dneh po sklenitvi pogodbe, s čimer so bili zagotovljeni enaki pogoji izplačevanja sredstev za vse upravičence. Preverjena izplačila upravičencem se ujemajo s podatki na zahtevkih o odobreni višini izplačila finančnih sredstev glede na priložena dokazila o upravičenosti do izplačila ter s sklenjenimi pogodbami.

Izplačila so v računovodskih evidencah izkazana v ustrezni višini, vendar pa niso izkazana na ustrezni proračunski postavki stroškov kompleksnih subvencij v kmetijstvu. Skupna vrednost realizacije odhodkov proračuna iz naslova kmetijskih subvencij je v ustrezni višini izkazana tudi v posebnem delu proračuna, pri čemer so med transferi posameznikom in gospodinjstvom izkazana tudi izplačila iz naslova dostave vode zaselkom brez urejenega javnega vodovodnega omrežja.

Za potrebe kmetijskih subvencij je bilo v letu 2014 skupno izplačanih za 24.461 EUR kmetijskih subvencij, kar je za 31 % manj od načrtovane višine. Razlika je posledica manjšega števila prejetih vlog za posamezne ukrepe od predvidenih glede na razpisne pogoje, delno pa se razlika nanaša tudi na odobrene pomoči, ki kasneje niso bile realizirane zaradi nezaključenih načrtovanih investicij upravičencev oziroma neizpolnjevanja razpisnih pogojev. Skupna vrednost izplačil po posameznih ukrepih s področja kmetijstva ni presegala razpisanih sredstev za posamezen ukrep. Občina ni izvajala prerezporeditev razpisanih sredstev med ukrepi.

Glede namenskosti porabe javnih sredstev za namene iz javnega razpisa ima občina vgrajene notranje kontrole že pred izvedbo izplačila proračunskih sredstev, saj pogojuje izplačilo sofinancerskih sredstev z dejansko nabavo ter plačilom predmeta sofinanciranja. Pač pa občina (razen omejitve prejema sofinancerskih sredstev posameznega upravičenca za isti namen v naslednjih 5 letih) ne izvaja nadzora nad namenskostjo uporabe oziroma morebitno odtujitvijo sofinancirane mehanizacije oziroma drugih sredstev za izvajanje kmetijske dejavnosti v roku 5 let po prejemu sredstev sofinanciranja.

Občina nima vzpostavljenega posebnega sistema spremljanja, ali so morebitni vlagatelji za isti namen prejeli sofinancerska sredstva tudi iz drugih virov, npr. iz proračuna Republike Slovenije ali Evropske unije, oziroma kakšen je morebitni delež sofinanciranja. Pač pa je občina v pogodbe za sofinanciranje investicij vključila izjavo, da končni prejemnik za isto investicijo ni dobil sredstev (pomoči) od države, ki so jo tako morali potrditi vsi upravičenci ob podpisu pogodbe. Poleg tega pa redno preverja oziroma izpolnjuje tudi obrazce s poizvedbami ministrstva o izplačanih kmetijskih subvencijah za posameznega vlagatelja iz revidirane občine, ki kandidira za pridobitev javnih sredstev na državni ravni, s čimer je zagotovljena kontrola subvencioniranja dejavnosti vlagateljev tudi iz drugih virov. Prav tako občina vsako leto v februarju poroča Ministrstvu za kmetijstvo o dodeljenih občinskih sredstvih za kmetijstvo v preteklem letu.

### **A.3. Zaključna ugotovitev pregleda sistema dodeljevanja kmetijskih subvencij**

Ugotavljamo, da so bila proračunska sredstva, namenjena kmetijskim subvencijam, dodeljena upravičencem, upošteva določila javnega razpisa, oziroma da za namene spodbujanja, ohranjanja oziroma razvoja kmetijstva občina v letu 2014 ni izvajala izplačil izven objavljenega javnega razpisa. Občina je imela oblikovan sistem za dodeljevanje kmetijskih subvencij na transparenten način pod enakimi pogoji za vse prijavitelje na podlagi vnaprej določenih meril in kriterijev s Pravilnikom o dodeljevanju sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva v Občini Žužemberk za programsko obdobje 2007 – 2013. Veljavnost tega pravilnika se je z letom 2013 iztekla, pač pa je bilo upoštevano podaljšanje obstoječih shem državnih pomoči do konca leta 2014. Za leto 2015 in nadaljnja leta bo potrebna priprava nove pravne podlage za dodeljevanje proračunskih sredstev na tem področju, upošteva sheme državne pomoči oziroma izhodišča za dodeljevanje pomoči kmetijskim gospodarstvom, sprejeta na državni ravni.

Javni razpis za dodeljevanje kmetijskih subvencij v letu 2014 je bil v pretežni meri usklajen z občinskim pravilnikom o ohranjanju in spodbujanju razvoja kmetijstva in podeželja. Vlagateljem so bile dodeljene kmetijske subvencije glede na kriterije in merila za izbor ter predvidena proračunska sredstva za ta namen v posebnem delu proračuna za leto 2014. Posamezni izdatki so temeljili na podlagi odločitve o dodelitvi sredstev po pregledu prejetih vlog na osnovi javnega razpisa ter predloženih zahtevkov in sklenjenih pogodb. Pregled odhodkov iz naslova subvencij v kmetijstvu v



letu 2014 je pokazal, da so bila proračunska sredstva za subvencije v kmetijstvu izplačana skladno s sklepi o višini dodeljenih sredstev ter prejetimi zahtevki za izplačilo sredstev z dokazili o izpolnjevanju pogojev oziroma sklenjenimi pogodbami z upravičenimi vlagatelji.

Vendar pa smo preveritvah zasledili tudi nekatera odstopanja, zato v nadaljevanju navajamo priporočila za njihovo odpravo, s pomočjo katerih bo lahko občina še nadgradila obstoječi sistem notranjih kontrol na področju dodeljevanja kmetijskih subvencij:

#### **A.4. Povzetek priporočil na podlagi izvedenega pregleda sistema dodeljevanja kmetijskih subvencij**

- *Svetujemo, naj občina s pravilnikom o dodeljevanju sredstev za ohranjanje in razvoj kmetijstva za novo programsko obdobje določi dodeljevanje ustreznih oblik pomoči upravičencem.*
- *Predlagamo, naj občina načrtuje in izkazuje izdatke iz naslova kmetijskih subvencij na proračunski postavki strukturnih ukrepov v kmetijstvu in živilstvu.*
- *Priporočamo, naj občina objavlja javne razpise za subvencioniranje kmetijstva na način, določen s pravilnikom o dodeljevanju sredstev iz naslova finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva. Občina naj s pravilnikom za novo programsko obdobje določi način objave javnega razpisa za dodelitev sredstev, ki bo omogočal čimbolj popolno in ažurno obveščenost upravičencev ter njihovo enakopravno obravnavo.*
- *Priporočamo, naj bo javni razpis glede nabora upravičenih stroškov za posamezen ukrep usklajen s pravilnikom oziroma naj občina pri pripravi pravilnika za novo programsko obdobje razširi nabor upravičenih stroškov za posamezen ukrep glede na načrtovano strategijo spodbujanja, ohranjanja in razvoja kmetijstva v občini v prihajajočem programskem obdobju.*
- *Priporočamo, naj bo javni razpis tudi glede kroga upravičencev do sredstev usklajen s pravilnikom oziroma naj pri pripravi pravilnika za novo programsko obdobje k določilom glede kroga upravičencev vključi omejitve glede na velikost primerljivih površin, v kolikor ima občina dejanski namen dodeljevanja sredstev pod navedenim pogojem.*
- *Svetujemo, naj bo že v besedilu javnega razpisa vnaprej eksplicitno naveden način obravnave morebitnih presežnih sredstev na posameznem ukrepu.*
- *Svetujemo, naj kontrolor vlog dosledno odloči o popolnosti posamezne vloge in se na predviden prostor na obrazcu vloge tudi podpiše v znak potrditve upravičenosti vlagatelja do odobritve proračunskih sredstev.*
- *Občini svetujemo, naj pri pripravi prihodnjih razpisov oziroma pravilnika o dodeljevanju sredstev za naslednje programsko obdobje k splošni opredelitvi upravičenih investicij ob navedenih konkretnih vrstah upravičenih investicij navede, da so to le primeri možnih investicij, oziroma naj v primeru dejanskega namena sofinanciranja le določenih investicij to tudi eksplicitno navede v razpisu.*
- *Svetujemo, naj občina okrepi notranjo kontrolo predložitve originalnih računov kot prilog k zahtevku za izplačilo sredstev skladno z določili pravilnika. V primeru, ko vlagatelj predloži originalni račun le na vpogled, svetujemo, naj zaposlenka, odgovorna za področje kmetijstva, na kopijah računov navede, da je kopija enaka izvorniku, ter naj to trditev tudi potrdi s svojim podpisom. Po potrebi lahko upravičenci za potrebe predložitve verodostojnega dokazila o nakupu od dobaviteljev pridobijo tudi potrjene kopije računov.*
- *Svetujemo, naj kontrolorka zahtevkov oziroma spremljajoče dokumentacije po izvedeni notranji kontroli s svojim podpisom in datumom izvedene kontrole potrdi zahtevek v znak upravičenosti vlagateljev do prejema sredstev sofinanciranja.*

- *Svetujemo, naj občina vgradi dodatno notranjo kontrolo posedovanja sofinanciranih nepremičnin, opreme oziroma mehanizacije v roku 5 let po prejemu sofinancerskih sredstev.*

## **B. Pregled sistema organiziranja in izvajanja gospodarskih javnih služb v Občini Žužemberk**

Namen pregleda je bil preveriti in oceniti primernost vzpostavljenega sistema organiziranja in izvajanja gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) v revidirani občini ter po potrebi podati priporočila za korekcije sistema in odpravo neskladij.

Preverili smo skladnost Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Žužemberk z Zakonom o gospodarskih javnih službah ter obstoj in vsebinsko primernost odlokov, ki urejajo posamezne GJS v Občini Žužemberk. Pri preveritvah vsebine smo se osredotočili na presojo ali odloki vsebujejo navedbe o načinu izvajanja GJS, načinu financiranja le teh oziroma izračuna in potrjevanja cen ter pregled podatkov, ki jih tako občinski odlok kot Zakon o gospodarskih javnih službah določata kot obvezne. Nadalje smo za vse GJS preverili ali se posamezna GJS dejansko izvaja v obliki kot je opredeljeno v odloku in ali se skladno z določbami opredeljujejo tudi cene GJS. Podrobnejših preveritev izvajanja posameznih GJS v sklopu preveritve sistema organiziranja gospodarskih javnih služb nismo izvajali.

### **B.1. Pravne podlage za izvajanje gospodarskih javnih služb**

Krovni zakon, ki ureja področje GJS je Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993 s spremembami, v nadaljevanju tudi: ZGJS). Navedeni zakon določa, da način opravljanja lokalne gospodarske javne službe predpiše lokalna skupnost z odlokom tako, da je zagotovljeno njeno izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Pravne podlage za delovanje oziroma izvajanje GJS v Občini Žužemberk so torej poleg krovne pravne podlage (ZGJS), ki ureja način izvajanja GJS, tudi nacionalne pravne podlage, ki podrobneje določajo vsebinske okvire, v skladu s katerimi se mora na ravni lokalne skupnosti izvajanje GJS urediti (zakoni, uredbe in pravilniki s področja varstva okolja, preskrbe z vodo, odlaganja in odvoza odpadkov,...) ter občinski odloki, s katerimi je podrobno urejeno izvajanje gospodarskih javnih služb na posameznih področjih poslovanja občine.

ZGJS določa, da so gospodarske javne službe lahko republiške ali lokalne in so lahko obvezne ali izbirne. Obvezna gospodarska javna služba je določena z zakonom. Uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi gospodarskimi javnimi službami, je obvezna, če zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis za posamezne primere ne določa drugače. Uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z izbirnimi gospodarskimi javnimi službami pa ni obvezna, če zakon ali odlok lokalne skupnosti za posamezne primere ne določa drugače.

V skladu z ZGJS lahko lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo,
- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj,
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno in

- z dajanjem koncesij.

Gospodarski javni zavodi in javna podjetja morajo po ZGJS izdelati program za obvladovanje kakovosti poslovanja, ki ga sprejme ustanovitelj.

Za ureditev področja GJS v revidirani občini je občinski svet sprejel Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Žužemberk (Uradni list RS, št. 27/2002 s spremembami; v nadaljevanju tudi: Odlok o GJS v Občini Žužemberk).

Obravnavani odlok v uvodnem delu opredeli kaj so GJS ter tudi določi obvezne in izbirne gospodarske javne službe v Občini Žužemberk. Obveznih GJS po tem odloku je 6, izbirnih GJS pa je 18. V odloku je tudi določano, da je možno GJS izvajati v javnem podjetju, z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava, v režijskem obratu in z vlaganjem kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Izvajanja GJS v obliki gospodarskega javnega zavoda, ki je ena izmed možnosti po ZGJS, odlok ne določa. Glede načina zagotavljanja gospodarskih javnih služb v revidirani občini pa Odlok določa, da se dejavnosti GJS v Občini Žužemberk praviloma opravljajo v obliki javnega podjetja, na podlagi podeljene koncesije ali z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Občina je torej izključila možnost izvajanja lastne gospodarske javne službe v režijskem obratu. Glede ureditve posameznih GJS v občini odlok določi tudi, da se opravljanje posamezne GJS podrobneje uredi z odlokom, katerega minimalna obvezna vsebina je določena v Odloku o gospodarskih javnih službah v Občini Žužemberk. Odlok določa tudi, da za varstvo uporabnikov javnih dobrin v Občini Žužemberk deluje Svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin Občine Žužemberk. Določen je tudi način financiranja GJS iz tega odloka, in sicer je določenih več virov v skladu z zakonom: proračunska sredstva, prihodki izvajalcev GJS, posojila in drugih viri.

## **B.2. Pregled organizacije in pravnih podlag za izvajanje gospodarskih javnih služb v revidirani občini**

Izvajanje gospodarskih javnih služb je v Občini Žužemberk različno organizirano, nekaj GJS izvajata javni podjetji katerih soustanoviteljica je občina. To sta Komunala Novo mesto d.o.o. in Cerod d.o.o., nekaj GJS pa se izvaja na podlagi podeljenih koncesij.

### GJS oskrba s pitno vodo

Javna služba je organizirana v skladu z veljavnim Odlokom o oskrbi s pitno vodo na območju Občine Žužemberk (Uradni list 18/2014). Javno službo izvaja v skladu z odlokom Komunala Novo mesto d.o.o., na celotnem območju občine Žužemberk. Tarife oziroma cene storitev so določene (potrjene), na predlog upravljavca javnega vodovoda, ki mora cene izračunati skladno z določili tega odloka in zakonskimi predpisi o določanju cen komunalnih storitev. Odlok je vsebinsko skladen z določbami ZGJS in Odlokom o GJS v Občini Žužemberk. Koncesionar je hkrati tudi upravljalec infrastrukture, ki mu jo je občina oddala v poslovni najem, Odlok o GJS v Občini Žužemberk pa njeno upravljanje opredeljuje kot samostojno GJS.

### GJS odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode

Ta GJS je v revidirani občini urejena z Odlok o odvajanju in čiščenju komunalne padavinske vode na območju Občine Žužemberk (Uradni list 18/2014). To GJS na celotnem območju občine izvaja Komunala Novo mesto d.o.o.. Cena storitev odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode ter njenega prečiščenja se oblikuje skladno z veljavno republiško zakonodajo, v odloku pa je tudi jasno navedeno, da ima občinski svet pristojnost odločanja o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin

## KONČNO POROČILO O NOTRANJEM REVIDIRANJU ZA LETO 2014

s področja te GJS. Tudi ta odlok je vsebinsko skladen z določbami ZGJS in Odlokom o o GJS v Občini Žužemberk. Koncesionar je hkrati tudi upravljalec infrastrukture, ki mu jo je občina oddala v poslovni najem, Odlok o GJS v Občini Žužemberk pa njeno upravljanje opredeljuje kot samostojno GJS.

GJS zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov ter odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov

Ta GJS je določena v Odloku o izvajanju gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in gospodarske javne službe odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov na območju Občine Žužemberk (Uradni list 18/2014). Glede izvajanja te GJS je navedeno, da sta izvajalca javne službe javni podjetji Komunala Novo mesto d.o.o. in Cerod d.o.o., ki sta registrirani za opravljanje teh dejavnosti. Odlok pravilno določa način določanja in potrjevanja cen. Koncesionar je hkrati tudi upravljalec infrastrukture, ki mu jo je občina oddala v poslovni najem, Odlok o GJS v Občini Žužemberk pa njeno upravljanje opredeljuje kot samostojno GJS.

GJS pokopališka in pogrebna dejavnost

Izvajanje te dejavnosti na območju občine je določeno v Odloku o načinu izvajanja gospodarske javne službe na področju pokopališke in pogrebne službe ter urejanja pokopališč v Občini Žužemberk (Uradni list RS, št. 54/2004). Na podlagi tega akta je bil sprejet koncesijski akt - Odlok o podelitvi koncesije za izvajanje GJS opravljanja pokopališke in pogrebne službe ter urejanje pokopališč (Uradni list 20/2014). Razpis za izbiro izvajalca je bil izveden v letu 2014. Z izbranim izvajalcem je bila sklenjena koncesijska pogodba.

GJS vzdrževanje občinskih cest

To GJS ureja Odlok o podelitvi koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih cest na območju Občine Žužemberk Uradni list RS, št. 33/2014. Podlaga za podelitev koncesije je bila v Odloku o občinskih cestah, ki pa ni usklajen z veljavnim Zakonom o cestah, ki je začel veljati 1.4.2011. Odlok o podelitvi koncesije določa, da je predmet koncesije vzdrževanje občinskih cest na območju Občine Žužemberk ter izvajanje drugih storitev, potrebnih za nemoteno opravljanje javne službe. Odlok kot izjemo določa zimsko službo lokalnih prometnic zaselkov Občine Žužemberk, za katere je župan s sklepom določil, da zimsko službo izvajajo lokalni izvajalci. Sklep o določitvi lokalnih prometnic zaselkov Občine Žužemberk, na katerih zimsko službo izvajajo lokalni izvajalci, v katerem so določene prometnice iz tretjega odstavka 4. člena Odloka o podelitvi koncesije za izvajanje obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja občinskih cest na območju Občine Žužemberk je bil objavljen v Uradnem list RS, št.81/2014. Razpis za izbiro koncesionarja je bil izveden v letu 2014, z izvajalcem je bila podpisana koncesijska pogodba.

Ostale GJS, ki so opredeljene v Odloku o GJS v Občini Žužemberk se kot GJS ne izvajajo, pač pa občina te dejavnosti izvaja bodisi samostojno bodisi z zunanjimi izvajalci.

### **B.3. Povzetek priporočil pod točko B notranje-revizijskega pregleda:**

- *Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Žužemberk naj se uskladi z določbami ZGJS,*
- *izvedejo naj se potrebni postopki za ustanovitev sveta uporabnikov, v skladu z določbami ZGJS, saj je ni dopustno, da občina z ne-ustanovitvijo sveta uporabnikov posredno posega v pravice uporabnikov javnih dobrin, ki se financirajo bodisi iz sredstev proračuna, bodisi jih financirajo uporabniki sami,*

- javni podjetji, ki za občino izvajata različne GJS naj se pozove k predložitvi programa za obvladovanje kakovosti poslovanja, ki ga mora obravnavati in potrditi ustanovitelj,
- vodstvo občine naj poskrbi za temeljit pregled sistema izvajanja GJS v občini, ter na podlagi vsebinskih ugotovitev pripravi predlog akta o izvajanju GJS v občini, ki bo vsebinsko celovit in dodelan. To pomeni, da naj občina ponovno preveri vsebino Odloka o gospodarskih javnih službah v Občini Žužemberk ter v odloku zadrži (zlasti se to nanaša na izbirne GJS) tiste gospodarske javne službe, ki jih po sistemu GJS tudi dejansko namerava izvajati oziroma jih že izvaja. Pri določanju gospodarskih javnih služb, naj se upošteva dejstvo, da morajo biti te vsebinsko smiselno opredeljene, saj razdrobljenost GJS zgolj zmanjšuje preglednost. Ravno tako je potrebno pravilno opredeliti katere so izbirne in katere obvezne GJS,
- GJS „oskrba zapuščenih živali“ naj se izvaja v skladu z ZGJS in predmetnim zakonom, torej da se pripravi ustrezna pravna podlaga za izvajanje te GJS ter se v skladu s sprejeto pravno podlago koncesija za izvajanje te GJS tudi podeli,
- GJS zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov naj se opredeli tudi v Odloku o GJS Občine Žužemberk,
- Občina naj spremlja stroške lokalnih izvajalcev zimske službe ter v primeru ugotovitev, da stroški na 12-mesečni ravni presegajo mejo, ki pomnožena s 4 presega 80.000 EUR brez DDV, izvede postopke objave koncesije tudi za sklop zimskega vzdrževanja lokalnih prometnic, ki ga trenutno izvajajo lokalni izvajalci,
- vodstvo občine naj nemudoma sproži postopke za izvedbo uskladitve Odloka o občinskih cestah z Zakonom o cestah,
- po ponovnem pregledu in noveli Odloka o GJS Občine Žužemberk naj se pripravijo podlage oziroma odloki, ki bodo ustrezno opredelili in uredili izvajanje dejavnosti za katere se bo v odloku kot splošnem aktu opredelilo, da se izvajajo v obliki gospodarskih javnih služb.

### 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, 20. 3. 2015.

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