

Št. zadeve: 060-18/2013-5027

Datum: 7. 10. 2013

KONČNO POROČILO
o opravljeni redni reviziji
preveritev notranjih kontrol pri pripravi proračuna za leto 2013 v Občini Zavrč

Prejemnik končnega poročila je Občina Zavrč.

Notranjo revizijo sta opravila **Jožef Kocuvan**, državni notranji revizor, in **Klaudia Pišek** iz Skupne notranje revizijske službe pri Skupni občinski upravi občin v Spodnjem Podravju.

Pripravila:
Klaudia Pišek

Jožef Kocuvan,
državni notranji revizor
Skupna notranja revizijska služba SOU SP

Št. izvoda notranjerevizijskega poročila:

3/4

Revidiranec oz. revidirano področje:

Občina Zavrč

Prejemniki notranjerevizijskega poročila:

1. Župan Miran Vuk,
2. Evelina Makoter Jabložnik, direktorica občinske uprave,
3. Tekoči dosje,
4. Arhiv Skupne občinske uprave občin v Spodnjem Podravju.

KAZALO

1	POVZETEK.....	4
1.1	<i>Namen revizijskega pregleda.....</i>	4
1.2	<i>Cilji in obseg revizijskega pregleda.....</i>	4
1.3	<i>Revizijska ocena.....</i>	5
1.4	<i>Revizijske ugotovitve.....</i>	5
1.5	<i>Priporočila za ukrepanje.....</i>	6
2	IZVEDBA NOTRANJE REVIZIJE.....	8
2.1	<i>Pravne podlage za izvedbo notranje revizije.....</i>	8
2.2	<i>Utemeljitev notranje revizije.....</i>	9
2.3	<i>Potek izvajanja notranje revizije.....</i>	9
2.4	<i>Predmet in obseg notranje revizije.....</i>	10
2.5	<i>Cilj notranje revizije.....</i>	10
2.6	<i>Revizijske metode.....</i>	10
2.7	<i>Opredelitev notranjih kontrol in preverjanje delovanja notranjih kontrol.....</i>	11
2.8	<i>Opredelitev tveganj.....</i>	12
2.9	<i>Predstavitev revidiranca.....</i>	13
3	REVIZIJSKE UGOTOVITVE.....	14
3.1	<i>Navodilo za pripravo občinskega proračuna za leto 2013.....</i>	14
3.2	<i>Postopek sprejemanja proračuna.....</i>	15
3.3	<i>Odlok o proračunu Občine Zavrč za leto 2013.....</i>	16
3.4	<i>Splošni del proračuna.....</i>	17
3.5	<i>Posebni del proračuna.....</i>	17
3.6	<i>Načrt razvojnih programov.....</i>	17
3.7	<i>Priloge k proračunu.....</i>	19
4	ZAKLJUČEK.....	20

1 POVZETEK

V nadaljevanju je podano revizijsko poročilo o izvedeni redni reviziji v Občini Zavrč. Revizija se je nanašala na preveritve notranjih kontrol pri pripravi občinskega proračuna za leto 2013. Redna notranja revizija je bila izvedena v skladu z načrtom dela Skupne notranje revizijske službe pri Skupni občinski upravi občin v Spodnjem Podravju (v nadaljevanju: SNRS) za leto 2013.

Pravne podlage in usmeritve, ki urejajo notranje revidiranje pri proračunskih uporabnikih so:

- Zakon o javnih financah;
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ;
- Usmeritve za državno notranje revidiranje.

1.1 Namen revizijskega pregleda

Revizija je bila usmerjena v preveritev dela poslovanja občine z namenom podati županu neodvisno in nepristransko oceno, ali je revidiranec vzpostavil učinkovit in primeren sistem notranjih kontrol in finančnega poslovanja, s katerim zagotavlja zakonito, namensko, transparentno in smotrno porabo proračunskih sredstev na področju priprave proračuna.

1.2 Cilji in obseg revizijskega pregleda

Pri opravljanju notranje revizije smo zasledovali naslednje cilje:

- Skladnost s predpisi

Na osnovi našega pregleda in preverjanj, opravljenih na osnovi «Usmeritev za državno notranje revidiranje» in zakonodaje s področja javnih financ, ugotavljamo bistveno izboljšanje usklajenosti internih aktov občine z zakonodajo. Ob tem pregledu izpostavljamo, da naj občina sprejme dolgoročni razvojni dokument, ki ga bo lahko uresničevala skozi sprejeti proračun.

- Sistem notranjih kontrol

Z revizijo smo ugotovili, da občina ima vzpostavljen sistem notranjih kontrol pri pripravi proračuna, saj postopke prične s posredovanjem navodil, katera pa mora v prihodnje dopolniti še s terminskim planom. Predlagamo, da če občina izda navodila še preden Ministrstvo izda proračunskim priročnik, le ta naknadno uskladi.

- Pregled popolnosti in pravilnosti priprave proračuna

Pri pregledu popolnosti in pravilnosti priprave proračuna nismo zasledili nepravilnosti.

- Revizijska sled

Revizijska sled omogoča naknadno preverjanje priprave postopka proračuna.

1.3 Revizijska ocena

Na osnovi našega pregleda in preverjanj, opravljenih na osnovi »Usmeritev za državno notranje revidiranje« ter standardov notranjega revidiranja, ocenjujemo, da je bilo poslovanje Občine Zavrč na področju priprave proračuna za leto 2013 skladno s predpisi, usmeritvami, zakoni in standardi, ki jih je morala Občina Zavrč upoštevati pri pripravi proračuna.

Pri tem ugotavljamo, da se poslovanje občine v primerjavi s preteklimi leti izboljšuje, saj so bile notranje kontrole vzpostavljene in zagotavljajo, da so bili cilji jasno določeni, tveganja ustrezno ugotovljena, računovodske in poslovne informacije točne in zanesljive, zagotovljeno je bilo varovanje občinskega premoženja.

Občinski proračun je izredno pomemben dokument, kateremu mora slediti v svojem delovanju občinska uprava v posameznem proračunskem letu. Občina Zavrč je pravočasno pristopila k pripravi proračuna, ki je tako bil pravočasno sprejet, da se je lahko začel uporabljati s 1. 1. 2013.

Predlagamo, da v prihodnje občina svoja navodila za pripravo proračuna dopolni z revizijskimi priporočili, tako za neposredne kot tudi posredne uporabnike proračuna (terminski plan). Proračun bi moral odražati uresničevanje ciljev iz dolgoročnih razvojnih dokumentov, ki jih mora občina sprejeti in ažurirati. Tudi obrazložitev proračuna bi morala temeljiti na sprejetem dolgoročnem razvojnem dokumentu in drugih dokumentih, ki jih predpisujejo posamezni občinski odloki oz. drugi predpisi. NRP mora biti usklajen z občinskim proračunom. Sam postopek sprejemanja proračuna pa mora slediti zakonskim določilom in biti transparenten.

SNRS je podala priporočila z namenom izboljšanja poslovanja Občine Zavrč na področju priprave in sprejemanja proračuna.

1.4 Revizijske ugotovitve

Revizijske ugotovitve so natančno navedene v poglavju 3 in zajemajo področja:

- Navodilo za pripravo občinskega proračuna za leto 2013;
- Postopek sprejemanja proračuna;
- Odlok o proračunu Občine Zavrč za leto 2013;
- Splošni del proračuna;
- Posebni del proračuna;

- Načrt razvojnih programov;
- Priloge k proračunu.

1.5 Priporočila za ukrepanje

Na podlagi ugotovitev so potrebni določeni ukrepi vodstva za izboljšanje sistema notranjih kontrol in pravilnosti poslovanja.

Državni notranji revizor mora priporočila v skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje razvrstiti po stopnjah tveganja, tako da oznaka »**Visoka stopnja tveganja**« pomeni, da je izvedba priporočil nujna za poslovanje in jih je treba takoj izvesti, saj sistem notranjih kontrol ni vzpostavljen oziroma ni ustrezen. »**Srednja stopnja tveganja**« pomeni, da se priporočilo upošteva in izvede takoj, ko je to mogoče, saj je sistem notranjih kontrol vzpostavljen, vendar ne deluje učinkovito. »**Majhna stopnja tveganja**« pomeni, da je izvedba priporočil zaželjena, ni pa nujna, saj izvedba priporočila le še izboljšuje že vzpostavljen sistem notranjih kontrol.

Priporočila:

1. Kadar občina pripravi navodila za pripravo proračuna pred izdajo proračunskega priročnika Ministrstva za finance, je potrebno navodila naknadno dopolniti. Obvezen del navodil je tudi terminski plan.
Točka ugotovitev: 3.1
Stopnja tveganja: srednja
2. V zapisniku prve obravnave proračuna naj bodo navedeni dokumenti, ki so bili predloženi občinskemu svetu. Prav tako mora biti iz zapisnika razvidno, da so proračun obravnavala delovna telesa.
Točka ugotovitev: 3.2
Stopnja tveganja: nizka
3. Občinski svet mora s posebnim sklepom potrditi letni program pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem.
Točka ugotovitev: 3.2
Stopnja tveganja: srednja
4. V prihodnje je potrebno pri pripravi Odloka o proračunu odpraviti pomanjkljivosti, navedene v revizijskih ugotovitvah (preambula, številčenje poglavij).
Točka ugotovitev: 3.3
Stopnja tveganja: nizka
5. Občina naj v prihodnje v obrazložitvah posebnega dela definira tudi kazalce, s katerimi se bo lahko merila doseganje zastavljenih ciljev.
Točka ugotovitev: 3.5
Stopnja tveganja: nizka

6. Občina mora sprejeti lastni dolgoročni razvojni načrt, ki ga je potrebno sproti posodabljati, da bo lahko predstavljal osnovo za pripravo proračuna. Občina mora sprejeti tudi dolgoročne in letne plane, če jih predpisujejo občinski odloki.

Točka ugotovitev: 3.5

Stopnja tveganja: visoka

7. V letnem načrtu pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem se naj uskladi ime tabele z vsebino.

Točka ugotovitev: 3.7

Stopnja tveganja: nizka

2 IZVEDBA NOTRANJE REVIZIJE

2.1 Pravne podlage za izvedbo notranje revizije

Pravne podlage za izvedbo notranje revizije, ki jih je SNRS uporabila pri preveritvi notranjih kontrol pri pripravi občinskega proračuna za leto 2013, so:

- Zakon o javnih financah (Ul. RS št. 11/2011-UPB4, 110/2011-ZDIU12),
- Zakon o lokalni samoupravi (Ul. RS št. 94/2007-UPB2, 27/2008 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl.US: U-I-427/06-9, 79/2009, 14/2010 Odl.US: U-I-267/09-19, 51/2010, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10, 40/2012-ZUJF),
- Zakon o financiranju občin (Ul. RS št. 123/2006-ZFO-1, 57/2008),
- Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2013 in 2014 (Ul. RS št. 104/2012),
- Zakon za uravnoteženje javnih financ (Ul. RS št. 40/2012, 55/2012 Skl.US: U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2, 104/2012-ZIPRS1314, 105/2012),
- Zakon o računovodstvu (Ul. RS št. 23/1999, 30/2002-ZJF-C),
- Zakon o spremljanju državnih pomoči (Ul. RS št. 37/04),
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Ul. RS št. 86/2010, 75/2012),
- Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (Ul. RS, št. 114/05 - UPB1, 90/07, 102/07, 40/2012- ZUJF),
- Uredba o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog (Ul. RS, št. 51/2009),
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ul. RS, št. 112/2009 in 58/2010),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Ul. RS, št. 57/2005, št. 88/2005 popr., št. 138/2006, 108/2008),
- Uredba o metodologiji za izračun povprečnine za finaniranje občinskih nalog (Ul. RS, št. 51/2009),
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov (Ul. RS, št. 57/2005, št. 88/2005 popr., št. 138/2006, 108/2008),
- Pravilnik o poročanju občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih občinskih proračunov (Ul. RS, št. 56/2007, 6/2008),
- Odredba o funkcionalni klasifikaciji javnofinančnih izdatkov (Ul. RS, št. 43/2000),
- Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna (Ul. RS, št. 46/2003),
- Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ul. RS, št. 60/06 in 54/10),
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS (Ul. RS, št. 50/07, 61/08),
- Pravilnik za upravljanje likvidnosti sistema enotnega zakladniškega računa (Ul. RS, št. 18/04, 78/04 in 22/10),
- Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Ul. RS, št. 91/2000, 122/2000),

- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (Ul. RS, št. 12/2001, 10/2006, 8/2007 in 102/2010),
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ul. RS, št. 44/2007, 54/2010),
- Uredba o stvarnem premoženju in samoupravnih lokalnih skupnosti (Ul. RS, št. 34/2011, 42/2012),
- Pravilnik o vodenju registra neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov ter postopkih odpiranja in zapiranja računov (Ul. RS, št. 126/2007, 78/2008, 126/2008 in 109/2009),
- Pravilnik o postopkih zadolževanja občin (Ul. RS, št. 108/08 in 49/10),
- Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu »de minimis« (Ul. RS, št. 61/2004, 22/2007),
- Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2013 in 2014,
- Statut Občine Zavrč (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 22/11),
- Poslovnik občinskega sveta Občine Zavrč (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 27/11),
- Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Zavrč (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 25/13).

2.2 Utemeljitev notranje revizije

V skladu s 100. členom Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) je vodstvo Občine Zavrč odgovorno za vzpostavitev, delovanje, nadzor in stalno izboljševanje sistema finančnega poslovanja, notranjih kontrol ter za pravilnost in popolnost podatkov. Njegova naloga je vzpostaviti in zagotavljati kadrovske in materialne vire ter pogoje za učinkovito in uspešno poslovanje in delovanje notranjih kontrol.

Naloga notranjega revizorja je preveriti obstoj in delovanje notranjih kontrol, ki jih je vodstvo dolžno vzpostaviti z namenom zagotavljanja zakonite, gospodarne, namenske ter smotrne porabe proračunskih sredstev.

2.3 Potek izvajanja notranje revizije

Na osnovi potrjenega načrta dela notranje revizije za leto 2013 je bila 5. 7. 2013 napovedana revizija – **preveritev notranjih kontrol pri pripravi proračuna za leto 2013 v Občini Zavrč.**

Najava izvedbe redne notranje revizije za leto 2013 je bila opravljena v skladu z 22. členom Pravilnika o delovanju skupne notranje revizijske službe.

2.4 Predmet in obseg notranje revizije

Predmet notranje revizije je **celotni postopek priprave proračuna za leto 2013 v Občini Zavrč**. Notranja revizija obsega pregled, analiziranje, ovrednotenje in zabeleženje zadostnega števila informacij, z namenom doseči cilje revidiranja. Zadostne in ustrezne informacije so bile pridobljene z analizo in vrednotenjem vseh podatkov in informacij, pridobljenih v procesu revidiranja.

Notranja revizija je zajela tako pregled pravnih podlag in notranjih predpisov, ki urejajo področje priprave proračuna kot tudi preverjanje obstoja in delovanja notranjih kontrol na področju celotnega procesa priprave in usklajevanja proračuna z namenom zagotavljanja zakonite, namenske, transparentne in smotrne porabe proračunskih sredstev v letu 2013 (v okviru revizijskega vzorca). Področje revidiranja je bilo izbrano glede na njegovo pomembnost v poslovanju in glede na tveganost področja.

2.5 Cilj notranje revizije

Splošni cilj revizije je podati oceno o ustreznosti vzpostavljenega sistema notranjih kontrol, s katerimi občina zagotavlja pravilnost priprave in sprejema proračuna. Cilj pregleda priprave proračuna je ugotoviti, ali se upoštevajo pravni akti, ali ima občina sprejete ustrezne dolgoročne dokumente, ki služijo kot osnova pri pripravi proračuna, ali je priprava proračuna ciljno naravnana, ali so zneski na proračunskih postavkah realno načrtovani, upoštevaje finančne načrte neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna občine in temeljijo na veljavni zakonodaji, ter ali ima občina ustrezno vzpostavljen nadzor na revidiranem področju.

Pri opravljanju notranje revizije so se zasledovali naslednji cilji:

- preveriti postopke priprave proračuna (priprava navodil, terminskega plana, finančnih načrtov, posebnega in splošnega dela proračuna ter načrta razvojnih programov in prilog,...),
- ugotoviti odgovornosti in pristojnosti zaposlenih v skladu s pooblastili,
- preveriti obstoj in delovanje notranjih kontrol,
- preveriti popolnost in pravilnost proračuna za leto 2013,
- preveriti ustreznost revizijske sledi,
- pridobiti zadostne dokaze za oblikovanje mnenja o skladnosti izvedenih postopkov s predpisi.

2.6 Revizijske metode

Pri preizkušanju notranjih kontrol in tudi pri preizkušanju podatkov so bile uporabljene naslednje revizijske metode: postopki opazovanja, posredovanja, preiskovanja in vzorčenja. V ta namen so bili izvedeni naslednji koraki:

- pridobivanje splošnih informacij o postopku priprave proračuna,
- opravljen pregled zakonskih podlag na revidiranem področju,
- opravljen pregled notranje dokumentacije, pravilnikov, navodil, poročil, finančnih načrtov, ki jih občina uporablja na revidiranem področju,
- opravljen intervju z direktorjem in računovodkinjo,
- priprava vprašalnikov,
- pregledane in preizkušene notranje kontrole ter podatki na podlagi izvirne dokumentacije v okviru določenega podrobnega revizijskega vzorca.

2.7 Opredelitev notranjih kontrol in preverjanje delovanja notranjih kontrol

Notranje kontroliranje je celosten proces, ki ga mora vpeljati poslovodstvo in je oblikovano zato, da omogoča prepoznavanje tveganj, ovrednotenje le-teh in da ob prizadevanjih za uresničevanje poslanstva organizacije z vzpostavljenimi notranjimi kontrolami daje sprejemljivo zagotovilo, da bodo doseženi naslednji splošni nameni¹:

- urejeno, etično, gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje,
- izpolnjevanje obveznosti predložitve obračunov in poročil,
- skladnost delovanja z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi ter usmeritvami,
- varovanje dejavnikov pred izgubo, napačno uporabo in poškodbo.

V skladu s Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ je namen sistema in ustroja notranjih kontrol zagotoviti smotrno poslovanje ter nadzor poslovanja z uporabo enotnega informacijskega sistema v občini, upravljanjem premoženja s skrbnostjo dobrega gospodarja, vodenje enotnih evidenc o obsegu in realni vrednosti kapitalskih naložb, terjatev in obveznosti ter drugih oblik premoženja oseb javnega prava.

Namen postopkov preverjanja ustroja notranjih kontrol je pridobiti zagotovila, da so notranje kontrole primerno vzpostavljene, tako da zagotovijo obvladovanje vseh tveganj na zahtevani ravni.

Namen preverjanja delovanja notranjih kontrol je ugotoviti:

- ali kontrole delujejo tako, kot so bile načrtovane (tveganje - notranje kontrole ne obstajajo in niso opredeljene),
- ali delujejo v vsem obdobju (tveganje - notranje kontrole niso zadostne),
- ali delujejo pravočasno (tveganje - notranje kontrole niso učinkovite),
- ali pokrivajo vse transakcije, na katere se nanašajo (tveganje - notranje kontrole niso ustrezne),
- ali na njihovi podlagi pride do preprečitve oziroma popravkov neželenih dogodkov.

¹ Intosai smernice za standarde notranje kontrole (Gradivo za izobraževanje DNR); Vidovič Z; 2005.

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ določa, da je sistem notranjih kontrol namenjen obvladovanju tveganj pri doseganju ciljev občine. Občina vzpostavi in vzdržuje sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol kot načrt aktivnosti, ki vključujejo stališča in usmeritve vodstva, izražene z metodami za določanje ciljev in sredstev za njihovo doseganje, delovnimi postopki in prakso ter ukrepi za obvladovanje tveganj.

2.8 Opredelitev tveganj

Najpomembnejša tveganja, ki lahko ogrozijo poslovanje občine, v kolikor vodstvo ne bi vzpostavilo ustreznega sistema obvladovanja tveganj oz. notranjih kontrol na področju priprave proračuna:

- notranje kontrole niso ustrezne, kar pomeni tveganje za nepravilno in nesmotrno poslovanje ter nenamensko porabo javnih sredstev;
- cilji niso določeni, proračunska sredstva niso ustrezno načrtovana in usklajena s programom dela, zato obstaja tveganje nepravilne in nesmotrne porabe sredstev;
- občina nima sprejetih dolgoročnih razvojnih dokumentov, ki bi bila osnova priprave proračuna;
- občina ne pristopi k pripravi proračuna pravočasno, da bi proračun lahko stopil v veljavo s 1. 1. 2013;
- neupoštevanje proračunskega priročnika z globalnim makroekonomskim okvirjem;
- ni navodil za pripravo finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna in le ta ne vsebujejo vseh potrebnih sestavin;
- Navodilo za pripravo proračuna ne vsebuje usmeritev za pripravo NRP, prav tako pa z navodili ni dorečen koordinator oz. odgovorna oseba za pripravo skupnega NRP;
- občina ne pripravi navodil in ne pozove posrednih proračunskih uporabnikov k pripravi finančnih načrtov;
- občina ne upošteva poslovnika občinskega sveta glede priprave proračuna;
- javni uslužbenci niso seznanjeni s potekom priprave proračuna in jim niso dana ustrezna navodila;
- predlog proračuna ni dan v javno razpravo;
- odlok o proračunu ne vsebuje vseh določb;
- predlog proračuna za predložitev mestnemu svetu ne vsebuje splošnega in posebnega dela proračuna, načrta razvojnih programov, obrazložitev ter prilog (letni program prodaje občinskega finančnega premoženja, finančni načrt javnih skladov in agencij, kadrovski načrt, načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in načrt ravnanja s premičnim premoženjem občine);
- neusklajenost splošnega in posebnega dela proračuna in načrta razvojnih programov.

2.9 Predstavitev revidiranja

Proračun občine je eden pomembnejših aktov občine, skozi katerega bi naj občina uresničevala svoje dolgoročne razvojne načrte, strategije ter usmeritve.

Proračun Občine Zavrč sestavljajo finančni načrti naslednjih neposrednih proračunskih uporabnikov:

- občinski svet,
- nadzorni odbor,
- župan,
- občinska uprava.

Odlok o proračunu Občine Zavrč je bil pravočasno sprejet, da se je lahko pričel uporabljati s 1. 1. 2013. Odhodki proračuna so bili načrtovani v skupni višini 2.356.940 eur.

3 REVIZIJSKE UGOTOVITVE

3.1 Navodilo za pripravo občinskega proračuna za leto 2013

V skladu z 18. členom Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) je za finance pristojni organ občinske uprave po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo državnega proračuna posredoval neposrednim proračunskim uporabnikom (občinskemu svetu, občinski upravi, županu, nadzornemu odboru, krajevni skupnosti, režijskemu obratu,..) in tudi posrednim proračunskim uporabnikom (šoli, vrtcu) navodilo za pripravo občinskega proračuna občine Zavrč za leto 2013 (v nadaljevanju: Navodilo).

Tako je pristojna finančna služba Občine Zavrč pripravila 9 .8. 2012 navodila za posredne proračunske uporabnike in posebej 16. 8. 2012 še navodila za neposredne proračunske uporabnike.

Navodila za neposredne proračunske uporabnike vsebujejo vse elemente obveznih sestavin navodil kot so:

- makroekonomska izhodišča UMAR-ja (spomladanska napoved),
- načela poslovanja občine,
- podroben terminski plan priprave in sprejetja proračuna za leto 2013 ter povzetke iz Poslovnika občinskega sveta o postopku sprejemanja proračuna,
- sestavine proračuna, ki jih je župan v skladu z ZJF in Poslovníkom občinskega sveta Občine Zavrč (v nadaljevanju: Poslovnik) dolžan predložiti občinskemu svetu,
- postopek sprejemanja proračuna in glasovanja na občinskem svetu,
- skrbniki za posamezna področja priprave plana in porabe proračunskih sredstev,
- načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP),
- obrazložitev proračuna,
- kadrovski načrt,
- letni program prodaje občinskega finančnega premoženja in letni načrt pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem občine.

SNRS ocenjuje, da bi bilo potrebno avgustovska izhodišča, posredovana z Navodilom, uskladiti z novimi Globalnimi makroekonomskimi okviri razvoja Slovenije z dne, 20. 9. 2012, po katerih se je morala zmanjšati na občinski ravni masa sredstev za plače. Prav tako pa bi bilo potrebno pri pripravi proračuna upoštevati tudi določila novega intervencijskega Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), ki je pomembno posegel na področje priprave proračuna za leto 2013, saj je prinesel nekatere pomembne omejitve in predpostavke na področju oblikovanja izplačil javnih uslužbencev in investicijskih transferov.

Ob pripravi občinskega proračuna in na podlagi izhodišč, ki veljajo za občinski proračun, morajo posredni uporabniki občinskega proračuna na podlagi 27. člena ZJF pripraviti svoje finančne načrte. V ta namen mora občina pripraviti Navodila za posredne proračunske

uporabnike za pripravo finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov, ki naj bi obsegali splošni in posebni del načrta. Tako je občina posrednim proračunskim uporabnikom posredovala konkretne predpostavke, na katerih naj bo zgrajen finančni načrt posrednega proračunskega uporabnika (priprava finančnega plana po denarnem toku, analitika kontov, ekonomska klasifikacija po Pravilniku o enotnem kotnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava; stroškovna mesta po virih financiranja, obrazložitve finančnega načrta in programa dela, ekonomska cena vrtca, nadstandard, načrt razvojnih programov, načrt delovnih mest, sodila, itd).

SNRS ugotavlja, da navodila ne vsebujejo terminskega načrta priprave in sprejemanja finančnega načrta ter roka dostave omenjenega načrta matični občini. Posredni proračunski uporabniki sprejmejo svoj finančni načrt v 30-ih dneh po sprejetju občinskega proračuna. Sprejete finančne načrte posredni uporabniki občinskega proračuna posredujejo v 15 dneh po sprejemu oziroma izdaji soglasja pristojnemu organu občine.

V kolikor odgovorna oseba posrednega uporabnika proračuna ne posreduje finančnega načrta v soglasje županu v 30 dneh po preteku roka (po 15 dneh), lahko župan po postopku iz krivdnega razloga razreši odgovorno osebo posrednega uporabnika proračuna (65. člen Zakona o izvrševanju proračuna RS za leti 2013 in 2014).

3.2 Postopek sprejemanja proračuna

Postopek sprejemanja občinskega proračuna je vezan na 28. člen ZJF in Poslovník ter na terminski načrt, ki ga pristojni občinski organ z Navodilom pošlje posameznemu občinskemu proračunskemu uporabniku.

Pri rokih za pripravo občinskega proračuna je potrebno izhajati iz 86. člena Poslovníka Občine Zavrč, po katerem mora župan predlog proračuna predložiti občinskemu svetu najkasneje v 30-ih dneh po predložitvi državnega proračuna v Državnem zboru. Župan pošlje vsem članom občinskega sveta predlog proračuna z vsemi sestavinami, ki jih določa zakon, ki ureja javne finance, hkrati z vabilom na sejo sveta, na kateri bo predlog proračuna predstavljen in opravljena splošna razprava.

V skladu z drugim odstavkom 89. člena Statuta Občine Zavrč mora občinski svet sprejeti proračun občine v roku, ki omogoča njegovo uveljavitev s 1. januarjem leta, za katerega se sprejema. Župan je osnutek predloga proračuna Občine Zavrč za leto 2013 predložil občinskemu svetu 26. 11. 2012. Iz zapisnika 19. redne seje občinskega sveta št.: 900-0002/2010-002 ni razvidno, kateri dokumenti občinskega proračuna so bili predloženi in obravnavani na občinskem svetu in ali so bili primerna podlaga za nadaljevanje obravnave. Glede na 13. člen ZJF in na navodilo Piročnika MF, stran 48, bi moral župan predložiti občinskemu svetu z vabilom na sejo občinskega sveta naslednje sestavine občinskega proračuna (drugi odstavek 86. člena Poslovníka):

- Odlok o proračunu občine,

- Proračun – splošni del
- Proračun – posebni del,
- Načrt razvojnih programov (NRP),
- Obrazložitev (splošnega dela proračuna in načrt razvojnih programov),
- Letni program prodaje občinskega finančnega premoženja,
- Finančni načrt javnih skladov in agencij,
- Predloge predpisov občine,
- Kadrovski načrt,
- Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem občine in načrt ravnanja s premičnim premoženjem.

Pri tem je revidiranec dal pojasnilo, da so bila vsa proračunska gradiva pripravljena in dostavljena občinskim svetnikom, vendar se niso ustrezno evidentirala z vabilom na sejo občinskega sveta in v zapisniku občinskega sveta.

Po prvi obravnavi je občinski svet potrdil Odlok o proračunu Občine Zavrč za leto 2013. V skladu s Poslovníkom je občinski svet še sprejel sklep, da se predlog proračuna za leto 2013 da v 15 dnevno javno razpravo, ki se začne 27. 11. 2012 in traja do 11. 12. 2012. Vpogled v predlog proračuna je možen v sejni sobi Občine Zavrč in na spletni strani Občine Zavrč: www.zavrc.si.

Predlog proračuna občine Zavrč za leto 2013 je bil sprejet 20. 12. 2012 na 20. redni seji občinskega sveta v drugi obravnavi. Občinski svet je potrdil Odlok o proračunu Občine Zavrč za leto 2013, ni pa s posebnim sklepom potrdil letnega programa pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem Občine Zavrč v letu 2013. Revidiranec je v nadaljevanju pojasnil, da je bil sklep priložen k proračunskim dokumentom in je bil sprejet skupaj s proračunom. Proračun so obravnavala delovna telesa občinskega sveta, vendar to iz zapisnika ni razvidno.

3.3 Odlok o proračunu Občine Zavrč za leto 2013

Vsebina odloka je usklajena z določili ZJF in Zakonom o financiranju občin ter sledi proračunskemu priročniku. Vključuje naslednja področja:

1. splošna določba,
2. višina splošnega dela proračuna in struktura posebnega dela proračuna,
3. postopki izvrševanja proračuna,
4. NI – napaka pri številčenju,
5. obseg zadolževanja in poroštev občine in javnega sektorja,
6. prehodne in končne določbe.

Ugotavljamo, da zakoni, ki so navedeni v preambuli, ne vsebujejo vseh objav v Uradnih listih (Zakon o lokalni samoupravi: Ul RS, št. 94/07-UPB2, 27/08 – Odl. US, 76/08, 100/08 – Odl.

US, 79/09, 14/10 – Odl. US, 51/10, 84/10 – Odl. US in 40/12 - ZUJF; Zakon o javnih financah: U1 RS, št. 11/11 – UPB4 in 110/11 – ZDIU12).

3.4 Splošni del proračuna

Splošni del proračuna sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Občina je sprejela splošni del proračuna na nivoju podkontov (6-mestni) ter pripravila obrazložitve, kakor določa proračunski priročnik.

3.5 Posebni del proračuna

Posebni del proračuna je sestavljen iz finančnih načrtov neposrednih uporabnikov in vključuje odhodke po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih ter proračunskih postavkah, kontih in podkontih. Obrazložitve pripravijo vsi neposredni proračunski uporabniki za vsako posamezno področje proračunske porabe (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah). Ugotovitve SNRS:

- Občina nima sprejetega lastnega dokumenta dolgoročnega razvojnega načrta, vendar pa so k celotni dokumentaciji priprave proračuna priloženi tudi cilji razvojno naravnane proračuna Občine Zavrč, ki zajema interese in vizijo, strateške cilje in usmeritve, čemur lahko občina sledi pri pripravi proračuna.
- Kot dolgoročni dokumenti so navedeni zakonodaja in predpisi z državnega in občinskega nivoja, državni dokumenti za posamezno področje, nacionalni programi.
- Cilji so največkrat navedeni, niso pa definirani kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih ciljev.

3.6 Načrt razvojnih programov

NRP občinskega proračuna je sestavni del proračuna in predstavlja njegov tretji del, v katerem so odhodki proračuna prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, za katere je načrt financiranja prikazan za prihodnja štiri leta (t.j. od 2013 do 2016 oziroma po letu 2016, saj so v »Obrazcu 3« v zadnjem letu v zadnjem stolpcu - po letu 2016 prikazane tudi vrednosti izdatkov za tiste projekte, ki se nadaljujejo po letu 2016). NRP tako predstavlja investicije in druge razvojne projekte ter državne pomoči v občini v štiriletnem obdobju oziroma do zaključka posameznega projekta.

Občina Zavrč je pripravila zbirnik »Obrazca 3« za NRP 2013 – 2016, na osnovi katerega se odhodki NRP usklajujejo s planiranimi izdatki proračuna (Obrazec 2), ki obsegajo naslednje skupine kontov:

- 42 – investicijski odhodki (nakup in gradnja osnovnih sredstev, najemnine) v višini 1.270.080,75 eur,

- 43 – investicijski transferi v višini 21.300,00 eur,
- 41 – tekoči transferi (410 – subvencije – del, ki predstavlja državno pomoč) v višini 4.900,00 eur.

Skupni proračunski izdatki za investicije znašajo v letu 2013 1.296.280,75 eur (Obrazec 2), kar ni v skladu s podatki iz zbirnika »Obrazec 3«, kjer skupni proračunski viri znašajo 1.302.340,00 eur. SNRS ugotavlja, da predlog NRP ni usklajen s finančnimi načrti neposrednih uporabnikov oz. s proračunom (glej šesti in sedmi odstavek na strani sedem Navodila občine Zavrč). Če predlog NRP ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj uskladiti v 30 dneh po uveljavitvi proračuna. Revidiranec je pojasnil, da je razlika med »Obrazcem 3« in »Obrazcem 2« nastala zaradi vključevanja stroškov informiranja javnosti in stroškov odvetniških in notarskih storitev, ki so knjiženi v okviru skupine kontov 40.

SNRS je pregledala sledeče projekte iz NRP:

- Projekt: OB143-12-007, Sistem fekalne kanalizacije Hrastovec sever, predračunska vrednost 538.854,35 eur, viri: lastna proračunska sredstva 245.925,73 eur, transfer iz državnega proračuna 292.928,52 eur, DIP je bil potrjen 30. 11. 2010, investicijski program (IP) 27. 12. 2010, projekt je bil noveliran 17. 10. 2012. Za projekt je bilo izdano gradbeno dovoljenje, program se zaključi 31. 12. 2013.
- Projekt: OB143-12-0008, Nov park in JR za javne namene ob ŠP Zavrč, predračunska vrednost investicije je 402.613,74 eur, viri: sredstva EU 116.689,75 eur, transfer državnega proračuna 38.896,59 eur, lastna proračunska sredstva 247.027,40 eur, DIP je bil potrjen na občinskem svetu 20. 12. 2012, projekt se zaključi v letu 2014.
- Projekt: OB143 – 12 – 0009, Energetska sanacija OŠ Zavrč, predračunska vrednost 344.437,16 eur, viri: sredstva EU 200.400,49 eur, transfer iz državnega proračuna 35.364,79 eur, lastna proračunska sredstva občine Zavrč 108.671,88 eur, DIP je bil potrjen 17. 10. 2012, dela so se začela 1. 5. 2013 in se zaključijo 31. 12. 2013.
- Projekt: OB143-12-0020, Rekonstrukcija LC Pestike – Belski vrh, JP Gorenjski vrh – Šentjanž in JP Gorenjski vrh – Felfar, predračunska vrednost projekta je 700.450,82 eur, viri financiranja: EU sredstva 497.320,66 eur, transfer države 87.762,47 eur, lastna sredstva občine 115.367,69 eur, DIP je bil potrjen na občinskem svetu 20. 12. 2012, IP 24. 1. 2013, program se zaključi 30. 9. 2014.

SNRS na osnovi vzorca štirih projektov ugotavlja, da so bili vsi projekti vključeni v NRP v skladu s 24. členom Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

3.7 Priloge k proračunu

Kadrovski načrt

Kadrovski načrt je bil predložen občinskemu svetu hkrati s predlogom proračuna 2013. 42. člen ZJU določa, da se s kadrovskim načrtom prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let, kar je bilo vse tudi upoštevano. Ugotavljamo pa, da je bilo v letu 2012 sistemiziranih 6 delovnih mest in ne 5, kot je razvidno iz tabele. Pri obrazložitvi je tudi navedeno, da so načrtovane spremembe v smeri preobremenjenosti javnih uslužbencev, kar pa iz tabele ni mogoče razbrati, saj se število delovnih mest ne spreminja.

Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem in načrt ravnanja s premičnim premoženjem

2. odstavek 6. člena Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti določa, da se lahko izvede postopek razpolaganja z nepremičnim premoženjem le pod pogojem, da je to premoženje vključeno v veljavni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem.

Občina Zavrč je pripravila Letni načrt pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem občine, ki zajema načrt pridobivanja nepremičnega premoženja in načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem ter načrt razpolaganja z zemljišči v obliki tabele. Zajeti so vsi podatki, ki jih določa Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, tudi ekonomska utemeljenost.

Opozorili bi le na ime tabele, saj so zajeti tako nakupi kot prodaje zemljišč, ter na prodaje in menjave stanovanj in poslovnih prostorov, ki niso zajeti v tabeli. Menimo, da bi morali biti zajeti, saj gre za načrt, kjer morajo biti zajeti podatki o okvirni lokaciji, okvirni velikosti, vrsti nepremičnine, predvidenih sredstvih in ekonomski utemeljenosti. Vedno je namreč potrebno podati le okvirno vrednost, saj je pred samo prodajo ali nakupom potrebno opraviti uradno cenitev.

4 ZAKLJUČEK

Na izdano končno poročilo pripombe niso več dopustne. Proračunski uporabnik je v skladu s 17. čl. Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ dolžan v roku, ki ni daljši od *devetdeset dni od izdaje končnega poročila – do 5. 1. 2014 sprejeti program ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti*, zapisanih v končnem poročilu, ter o tem takoj obvestiti SNRS z ODZIVNIM POROČILOM. Odzivno poročilo mora vsebovati roke, do katerih se bodo izvedla posamezna priporočila SNRS.