



MESTNA OBČINA NOVA GORICA



OBČINA BRDA

MEDOBČINSKA UPRAVA MESTNE OBČINE NOVA GORICA, OBČINE AJDOVŠČINA IN OBČINE BRDA
Trg Edvarda Kardelja 1, 5000 Nova Gorica / t. 05 335 0 100 / E-mail: medobcinska.uprava@nova-gorica.si

Služba notranje revizije Mestne občine Nova Gorica, Občine Ajdovščina in Občine Brda
Tel: 00386 5 33 50 153

POROČILO O NOTRANJEM REVIZIJSKEM PREGLEDU V KRAJEVNI SKUPNOSTI AJDOVŠČINA

PRAVILNOST NAČRTOVANJA, REALIZACIJE IN POROČANJA FINANČNEGA NAČRTA ZA LETO 2023 IN DELNO 2024

Pripravila:

Vesna Dominko, državna notranja revizorka v procesu izobraževanja

Pregledala in potrdila:

mag. Vesna Mikuž pdnr, vodja službe notranje revizije pri Medobčinski upravi

Zadeva št.: 060 – 0007 / 2024
Nova Gorica, 08. 11. 2024

Vsebina

POVZETEK	3
1. UVOD.....	4
2. PREDSTAVITEV NOTRANJEGA REVIZIJSKEGA POSLA.....	4
2.1. Predmet revizije.....	4
2.2. Cilj notranje-revizijskega pregleda.....	5
2.3. Obseg pregleda in morebitne omejitve.....	5
2.4. Postopki in metode dela pri izvajanju pregleda	5
3. PODROBNEJŠA ODKRITJA, UGOTOVITVE IN Z NJIMI POVEZANE TVEGANJA S PRIPOROČILI	6
3.1. Priprava in potrjevanje finančnega načrta KS Ajdovščina za leto 2024	6
3.2. Pregled realizacije finančnega načrta KS Ajdovščina za leto 2023 in delno za leto 2024.....	7
3.2.1. Prerazporejanje proračunskih sredstev.....	7
3.2.2. Izplačila sejin	8
3.2.3. Druga izplačila (prevzemanje obveznosti, izdatki).....	8
3.2.4. Plačilni roki v breme finančnega načrta.....	11
3.3. Letno poročilo, zaključno poročilo.....	12
3.3.1. Letno poročilo KS Ajdovščina	12
3.3.2. Zaključni račun krajevne skupnosti in zaključni računu občine	14
4. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE	15
5. PREJEMNIKI POROČILA O NOTRANJEM REVIZIJSKEM PREGLEDU	15

POVZETEK

Poslovanje Krajevne skupnosti Ajdovščina (KS Ajdovščina) je v letošnjem letu bilo prvič predmet notranjega revidiranja, ki ga sicer kot neposredni proračunski uporabnik mora zagotoviti vsaj enkrat na obdobje treh let. Prav zaradi tega je bil notranjerevidijski pregled usmerjen v pregled osnovnih dokumentov in poslovnih procesov ter njihove skladnosti s temeljnim zakonom v finančnem poslovanju javnega sektorja, Zakonom o javnih financah. Revidirani so bili temeljni procese učinkovitega in preglednega poslovanja in sicer proces načrtovanja oz. priprave finančnega načrta, postopke povezane z realizacijo finančnega načrta in proces priprave letnega poročila in zaključnega računa krajevne skupnosti.

Končno poročilo vsebuje ugotovitve, slabosti in priporočila, kot so bila navedena že v osnutku poročila. Na osnutek poročila ni bilo podanih pripomb s strani predsednice Sveta KS Ajdovščina. Za namen povzetka so v nadaljevanju zapisana le pomembnejša priporočila, katerih realizacija se bo preverjala v letu 2025.

Način dela in razdelitev nalog, ki jih opravlja svet krajevne skupnosti in predsednik krajevne skupnosti ter občinska uprava za in v imenu krajevne skupnosti je že vrsto let utečen in se je šele v začetku leta 2024 začel postopoma spreminjati s sprejemom nekaterih manjkajočih predpisov. Te začetne spremembe zagotavljajo šele primerno kontrolno okolje. Priporočljivo je, da se posodobi tudi proces dela z vzpostavitvijo ustreznih notranjih kontrol za boljše obvladovanje raznovrstnih tveganj.

Svet krajevne skupnosti deluje odgovorno, proaktivno in predvsem v okviru znanj in vedenj s katerimi razpolaga, kar je mogoče razbrati iz zapisnikov sej in pregledanih dokumentov. Poročilo vsebuje sicer kar nekaj ugotovitev delovanja krajevne skupnosti v neskladju z zakonodajo, pri čemer pa sam svet krajevne skupnosti na revidirane procese nima odločilnega vpliva, ker jih v celoti pripravlja občinska uprava za in v njihovem imenu. Za znatno izboljšanje stanja je zato občinski upravi podanih več priporočil, ki bodo izboljšale podlage za ustrezno finančno poslovanje in notranje kontrole, za zagotovitev katerih pa je neposredno odgovoren predsednik krajevne skupnosti, posredno pa tudi svet krajevne skupnosti. V tem poročilu so podana priporočila predsedniku in svetu krajevne skupnosti s katerimi lahko izboljšajo svoje delovanje.

Priporočilo priprave finančnega načrta je, da svet krajevne skupnosti na seji obravnava prejeti predlog finančnega načrta oz. rebalansa finančnega načrta in se do njegove vsebine opredeli s sklepom. Istočasno pa se priporoča tudi sprejetje programa dela (s sklepom), ki ima pokritje v finančnem načrtu. Ta del bo služil kot možna obrazložitev finančnega načrta v proračunu in hkrati osnovo za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih ob zaključku proračunskega leta.

V zvezi z realizacijo finančnega načrta se priporoča, da naj predsednik krajevne skupnosti posreduje vse listine (npr. naročilnice, pogodbe) v finančni oddelek občine. Občina na ta način lahko preveri skladnost glede na predpise in na neskladnosti pravočasno opozori predsednika KS. V nadaljevanju pa, po prejetju računa za plačilo storitve oz. dobave blaga, priporočamo preverjanje skladnosti vsebine računa s podatki in stanji dobav oziroma opravljenih storitev, s pogodbenimi zahtevami ali naročilom. Odgovornost preverjanja je na predsedniku, pri čemer mu je v pomoč strokovni sodelavec občine.

V procesu priprave letnega poročila pa svetu krajevne skupnosti priporočamo, da na osnovi zapisnikov sej sveta ob zaključku leta oblikuje poročilo o delu in izpostavi dosežke ter probleme povezane z realizacijo finančnega načrta.

1. UVOD

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavlja Pravilnik o delovanju Službe notranje revizije. Notranja revizija je bila izvedena skladno z Usmeritvami za državno notranje revidiranje, Stališči Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna in Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje notranjega nadzora javnih financ. Revizija pravilnosti načrtovanja, realizacije in poročanja finančnega načrta za leto 2023 in delno 2024 v Krajevni skupnosti Ajdovščina (v nadaljevanju: KS Ajdovščina) je bila uvrščena v Letni načrt Skupne službe notranje revizije pri Medobčinski upravi Mestne občine Nova Gorica, Občine Ajdovščina in Občine Brda za leto 2024, ki ga je dne 16.2.2024 odobril župan Občine Ajdovščina.

Vodja notranje revizije s končnim poročilom neposredno poroča predsedniku krajevne skupnosti, zato se opravljena revizija šteje kot notranja revizija poslovanja neposrednega uporabnika proračun, katero so proračunski uporabniki dolžni zagotavljati na podlagi Zakona o javnih financah.

Krajevna skupnost Ajdovščina je glede na višino proračunskih sredstev zavezana zagotavljati notranje revidiranje vsaj enkrat na tri leta. Revizija je potekala vzporedno v občinski upravi (v nadaljevanju: OU) Občine Ajdovščina, ki med drugim, skladno z dogovorom iz leta 2003, opravlja naloge za in v imenu krajevnih skupnosti. Med izvajanjem revizije in v letu 2023, na katerega se nanaša revizija, je zakoniti zastopnik revidirane krajevne skupnosti ga. Marta Koruza, predsednica sveta krajevne skupnosti. Storitev notranjega revidiranja je bila izvedena v času od aprila 2024 do septembra 2024 in sicer z večjimi vmesnimi prekinitvami, zaradi odsotnosti vodje službe notranje revizije. Med revizijo poslovanja krajevne skupnosti se je vodji notranje revizije 1.7.2024 pridružila še nova uslužbenka Službe notranje revizije Vesna Dominko, ki je opravljala predvsem posamezne v naprej dogovorjene aktivnosti notranjega revidiranja.

Na osnutek poročila, ki je bil posredovan predsednici sveta KS po elektronski pošti 11.10.2024, ni bilo pripomb.

2. PREDSTAVITEV NOTRANJEGA REVIZIJSKEGA POSLA

2.1. Predmet revizije

Predmet notranje revizije je poslovanja KS Ajdovščina za leto 2023 in delno 2024 v povezavi z odhodki na proračunskih postavkah finančnega načrta KS. Središče pregleda je usmerjeno v sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol, ki jih je za navedene aktivnosti vzpostavilo vodstvo.

Revidirane so bile naslednje aktivnosti:

- priprava in sprejem finančnega načrta krajevne skupnosti za leto 2024,
- prevzemanje, plačevanje in evidentiranje obveznosti krajevne skupnosti v letu 2023 in delno 2024,
- računovodstvo krajevne skupnosti in
- poročanje o realizaciji finančnega načrta ter poročanje o doseženih ciljih in rezultatih v zaključnem računu finančnega načrta in v proračunu občine za leto 2023.

2.2. Cilj notranje-revizijskega pregleda

Splošni cilj revizije je preveriti obstoj in delovanje sistema notranjih kontrol na revidiranem področju, s katerim se zagotavlja zakonito, transparentno in smotrno porabo proračunskih sredstev.

Revizijski cilj je preveritev ali so v procesu vzpostavljene in delujejo notranje kontrole za zagotavljanje sledečih kontrolnih ciljev:

- skladnosti izvajanja aktivnosti s pravnimi podlagami in internimi akti občine,
- oceniti delovanje notranjih kontrol na revidiranem področju in ustreznost revizijske sledi.

Na podlagi ugotovitev je cilj:

- podati vodstvu krajevne skupnosti nepristransko zagotovilo, ali se postopki izvajajo pravilno, učinkovito na način, da uresničujejo cilje krajevne skupnosti in občine zastavljene na tem področju in
- na podlagi ugotovitev podati priporočila za možne izboljšave z namenom obvladovanja tveganj pri doseganju zastavljenih ciljev.

2.3. Obseg pregleda in morebitne omejitve

Notranja revizija je obsegala:

- pravilnost internih aktov občine s pravnim redom kot celote v delu, ki se nanaša na poslovanje krajevne skupnosti,
- pregled postopkov notranjih kontrol pri sprejemanjem in izvrševanju finančnega načrta krajevne skupnosti za leto 2023 in 2024 ter priprave letnega poročila in zaključnega poročila za leto 2023,
- pregled postopkov ravnanja z dokumentarnim gradivom in njegove hrambe.

Med samo revizijo posebnih omejitev ni bilo.

2.4. Postopki in metode dela pri izvajanju pregleda

Revidiranje je bilo izvedeno na podlagi izdelanega ustreznega revizijskega programa. Odgovore na posamezna vprašanja v reviziji se je pridobilo z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, in sicer se je predvsem:

- proučilo pravne podlage, ki se nanašajo na predmet revizije,
- pregledalo spletne strani, poročila in druge javno dostopne vire,
- opravilo intervjuje pri revidiranca,
- pregledalo in ocenilo pridobljene podatke in informacije revidiranca,
- opravilo podrobni pregled dokumentacije za revidirane procese in izbrane vzorce, posameznih vrst poslovnih dogodkov, katere se je določilo nestatistično,
- opravilo ponovne kontrolne postopke,
- analiziralo in primerjalo podatke.

3. PODROBNEJŠA ODKRITJA, UGOTOVITVE IN Z NJIMI POVEZANE TVEGANJA S PRIPOROČILI

3.1. Priprava in potrjevanje finančnega načrta KS Ajdovščina za leto 2024

Sodilo:

Preverjali smo skladnost priprave in potrjevanja finančnega načrta krajevne skupnosti Ajdovščina z Zakonom o javnih financah v 16. in 18. členu navaja: »Na podlagi navodila za pripravo predloga občinskega proračuna pripravijo neposredni uporabniki predlog svojega finančnega načrta z obrazložitvijo, ki je pripravljena v skladu z drugim odstavkom 16.člena tega zakona in ga predložijo za finance pristojnemu organu občine«.

Ob tem izhodišču smo preverili skladnost z naslednjimi določili občinskih prepisov:

- 65. člen Statuta občine Ajdovščina navaja, da svet krajevne skupnosti med drugim »sprejema odločitve o uporabi sredstev krajevne skupnosti in o ravnanju ter gospodarjenju s premoženjem krajevne skupnosti v skladu z določili tega statuta in odloka o proračunu občine in
- interni predpis Popis procesa priprave proračuna v točki 2.2.2. »Prejem pripomb svetov krajevnih skupnosti na pripravljen finančni načrt in prejem njihovih predlogov (dokument Občine Ajdovščina št. 450-1/2015 z dne 27.10.2016).

Naknadno smo se seznanili z novim Odlok o načinu izvajanja pristojnosti in financiranju krajevnih skupnosti v občini Ajdovščina z dne 15.3.2024, kjer je v drugem odstavku 2. členu priprava finančnega načrta natančneje določena. Kot sodilo odlok sicer ni bil upoštevan, saj se obdobje revizije nanaša na obdobje pred datumom sprejetja.

Ugotovitev:

Po pojasnilih odgovorne za vodenje poslovanja krajevnih skupnosti v Oddelku za investicije in GJS se predlog finančnega načrta za posamezno krajevno skupnost pripravi na občini in sicer na podlagi dodeljenih sredstev za poslovanje, upoštevajoč določene kriterije in pa porabo sredstev na posamičnih postavkah preteklega leta.

Ob pripravi proračuna oz. rebalansa strokovna sodelavka, zadolžena za krajevne skupnosti (v nadaljevanju strokovna sodelavka za KS) posreduje vsem krajevnim skupnostim istočasno e-sporočilo, ki so mu priložene priponke iz katerih je za vse krajevne skupnosti razviden plan prihodkov in plan odhodkov, prikaz razlike ob rebalansu, ter tabelo izračuna pripadajočih sredstev po postavljenih kriterijih. Ob tem v tekstu e-sporočila pozove krajevne skupnosti, da podajo pripombe oz. predlagajo popravek. (povzeto; del. Gradivo e-sporočilo M. Božič z dne 5.6.2024).

Preverjeno je bilo, ali so člani sveta KS razpravljali o predlogu rebalansa finančnega načrta, ki je bil kasneje sprejet marca 2024 v okviru rebalansa proračuna.

Iz zapisnikov izhaja, da je Svet KS Ajdovščina obravnaval predlog rebalansa finančnega načrta za leto 2024 na redni seji sveta (zapisnik seje z dne 25.1.2024). Na isti seji se je v ločeni točki obravnaval tudi okvirni plan dela. Ni pa iz zapisnika razvidno, ali so bile podane pripombe oz. ali je bil po razpravi sprejeta odločitev, da se s predlogom finančnega načrta strinjajo in nanj nimajo pripomb. Člani sveta so razpravljali o namenu in porabi ter nabavi materiala ponovno na seji sveta v aprilu (zapisnik sveta z dne 18.4.2024). Vsebina zapisnikov kaže, da svet krajevne skupnosti deluje proaktivno in si želi povratnih informaciji o obravnavanih temah in pobudah s strani občine Ajdovščina.

Slabosti:

Krajevna skupnost je skladno z statutom Občine Ajdovščina opredeljena kot pravna oseba javnega prava, torej neposredni proračunski porabnik, ki mora pripraviti svoj finančni načrt z obrazložitvami, ki se vključi v proračun Občine Ajdovščina upoštevajoč navodila, ki jih posreduje oddelek za finance.

V ugotovitvah opisan postopek ne sledi do potankosti določilom ZJF, ki v 18. členu določa, da za finance pristojen organ občinske uprave posreduje neposrednim uporabnikom navodilo za pripravo občinskega proračuna po prejemu temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk za pripravo predloga državnega oz. občinskega proračuna.

Ob upoštevanju dejstva, da so člani svetov KS po večini prostovoljci, ki vseh predpisanih postopkov ne poznajo, je razumljivo in logično, da se predlog finančnega načrta v predpisani obliki pripravi neposredno v občinski upravi. Vendar zbirni Finančni načrt za vse krajevne skupnosti, ki ga svet KS prejme po e-pošti, deluje nepregledno. Za člane sveta krajevnih skupnosti je takšna zbirna in obsežna oblika težko berljiva. Dokument, kjer ni natančno prikazano o čem naj svet KS odloča, povzroči dodatno zmedenost in odvrča pozornost od vsebin, ki bi morale biti predmet razprave. Tudi vsebinske obrazložitve, ki so kasneje zapisane v proračunu in se nanašajo na krajevno skupnost niso priložene predlogu finančnega načrta. Člani sveta krajevne skupnosti, ki niso predhodno seznanjeni z obrazložitvami, posledično nimajo možnosti podaje pripomb in dopolnitev.

Tveganje neustrezno izvedene aktivnosti v procesu priprava in potrjevanje finančnega načrta krajevne skupnosti.

Priporočilo št. 1:

Priporočamo, da svet krajevne skupnosti na seji obravnava prejeti predlog finančnega načrta in se do njegove vsebine opredeli s sklepom. S tem se doseže boljše zavedanje o pomembnosti finančnega načrta in razpolaganja z razpoložljivimi sredstvi po proračunskih postavkah. Istočasno pa se priporoča tudi sprejetje programa dela (s sklepom), ki ima pokritje v finančnem načrtu. Ta del pa služi kot možna obrazložitev finančnega načrta v proračunu in hkrati osnovo za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih ob zaključku proračunskega leta (več o tem v poglavju 3.3.1.).

Z namenom lažjega odločanja sveta krajevne skupnosti glede finančnega načrta oziroma njegovega rebalansa bo občinski upravi v Poročilu notranje revizije poslovanja Občine Ajdovščina podano ustrezno priporočilo, glede izboljšav priprave predloga finančnega načrta krajevne skupnosti z obrazložitvami.

3.2. Pregled realizacije finančnega načrta KS Ajdovščina za leto 2023 in delno za leto 2024

3.2.1. Prerazporejanje proračunskih sredstev

Sodilo:

Prerazporejanje proračunskih sredstev je določeno s 38. členom ZJF in sicer je v prvem odstavku zapisano, da proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati, razen pod pogoji in na način, ki jih določa ta zakon in zakon o izvrševanju državnega proračuna, oziroma odlok, s katerim se sprejme občinski proračun, upošteva strukturo predloga proračuna. O prerazporejanju sredstev govori tudi 5. člen Odlok o Proračunu Občine Ajdovščina (tretji odstavek): »O prerazporeditvah pravic porabe v posebnem delu proračuna za finančne načrte krajevnih skupnosti odloča na predlog neposrednega uporabnika krajevne skupnosti predsednik krajevne skupnosti. Prerazporejanje pravic porabe v finančnih načrtih krajevnih skupnosti iz investicijskih odhodkov na tekoče odhodke ni dovoljeno, prav tako ni dovoljeno prerazporejanje namenskih odhodkov za delovanje, financiranih iz transernih prihodkov, med nameni, razen med odhodki, ki se pomenijo operativne stroške (elektrika, voda, komunalne storitve, poraba kuriv in stroški ogrevanja, tekoče vzdrževanje objektov).«

Ugotovitve:

KS Ajdovščina je v okviru poslovanja za leto 2023 imela dve prerazporeditvi sredstev in sicer znotraj skupine tekočih odhodkov, kar je skladno s 5. členom Odloka o proračunu občine Ajdovščina.

Ob tem je bilo ugotovljeno, da ima oddelek za finance za namen prerazporeditev pripravljen standardiziran obrazec, ki ni sklep, ampak predlog sklepa. Zaradi vsebine nepravilnosti, ki je enaka za vse krajevne skupnosti in nanje krajevna skupnost nima vpliva, bodo priporočilo glede standardiziranega obrazca za prerazporeditev podana občinski upravi v Poročilu notranje revizije poslovanja Občine Ajdovščina.

3.2.2. Izplačila sejin

Sodilo:

Izplačila sejin predsednikom krajevne skupnosti so določene na podlagi Pravilnika o plačah in drugih prejemkih občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta in članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov (Uradni list RS, št. 36/03, 47/05, 43/07, 84/07, 12/13, 3/16): »Predsednikom svetov krajevnih skupnosti se za udeležbo in opravljeno delo na seji sveta krajevne skupnosti lahko določi plačilo v obliki sejnine v višini do 4,9 % plače župana na sejo (bruto). Sejnina se izplača v skladu s finančnim načrtom krajevne skupnosti.«. V marcu 2024 je bil sprejet nov pravilnik, ki pa za revidirano obdobje ni bil uporabljen kot sodilo. Z novim pravilnikom se ukinja izplačila sejin, nadomestilo jih je izplačilo nagrade za 12 mesecev. Nagrada pa bo predsedniku sveta krajevne skupnosti pripadala pod pogojem, da bo sklical vsaj 4 seje letno.

Ugotovitve:

Sejnine predsedniku sveta krajevne skupnosti Ajdovščina so se, do sprejema novega pravilnika v marcu 2024, izplačevale na podlagi zapisnika in podpisane evidence prisotnosti (največ 12 sej letno).

Predsednica sveta krajevne skupnosti Ajdovščina je v letu 2023 sklical 7 rednih sej sveta krajevne skupnosti in predložil 7 zapisnikov sej z seznamom prisotnosti. Preverili smo ali se število sej v letu 2023 sklada s številom izplačanih sejin predsednici sveta krajevne skupnosti. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.3. Druga izplačila (prevzemanje obveznosti, izdatki)

Sodilo:

Izplačila iz proračuna so določena s 54. člen ZJF, ki navaja, da vsak izdatek iz proračuna mora imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Podrobneje je način prevzemanja obveznosti, obveščanja o prevzetih obveznostih in načine izplačil proračuna ureja Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Pravilnik IPRS). V 141.členu je zapisano, da se prevzemajo obveznosti, ki zahtevajo odhodek proračuna:

1. s sklepanjem pisnih pogodb,
 2. s podpisovanjem drugih listin, ki imajo značaj pogodbe (na primer naročilnice),
 3. z izdajo posamičnih pravnih aktov (na primer upravne in sodne odločbe ali sklepi).
- ali obveznosti, ki temeljijo neposredno na zakonu ali podzakonskem predpisu in se posameznemu upravičencu izplačujejo na podlagi posamičnega pravnega akta. Dodatno pravilnik, v 142. členu določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Tako prevzete obveznosti predstavljajo predobemenitev proračuna (143. člen).

Poleg navedenih sodil se je v postopku revidiranja preverjalo tudi spoštovanje določil Dogovora o vodenju poslovnih knjig, ki ga je Občina podpisala s KS Ajdovščina v letu 2003 in sicer v delu, ki se nanaša na dolžnost kontroliranja in hrambe listin KS.

Ugotovitev:

Izhodišče pregleda so bili prejeti in plačani računi KS, ki predstavljajo zadnji korak v celotnem procesu izplačil iz proračuna. Po pojasnilu Občine se prejete račune iz UJP sistema uvozi v program Meč za likvidiranje oz. za pripravo na plačilo, kjer jih predsednik sveta KS pregleda, poveže na ustrezno proračunsko postavke skladno s finančnim načrtom (FN) ter likvidira račun in tako opremljenega pripravijo za plačilo. Plačila se izvajajo na Občini. V primeru nabav se le-te izvajajo na podlagi FN skladno z namembnostjo sredstev. Naročilnica izstavlja KS same. Ob tem je bilo pojasnjeno, da nekatere KS tega ne izvajajo. Za opisani interni postopek pa obstaja podlaga v Pravilniku o postopkih in načinu likvidacije dokumentov in plačevanja plačilnih nalogov, ki ga je župan občine Ajdovščina sprejel 31.12.2021.

Pregledane so bile listine, ki so bile pravni temelj in podlaga za plačilo skupno štirih naključno izbranih računov in sicer tri račune za leto 2023 in en račun za leto 2024. Za navedene računa je predsednica KS predložila vse dokumente s katerimi razpolaga KS Ajdovščina. Ugotovitve za posamezne račune so navedene v spodnji preglednici.

Leto 2023

Številka 9000089 265,00 EUR	Iz opisa vsebine računa (Martinovanje) ni razvidno ali gre za dobavo blaga ali za opravljeno storitev. Znesek je naveden za količino 1 v višini 365 EUR. Med tem ko je v nadaljevanju v specifikaciji računa navedena vrednost 265 EUR. Ta znesek je bil tudi plačan dobavitelju. Na računu je naveden datum opravljene storitve, ni pa navedena številka naročilnice, ki je bila podlaga za naročilo. Krajevna skupnost je sicer za ta račun izdala ročno napisano naročilnico št. 15/2023, na kateri je navedeno kot vrsta blaga oziroma storitve »blago po izbiri«. Naročilnica je brez zneska. Zaradi tega iz razpoložljive dokumentacije ni bilo mogoče preveriti višino obveznosti, ker je naročilnica brez zneska, prav tako ni mogoče potrditi verodostojnosti pravnega temelja, saj se vsebina naročila razlikuje od vsebine, ki je navedena na računu. Naročilnice, ki je bila predložena kot podlaga za izplačilo, tako ni mogoče enoznačno povezati z pregledanim računom.
Številka 9000082 419,04 EUR	Prejeti račun se pravilno sklicuje na predhodno izdano naročilnico številka 13/2023. Vrsta blaga / storitve na računu je specificirana količinsko in vrednostno, med tem, ko je na naročilnici samo zapisano »blago po izbiri«, znesek ni naveden. Skupni znesek računa v višini 388 EUR (419,04 EUR z DDV) je predsednica KS likvidirala v breme proračunske postavke 14091- prireditvev v KS Ajdovščina na konto drugi operativni odhodki, kar pomeni, da je poraba po namenu skladna z načrtovano.
Številka 9000053 48,80 EUR	Prejeti račun se pravilno sklicuje na izdano naročilnico 10/2023. Na računu in naročilnici je ustrezno navedeno naročilo storitve. Znesek računa v višini 40 EUR (48,80 EUR z DDV) je bil s strani predsednice likvidiran v breme proračunske postavke 06031 – Dom krajanov Ajdovščina na konto tekoče vzdrževanje poslovnih objektov. Tudi ta naročilnica je brez zneska. Kljub temu, da je bil račun likvidiran, pravočasno, dne 27.7.2023, je bil poravnani tri dni po datumu zapadlosti.

Leto 2024

Številka 9000005 122,00 EUR	Prejeti račun se sklicuje v osnovi za plačilo po pogodbi o čiščenju doma krajanov Ajdovščina. Na računu je čiščenje navedeno kot vrsta blaga oz. storitve. V pogodbi je temu ustrezno navedeno kaj zajema čiščenje (2. člen pogodbe). Nejasno pa je, kolikšna je cena čiščenja oz. kaj se dejansko plačuje. V pogodbi je namreč navedeno, da je cena čiščenja 50 EUR/kos brez DDV. Nikjer ni definirano kaj predstavlja kos. Bi pa bilo moč sklepati, da ta cena predstavlja enkratno čiščenje. V pogodbi je namreč navedeno, da se izvaja čiščenje 1x tedensko (1. člen pogodbe), kar bi
--------------------------------	---

	<p>pomenilo, da se zaračuna za čiščenje 4 kose na mesec, ker se račun praviloma izdaja mesečno (7. člen pogodbe). Predloženi račun pa ima zaračunano čiščenje v količini 2 kosa in vsi računi, ki so bili mesečno v letu 2023 izdani so bili v tej enaki višini 100 EUR oz. ko je izvajalec v vmesnem času postal davčni zavezanec je račun znašal 122 EUR z DDV.</p> <p>Račun je bil s strani predsednice likvidiran v breme proračunske postavke 06005 – materialni stroški KS Ajdovščina na kontu čistilni material in storitve, kar je v skladu z namenom porabe.</p>
--	---

Za vse zgoraj navedene račune je bilo ugotovljeno:

- Občina, ki je v imenu KS prejela račune, predhodno ni razpolagala z naročilnicami, kar pomeni, da ni bila opravljena predobremenitev proračunske postavke in tudi ne kontrola listine, kot je bilo dogovorjeno z dogovorom iz leta 2003.
- Izplačila so se izvedla po predhodno izpolnjenih nalogih za likvidacijo v breme proračunske postavke. Iz nalogov je razvidno, da je bil račun likvidiran, ni pa razvidno, kdo ga je likvidiral. Občinska uprava je pojasnila, da se iz naloga sicer dejansko ne vidi, kdo ga je podpisala, a je pooblastilo za vstop in likvidiranje dano izključno predsedniku sveta KS. Za tak izpis, kjer je viden datum likvidacije velja, da ga je likvidirala pooblaščen oseba.

Slabosti:

Izpostaviti je potrebno zelo pomembne pomanjkljivosti, ki se nanaša na izdajo naročilnic brez zneska in brez jasno navedene vsebine naročila. V štirih od pregledanih petih računov je namreč bila podlaga v naročilnici brez zneska in brez jasno navedene vrste blaga oz. storitve. Zelo podobna pomanjkljivost se ugotavlja tudi pri pregledani pogodbi, kjer ni enoznačno možno razbrati iz pogodbe in računa kaj se dejansko plačuje za opravljeno storitev.

Naročilo blaga oz. storitve z nedoločno vsebino in brez zneska je v nasprotju z 21. členom Zakonom o javnih naročilih in drugim odstavkom 54. člena ZJF. Z vidika finančnega poslovanja in notranjih kontrol pa ta nepravilnost onemogoča naknadno preverjanje verodostojnosti dokumentov in s tem preglednosti in gospodarnosti porabe javnega denarja. Pohvalno pa je, da je poraba sredstev skladna z namenom, določenim na proračunskih postavkah.

Nadalje se ugotavlja, da način po katerem se del dokumentacije (naročilnice in predračuni) hrani v papirni obliki v krajevni skupnosti, drugi del (prejeti računi in likvidacija le-teh) pa v programski aplikaciji Meč, kjer je del dokumentacije viden tako predsedniku KS kot tudi zaposlenim v občinski upravi, ni ustrezen in ga bo nujno potrebno spremeniti. Sistem namreč ne omogoča ugotavljanja v vsakem trenutku kolikšna je predobremenitev proračunskih postavk. Preverjanje razpoložljivega stanja na proračunski postavki poteka ustno in sprotno, med Občino in krajevno skupnostjo. ZJF in Pravilnik IPRS obvezujeta proračunskega porabnika, da si postavi ustrezen sistem načrtovanja porabe, da je jasno, koliko sredstev je v vsakem trenutku na razpolago za določen namen in glede na že prevzete obveznosti. Postopki porabe denarja krajevnih skupnosti, pa temu ne sledijo. Tako (ne)urejen sistem deluje nepregledno za celovito spremljavo sredstev in ne zagotavlja osnovnih notranjih kontrol razpolaganja s sredstvi proračuna.

Tveganje nepravilne in nenamenske porabe sredstev in prevzemanje obveznosti nad višino odobrenih sredstev v FN

Priporočilo št. 2

Priporočamo, da se pri naročilih blaga in storitev, najprej pridobi ena ali več ponudb, nato

se izda naročilnica z navedenim zneskom naročila in specifikacijo storitve oz. blaga. Po zaključku pa se poleg dokumentacije shrani še potrjena dobavnica ali drug dokument, ki potrjuje dejansko dobavo oz. opravljeno storitev.

Priporočilo št. 3

Predsednik krajevne skupnosti naj posreduje vse predmetne listine (npr. naročilnice, pogodbe) v finančni oddelek občine (lahko v elektronski obliki z vnosom v evidenčni sistem). Občina na ta način lahko preveri skladnost podatkov na prejetih listinah glede na predpise o prevzemanju obveznosti in na neskladnosti lahko pravočasno opozori predsednika KS. V nadaljevanju pa, po prejetju računa za plačilo storitve oz. dobave blaga, priporočamo preverjanje skladnosti vsebine računa s podatki in stanji dobav oziroma opravljenih storitev, s pogodbenimi zahtevami ali naročilom. Odgovornost preverjanja je na predsedniku, pri čemer mu je v pomoč strokovni sodelavec občine.

Ker je občina je podaljšana roka in pomoč krajevni skupnosti, bodo občinski upravi v Poročilu notranje revizije poslovanja Občine Ajdovščina podana ustrezna priporočila izboljšav sistema za zagotovitev skladnosti s 54.člen ZJF in priporočilo popravka internega predpisa Pravilnik o postopkih in načinu likvidacije dokumentov in plačevanja plačilnih nalogov, evidenčni sistem za likvidacijo računov.

3.2.4. Plačilni roki v breme finančnega načrta

Sodilo:

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (ZIPRS2324) v 32. člen (plačilni roki v breme državnega proračuna in občinskih proračunov), da je za plačilo vseh obveznosti je plačilni rok za neposredne in posredne uporabnike državnega in občinskih proračunov največ 30 dni. Pri izplačilu drugih stroškov dela (podjemne pogodbe, avtorske pogodbe in druga obdavčljiva izplačila) je plačilni rok od 20 do največ 45 dni.

Ugotovitve:

Spoštovanje plačilnih rokov je pomemben element finančnega poslovanja oseb javnega prava. V okviru pregleda je bilo najprej preverjeno ali so bile ob zaključku leta 2023 odprte samo tiste obveznosti, ki še niso zapadle v plačilo znotraj 30 dnevnega plačilnega roka. Nepravilnosti niso bile ugotovljene.

V nadaljevanju je bilo pregledano ali se je plačilni rok upošteval pri vseh prejetih računih v letu 2023 in delu leta 2024. Pregled je poteka na podlagi predloženih izpisov iz programa Meč za leto 2023, kjer je bilo evidentiranih skupno 104 prejetih računov. Od tega je bilo 12 računov zavrženih, 20 računov pa je bilo plačanih kasneje kot je bil njihov datum zapadlosti v plačilo. Povprečna zamuda izplačil znaša 4,6 dni. Sedem računov je imelo zamudo 7 oziroma 12 dni. Prejetih računov v obdobju prvih treh mesecev leta 2024 je bilo 20 računov. Trije računi so bili plačani z zamudo in sicer dva računa z zamudo 20 oziroma 21 dni. Na zaproseno razlago je občinska uprava pojasnila, da ni bilo dovolj sredstev na proračunski postavki in se je moralo počakati na prerazporeditev oziroma rebalans.

Slabosti:

Plačilno nedisciplino ureja Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih, ki v 11. členu taksativno navaja roke plačila in v 13.člen zamude pri plačilih v primeru javnega organa. Plačilna nedisciplina se v verigi poslovanja, v večji meri prenese na končnega upravičenca, ki tudi kratkoročno niso sposobni prenesti večjih zakasnitev izplačil. Splošno dolgoročno razmišljanje je ali bodo zanesljivi poslovni partnerji pripravljeni še

sodelovati, v kolikor bi se zamude s plačili stopnjevale s strani proračunskih upravičencev.

Nespoštovanje plačilnih rokov predstavlja tudi lažjo kršitev 52. člen ZJF in 32.člena ZIPRS2324, za katero so predvidene sankcije v 108. členu ZJF.

Razlaga, da na proračunski postavki ni dovolj sredstev na razpolago, kaže na drugo slabost, na katero pa KS nima neposrednega vpliva. Obstoječi način dela namreč omogoča prevzemanje obveznosti oziroma naročanje blaga/ storitev tudi v primeru, da na ustrezni proračunski postavki in računovodskem kontu ni dovolj načrtovanih sredstev za porabo.

Tveganje povečane porabe sredstev zaradi plačila zamudnih obresti.

Priporočilo št. 4

Priporočamo vzpostavitev oziroma večkratno osvežitev kontrole pravočasne likvidacije računov. Pri tem se priporoča, da predsednica KS Ajdovščina redno in pravočasno likvidira (podpiše) račune v programu e-Meč.

Posebej bo občinski upravi v Poročilu notranje revizije poslovanja Občine Ajdovščina podana ustrezna priporočila izboljšav obstoječega sistema plačevanja prejetih računov v povezavi s prerazporeditvami in prevzemanjem obveznosti.

3.3. Letno poročilo, zaključno poročilo

3.3.1 Letno poročilo KS Ajdovščina

Sodilo:

Cilj preverjanja je bilo ugotoviti ali letno poročilo vsebuje vse z zakonodajo predpisane vsebine pri tem se je uporabilo naslednjo zakonodajo:

- 98. člen ZJF v zvezi s pripravo zaključnega računa občinskega proračuna določa, da mora neposredni uporabnik oz. KS pripraviti zaključni račun svojega finančnega načrta in letno poročilo za preteklo leto in ga predloži županu do 28. februarja tekočega leta.
- 21. člen Zakona o računovodstvu (ZR): »Pravne osebe sestavljajo letno poročilo. Letno poročilo je sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom in poslovnega poročila.«
- 26. člen Zakona o računovodstvu: »Letno poročilo potrdi pristojni organ pravne osebe oziroma ustanovitelja, če je z zakonom ali aktom o ustanovitvi tako določeno.«
- 27. člen Zakona o računovodstvu: »Računovodske izkaze in pojasnila ter poslovno poročilo podpisuje za to pooblaščen osebna pravne osebe.«

Na osnovi gornjih sodil sprejeti Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 133/23) določa, da je letno poročilo sestavljeno iz računovodskega in poslovnega poročila. Pri čemer računovodsko poročilo vsebuje bilanco stanja, izkaz poslovnega izida in pojasnila k izkazom. Za poslovno poročilo točna vsebina ni predpisana, naj bi pa vsebovalo probleme in dosežke pri poslovanju v obdobju enega leta in mora vključevati poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, katerega metodologiji predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna v členih, ki se nanašajo na neposrednega proračunskega uporabnika (v nadaljevanju Navodilo).

Za pripravo računovodskega poročila (bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom) je odgovorna oseba pooblaščen računovodja, ki je določena z 92.

členom ZJF, oziroma oseba, ki je odgovorna za področje računovodstva. Za poslovno poročilo pa je odgovorna oseba predstojnik organa, poslovodni organ proračunskega uporabnika. Temeljne podatke in informacije o poslovanju zagotavljajo računovodski podatki, ker pa vseh informacij računovodski podatki ne dajejo je potrebno zagotoviti tudi druge informacije, ki so zajete v poslovnem poročilu.

Ugotovitev:

Objavljeno letno poročilo za leto 2023 KS Ajdovščina, pravočasno oddano na AJPES, vsebuje bilanco stanja, izkaz prihodkov in odhodkov drugih uporabnikov, tabelo odhodkov po programski klasifikaciji in poslovno poročilo. Glede na določila predpisov sta prva dva dokumenta del računovodskega poročila, ki pa ne vsebuje pojasnil k računovodskim izkazom. Le-te so zajete v Poslovnem poročilu, ki pa je mešanica obrazložitve računovodskih izkazov (tč. 5) in delno obrazložitvijo, ki je potrebna za zaključni račun neposrednega uporabnika in sicer točka 3, 4 in 6). Njegova vsebina ne izpostavlja problemov in dosežkov s katerimi se lahko pohvali KS Ajdovščina. Prav tako Poslovno poročilo ne vsebuje poročila o doseženih ciljih in rezultatih skladno z metodologijo v zapisano Navodilu. V poročilu prav tako ni pojasnjeno čemu služi priložena tabel odhodkov po programski klasifikaciji.

Po pregledanih zapisnikih rednih sej sveta krajevne skupnosti iz prvega kvartal tekočega leta in preteklega leta, to je tudi obdobje, ko morajo ožji deli občin (krajevne skupnosti) oddati letno poročilo, na podlagi določb ZR, na AJPES, ugotavljamo, da le-to ni bilo obravnavano. Letno poročilo namreč v celoti pripravijo v oddelku za finance, predsednica krajevne skupnosti pa ga pred oddajo skupaj z računovodkinjo za krajevne skupnosti podpiše.

Vsa zahtevana poročila za krajevne skupnosti torej pripravi oddelek za finance občine, saj so predstavnik v svetu krajevne skupnosti po večini prostovoljci. Kar zagotovo pripomore k racionalnosti poslovanja, vendar pa omenjen način vsebuje kar nekaj slabosti.

Slabosti:

Svet KS Ajdovščina se je v letu 2023 sestal sedem krat. Veliko se je na sejah razpravljalo o najrazličnejših vsebinah, problemih in dosežkih. Nič od tega pa ni navedenega v poslovnem poročilu, kar je zagotovo slabost. Svet KS prav tako ni razpravljalo o doseženih ciljih in rezultatih glede na finančni načrt, s katerim so imeli zastavljen okvir delovanja. V kolikor bi predhodno obravnaval predlog Poslovnega poročila, bi že iz same preglednice o realizaciji finančnega načrta lahko razbral, kje so bili z doseženimi cilji in rezultati zadovoljni in kje ne, ter to v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih tudi pojasnili. Povprečna realizacija glede na veljavni proračun je namreč bila le 43,70 odstotna.

Tveganje neskladnosti načrtovanja in poročanja

Priporočilo št. 5

Svetu Krajevne skupnosti priporočamo, da na osnovi zapisnikov sej sveta ob zaključku leta oblikuje poročilo o delu in izpostavi dosežke ter probleme povezane z realizacijo finančnega načrta.

Izključno za potrebe tega poročila se omejujemo na navedbo slabosti in priporočila vezana na poslovno poročilo, kjer lahko svet krajevne skupnosti ključno izboljša svoje delo in prispeva k preglednosti poslovanja. Ostale slabosti in sistemska priporočila bodo posebej podana občinski upravi v Poročilu notranje revizije poslovanja Občine Ajdovščina.

3.3.2 Zaključni račun krajevne skupnosti in zaključni račun občine

Sodilo:

Zaključni račun občine ima skladno z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (v nadaljevanju: Navodilo) predpisano strukturo.

Z vidika krajevne skupnosti je pomemben 8. člen navodila, ki določa, da obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna zajema obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Pri tem obrazložitev realizacije finančnega načrta neposrednega uporabnika zajema:

1. poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika in
2. poslovno poročilo neposrednega uporabnika, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih (v nadaljnjem besedilu: poročilo o doseženih ciljih in rezultatih).

Vsebina 1. poročila je podrobneje določena v 9. členu Navodila, vsebina 2. poslovnega poročila pa je določena s predpisi navedenimi v točki 3.3.1. tega poročila in 10.členom navodila, ki določa vsebine poročila o doseženih ciljih in rezultatih.

Ugotovitve:

Služba notranje revizije je pregledala zaključnega računa proračuna Občine Ajdovščine za leto 2023, in sicer samo v delu obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna, ki se nanaša na krajevne skupnosti kot obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih uporabnikov v obsegu določenem glede na zgoraj navedeno zakonodajo.

Obrazložitev realizacije finančnega načrta KS Ajdovščina je zapisana na straneh 236 - 240 predloga zaključnega računa, ki ga je revizorki posredovala občinska uprava in zajema:

- Tabela, ki zajema samo načrtovane in realiziran odhodke v letu 2023 za KS in je pripravljena na način, ki je predpisan za posebni del proračuna.
1. poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika,
 2. poslovno poročilo neposrednega uporabnika, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih.

Strukturno sta točki 1 in 2 skladni z Navodilom, vsebinsko pa sta vsebini obeh poročil pomešani. Poslovno poročilo tudi ni identično tistemu, ki je bilo oddano na AJPES in ga je podpisala predsednica. Pojasnilo je bilo podano, da se vse zapisano v obrazložitvah v celoti pripravi na oddelku za finance občine, saj so predstavniki v svetu krajevne skupnosti po večini prostovoljci. Ta način zagotovo pripomore k racionalnosti poslovanja, vendar pa ima omenjen način tudi kar nekaj slabosti.

Slabost:

Slabost zgornje organizacije dela je, da povečini predstavniki krajevnih skupnosti ne poznajo predmetne zakonodaje glede sestave poročil, zato jih samostojno ne pripravijo. Na drugi strani pa predstavniki finančnega oddelka ne poznajo realne situacije vseh krajevnih skupnosti zato se povečini poročila vsebinsko kratka, delna, skopa in povprečna. Poročilo o realizaciji finančnega načrta in poslovnega poročila sama vsebujeta tudi vsebinsko kar nekaj tehničnih in strokovnih napak.

Svet krajevne skupnosti s predsednikom na čelu, redno sestankuje in na veliko področjih nastopa proaktivno. Na drugi strani večino poročil pripravijo v občinski upravi in jih predsedniki samo podpišejo brez predhodnih obravnav na sejah sveta krajevne skupnosti. Zaradi slabosti in tveganj, ki so predvsem posledica utečenega procesa

priprave zaključnega računa občine v občinski upravi bo, za namen odprave slabosti, priporočilo podano v Poročilu o notranji reviziji v Občini Ajdovščina.

4. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE

Poročilo vsebuje skupno enajst priporočil. Od tega sta se dve priporočili že realizirali tekom celotnega revizijskega pregleda do priprave končnega poročila. Spodaj navedenih devet priporočil pa še čaka na realizacijo.

Realizacija priporočil navedenih v poročilu bo nadgradila notranje kontrole in izboljšala kontrolno okolje, kar bo gotovo izboljšalo pravilnost poslovanja Sveta Krajevne skupnosti Ajdovščina. V ta namen naj predsednica Sveta KS Ajdovščina, skladno z 17. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/02 in 97/23), skupaj z ostalimi člani sveta krajevne skupnosti sprejme ustrezne ukrepe za realizacijo priporočil.

Zaradi ugotovljenih nepravilnosti se bo realizacija priporočil preverjala v skladno z letnim načrtom dela Službe notranje revizije za leto 2025.

5. PREJEMNIKI KONČNEGA POROČILA O NOTRANJEM REVIZIJSKEM PREGLEDU

Marta Koruza Predsednica Sveta KS Ajdovščina	elektronsko
Tadej Beočanin Župan Občine Ajdovščina	elektronsko