



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: 00385 5 33 50 153

POROČILO O NOTRANJE-REVIZIJSKEM PREGLEDU V OBČINI AJDOVŠČINA

REVIZIJA PRAVILNOSTI POSLOVANJA OBČINSKE UPRAVE NA PODROČJU IZVAJANJA AKTIVNOSTI ZA IN V IMENU KRAJEVNIH SKUPNOSTI V LETU 2023 IN DELNO V LETU 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 – 0013 / 2024
Nova Gorica, 04. 11. 2024

POVZETEK	3
1. UVOD	5
2. PREDSTAVITEV NOTRANJEGA REVIZIJSKEGA POSLA.....	5
2.1. Predmet revizije	5
2.2. Revizijski cilj	5
2.3. Obseg pregleda in morebitne omejitve	5
2.3. Postopki in metode dela pri izvajanju pregleda.....	6
3. UGOTOVITVE IN Z NJIMI POVEZANE OCENE TVEGANJ S PRIPOROČILI.....	6
3.1. Organiziranost in akti občine s področja delovanja krajevnih skupnosti	6
3.1.1. Skladnost občinskih predpisov s statutom občine.....	6
3.1.2. Skladnost organizacije dela in upravljanja procesa z Zakonom o javnih financah	7
3.1.3. Skladnost organizacije dela in upravljanje procesa s statutom občine	9
3.2. Priprava in potrjevanje finančnih načrtov za krajevne skupnosti in vključitev le-teh v proračun Občine Ajdovščina za leto 2024	9
3.2.1. Priprava predlogov finančnih načrtov za krajevne skupnosti	9
3.2.2. Vključitev finančnih načrtov v Proračuna Občine Ajdovščina	10
3.3. Pomoč pri realizaciji finančnih načrtov krajevnih skupnosti za leto 2023 in delno za leto 2024.....	11
3.3.1. Prerazporejanje proračunskih sredstev.....	11
3.3.2. Izplačila sejin	12
3.3.3. Druga izplačila (prevzemanje obveznosti, izdatki).....	13
3.3.4. Plačilni roki v breme finančnega načrta	15
3.4. Letno poročilo in zaključno poročilo.....	17
3.4.1. Letna poročila krajevnih skupnosti	17
3.4.2. Zaključni računi krajevnih skupnosti in zaključni račun občine	19
4. PRIPOROČILA ZA PRIHODNJE UKREPE	20
5. PREJEMNIKI POROČILA O NOTRANJEM REVIZIJSKEM PREGLEDU	21

POVZETEK

Služba notranje revizije je revidirala pravilnost poslovanja Občine Ajdovščina v delu, ki se nanaša na poslovanje občinske uprave za in v imenu krajevnih skupnosti. Ob tem so bile izvedene tudi notranje revizije pravilnosti poslovanja v Krajevni skupnosti Ajdovščina, Krajevni skupnosti Budanje, Krajevni skupnosti Lokavec, Krajevni skupnosti Šmarje, Krajevni skupnosti Vrtovin, Krajevni skupnosti Brje, Krajevni skupnosti Podkraj, Krajevni skupnosti Cesta in Krajevni skupnosti Gaberje.

Cilj revizije je bil pregled pravilnosti poslovanja občinske uprave Občine Ajdovščina v delu, ki se nanaša na poslovanje za in v imenu krajevnih skupnosti v letu 2023 in delno v letu 2024, ter podaja priporočil za izboljšanje sistema delovanja notranjih kontrol na revidiranih področjih.

V občinski upravi se izvajajo aktivnosti v imenu krajevnih skupnosti (računovodstvo krajevnih skupnosti in priprava računovodskega poročila) in za krajevno skupnost tj. nudenje strokovne podpore predsedniku in članom sveta KS (priprava finančnih načrtov krajevnih skupnosti, pomoč pri realizaciji finančnih načrtov ter priprava Letnega poročila, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih).

Služba notranje revizije je posamezni obravnavani krajevni skupnosti podala ustrezna priporočila glede na ugotovljeno stanje. Občinski upravi pa je, ob upoštevanju ugotovitev pri delovanju krajevnih skupnosti in pripomb na podlagi odgovora na osnutek poročila, v poročilu podala skupno enajst priporočil, od katerih pa sta bili dve že upoštevani in realizirani pred izdajo končnega poročila. Spodaj so navedena pomembnejša priporočila, ki odpravljajo pomanjkljivosti v sedanjem procesu dela in še čakajo na realizacijo.

Za proces priprava in sprejem finančnih načrtov KS, kjer občinska uprava nastopa v vlogi strokovnega pomočnika so podana naslednja priporočila:

- Občinska uprava naj v imenu krajevnih skupnosti pripravlja predlog finančnega načrta vendar za vsako posamezno krajevno skupnost. Dokument mora vsebovati tudi obrazložitve, ki jih člani sveta KS dopolnijo z vsebinami iz programa dela. Na ta način bo finančni načrt vsake krajevne skupnosti posebej lahko pravilno in pregledno prikazan v proračunu občine, kot to predvidevajo pravila določena na podlagi ZJF.
- Za odpravo pomanjkljivosti proračuna Občine Ajdovščina, ki v delu obrazložitve finančnih načrtov, ki za vse KS skupaj obsega le 10 vrstic, se priporoča upoštevanje proračunskega priročnika z namenom izvrševanja načela preglednosti proračuna. Z vidika zagotavljanja preglednosti bi bila vzpostavitev kazala na začetku obrazložitve proračuna dobrodošla in glede na obsežnost dokumenta tudi nujna.

Za realizacijo finančnega načrta krajevne skupnosti, kjer občinska uprava nudi strokovno pomoč, so podana naslednja priporočila:

- Pri prevzemanju obveznosti naj občinska uprava vzpostavi sistem predobremenitve proračunskih postavk. Navedeno priporočilo predstavlja vzpostavitev stanja skladnega z določili ZJF in ZIPRS¹, ki zavezujeta (neposrednega) proračunskega porabnika, da si postavi ustrezen sistem načrtovanja porabe.
- Sprejetje samostojnega Pravilnika o postopkih in načinu likvidacije dokumentov in plačevanja plačilnih nalogov, za likvidacijo računov Krajevnih skupnosti.
- Zagotovi naj se skladnost s 54. členom ZJF tako, da se poostri vlogo občine kot podaljšana roka in pomoč krajevni skupnosti. Strokovni sodelavci naj okrepijo nadzor

¹ Zakon o izvrševanju proračuna

nad zagotavljanjem listin, ki bodo dokazovala upravičenost plačila prejetih računov za krajevne skupnosti.

Računovodstvo krajevnih skupnosti je naloga, ki jo v imenu krajevnih skupnosti v celoti izvaja občinska uprava. Na tem področju so podana priporočila:

- Sprejme naj se samostojni pravilnik ali ustrezno dopolni in popravi obstoječi Pravilnik o računovodstvu, s katerim se za krajevne skupnosti uredil posebnosti v načinu sestavljanja in pregledovanja knjigovodskih listin, vrstah knjigovodskih listin, ki so podlaga za prevzem obveznosti in izplačilo sredstev proračuna ter gibanju in kontroli knjigovodskih listin ter njihovem hranjenju skladno s 30.členom ZR². Ob tem opozarjamo na priporočilo vezano na določitev pooblaščenega računovodje za krajevne skupnosti.

V zavezi s pripravo letnega poročila in še posebej vključevanje le-tega v zaključni račun Občine Ajdovščina pa se priporoča:

- Občinska uprava naj ustrezno preoblikuje standardiziran model Poslovnega poročila. Glede na dano priporočilo krajevnim skupnostim, da ob zaključku leta pripravijo poročilo o opravljenem delu, je le-to lahko dobra osnova za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih. Poslovno poročilo naj bo odraz dela krajevne skupnosti in poročila o doseženih ciljih, ki so zastavljeni v finančnih načrtih posamezne krajevne skupnosti ter z opisom nalog v pristojnosti krajevnih skupnosti.
- Letna poročila krajevnih skupnosti naj bodo vključena v zaključni račun, takšna kot jih odobrijo predsedniki krajevne skupnosti, skladno z Navodilom o pripravi zaključnega računa.

Občinska uprava je potrdila realizacijo vseh zgoraj navedenih priporočil v letu 2024. S tem se bodo nadgradile notranje kontrole in izboljšalo kontrolno okolje poslovanja za in v imenu krajevnih skupnosti.

Skladno z 17. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/02) je obveza župana, da skupaj z odgovornimi za posamezna področja sprejme ustrezne ukrepe in pooblasti osebe, ki bodo odgovorne za izvedbo le-teh.

Realizacija priporočil se bo preverjala v naslednjem letu skladno z letnim načrtom dela Službe notranje revizije za leto 2025.

² Zakon o računovodstvu

1. UVOD

Revizija pravilnosti poslovanja občinske uprave v letu 2023 in delno 2024 (v nadaljevanju: občinska uprava) 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 in sicer s spremembo letnega načrta, ki jo je dne 4.4.2024 odobril tudi župan Občine Ajdovščina.

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.

2. PREDSTAVITEV NOTRANJEGA REVIZIJSKEGA POSLA

2.1. Predmet revizije

Predmet revizije so vse aktivnosti, ki se izvajajo v občinski upravi za in v imenu krajevnih skupnosti. Središče pregleda je bilo usmerjeno v sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol, ki jih je za navedene aktivnosti vzpostavilo vodstvo.

Revidirane so bile naslednje aktivnosti:

- priprava in sprejem finančnih načrtov krajevnih skupnosti za leto 2024;
- prevzemanje, plačevanje in evidentiranje obveznosti krajevnih skupnosti v letu 2023 in delno 2024;
- računovodstvo krajevnih skupnosti in
- poročanje o realizaciji finančnih načrtov ter o doseženih ciljih in rezultatih v zaključnem računu občine za leto 2023.

2.2. Revizijski cilj

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

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

- skladnosti izvajanja aktivnosti s pravnimi podlagami,
- oceniti delovanje notranjih kontrol na revidiranem področju in ustreznost revizijske sledi,
- preveriti poslovanje v skladu s pooblastili za delovanje v imenu druge pravne osebe.

Na podlagi ugotovitev je cilj:

- podati vodstvu občine nepristransko zagotovilo, ali se postopki izvajajo pravilno, učinkovito na način, da uresničujejo cilje 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:

- opis organiziranosti in aktov občine s področja predmeta revidiranja,
- pregled postopkov notranjih kontrol pri sprejemanjem in izvrševanja finančnih načrtov KS za leto 2023 in 2024 ter priprave letnega poročila za leto 2023,
- pregled postopkov ravnanja z dokumentarnim gradivom in njegove hrambe.

Med samo revizijo posebnih omejitev ni bilo.

2.3. 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 se je 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,
- osnutek poročila se je skupaj z revidirancem obravnavalo na razčiščevalnem sestanku dne 17.10.2024,
- končno poročilo se je oblikovalo ob upoštevanju pisno podanih pojasnil občine, prejetih po elektronski pošti dne 25.10.2024.

3. UGOTOVITVE IN Z NJIMI POVEZANE OCENE TVEGANJ S PRIPOROČILI

3.1. Organiziranost in akti občine s področja delovanja krajevnih skupnosti

3.1.1. Skladnost občinskih predpisov s statutom občine

Sodilo:

Statut v 68. členu določa, da mora občina v zvezi s financiranjem sprejeti odlok, v katerem se določi kriterije in merila za financiranje nalog in delovanja krajevnih skupnosti.

Ugotovitev:

V okviru revizijskega pregleda so bile najprej pregledani predpisi, ki urejajo delovanje krajevnih skupnosti.

Statut ustrezno določa najnujnejše vsebine v 5. poglavju. Za delovanje in financiranje so pomembni le nekateri členi. Občina je do letošnjega leta zagotavljala sredstva za financiranje delovanja KS na podlagi interno dogovorjenih, a nezapisanih kriterijev in meril, ni pa imela sprejetega ustreznega odloka. V letošnjem letu je občinski svet na 12. redni seji dne 7.3.2024 sprejel Odlok o načinu izvajanja pristojnosti in financiranju krajevnih skupnosti v občini Ajdovščina.

Ugotovitev notranjega revizorja

Statut v 68. členu jasno določa, da se kriterije in merila za financiranje nalog in delovanja krajevnih skupnosti sprejme z odlokom. Predlog komisije ni odlok, obrazložitve v proračunu pa tudi ne predstavljajo sprejema odloka o kriterije in merila za financiranje nalog in delovanja krajevnih skupnosti.

Slabosti:

V letu 2023 je občina sredstva za delovanje KS med krajevne skupnosti razdelila brez ustrezne pravne podlag, s čimer ni bilo vzpostavljeno zadostno kontrolno okolje in s tem povečala tveganje neprimerne razdelitve sredstev.

S sprejemom novega odloka marca 2024 je ta slabost bila odpravljena. Omočeno je kontroliranje pravilnosti izračuna sredstev, ki se jih dodeli krajevnim skupnostim.

➤ Dodatna pojasnila revidirane stranke

V okviru razčiščevalnega sestanka dne 17.10.2024 je revidirana stranka podla dodatno pojasnilo, da obstajajo pisni kriteriji o razdelitvi sredstev krajevnim skupnostim ter da bo dokumentacija posredovana po e-pošti v naslednjem tednu. Dne 21.10.2024 je revidiranec posredoval dokument z naslovom na prvi strani sprememba načina financiranja KS – predlog komisije za ureditev financiranja KS na drugi strani pa je izsek proračuna, ko so bili kriteriji navedeni v obrazložitvah proračuna. Revidirana stranka je pojasnila, da posebnega sklepa ali drugega, ki bi predstavljal pravno podlago za kriterije in merila razdelitve ni, ker je predlog komisije že bil sprejet v okviru obrazložitve proračuna. Enako stališče revidiranja je zapisano v dodatnih pojasnilih z dne 25.10.2024.

▪ Stališče revizorja na dodatno pojasnilo

Kriterije in merila za financiranje nalog in delovanja krajevnih skupnosti morajo biti določeni z odlokom. Zapis načina uporabe kriterijev v obrazložitvah proračuna pa ni mogoče šteti kot del vsebine samega odloka.

3.1.2. Skladnost organizacije dela in upravljanja procesa z Zakonom o javnih financah

Sodilo:

Zakon o javnih financah, ki ga pri poslovanju uporabljajo tudi krajevne skupnosti, če so neposredni proračunski uporabniki in samostojne pravne osebe javnega prava. Z vidika zagotavljanja ustreznega kontrolnega okolja sta za poslovanje krajevnih skupnosti pomembni predvsem dve določili.

- Prvi odstavek 89. člena, ki zavezuje vse neposredne uporabnike, da za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil uporabljajo določbe zakona o računovodstvu, razen če ta zakon ne določa drugače. Skladno s tem določilom je po Zakonu o računovodstvu obveza vsakega neposrednega uporabnik proračuna, ki je istočasno tudi samostojna pravna oseba, da sprejmejo in poslujejo po lastnem Pravilniku za računovodstvo.
- Drugi odstavek 92. člena, ki zavezuje župana, da določi enega ali več pooblaščenih računovodij za vodenje poslovnih knjig in izdelavo letnih poročil občinskega proračuna in neposrednih uporabnikov občinskega proračuna.

Ugotovitve:

Krajevne skupnosti so z občino v preteklosti (leta 2003) podpisale dogovor o vodenju poslovnih knjig, po katerem občina vsa finančno računovodska opravila izvajala za krajevne skupnosti. Za vodenje poslovnih knjig se je uporabljal Pravilnik o računovodstvu,

ki pa je veljal izključno za občinsko upravo. Pravilnik o računovodstvu, ki velja tudi za vse krajevne skupnosti občine Ajdovščina je bil sprejet šele v letu 2024 in sicer na priporočilo nadzornega odbora občine. Ob tem opozarjamo, da je glede na predhodni pravilnik vsebina v vsem enaka, razen zapisa v prvem členu, da oddelek za finance opravlja naloge tudi za KS in so poleg župana, podpisniki tudi predsedniki krajevnih skupnosti. Neskladen z dejanskim stanjem oz. načinom dela je pojem pooblaščenega računovodje. Iz razgovorov je bilo ugotovljeno, da naloge pooblaščenega računovodje dejansko izvaja strokovna sodelavka, računovodkinja za krajevne skupnosti v oddelku za finance. Pravilnik pa v 3. členu navaja, da opravlja naloge pooblaščenega računovodje vodja oddelka za finance. S tem je povezan tudi zadnji odstavek 72. člena novega pravilnika o računovodstvu: »Računovodsko poročilo sestavi pooblaščen računovodja.«. Določilo pomeni, da bi se morala kot pooblaščen računovodja podpisati vodja oddelka za finance. Dejansko pa je na AJPSE-u evidentirana kot pooblaščen računovodja sodelavka, ki vsa s tem povezana opravila tudi v resnici samostojno izvaja. Posledično to pomeni, da v pravilniku ni ustrezno določen pooblaščen računovodja upošteva 92. člen ZJF, po katerem župan določi pooblaščenega računovodjo za posamezno krajevno skupnost.

V novem pravilniku tudi ni navedeno, da med nalogami s področja priprave proračuna, občinska uprava skladno s poslovnim procesom priprave proračuna pošlje krajevnim skupnostim pred pripravljen finančni načrt (točka 2.2.2.), in prejme pripombe svetov krajevnih skupnosti na pred pripravljen finančni načrt. V tem delu gre za neskladnosti med internimi predpisi, poslovnim procesom priprave proračuna ter Odlokom o načinu izvajanja pristojnosti in financiranju krajevnih skupnosti v občini Ajdovščina ter ZJF.

Slabosti:

Finančno in računovodsko poslovanje brez ustrezne pravne podlage, ki predstavlja tudi osnovne usmeritve povezane za vse računovodsko-finančni aktivnosti v krajevni skupnosti je z vidika javnih financ zakonsko obvezno. Pomembnost postavitve ustrezne pravne podlage nenazadnje izpostavlja tudi sam Zakon o računovodstvu, ki opredeljuje nesprejem pravilnika kot prekršek (zadnja alineja 55. člena Zakona o računovodstvu). Opozarjamo tudi na zadnji odstavek 72. člena Pravilnika o računovodstvu, kjer je v zvezi z letnim poročilom, ki se odda na AJPES obstaja tudi odgovornost predsednika krajevne skupnosti glede na trenutno organizacijsko obliko krajevne skupnosti. Razmisliti velja o njegovi pristojnosti pri pripravi letnega poročila (za del poslovnega poročila).

Tveganje, da sestavljanje knjigovodskih listin, vrste knjigovodskih listin, odgovornosti za sestavo, gibanje in kontrolo knjigovodskih listin ter njihovega hranjenja niso v skladu z zakonsko določenimi pravili. S sprejemom novega Pravilnika o računovodstvu, ki velja tudi za krajevne skupnosti, se navedeno tveganje še vedno ne obvladuje na ustrezni ravni

Priporočilo št. 1

Dopolni in ustrezno naj se popravi Pravilnik o računovodstvu v delih, ki se nanašajo na pooblaščenega računovodjo krajevnih skupnosti in nalogah, ki so povezane s pripravo finančnega načrta in letnega poročila krajevne skupnosti, ki se razlikuje od priprave letnega poročila ostalih neposrednih proračunskih uporabnikov občine.

➤ Dodatna pojasnila revidirane stranke

Občina bo popravila 3. člen Pravilnika o računovodstvu tako, da bo župan določil pooblaščenega računovodjo za krajevne skupnosti.

3.1.3. Skladnost organizacije dela in upravljanje procesa s statutom občine

Sodilo:

Statut občine Ajdovščina, kot krovni akt organizacije in poslovanja (v 68. členu določa, da mora občina v zvezi s financiranjem sprejeti odlok, v katerem se določi kriterije in merila za financiranje nalog in delovanja krajevnih skupnosti) ter sprejeti Odlok o načinu izvajanja pristojnosti in financiranju krajevnih skupnosti v občini Ajdovščina.

Ugotovitve:

Služba notranje revizije je pregledala Statut, ki je objavljen na spletni strani občine in Odlok o načinu izvajanja pristojnosti in financiranju krajevnih skupnosti v občini Ajdovščina, kot podlago za organizacijo dela. Ugotavljamo, da Statut nima določbe, da v okviru občinske uprave v imenu krajevne skupnosti izvaja finančno računovodsko nalogo na kar nakazuje tudi Dogovor o vodenju poslovnih knjig med občino in krajevnimi skupnostmi iz leta 2003.

Izvajanje nalog s področja računovodstva in knjigovodstva pa je ustrezno urejeno v 9. člen Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Ajdovščina (Uradni list RS, št. 6/17), kjer je v 5. alineji 1. odstavka napisano, da Oddelek za finance opravlja naloge s področja računovodstva in knjigovodstva: občine, krajevnih skupnosti, zakladniškega podračuna.

3.2. Priprava in potrjevanje finančnih načrtov za krajevne skupnosti in vključitev letih v proračun Občine Ajdovščina za leto 2024

3.2.1. Priprava predlogov finančnih načrtov za krajevne skupnosti

Sodilo:

Skladno z 18. ZJF 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 proračuna. Veljavni predpisi določajo enoten pristop pri oblikovanju proračunov občin v Republiki Sloveniji. Z namenom enotnega pristopa pri oblikovanju proračunov občin, so vsako leto podana podrobnejša navodila za pripravo občinskega proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov (krajevnih skupnosti) ter finančnih načrtov posrednih uporabnikov občinskega proračuna v Proračunskem priročniku.

Ugotovitve

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 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 poprave. Navodila, ki so predpisana z 18. členom ZJF in

Popisom procesa za pripravo proračuna (tč. 2.1.2.) pa niso priložena (del. Gradivo e-sporočilo M. Božič z dne 5.6.2024).

Dejanski postopek priprave predloga finančnega načrta je sicer skladen z internim aktom Popis procesa priprave proračuna številka 450-17/2016, a je ta v neskladju z Odlokom o načinu izvajanja pristojnosti in financiranju krajevnih skupnosti v občini Ajdovščina. Odlok v drugi točki 2. člena navaja, da so Krajevne skupnosti skladno z zakonom, ki ureja področje javnih financ pripravijo finančne plane in skrbijo za njihovo realizacijo, pri tem pa občina zagotavlja strokovno pomoč.

Slabosti

V praksi dejanska dejanje občinske uprave v procesu priprave predloga finančnega načrta KS ne sledijo odloku.

Poleg tega oblika predloga finančnega načrta za krajevne skupnosti v takšni zbirni in obsežni obliki, ki je posredovana v obravnavo svetom krajevnih skupnosti, je težko berljiva. Dokument, kjer ni natančno prikazano o čem naj svet KS odloča, povzroči dodatno zmedenost in odvrta pozornost od vsebin.

Tveganje neskladnost priprave finančnih načrtov z zakonom in občinskimi predpisi

Priporočilo št. 2

Priporočamo, da občinska uprava ažurira interne akte z dejanskim delovanjem. Glede dejanskega postopanja pri pripravi proračuna naj občinska uprava za krajevne skupnosti pripravi navodila, katerim priloži poenoteno predlogo finančnega načrta z delno že izpolnjeno vsebino. Pozornost dopolnitve naj bo na obrazložitvah posebnega dela proračuna s cilji in merljivimi kazalci. S tem se zagotovi ustrezen dokument o katerem lahko svet krajevne skupnosti razpravlja, ga dopolni in posreduje nazaj na občino.

➤ Dodatna pojasnila revidirane stranke

Župan je 23.10.2024 že sprejel nov Poslovni procesi priprave proračuna, ki ustrezno izpolnjuje priporočilo.

3.2.2. Vključitev finančnih načrtov v Proračuna Občine Ajdovščina

Sodilo:

Za občino je pomembno, da pri vključevanju finančnega načrta KS upošteva vsa relevantna zakonska določila:

- Skladno z določili 19.č člena Zakon o lokalni samoupravi se sestavni del občinskega proračuna po katerih se za financiranje ožjih delov občine uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance, o financiranju neposrednih uporabnikov občinskega proračuna, kar pomeni, da morajo biti prihodki in odhodki ožjega dela občine, ki je pravna oseba, zajeti v njegovem finančnem načrtu, ki je sestavni del občinskega proračuna.
- Za ožje dele občin so obvezna tudi določila ZR (2. člen), da morajo pravne osebe voditi poslovne knjige ter izdelati letna poročila v skladu z določbami tega zakona in drugimi predpisi, kodeksom računovodskih načel ter slovenskimi računovodskimi standardi.
- Določbe 16. člena ZJF, ki obravnava sestavine predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika, kot samostojno pravno osebo.

Ugotovitve:

Finančni načrti krajevnih skupnosti so v proračun občine umeščeni precej nepregledno kar je tudi za kvalificiranega uporabnika težko berljivo. V tem delu izpostavljamo temeljno načelo javnosti proračuna v povezavi z načelom preglednosti proračuna. Načelo javnosti proračuna je eno od temeljnih načel – s tem načelom se širši javnosti zagotavlja seznanitev s proračunskimi prejemki in izdatki. Načelo preglednosti proračuna zahteva, da so sredstva proračuna do določene mere specifična, zato so še posebej pomembne obrazložitve. Ugotavljamo pomanjkljivosti v delu obrazložitve finančnih načrtov, ki za vse KS poleg zbirne tabele obsega 10 opisnih vrstic.

V obrazložitvah posebnega dela proračuna oziroma v tem okviru predloga finančnega načrta niso navedeni dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in pravne osnove izvajanja svoje dejavnosti. V posebnem delu proračuna prav tako niso obrazloženi odhodki in drugi izdatki po proračunskih postavkah, upošteva se pri tem institucionalno klasifikacijo in programsko klasifikacijo.

Slabosti

Pregledan objavljen proračun 2023 je v delu za krajevne skupnosti pomanjkljiv, saj ne vsebuje primernih obrazložitvev finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika, ta naj bi bil pripravljen za vsako posamezno krajevno skupnost, kot posameznega neposrednega proračunskega uporabnika. Ob tem opozarjamo na neobičajno strukturo proračuna saj ni enaka tisti, ki je navedena v Proračunskem priročniku.

Tveganje kršenje načela preglednosti proračuna

Priporočilo št. 3

Priporočila se upoštevanje proračunskega priročnika z namenom izvrševanje načela preglednosti proračuna. Predvsem pa dopolnitev obrazložitvev dolgoročnih ciljev podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih specifičnih ciljev, kar je tudi zahteva navedena v 16. členu ZJF. Smiselno je dodati tudi morebitno navezavo proračunske postavke na projekte iz Načrta razvojnih programov. Z vidika zagotavljanja preglednosti bi bila vzpostavitev kazala na začetku dokumenta dobrodošla in glede na obsežnost dokumenta tudi nujna.

- *Dodatna pojasnila revidirane stranke*

Priporočilo se bo upoštevalo pri pripravi naslednjih proračunov oz. rebalansih proračuna.

3.3. Pomoč pri realizaciji finančnih načrtov krajevnih skupnosti za leto 2023 in delno za leto 2024

3.3.1. Prerazporejanje proračunskih sredstev

Sodilo:

Prerazporejanje proračunskih sredstev je določeno s 38. členom ZJF, ki določa, 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.

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 transfernih prihodkov, med nameni, razen med odhodki, ki se pomenijo operativne stroške (elektrika, voda, komunalne storitve, poraba kuriv in stroški ogrevanja, tekoče vzdrževanje objektov).«

24.člen ZIPRS2324, pravi, da neposredni uporabnik lahko v svojem finančnem načrtu prerazporeja pravice porabe med podprogrami v okviru glavnega programa, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega podprograma ne sme presegati 10 odstotkov podprograma tega neposrednega uporabnika, in med glavnimi programi, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega glavnega programa ne sme presegati 5 odstotkov glavnega programa tega neposrednega uporabnika v sprejetem proračunu.

Ugotovitve:

Ugotovljeno je, da se prerazporeditve izvršujejo na podlagi pred pripravljenega obrazca – »Predlog sklepa o prerazporeditvi proračunskih sredstev«, ki ga običajno izpolni računovodja za krajevne skupnosti in popiše predsednik krajevnih skupnosti. V uvodnem besedilu predloga sklepa se napačno navaja 37. člen ZJF. Prav tako ni jasno, zakaj se obrazec imenuje predlog sklepa, ko pa se prerazporeditev lahko izvaja le na podlagi sklepa.

Tveganje neskladnost z zakonom

Priporočilo št. 4

Priporočamo, da se predlog sklepa preimenuje v sklep o prerazporeditvi pravic porabe sredstev in se uvodne navedbe uskladi z zakonskim členom. Prerazporeditve ureja 38.člen ZJF in ne 37. člen.

➤ *Dodatna pojasnila revidirane stranke*

Občinska uprava je že pripravila ustrezen osnutek Sklepa o prerazporeditvi proračunskih sredstev.

3.3.2. Izplačila sejin

Sodilo:

Izplačila sejin predsednikom krajevnih 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, ki pravi »Predsednikom svetov krajevnih skupnosti se za udeležbo in opravljeno delo na seji sveta krajevnih 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 krajevnih skupnosti.«.

Ugotovitve:

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 krajevnih skupnosti pripadala pod pogojem, da bo sklical vsaj 4 seje letno.

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

Pri izplačilih sejin predsednikom revidiranih KS, nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.3.3. 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).

Ugotovitve:

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 postavko skladno s FN ter likvidirajo in tako pripravijo za plačilo. Plačila se izvajajo na občini. Naročilnice izstavljajo KS same in jih hranijo v lastnih arhivih. Ob tem je bilo pojasnjeno, da nekatere KS tega ne izvajajo. Za plačila prejetih računov se uporablja Pravilnik o postopkih in načinu likvidacije dokumentov in plačevanja plačilnih nalogov, ki ga je župan občine Ajdovščina sprejel 31.12.2021. Občina v tem primeru ne preverja ali so bili izpeljani vsi ustrezni postopki, s katerimi je bila prevzeta obveznost za plačilo in je posledično bil prejet račun za poravnavo teh obveznosti.

Naveden postopek izplačila iz proračuna je v popolnem nasprotju z Dogovorom o vodenju poslovnih knjig, ki so ga krajevne skupnosti podpisale z občino leta 2003. Dogovor namreč določa, da bo občina vodila tudi postopke javnih naročil (zadnja alineja 2. člena) in da bo krajevna skupnost vso originalno dokumentacijo redno dostavljala občini, kjer se ta dokumentacija tudi hrani (3. člen). Pregled v revidiranih krajevnih skupnostih pa je pokazal, da je večina izplačil iz proračuna, ki se nanašajo na delo v krajevnih skupnostih, v nasprotju s 54. členom ZJF.

Spodnja tabela prikazuje ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi s prevzemanjem obveznosti v breme proračuna.

Krajevna skupnost	število pregledanih računov	nepravilno prevzeta obveznost
KS LOKAVEC	7	7
KS AJDOVŠČINA	5	5
KS VRTOVIN	4	4
KS GABRJE	7	6
KS ŠMARJE	3	3
KS PODKRAJ	4	3
KS BUDANJE	7	7

KS BRJE	5	2
KS CESTA	5	5
Skupaj	47	42
Delež	100%	89%

Pri kar 89 odstotkih pregledanih računov so bile ugotovljene naslednje najpogostejše nepravilnosti:

- Predhodno ni bila prevzeta obveznost z naročilnico oz. pogodbo.
- Izdane naročilnice so bile brez jasne navedbe vsebine naročila in brez zneska oz. vrednosti naročila.
- Računi niso imele jasne navedbe dejanske vsebine dobave blaga oz. opravljene storitve in podlage na kateri temelji naročilo izvedbe dobave ali storitve.
- Pogodba je bila sklenjena po že izvedeni storitvi.
- Račune ni likvidiral predsednik KS.

Slabosti:

Ne-izdaja naročilnic oz. sklepanje pogodb po že izvedeni nabavi ali opravljeni storitvi pomeni, opustitev predpisanih dejanj v postopku predobremenitve proračuna oz. finančnega načrta. Gre za ravnanje v nasprotju z javnofinančnimi predpisi in predpisi o javnem naročanju. Prav ti predpisi, zaradi preglednosti poslovanja in porabe javnega denarja, včasih postopek podaljšajo in formalizirajo. S tem se omogoča bolj pregledno in z drugimi osebami javnega prava primerljivo in poenoteno poslovanje. Nakazilo oz. plačilo računa brez predhodne jasne navedbe dejanske vsebine naročila in s tem tudi možne ocene vrednosti le-tega je nedopustno.

Na sistemski ravni znotraj občine se ugotavlja, da vzpostavljen sistema po katerem se del dokumentacije (naročilnice in predračuni in vsi ostali dokumenti) 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.

Trenutni sistem ne omogoča ugotavljanja v vsakem trenutku, kolikšna je predobremenitve proračunskih postavk. Preverjanje razpoložljivega stanja na proračunski postavki poteka ustno in sprotno, med Občino in krajevno skupnostjo. ZJF in ZIPRS 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 nezakonito prevzemanje obveznosti

Priporočilo št. 5

Priporočamo, da občina za krajevne skupnosti zagotovi ustrezen računovodski sistem predobremenitve proračunskih postavk, posledično tudi arhiviranje listin skladno s 30. členom Zakona o računovodstvu.

➤ Dodatna pojasnila revidirane stranke

Evidentiranje preobremenitev proračunskih postavk in arhiviranje listin bo za krajevne skupnosti predvidoma uvedeno s 1. 1. 2025.

Priporočilo št. 6

Priporočamo, popravek internega Pravilnika o postopkih in načinu likvidacije dokumentov in plačevanja plačilnih nalogov, evidenčni sistem za likvidacijo računov.

➤ Dodatna pojasnila revidirane stranke

Za krajevne skupnosti je v pripravi poseben Pravilnik o postopkih in načinu likvidacije dokumentov in plačevanja plačilnih nalogov.

Tveganje nepravilna in nenamenska poraba sredstev

Priporočilo št. 7

Priporočamo, da občinska uprava zagotovi skladnost s 54. členom ZJF tako, da poostri vlogo občine kot podaljšane roke in pomoč krajevni skupnosti. Strokovni sodelavci naj okrepijo nadzor nad zagotavljanjem listin, ki bodo dokazovala upravičenost plačila prejetih računov za krajevne skupnosti.

➤ Dodatna pojasnila revidirane stranke

Nadzor nad listinami, ki dokazujejo upravičenost plačila prejetih računov se s strani strokovne sodelavke že izvaja. V primeru, da se ugotovi neskladnosti, se o tem obvesti predsednika KS telefonsko ali preko maila. S 1. 1. 2025 se bo nadzor okrepili in dokumentirali tako, da se bo na neskladnosti opozorilo preko programa e-Meč, kjer bo opozorilo vpisano v »Opombe podpisnikom«.

3.3.4. Plačilni roki v breme finančnega načrta

Sodilo:

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (ZIPRS 2324) v 32. členu (plačilni roki v breme državnega proračuna in občinskih proračunov), pravi, da je za plačilo vseh obveznosti 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:

V okviru pregleda poslovanja revidiranih krajevnih skupnosti 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 krajevnih skupnosti v letu 2023 in delu leta 2024. Pregledanih je bilo skupaj 953 izplačanih računov, 146 računov je bilo plačanih po zapadlosti, s povprečnim številom dni zamude 4,6 dni. Iz leta 2023 v letu 2024 je opaziti precejšnje izboljšanje plačilne discipline sicer iz povprečnega števila dni zamude v letu 2023 5,7 dni na 3,5 dni zamude. Podatki so predstavljeni v spodnji tabeli.

Prikaz vseh pregledanih računov in računov plačanih po datumu zapadlosti

Krajevna skupnost	leto	število računov	število računov plačanih za zamudo	povprečno število dni zamude plačila
KS LOKAVEC	2023	117	16	3,68
	2024	33	2	1
KS AJDOVŠČINA	2023	104	20	4,6
	2024	20	3	14
KS VRTOVIN	2023	28	4	1,5
	2024	9	1	1

KS GABRJE	2023	75	12	2,66
	2024	20	3	1
KS ŠMARJE	2023	18	1	22
	2024	3	1	1
KS PODKRAJ	2023	81	10	2,43
	2024	13	1	1
KS BUDANJE	2023	160	18	6,22
	2024	35	6	3,6
KS BRJE	2023	91	26	8
	2024	19	4	1
KS CESTA	2023	100	11	0,31
	2024	27	7	7,86
	Skupaj	953	146 (15,3%)	4,6 dni
	2023	774	118	5,7 dni
	2024	179	28	3,5 dni

Slabosti:

Nespoštovanje plačilnih rokov je posledica slabo urejenih postopkov v procesu dela in kaže na slabost, na katero pa sama 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.

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, in je tudi odraz urejenosti finančno računovodske službe in delovanje notranjih kontrol, ki v sistemu niso vzpostavljene.

Nespoštovanje plačilnih rokov predstavlja tudi lažjo kršitev 52. člen ZJF in 32.člena ZIPRS2324, za katero so predvidene sankcije v 108. členu ZJF. Razlog je seveda razumljiv, kar pa kaže na drugo slabost, na katero pa KS nima neposrednega vpliva.

Tveganje povečane porabe sredstev zaradi plačila zamudnih obresti

Priporočilo št. 8

Priporočamo vzpostavitev oziroma večkratno osvežitev kontrole likvidacije računov. Večjo pozornost velja nameniti redni in pravočasni likvidaciji računov s strani predsednikov krajevnih skupnosti, kakor tudi konstantno bedenje nad stanjem plačanih računov s strani občine v vlogi zagotavljanja pomoči.

➤ Dodatna pojasnila revidirane stranke

Na nespoštovanje plačilnih rokov ima v največji meri vpliv KS sama, saj predsedniki krajevnih skupnosti kot likvidatorji, klub večkratnim opozorilom s strani zaposlenih v občinski upravi, račune likvidirajo z zamudo. V posameznih primerih se zaradi izvajanja nadzora nad popolnostjo dokumentacije in upravičenostjo izplačila ter posledično čakanja, da KS to uredijo, že likvidirani računi ne plačajo dokler niso izpolnjeni pogoji za plačilo. Del težav se bo uredil z uvedbo preobremenitev proračunskih postavk, predvidoma s 1.1.2025.

3.4. Letno poročilo in zaključno poročilo

3.4.1. Letna poročila krajevnih skupnosti

Sodilo:

Cilj preverjanja je bilo ugotoviti ali letna poročila krajevnih skupnosti, ki jih v celoti pripravlja zanje občinska uprava, vsebuje vse z zakonodajo predpisane vsebine pri tem se je kot sodilo 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: »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 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 vsebovala probleme in dosežke pri poslovanju v obdobju enega leta in mora vključevati poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, katerega metodologijo 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:

Objavljena letna poročila krajevnih skupnosti za leto 2023 so, pravočasno oddana na AJPES, vsebujejo 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, manjkajo le pojasnila k računovodskim izkazom. Le-ta so delno zajeta v Poslovnem poročilu, ki pa je mešanica obrazložitev računovodskih izkazov in delno obrazložitvijo, ki je potrebna za zaključni račun neposrednega uporabnika. Njegova vsebina ne izpostavlja problemov in dosežkov s katerimi se lahko pohvalijo KS. Poslovno poročilo ne vsebuje poročila o doseženih ciljih in rezultatih skladno z metodologijo, zapisano v Navodilu. V Poročilu prav tako ni pojasnjeno čemu služi priložena tabela odhodkov po programski klasifikaciji.

Računovodsko poročilo (bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom) pripravi v imenu krajevne skupnosti računovodja za krajevne skupnosti, kljub

temu, da ni pooblaščen računovodja (glej poglavje 3.1.2.). Poslovno poročilo pa za krajevno skupnost prav tako pripravi oseba, ki sestavlja računovodsko poročilo in je za vse krajevne skupnosti sestavljeno v standardizirani obliki, ki so jo določili na občini. Kot odgovorna oseba ga podpiše predstojnik organa, poslovodni organ proračunskega uporabnika tj. predsednik krajevne skupnosti.

Ob pregledu vseh zapisnikov sej svetov KS 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, je bilo ugotovljeno, da le-to ni bilo obravnavano na nobeni sej sveta KS.

Po večini Sveti KS prav tako niso razpravljali o doseženih ciljih in rezultatih glede na finančni načrt, s katerim so imeli zastavljen okvir delovanja. Vsega tega ni jasno razbrati iz zapisnikov, ki so velikokrat zapisani kot hitri povzetki točk dnevnega reda. V kolikor bi predhodno obravnaval predlog Poslovnega poročila, bi lahko že iz same preglednice o realizaciji finančnega načrta lahko razbrali, kje so bili z doseženimi cilji in rezultati zadovoljni in kje ne, ter to v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih tudi pojasnili.

Slabost:

Sveti KS so se v celem letu 2023 do marca 2024 sestali skoraj vsak mesec, na sejah se je razpravljalo o najrazličnejših vsebinah, problemih in dosežkih. Nič od tega pa ni navedenega v poslovnem poročilu, kar je zagotovo slabost.

Tveganje neskladnosti načrtovanja in poročanja

Priporočilo št. 9

Priporočam, da občinska uprava sestavo in vsebino Letnega poročila, ki ga pripravi v enaki obliki za vse krajevne skupnosti, uskladi z zahtevami javnofinančnih predpisov.

Za računovodsko poročila (bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazu) je odgovorna oseba pooblaščen računovodja na občini. Ob tem opozarjamo na priporočilo vezano na določitev pooblaščenega računovodje v točki 3.1.2.

Za poslovno poročilo pa je odgovorna oseba predstojnik organa, poslovodni organ proračunskega uporabnika tj. predsednik krajevne skupnosti. Občinska uprava naj ustrezno preoblikuje standardiziran model Poslovnega poročila. Glede na priporočilo krajevnim skupnostim, da naj ob zaključku leta pripravijo poročilo o opravljenem delu, je le-to lahko dobra osnova za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih. Poslovno poročilo naj bo odraz dela krajevne skupnosti in poročila o doseženih ciljih, ki so zastavljeni v finančnih načrtih posamezne krajevne skupnosti ter z opisom nalog v pristojnosti krajevnih skupnosti.

➤ Dodatno pojasnilo občinske uprave

Obliko in vsebino ter način priprave in sprejemanja letnega in poslovnega poročila bomo uskladili pri poročanju za leto 2024. Obveznost priprave poslovnega poročila je vključena tudi v Poslovne procese priprave zaključnega računa proračuna, ki jih je župan sprejel 23. 10. 2024.

Priporočilo št. 10

Priporočam, da občinska uprava pozove svete krajevnih skupnosti na obravnavo Letnega poročila.

➤ Dodatno pojasnilo občinske uprave:

Na obravnavo letnega poročila bomo svete krajevnih skupnosti pozvali pri poročanju za leto 2024, ko bo Letno poročilo z vsemi sestavnimi deli pripravljeno in poslano na KS.

3.4.2. Zaključni računi krajevnih 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 posebej ni določena, mora pa vsebovati, v 10. členu navodila določene vsebine poročila o doseženih ciljih in rezultatih.

Ugotovitve:

Služba notranje revizije je pregledala zaključni 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.

Obrazložitve realizacije finančnega načrta KS so zapisane od strani 236 do 370 in sicer za vsako krajevno skupnost posebej zajemajo:

- 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. Poslovna poročila tudi niso identično tistemu, ki so bila oddana na AJPEŠ in so jih podpisali predsednice in predsedniki krajevnih skupnosti. Pojasnilo je bilo podano, da se vse zapisano v obrazložitvah v celoti pripravi na oddelku za finance občine, saj so predstavnik v svetu krajevne skupnosti po večini prostovoljci. Kar 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. Ko govorimo o vsebini (poročilo o realizaciji finančnega načrta in poslovnega poročila) pa imata oba dokumenta veliko tehničnih in strokovnih napak. Manjka tudi Izjava o oceni notranjega nadzora javnih financ za posamezno krajevno skupnost, čeprav je na koncu obrazložitve zapisano, da je izjava v prilogi.

Sveti krajevne skupnosti s predsednikom na čelu, redno sestankuje in na veliko področjih nastopa proaktivno, veliko delajo in se trudijo. 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, zaključni račun ne odraža dejanske slike delovanja krajevnih skupnosti.

Tveganje neskladnosti načrtovanja in poročanja

Priporočilo št. 11

Občinska uprava naj izboljša preglednost in postopek priprave zaključnega računa. Letna poročila krajevnih skupnosti naj vključi v zaključni račun, takšna kot jih odobrijo predsednik krajevne skupnosti, skladno z Navodilo o pripravi zaključnega računa. Ob tem pa je nujno predhodno izvesti priporočila izboljšav za pripravo Letnih poročil.

➤ ***Dodatno pojasnilo občinske uprave:***

Priporočilo bo upoštevano pri pripravi zaključnega računa za leto 2024.

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.

Priporočilo št. 1

Dopolni in ustrezno naj se popravi Pravilnik o računovodstvu v delih, ki se nanašajo na pooblaščenega računovodjo krajevnih skupnosti in nalogah, ki so povezane s pripravo finančnega načrta in letnega poročila krajevne skupnosti, ki se razlikuje od priprave letnega poročila ostalih neposrednih proračunskih uporabnikov občine.

Priporočilo št. 3

Priporoča se upoštevanje proračunskega priročnika z namenom izvrševanje načela preglednosti proračuna. Predvsem pa dopolnitev obrazložitev dolgoročnih ciljev podprograma in kazalci, s katerimi se bo merilo doseganje zastavljenih specifičnih ciljev, kar je tudi zahteva navedena v 16. členu ZJF. Smiselno je dodati tudi morebitno navezavo proračunske postavke na projekte iz Načrta razvojnih programov. Z vidika zagotavljanja preglednosti bi bila vzpostavitev kazala na začetku dokumenta dobrodošla in glede na obsežnost dokumenta tudi nujna.

Priporočilo št. 5

Priporočamo, da občina za krajevne skupnosti zagotovi ustrezen računovodski sistem predobremenitve proračunskih postavk, posledično tudi arhiviranje listin skladno s 30. členom Zakona o računovodstvu.

Priporočilo št. 6

Priporočamo, popravek internega Pravilnika o postopkih in načinu likvidacije dokumentov in plačevanja plačilnih nalogov, evidenčni sistem za likvidacijo računov.

Priporočilo št. 7

Priporočamo, da občinska uprava zagotovi skladnost s 54. členom ZJF tako, da poostri vlogo občine kot podaljšane roke in pomoč krajevni skupnosti. Strokovni sodelavci naj okrepijo nadzor nad zagotavljanjem listin, ki bodo dokazovala upravičenost plačila prejetih računov za krajevne skupnosti.

Priporočilo št. 8

Priporočamo vzpostavitev oziroma večkratno osvežitev kontrole likvidacije računov. Večjo pozornost velja nameniti redni in pravočasni likvidaciji računov s strani predsednikov krajevnih skupnosti, kakor tudi konstantno bedenje nad stanjem plačanih računov s strani občine v vlogi zagotavljanja pomoči.

Priporočilo št. 9

Priporočam, da občinska uprava sestavo in vsebino Letnega poročila, ki ga pripravi v enaki obliki za vse krajevne skupnosti, uskladi z zahtevami javnofinančnih predpisov.

Za računovodsko poročila (bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazom) je odgovorna oseba pooblaščen računovodja na občini. Ob tem opozarjamo na priporočilo vezano na določitev pooblaščenega računovodje v točki 3.1.2.

Za poslovno poročilo pa je odgovorna oseba predstojnik organa, poslovodni organ proračunskega uporabnika t.j. predsednik krajevne skupnosti. Občinska uprava naj ustrezno preoblikuje standardiziran model Poslovnega poročila. Glede na priporočilo krajevnim skupnostim, da naj ob zaključku leta pripravijo poročilo o opravljenem delu, je le-to lahko dobra osnova za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih. Poslovno poročilo naj bo odraz dela krajevne skupnosti in poročila o doseženih ciljih, ki so zastavljeni v finančnih načrtih posamezne krajevne skupnosti ter z opisom nalog v pristojnosti krajevnih skupnosti.

Priporočilo št. 10

Priporočam, da občinska uprava pozove svete krajevnih skupnosti na obravnavo Letnega poročila.

Priporočilo št. 11

Občinska uprava naj izboljša preglednost in postopek priprave zaključnega računa. Letna poročila krajevnih skupnosti naj vključi v zaključni račun, takšna kot jih odobrijo predsednik krajevne skupnosti, skladno z Navodilo o pripravi zaključnega računa. Ob tem pa je nujno predhodno izvesti priporočila izboljšav za pripravo Letnih poročil.

Realizacija priporočil navedenih v poročilu bo nadgradila notranje kontrole in izboljšala kontrolno okolje, kar bo gotovo prispevalo h kvalitetnejšem delu za in v imenu krajevnih skupnosti, kot tudi izboljšalo pravilnost poslovanja samih krajevnih skupnosti.

V ta namen naj županu, 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 odgovornimi za posamezna področja sprejme ustrezne ukrepe in pooblasti osebe, ki bodo odgovorne za izvedbo le-teh.

Zaradi ugotovljenih nepravilnosti se bo realizacija priporočil preverjala v skladno z letnim načrtom dela Službe notranje revizije za leto 2024.

5. PREJEMNIKI POROČILA O NOTRANJEM REVIZIJSKEM PREGLEDU

Tadej Beočanin Župan Občine Ajdovščina	elektronsko
Mojca Planinc Remškar Direktorica občinske uprave	elektronsko

