

POROČILO

O OPRAVLJENI NOTRANJI REVIZIJI NAČRTOV RAZVOJNIH PROGRAMOV ZA LETO 2018

**Namenjeno: županu/poslovodstvu Občine Sodražica – g. Blažu Milavcu, univ.
dipl. prav.**

Ljubljana, 19. maja 2019

	VSEBINA	Stran
1.	UVOD	3
2.	CILJ, PREDMET IN POSTOPKI NOTRANJEGA REVIDIRANJA	3
3.	REVIDIRANJE NAČRTOV RAZVOJNIH PROGRAMOV ZA LETO 2018	4
3.1	Pravni okvir in zakonske zahteve za pripravo Načrta razvojnih programov	4
3.2	Temeljne vsebinske zahteve pri pripravi Načrta razvojnih programov	5
3.3	Pregled projektov v načrtu razvojnih programov v letu 2018	6
3.4	Sklepne ugotovitve o pregled projektov v načrtu razvojnih programov v letu 2018	16
4.	MNENJE REVIZORJA O REVIDIRANJU NAČRTA RAZVOJNIH PROGRAMOV ZA LETO 2018	17

1. UVOD

Notranje revidiranje (tudi: revidiranje [ne]delovanja notranjih kontrol) področij poslovanja, navedenih v uvodu točke 3. našega poročila, je bilo izvedeno v skladu z zahtevami in ob upoštevanju: (1) *Zakona o javnih financah*, (2) 10. člena *Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ* (Uradni list R Slovenije, št. 72/2002) in (3) *Usmeritev za notranje kontrole* (Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna, november 2004).

Notranje revidiranje smo izvajali v skladu z *Usmeritvami za državno notranje revidiranje*, ki jih je decembra 2003 pripravila Služba za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance (zdaj: *Urad za nadzor proračuna*), ki navajajo:

- da so usmeritve namenjene notranjim revizorjem pri proračunskih uporabnikih in temeljijo na standardih notranjega revidiranja, ki jih objavlja Slovenski inštitut za revizijo (*SIR*). Kadar so v usmeritvah omenjeni standardi kontroliranja Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij (INTOSAI), se nanašajo na notranje kontrole;
- da se morajo notranji revizorji ravnati po Kodeksu poklicne etike notranjega revizorja, ki ga je objavil *SIR* in jim pomaga pri razlaganju načel poklicnega dela.

2. CILJ, PREDMET IN POSTOPKI NOTRANJEGA REVIDIRANJA

Cilj izvajanja notranjega revidiranja bo ovrednotenje izvajanja *finančnega poslovanja* v procesu priprave in izvedbe *Načrta razvojnih programov* (v nadaljevanju: *NRP*), kar obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja ter izvrševanja prvin *NRP* kot so: stroški, viri financiranja, koristi, organiziranje, vodenje in poročanja z namenom doseči zastavljene cilje *NRP*ja in obenem zagotoviti, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Vsi navedeni poslovni procesi zahtevajo zanesljivo in učinkovito delovanje *notranjih kontrol*, ki obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Notranje revidiranje se bo izvajalo v skladu s Kodeksom notranjerevizijskih načel in standardi notranjega revidiranja za proračunske uporabnike, ki temeljijo na mednarodnih standardih Inštituta za notranjo revizijo in z upoštevanjem kodeksa poklicne etike notranjih revizorjev.

Predmet notranjega revidiranja bodo dokumenti in evidence, kot sestavine procesov, ki naj zagotavljajo ustrezno *revizijsko sled* v pogledu iniciranja, odobritve, evidentiranja, kontrole in poročanja o pregledanih *NRP*jih s strani tistih oseb, ki so v navedenih poslovnih procesih

neposredno ali posredno udeležene, tako s stališča pristojnosti, kot tudi iz vidika odgovornosti za njihovo pravilno izvajanje.

3. REVIDIRANJE NAČRTOV RAZVOJNIH PROGRAMOV ZA LETO 2018

Naši revizijski postopki so obsegali preverjanje izvorne in podporne dokumentacijo za uporabljene za postopke, ki se jih poslužuje osebje Občine Sodražica za pripravo in izvajanje investicijskih projektov, vključenih v *Načrt razvojnih programov*, veljavnim v letu 2018. Obseg postopkov je bil predmet naše poklicne presoje, upoštevajoč dane okoliščine in pogoje poslovanja v letu 2018 in širše.

Pri revidiranju postopkov priprave in izvajanja *Načrta razvojnih programov* je bilo upoštevanih več vidikov in sicer:

- a. pravni okvir priprave in izvedbe *Načrta razvojnih programov*,
- b. upoštevanje temeljnih vsebinskih zahtev pri pripravi *Načrta razvojnih programov*,
- c. izhodišča, načela in sodila za poročanje o pripravi in izvajanju *Načrta razvojnih programov*.

3.1 Pravni okvir in zakonske zahteve za pripravo Načrta razvojnih programov

Zakon o javnih financah (krajše: *ZJF*) v 10. členu o Načrtu razvojnih programov (krajše: *NRP*) navaja, da je *NRP* sestavni (tretji) del proračuna in da *NRP* sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi.

Nadalje *ZJF* v 12.členu določa še, da se v *NRP* izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih neposrednih uporabnikov;
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

in da se *NRP* letno dopolnjuje.

Za potrebe naših izvajanj dodajmo še določila 42. člena *Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti*, kjer je navedeno, da se *NRP* izdelata za obdobje celotnega trajanja v načrt vključenih projektov in programov, v proračunu pa se prikaže po posameznih projektih in programih ter virih sredstev za njihovo izvedbo za proračunsko leto, na katerega se nanaša, in za naslednja tri leta (do leta $t + 4$) za:

- investicije in investicijske transfere,

- subvencije in
- projekte in programe, sofinancirane s sredstvi proračuna Evropske unije.

3.2 Temeljne vsebinske zahteve pri pripravi Načrta razvojnih programov

1. Če želimo natančneje opredeliti naloge, ki naj se izvajajo v okviru *NRPja*, je potrebno (s)poznati pomen pojma »razvojni program«, kjer pod »*razvoj(ni)*« razumemo »...kakovostno spremembo pojava, ki je pridobil na novi značilnosti, novi kakovosti¹...«, medtem ko »*program*« predstavlja »...skupek nalog, del, ki se določijo za *uresničitev* (cilja)² ...«. *Cilji*, ki so izraženi v *NRPjih* predstavljajo najširše opredeljene (pričakovane) rezultate za zagotavljanje dobrin in storitev prebivalstvu, za katere smo se trdno zavezali, da jih bomo s svojimi aktivnostmi (delovanjem) dosegli. Izraženi morajo biti na način, ki dovoljuje ocenjevanje njihovega doseganja. Tovrstne cilje, značilne za *NRPje* imenujemo *splošni cilji* ali *namere* [angleško: *goals*]; praviloma se oblikujejo z izrazi oz. zapovedmi, kot so: *povečati*, *zmanjšati*, *spremeniti*, *napredovati proti*, *utrditi*, *okrepiti* ipd., in se naj ne bi izražali kot aktivnosti, kot na primer: preučevanje, zagotavljanje podpore, svetovanje, sodelovanje, ipd.

Opredelitvi splošnih ciljev oz. namer, je v okviru naših izvajanj in na osnovi programske klasifikacije proračunskih izdatkov najbližje pojem in pomen *podprogram(a)*, ki mora (bi moral) odražati večino zahtev, ki so značilne za prepozna(va)nje splošnih ciljev oz. namer, predvsem pa: (1) jasno izražene zaveze za spremembe (na bolje) pri zagotavljanju dobrin in storitev in (2) pričakovane rezultate, izražene na način, ki dovoljujejo njihovo ocenjevanje. Slednje bo tudi pomembno izhodišče pri naših nadaljnjih izvajanjih.

2. Usmeritve za aktivnosti, ki jih zahtevajo zgoraj navedene vsebinske opredelitve razvojnih programov, so v splošnih obrisih prikazane v *Proračunskem priročniku za pripravo proračuna občine za leto 2018*³. Postavljena je zahteva, da je v *NRP* potrebno zajeti vse naložbe v osnovna sredstva, za katere se izdatki vodijo v okviru skupine kontov 42 – Investicijski odhodki oziroma podskupine kontov 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev in 431 - Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki ter 432 - Investicijski transferi proračunskim uporabnikom.

3. V *NRP* se načrtuje vsak projekt kot celota tj. v skupni vrednosti predvidenih in že realiziranih izdatkov v celotnem obdobju trajanja ter s finančno konstrukcijo, ki jo sestavljajo sredstva iz proračuna ter drugih virov potrebnih za financiranje izvedbe projekta. Vsak projekt mora biti utemeljen z načeli *učinkovitosti* in *gospodarnosti*⁴.

¹ Dr. Ivan Turk, *Pojmovnik računovodstva, financ in revizije*, Slovenski inštitut za revizijo, l. 2000, stran 635)

² *Slovar slovenskega knjižnega jezika, IV. knjiga, Preo-Š, stran 233, 1985 (izdala SAZU, založila DZS)*

³ *Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun, Sektor za sistem financiranja lokalnih skupnosti*

⁴ *Načelo učinkovitosti se ukvarja z najboljšim razmerjem med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki, medtem ko načelo gospodarnosti zahteva, da naj bodo viri, ki jih uporablja organizacija za opravljanje svojih dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini ter po najboljši ceni (Računsko sodišče : Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, 2006, stran 9)*

4. Za učinkovito in racionalno načrtovanje in vodenje *NRP*jev, je potrebno upoštevati njihove posebnosti, ki se odražajo v razločevanju (povzeto po *Proračunskem priročniku*) med (1) *projekti* in (2) *načrti nakupov v obliki enoletnega ali večletnega programa* in/ali (3) *načrti investicijskega vzdrževanja osnovnih sredstev*, ki zajema večja (občasna) popravila osnovnih sredstev z namenom obnoviti ali ohraniti funkcionalnost in podaljšati dobo njihove koristnosti. V tem se investicijsko vzdrževanje razlikuje od *tekočega vzdrževanja osnovnih sredstev*, ki pomeni sprotno (redno) nego, zamenjavo manjših delov in popravila manjših vrednosti z namenom preprečiti, da ne pride do večjih okvar. Za investicijsko vzdrževanje je potrebno izdelati enoletni ali večletni program z obrazložitvami, ki naj vsebuje podatke o tem, na kakšni osnovi je načrtovana dinamika teh investicijskih izdatkov ter na katerih strokovnih podlagah je bila izdelana ocena vrednosti tega programa

3.3 Pregled projektov v načrtu razvojnih programov v letu 2018

Za namene izvedbe naših revizijskih postopkov o projektih v *NRP* za leto 2018 bomo najprej osvetlili obseg investicijski in transfernih odhodkov v *Splošnem delu* proračuna, skupaj z njihovimi obrazložitvami, v nadaljevanju pa njihovo vključitev v *Posebni del* proračuna, upoštevajoč hierarhijo: podprogram, proračunska postavka in v okviru slednje po podkonti.

3.3.1 Obseg investicijskih in transfernih odhodkov v letu 2018

Obseg investicijskih in transfernih odhodkov v letu 2018 je prikazan v spodnji *Preglednici 1*

Preglednica 1

v €

Konto	Vrsta odhodka	ZR 2018	Delež (v ZR)	SP 2018	Realiz. (%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3):(5)
420	Nakup in gradnja OS	1.565.936	97,3	2.398.176	65,3
431	Inv. transferi p.o. in f.o. ki niso PU	16.448	1,0	29.700	55,4
432	Investicijski transfer PU	27.384	1,7	29.500	92,8
	SKUPAJ	1.609.768	100,0	2.457.376	65,5
	VSI ODHODKI-PRORAČUN	3.117.678		3.888.384	80,2
	Delež inv. odh. in transf. v pror.	51,6%		63,1%	

Obrazložitev investicijskih in transfernih odhodkov v obrazložitvi ZR je splošna, navaja najprej, da so v okviru te kategorije proračunskih odhodkov zajeta sredstva, ki jih občina nameni za gradnjo in nakupe zgradb ter prostorov, opreme, prevoznih sredstev, zemljišč in naravnih bogastev, kot tudi stroške investicijskega vzdrževanja, izdelave projektne dokumentacije in nabave nematerialnega premoženja, nakar navaja, da so obrazložitve investicijskih odhodkov podrobneje obrazložene pri načrtu razvojnih programov ter po posameznih postavkah v posebnem delu proračuna.

Iz udeležbe investicijskih in transfernih odhodkov v skupnih odhodkih pa izhaja, da je tej kategoriji odhodkov potrebno posvetiti kar največjo pozornost, tako v pogledu načrtovanja, kot njihovega izvajanja ter poročanja o izvedbi.

Z namenom obogatitve razkritij v splošnem delu proračuna, bi bilo smiselno razmišljati o tem, da naj bi splošni del proračuna vseboval več razkritij oz. obrazložitve po naslednjih skupinah (prikaz naj sledi vrednostnemu obsegu od največjega do najmanjšega):

- (i) novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije (z oceno stopnje dokončanosti in prikazom virov financiranja)
- (ii) investicijsko vzdrževanje in obnove (z oceno stopnje dokončanosti in prikazom virov financiranja),
- (iii) študije izvedljivosti projektov, projektna dokumentacija, nadzor in investicijski inženiring (z oceno stopnje dokončanosti in prikazom virov financiranja),
- (iv) nakup nematerialnega premoženja (z oceno stopnje dokončanosti in prikazom virov financiranja),
- (v) nakup prevoznih sredstev (z oceno stopnje dokončanosti in prikazom virov financiranja),
- (vi) nakup zemljišč in naravnih bogastev (z oceno stopnje dokončanosti in prikazom virov financiranja),

Po presoji in odvisno od okoliščin naj bi se navedene investicije »opremile« še z informacijami o DIIP (in/ali o drugo investicijski dokumentaciji).

Z navedenimi prikazi bi dobili izčrpen in strnjen (pred)pregled naložb, ki bi bile za uporabnika informacij dovolj povedne, da se mu ne bi bilo potrebno poglobljati in brskati po razkritjih iz obrazložitve posebnega dela proračuna, ki so lahko zamudna in pogosto »nepoučenemu« bralcu težje razumljiva.

3.3.2 Pregled Načrta razvojnih programov v letu 2018

Pri pregledu *NRP* v letu 2018 smo - upoštevajoč opredelitve pojma »razvojni program(i)« v točki 3.2 zgoraj - želeli predvsem spoznati in/ali oceniti ali je iz obstoječih obrazložitvev in prikazov *NRP*jev v sprejetem proračunu, rebalansih in zaključnem računu ter dodatnih pojasnil *nosilcev načrtovanja*⁵ možno razbrati, kako naj bi posamični *NRP* vplival na kakovostno spremembo poslovnih kategorij ali okolja (poenostavljeno predstavljenih v proračunskih postavkah), ki so predmet obravnavanega *NRP*ja,

⁵ *Nosilci načrtovanja* so osebe, ki aktivno sodelujejo v procesu izvrševanja nalog v okviru posamičnih *NRP*jev in s tem povezanih proračunskih postavk (podprogramov), ki so sestavni del sprejetega proračuna in so obenem odgovorne, da prispevajo svoj delež k pripravi proračuna na osnovi vnaprej predpisanih navodil (organizacijskega predpisa), ki jih (ga) sprejme župan občine.

V ta namen je bil ob pričetku izvedbe revizije (direktorici občinske uprave) predstavljen in posredovan »*PREGLED NAČRTOV RAZVOJNIH PROJEKTOV PO STANJU 31.12. 2018*⁶«, nadaljevanju pa smo posebej zaprosili nosilca načrtovanja, ki pokrivata glavino *NRP*, da v kar najbolj strnjeni obliki poskušata odgovoriti na osnovne značilnosti tistih sestavin posameznega projekta, ki lahko na najbolj poveden način prikažejo aktivnosti, s katerimi bo prišlo do kakovostnih sprememb (izboljšanja stanja) posameznih poslovnih kategorij ali bivanjskega okolja.

Preden preidemo na nadaljnjo obravnavo *NRP*, moramo še pojasniti, da se *NRP*ji načrtujejo in izvajajo v okviru strateških ciljev (omenjenih v 4., točka 3.2 zgoraj), pri čemer pa pod »strateškim načrtovanjem« razumemo »...določanje smeri prihodnjega delovanja in zanj potrebnih sredstev na podlagi *predvidevanja* prihodnosti; izhaja iz *namena* poslovanja in opredeljuje predvsem *prednostne smeri*⁷ dolgoročnega razvoja organizacije⁸...«.

V zvezi s slednjim najdemo v obrazložitvi sprejetega proračuna v poglavju III.3. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV, za posamezni podprogram, v katerega je uvrščen določeni *NRP* pojasnilo »*Namen in cilj*«, kjer naj bi bil(i) prikazani(i) strateški cilj(i), izhajajoči iz namena izvedbe posameznega projekta (programa).

3.3.2.1 Pregled in obravnavo izbranih *NRP*jev

Pri *Pregledu načrtov razvojnih projektov po stanju 31.12. 2018* (v nadaljevanju: *Pregled projektov*) smo projekte obravnavali v okviru proračunskih področij, znotraj slednjih pa v okviru podprogramov, z nadaljnjo členitvijo na *NRP*je (šifra *OBI79* -...) in končno še po proračunskih postavkah (*PP*).

Zaradi velike heterogenosti predstavitev in obrazložitvev v sprejetem proračunu (*SP*) in zaključnem računu (*ZR*), smo pri obravnavi posamičnih projektov za namene našega pregleda uporabili kombinacijo prikazov v *SP* in *ZR*, z zahtevami iz našega *Pregleda projektov*. V pregled smo po lastni presoji vključili predvsem tiste projekte, za katere smo menili, da smo na osnovi prej omenjene kombinacije *SP* in *ZR* : *Pregled projektov* od nosilcev načrta (in delno po lastni presoji) dobili ustrezno število odgovorov na opredelitve iz 1. točka 3.2 zgoraj.

V *Pregledu projektov* so bila predvidena spodaj naštetá vprašanja, ki smo jih v našo obravnavo izbirali selektivno, odvisno od osnovnih značilnosti projekta pri uresničevanju zahtev po

⁶ S tem poimenovanjem smo želeli poudariti, da gre za enotno obravnavo posameznih sestavin *NRP*ja, ki predstavlja skupek vseh projektov in/ali programov, opredeljenih pod 4., v točki 3.2 zgoraj

⁷ Predpisi o *NRP* zahtevajo, da se mednje uvrščajo projekti in/ali programi, ki predstavljajo stalne naloge, kar zmanjšuje izrazno moč pripravljenih *NRP*jev kot celote.

⁸ Glej opombo (vir) pod 1., stran 715

CPA Perner d.o.o. Ljubljana

kakovostnih spremembah (izboljšanju stanja) posameznih poslovnih kategorij ali bivanjskega okolja.

Tako Pregled projektov poskuša dobiti odgovore na naslednja vprašanja:

- (i) Ocena stanja pred pripravo projekta in pobude za/pri pripravo projekta
- (ii) Opredelitev pomembnosti projekta (investicije)
- (iii) Namen in cilj (večinoma povzeto iz III. dela SP)
- (iv) Ovrednotenje sestavin celotnega projekta
- (v) Osnova za načrtovanje (investicijska dokumentacija)
- (vi) Ovrednotenje projekta po fazah
- (vii) Viri financiranja (po financerjih)

1. Področje 04 – SKUPNE ADMINISTRATIVNE SLUŽBE IN SPLOŠNE JAVNE ZADEVE

- OB179-13-0003 Nakup in preureditev poslovne zgradbe – ZADRUGA

a. *Pobuda za pripravo projekta* je povezana z namenom, ko naj bi v tem objektu uredili prostore javno-poslovni del (pošta, banka, lokali) in čisto javni program (javna knjižnica, muzej kulturnih značilnosti Sodražice, suhe robe in domače glasbe ter prostori občine, MIR-a in poslanska pisarna).

b. *Pomembnost* investicije v SP in ZR ni prikazana.

c. Projekt je *ovrednoten* v Načrtu programa v večnamenskem objektu na trgu (STARA ZADRUGA).

d. *Investicijska dokumentacija* (glej c.)

e. *Ovrednotenje po fazah* (glej c.)

f. *Viri financiranja* (predvidevanje: lastna sredstva, državni proračun, EU)

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta je ustrezna

2. Področje 07 – OBRAMBA IN UKREPI OB IZREDNIH DOGODKIH

- OB179-14-0003 - Investicije civilna zaščita

a. *Pobuda za pripravo projekta* je izražena potreba za nakup ustrezne opreme za reševanje v primeru naravnih ali drugih nesreč

b. *Pomembnost* investicije v SP in ZR ni prikazana

c. Projekt je *ovrednoten* na osnovi predloga izvajalcev programa

d. *Investicijska dokumentacija* (glej c.)

e. *Ovrednotenje po fazah* (odvisno od razpoložljivih virov)

f. *Viri financiranja* (predvidevanje: lastna sredstva)

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta je primerna

- OB179-15-0001 - Program požarne varnosti

- Pobuda za pripravo projekta:* je izražena s predvidevanjem, da bo prišlo do boljše opremljenosti naselij s hidrantnim omrežjem, s čimer naj bi se izboljšala tudi požarna varnost
- Pomembnost investicije v SP in ZR ni prikazana*
- Projekt je *ovrednoten* na osnovi predloga izvajalcev programa
- Investicijska dokumentacija* (glej c.): nepopolna
- Ovrednotenje po fazah* (odvisno od razpoložljivih virov)
- Viri financiranja* (predvidevanje: lastna sredstva)

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta je dobra in zadostna

- OB179-08-0002 – Nakup gasilske opreme

- Pobuda za pripravo projekta:* Obveznost porabe požarne takse v skladu z Uredbo o porabi požarne takse
- Pomembnost investicije:* redna
- Projekt je *ovrednoten* na osnovi določil države: znesek letne porabe med € 5.800 do € 6.000
- Investicijska dokumentacija* (glej c.): določa država
- Ovrednotenje po fazah:* glej d.
- Viri financiranja:* državni sklad za porabo državne takse (100% iz sredstev sklada)

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta je v celoti zadovoljiva

- OB179-17-0003 – Obnova domov PGD

- Pobuda za pripravo projekta:* Dotrajani objekti gasilskih domov. Potreba po novogradnji oziroma rekonstrukciji objektov zaradi nabave vozil, opreme in nefunkcionalnosti objektov
- Pomembnost investicije:* redna
- Ovrednotenje projekta:* Ovrednotenje je različno za posamezen objekt glede na potrebe in obsegu posega
- Investicijska dokumentacija* (glej c.): ocena
- Ovrednotenje po fazah:* glede na zmožnosti (dogovor z gasilci)
- Viri financiranja:* lastna sredstva občine

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta je v glavnem zadovoljiva, glede »dokumentacije« pa preveč splošna

3. Področje 11 – KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO

- OB179-14-0007 Agromelioracija Gora

- a. Pobuda za pripravo projekta:* Izvedena je komasacija, potna mreža je neurejena. Zemljišča še niso agromeliorirana. Projekt je potrebno zagnati, da se uredi potna mreža.
- b. Pomembnost investicije:* Projekt je pomemben za del lokalne skupnosti na Gori, saj je komasacija realizirana, nova potna mreža pa ni vzpostavljena
- c. Namen in cilj:* Namen je izboljšati stanje kmetijskih zemljišč na območju in vzpostaviti potno mrežo; cilj: Izboljšana kmetijska zemljišča in vzpostavljena potna mreža
- d. Ovrednotenje projekta:* Gre enkratno investicijo v ureditev zemljišč in vzpostavitev potne mreže. € 240.000 gradbeni del, € 40.000 dokumentacija za pridobivanje sredstev
- e. Investicijska dokumentacija:* Osnova je projekt izdelovalca AIA inženiring d.o.o. - št. projekta (135-11-15 iz leta 2016)
- f. Ovrednotenje po fazah:* Projekt bo oz. je izveden v eni fazi.
- g. Viri financiranja:* Vir financirana je Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja vključno z DDV 100%.
- h. Zahteve zunanjih financerjev:* V skladu z razpisno dokumentacijo. Sofinanciranje do vrednosti, ki so bile objavljene v uradnem listu

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev ter predstavitev projekta je v celoti zadovoljiva

- OB179-15-0006 – Agromelioracija Zamostec Vinice

- a. Pobuda za pripravo projekta:* Območje ni komasirano, želja je ureditev območja, urejen kataster urejena potna mreža..
- b. Pomembnost investicije:* Redna/rezervna
- c. Namen in cilj:* Namen projekta je izvedba zemljiške operacije komasacije zemljišč na območju vasi Zamostec, Vinice in Zapotok. Poleg tega pa se predvideva po zaključku komasacije tudi izvedba agromelioracije na tem območju⁹
- d. Ovrednotenje sestavin projekta:* 25 % komasacija, 75 % agromelioracija
- e. Investicijska dokumentacija:* Osnova za načrtovanje so stroški iz Komasaacije in agromelioracije Gora. 110 ha - 100.000 + 280000
- g. Ovrednotenje po fazah:* 1. Zbiranje soglasij 2. Prijava, 3. Izvedba
- h. Viri financiranja:* Vir financirana je Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja j.

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta sta zadovoljivi, predstavitev je v določenih segmentih nepopolna

⁹ *Obrazložitev iz SP*

4. Področje 13 – PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE

- OB179-09-0003 – Investicijsko vzdrževanje lokalnih cest

- a. Pobuda za pripravo projekta:* Nekateri odseki cest po občini še niso asfaltirani. S tem projektom bi se pristopilo k ureditvi teh odsekov – asfaltiranje.
- b. Pomembnost investicije:* Redna/rezervna
- c. Namen in cilj:* Investicijsko vzdrževanje in obnova lokalnih cest, javnih poti in mostov¹⁰.
- d. Ovrednotenje sestavin projekta:* Gradnja po sredstvih rezerviranih v proračunu, gradnje običajno v eni fazi.
- e. Investicijska dokumentacija:* Ocena projekta iz popisa del
- f. Viri financiranja:* Lastna sredstva občine.

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta sta glede na negotove okoliščine razpoložljivih virov temu primerno splošni.

- OB179-10-0005– Investicije vaški odbori¹¹

- a. Pobuda za pripravo projekta:* Želja je da bi del investicij v občini vodili vaški odbori - avtonomija
- b. Pomembnost investicije:* Redna/alternativna
- c. Namen in cilj:* (1) Cilj je doseči stalno izvajanje oz avtonomijo vaških odborov (obrazložitev nosilca načrtovanja); (2) Predmet projekta je investicijsko vzdrževanje in obnova posameznih odsekov poljskih poti. Največji del realizacije projekta je predvideno na tistih odsekih poljskih poti, ki so bili najbolj prizadeti v času poplav (obrazložitev v SP)
- d. Ovrednotenje sestavin projekta:* ni prikazano v odgovoru
- e. Investicijska dokumentacija:* Minimalna postavka da se še da nekaj narediti je okrog 1000 – 1500 EUR na leto na vaški odbor X 9 odborov = 10.000 – 15.000 / leto.
- f. Viri financiranja:* Lastna sredstva občine.

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta sta glede na negotove okoliščine razpoložljivih virov temu primerno splošni. Nekonsistentnost pri opredelitvi »namena in cilja«

- OB179-09-0002– Javna razsvetljava

- a. Pobuda za pripravo projekta :* Ureditev javne razsvetljave po naseljih nekje v celoti, drugje posamezne manjkajoče svetilke - širitev naselja

¹⁰ *Obrazložitev iz SP*

¹¹ *Podani sta obrazložitvi obeh nosilcev načrtovanja, ki se vsebinsko pomembneje ne razlikujeta.*

b. Pomembnost investicije: Redna

c. *Namen in cilj*: Projekt predvideva investicijo v zamenjavo starih svetilk javne razsvetljave na območju občine. Cilj je pridobiti energetsko varčnejše svetilke, ki bodo v skladu z uredbo o preprečevanju svetlobne onesnaženja¹².

d. *Ovrednotenje sestavin projekta*: Izgradnja svetilk JR

e. *Investicijska dokumentacija*: Projektna dokumentacija v primeru večjih posegov. Za dodajanje svetil pa ocena.

f. *Ovrednotenje po fazah*: Odvisno od obsega del

f. *Viri financiranja*: Lastna sredstva občine.

Komentar/ocena: Opredelitev in utemeljitev projekta sta zadovoljivi

5. Področje 14 – GOSPODARSTVO

- OB179-17-0002 – Pokrita tržnica Sodražica

a. *Pobuda za pripravo projekta* : Ideja je bila da se v delu trg kjer sedaj stoji tržnica postavi nadomesten objekt, ki je zapolnjeval praznino, ki je nastala z podrtjem hiše stare posojilne,

b. *Pomembnost investicije*: Alternativna – pokazal se nek vir financiranja ki je omogočil izvedbo investicije

c. *Namen in cilj*: Občina Sodražica je pripravila projekt izgradnje večnamenskega odprtega objekta na mestu nekdanje posojilnice. Ta objekt naj bi služil tudi kot pokrita tržnica. Poleg investicijskega dela projekt vključuje pripravo in izdajo zbirke receptov jedi z našega območja in film o naših znamenitostih, ki med drugim predstavljajo artikle, ki se tržijo¹³.

d. *Ovrednotenje sestavin projekta*: Projekt se ovrednotil glede na projektantski popis.

e. *Investicijska dokumentacija*: Izdelal se je DIIP

f. *Ovrednotenje po fazah*: Projektiranje: € 976; izvedba: € 73.412

f. *Viri financiranja*: Državni proračun: € 55.362; lastna sredstva občine: € 13.740

Komentar/ocena: Prikaz sestavin projekta v vseh pomembnejših pogledih odraža zahteve iz 1., točka 3.2 zgoraj in je zadovoljiv

6. Področje 15 – VAROVANJE OKOLJA IN NARAVNE DEDIŠČINE

- OB179-13-0002 – Investicijsko vzdrževanje okoljske infrastrukture

a. *Pobuda za pripravo projekta* : Projekt je bil v 2018 namenjen izvedbi kanalizacijskega jaška

b. *Pomembnost investicije*: Sodi med pomembnejše postavke, vendar v 2018 zanj ni bilo rezerviranih večjih sredstev.

c. *Namen in cilj*: Redno investicijsko vzdrževanje obstoječih komunalnih sistemov (kanalizacije, vodovoda, meteorne kanalizacije, itd)¹⁴.

¹² *Obrazložitev iz SP*

¹³ *Obrazložitev iz SP*

¹⁴ *Obrazložitev iz SP*

CPA Perner d.o.o. Ljubljana

- d. *Ovrednotenje sestavin projekta*: Projekt se je izvedel na podlagi ponudbe
- e. *Investicijska dokumentacija*: Ponudba, če se izvaja večja investicija se izdelava DIIP in predhodno projektna dokumentacija
- f. *Ovrednotenje po fazah*: Če je potrebno se projekt obdeluje več fazno.
- f. *Viri financiranja*: Trenutno občina Sodražica v celoti, v preteklosti se je dosegalo tudi 100 % sofinanciranje.

Komentar/ocena: Oprelitev in utemeljitev projekta sta v danih okoliščinah zadovoljivi

7. Področje 16 – PROSTORSKO PLANIRANJE IN STANOVANJSKO KOMUNALNA DEJAVNOST

- OB179-09-0008 – Projektna dokumentacija

- a. *Pobuda za pripravo projekta* : Za potrebe nadaljnjega razvoja občine je potrebno pripraviti projekte za izvedbo raznih del na osnovi potreb celotne skupnosti
- b. *Pomembnost investicije*: redna-prioritetna
- c. *Namen in cilj*: Priprava in izdelava projektna dokumentacije za izvajanje razvojnih programov posameznih operacij, ki jih predstavljajo investicijski projekti¹⁵.
- d. *Ovrednotenje sestavin projekta*: Izdelava raznih projektov kot so vodovod, kanalizacija, ceste, objekti
- e. *Investicijska dokumentacija*: Ocena
- f. *Ovrednotenje po fazah*: Glede na potrebe in prioritete
- f. *Viri financiranja*: Lastna sredstva občine

Komentar/ocena: Oprelitev in utemeljitev projekta sta v danih okoliščinah zadovoljivi

- OB179-07-0018 – Oskrba s pitno vodo na območju SO-RI-KO

- a. *Pobuda za pripravo projekta* : Potreba po varni in količinsko zadostni vodooskrbi v občini Sodražica in ostalih dveh občinah (Ribnica in Kočevje). Zahteva občanov, upravljalca po zdravstveno neoporečni vodi.
- b. *Pomembnost investicije*: redna-prioritetna
- c. *Namen in cilj*: priprava in izvedba skupnega projekta izgradnje vodovoda za udeležene občine in zagotovitev stalnih virov kakovostne pitne vode
- d. *Ovrednotenje sestavin projekta*: Izgradnja čistilne naprave za pitno vodo, vodohranov, črpališč in cevovodov.
- e. *Investicijska dokumentacija*: razvidno iz projektna in investicijske dokumentacije
- f. *Ovrednotenje po fazah*: Večletna gradnja glede na zmožnost financiranja lastnih in sofinancerskih sredstev.
- g. *Viri financiranja*: Občina, državna sredstva, EU sredstva,
- h. *Izpolnjevanje zahtev zunanjih financerjev*: Vodenje investicije v skladu z zahtevami sofinancerja MOP

Komentar/ocena: Prikaz sestavin projekta v vseh pomembnejših pogledih odraža zahteve iz 1., točka 3.2 zgoraj in je zadovoljiv

¹⁵ *Obrazložitev iz SP*

- OB179-07-0028 – Investicijsko vzdrževanje lokalnih vodovodov

- Pobuda za pripravo projekta* : Nekateri »manjši« vodovodi so potrebni prav tako investicijskega vzdrževanja saj predstavljajo potencialno nevarnost za varno vodooskrbo
- Pomembnost investicije*: redna
- Namen in cilj*: Investicijsko vzdrževanje in obnova lokalnih vodovodnih sistemov.
- Ovrednotenje sestavin projekta*: Rekonstrukcije in novogradnje – »stalna« investicija
- Investicijska dokumentacija*: Projektna dokumentacija za večje posege, za manjše pa ocena
- Ovrednotenje po fazah*: Vsakoletni strošek glede na potrebe in prioriteto popravil in vzdrževanja.
- Viri financiranja*: Lastna sredstva občine.

Komentar/ocena: Prikaz projekta v glavnih sestavinah ustreza

- OB179-18-0001 – Oskrba s pitno vodo Sodražica II

- Pobuda za pripravo projekta* : Potreba po zamenjavi cevi v naselju Zamostec – še vedno azbestne ter izgradnja nadomestnega vodnega vira v naselju Globel
- Pomembnost investicije*: redna
- Namen in cilj*: v SP projekt ni prikazan (ni bilo načrtovanih aktivnosti).
- Ovrednotenje sestavin projekta*: Izgradnja novega vodovoda in vrtine. Enkratni projekt. Ocena projektanta
- Investicijska dokumentacija*: Projekt PGD
- Ovrednotenje po fazah*: Dvoletna izgradnja
- Viri financiranja*: Lastna sredstva občine, Ministrstvo za gospodarstvo in EU

Komentar/ocena: Prikaz projekta v glavnih sestavinah ustreza, je pa splošen (premalo konkreten). V obrazložitev SP projekt ni zajet (ni bilo načrtovanih aktivnosti)

- OB179-09-0006 – Nakup stavbnih zemljišč

- Pobuda za pripravo projekta* : Potreba po odkupu zemljišč za gradnjo infrastrukture, objektov javne uprave
- Pomembnost investicije*: redna
- Namen in cilj*: Projekt predvideva nakup stavbnih zemljišč in prostorov v skladu z Letnim programom, za bodočo gradnjo infrastrukturnih objektov in drugih stavb¹⁶
- Ovrednotenje sestavin projekta*: glej c.
- Investicijska dokumentacija*: ocena, projektna dokumentacija
- Ovrednotenje po fazah*: večletno financiranje
- Viri financiranja*: Lastna sredstva občine, morebitni drugi financerji

Komentar/ocena: Prikaz projekta izraža negotovost pri realizaciji in koristi od postavljenih ciljev

¹⁶ Gre za nakup »na zalogo«

- OB179-09-0007 – Nakup stavbnih (kmetijskih) zemljišč

Komentar/ocena: Veljajo podobne ugotovitve kot za stavbna zemljišča (negotovost pri realizaciji in koristi od postavljenih ciljev)

3.4 Sklepne ugotovitve o pregled projektov v načrtu razvojnih programov v letu 2018

Izhodišče našega pregleda *NRPjev* za leto 2018 so bile ugotovitve, (1) da so *investicije* v proračunu za leto 2018 predstavljale blizu dveh tretjin (63%) vseh odhodkov in si že iz tega vidika »zaslužijo« dovolj veliko pozornost, kakor tudi dejstvo, da (2) Zakon o javnih financah (ZJF) v **10. členu** določa, da je *NRP* sestavni (tretji) del proračuna in da (3) Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi.

Istočasno nas je zanimalo, ali nosilci načrtovanja dovolj enotno opredeljujejo (razumejo) osnovne značilnosti posameznih kategorij, izraženih v obrazložitvi *NRP* (namen in cilj, stanje projekta), kar smo želeli še dodatno osvetliti iz njihovih odgovorov iz vprašalnika *Pregled projektov*, predstavljenega v točki 3.3.2.1 našega poročila. Slednje naj bi odražalo *miselni proces* nosilcev načrtovanja, ki spremlja (naj bi spremljal) posamične projekte od njihovega iniciranja do dokončanja, ob istočasnem poročanju v obrazložitvah za *NRPje*, podprograme in proračunskih postavke, takó v sprejetem proračunu (rebalansih), kot tudi v zaključnem računu, pri čimer je pri slednjem potrebno še upoštevati, da naj se poročilo o izvedbi letnega načrta oziroma plana razvojnih programov delno vključi v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika, in sicer obrazložitev projektov po nosilnih podprogramih. (Priročnik za pripravo zaključnega računa občine¹⁷ - točka 3.2.2.3).

Izhajajoč iz zgoraj postavljenih vprašanj, katerih izbor niti ni vseobsežen ali dokončen, vam podajamo naše poglede, *razmisleke* in/ali *priporočila* o vsebinski obravnavi *NRPjev*, kakor se je odrazila pri analizi vprašalnika *Pregled projektov* ter zakonskih zahtev, ki obravnavajo *NRPje*.

1. Obrazložitev Načrta razvojnih programov v sprejetem proračunu (rebalansu)

Obrazložitev *NRPjev* v sprejetem proračunu(rebalansu) naj bi temeljila na naslednjih vsebinskih opredelitvah za:

¹⁷ Ministrstvo za finance, januar 2010

a. Namen in cilj

Pred opredelitvijo namena in cilja je smotrno predhodno podati **oceno stanja** pred pripravo projekta in pobude za njegovo pripravo, ki mora odražati spoznanje, (1) da so razmere na področju za katerega načrtujemo izvedbo projekta trenutno ali daljše časovno obdobje slabe ali celo nevzdržne in jih je potrebno odpraviti ali (2) da bomo z izvedbo projekta prebivalstvu omogočili uporabo nove, doslej še nedostopne dobrine ali storitve, s čimer bo prišlo do izboljšanja bivanjskih standardov.

Namen (namera)¹⁸ je logično nadaljevanje ocene stanja in naj predstavlja **tisto kar želimo doseči** in se ne uresniči neposredno v okviru projekta, ampak ga v času trajanja projekta uresničijo doseženi cilji projekta.

Cilji naj predstavljajo načrtovane dosežke po zaključku projekta in so čim bolj konkretno opredeljeni, tako da jih je možno izmeriti; imajo **omejitve** (finančne, časovne, kadrovske) in so praviloma **v številkah**. Npr. v nekih finančnih, kadrovskih in časovnih okvirih bo zgrajena čistilna naprava z xy kapaciteto, na katero bo priključenih yx gospodinjstev... to so cilji, ki vodijo k izpolnjevanju namena in se jih da izmeriti in na koncu kontrolirati...». Cilji o katerih je govor dejansko predstavljajo **izvedbene cilje** za doseganje namena (namer), ki jih je potrebno v predstavitvi tudi časovno opredeliti.

b. Stanje projekta

Stanje se nanaša na fazo projekta v njegovem življenjskem ciklu. Po startni vključitvi projekta v *NRP*, kjer se navedejo dejavnosti, ki so bile do tega trenutka izvedene, se v nadaljevanju stanje sproti letno ažurira, pri čimer gre za faze projekta, kot smo jih opredelili našem vprašalniku. Poenostavljeno lahko gre za projekt v pripravi, v izvajanju, za zaključen ali ukinjen projekt. Faza projekta vedno označuje aktivnosti, ki smo jih ali jih načrtujemo izvesti in so opisno izražene na dovolj razumljiv način, da iz tega razvidno kaj se s projektom dogaja.

Predstavitve, ki bodo prikazane v točkah a. in b. zgoraj naj bodo podane kot sinteza vseh dejavnosti, ki so ali se v zvezi s tem izvajajo, podrobnejše obrazložitve pa naj bi sledile kot prikazujemo v nadaljevanju.

¹⁸ **Namen** je označen kot »...duševna usmerjenost k uresnitvi kakega dejanja...«, medtem ko **namera** predstavlja »...duševno usmerjenost k uresnitvi kakega dejanja v bližnji prihodnosti...«; kar je blizu naši časovni opredelitvi *NRP*jev (Slovar slovenskega knjižnega jezika, II. knjiga; izdala SAZU, založila DZS, 1985, stran 944 in 945).

2. Povezava Načrta razvojnih programov v sprejetem proračunu (rebalansu) z obrazložitvijo proračunskih postavk v posebnem delu proračuna

V posebnem delu proračuna bomo v sprejetem proračunu prikazali **aktivnosti**, ki **namene** oz. **namere** podrobneje pojasnjujejo, kar naj enako velja tudi za **cilje**, ki smo jih v točki a. navedli (si jih postavili) in jih nameravamo s svojim delovanjem v obravnavanem proračunskem letu tudi uresničiti.

3. Obrazložitev Načrta razvojnih programov v zaključnem računu proračunu

Obrazložitve realizacije *NRP* v zaključnem računu proračuna so po naših opažanjih omejene na zgoščen tabelarični prikaz in splošna pojasnila o njihovi realizaciji. Najmanj kar bi po našem mnenju morala ta obrazložitev predstaviti je realizacija *izvedbenih ciljev* v tekočem poslovnem letu (glej 1. zgoraj). Predvsem pa si je potrebno prizadevati, da bi obrazložitve v zaključnem računu predstavljale »zrcalno sliko« tistega, kar smo za obravnavano poslovno leto načrtovali.

4. Povezava Načrta razvojnih programov v zaključnem računu proračunu (rebalansu) z obrazložitvijo proračunskih postavk v posebnem delu proračuna

V posebnem delu proračuna bomo v zaključnem računu proračunu prikazali ali in v kolikšni meri so se načrtovane **aktivnosti**, ki **namene** oz. **namere** podrobneje pojasnjujejo uresničile, navedli razloge za odmike od načrtovanih aktivnosti, kar se v nadaljevanju veže na (ne)uresničitev **ciljev**, ki smo jih v točki a. navedli (si jih postavili).

5. Povzetek obravnave Načrta razvojnih programov na osnovi sklepnih ugotovitev iz točk 1. do 4.

Iz naših izvajanj iz točk 1. do 4. zgoraj, kakor tudi skozi naše celotno poročilo, lahko povzamemo naslednje:

(i) Obravnavo in s tem povezano obrazložitev Načrta razvojnih programov je smiselno obravnavati na dveh ravneh:

a. kot strnjen prikaz namer in ciljev ter stanja v obrazložitvi sprejetega proračuna, kakor tudi v obrazložitvi zaključnega računa in kot

b. podrobnejši prikaz načrtovanih aktivnosti pri uresničevanju namer in ciljev na eni strani in realizaciji načrtovanih aktivnosti na drugi strani in

(ii) kot pripomoček za učinkovito delovanje na osnovi zgoraj naštetih aktivnosti bi bilo potrebno pripraviti smernice za enoten pristop pri udejanjanju postopkov iz (i) a. in b. zgoraj.

4. MNENJE REVIZORJA O REVIDIRANJU NAČRTA RAZVOJNIH PROGRAMOV ZA LETO 2018

Na osnovi našega pregleda in preverjanj načrta razvojnih programov ocenjujemo, da so bili postopki sprejemanja in poročanja o načrtu razvojnih programov za leto 2018 v vseh pomembnejših pogledih v skladu s predpisi, ki jih mora občina pri pripravi proračuna upoštevati in spoštovati.

Pri tem bi želeli posebej poudariti, da smo pri opravljanju notranje revizije naleteli na korektno sodelovanje strokovnega osebja občine in da je finančno poslovanje kot obveznost župana po 100. členu Zakona o javnih financah ter zanesljivost izvajanja računovodske funkcije na zelo visoki ravni; zato v tem pogledu v letu 2018 niso obstajala tveganja nepravilne uporabe predpisov in neupravičene rabe sredstev zunaj namenov poslovnega procesa občine. Na ta način nam je bilo zagotovljeno, da je bila revizija uspešno izvedena in posamezne zadeve, ki so nas posebej zanimale sproti pojasnjene.

Na osnovi opravljenih revizijskih postopkov nadalje ugotavljamo, da poslovanje občine na revidiranem področju ni bilo podvrženo pomembnejšim tveganjem in zato o revidiranem področju poslovanja občine za leto 2018 izražamo ugodno (pozitivno) mnenje.

Ljubljana, dne 19. maja 2019

CPA Perner d.o.o.
Reboljeva 2, Ljubljana

*Vili Perner – direktor
preizkušeni notranji revizor in
državni notranji revizor*



