



LM VERITAS

**POROČILO PO OPRAVLJENI NOTRANJI REVIZIJI
OBČINE TRŽIČ V LETU 2008**

PODROČJA NOTRANJE REVIZIJE:
POSTOPKI PRIPRAVE NAČRTOV RAZVOJNIH PROGRAMOV
POSTOPKI PRIPRAVE PRORAČUNA OBČINE
ZADOLŽENOST OBČINE
IZVEDLJIVOST INFRASTRUKTURNIH PROJEKTOV

LJUBLJANA, NOVEMBER 2008

KAZALO:

1	UVOD	1
2	OSNOVNI PODATKI O OBČINI TRŽIČ	1
3	PRIPRAVLJANJE NAČRTOV RAZVOJNIH PROGRAMOV	2
4	NAČRTOVANJE PRORAČUNA OBČINE TRŽIČ	3
4.1	Spremljanje realizacije proračuna	6
4.1.1	Evidentiranje zneskov pogodb in naročilnic v računovodski sistem	6
4.1.2	Vnos podatkov o prispelih računih v računovodski informacijski sistem	7
4.1.3	Prevzemanje obveznosti po posameznih pororačunskih postavkah	8
5	UGOTOVITVE	8
5.1	Načrtovanje proračuna Občine Tržič	9
5.2	Priprava načrta razvojnih programov	11
5.3	Spremljanje realizacije proračuna	12
5.4	Zadolženost občine	13
5.4.1	Formalnopravni vidik zadolženosti Občine Tržič	13
5.4.2	Vsebinski vidik	14
5.5	Ocena izvedljivosti kohezijskega projekta	15
5.6	Druge ugotovitve po opravljeni notranji reviziji Občine Tržič v letu 2008	17
6	PRIPOROČILA	18

1 Uvod

Pravna podlaga za notranje revidiranje pri neposrednih proračunskih uporabnikih je 100. člen Zakona o javnih financah (odslej ZJF, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02 in 109/08), po katerem je za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja odgovoren predstojnik lokalne skupnosti (neposrednega proračunskega uporabnika). Isti člen v nadaljevanju opredeljuje pojma finančno poslovanje in notranje kontrole ter določa, da notranje revidiranje obsega tako revidiranje finančnega poslovanja in notranjih kontrol, kot tudi svetovanje poslovodstvu za izboljšanje njihove učinkovitosti.

Nadziranje poslovanja je temeljna sestavina vodenja vsake organizacije. Ker je za vodenje organizacije zadolžen njen predstojnik in ker je notranja revizija ena izmed oblik nadziranja poslovanja organizacije, je predstojnik odgovoren za vzpostavitev sistema notranjega revidiranja v organizaciji.

V Občini Trzič ste se odločili, da za opravljanje notranjega revidiranja najamete zunanje izvajalca, kar vam omogoča 12. člen Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/02). Tako ste kot zunanje izvajalca za opravljanje notranje revizijskih storitev najeli družbo LM VERITAS d.o.o.

Skladno s pogodbo smo v obdobju od 10. do 21. novembra 2008 opravili notranjo revizijo Občine Trzič. Cilji notranje revizije so bili naslednji:

- preveriti način priprave in izvedljivost načrta razvojnih programov (odslej NRP);
- preveriti načrtovanje in izvrševanje proračuna občine;
- preveriti usklajenosti priprave proračuna s projekti NRP;
- preveriti delovanje notranjih kontrol za spremljanje realizacije proračuna;
- preveriti pravilnosti izkazane zadolženosti občine.

2 Osnovni podatki o Občini Trzič

Občina Trzič sodi med srednje velike občine Slovenije, saj v njej živi približno 16 tisoč prebivalcev. Občinska uprava opravlja strokovne, upravne, organizacijsko-tehnične in administrativne naloge na področju:

- splošnih zadev,
- normativno pravnih zadev,
- upravnih zadev,
- javnih financ,
- gospodarskih dejavnosti in kmetijstva,
- družbenih dejavnosti,
- varstva okolja in urejanja prostora,
- gospodarskih javnih služb in infrastrukture,
- inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva,
- gospodarjenja s stavbnimi zemljišči.

Občinska uprava Občine Tržič ima organizirane naslednje notranje organizacijske enote (urade):

- Urad za urejanje prostora,
- Tajništvo
- Urad za gospodarstvo in družbene dejavnosti in
- Urad za finance.

3 Pripravljanje načrtov razvojnih programov

Postopek načrtovanja NRP je določen v Zakonu o javnih financah in podrejenih predpisih. ZJF tako določa, da se v načrtu razvojnih programov 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.

Pri pripravi načrta razvojnih programov je (v skladu z ZJF) potrebno upoštevati tudi:

- da mora biti posamezen program ali projekt neposrednega uporabnika usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom;
- da mora biti posamezen investicijski projekt ali program neposrednega uporabnika v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove in
- merila in način uporabe meril za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti.

Predlog načrta razvojnih programov mora biti usklajen tudi s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Če predlog načrta razvojnih programov ni usklajen s proračunom, ga mora predlagatelj v 30 dneh po uveljavitvi proračuna uskladiti s proračunom.

Podrobnejšo vsebino načrta razvojnih programov državnih in občinskih proračunov sta predpisala Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07) ter proračunski priložnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2009 in 2010, ki ga je izdalo ministrstvo za finance.

Načrt razvojnih programov (NRP) se v skladu z določbami ZJF sprejema skupaj s proračunom. Skupaj s sprejetjem proračuna Občine Tržič za leti 2008 in 2009 je bil sprejet tudi NRP za obdobje 2008-2011. Pri sprejemanju proračuna za leti 2008 in 2009 sta bila v Občini Tržič pripravljena dva NRP, in sicer poseben NRP za investicije, ki sodijo v okvir Urada za okolje in prostor ter poseben NRP za investicije, ki sodijo v okvir dela Urada za gospodarstvo in družbene dejavnosti.

V teh NRP so bile navedene investicije, katerih izvedbo se načrtuje v obdobju 2008-2011 in njihova okvirna vrednost.

Skupaj z rebalansom proračuna za leti 2008 in 2009 je bil sprejet tudi nov NRP. Ta NRP je bil bolj natančno pripravljen, saj je v njem za vsako posamezno investicijo predvideno kdaj se jo bo izvedlo oziroma kako bo po posameznih letih financirana (iz kakšnih virov se bo investicija investirala). Skupni znesek načrtovanih investicij po posameznih letih je razviden iz spodnje tabele.

Tabela 1: Skupna vrednost načrtovanih investicij v NRP Občine Tržič za obdobje 2008-2011 (v EUR)

	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011	Skupaj
Načrtovane investicije skupaj	12.163.368	16.239.740	10.055.205	2.046.700	40.505.013
Sredstva EU in države	4.071.459	8.936.831	5.729.883	844.950	19.583.123
Udeležba občine	7.781.409	7.202.909	4.325.322	1.201.750	20.511.390
Drugi viri	310.500	100.000	0	0	410.500

Iz tega NRP tako izhaja, da bo Občina Tržič do vključno leta 2011 izvedla investicije v skupni vrednosti 40,5 milijona EUR, pri čemer bo zagotovila 20,5 milijona EUR lastnih sredstev. Glede na to, da ima Občina Tržič letno za investicije zagotovljenih približno 2,3 milijona EUR (glej poglavje 4), ima torej za to obdobje zagotovljenih dobrih 9 mio EUR, medtem ko bi prihodke v višini približno 11,5 milijonov EUR morala zagotoviti iz drugih virov (kapitalski prihodki in zadolževanje). Če pa k temu prištejemo še 3,5 milijona neporavnanih obveznosti na dan 31.12.2007, bi Občina Tržič za izvedbo NRP do konca leta 2011 potrebovala nekaj manj kot 14,5 milijonov EUR sredstev (doseženih ali iz naslova kapitalskih prihodkov ali z zadolževanjem). Ker ta znesek predstavlja približno vrednost letnega proračuna Občine Tržič, po našem mnenju takšnega obsega investicij Občina Tržič ni sposobna izvesti, kar kaže na neustrezno pripravo NRP.

Že iz določb ZJF izhaja, da je pri pripravi NRP potrebno izhajati iz sprejetih proračunov ter da mora imeti vsak projekt ali program, uvrščen v NRP zagotovljene vire za izvedbo. Načrtovanju razpoložljivih virov za izvedbo NRP, ki naj bi jih zagotovila občina, pa se v Občini Tržič ni namenjal zadostne pozornosti.

4 Načrtovanje proračuna Občine Tržič

Po določilih devetega odstavka 2. člena ZJF je potrebno proračun občine sprejeti do konca leta za prihodnje leto. Po določilih 13.a člena pa lahko predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, vendar samo znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen.

Pri pripravi občinskega proračuna je potrebno upoštevati temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke, ki so bile podlaga za pripravo predloga državnega proračuna. To so:

1. predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnja tri leta;
2. osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike;

3. oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja;
4. predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga;
5. globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov.

Občinski svet Občine Tržič je na svoji 11. redni seji, dne 20.12.2007, sprejel Odlok o proračunu Občine Tržič za leti 2008 in 2009.

ZJF določa tudi (14. člen), da mora Vlada RS v aprilu (na predlog Ministrstva za finance) posredovati Državnemu zboru proračunski memorandum. Na podlagi sprejetega proračunskega memoranduma Ministrstvo za finance pripravi navodilo za pripravo predloga državnega proračuna. To navodilo vključuje izhodišča in usmeritve, ki jih je potrebno upoštevati tudi pri sestavi občinskega proračuna. Ta izhodišča in usmeritve se razlikujejo od izhodišč na podlagi katerih je bil pripravljen prvotni proračun občine, a odstopanja praviloma niso tako velika, da bi bilo zgolj zaradi tega potrebno sprejemati rebalans občinskega proračuna. Glavni razlog za sprejemanje rebalansa proračuna Občine Tržič tako ni bil v spremembi ekonomskih izhodišč, ampak predvsem v spremembi investicij, katerih realizacijo se načrtuje v posameznem (proračunskem) letu. Zaradi spremembe potrebnih investicij je Občinski svet Občine Tržič na svoji 14. redni seji, dne 12.6.2008, sprejel Odlok o spremembah Odloka o proračunu Občine Tržič za leti 2008 in 2009 (rebalans proračuna za leti 2008 in 2009).

Predlog proračuna Občine Tržič pripravi vodja Urada za finance, v sodelovanju z vodji uradov in direktorjem občinske uprave. Pri pripravi proračuna občine je potrebno najprej načrtovati ustrezno višino prihodkov občine, pri katerih se upoštevajo usmeritve in izhodišča, ki jih pripravi Ministrstvo za finance - gre za tako imenovane davčne in nedavčne prihodke. Ker se ti prihodki načrtujejo na podlagi izhodišč Ministrstva za finance RS, je mogoče višino teh prihodkov dovolj natančno načrtovati. Prav tako se tudi višina teh prihodkov med leti bistveno ne spreminja (znesek teh prihodkov se praviloma vsako leto povečuje za nekaj odstotkov). V proračunu občine so ti (fiksni) prihodki izkazani na postavkah davčnih in nedavčnih prihodkov, njihova načrtovana skupna višina za leto 2008 znaša 9.535 tisoč EUR.

Poleg teh (fiksni) prihodkov vodja Urada za finance pripravi tudi oceno stroškov (odhodkov) delovanja občinske uprave. Ta del odhodkov je namreč po vsebini fiksen, saj se med posameznimi leti bistveno ne spreminja (višina teh odhodkov se načrtuje tako, da se realizirane odhodke prejšnjega obdobja pomnoži s predvidenim indeksom rasti). Predvideni znesek teh (tekočih) odhodkov za leto 2008 znaša 3.658 tisoč EUR.

Podobno velja tudi za odhodke, potrebne za zagotavljanje delovanja javnih zavodov (vrtci, šole, muzej, knjižnica), katerih ustanovitelj je Občina Tržič (odhodki, namenjeni za plače zaposlenih in sprotne obratovalne stroške) in za zagotavljanje izvajanja drugih družbenih dejavnosti. Načrtovani znesek teh odhodkov (tekočih transferov) Občine Tržič za leto 2008 znaša 3.530 tisoč EUR.

Ta del proračuna Občine Tržič je po vsebini fiksne narave, zato ga je mogoče dovolj natančno načrtovati. Posledično to pomeni tudi, da se realizacija teh prihodkov in odhodkov vedno približno ujema z načrtovano oziroma, da večjih (pomembnejših) odstopanj realizacije od plana pri teh vrstah prihodkov in odhodkov praviloma ni. Razlika med načrtovanimi »fiksni« prihodki in »fiksni« odhodki Občine Tržič znaša 2.347 tisoč EUR. Ta znesek (približno 2,3 milijona EUR) predstavlja višino sredstev, ki jih ima občina letno zagotovljenih za izvedbo investicij v posameznem letu. Glede na to, da je znesek odprtih obveznosti do dobaviteljev na dan 31.12.2007 Občine Tržič znašal 3,5 milijona EUR, je to (ob sprejemanju proračuna za leti 2008 in 2009) že pomenilo, da Občina Tržič iz tega (fiksne) dela proračuna v začetku leta 2008 ni imela prostih sredstev za izvedbo investicij. V kolikor Občina Tržič v letu 2008 ne bi realizirala nobenih kapitalskih, transfernih prihodkov oziroma prihodkov iz naslova donacij (in v kolikor se ne bi dodatno zadolžila), bi v letu 2008 lahko opravljala zgolj tekoče zadeve, saj razpoložljivega (zagotovljenega) vira za investicije ni imela.

Razlog za nezmožnost zagotavljanja sredstev iz fiksne dela proračuna za tekoče (že začete) investicije je zadolženost občine (prevzete neplačane obveznosti do dobaviteljev), ki je nastala že v letih 2005 in 2006.

Za Občino Tržič je zato nujnega pomena, da pridobi dodatne prihodke in na ta način poveča znesek razpoložljivih sredstev za investicije. Ta sredstva se lahko povečajo bodisi s povečanjem drugih prihodkov (kapitalskih prihodkov, prejetih donacij in transfernih prihodkov) oziroma s prilivi iz naslova dodatnega zadolževanja. Natančno načrtovanje teh prihodkov pa je vsebinsko bistveno bolj zahtevno, saj je realizacija teh prihodkov odvisna tako od uspešnosti dela občinske uprave kot tudi od zunanjih dejavnikov (povpraševanja po nepremičninah ipd.). Posledično je realizacija teh prihodkov podvržena bistveno večjemu tveganju kot realizacija »fiksni« prihodkov in tega tveganja se je potrebno zavedati pri pripravi ter sprejemanju občinskih proračunov.

Najpomembnejši del »tveganih« načrtovanih prihodkov Občine Tržič za leto 2008 predstavljajo transferni prihodki, katerih načrtovana višina za leto 2008 znaša 4.160 tisoč EUR. Oceno teh prihodkov podajo vodje posameznih Uradov, glede na ocenjene možnosti pridobivanja evropskih sredstev in sredstev iz državnega proračuna. Večji del načrtovanih prihodkov iz tega naslova se nanaša na prihodke sredstev kohezijskega sklada (2.104 tisoč EUR) in državnega proračuna (2.055 tisoč EUR) za financiranje izgradnje kanalizacije, čistilne naprave in primarnega vodovoda v Občini Tržič. Občina Tržič bo ta sredstva prejela glede na vrednost opravljenih del v letu 2008. V kolikor bo prišlo do izpada dela prihodka iz tega naslova, to na sam finančni položaj Občine Tržič ne bo imelo pomembnega vpliva. Ker je realizacija teh prihodkov Občine Tržič tako odvisna predvsem od stopnje dokončanosti del, nedoseganje načrtovanih transfernih prihodkov ni tako problematično (tvegano).

Bistveno bolj tvegano pa je načrtovanje kapitalskih prihodkov. Ti prihodki predstavljajo pomemben del »tveganih« prihodkov v sprejetem proračunu Občine Tržič za leti 2008 in 2009 (prihodki iz naslova prodaje nepremičnin znašajo 2.321 tisoč EUR). Pri pripravi ocene teh prihodkov se je izhajalo iz pripravljenega plana razpolaganja z

nepremičninami. Dejstvo pa je, da realizacija plana razpolaganja (prodaj) nepremičnin ni odvisna samo od izvedenih aktivnosti Občine Tržič, ampak tudi od povpraševanja po nepremičninah oziroma od same zmožnosti prodaje teh nepremičnin. Ker pa je to mogoče zgolj (boljše ali slabše) oceniti, se realizacija kapitalskih prihodkov praviloma vedno bistveno razlikuje od predvidevanj.

4.1 Spremljanje realizacije proračuna

Proračun se pripravlja v računalniški rešitvi za računovodsko spremljanje poslovanja Občine Tržič podjetja Cadis. V tej računalniški rešitvi se nato tudi spremlja realizacija proračuna.

Ker je že zaradi določil ZJF (praktično nujno), da se vsako leto (vsaj enkrat) pripravi rebalans proračuna, je potrebno pri pripravi rebalansa zagotoviti, da so za vsako posamezno proračunsko postavko na voljo podatki o:

- že zaračunani (fakturirani realizaciji) oz. podatki o vrednosti zaračunanih storitev oz. dobavljenega blaga ter o
- vrednosti naročenih del (s pogodbo ali naročilnico).

Predmet prerazporeditve (rebalansa) je namreč lahko zgolj razlika med odobreno vrednostjo proračunske postavke, plačano realizirano vrednostjo, neplačano realizirano vrednostjo in vrednostjo že naročenih storitev oz. dobav blaga. V kolikor bi se prerazporedil večji znesek (od te razlike), bi končna letna realizacija take postavke presežala odobreni znesek (iste) postavke v proračunu.

Za postopek spremljanja realizacije je tako ključnega pomena, da se v računovodski informacijski sistem sproti vnesejo podatki o vseh prejetih računih, izdanih naročilnicah in sklenjenih pogodbah.

4.1.1 Evidentiranje zneskov pogodb in naročilnic v računovodski sistem

Občina Tržič mora kot neposredni proračunski uporabnik pri naročanju blaga in storitev upoštevati določila Zakona o javnem naročanju blaga in storitev (v nadaljevanju ZJN) ter predpisov, sprejetih na njegovi podlagi. Po teh predpisih je postopek naročanja blaga in storitev odvisen od vrednosti naročila. ZJN-2 opredeljuje postopke oddaje naročil, katerih vrednost (brez DDV) presega 10.000 EUR (20.000 EUR pri gradnjah). Ta naročila se oddajo na podlagi sklenjene pogodbe. Oddajo naročil, manjših od te mejne vrednosti, ZJN-2 ne ureja, ampak je postopek oddaje teh naročil prepuščen posameznemu naročniku. Ta naročila se oddajo z naročilnico ali s pogodbo.

V Občini Tržič je postopek oddaje naročil decentraliziran, saj vsak Urad zase izbira izvajalce. V kolikor gre za oddajo naročil manjših vrednosti, se po opravljenem izboru na posameznem Uradu pripravi zahtevek, ki se ga dostavi v tajništvo. Tajnica na podlagi zahtevka pripravi naročilnico, ki jo popiše direktor občinske uprave in župan. Naročilnice se v tajništvu zavedejo v informacijski sistem Cadis kot predobremenitve (vnesejo se podatki o izbranem dobavitelju, odgovorni osebi, predmetu naročila, številki

in datumu naročilnice, znesku naročila ter proračunski postavki in kontu, na katera se naročilo nanaša).

Pogodbe o oddaji naročil večjih vrednosti podpisuje župan. Te pogodbe se praviloma ne vnašajo v informacijski sistem Cadis, kljub temu, da ta program to omogoča.

4.1.2 Vnos podatkov o prispelih računih v računovodski informacijski sistem

Računi se prejemejo v tajništvu Občine Tržič. Tajnica vnese podatke o prejetih računih v računovodski informacijski sistem (Cadis). V Cadisu se računu dodeli številka računa, tajnica pa vnese naslednje podatke:

- vrsto dokumenta;
- šifro oziroma naziv dobavitelja;
- datum dokumenta;
- datum prejema;
- datum opravljene storitve;
- datum za DDV;
- rok plačila (program sam ponudi 30 dnevni plačilni rok, v kolikor je plačilni rok drugačen je potrebno to popraviti);
- znesek računa;
- odgovorno osebo – vodjo urada.

Poleg tega tajnica določi tudi katero preobremenitev bo zapiral prispeli račun. Na ta način program Cadis ob kasnejšem evidentiranju računa v knjigovodske evidence zmanjša znesek predobremenitve in poveča znesek prevzetih obveznosti.

Tajnica na podlagi podatkov iz naročilnic in glede na vsebino računa opredeli, kdo so odgovorne osebe za podpis posameznih računov. Račune se nato dostavi v pregled direktorju občinske uprave.

Po opravljenem pregledu, se računi dostavijo v Urad za finance, kjer se preveri njihovo ustreznost s finančnega vidika (z vidika določb Zakona o DDV, plačilnega roka ipd.). V kolikor se pri tem ugotovi kakšno napako, se račun zavrne, v nasprotnem primeru pa se račun posreduje skrbnikom. Opravljena kontrola se na računu ne označi.

Iz Urada za finance se račune nato dostavi v podpis skrbnikom (odgovornim osebam za podpis računov). Skrbniki račun preverijo z vsebinskega vidika (ali je bilo blago dobavljeno oziroma storitev opravljena v zaračunani količini oziroma po dogovorjenih cenah) in na računu navedejo proračunsko postavko, na katero se račun nanaša. Opravljeno kontrolo skrbniki računov potrdijo s podpisom na računu.

Tako potrjene račune se nato vrne v Urad za finance in dostavi v pregled še županu. Ko župan račune podpiše, se jih zavede v knjigovodske evidence Občine Tržič kot obveznosti do dobaviteljev. Takrat se za znesek računa poveča znesek prevzete obveznosti in zmanjša znesek predobremenitve v programu Cadis.

Znesek obveznosti do dobavitelja se zmanjša ob plačilu računa. Hkrati z zmanjšanjem obveznosti do dobavitelja se v Cadis-u za enak znesek zmanjša znesek prevzete obveznosti in poveča »realizacija« proračunske postavke.

Razlika med odobrenim zneskom za posamezno proračunsko postavko, realiziranimi plačili, prispelimi računi oziroma prevzetimi obveznostmi ter vrednostjo sklenjenih pogodb in izdanih naročilnic oziroma zneskom predobremenitev tako predstavlja znesek »prostih sredstev«, ki jih ima občina še na razpolago za porabo za določen namen (za določen konto).

4.1.3 Prevzemanje obveznosti po posameznih proračunskih postavkah

V Občini Trzič se proračunske postavke določijo pri izdaji naročilnic in v postopku potrjevanja (likvidacije) računov. Proračunsko postavko določi oseba, pristojna za izdajo naročilnice oziroma oseba, pristojna za vsebinsko kontrolo računa.

V Občini Trzič sicer ni nikjer predpisano kdo je skrbnik posamezne postavke oziroma skrbnik katerih postavk je posamezna odgovorna oseba v občini. Ne glede na to, da je glede na vrsto postavke to mogoče ugotoviti (ve se, kdo je skrbnik posamezne postavke), v Občini Trzič nikjer niso opredeljene odgovornosti glede spremljanja realizacije postavk in sankcije v primeru prekoročitev načrtovanih zneskov.

5 Ugotovitve

Na splošno lahko ugotovimo, da postopki priprave načrta razvojnih programov in proračuna Občine Trzič niso ustrezni, saj se pri načrtovanju ne izhaja iz objektivnih podatkov. Tudi kontrolni postopki pri spremljanju realizacije proračuna v Občini Trzič so pomanjkljivi, na kar kaže dejstvo, da občina v nekaterih primerih prevzema večje zneske obveznosti, kot ima odobrenih sredstev. Posledično ima Občina Trzič resne likvidnostne težave, zaradi katerih svoje prevzete obveznosti plačuje z zamudo tudi več kot leta dni (znesek obveznosti do dobaviteljev Občine Trzič na dan 30.9.2008, zapadlih nad letom dni znaša 364 tisoč EUR).

Odprava teh pomanjkljivosti in nepravilnosti je potrebna že zaradi zagotovitve zakonitosti poslovanja občine. Brez odprave ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti je mogoče pričakovati še večje težave pri samem poslovanju Občine Trzič, saj obstaja realna možnost, da bodo dobavitelji poleg plačila samih terjatev zahtevali tudi plačilo zakonsko določenih zamudnih obresti (do česar so upravičeni). V kolikor se bo situacija glede prevzemanja obveznosti in zamude pri njihovi poravnavi nadaljevala tudi v prihodnje, obstaja tudi možnost, da bodo dobavitelji plačilo svojih terjatev skupaj s pripadajočimi zamudnimi obresti skušali doseči preko sodišča (z izvršbo). V tem primeru se bodo vsi prihodki občine najprej namenjeni poplačilu obveznosti do dobaviteljev, kar pa utegne biti problematično pri strogo namenskih prihodkih (npr. okoljskih dajatvah). Ti prihodki bodo namreč v tem primeru porabljeni nenamensko, zaradi česar jih bo potrebno vrniti v državni proračun (kar pa bo dodatno poslabšalo likvidnostno situacijo občine).

Da to teh problemov ne bi prišlo, je potrebno nemudoma pričeti izvajati ukrepe, s katerimi se bo odpravilo ugotovljene nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti in s katerimi se bo v doglednem roku omogočilo normalno poslovanje Občine Tržič.

Pri preverjanju načina priprave NRP in proračuna Občine Tržič smo ugotovili tudi, da so se pri pripravi teh dokumentov vrednosti vseh investicij v komunalno infrastrukturo določili v bruto zneskih (zneskih z vključenim DDV). V skladu z določbami Zakona o davku na dodano vrednost (odslej ZDDV-1; Uradni list RS, št. 117/06) ima občina pri teh investicijah možnost, da si odbija vstopni DDV (kar pomeni, da so za občino te investicije cenejše za vrednost zaračunanega DDV na računih, ki se nanašajo na te investicije). Ključni pogoj, ki mora biti za to izpolnjen pa je, da bo občina s temi sredstvi (komunalno infrastrukturo) opravljala obdavčljivi promet - v kolikor bo občina to infrastrukturo oddajala v najem komunalnemu podjetju in na znesek najemnine obračunala DDV, bo ta pogoj izpolnjen. Ker so lahko investicije v komunalno infrastrukturo za občino cenejše za znesek DDV (in ker ni razloga, da si občina pri teh investicijah ne bi odbijala vstopnega DDV) bi morale biti tako v NRP kot tudi v proračunu upoštevane neto ocenjene vrednosti teh investicij (torej vrednosti brez DDV).

Ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti so podrobneje opisane v nadaljevanju poročila.

5.1 Načrtovanje proračuna Občine Tržič

Načrtovana razpoložljiva sredstva za izvedbo novih investicij v letu 2008 lahko izračunamo kot vsoto transfernih (4.160 tisoč EUR) in kapitalskih prihodkov (2.321 tisoč EUR), donacij (240 tisoč EUR) ter »prostih« sredstev fiksnega dela proračuna (ki v Občini Tržič znašajo približno 2,3 milijona EUR), zmanjšano za saldo odprtih obveznosti do dobaviteljev na dan 31.12.2008 (-3.497 tisoč EUR). Na tak način opredeljena razpoložljiva sredstva za investicije so v Občini Tržič za leto 2008 znašala 5.571 tisoč EUR. Ob predpostavki, da bi bili vsi načrtovani prihodki Občine Tržič 100% realizirani, bi (brez dodatnega zadolževanja) tako znesek načrtovanih investicij v Občini Tržič v letu 2008 moral znašati okrog 5,5 milijona EUR, saj bi Občina Tržič le v tem primeru lahko v letu 2008 hkrati poplačala tudi že (predhodno) prevzete obveznosti do dobaviteljev.

Glede na podatke o realizaciji kapitalskih prihodkov in glede na razmere na trgu (finančna kriza) pa bo Občina Tržič do konca leta 2008 zelo verjetno zabeležila tudi izpad kapitalskih prihodkov v višini približno 1 milijon EUR, kar pomeni, da bodo razpoložljiva sredstva za izvedbo investicij v letu 2008 dejansko znašala okrog 4,5 milijone EUR.

Pri načrtovanju investicij (investicijskih odhodkov in investicijskih transferov) v Občini Tržič pa se je načrtovalo izvedbo investicij v višini 11.026 tisoč EUR¹. Tudi če ta znesek zmanjšamo za že prevzete obveznosti do dobaviteljev v letu 2007 (3.497 tisoč EUR), nam preostala razlika (7.530 tisoč EUR) še vedno kaže na »zelo optimistično« načrtovanje zadostnih sredstev za izvedbo investicij. V kolikor bodo vse načrtovane investicije Občine Tržič v letu 2008 izvedene, bo to (posledično) dodatno vplivalo na obseg zadolženosti občine. Občina bo namreč morala tudi izvedene investicije, za katere nima sredstev, v vsakem primeru na nek način financirati (bodisi s povečanje zadolženosti do dobaviteljev, bodisi z najetjem posojil). Vse to po našem mnenju kaže na nerealno načrtovanje proračuna, saj Občina Tržič nima zagotovljenih potrebnih virov za izvedbo vseh načrtovanih investicij.

V prihodnje je zato potrebno proračun načrtovati bolj realno. Pri načrtovanju proračuna je potrebno najprej objektivno oceniti prihodke in dohodke »fiksne delo proračuna« (davčne in nedavčne prihodke ter tekoče odhodke in tekoče transferje) ter ugotoviti kolikšen je zanesljiv znesek sredstev, ki bo na voljo za izvedbo investicij v letu, za katerega se pripravlja proračun. Ta znesek je potrebno nato povečati še za objektivno načrtovano višino transfernih in kapitalskih prihodkov ter donacij. To vsoto je nato potrebno zmanjšati za znesek že prevzetih (a ne plačanih) obveznosti do dobaviteljev iz preteklega leta. Te zaračunane storitve oziroma dobave blaga so namreč že bile opravljene in jih je zato potrebno plačati.

Zgolj preostala razlika pa predstavlja dejansko razpoložljiva sredstva za izvedbo novih investicij v prihodnjem letu. V kolikor bo občina želela izvesti več investicij od tako ugotovljenega zneska, se bo morala za razliko zadolžiti oziroma bo morala poiskati druge (dodatne) prihodke.

Pri pregledu sprejetega proračuna Občine Tržič smo ugotovili, da se tudi vrednosti investicij v komunalno infrastrukturo načrtujejo v bruto zneskih. Pri investicijah v komunalno infrastrukturo ima občina možnost, da od države zahteva vračilo plačanega DDV, v kolikor so pri tem izpolnjeni naslednji pogoji:

1. Občina mora biti registrirana za namene DDV.
2. Občina mora na DURS podati izjavo, da bo s to infrastrukturo opravljala obdavčljivi promet.
3. Po zaključku investicije se sklene najemna pogodba z izvajalcem gospodarskih javnih služb, na podlagi katere občina izvajalcu zaračunava najemnino in na znesek zaračunane najemnine obračuna DDV.

Pri investicijah, kjer si občina v skladu z veljavnimi predpisi lahko odbija vstopni DDV od zneskov računov (ki se nanašajo na te investicije), je potrebno to možnosti izkoristiti. Pri načrtovanju investicij je zato potrebno pri vsaki posamezni investiciji preveriti ali se bo s to investicijo (s temi osnovnimi sredstvi) opravljal obdavčljiv promet ter posledično

¹ Vse vrednosti načrtovanih investicij vključujejo DDV. Za namene razlage nepravilnosti in pomanjkljivosti pri pripravi NRP in proračunov v poročilu uporabljamo vrednosti kot so bile potrjene v teh dokumentih (torej vrednosti vseh investicij vključujejo DDV).

(pri investicijah, kjer ta možnost obstaja) tudi vrednost investicij načrtovati v neto zneskih (zneskih brez DDV).

5.2 Priprava načrta razvojnih programov

Podobno kot velja za načrtovanje proračuna, velja tudi za pripravo NRP. To pomeni, da je tudi pri pripravi NRP potrebno najprej čimbolj natančno (objektivno) oceniti znesek prihodkov, ki bo na razpolago za izvedbo investicij. V kolikor se namreč v NRP načrtuje izvedba investicij v znesku, ki ga občina ne bo mogla zagotoviti, ne moremo govoriti o usklajenosti NRP s proračunom. Prav tako v tem primeru tudi viri financiranja za izvedbo posameznega projekta niso realni (ustrezni), saj bi se v primeru primernega načrtovanja razvojnih programov moralo ugotoviti, da Občina Tržič ne bo mogla zagotoviti potrebnih virov za izvedbo NRP, kar je razvidno iz spodnje tabele.

Tabela 2: Potrebni obseg sredstev, ki bi jih morala Občina Tržič zagotoviti za izvedbo NRP (v EUR)

	Stanje 31.12.07	Ocena 2008	2009	2010	2011	2012
Skupna načrtovana vrednost investicij v NRP		12.069.868	16.049.240	10.055.205	2.046.700	301.488
Načrtovana sredstva, ki ji bo zagotovila občina		7.795.409	7.202.909	4.325.322	1.201.750	301.488
Zapadle obveznosti do dobaviteljev	3.500.000					
Prosta sredstva za investicije		2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000
Kapitalski prihodki, donacije		1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Načrtovana razpoložljiva sredstva za investicije		3.300.000	3.300.000	3.300.000	3.300.000	3.300.000
Razlika do NRP (občine) = zadolžitev	1.500.000	4.495.409	3.902.909	1.025.322	-2.098.250	2.998.512
Kumulativna (skupna) zadolžitev	5.000.000	9.495.409	13.398.318	14.423.640	12.325.390	9.326.878

V zgornji tabeli smo predpostavili, da bodo znašala razpoložljiva sredstva za investicije občine vsako leto 2,3 milijona EUR (torej približno toliko, kot bodo znašala v letu 2008) in da bo občina vsako leto realizirala približno 1 milijon EUR kapitalskih prihodkov in prihodkov iz donacij (kar je vsaj po naši oceni dokaj realna predpostavka). Skupni načrtovani (ocenjeni) razpoložljivi viri za investicije občine tako znašajo 3,3 milijona EUR.

Iz NRP pa izhaja, da bi morala Občina Tržič v letih 2008-2010 za investicije (načrtovane v NRP) zagotoviti bistveno višji znesek sredstev. V kolikor bi se vse te investicije (v načrtovanih zneskih) želele izvesti, bi se občina morala v letih 2008, 2009 in 2010 dodatno zadolžiti (od 4,5 milijona EUR v letu 2008 do 1 milijona EUR v letu 2010).

V izračunu skupne potrebne zadolžitve, ki bi omogočala »normalno« poslovanje občine smo upoštevali tudi potreben obseg zadolžitve na dan 31.12.2007, ki bi omogočal

poplačilo vseh zapadlih obveznosti do dobaviteljev na ta dan. Iz tega izračuna (kumulativne zadolžitve) je razvidno, da bi znesek posojila, ki bi ga morala najeti občina v letu 2010, v kolikor bi želela zagotoviti načrtovana sredstva za izvedbo investicij v NRP in hkrati »nemoteno« poslovati, presegal 14 milijonov EUR. Take višine posojila pa občina ne more najeti. Izvedba investicij, predvidenih v NRP (v načrtovani višini) zato po našem mnenju ni izvedljiva.

Objektivno načrtovanje NRP pomeni, da je NRP potrebno pripravljati z enako natančnostjo kot se načrtuje proračun in po našem mnenju tudi v enaki obliki kot se pripravlja proračun (po kontih in proračunskih postavkah). Tudi sam postopek priprave NRP mora biti vsebinsko enak kot postopek načrtovanja proračuna: najprej je potrebno ugotoviti koliko je razpoložljivih sredstev za izvedbo investicij v vsakem posameznem letu, nato pa je potrebno opredeliti katere izmed investicij se bo izvedlo v posameznem letu, za katerega se načrtuje NRP.

Poleg tega smo tudi pri pregledu pripravljenega NRP ugotovili, da se vse investicije načrtujejo v bruto vrednosti (vrednosti z vključenim DDV), kar ni ustrezno. Vrednosti investicij, pri katerih ima občina možnost odbitka vstopnega DDV, je potrebno načrtovati v neto vrednostih (brez DDV).

5.3 Spremljanje realizacije proračuna

Pomanjkljivosti smo ugotovili tudi v delovanju notranjih kontrol pri spremljanju realizacije proračuna. Kljub temu, da Občina Trzič na dan 30.9.2008 še ni 100% realizirala nobene izmed proračunskih postavk, pa bi bile v primeru pravočasnih plačil (plačil na datum zapadlosti računov) naslednje proračunske postavke že presežene (v EUR):

Postavka	Opis	Proračun 2008	Realizacija 30.9.2008	Prevzete obv.30.9.08	Skupaj	Preseganje EUR
2	3	4	6	7	6+7	4-(6+7)
50122	DRUGE NEPR.INVEST.-KULTURA (SEJEM BIL JE ŽIV)	700.000,00	433.179,85	517.869,10	951.048,95	-251.048,95
60203	TEKOČE VZDRŽEVANJE LOKALNIH CEST	677.280,03	652.486,77	185.641,92	838.128,69	-160.848,66
60205	INVESTICIJSKO VZDRŽ. LOKALNIH CEST	107.035,55	67.980,96	106.477,61	174.458,57	-67.423,02
60204	UREJANJE JAVNIH POVRŠIN (OTR.IGRIŠČA...)	28.577,06	25.914,92	26.727,34	52.642,26	-24.065,20
40510	SOCIALNO-VARSTVENI ZAVODI	271.823,67	200.400,31	91.200,29	291.600,60	-19.776,93
40583	STOR.OS.POM.IN POM.DRUŽ.NA DOMU	35.897,75	24.668,99	21.380,83	46.049,82	-10.152,07
61000	NAKUP NEPREMIČNIN IN DRUGI ODH.V ZVEZI Z NEPR.	204.361,00	192.237,35	20.172,37	212.409,72	-8.048,72
30605	POSPEŠEVALNI PROGRAM LRK VKLJUČ.Z INFO PIS.	90.000,00	51.803,46	42.227,47	94.030,93	-4.030,93
30701	UREDITEV DOVŽANOVE SOTESKE	24.448,55	16.262,16	12.104,61	28.366,77	-3.918,22
40430	VZDR.ŠPORTNIH OBJEKTOV	5.000,00	1.894,76	6.521,90	8.416,66	-3.416,66
50109	DOLG.RAZVOJ INFRASTRUKT.NA PODR.IZOBRAŽEV.	1.115.112,00	508.192,56	609.149,88	1.117.342,44	-2.230,44
40602	MRLIŠKO OGLEDNA SLUŽBA	22.125,68	13.587,55	10.730,06	24.317,61	-2.191,93

Im veritas d.o.o.

60208	PRENOVA MESTNIH ULIC	393.000,00	386.003,74	8.973,53	394.977,27	-1.977,27
40360	KULTURNE PRIREDITVE	122.425,55	86.664,72	37.096,65	123.761,37	-1.335,82
40225	OŠ TRŽIČ-SRED. ZA VZDRŽEVANJE IN OBNOVO	17.818,09	17.678,74	1.357,64	19.036,38	-1.218,29
60109	OSTALI STROŠKI STANOVANJ (POŠTNINA, OGLASI, ODVET. STORITVE..)	13.272,41	9.912,97	4.108,20	14.021,17	-748,76
60202	JAVNA RAZSVETLJAVA	277.200,00	201.007,11	76.410,77	277.417,88	-217,88
10103	MATERIALNI STROŠKI	17.010,00	17.119,53	0,00	17.119,53	-109,53
60303	INDIVIDUALNA KOMUNALNA RABA - OSKRBA Z VODO	300,00	398,23	0,00	398,23	-98,23
	SKUPAJ				4.685.544,85	-562.857,51

11. točka 2. člena ZJF določa, da »neposredni uporabniki **lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom**, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.«

V kolikor bi Občina Tržič vsako leto upoštevala omenjeno določbo ZJF in prevzemala zgolj toliko obveznosti kot je imela odobrenih sredstev na posamezni proračunski postavki, trenutna situacija, ko občina plačuje svoje obveznosti tudi z zamudo več kot leto dni, ne bi mogla nastati. Posledica neobstoja ustreznih kontrol pri spremljanju realizacije proračuna v Občini Tržič se tako odraža v znesku zapadlih odprtih obveznosti do dobaviteljev in (posledičnih) likvidnostnih težavah občine.

5.4 Zadolženost občine

Zadolženost občine je mogoče ocenjevati z dveh vidikov:

- s formalnopravnega vidika ali
- z vsebinskega (poslovnofinančnega) vidika.

5.4.1 Formalnopravni vidik zadolženosti Občine Tržič

V skladu z določbami 3. člena ZJF je zadolževanje »črpanje posojila ali izdaja vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in za odplačilo glavnice dolga«. Podrobnejšo definicijo zadolžitve je mogoče najti v Uredbi o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah. 3. člen te Uredbe namreč določa, da zadolžitev obsega:

- najem posojila ali kredita, pri čemer med kredite sodijo tudi okvirni krediti, krediti po načelu tekočega računa in revolving krediti (za višino zadolžitve se pri teh kreditih šteje zgornji limit odobrenega kredita),
- izdajo jamstva za obveznosti druge osebe iz naslova kreditov, posojil ali dolžniških vrednostnih papirjev,
- izdajo dolžniških vrednostnih papirjev,
- poslovni in finančni najem (lizing) v primeru zadolževanja posrednih proračunskih uporabnikov; obseg zadolžitve se v tem primeru ugotavlja z izračunom sedanje

vrednosti tako, da se vsi pogodbeni obroki diskontirajo z obrestno mero zadnje izdaje državnih vrednostnih papirjev s primerljivo ročnostjo.

Vsebinsko podobno definicijo zadolženosti je mogoče najti tudi v ZFO-1. 5. odstavek 10. člena tega zakona namreč določa, da se v dovoljeni obseg zadolževanja štejejo »lizingi, blagovni krediti in vsakršna druga oblika pogodbenega razmerja, ki pomeni dejansko zadolžitev in katere posledica je odplačevanje obveznosti iz občinskega proračuna.« Tudi Pravilnik o postopkih zadolževanja občin vsebuje smiselno enako definicijo. Po tem pravilniku namreč zadolžitev vključuje:

- črpanje posojila ali kredita,
- izdaja dolžniških vrednostnih papirjev in
- sklenitev pogodb o najemu, na podlagi katerih lastninska pravica preide oziroma lahko preide od najemodajalca na najemnika (finančni najem).

Skupno vsem tem definicijam torej je, da se v obseg zadolženosti občine štejejo zgolj t.i. finančne obveznosti, ne pa tudi neplačane zapadle obveznosti do dobaviteljev. Razlog za take definicije je v tem, da v primerju doslednega spoštovanja določb ZJF (prevzemanja obveznosti zgolj v okviru sprejetih proračunskih postavk in izvajanju uravnoteženja proračuna) znesek (zapadlih) obveznosti do dobaviteljev nikoli ne bi predstavljal materialno pomembnega zneska. Občina se po veljavnih predpisih namreč ne more zadolžiti pri dobaviteljih (vsaj ne na način, da enostavno ne izpolni svojih prevzetih obveznosti).

S formalnopravnega vidika je bila Občina Trzič na dan 31.12.2007 zadolžena za 1.502.048 EUR. Tudi stanje zadolženosti Občine Trzič na dan 30.9.2008 je podobno, saj znaša 1.502.253 EUR. S formalnopravnega vidika tako trenutno stanje zadolženosti Občine Trzič znaša 15,5% realiziranih prihodkov leta 2007.

5.4.2 Vsebinski vidik

Z vsebinskega vidika pa je potrebno zadolževanje opredeliti širše. Poleg zadolževanja na podlagi posojilnih pogodb in pogodb o finančnem najemu je tako v obseg zadolženosti potrebno všteti tudi znesek zapadlih obveznosti do dobaviteljev in drugih pravnih oseb. Plačevanje obveznosti po datumu zapadlosti namreč z vsebinskega vidika predstavlja financiranje. V kolikor bi občina svoje obveznosti hotela poravnati v dogovorjenem roku, bi zato morala najeti posojilo. Če pa svoje obveznosti ne izpolni pravočasno, jo namesto posojilodajalca financira dobavitelj.

Kljub temu, da se v teh primerih ne sklepa pogodb o blagovnih kreditih, z vsebinskega vidika poravnavanje obveznosti z zamudo predstavlja financiranje, ki pa vsaj praviloma ni brezplačno. Dobavitelji imajo namreč občini pravico zaračunati zamudne obresti, ki pa so bistveno višje od obresti, ki jih pri najetju posojila zaračunavajo banke. Kljub temu, da je ta oblika financiranja lahko nekaj časa brezplačna, pa je v daljšem obdobju tak način

financiranja občine bistveno dražji od posojila, saj so zamudne obresti bistveno višje od obresti pri (običajnih) posojilih.

Pri izračunu dejanske zadolženosti občine z vsebinskega vidika smo zato poleg zadolženost na podlagi kreditov upoštevali že zapadle obveznosti.

Ker imajo vsi dobavitelji pravico zaračunati zamudne obresti, morajo gospodarske družbe v primeru neplačevanja svojih obveznosti v pogodbeno dogovorjenem roku, pred izdelavo računovodskega izkaza bilance stanja same obračunati zamudne obresti (v kolikor jim jih dobavitelji ne zaračunajo) in te zamudne obresti vključiti med odhodke iz poslovanja. Z vsebinskega vidika namreč obveznost za plačilo zamudnih obresti ne nastane šele v tistem obdobju, ko dobavitelj izstavi račun za zamudne obresti, ampak v obdobju, kadar je nastala zamuda pri plačilu. Zato smo za izdelavo ocene dejanske zadolženosti Občine Tržič pripravili tudi izračun (oceno) zamudnih obresti, do katerih so bili na posamezni presečni dan (31.12.2007 in 30.9.2008) dobavitelji upravičeni (tudi če dobavitelji za te zamudne obresti niso izstavili računov).

Z upoštevanjem neobračunanih zamudnih obresti in zapadlih obveznosti do dobaviteljev, je bila Občina Tržič na dan 31.12.2007 dejansko zadolžena za 3.875.209 EUR, na dan 30.9.2008 pa za 3.577.108 EUR, kar znaša 37% realiziranih prihodkov leta 2007.

Tabela 3: Izračun dejanske zadolženosti Občine Tržič (v EUR)

Datum	Zadolženost občine	Neobračunane zamudne obresti	Zapadle obveznosti do dobaviteljev	Skupaj
31.12.2007	1.502.048	84.403	2.288.758	3.875.209
30.9.2008	1.502.253	56.781	2.018.073	3.577.108

5.5 Ocena izvedljivosti kohezijskega projekta

Zaradi likvidnostnih težav pri poslovanju Občine Tržič, zaradi velikosti zneska zapadlih prevzetih obveznosti in zaradi ocenjene vrednosti kohezijskega projekta (izgradnje kanalizacije in čistilne naprave ter primarnega vodovoda v Tržiču) se postavlja vprašanje izvedljivosti tega projekta. Iz spodnje preglednice sta razvidna finančna konstrukcija izvedbe kohezijskega projekta, ki je bila pripravljena na Občini Tržič.

Tabela 4: Finančna konstrukcija kohezijskega projekta (v EUR)

VIRI FINANCIRANJA		Skupaj	do 2008	Ocena 2008	2009	2010
Postavka	Naziv proračunske vrstice	1 = sum (2 do 8)	2	3	4	5
	Lastna sredstva	4.175.396	417.298	699.545	1.923.695	1.134.858
	Sredstva KS EU	11.306.521		2.104.633	5.787.586	3.414.301
	Sredstva ZFO (21. člen)	677.372	439.588	237.784	0	0
A.	DRŽAVNI PRORAČUN SKUPAJ	16.159.289	856.886	3.041.962	7.711.281	4.549.159
Dokument	Naziv dokumenta (obč. proračun, pogodba)					
	Občina Tržič	7.250.557	397.556	1.888.783	3.116.751	1.847.467
	Sofinanciranje izvedbe operativnega programa varstva okolja – vode	1.037.129		193.055	530.886	313.188
B.	OBČINSKI PRORAČUN(I) SKUPAJ	8.287.686	397.556	2.081.838	3.647.637	2.160.655
VIRI ZA PROJEKT skupaj (A+B) =		24.446.975	1.254.442	5.123.800	11.358.918	6.709.814

Ocenjena vrednost kohezijskega projekta znaša 24,5 milijona EUR z vključenim DDV. Ob predpostavki, da bo Občina Tržič to infrastrukturo oddajala v najem Komunalnemu podjetju Tržič in na vrednost te najemnine obračunala DDV (torej, da bo s temi sredstvi opravljala obdavčljiv promet) ima občina možnost od države zahtevati vračilo obračunanega DDV na računih, ki se nanašajo na to investicijo (občina lahko od države zahteva vračilo vstopnega DDV). V tem primeru bi ocenjena vrednost investicije znašala 20.372.479 EUR (in bi bila cenejša za 4.074.496 EUR).

Tabela 5: Vrednost kohezijskega projekta (v EUR)

	Skupaj	do 2008	Ocena 2008	2009	2010
Skupaj	24.446.975	1.254.442	5.123.800	11.358.918	6.709.814
DDV	4.074.496	209.074	853.967	1.893.153	1.118.302
Razlika (neto vrednost)	20.372.479	1.045.368	4.269.833	9.465.765	5.591.512

Zaradi kompleksnosti problema glede zneska pridobljenih kohezijskih sredstev, do katerih je Občina Tržič upravičena v primeru odbijanja vstopnega DDV, je vprašanje ali bo vrednost teh investicij dejansko cenejša za celoten DDV. V spodnji tabeli smo prikazali izračun sredstev, ki bi jih morala občina zagotoviti v primeru, da bi se sredstva EU (kohezijska sredstva) in sredstva državnega proračuna sorazmerno zmanjšala zaradi odbitka vstopnega DDV.

Tabela 6: Predvidena sredstva, ki jih mora za izvedbo projekta zagotoviti Občina Tržič (v EUR)

	<i>Skupaj</i>	<i>do 2008</i>	<i>Ocena 2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
<i>Skupaj</i>	24.446.975	1.254.442	5.123.800	11.358.918	6.709.814
<i>DDV</i>	3.865.422		853.967	1.893.153	1.118.302
<i>Razlika</i>	20.581.552	1.254.442	4.269.833	9.465.765	5.591.512
<i>DRŽAVNI PRORAČUN SKUPAJ</i>	13.608.888	856.886	2.534.968	6.426.068	3.790.966
<i>Razlika (sredstva občinskega proračuna)</i>	6.972.664	397.556	1.734.865	3.039.698	1.800.546

V kolikor bo Občina Tržič izvedla vse potrebne aktivnosti, da bo v skladu z določbami Zakona o davku na dodano vrednost imela pravico do vračila vstopnega DDV od vrednosti opravljenih del v okviru tega projekta, bo Občina Tržič morala od leta 2008 do leta 2010 za izvedbo kohezijskega projekta skupaj zagotoviti približno 6,5 milijona EUR². Del tega zneska (približno 1 milijon EUR) bo občina poravnala z zbranimi sredstvi okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda, preostalo razliko pa bo morala zagotoviti iz drugih virov. V kolikor pa bi se ugotovilo, da je občina upravičena do celotnega zneska sredstev iz državnega proračuna (16.159.289 EUR), bi za izvedbo tega projekta morala do konca leta 2010 zagotoviti približno 4 milijone EUR sredstev iz proračuna.

V kolikor bo občina izvedbi teh investicij (kohezijskemu projektu) dala absolutno prioriteto in začasno ustavila izvajanje vseh ostalih investicij ter sprejela ustrezne (potrebne) ukrepe za spremljanje realizacije proračuna (naveden med priporočili), je po našem mnenju ta projekt izvedljiv. Brez izvedbe teh aktivnosti pa je njegova izvedljivost po našem mnenju zelo vprašljiva.

5.6 Druge ugotovitve po opravljeni notranji reviziji Občine Tržič v letu 2008

Pri preverjanju ustreznosti knjigovodskih evidenc nepremičnin smo ugotovili, da Občina Tržič ne razpolaga z ustreznimi evidencami nepremičnin, ki so v lasti Občine Tržič. Posledično tudi vrednosti osnovnih sredstev v računovodskih izkazih Občine Tržič niso ustrezne, prav tako ne moremo potrditi tudi, da je bil popis osnovnih sredstev v Občini Tržič ustrezno opravljen (kar pomeni, da zahteve glede popisa sredstev iz Zakona o računovodstvu niso izpolnjene).

Neobstoj ustreznih evidenc nepremičnin, ki so v lasti Občine Tržič je problematičen tudi z vidika delovanja notranjih kontrol, ki zagotavljajo, da pri poslovanju občine ne bi prihajalo do nepravilnosti. V kolikor namreč računovodske evidence nepremičnin niso popolne, v kolikor se vse pridobitve in odtujitve nepremičnin v računovodske evidence ne evidentirajo sproti, ob nastanku poslovnega dogodka, in v kolikor se letno ne opravlja popis nepremičnin v lasti občine, namreč ni mogoče zagotoviti ustrezne kontrole, ki bi preprečevala, da bi se vse odtujitve nepremičnin opravile v skladu z veljavnimi predpisi.

² Dinamika zagotavljanja sredstev se med leti lahko razlikuje od načrtovane v preglednici, a na skupen načrtovan obseg sredstev to nima vpliva.

V kolikor bi se tako sklenila pogodba o brezplačnem prenosu lastništva na posamezni nepremičnini, ki je občina nima evidentirane med svojimi nepremičninami, med občino in drugo pravno ali fizično osebo, notranje kontrole ne bi odkrile take pogodbe, čeprav bi bila pogodba lahko sklenjena v nasprotju s predpisi, ki urejajo razpolaganje z nepremičninami.

Da do takih nepravilnosti v Občini Tržič ne bi prihajalo, je potrebno čimprej ugotoviti, katere nepremičnine ima le-ta v lasti. Te nepremičnine je potrebno evidentirati v poslovnih knjigah občine, nato pa je potrebno vsako leto opraviti popis nepremičnin, ki so v lasti Občine Tržič, ugotoviti razloge za morebitna odstopanja med knjigovodskimi evidencami in dejanskim stanjem ter na podlagi teh ugotovitev sprejeti ukrepe, ki bodo preprečevali, da do teh odstopanj v prihodnje ne bo prihajalo.

6 Priporočila

Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti pri pripravi NRP, načrtovanju proračuna in spremljanju realizacije proračuna je potrebno v Občini Tržič nemudoma sprejeti naslednje ukrepe:

1. Izvesti rebalans proračuna oziroma prerazporediti sredstva v okviru dovoljenih možnosti na način, da bodo v proračunu za leto 2008 za vse proračunske postavke predvidena zadostna sredstva za že realizirane in prevzete obveznosti.
2. V rebalansu je potrebno realno oceniti tudi prihodke Občine Tržič in potreben obseg dodatnega zadolževanja občine, z namenom, da se poravnajo vse zapadle obveznosti do dobaviteljev.
3. Pri pripravi NRP in načrtovanju proračunov v prihodnje je potrebno najprej realno oceniti prihodke, ki jih je občina sposobna doseči v posameznem letu kot tudi razpoložljiva sredstva za izvedbo investicij. Razpoložljiva sredstva za izvedbo investicij je potrebno zmanjšati za že prevzete obveznosti v preteklem letu. Preostali znesek predstavlja dejansko razpoložljiva sredstva za investicije v posameznem letu.
4. NRP je potrebno pripravljati v enaki obliki (ta način bo omogočal vzpostavitev ustreznih kontrol usklajenosti letnih proračunov z NRP) in na vsebinsko enak način kot proračun (potrebno je izhajati iz dejansko razpoložljivih sredstev).
5. Tako pri pripravi proračuna kot tudi NRP je potrebno izhajati iz neto zneskov investicij v infrastrukturo, s katero se bo opravljal obdavčjivi promet.
6. Potrebno je zagotoviti, da se bodo v IS Cadis evidentirale vse predobremenitve (tako naročilnice kot tudi vse sklenjene pogodbe).
7. Potrebno je opredeliti osebe, ki bodo odgovorne za prevzemanje obveznosti vsake posamezne proračunske postavke. Hkrati je potrebno zagotoviti tudi, da bodo samo te osebe, ki bodo odgovorne za prevzemanje obveznosti za posamezno proračunsko postavko, lahko sprožile oddajo posameznega naročila, ki se nanaša na to proračunsko postavko, oziroma odredile nakazilo sredstev v okviru te proračunske postavke (v nasprotnem primeru pristojnosti in dolžnosti ne bi bile ustrezno razmejene). Poleg samih dolžnosti (odgovornosti) je potrebno opredeliti tudi sankcije v primeru njihovih kršitev.
8. Potrebno je izboljšati tudi način sporočanja podatkov o realizaciji (tako prihodkov kot tudi odhodkov) posameznih proračunskih postavk. Po našem mnenju je tako smiselno

določiti pripravo mesečnih izkazov iz katerih bi bila razvidna realizacija prihodkov in odhodkov, znesek prevzetih (a še ne plačanih obveznosti) in ocenjeni znesek realizacije do konca obdobja, po posameznih proračunskih postavkah in kontih. Take računovodske izkaze je po našem mnenju smiselno pripraviti tudi ločeno, po posameznih odgovornih osebah.

Ljubljana, 21.11.2008

Petra Marinč, univ.dipl.ekon.
revizorka



Matej Lončner, univ.dipl.ekon.
revizor in preizkušeni notranji revizor

LMVERITAS d.o.o.
Ljubljana, Dunajska 106