



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu s sklepi,
ki jih je sprejel senat računskega sodišča,
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO
O DELOVANJU NADZORNEGA ODBORA
OBČINE PIVKA
V LETIH 2003 IN 2004

Številka: 1215-29/2004-19

Ljubljana, 22. junija 2005

Kazalo

1. UVOD	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini	3
2.2 Predstavitel nadzornega odbora kot organa občine.....	4
2.3 Predstavitel pravnih podlag za delovanje NO.....	4
3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004	5
3.1 Obrazložitev revizije.....	5
3.2 Ugotovitve	7
3.2.1 Struktura in organizacija dela NO	7
3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO.....	7
3.2.1.2 Opredelitev nalog NO.....	8
3.2.1.3 Postopek dela NO	10
3.2.1.4 Poslovnik NO.....	11
3.2.2 Sredstva za delovanje NO.....	12
3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO	12
3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije	14
3.2.3 Opravljanje nadzora.....	16
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora.....	16
3.2.3.2 Izvajanje nadzora	18
3.2.4 Učinek nadzora	22
4. MNENJE	24
4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004.....	24
4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004.....	24
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	25
6. PRIPOROČILA.....	26

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Pivka, Kolodvorska cesta 5, Pivka v letih 2003 in 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2004¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 9. 12. 2004.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o

- pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine v zvezi z delovanjem nadzornega odbora in,
- tem, ali so bili zagotovljeni pogoji za uspešno delovanje nadzornega odbora in ali je bilo delovanje nadzornega odbora uspešno.

Pravno podlago za revidiranje so predstavljali Zakon o lokalni samoupravi³ (v nadaljevanju: ZLS) in akti Občine Pivka, ki se nanašajo na delovanje nadzornega odbora (v nadaljevanju: NO), zapisniki in poročila NO.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je občino predstavljal in zastopal Robert Smrdelj, župan Občine Pivka.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bila predsednica NO Jadranka Morelj.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

Podatki o velikosti in organih Občine Pivka so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev ⁴	5.954
Uvrstitev v skupino ⁵	5. skupina občin
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	17 članov
• nadzorni odbor	5 članov

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-29/2004-5.

³ Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02.

⁴ Statistične informacije št. 150/04, stanje 31. 12. 2003.

⁵ 100.b člen ZLS.

2.2 Predstavitev nadzornega odbora kot organa občine

NO je po ZLS (32. člen) najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Člane NO imenuje občinski svet (v nadaljevanju: OS), svoje naloge pa opravljajo nepoklicno. Strokovno in administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Glede razrešitve članov NO (32.a člen ZLS) se primerno uporabljajo razlogi iz določbe prvega odstavka 37.a člena ZLS, ki veljajo za prenehanje mandata članom OS in županu. Predstavitev NO občine je v tabeli 2.

Tabela 2: Osnovni podatki o NO občine

NO imenovan	5. 2. 2003	
Razrešitve članov	2. 3. 2005	
Poslovnik sprejet	ni sprejet	
Letni program dela sprejet:		
• leto 2003	ni sprejet	
• leto 2004	ni sprejet	
Izobrazbena struktura članov:	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednica	VI	ekonomija
• član	VI	agronomija
• član	VII	strojna
• član	VII	strojna
• član	VII	pedagoška

Viri: zapisniki sej OS Občine Pivka od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; izpolnjena tabela 1 – struktura NO⁶.

2.3 Predstavitev pravnih podlag za delovanje NO

Po ZLS (32. člen) je delovanje NO podrobneje opredeljeno v statutu občine, ki med drugim določa

- naloge NO,
- postopke in način dela NO,
- oblikovanje NO,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi s priporočili in predlogi NO.

⁶ Tabela 1 – Struktura nadzornega odbora, ki je bila sestavni del zahtevka za predložitev podatkov z 2. 9. 2004.

ZLS določa tudi, da NO v skladu s statutom občine sprejme svoj poslovnik, v katerem mora biti med drugim opredeljeno, kaj so hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine (tretji odstavek 32. člena ZLS).

Statut Občine Pivka je bil sprejet v letu 1999⁷ (veljaven od 4. 8. 1999) in spremenjen ter dopolnjen v letu 2001⁸ (veljaven od 20. 4. 2001). Določila glede delovanja NO so v 38. do 46. členu Statuta Občine Pivka. NO ni sprejel poslovnika NO, čeprav je v 32. členu ZLS določeno, da NO v skladu s statutom občine sprejme svoj poslovnik. Tudi v 46. členu Statuta Občine Pivka je določeno, da podrobnejšo organizacijo svojega dela uredi NO s poslovníkom.

Pojasnilo občine

Župan je pojasnil, da kljub temu, da je odgovorna oseba občine, z vidika zagotavljanja neodvisnosti NO ne more vplivati na NO, da sprejme poslovnik o delu NO. Prav tako ne more vplivati na organizacijo delovanja NO.

3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004

3.1 Obrazložitev revizije

NO je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Uspešno izvajanje zakonsko predvidene vloge NO je pomemben element zagotavljanja pravilnosti in smotrnosti poslovanja občine, in sicer:

- neposredno, zaradi izvajanja nadzorov in poročanja NO o ugotovitvah, navajanja mnenj in priporočil, in
- posredno, zaradi opozoril NO pristojnim ministrstvom in računskemu sodišču glede ugotovljenih hujših kršitev predpisov pri poslovanju občine.

Pri svojem delovanju je NO dolžan spoštovati določila ZLS in občinskih predpisov, prav tako so jih glede njegovega delovanja dolžni spoštovati drugi organi občine, nadzorovane osebe in občinska uprava. Uspešno delovanje NO je odvisno od izpolnjenih pogojev za delovanje NO, ki so delno opredeljeni že v ZLS⁹, in od samega delovanja NO.

Zaradi pomembne vloge NO za pravilnost in smotrnost poslovanja občin je računsko sodišče izvedlo prečno revizijo delovanja NO v letih 2003 in 2004 v dvajsetih občinah. Z izrekom mnenja o pravilnosti ter uspešnosti delovanja NO in poslovanja občine kot celote glede delovanja NO smo želeli

- prispevati, da bi se zagotovili pogoji za uspešno delovanje NO in da bi bilo delovanje NO v občini uspešno,
- opozoriti organe občine na pomen delovanja NO in ustrezne odnose med organi občine,
- opozoriti na glavne probleme v zvezi z delovanjem NO,

⁷ Uradni list RS, št. 58/99.

⁸ Uradni list RS, št. 24/01.

⁹ Za uspešno delovanje NO je potrebna ustrezna vsebina aktov občine – statuta, poslovnika NO, strokovna usposobljenost članov NO, dostop do podatkov, zagotovljena administrativna in strokovna pomoč za delo NO in ustrezno sodelovanje med NO in organi občine (oziroma nadzorovanimi osebami) v vseh fazah nadzora, zlasti pa v fazi upoštevanja ugotovitev in priporočil NO.

- zagotoviti prenos izkušenj in dobre prakse delovanja NO med občinami,
- podati morebitne predloge za spremembo zakonodaje.

Da bi dosegli namen, sestavlja celoten projekt dvajset revizij delovanja NO v občinah, v katerih je poudarek na presoji pravilnosti in oceni uspešnosti delovanja NO v posamezni občini, in povzetek poročil o revizijah delovanja NO, v katerem je poudarek na primerjavah med občinami, vir primerjav pa opravljene revizije delovanja NO v občinah.

Merila za izbor v prečno revizijo vključenih občin so bila njihova dosedanja nerevidiranost, raznolikost glede pomembnosti po vrednosti¹⁰ ter raznolikost glede teritorialne razpršenosti, kar zagotavlja reprezentativnost izbranega vzorca občin.

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

- struktura in organizacija dela NO,
- sredstva za delovanje NO,
- opravljanje nadzora,
- učinek nadzora.

Sodila za presojanje pravilnosti delovanja NO in ostalih organov občine v povezavi z delovanjem NO so bila določila ZLS, statuta občine in poslovnika NO. Neskladje delovanja NO s statutom občine ali poslovnikom NO smo v posameznih primerih presodili le za pomanjkljivost. S tem smo želeli zagotoviti enotna merila za izrek mnenja.

Sodila o zagotovljenih pogojih za uspešno delovanje NO in za presojo, ali NO deluje uspešno, smo oblikovali na podlagi naše projekcije navedenih pogojev in uspešnosti dela NO, ki je predstavljena na začetku vsake točke poročila. Podlaga za oblikovanje projekcije so bili rezultati primerjalne analize aktov občine, primeri dobre prakse in strokovna presoja, ki so prav tako predstavljeni na začetku vsake točke poročila.

V ugotovitvenem delu poročila so na začetku vsake točke navedena sodila in podlaga za njihovo oblikovanje, nato pa opis navedenega področja v občini in presoja.

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

- proučitev zakonodaje: ZLS, aktov in dokumentov občine, ki so povezani z delovanjem NO (statut občine, poslovnik NO, akt o plačah občinskih funkcionarjev, odlok o proračunu in zaključnem računu občine, zapisniki sej NO, zapisniki sej OS, sklepi organov občine, poročila NO, ...); proučili smo tudi cilje sprememb zakonodaje na področju delovanja NO v letu 1997¹¹ in predlog sprememb iz leta 2003¹²,
- analiza podatkov: o porabljenih sredstvih za delovanje NO, nadomestilu za opravljanje funkcije,
- pogovori: z županom, s predsednico ali predsednikom NO,
- vprašalniki: županu in predsednici ali predsedniku NO o delovanju NO,
- primerjave: primerjava določil statutov občin, poslovnikov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

¹⁰ Oblikovali smo štiri skupine občin, za katere je bil kriterij za izbor znesek odhodkov proračuna, in iz vsake skupine izbrali pet občin.

¹¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H), Uradni list RS, št. 70/97.

¹² Predlog zakona o lokalni samoupravi – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/03.

Pri reviziji nismo presojali poročil NO z naslednjih vidikov:

- ali poročila vsebujejo vse potrebne sestavine, saj te niso predpisane,
- kakšen je predmet oziroma obseg nadzora (vsebina nadzora, obdobje nadzora),
- količine in pomembnosti ugotovitev,
- pravilnosti ugotovitev NO in
- ustreznosti podanih priporočil.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Struktura in organizacija dela NO

3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO

Člane NO v skladu z ZLS (32.a člen) imenuje OS. Oblikovanje NO je podrobneje opredeljeno v statutu občine. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v statutih v treh primerih določena zahtevana najmanj V. stopnja izobrazbe, v enajstih primerih najmanj VI. stopnja, medtem ko v šestih primerih zahteve glede stopnje izobrazbe niso podane. V petnajstih primerih je v statutih v revizijo vključenih občin mogoče najti usmeritev v izkušnje iz finančno računovodskega (ekonomskega) in pravnega področja.

Ker je NO najvišji organ nadzora javne porabe v občini, je po mnenju računskega sodišča pomembno, da

- imajo kandidati ustrezno stopnjo in smer izobrazbe; višja stopnja izobrazbe je večje zagotovilo za strokovno in s tem uspešno delo NO, zato naj bi občine ne glede na določila občinskih aktov težile k temu, da imajo člani NO čim višjo stopnjo izobrazbe; k strokovnemu in uspešnemu delu NO prav tako pripomore po smeri izobrazbe raznovrstna struktura NO, pri kateri so smeri izobrazbe kar najbolj povezane s področjem delovanja občin; s smerjo izobrazbe povezujemo izkušnje posameznika s področja smeri izobrazbe, ne izključujemo pa izkušenj z drugih področij; občine naj bi bile pri sestavi NO usmerjene k zagotovitvi pravne, ekonomske in tehnične smeri izobrazbe in s tem praviloma k izkušnjam z navedenih področij;
- ima pri postopku njihovega imenovanja vpliv tudi javnost (fizične in pravne osebe s sedežem v občini); vpliv javnosti na oblikovanje kandidatne liste naj bi zagotovil širši nabor kandidatov za člane NO in s tem večjo izbiro OS za imenovanje članov NO, kar je eno izmed zagotovil za strokovnost NO in s tem njegovo uspešno delovanje; vpliv javnosti na predlaganje kandidatov za člane NO pomeni tudi večjo vključenost in vpliv občanov na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Statut Občine Pivka (39. člen) glede imenovanja članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (imenovanje na predlog Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, razrešitev na predlog NO),
- zahtevane kvalifikacije glede stopnje izobrazbe (najmanj VI. stopnja izobrazbe),
- izkušnje s finančno računovodskega ali pravnega področja,
- število članov NO (pet).

OS je na podlagi predloga Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja na seji 5. 2. 2003 imenoval pet članov NO. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

Član NO je podal 7. 12. 2004 odstopno izjavo, predsednici NO pa je OS na seji 7. 12. 2004 potrdil mandat občinske svetnice. Na 20. seji OS, 2. 3. 2005, je OS sprejel ugotovitvena sklepa o prenehanju mandata obema članoma in opravil njuno razrešitev. Novih članov NO do 31. 3. 2005 OS še ni imenoval.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri oblikovanju NO in imenovanju članov NO nismo ugotovili.

Kot pomanjkljivost navajamo, da ob upoštevanju dejstva, da smo podatke o izobrazbi članov NO pridobili med izvajanjem revizije, člani OS ob imenovanju članov NO teh podatkov niso imeli na voljo. Izpolnjevanje zahtev statuta glede izobrazbe ni bilo preverjeno oziroma OS ob odločanju o članih NO niso bila predložena ustrezna dokazila.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je v Statutu Občine Pivka določena stopnja izobrazbe za člane NO ustrezna (v statutih enajstih občin je določena najmanj VI. stopnja izobrazbe) in da zahteve statuta glede stopnje izobrazbe in zahtevanega področja izkušenj zadostujejo za oblikovanje strokovnega NO.

Dejanska sestava NO je po smeri izobrazbe usmerjena multidisciplinarno, in tudi glede na povprečno stopnjo izobrazbe (povprečna izobrazba članov NO presega VI. stopnjo izobrazbe) jo ocenjujemo kot ustrezno, zato menimo, da je glede sestave NO izpolnjen pogoj za strokovno in s tem uspešno delo NO.

Smiselno pa bi bilo določila Statuta Občine Pivka dopolniti na način, ki bi določal, kako se oblikuje predlog kandidatov za člane NO, ki jih potem Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja predlaga OS v imenovanje. Menimo, da bi bilo v postopek predlaganja kandidatov primerno vključiti javnost in s tem omogočiti vpliv volivcev oziroma zainteresiranih pravnih oseb na oblikovanje tega organa občine.

Pojasnilo občine

Občina meni, da so bili člani Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja seznanjeni z izobrazbo predlaganih kandidatov za člane NO. Župan meni, da je za preveritev izpolnjevanja pogojev za člane NO odgovoren predlagatelj članov, to je Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja.

3.2.1.2 Opredelitev nalog NO

ZLS (32. člen) določa, da je potrebno v statutu občine opredeliti naloge NO. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da so opredeljene naslednje

- nadzorne naloge NO:
 - obvezne nadzorne naloge oziroma obvezni nadzori,
 - nadzorne naloge oziroma nadzori na zahtevo župana in OS,
 - nadzorne naloge na pobudo ali zahtevo drugih pravnih (uporabnikov javnih sredstev) ali fizičnih oseb (občanov) in
- druge naloge NO, zlasti svetovalne naloge (npr. NO mora podati mnenje o zadevi, ki jo določita OS ali župan).

V statutih osemnajstih od dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin je tudi določeno, da se naloge NO določijo z letnim programom dela (ali nadzora), ne določajo pa njegove minimalne vsebine (to je, kaj se v programu določi glede posameznega nadzora).

Računsko sodišče meni, da naj bi NO kot organ občine z zakonsko določenimi nadzornimi pristojnostmi v okviru pristojnosti samostojno določal nadzorne naloge oziroma nadzore – ne da bi bil zavezan upoštevati predloge župana, OS ali drugih fizičnih in pravnih oseb – obseg nalog pa mora biti prilagojen dejstvu, da je nepoklicni organ. Samostojnost pri določanju nalog ne izključuje možnosti, da NO pri določanju nadzornih nalog upošteva predloge drugih organov občine oziroma drugih pravnih ali fizičnih oseb.

Samostojnost pri določanju nalog po oceni računskega sodišča omogoča NO neodvisnost pri usmeritvi na področja poslovanja občine, ki so po strokovni presoji članov NO najpomembnejša. To je tudi eden izmed pogojev za uspešno delo NO. Svetujemo, da si NO naloge opredeli s programom dela vsaj za enoletno obdobje. To obdobje naj se zaradi pristojnosti za nadzor proračuna, ki se sestavlja prav tako vsaj za enoletno obdobje, in tudi sestave finančnega načrta NO, v katerem mora imeti NO predvidena sredstva za svoje delovanje, ujema s proračunskim letom. Letni program dela naj bi vseboval vsaj navedbo nadzorovane osebe (občina, ožji del občine, javni zavod, ...), predmet in obseg nadzora (vsebino in časovno obdobje nadzora), cilje nadzora (izrek mnenja o izkazih nadzorovane osebe, pravilnosti poslovanja ali smotrnosti poslovanja), osebe, ki bodo izvedle nadzor in predvideno porabo časa za nadzor.

Določila Statuta Občine Pivka (41. člen) glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine

Določila občinskega akta	Obvezne naloge	Naloge na zahtevo župana	Naloge na zahtevo OS	Naloge na pobudo drugih	Letni program dela
Statut	da	da	da	ne	da

Vir: Statut Občine Pivka.

V 41. členu Statuta Občine Pivka je določeno, da NO sprejme letni program nadzora, ki obvezno vsebuje letni nadzor zaključnega računa proračuna, zaključnih računov finančnih načrtov ožjih delov občine (vaških skupnosti), javnih zavodov in javnih podjetij ter občinskih skladov, predloga proračuna in finančnih načrtov ožjih delov občine (vaških skupnosti), javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter vsaj polletni nadzor razpolaganja z občinskim nepremičnim in premičnim premoženjem. Poleg zadev iz letnega programa dela mora NO obvezno obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlagata OS ali župan.

Župan in OS sta NO predlagala izvedbo enega nadzora (poslovanje vrtcev v Občini Pivka). NO je njun predlog upošteval.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da določilo 41. člena Statuta Občine Pivka o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Določila statuta o obveznih nalogah NO so preobsežna in neizvedljiva. Preobsežna določila o obveznih nalogah NO posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine. Ocenjujemo, da s tem ni zagotovljena neodvisnost NO kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO. Organa občine nadzora od NO nista zahtevala, pač pa le predlagala, kar ocenjujemo kot ustrezno.

K ustreznemu oblikovanju nalog NO bi prispevala določila statuta ali poslovnika NO o minimalni vsebini letnega programa dela NO, to je, kaj mora vsebovati program glede posameznega nadzora.

3.2.1.3 Postopek dela NO

ZLS določa (32. člen), da je potrebno v statutu občine opredeliti postopek in način dela NO. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da so v statutih postopki dela določeni različno podrobno ali celo niso določeni. Na podlagi primerjave in izkušenj glede dejanskih postopkov dela NO, ki smo jih pridobili med opravljanjem revizije, smo oblikovali povzetek dobre prakse, ki po mnenju računskega sodišča vsebuje ključne in zadostne korake nadzora za postopek dela NO in s tem za njegovo uspešno delo.

Tabela 4: Projekcija postopka dela NO

Koraki nadzora	Akt NO ali drugi dokumenti
1. Določitev letnega programa dela	Letni program dela
2. Izdaja sklepa o izvedbi nadzora (s katerim se opredeli nadzorovana oseba, predmet in obseg nadzora, predvideni čas izvedbe nadzora, ...)	Sklep o izvedbi nadzora
3. Izdaja pooblastila za izvedbo nadzora (s katerim se opredelijo član ali člani NO, ki bodo izvedli nadzor)	Pooblastilo članu NO
4. Izvajanje nadzora (na sedežu nadzorovane osebe in na sejah NO)	Dosje nadzora z delovnimi zapisi
5. Priprava in izdaja osnutka poročila o nadzoru (z navedbo predmeta nadzora, obdobja nadzora, ugotovitev nadzora, predlogov, priporočil, ...)	Osnutek poročila o nadzoru
6. Možnost ugovora nadzorovane osebe na osnutek poročila (z navedbo roka za ugovor)	Ugovor nadzorovane osebe
7. Priprava in izdaja poročila o nadzoru (z navedbo predmeta nadzora, obdobja nadzora, ugotovitev nadzora in predlogov)	Poročilo o nadzoru
8. Odziv župana in OS na poročilo NO	Odziv župana in OS

Viri: statuti v prečno revizijo vključenih občin; dejanski postopki dela NO.

Statut naj bi določal tudi odgovornost in pristojnosti članov NO glede posameznih korakov nadzora in spremljajočih aktov NO.

Določila Statuta Občine Pivka (42. člen) glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta (1)	Sprejem letnega programa dela (2)	Izdaja sklepa o izvedbi nadzora (3)	Izdaja pooblastila, zadolžitve za izvedbo nadzora (4)	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora (5)
Statut	da	da	da	da

Določila občinskega akta (1)	Izdelava predloga poročila (6)	Ugovor revidiranca (7)	Odločanje o ugovoru revidiranca (8)	Izdelava poročila (9)
Statut	da	da	Da	da

Vir: Statut Občine Pivka.

Pravilnost poslovanja

NO ni sprejel poslovnika NO, kar ni v skladu s sedmim odstavkom 32. člena ZLS in 46. členom Statuta Občine Pivka (povezava s točko 2.3 poročila).

Statut Občine Pivka določa postopek dela NO, ki se le v enem koraku razlikuje od po našem mnenju ključnih oziroma zadostnih korakov nadzora. Zahteva ZLS po opredelitvi postopka dela je izpolnjena.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so z opredeljenim postopkom nadzora vzpostavljeni pogoji za uspešno delo NO. Občino Pivka pa glede postopka dela NO posebej opozarjamo na zadnji korak, to je odziv župana ter OS na poročilo NO (tabela 4). Ta odločilno prispeva k doseganju namena delovanja NO, to je k pravilnemu in smotrnemu poslovanju občine.

Pojasnilo občine

Pojasnilo pri točki 2.3 poročila.

3.2.1.4 Poslovník NO

ZLS v 32. členu določa, da mora NO, kadar ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnost pri poslovanju občine, ki je opredeljena v poslovníku NO, o teh kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče.

Pravilnost poslovanja

NO ni sprejel poslovnika NO (povezava s točkama 2.3 in 3.2.1.3 poročila) in zato ni opredelil, katere so hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine, kot določa tretji odstavek 32. člena ZLS.

Pojasnilo občine

Pojasnilo je pri točki 2.3 poročila.

3.2.2 Sredstva za delovanje NO

3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO

NO je organ občine z opredeljenimi pristojnostmi za svoje delo. Za njegovo delovanje je po mnenju računskega sodišča potrebno zagotoviti tudi ustrezna sredstva, in sicer predvsem za

- nadomestilo za opravljanje funkcije,
- strokovna izobraževanja,
- plačilo izvedencev,
- povračila potnih stroškov,
- strokovno literaturo.

Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v sedemnajstih primerih opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi letnega programa dela (nadzora) NO. Iz Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)¹³, statusa NO (organ občine) in navedenih določil statuta izhaja, da morajo biti sredstva za delovanje NO v občinskem proračunu načrtovana kot posebna proračunska postavka. Občina določi skrbnika proračunske postavke, ki spremlja izvrševanje odhodkov za navedeni namen, in preveri, da imajo plačila v breme proračunske postavke podlago v verodostojni knjigovodski listini ter pravni temelj in obseg obveznosti.

Po mnenju računskega sodišča mora NO finančno ovrednotiti načrtovane aktivnosti iz letnega programa dela in županu pravočasno, to je v skladu z roki, ki omogočajo pripravo in sprejem proračuna pred začetkom proračunskega leta, predložiti predlog potrebnih sredstev za delovanje NO. Pri oblikovanju predloga potrebnih sredstev je treba posebno pozornost nameniti ustreznemu finančnemu ovrednotenju različno zahtevnih nadzornih nalog, tako po vsebini kot po trajanju. Po vsebini pomembna so sredstva, ki jih občina nameni izobraževanju članov NO. Zadostna sredstva za delovanje NO zagotavljajo neodvisnost NO, ki je eden izmed pogojev za uspešno delo. Zelo visoka raven neodvisnosti NO bi bila lahko zagotovljena tudi, če bi bil v statutu opredeljen minimalni obseg sredstev, ki bi NO zagotovil normalno delovanje.

Statut Občine Pivka v 45. členu določa, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v občinskem proračunu na podlagi letnega programa nadzora. NO v letih 2003 in 2004 ni sprejel programa dela, torej ni finančno ovrednotil svojega dela, niti ni na drug način predlagal sredstev za delovanje NO. Sredstva za delo NO so bila v proračunu za leto 2003 in 2004 načrtovana v okviru proračunske postavke Odbori in komisije. Tudi v predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2003 so sredstva izkazana na proračunski postavki Odbori in komisije. Iz obrazložitve postavke v proračunih ni razvidno, da vključuje tudi odhodke za delovanje NO. Občina Pivka je pojasnila, da so bila sredstva za delovanje NO v proračunih za leti 2003 in 2004 predvidena na proračunski postavki Odbori in komisije in tudi v zaključnem računu proračuna za leto 2003 so bila vključena v proračunsko postavko Odbori in komisije. Občina je še pojasnila, da se tudi drugi stroški ne vodijo ločeno za NO in so vključeni v stroške občinske uprave (stroški pisarniškega materiala, poštnih storitev, strokovne literature).

¹³ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

Med revizijo je občina opredelila odhodke občine za delovanje NO za leti 2003 in 2004 v okviru proračunske postavke Odbori in komisije. Nanašajo se na nagrade za opravljanje funkcije članov NO. Občina ima določene skrbnike proračunskih postavk, odhodkov za delo NO pa ne evidentira kot posebno stroškovno mesto in jih ne načrtuje v proračunu oziroma izkazuje v zaključnem računu kot posebno proračunsko postavko. Prikaz odhodkov za delovanje NO je razviden iz tabele 6.

Tabela 6: Odhodki za delovanje NO v letih 2003 in 2004

Vrsta odhodka	v tisoč tolarjih	
	Leto 2003	Leto 2004
Nagrada za opravljanje funkcije ¹⁴	333	210

Vir: podatki občine.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali 333 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,039 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa proračuna za leto 2003.

Predsednica NO je v vprašalniku o delovanju NO¹⁵ navedla, da NO sicer ni imel težav pri financiranju svoje dejavnosti, vendar pa sredstva za delovanje NO v proračunu občine niso zagotovljena v ustreznem obsegu in za ustrezne namene.

Pravilnost poslovanja

Ugotovili smo, da Občina Pivka sredstev za delovanje NO ni ustrezno načrtovala v proračunih za leti 2003 in 2004 ter jih ni ustrezno izkazala v zaključnem računu proračuna za leto 2003. Sredstva za delovanje NO so namreč načrtovana in realizirana v okviru proračunske postavke Odbori in komisije. NO je eden izmed organov občine, zato bi sredstva za svoje delovanje moral imeti zagotovljena ločeno, na posebni proračunski postavki.

Uspešnost poslovanja

Določila Statuta Občine Pivka o določitvi sredstev za delo NO na podlagi letnega programa dela omogočajo vpliv NO na določitev obsega sredstev za delo NO v proračunu. Če župan predlagani obseg sredstev vključi v predlog proračuna, OS pa jih potrdi, so zagotovljeni pogoji za vpliv NO na določitev potrebnih sredstev za delovanje NO. Dejansko v letih 2003 in 2004 sredstva za delo NO niso bila načrtovana na podlagi predloga NO, in tudi ne v okviru posebne proračunske postavke, namenjene NO. NO ni bil seznanjen z obsegom sredstev, ki jih je imel na voljo za delo. Ker občina odhodkov za delo NO ne spremlja v okviru posebnega stroškovnega mesta in jih ne načrtuje v proračunu oziroma izkazuje v zaključnem računu kot posebno proračunsko postavko, navedeni odhodki v proračunu niso točno določljivi. V zaključnem računu proračuna ni natančno opredeljeno, koliko odhodkov povzroča delovanje NO, zaradi česar je ob dejstvu, da je NO eden izmed organov občine, okrnjena sporočilna vrednost zaključnega računa.

Določila Statuta Občine Pivka zagotavljajo pogoje za finančno neodvisnost NO, ki je pogoj za njegovo uspešno delovanje, vendar menimo, da zaradi v prejšnjem odstavku navedenih

¹⁴ Skupaj s 6-odstotnim prispevkom za nesreče pri delu (brez prispevka 314 tisoč tolarjev v letu 2003 in 198 tisoč tolarjev v letu 2004).

¹⁵ Vprašalnik 1 – vprašalnik je namenjen predsednikom NO z namenom pridobitve stališč glede delovanja NO.

dejstev ni mogoče potrditi, da so bili pogoji za finančno neodvisnost NO v letih 2003 in 2004 dejansko izpolnjeni.

Kot dobro prakso upravljanja ocenjujemo določilo statuta, da se sredstva za delo NO določijo na podlagi izdelanega letnega programa nadzora, kar pomeni, da ima NO delni vpliv na določitev obsega sredstev za delo NO (vključitev predlagane višine sredstev v predlog proračuna je v pristojnosti župana, njihova dokončna potrditev pa v pristojnosti občinskega sveta). Kot pomanjkljivost navajamo, da določila statuta ne določajo roka za pripravo letnega programa ali roka za pripravo finančnega načrta. Določila Statuta Občine Pivka bi bilo smiselno dopolniti z rokom, do katerega naj bo predložen finančni načrt NO na podlagi letnega programa nadzora. Glede na postopek sprejemanja proračuna, ki mora biti praviloma zaključen do začetka proračunskega leta, bi moral biti finančni načrt izdelan že pred sprejemom proračuna.

Pojasnilo občine

NO so bila zagotovljena vsa potrebna sredstva za delovanje in s financiranjem ni bilo težav.

3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije

ZLS v 28. členu kot organe občine določa OS, župana in NO. Medtem ko so člani OS in župan občinski funkcionarji (34.a člen ZLS), člani NO tega statusa nimajo. ZLS v 100.b členu ureja nadomestilo za opravljanje funkcije za občinske funkcionarje. V šestem odstavku omejuje nadomestilo za opravljanje funkcije člana OS na 15 odstotkov plače župana. Nadomestila za opravljanje funkcije za občinske funkcionarje so podrobneje določena z aktom, ki ga sprejme OS. Kljub temu da člani NO v skladu z ZLS niso občinski funkcionarji, občina nadomestila za opravljanje funkcije člana NO ureja smiselno enako, kot to velja za občinske funkcionarje.

Po mnenju računskega sodišča je za uspešno delo NO potrebno opredeliti dejavnosti, ki so potrebne za izvrševanje pristojnosti NO, in jih ustrezno finančno ovrednotiti. V tabeli 7 prikazujemo tri najpogostejše dejavnosti NO in možne načine njihovega finančnega ovrednotenja.

Tabela 7: Vrednotenje dejavnosti NO

Dejavnost NO		1. način:	2. način:	3. način:	4. način:
		v tolarjih na časovno enoto	količnik kot podlaga za določitev bruto zneska	znesek v tolarjih	pavšalni mesečni znesek v odstotku najvišje vrednotene funkcije
Izvajanje nadzora ¹⁶	1. ZZN	3.000	0,6	30.000	5
	2. ZN	2.500	0,5	25.000	4
	3. MZN	2.000	0,4	20.000	3
Seje NO		/	0,2	10.000	1,5
Druge potrebne dejavnosti za izvajanje nadzora	1. prisotnost na seji OS	/	0,1	5.000	0,75
	2. prisotnost na seji komisije OS	/	0,05	2.500	0,4
	3. proučitev sprememb občinskih predpisov	/	0,1	5.000	0,75

V tabeli 7 predstavljeni načini so ilustrativni in ne pomenijo predloga za dejansko vrednotenje dejavnosti NO¹⁷. Skušajo le poudariti, da je pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO potrebno izhajati iz njihove zahtevnosti, tako strokovne kot časovne, pri tem pa kot najpomembnejšo in strokovno najzahtevnejšo dejavnost ocenjujemo izvajanje nadzora, s katero NO izpolnjuje svoj cilj – poročanje o nepravilnostih, navajanje ocen in mnenj v obliki poročil. Ostale dejavnosti so podrejene izvajanju te dejavnosti.

Nadomestila za opravljanje funkcije člana NO v Občini Pivka so določena s Pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev in nagradah članov delovnih teles OS ter članov drugih občinskih organov ter o povračilu stroškov¹⁸, ki ga je sprejel OS v letu 1999¹⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V 7. členu pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev je določeno, da se članom NO za opravljanje dela določi nagrada v obliki sejnine, ki se izplača za udeležbo na seji. Kriteriji za izračun nadomestila za opravljanje funkcije, kot jih določa 7. člen pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev, so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Naloga	Količnik	Bruto znesek v tolarjih ²⁰	
		(3) = (2) * 52.437 tolarjev	(4) = (2) * 53.748 tolarjev
Vodenje seje NO	0,5	26.218	26.874
Udeležba na seji NO	0,25	13.109	13.437

Vir: Izračun računskega sodišča na podlagi pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev.

¹⁶ ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

¹⁷ Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

¹⁸ Uradni list RS, št. 37/99.

¹⁹ 8. 4. 1999 na 4. redni seji OS.

²⁰ Ob upoštevanju izhodiščne plače za I. tarifni razred v znesku 52.437 tolarjev za obdobje od januarja 2003 do junija 2004 in 53.748 tolarjev za obdobje od julija 2004 do decembra 2004.

V tabeli 8 navedeno nadomestilo pomeni, da je članom NO za *sejo* ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 81 tisoč tolarjev.

Celotni NO se na svojih sejah vključuje le v posamezne faze postopka nadzora, medtem ko se člani NO, zadolženi za posamezen nadzor, vključujejo v vse faze postopka dela NO.

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na sedmih sejah. V letu 2003 je NO izdelal eno poročilo o nadzoru (tabela 10).

Skupno je bilo članom NO v istem obdobju izplačano 512 tisoč tolarjev (tabela 6) za vodenje sej oziroma za prisotnost na sejah NO. Izplačila članom NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 so v primerjavi z zgornjim zakonsko dovoljenim zneskom izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 991 tisoč v letu 2003 in 1.003 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju za člana znašala 5,1 odstotka dovoljenih izplačil.

Pravilnost poslovanja

Nepравilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO ocenjujemo, da ne vrednotijo temeljne naloge NO – izvedbe nadzora ter morebitnih drugih nalog NO, kot so npr. udeležba na seji OS ali seji komisij OS (zaradi predstavitve ugotovitev NO, seznanitve s poslovanjem občine, ...).

Pojasnilo občine

Sistem nagrajevanja članov NO morda ni optimalen, vendar pri delovanju NO ni povzročal težav. Vrednotenje opravljanja nadzorov ne bi bistveno vplivalo na delovanje NO. Na problematiko nagrajevanja NO tudi ni opozoril.

3.2.3 Opravljanje nadzora

3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora

ZLS v 32. členu določa, da ima vsak član NO pravico zahtevati in dobiti tiste podatke od občine, ki jih potrebuje pri opravljanju nalog. V 32.a členu ZLS določa, da strokovno in administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava.

Po mnenju računskega sodišča strokovna pomoč zajema predvsem

- obveščanje članov NO o sprejemu in spremembah aktov občine, župana,
- obveščanje članov NO o sprejemu ali spremembah zakonodaje,
- posredovanje gradiv in mnenj ministrstev članom NO,
- posredovanje gradiv izobraževanj in seminarjev, ki se jih udeležijo predstavniki občine.

Administrativna pomoč zajema predvsem

- pripravo vabil in tehnično organizacijska dela za sklic seje,
- pripravo gradiv za seje NO,
- pripravo posameznih aktov, ki spremljajo postopek nadzora NO (sklepi o izvedbi nadzora, pooblastila, ...),

- pisanje zapisnikov sej NO,
- obveščanje članov NO o izobraževanjih,
- sprejemanje in urejanje pošte za NO,
- arhiviranje gradiv NO,
- vodenje evidence o opravljenem delu članov NO, ...

Svetujemo, da bi občina imenovala delavca občinske uprave, ki bi bil odgovoren za strokovno in administrativno pomoč NO.

Pri izvajanju nadzora in drugem delovanju NO je potrebno upoštevati določila Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom²¹ ter ustrezno dokumentirati delo NO, akte, ki jih izdaja, in dokumente, ki nastanejo pri njegovem delu.

Po določilih 32. člena ZLS se v statutu občine opredelijo tudi obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO ter priporočili in predlogi NO. Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno²², ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe.

Med obveznosti občinskih organov v zvezi z delom NO računsko sodišče šteje predvsem dejavnosti, ki so potrebne za zagotovitev ustreznih podatkov za delo NO (organizacija dela nadzorovane osebe na način, ki omogoča pravočasno pripravo podatkov, pripravo pojasnil za člane NO in po potrebi prisotnost na sejah NO) in ustreznih rokov za izvršitev teh obveznosti (npr. najkrajši roki, ki jih lahko NO določi za pripravo dokumentacije, začetek nadzora, ...).

Med pravice občinskih organov v zvezi z delom NO računsko sodišče šteje predvsem pravico do

- seznanitve z vrsto in obsegom nadzora NO v občini (organi občine) ter pri nadzorovani osebi (organi občine in nadzorovana oseba),
- tega, da je delo ostalih organov občine in občinske uprave oziroma nadzorovane osebe čim manj moteno (nadzorovana oseba),
- ustreznega roka za pripravo podatkov (nadzorovana oseba in občina),
- pojasnil med nadzorom (nadzorovana oseba in občina),
- odgovora oziroma ugovora na ugotovitve NO (nadzorovana oseba).

V Statutu Občine Pivka je v 45. členu določeno, da strokovno in administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Pogoje za opravljanje nadzora, to je dostopnost do podatkov, vrste administrativne in strokovne pomoči ter obveznosti in pravice organov občine v zvezi z delom NO v Občini Pivka, predstavljamo v tabeli 9.

²¹ Uradni list RS, št. 91/01; v letu 2005 je bila sprejeta Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/05), ki je nadomestila navedeno uredbo.

²² Smiselno zato, ker se pravice in obveznosti (predvsem) župana glede dela NO razlikujejo odvisno od tega, ali je v postopku nadzora NO udeležen kot odgovorna oseba nadzorovane osebe in organ občine ali pa le kot organ občine.

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora NO

Pogoji za opravljanje nadzora	
Dostop do podatkov	Po mnenju predsednice NO so NO na voljo podatki, ki jih potrebuje pri delu.
Administrativna pomoč	Po navedbi predsednice NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: <ul style="list-style-type: none"> • sklicevanje seje, obveščanje o seji, • vodenje zapisnikov, • priprava gradiv.
Strokovna pomoč	Predsednica NO ni navedla, katero strokovno pomoč zagotavlja NO župan in občinska uprava. Prav tako ni navedla, da bi NO pogrešal kakršno koli strokovno pomoč.
Dolžnosti organov občine	V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne <ul style="list-style-type: none"> • predložiti vso potrebno dokumentacijo, • sodelovati v postopku nadzora, • odgovoriti na ugotovitve NO, • dajati pojasnila, • spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO, obravnavati dokončna poročila NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO.
Pravice organov občine	V skladu s statutom imajo nadzorovane osebe pravico do ugovora na predlog poročila NO.

Vira: Statut Občine Pivka; analiza vprašalnikov (predsednica NO in župan).

Ugotovili smo, da poročila NO nimajo evidenčne oznake dokumenta, kot določa Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom. Z evidenčnimi oznakami dokumentov niso opremljeni tudi drugi akti in dokumenti, ki spremljajo postopek nadzora NO in druge dejavnosti NO (zapisniki sej NO).

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede zagotovitev pogojev za delo (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nismo ugotovili. V Statutu Občine Pivka so posredno, kot pravice nadzorovane osebe, opredeljene pravice in obveznosti organov občine v povezavi z delom NO.

Občina ni dosledno upoštevala Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so določila Statuta Občine Pivka o zagotovitvi strokovne in administrativne pomoči za delo NO ter o dolžnostih in pravicah organov občine v povezavi z delom NO preveč splošna, zato bi jih bilo potrebno podrobneje določiti. Menimo, da bi občinska uprava morala izboljšati administrativno pomoč za delo NO na področju pisarniškega poslovanja.

3.2.3.2 Izvajanje nadzora

NO je najvišji organ nadzora javne porabe v občini s pristojnostjo opravljanja nadzorov nad porabo proračunskih sredstev in poslovanjem občine, porabnikov občinskega proračuna in

pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi. V skladu z zahtevami 32. člena ZLS mora NO o svojih ugotovitvah in mnenjih izdelati poročilo s priporočili in predlogi.

Po mnenju računskega sodišča je temeljna dejavnost NO nadzor, temeljni akt pa poročilo, s katerim NO doseže svoj cilj – poda mnenje o pravilnosti poslovanja nadzorovane osebe ter smotrnosti porabe proračunskih sredstev. Navedeni cilj člani NO dosegajo tudi s sestajanjem na sejah NO. Vsebina sej naj bi bila prilagojena in podrejena pristojnosti in cilju NO, zato naj bi NO na sejah odločal o vprašanjih, ki so bistvena za izvajanje ključnih korakov nadzora:

- določal in sprejemal program dela,
- odločal o začetku posameznega nadzora,
- odločal o odgovornih osebah za izvedbo posameznega nadzora,
- obravnaval in sprejemal predloge poročil NO,
- obravnaval morebitne ugovore nadzorovanih oseb,
- obravnaval in sprejemal poročila NO,
- obravnaval odziv odgovornih oseb na poročila NO,
- se posvetoval o strokovnih vprašanjih, povezanih z nadzorom in
- spremljal poslovanje občine (sodeloval na sejah OS pri sprejemu pomembnejših aktov, ...).

Pregledali smo zapisnike NO dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da NO poleg nadzorne vloge v posameznih primerih opravljajo tudi naloge svetovalca župana in OS. Navedena pristojnost med pristojnostmi NO po ZLS ni predvidena, zato opozarjamo:

- navedena vloga lahko posega v opravljanje nadzorne pristojnosti NO, saj je strokovno zahtevna in če prevladuje, zahteva od NO precej časa, kar ob dejstvu nepoklicnega opravljanja funkcije članov NO moti izvajanje nadzornih nalog;
- podana mnenja NO pomenijo neobvezno strokovno presojo NO in ne morejo pogojevati ter zmanjševati odgovornosti odločitev organov, pristojnih za sprejem odločitev; pomenijo lahko le pomoč pri odločitvi organa občine, ki NO ali članov NO ne zavezuje;
- svetovanje organom občine je lahko v nasprotju z ločitvijo funkcije odločanja, izvajanja odločitev in njihovega nadzora, saj tisti, ki sodeluje pri sprejetju in izvajanju odločitve, ne sme sodelovati pri preverjanju, ali je odločitev v skladu z zakonom in kriteriji smotrnosti; svetovanje na takšen način lahko torej člane NO omejuje pri izvajanju nadzorne naloge.

Svetovanje poslovodstvu je vloga, ki je v skladu z ZJF²³ predvidena za notranjo revizijo in jo opravljajo notranji revizorji z ustreznimi revizijskimi nazivi, ki opravljajo delo v skladu s kodeksom poklicne etike in standardi notranjega revidiranja. Za opravljanje svetovalne vloge veljajo v skladu s šestim odstavkom 100. člena ZJF za notranje revizorje omejitve, da notranji revizor ne sme opravljati revizije v postopkih, v katerih je prej sodeloval.

Na podlagi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da je delovanje NO uspešno, kadar

- je usmerjeno v pretežni meri na redno izvajanje nadzora,
- se NO sestaja na sejah NO,
- je končni rezultat izvajanja nadzora poročilo NO,
- so poročila posredovana organom občine oziroma odgovornim osebam nadzorovanih oseb,
- je usmerjeno tudi v spremljanje poslovanja občine (NO spremlja odločitve OS, pomembnejše akte občine, predstavniki NO se udeležujejo sej OS, ...).

²³ Tretji odstavek 100. člena ZJF.

Projekcija ključnih korakov nadzora in spremljajočih aktov je predstavljena v točki 3.2.1.3 poročila. V tej točki je predstavljen tudi s Statutom Občine Pivka predpisan postopek nadzora NO.

Delo NO je v skladu z 32. členom ZLS javno (tudi zapisniki sej NO). Statut Občine Pivka v 44. členu določa, da NO o svojih ugotovitvah obvesti javnost, ko je njegovo poročilo dokončno.

Dejavnost NO (pričeti in dokončani nadzori, seje NO, ...) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidna iz tabele 10.

Tabela 10: Dejavnost NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004

Opravljanje nadzora (dejavnosti NO)	Leto 2003	Leto 2004
Sprejet letni program dela	ne	ne
Nadzori, pričeti v posameznem letu	<ul style="list-style-type: none"> • Pregled zaključnega računa občine za leto 2002 • Pregled poslovanja Vrtca Pivka 	<ul style="list-style-type: none"> • Pregled zaključnega računa občine za leto 2003 • Pregled razpolaganja s premičnim in nepremičnim premoženjem občine
Poročila NO, izdana v posameznem letu	<ul style="list-style-type: none"> • Ugotovitve ob pregledu poslovanja vrtca Pivka – enote OŠ Pivka 	
Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov	<ul style="list-style-type: none"> • Občina Pivka • OŠ Pivka 	<ul style="list-style-type: none"> • Občina Pivka
Vsebina nadzora	<ul style="list-style-type: none"> • Pregled prekoračitev na določenih postavkah, pregled vračila sredstev danih za hranilnico, pregled celotne izvedbe investicije ZD Pivka • Pregled stroškov v Vrtcu Pivka 	<ul style="list-style-type: none"> • Pregled posameznih postavk ZR²⁴ občine za leto 2003 • Pregled posameznih postavk premičnega in nepremičnega premoženja občine
Število sej NO	4 seje	3 seje

Viri: zapisniki sej NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; poročila NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; drugi akti in dokumenti NO v revidiranem obdobju.

Programa nadzora za leti 2003 in 2004 NO ni sprejel. Nadzor poslovanja Vrtca Pivka – enote OŠ Pivka je opravil na podlagi predloga OS.

Zapisniki sej NO med drugim vsebujejo tudi

- zapise, ki so po vsebini sklepi o izvedbi nadzora, npr. zapisnik 3. seje NO: »NO pooblašča predsednico JM, da skupaj z JK in ravnateljico SV pregledajo poslovanje vrtca ...«,
- zapise, ki so po vsebini pooblastila članom NO za izvedbo nadzora, npr. zapisnik 3. seje NO, v katerem je navedena razdelitev nalog za nadzor,

²⁴ Zaključni račun.

- zapise, ki so po vsebini zahtevki za posredovanje podatkov, npr. zapisnik 2. seje NO: »Za naslednjo sejo se pripravi celotna dokumentacija v zvezi z investicijo ZD Pivka (razpis, izbor izvajalca, situacije)«,
- predlagane ukrepe občinske uprave, npr. zapisnik 7. seje NO: »Člani NO sprejmejo na znanje poročilo o reviziji in pozivajo strokovne službe občinske uprave, da odpravijo pomanjkljivosti«.

NO je nadzore oziroma preglede izvajal predvsem na sejah NO. Razen pri nadzoru poslovanja Vrtca Pivka, ko je bilo o opravljenem nadzoru oziroma o ugotovitvah o poslovanju vrtca izdelano poročilo, NO o ostalih nadzorih oziroma pregledih ni izdelal posameznih poročil o svojih ugotovitvah. Pri nadzoru zaključnih računov proračunov za leti 2002 in 2003 je pregledal posamezne postavke zaključnega računa, se seznanil z njihovo vsebino in na seji NO sprejel sklep. Tudi pri nadzoru Občine Pivka se je NO le seznanil s posameznimi postavkami premičnega in nepremičnega premoženja na seji NO.

NO je izdelal Poročilo o delu NO in nadzoru poslovanja občinske uprave Občine Pivka v letih 2003 in 2004, v katerem so le iz zapisnikov sej NO povzete ugotovitve o opravljenih pregledih oziroma druge aktivnosti NO.

Predstavniki NO niso bili prisotni na sejah OS, predsednica NO pa je v vprašalniku o delovanju NO izrazila mnenje, da je sodelovanje NO na sejah OS potrebno.

Pravilnost poslovanja

Iz zapisnikov sej NO je razvidno, da je NO o ugotovitvah poročal tudi v zapisnikih sej NO.

Zapisniki sej NO zaradi postopkovnih razlogov – niso izdani po postopku dela NO, ki je s statutom predviden za izdajo poročila NO, in vsebinskih razlogov – so zapis o načinu dela oziroma o poteku seje NO, po ZLS niso poročila NO.

Navajanje ugotovitev v zapisnikih je zaradi javne dostopnosti zapisnikov v neskladju s postopkovnimi določili Statuta Občine Pivka. O ugotovitvah sme NO obvestiti javnost šele, ko je posamezno poročilo dokončno. Navajanje določenih ugotovitev v zapisnikih NO, ki bi lahko bile v postopku razčiščevanja spoznane za nepravilne in iz končnega poročila izločene, lahko vodijo javnost do nepravilnega sklepanja glede ugotovitev NO. Prav tako bi javnost zapisniku NO zato, ker vsebuje ugotovitve NO, o katerih NO v skladu z ZLS poroča v obliki poročila, utegnila pripisati status poročila NO. Navajanje ugotovitev NO v zapisnikih sej NO zato ni v skladu z ZLS.

Kot pomanjkljivost navajamo, da NO ni v celoti upošteval s Statutom Občine Pivka določenega postopka dela, saj ni sprejel letnega programa nadzora za leti 2003 in 2004 (41. člen Statuta Občine Pivka).

Pomanjkljivi so tudi akti in dokumenti, ki spremljajo postopek nadzora, saj posamezni akti niso sprejeti v obliki, ki jo določa Statut Občine Pivka (sklepi o izvedbi nadzora, pooblastila), njihov naziv ni v skladu z nazivom, ki ga predvideva statut občine (predlog poročila, dokončno poročilo), in podpisale jih niso odgovorne osebe za njihovo sestavo.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da bi NO izvajal nadzor bolj uspešno, če

- svojih zakonsko določenih pristojnost ne bi izvajal s pretežno usmeritvijo na seje NO (ena seja en nadzor), pač pa bi nadzore posamezni člani NO izvajali tudi posamezno, delo pri izvajanju nadzora pa usklajevali na sejah NO,
- bi o vseh svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru in torej o njih poročal na zakonsko predviden način,
- bi spremljal poslovanje občine tako, da bi bili posamezni člani NO prisotni na sejah OS.

3.2.4 Učinek nadzora

ZLS v 32. členu določa, da so župan, OS in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati njegova priporočila in predloge. Obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočili in predlogi NO morajo biti določene v statutu občine.

Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno²⁵, ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe, zato naj bi občina v statutu glede obveznosti natančno opredelila način izpolnitve zakonske obveze.

Po naši oceni bi bilo potrebno glede obveznosti

- določiti način, kako župan in OS obravnavata poročila NO – npr. obvezna obravnava na seji OS,
- določiti način, kako organi drugih nadzorovanih oseb obravnavajo poročila NO,
- določiti rok za obravnavo poročila – npr. na naslednji seji OS po dokončnosti poročila ali v določenem roku (od 45 do 60 dni),
- predvideti možnost ali obveznost, da nepravilnosti, ki jih je ugotovil NO, prouči notranji revizor občine,
- predpisati pisni odziv organov občine (kadar je nadzorovana oseba občina) oziroma odgovornih oseb nadzorovane osebe na poročilo NO v smislu sprejemanja ali nesprijemanja ugotovitev, mnenj in predlogov NO, sprejetja ustreznih popravljalnih ukrepov in obveščanje NO o teh ukrepih,
- predpisati spremljanje in dokumentiranje popravljalnih ukrepov.

Po naši oceni bi bilo potrebno glede pravic določiti možnost, da se ugotovitve, priporočila in mnenja NO ne upoštevajo, ko na podlagi strokovne presoje notranjega revizorja, občinske uprave, mnenja ministrstva ali drugih strokovnjakov obstaja dvom o utemeljenosti ugotovitev NO.

Po mnenju računskega sodišča zagotovitev odziva na ugotovitve NO oziroma na poročilo NO prispeva, da se doseže namen delovanja NO, to je pravilno in smotrno poslovanje občine, zato ga ocenjujemo kot pogoj za uspešno delovanje NO.

²⁵ Smiselno zato, ker se pravice in obveznosti župana in občinskega sveta glede priporočil in predlogov NO razlikujejo odvisno od tega, ali je v postopku nadzora nadzorovana oseba občina ali druga pravna oseba, ki je uporabnik proračunskih sredstev.

V pogovorih z župani in predsedniki NO dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin smo pogosto našli na mnenje, da sta župan in občinska uprava dolžna sprejeti vsako ugotovitev NO in takoj ukrepati v skladu z mnenji in priporočili NO. Navedeno stališče ocenjujemo za neustrezno, saj pri vsaki presoji obstaja tveganje napačnih ugotovitev. Občinsko upravo v skladu z 49. členom ZLS usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine. ZLS torej NO ne daje pristojnosti nalagati popravljalnih dejanj neposredno občinski upravi, pač pa s poročanjem županu in OS, ki ukrepata v skladu s svojimi pristojnostmi.

Na podlagi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da je učinek nadzora dosežen, če

- so vsa poročila NO posredovana OS in županu,
- jih NO predstavi na seji OS oziroma organa občine o njih razpravljata na seji OS.

Statut Občine Pivka v 42. členu določa, da so nadzorovane osebe dolžne spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO. OS, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati dokončna poročila NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO.

NO je v letu 2003 izdelal eno poročilo o opravljenem nadzoru (tabela 10), v katerem niso bile ugotovljene nepravilnosti. Po pisnem pojasnilu občine je bilo poročilo posredovano županu in OS, in sicer skupaj z gradivom za sejo 7. seje OS, za točko Sklep o povišanju normativa za število otrok v oddelku vrtca. Iz zapisnika 7. seje OS ni razvidno, da bi OS poročilo posebej obravnaval. Prav tako ni razvidno, da bi poročilo predstavil predstavnik NO ali da bi prisostvoval seji OS.

NO je decembra 2004 izdelal tudi Poročilo o delu NO in nadzoru poslovanja občinske uprave Občina Pivka v letih 2003 in 2004 ter ga posredoval županu in OS. Na seji OS v letu 2005 je predsednica NO podala obrazložitev poročila o delu NO, OS pa je o poročilu razpravljala.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Pivka povzema zakonska določila glede upoštevanja priporočil in predlogov NO, obveznosti in pravic organov občine pa ne določa, s čimer ni zadoščeno zahtevam 32. člena ZLS. Iz zapisnikov sej OS ni razvidno, da bi OS obravnaval poročilo NO o nadzoru (v letu 2005 je obravnaval le poročilo o delu NO). V Statutu Občine Pivka ni predpisan način obravnave poročila NO, zato ni bilo mogoče preveriti, ali je bila zakonska zahteva spoštovana.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da v aktih občine niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine na poročilo in ugotovitve NO.

Poročilo o nadzoru izdano v letu 2003 je bilo posredovano županu in OS. Učinek nadzora bi bilo potrebno izboljšati s predstavitvijo in obravnavo poročila na seji OS. Ker v letu 2004 NO ni izdelal nobenega poročila o nadzoru, ampak le poročilo o delu NO, učinka nadzora v letu 2004 nismo mogli presojati. Župan in OS bi se lahko odzvala na delovanje NO s pozivom, naj NO izdela in predloži poročila o nadzoru, ki jih predvideva 42. člen statuta občine.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Pivka v letih 2003 in 2004.

Za pravilnost poslovanja občine in delovanja organov občine v letih 2003 in 2004 so odgovorni župan, člani OS in člani NO v okviru svojih pristojnosti. Naša naloga je na podlagi opravljene revizije izreči mnenje. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij²⁶. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo podatkov o poslovanju občine in delovanju NO ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Pridobili smo ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja. Menimo, da nam pridobljeni podatki omogočajo, da podamo mnenje o pravilnosti delovanja NO in poslovanja občine kot celote glede delovanja NO v letih 2003 in 2004 ter mnenje o zagotovljenih pogojih za uspešno delovanje NO in uspešnosti delovanja NO v letih 2003 in 2004.

4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004

Občina Pivka je v letih 2003 in 2004 v naslednjih primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- ni v celoti zadostila zahtevam glede vsebine statuta v povezavi z delovanjem NO: statut ne določa obveznosti in pravic organov občin v zvezi s priporočili in predlogi NO (točka 3.2.4) in
- odhodkov za delovanje NO ni ustrezno načrtovala, saj v proračunu niso bili natančno opredeljeni kot sredstva za delovanje NO (točka 3.2.2.1).

NO je ravnal v neskladju s predpisi v naslednjih primerih:

- ni sprejel poslovnika NO (točki 2.3 in 3.2.1.3);
- ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4);
- o ugotovitvah ni poročal zgolj v predvideni obliki (točka 3.2.3.2).

Po našem mnenju je bilo delovanje NO kot organa Občine Pivka ter kot posledica poslovanje Občine Pivka kot celote glede delovanja NO v letih 2003 in 2004 v pomembnem neskladju z relevantnimi predpisi (*negativno mnenje*).

Kot pomanjkljivost navajamo, da NO ni v celoti upošteval s Statutom Občine Pivka določenega postopka dela NO, saj ni sprejel letnega programa dela za leti 2003 in 2004. Pomanjkljivi so tudi posamezni akti in dokumenti, ki spremljajo postopek nadzora, saj nekateri niso sprejeti v obliki, ki jo določa Statut Občine Pivka.

4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004

Ocenjujemo, da določila občinskih aktov v naslednjih primerih ne zagotavljajo v celoti pogojev za uspešno delovanje NO:

²⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

- določilo Statuta Občine Pivka o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini; neodvisnost delovanja NO, ki je pogoj za uspešno delovanje NO, ni zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- določila Statuta Občine Pivka o obveznih nalogah NO so preobsežna in neizvedljiva; posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo, da je NO nepoklicni organ občine (točka 3.2.1.2);
- sredstva za delo NO v proračunu občine niso bila načrtovana na podlagi predloga NO in na posebni proračunski postavki, zaradi česar niso bila natančno določena; finančna neodvisnost NO ni bila zagotovljena, je pa pogoj za uspešno delovanje (točka 3.2.2.1);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena in ne vrednotijo temeljne naloge NO – izvedbe nadzora ter morebitnih drugih nalog NO (točka 3.2.2.2);
- v Statutu Občine Pivka niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine in nadzorovanih oseb na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

Dejanska struktura NO je glede povprečne stopnje in smeri izobrazbe ustrezna.

Ocenjujemo, da bi NO izvajal nadzor bolj uspešno, če

- svojih zakonsko določenih pristojnosti ne bi izvajal pretežno na sejah NO, pač pa bi nadzore posamezni člani NO izvajali tudi posamezno, delo pri izvajanju nadzora pa usklajevali na sejah NO,
- bi o svojih ugotovitvah izdelal tudi poročila o nadzoru, jih posredoval nadzorovanim osebam in o njih poročal organom občine,
- bi spremljal poslovanje občine s prisotnostjo članov NO na sejah OS.

Učinek nadzora bi bil v letu 2003 boljši, če bi bilo poročilo o nadzoru predstavljeno in obravnavano na seji OS (in ne samo predloženo OS). Ker v letu 2004 NO ni izdelal nobenega poročila o nadzoru, učinka nadzora ni bilo mogoče presoјati. Župan in OS bi se lahko odzvala na delovanje NO s pozivom, naj NO izdela in predloži poročila o nadzoru, ki jih predvideva 42. člen statuta občine.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Pivka mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju delovanja nadzornega odbora ugotovljene nepravilnosti.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na

- začetek postopkov za dopolnitev statuta občine v delu, ki ureja obveznosti in pravice organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točka 3.2.4);

- sprejem poslovnika NO, ki mora vsebovati tudi opredelitev hujših kršitev in nepravilnosti pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4).

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

6. PRIPOROČILA

Občini Pivka priporočamo, naj

- prouči določila statuta občine glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v statutu občine predpiše pisni odziv organov občine na poročilo NO;
- sredstva za delovanje NO v proračunu občine načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO in v okviru posebne proračunske postavke;
- dopolni akt o plačah občinskih funkcionarjev na način, ki bo pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO izhajal iz zahtevnosti posameznih nalog NO.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

²⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

Poslano:

1. Občini Pivka, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhiv, tu.