



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

**REVIZIJSKO POROČILO
O DELOVANJU NADZORNEGA ODBORA
OBČINE SELNICA OB DRAVI
V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-33/2004-16

Ljubljana, 22. junija 2005

Kazalo

1. UVOD	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini	3
2.2 Predstavitev nadzornega odbora kot organa občine.....	4
2.3 Predstavitev 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	15
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora.....	15
3.2.3.2 Izvajanje nadzora	18
3.2.4 Učinek nadzora.....	21
4. MNENJE	23
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 REVIZIJSKEGA POROČILA.....	25
6. PRIPOROČILA.....	26

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Selnica ob Dravi, Slovenski trg 4, Selnica, 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 Selnica ob Dravi, 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 Vladimir Sabolek, župan Občine Selnica ob Dravi.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bil predsednik NO Zdravko Marin.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

Podatki o velikosti in organih Občine Selnica ob Dravi so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev⁴	4.558
Uvrstitev v skupino⁵	6. skupina občin
Ustanovitev	1998
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	15 članov
• nadzorni odbor	5 članov

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-33/2004-5.

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	28. 1. 2003	
Razrešitve članov	22. 7. 2003 in 16. 11. 2004	
Poslovník sprejet	17. 6. 1999 in 2. 7. 2003	
Letni program dela sprejet		
• leto 2003	ni sprejet	
• leto 2004	ni sprejet	
Izobrazbena struktura članov:	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednik	VII	elektrotehnika
• član	VII	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VII	obramba
• član	VI	ekonomija

Viri: zapisniki sej OS Občine Selnica ob Dravi od 1. 1. do 31. 12. 2004; Poslovník NO Občine Selnica ob Dravi; 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 NO, 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 Selnica ob Dravi je bil sprejet v letu 1999⁷ ter spremenjen in dopolnjen v letih 2001⁸ in 2003⁹. Določila glede delovanja NO so navedena v 38. do 46. členu Statuta Občine Selnica ob Dravi. Poslovnik nadzornega odbora Občine Selnica ob Dravi (v nadaljevanju: poslovnik NO) je NO sprejel 17. 6. 1999 ter ga spremenil in dopolnil 2. 7. 2003.

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 ZLS¹⁰, 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,
- zagotoviti prenos izkušenj in dobre prakse delovanja NO med občinami,
- podati morebitne predloge za spremembo zakonodaje.

⁷ Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 7/99.

⁸ Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 3/01.

⁹ Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 7/03.

¹⁰ Za uspešno delovanje NO je potrebna ustrežna 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.

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 vrednosti¹¹ 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 poslovníkom 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 1997¹² in predlog sprememb iz leta 2003¹³,
- 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, poslovníkov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

¹¹ Oblikovali smo štiri skupine občin, za katere je bil kriterij za izbor znesek odhodkov proračuna, in iz vsake skupine izbrali pet občin.

¹² Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H), Uradni list RS, št. 70/97.

¹³ 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 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 Selnica ob Dravi (39. člen) glede imenovanja in razrešitve 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 28. 1. 2003 imenoval pet članov NO. Na podlagi odstopnih izjav dveh članic NO¹⁴ je NO predlagal OS njuno razrešitev. OS je članici NO razrešil na sejah 22. 7. 2003 in 16. 11. 2004 ter imenoval dva nadomestna člana NO. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri oblikovanju NO ter imenovanju članov NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je v Statutu Občine Selnica ob Dravi 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

- po stopnji izobrazbe ustreza zahtevam določenim s statutom občine,
- po smeri izobrazbe je usmerjena multidisciplinarno.

Tudi dejansko sestavo NO glede povprečne stopnje (povprečno člani NO presegajo VI. stopnjo izobrazbe) in smeri izobrazbe ocenjujemo kot ustrezno in menimo, da je glede sestave NO izpolnjen pogoj za strokovno in uspešno delo NO.

Statut Občine Selnica ob Dravi bi bilo smiselno dopolniti in določiti način oblikovanja predlogov kandidatov za člane NO, ki jih OS predlaga Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. 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.

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).

¹⁴ Z 9. 7. 2003 in 11. 10. 2004.

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 Selnica ob Dravi in poslovnika NO glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine in poslovnika NO

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
Poslovnik NO	da	da	da	ne	da

Vira: Statut Občine Selnica ob Dravi; poslovnik NO.

V 41. členu Statuta Občine Selnica ob Dravi je določeno, da NO sprejme letni program nadzora, ki obvezno vsebuje letni nadzor zaključnega računa proračuna, zaključnih računov vaških skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij ter občinskih skladov, predloga proračuna in finančnih načrtov vaških skupnosti, javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter vsaj polletni nadzor razpolaganja z občinskim nepremičnim in premičnim premoženjem. Prav tako je določeno, da mora NO poleg zadev iz letnega programa dela obvezno obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlagata OS ali župan. Poleg statuta določa nadzorne naloge tudi poslovnik NO.

OS je na seji 16. 11. 2004 sprejel sklep, s katerim je zahteval, da NO opravi revizijo poslovanja občine na področju cestne dejavnosti za obdobje od leta 2000 do prve polovice leta 2004. NO do 31. 12. 2004 zahtevane revizije ni zaključil.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da so določila Statuta Občine Selnica ob Dravi o obveznih nalogah NO preobsežna. Posegajo v samostojnost dela NO, saj ne dopuščajo možnosti vključitve drugih nadzorov po presoji NO v letni program nadzora, hkrati pa ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine. Tudi določilo statuta o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS po našem mnenju posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Ocenjujemo, da neodvisnost NO, kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO, ni zagotovljena.

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 Selnica ob Dravi (41. in 42. člen) in poslovnika NO glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta	Sprejem letnega programa dela	Izdaja sklepa o izvedbi nadzora	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora	Izdelava predloga poročila	Sprejem predloga poročila
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Statut	da	da	da	da	da
Poslovník NO	da	ne	da	ne	ne

Določila občinskega akta	Ugovor zoper predlog poročila	Odločanje NO o ugovoru	Izdelava dokončnega poročila	Obravnava poročila: župan, OS in nadzorovana oseba
(1)	(7)	(8)	(9)	(10)
Statut	da	da	da	da
Poslovník NO	ne	ne	da	ne

Vira: Statut Občine Selnica ob Dravi; poslovnik NO.

Pravilnost poslovanja

Zahteva ZLS po opredelitvi postopka dela je izpolnjena.

Uspešnost poslovanja

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

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

Določila 32. člena ZLS so povzeta v četrtem odstavku 42. člena Statuta Občine Selnica ob Dravi, medtem ko v poslovníku NO niso povzeta, hujše kršitve predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine pa niso opredeljene. Določila poslovnika NO ne izpolnjujejo zahtev tretjega odstavka 32. člena ZLS.

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)¹⁵, 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.

V Statutu Občine Selnica ob Dravi je v tretjem odstavku 45. člena določeno, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v občinskem proračunu na podlagi izdelanega letnega programa nadzora.

V letih 2003 in 2004 NO ni sprejel letnega programa nadzora, ni finančno ovrednotil svojega dela, niti na drug način predlagal sredstev za delovanje NO. Sredstva za delovanje NO so bila v proračunu občine za leto 2003 načrtovana na proračunski postavki 1.3.6.3. – Sejnine udeležencev odborov, svetnikov, za leto 2004 pa na proračunski postavki 1.3.1.6.5. – Sejnine udeležencev odborov, svetnikov. Na omenjenih proračunskih postavkah so bili v zaključnem računu proračuna občine za leti 2003 in 2004 izkazani tudi odhodki za delovanje NO. Za leti 2003 in 2004 občina ni določila skrbnika omenjenih proračunskih postavk.

Odhodki za delovanje NO se nanašajo na plačilo za opravljanje funkcije v obliki sejnine. Prikaz odhodkov za delovanje NO je razviden iz tabele 6.

¹⁵ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

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

Vrsta odhodka	v tisoč tolarjih	
	Leto 2003	Leto 2004
Plačilo za opravljanje funkcije ¹⁶	434	220

Vir: podatki občine.

V letu 2003 so bili odhodki za delovanje NO izkazani v skupnem znesku 434 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,084 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2003.

Predsednik NO je v vprašalniku o delovanju NO¹⁷ navedel, da so sredstva za delovanje NO v proračunu občine načrtovana v ustreznem obsegu in za ustrezne namene.

Pravilnost poslovanja

Ugotovili smo, da občina sredstev za delovanje NO v proračunu za leti 2003 in 2004 ni ustrezno načrtovala, zato jih v zaključnem računu proračuna občine za leto 2003 tudi ni ustrezno izkazala. Sredstva za delovanje NO so bila načrtovana in realizirana v okviru sredstev za delovanje OS in odborov. NO je eden izmed organov občine in bi moral za svoje delovanje imeti sredstva načrtovana ločeno od sredstev za delovanje drugih organov občine, na posebni proračunski postavki.

Uspešnost poslovanja

Določila Statuta Občine Selnica ob Dravi o določitvi sredstev za delo NO na podlagi izdelanega letnega programa nadzora omogočajo vpliv NO na določitev obsega sredstev za delo NO v proračunu občine.

Občina v proračunih za leti 2003 in 2004 sredstev za delovanje NO ni načrtovala na podlagi predloga NO, in tudi ne v okviru posebne proračunske postavke, namenjene NO. Zaradi navedenega ravnanja odhodki za delovanje NO v proračunu niso bili določeni, NO pa ni bil seznanjen z obsegom sredstev, ki so bila namenjena njegovemu delovanju. Tudi v zaključnem računu proračuna občine za leto 2003 odhodki za delovanje NO niso bili natančno opredeljeni, s tem pa je bila okrnjena sporočilna vrednost zaključnega računa proračuna občine.

Določila Statuta Občine Selnica ob Dravi zagotavljajo pogoje za finančno neodvisnost NO, ki je pogoj za njegovo uspešno delovanje, vendar ni mogoče potrditi, da so bili ti v letih 2003 in 2004 tudi dejansko izpolnjeni. Določiti bi bilo tudi treba odgovorno osebo za izvrševanje proračunske postavke, na kateri so bili vključeni odhodki za delovanje NO (in tudi za druge postavke) in s tem natančno opredeliti odgovornost za njeno izvrševanje.

Določila Statuta Občine Selnica ob Dravi bi bilo smiselno dopolniti z rokom, do katerega naj bo predložen finančni načrt NO na podlagi letnega programa nadzora.

¹⁶ V bruto znesku in vključuje tudi 6-odstotni prispevek za nesreče pri delu. V letu 2003 znaša plačilo za opravljanje funkcije brez prispevka za nesreče pri delu 409 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 208 tisoč tolarjev.

¹⁷ Vprašalnik 1 je namenjen predsednikom NO za pridobitev stališč glede delovanja NO.

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: v tolarjih na časovno enoto	2. način: količnik kot podlaga za določitev bruto zneska	3. način: znesek v tolarjih	4. način: pavšalni mesečni znesek v odstotku najvišje vrednotene funkcije
Izvajanje nadzora ¹⁸	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 NO¹⁹. 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 Selnica ob Dravi so določena s Pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev in nagradah članov delovnih teles občinskega

¹⁸ ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

¹⁹ Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

sveta ter članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V 11. členu pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev je določeno, da članom NO za posamezno sejo pripada sejnina, kot je prikazano v tabeli 8.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Sejnina	Neto znesek v tolarjih
Sejnina predsedniku NO	18.000
Sejnina članu NO	15.000
Sejnina za udeležbo na seji OS (predsedniku NO oz. pooblaščenemu članu NO)	5.000

Vir: Pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev.

V tabeli 8 navedeno nadomestilo pomeni, da je za *sejo* ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 78 tisoč tolarjev neto oziroma 101 tisoč tolarjev bruto.

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na sedmih sejah in izdelal eno poročilo. V tem obdobju je bilo članom NO za prisotnost na sejah izplačano skupno 617 tisoč tolarjev (tabela 6). Izplačila članom NO v tem obdobju so v primerjavi z zakonsko dovoljenim zneskom izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 708 tisoč tolarjev v letu 2003 in 717 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju na člana znašala 8,7 odstotka dovoljenih izplačil.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO ocenjujemo, da niso dovolj podrobno razčlenjena, ker ne vrednotijo temeljne naloge NO – izvedbe nadzora.

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 izobraževanje in seminarjev, ki se jih udeležijo predstavniki občine.

²⁰ Medobčinski uradni vestnik Štajerske in Koroške regije, št. 24/99, 20/01, 6/03.

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).

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 Selnica ob Dravi, 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	<p>V statutu je navedeno, da ima vsak član NO pravico zahtevati in dobiti podatke od občine, ki so potrebni pri opravljanju nalog.</p> <p>V poslovniku NO je navedeno, da imajo člani NO pravico do vpogleda v vse listine in dokumente ter pravico zahtevati podatke in gradiva.</p> <p>Po mnenju predsednika NO so članom NO na voljo podatki, ki jih potrebujejo pri svojem delu.</p>
Administrativna pomoč	<p>V statutu je navedeno, da administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava.</p> <p>V poslovniku NO administrativna pomoč NO ni opredeljena.</p> <p>Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pisanje zapisnikov, • priprava gradiv, • pošiljanje obvestil in gradiv, • seznanjanje NO s sklepi OS. <p>V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev (tretji odstavek 11. člena) je določeno, da evidenco opravljenega dela vodi občinska uprava.</p>
Strokovna pomoč	<p>V statutu je navedeno, da strokovno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog NO imenuje OS.</p> <p>V poslovniku NO je navedeno, da lahko NO za izvajanje posameznih opravil v postopku nadzora angažira zunanje neodvisne strokovnjake.</p> <p>Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena ustrezna strokovna pomoč župana in občinske uprave.</p>
Dolžnosti organov občine	<p>V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne</p> <ul style="list-style-type: none"> • NO posredovati vso zahtevano dokumentacijo, • sodelovati v postopkih nadzora, • odgovarjati na ugotovitve in dajati pojasnila, • spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO: <p>V poslovniku NO dolžnosti organov občine niso opredeljene.</p>
Pravice organov občine	<p>V skladu s statutom ima nadzorovana oseba pravico, da</p> <ul style="list-style-type: none"> • vloži ugovor zoper predlog poročila. • zahteva izločitev člana NO v posamezni zadevi <p>V poslovniku NO dolžnosti organov občine niso opredeljene.</p>

Viri: Statut Občine Selnica ob Dravi; poslovnik NO; pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev; analiza vprašalnikov (predsednik NO in župan).

Pravilnost poslovanja

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

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so določila Statuta Občine Selnica ob Dravi 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.

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 in 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 naslednjih 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 (sodelovanje na sejah OS pri sprejemanju 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.

²³ Tretji odstavek 100. člena ZJF.

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, ...).

Projekcija ključnih korakov nadzora in spremljajočih aktov je predstavljena v točki 3.2.1.3 poročila. V tej točki je predstavljen tudi postopek nadzora, ki je predpisan s Statutom Občine Selnica ob Dravi in poslovníkom NO.

Delo NO je v skladu z 32. členom ZLS javno (tudi zapisniki sej NO). Statut Občine Selnica ob Dravi 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 plačevanja materialnih sredstev za Osnovno šolo Selnica ob Dravi • Revizija poslovanja občine na področju cestne dejavnosti za obdobje 2000 do prve polovice 2004
Poročila NO, izdana v posameznem letu		<ul style="list-style-type: none"> • Poročilo o pregledu plačevanja materialnih sredstev za Osnovno šolo Selnica ob Dravi
Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov		<ul style="list-style-type: none"> • Občina Selnica ob Dravi
Vsebina nadzora		<ul style="list-style-type: none"> • poslovanje 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.

V zvezi s sprejetjem letnega programa nadzora je NO sprejel sklep

- na seji 13. 10. 2003: »NO bo program nadzora sprejel za leto 2004, v letu 2003 pa bo poleg obravnave rebalansa za leto 2003 in predloga proračuna za leto 2004 obravnaval pobude, ki bodo podane«, ki naj bi po pojasnilu predsednika NO predstavljal letni program nadzora za leto 2003, in

- na seji 17. 12. 2003: »NO se obveže upoštevati 41. člen Statuta Občine Selnica ob Dravi, vsa ostala problematika se bo po sprotnem dogovarjanju vključevala v program dela NO«, ki naj bi po pojasnilu predsednika NO predstavljal letni program nadzora za leto 2004.

Sklepa ne vsebujeta navedbe nadzorovane osebe ali predmeta in obsega nadzora, iz katerih bi bilo mogoče razbrati, kakšno vrsto nadzorov je želel NO izvesti. OS je s sklepom²⁴ od NO zahteval, da opravi revizijo poslovanja občine na področju cestne dejavnosti za obdobje 2000 do prve polovice 2004. NO je na seji 14. 12. 2004 sprejel sklep, da se finančna revizija za leti 2003 in 2004 opravi z izvedbo strokovnjaka, ki bo izbran na podlagi zbiranja ponudb.

Zapisniki sej NO med drugim vsebujejo tudi

- zapise, ki so po vsebini sklepi o izvedbi nadzora, npr. zapisnik 4. seje NO: »Opravi se pregled plačevanja materialnih stroškov Osnovni šoli Selnica ob Dravi«;
- zapise, ki so po vsebini pooblastila članom NO za izvedbo nadzora, npr. zapisnik 4. seje NO, v katerem sta navedena člana, ki bosta nadzor izvajala, in datum začetka izvajanja nadzora;
- zapise, ki so po vsebini zahtevki za posredovanje podatkov, npr. zapisnik 2. seje NO: »NO naj do naslednje seje pripravi pregled in razčlenitev sredstev, ki se porabijo za pluzenje«;
- sklepe NO o tem, da sprejema osnutke posameznih aktov (zaključni račun občine za leto 2002, predlog proračuna občine za leto 2003, rebalans proračuna občine za leto 2003, zaključni račun občine za leto 2003, predlog proračuna občine za leto 2004, ...) in predlaga, da jih OS sprejme, npr. zapisnik 1. seje NO: »NO predlaga OS Občine Selnica ob Dravi, da sprejme Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Selnica ob Dravi za leto 2002«, ki jih razumemo kot svetovanje organoma občine;
- ocene o poslovanju občine in predlagane ukrepe, npr. zapisnik 3. seje NO: »NO se je seznanil s sistemom organiziranosti zimske službe ... NO predlaga občinski upravi, da razmisli o reorganizaciji zimske službe za naslednjo sezono«.

NO je sestavil Poročilo o pregledu plačevanja materialnih sredstev za Osnovno šolo Selnica ob Dravi, ki vsebuje ugotovitve in predloge NO in je sestavni del zapisnika seje NO. Za navedeno poročilo NO ni sestavil predloga poročila, kar pomeni, da predlog poročila tudi ni bil predložen nadzorovani osebi zaradi s statutom predvidene možnosti do ugovora. Poročilo tudi ni bilo posredovano županu in OS.

O ostalih ugotovitvah in predlogih je NO poročal z zapisniki sej NO, ki jih je za leto 2003 povzel v Poročilu o delu NO Občine Selnica ob Dravi v letu 2003. Poročilo je na seji 20. 4. 2004 obravnaval tudi OS.

Pravilnost poslovanja

Iz zapisnikov sej NO je razvidno, da je NO o ugotovitvah in priporočilih poročal

- s poročilom NO o nadzoru, ki ni bilo izdano po s statutom predpisanem postopku (ni bil izdelan predlog poročila in nadzorovanim osebam oziroma odgovornim osebam nadzorovanih oseb ni bila dana možnost ugovora na ugotovitve NO),

²⁴ Z 16. 11. 2004.

- z zapisniki sej NO, kar ni zakonsko predvideni način poročanja NO, saj zapisniki sej NO zaradi postopkovnih razlogov – niso izdani po postopku dela NO, ki je s statutom predviden za izdajo poročila NO, in tudi vsebinskih razlogov – so zapis o načinu dela oziroma o poteku seje NO, po ZLS niso poročila NO, in
- s poročilom o delu NO, ki ga prav tako iz postopkovnih razlogov – ni bil izdelan predlog poročila in nadzorovanim osebam oziroma odgovornim osebam nadzorovanih oseb ni bila dana možnost ugovora na ugotovitve NO, ni mogoče opredeliti za poročilo NO o nadzoru.

Ugotovitve in priporočila postanejo z objavo v zapisnikih, poročilih NO – ki niso izdana po ustreznem postopku, in povzemanjem na njihovi podlagi v poročilih o delu NO – ne da bi bilo po ustreznem postopku izdelano poročilo o nadzoru, javna. O ugotovitvah sme in mora NO obvestiti javnost šele, ko je posamezno poročilo dokončno, kar pomeni tudi izdano po ustreznem postopku. Določene ugotovitve NO v predlogu poročila bi lahko bile v postopku razčiščevanja spoznane za nepravilne in iz dokončnega poročila izločene. Njihovo navajanje v aktih NO, ki niso poročila NO, bi lahko vodilo javnost do napačnega sklepanja glede ugotovitev NO. Javnost bi lahko zapisniku NO in poročilu o delu NO, 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 in njihovo povzemanje v poročilih o delu NO ter v poročilih NO, ki niso izdana po v statutu predpisanem postopku, je zato v neskladju z ZLS in določili Statuta Občine Selnica ob Dravi. Kršena so bila določila statuta o javnosti dela NO (44. člen).

Kot pomanjkljivost navajamo, da je NO sprejel sklepa, ki po vsebini nista letna programa nadzora, saj iz njiju ni mogoče razbrati, kakšne nadzore – po vsebini ali obsegu – je NO načrtoval. Sodimo, da v Statutu Občine Selnica ob Dravi in poslovniku NO (41. člen statuta in 9. člen poslovnika NO) opredeljena zahteva po sprejetju letnega programa dela v letih 2003 in 2004 ni bila izpolnjena.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da bi NO izvajal nadzor bolj uspešno, če

- svojih zakonsko določenih pristojnost ne bi izvajal pretežno na sejah NO,
- bi o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru na zakonsko in s statutom občine predviden način in jih posredoval OS v obravnavo, ne pa z ugotovitvami seznanil OS le posredno, s poročili o delu NO.

Iz zapisnikov sej NO je razvidno, da je

- OS na podlagi svojega sklepa od NO zahteval izvedbo nadzora, zato opozarjamo na nevarnost poseganja v samostojnost dela NO,
- NO poleg nadzorne vloge opravljal tudi vlogo svetovalca župana in OS, zato opozarjamo na omejitve glede izvajanja navedene vloge.

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.

V pogovorih z župani in predsedniki NO dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin smo pogosto naleteli 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 Selnica ob Dravi v šestem odstavku 42. člena določa, da so OS, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO. Poslovnik NO v 14. členu

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.

določa, da NO najmanj enkrat letno poroča OS in županu o svojih ugotovitvah in danih priporočilih za odpravo nepravilnosti ali izboljšanje poslovanja.

NO je v letih 2003 in 2004 izdelal poročilo o nadzoru, ki ni bilo izdano po postopku, predpisanem v statutu Občine Selnica ob Dravi (povezava s točko 3.2.3.2), in ni bilo poslano OS. O ugotovitvah in predlogih je poročal tudi v zapisnikih sej NO in s poročilom o delu NO (ki je povzelo ugotovitve zapisnikov in poročila o nadzoru). Slednjega je NO posredoval OS, OS pa se je z njim seznanil na seji 20. 4. 2004.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Selnica ob Dravi povzema zakonska določila glede obravnave poročil NO in upoštevanja priporočil in predlogov NO, obveznosti in pravic organov občine pa ne določa, kar ni v skladu z zahtevami 32. člena ZLS. V Statutu Občine Selnica ob Dravi 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.

Odziv organov občine je bil osredotočen na poročila o delu NO. Učinek nadzora bi bilo potrebno izboljšati s predložitvijo poročil o nadzoru (ne le poročil o delu NO) organoma občine in s predstavitevijo in obravnavo teh poročil na sejah OS. OS bi se lahko bolj aktivno odzval na delo NO, in sicer s pozivom NO, naj predloži poročila, ki jih določa tretji odstavek 42. člena Statuta Občine Selnica ob Dravi.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Selnica ob Dravi 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.

²⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

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

Občina Selnica ob Dravi je v letih 2003 in 2004 v nekaj primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- odhodkov za delovanje NO v letih 2003 in 2004 ni ustrezno načrtovala, saj v proračunu občine niso bili natančno opredeljeni kot sredstva za delovanje NO (točka 3.2.2.1) in
- ni zadostila zahtevam glede vsebine statuta v povezavi z delovanjem NO; statut ne določa obveznosti in pravic organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točka 3.2.4).

NO je ravnal v nasprotju s predpisi v naslednjih primerih:

- v poslovníku NO ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4);
- pri postopku nadzora ni upošteval s Statutom Občine Selnica ob Dravi predpisanega postopka nadzora in s tem kršil tudi določila statuta o javnosti dela NO (točka 3.2.3.2);
- o ugotovitvah ni poročal v predvideni obliki (točka 3.2.3.2).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjih odstavkih, je Občina Selnica ob Dravi v letih 2003 in 2004 po našem mnenju glede delovanja NO v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo, da je NO v letih 2003 in 2004 sprejel sklepa, ki po vsebini nista letna programa nadzora, saj iz njiju ni mogoče razbrati vrste načrtovanih nadzorov NO. Ocenjujemo, da s sprejetjem sklepov ni bila izpolnjena zahteva po sprejetju letnega programa nadzora, ki je predpisana v 41. členu Statuta Občine Selnica ob Dravi in 9. členu poslovníka NO.

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:

- določila Statuta Občine Selnica ob Dravi o obveznih nalogah NO so preobsežna in neizvedljiva; posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine (točka 3.2.1.2);
- določilo Statuta Občine Selnica ob Dravi 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 bila zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- sredstva za delo NO v proračunu občine niso bila načrtovana na podlagi predloga NO in ne na posebni proračunski postavki, zaradi česar niso bila natančno določena; finančna neodvisnost NO ni bila zagotovljena, je pa pogoj za njegovo uspešno delovanje (točka 3.2.2.1);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena, ker ne vrednotijo izvedbe nadzora (točka 3.2.2.2);

- v Statutu Občine Selnica ob Dravi 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.

NO bi izvajal nadzor bolj uspešno, če

- svojih zakonsko določenih pristojnost ne bi izvajal pretežno na sejah NO,
- bi o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru na zakonsko in s statutom občine predviden način in jih posredoval OS v obravnavo, ne pa z ugotovitvami OS seznanil le posredno, s poročili o delu NO.

Opozarjamo na naslednja vidika delovanja NO, ki bi lahko zmanjšala uspešnost dela NO:

- NO je poleg nadzorne vloge opravljal tudi vlogo svetovalca župana in OS,
- Statut Občine Selnica ob Dravi v določilih o letnem programu dela NO ne določa njegove minimalne vsebine.

Odziv organov občine je bil osredotočen na poročili o delu NO. Učinek nadzora bi bilo potrebno izboljšati s predložitvijo poročil o nadzoru (ne le poročil o delu NO) organoma občine in s predstavitvijo in obravnavo teh poročil na sejah OS. OS bi se lahko bolj aktivno odzval na delo NO, in sicer s pozivom NO, naj predloži poročila, ki jih določa tretji odstavek 42. člena Statuta Občine Selnica ob Dravi.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV REVIZIJSKEGA POROČILA

Občina Selnica ob Dravi 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);
- dopolnitev poslovnika NO z opredelitvijo 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 porevizijijskem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

6. PRIPOROČILA

Občini Selnica ob Dravi priporočamo, naj

- prouči določila Statuta Občine Selnica ob Dravi glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v Statutu Občine Selnica ob Dravi predpiše obvezno obravnavo poročil NO na seji OS in pisni odziv organov občine oziroma nadzorovanih oseb 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 in bo vrednotil tudi temeljno dejavnost NO – izvajanje nadzora.

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 Selnica ob Dravi, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.