



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 ŠKOCJAN
V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-36/2004-16

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	9
3.2.1.4 Poslovnik NO	11
3.2.2 Sredstva za delovanje NO	11
3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO	11
3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije	13
3.2.3 Opravljanje nadzora	15
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora	15
3.2.3.2 Izvajanje nadzora	17
3.2.4 Učinek nadzora	19
4. MNENJE	20
4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004	21
4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004	21
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	22
6. PRIPOROČILA	23

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Škocjan, Škocjan 67, Škocjan 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 Škocjan, 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 Anton Zupet, župan Občine Škocjan.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bila predsednica NO Sonja Kovačič.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev⁴	3.114
Uvrstitev v skupino⁵	6. skupina občin
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	12 članov
• nadzorni odbor	5 članov

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-36/2004-5.

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	29. 1. 2003	
Razrešitve članov NO	trije člani dali odstopno izjavo, OS imenoval nove	
Poslovnik sprejet	5. 10. 1999	
Letni program dela sprejet		
• za leto 2003	ni sprejet	
• za leto 2004	ni sprejet	
Izobrazbena struktura članov:	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednica	VI	ekonomija
• član	VI	strojna
• član	V	gradbena
• član	V	gimnazija
• član	VI	pedagoška

Viri: zapisniki sej OS Občine Škocjan od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; Poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Škocjan; izpolnjena tabela 1 – struktura NO⁶; dokazila o izobrazbi.

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 – 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 Škocjan je bil sprejet v letu 1999⁷ in dopolnjen v letih 2001⁸ in 2003⁹. Določila glede delovanja NO so v 37. do 45. členu Statuta Občine Škocjan. Poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Škocjan (v nadaljevanju: poslovnik NO) je bil sprejet v letu 1999.

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.

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.

⁷ Uradni list RS, št. 37/99.

⁸ Uradni list RS, št. 51/01.

⁹ Uradni list RS, št. 44/03.

¹⁰ 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.

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.

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.

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.

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 Škocjan 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 za člane NO (najmanj V. stopnja strokovne izobrazbe in izkušnje praviloma s finančno računovodskega ali pravnega področja),
- število članov NO (pet).

OS je na seji 29. 1. 2003 imenoval pet članov NO, zatem so trije člani dali odstopno izjavo. Iz vsebine odstopnih izjav članov NO, v katerih navajajo, da ne želijo sodelovati v NO, je razvidno, da so bili s kandidaturo seznanjeni, vendar so se šele po imenovanju opredelili glede pripravljenosti za sodelovanje. OS se je z odstopnimi izjavami seznanil, vendar pa ni sprejel sklepa, da so nastali razlogi za prenehanje mandata članom NO. OS je s sklepom imenoval tri nove člane. Konstitutivna seja NO je potekla 30. 5. 2003. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

Pravilnost poslovanja

OS po odstopu članov NO ni sprejel sklepa, da so nastali razlogi za prenehanje mandata, kot predvideva 37.a člen ZLS (v povezavi s 32.a členom ZLS).

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je v Statutu Občine Škocjan določena prenizka stopnja izobrazbe za člane NO (za stopnjo nižja v primerjavi z določili večine statotov v prečno revizijo vključenih občin); predpisani pogoji glede stopnje izobrazbe ne zadostujejo za oblikovanje strokovnega NO. Smiselno bi bilo predpisati višjo stopnjo izobrazbe.

Dejansko sestavo NO glede na povprečno stopnjo izobrazbe ocenjujemo kot zadostno, glede smeri izobrazbe pa ne povsem ustrezno, saj ni poudarka na finančnem in pravnem področju.

Menimo, da bi Statut Občine Škocjan lahko vseboval določila o oblikovanju kandidatne liste na način, da bi bila k podajanju predlogov pozvana javnost (ne le odbori občina, pač pa tudi druge organizacije in interesne skupine v občini) in s tem omogočen vpliv volivcev oziroma zainteresiranih pravnih oseb na oblikovanje tega organa.

Menimo, da bi morala Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki predlaga kandidate za člane NO, preden predlaga kandidate za imenovanje OS, preveriti, ali izpolnjujejo pogoje, jih seznaniti s funkcijo, in pridobiti njihovo soglasje za imenovanje.

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 Škocjan 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
Poslovník NO	ne	da	da	ne	da

Vira: Statut Občine Škocjan; poslovnik NO.

Statut Občine Škocjan v 40. členu določa kot obvezne nadzore oziroma kot nadzore, ki jih je potrebno vključiti v letni program nadzora, »letni nadzor zaključnega računa proračuna, javnih zavodov in javnih podjetij ter občinskih skladov, predloga proračuna in javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter vsaj polletni nadzor razpolaganja z občinskim nepremičnim in premičnim premoženjem«. Statut določa tudi, da mora NO obvezno obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlagata OS ali župan.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da določilo 41. člena Statuta Občine Škocjan o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Menimo tudi, da so določila statuta o obveznih nalogah NO 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 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, ...)	Osutek poročila o nadzoru
6. Možnost ugovora nadzorovane osebe na osutek 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 Škocjan in poslovnika NO glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta (1)	Sprejem letnega programa dela (2)	Sklep o izvedbi nadzora s pooblastilom (3)	Izvajanje dejanj med potekom nadzora (4)	Izdelava predloga poročila (5)	Ugovor revidiranja (6)
Statut	da	da	da	da	da
Poslovník NO	da	ne	da	ne	ne

Določila občinskega akta (1)	Odločanje o ugovoru revidiranja (7)	Izdelava končnega poročila (8)	Posredovanje poročila nadzorovani osebi, županu in OS (9)	Obravnava poročila: župan, OS (10)
Statut	da	da	da	da
Poslovník NO	ne	da	da	ne

Vira: Statut Občine Škocjan; poslovnik NO.

Postopek dela NO v Občini Škocjan je opredeljen s statutom, v poslovniku NO pa so navedeni le pomembnejši koraki. Primerjali smo usklajenost opredelitve postopka dela NO Občine Škocjan s postopkom dela, prikazanim v tabeli 4. Statut Občine Škocjan določa postopek, ki vsebuje vse ključne korake nadzora.

Pravilnost poslovanja

Zahteva ZLS po opredelitvi postopka dela NO v statutu občine je izpolnjena.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so z opredeljenim postopkom nadzora vzpostavljeni pogoji za uspešno delo NO. Poudarjamo pomembnost zadnjega koraka (tabela 4), to je ustrezen odziv župana ter OS na poročilo NO. 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 poslovniku NO, o teh kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče.

Pravilnost poslovanja

V poslovniku NO niso opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Poslovník NO tako ne izpolnjuje zahteve 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)¹⁴, 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.

¹⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

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 Škocjan v 44. členu določa, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi izdelanega letnega programa nadzora.

Občina ne vodi posebne proračunske postavke za NO. Odhodki za delovanje NO so v izkazih evidentirani v okviru postavke Sejnine svetnikov, odborov in UO Poročevalca. Odhodkov za delo NO občina ni načrtovala na podlagi letnega programa nadzora NO. 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
Nadomestila za opravljanje funkcije	167	210

Vir: podatki občine.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 167 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,04 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2003. Odhodki za delovanje NO so v letu 2004 znašali skupno 210 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,04 odstotka vseh načrtovanih odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov veljavnega proračuna za leto 2004.

Pravilnost poslovanja

Ugotovili smo, da občina sredstev za delovanje NO v proračunih za leti 2003 in 2004 ni ustrezno načrtovala in jih ni ustrezno izkazala v zaključnem računu za leto 2003. Sredstva za delovanje NO so bila načrtovana in realizirana v okviru sredstev za delovanje OS in odborov. NO je eden od treh organov občine in bi moral imeti zagotovljena sredstva za delovanje ločeno od sredstev za delovanje drugega organa občine, torej sredstev za OS, na posebni proračunski postavki.

Uspešnost poslovanja

Ker občina odhodkov za delovanje NO ne načrtuje v proračunu v okviru posebne proračunske postavke, NO ni seznanjen z obsegom sredstev, ki jih ima na voljo za svoje delo. Ustrezna materialna podlaga pa je pogoj za neodvisno delovanje NO kot organa občine in najvišjega organa nadzora javne porabe v občini.

V zaključnem računu proračuna ni natančno opredeljeno, koliko odhodkov povzroča delovanje NO, zaradi česar je okrnjena sporočilna vrednost zaključnega računa, saj moramo upoštevati, da je NO eden izmed organov občine.

Glede na navedeno ne moremo potrditi, da so bili pogoji za finančno neodvisnost NO v letih 2003 in 2004 dejansko izpolnjeni.

Kot dobro prakso upravljanja ocenjujemo določilo Statuta Občine Škocjan, da se sredstva za delovanje NO določijo na podlagi finančnega načrta NO v povezavi z letnim programom nadzora, kar pomeni, da ima NO vpliv na določitev obsega sredstev za delovanje NO (vključitev predlaganega obsega sredstev v predlog proračuna je v pristojnosti župana, njihova dokončna potrditev pa v pristojnosti občinskega sveta). Kot pomanjkljivost navajamo, da določila statuta za predložitev letnega programa dela za pripravo finančnega načrta ne določajo roka za pripravo teh dokumentov. Glede na postopek sprejemanja proračuna, ki mora biti praviloma zaključen do začetka proračunskega leta, bi morali biti ti dokumenti pripravljeni že pred sprejemom proračuna.

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 ¹⁵	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

¹⁵ ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

V tabeli 7 predstavljeni načini so ilustrativni in ne pomenijo predloga za dejansko vrednotenje dejavnosti NO¹⁶. 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.

V Občini Škocjan so nadomestila za opravljanje funkcije člana NO določena s Pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev ter nagradah članov delovnih teles in organov Občine Škocjan¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so v 10. členu določeni kriteriji za vrednotenje posameznih opravljenih nalog članov NO za izračun nadomestila za opravljanje funkcije, kot je prikazano v tabeli 8.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Naloga	Nadomestilo	Bruto znesek v tolarjih ¹⁸
Udeležba na seji (predsednik NO)	5 odstotkov plače župana	20.155
Udeležba na seji (član NO)	3 odstotke plače župana	12.093
Prisotnost na seji OS	2,5 odstotka plače župana	10.077
Izvedba nadzora	ni določeno	/

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

V tabeli 8 navedeno nadomestilo pomeni, da je članom NO za *sejo* ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 69 tisoč tolarjev.

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na petih sejah, izvedel pa je en nadzor. Skupno je bilo članom izplačano 377 tisoč tolarjev za vodenje oziroma prisotnost na sejah NO in prisotnost predsednice na sejah OS (tabela 6). Občina je v letu 2004 predsednici za udeležbo na sejah NO obračunavala nadomestilo v višini štirih odstotkov plače župana, medtem ko je v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev določeno nadomestilo v višini petih odstotkov. Izplačila članom NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 so v primerjavi z zakonsko dovoljenim zneskom izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 707,9 tisoč tolarjev v letu 2003 in 716,7 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju za člana znašala 5,3 odstotka dovoljenih izplačil.

Pravilnost poslovanja

Občina Škocjan je predsednici NO za udeležbo na treh sejah v letu 2004 v nasprotju z določili pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev izplačala prenizko nadomestilo v skupnem znesku 11.895 tolarjev.

¹⁶ Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

¹⁷ Uradni list RS, št. 65/99.

¹⁸ Ob upoštevanju izhodiščne plače za I. tarifni razred v znesku 53.748 tolarjev.

Uspešnost poslovanja

Izvedba nadzora ni ovrednotena v aktih občine in članom NO občina ne izplačuje nadomestil za opravljene nadzore. Menimo, da bi občina morala v svojih aktih ovrednotiti nadomestilo članom za izvedbo nadzora, saj je izvajanje nadzora osnovna dejavnost NO.

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 gradivom¹⁹ 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 smiselno²⁰, ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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 Škocjan, predstavljamo v tabeli 9.

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 svojem delu.
Administrativna pomoč	V statutu je navedeno, da administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Po navedbi predsednice NO za pomoč niso zaprosili.
Strokovna pomoč	V statutu je navedeno, da strokovno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava.
Dolžnosti organov občine	V postopku nadzora so nadzorovane osebe dolžne predložiti dokumentacijo, sodelovati v postopku, dajati pojasnila in odgovoriti na ugotovitve. V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne spoštovati menja, priporočila in predloge NO. OS, župan in organi uporabnikov proračunskih sredstev so dolžni obravnavati poročilo NO ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s pristojnostmi.
Pravice organov občine	V skladu s statutom imajo nadzorovane osebe pravico do ugovora na predlog poročila.

Viri: Statut Občine Škocjan; poslovnik NO; analiza vprašalnikov (predsednica NO in župan).

Pravilnost poslovanja

Nepравilnosti glede zagotovitev pogojev za delo (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so določila Statuta Občine Škocjan o pravicah organov nadzorovanih oseb v postopku nadzora preveč splošna, zato bi jih bilo potrebno podrobneje opredeliti in dopolniti, da bi zadostili pogoju za uspešno delo NO.

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 smotnosti 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 smotnosti; svetovanje na takšen način lahko torej člane NO omejuje pri izvajanju nadzorne naloge.

Svetovanje poslovodstvu je vloga, ki je v skladu z ZJF²¹ 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.

²¹ 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 so predstavljena tudi določila Statuta Občine Škocjan glede postopka nadzora.

Statut Občine Škocjan v 43. členu določa, da NO o svojih ugotovitvah seznanj javnost, ko je poročilo dokončno.

V letu 2003 je imel NO Občine Škocjan dve seji. Konstitutivna seja NO je potekala 30. 5. 2003. Na 2. seji 25. 11. 2003 je NO razdelil naloge med člane za pregled poslovanja občine v letu 2003.

V letu 2004 je imel NO tri seje. Na 4. seji 23. 2. 2004 so pregledali pisna poročila članov o poslovanju občine v letu 2003 in predsednico zadolžili, da z vsebino seznanj župana. Na 5. seji 11. 10. 2004 se je NO dogovoril za pregled poslovanja občine v letu 2004 na enak način kot za leto 2003.

V revidiranem obdobju je NO izdal eno poročilo, in sicer o poslovanju občine v letu 2003, ki je sestavljeno iz poročil posameznih članov NO v skladu z razdelitvijo dela po področjih.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti na obravnavanem področju nismo ugotovili.

Kot pomanjkljivost navajamo, da je NO vodil postopek nadzora s sprejemanjem sklepov in izdajo poročila, ki vsebinsko izpolnjujejo zahteve predpisov o postopku nadzora, formalno pa NO ni sprejel letnega programa nadzora, izdal sklepa o izvedbi nadzora, sprejel predloga poročila ter sprejel končnega poročila. V skladu z določili statuta predlog poročila ni javni dokument in ima nadzorovana oseba možnost ugovora. Poročilo postane javno, ko NO sprejeme dokončno poročilo.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je NO nadzor izvajal uspešno, saj

- je bilo delo usmerjeno na redno letno izvajanje nadzora občinskega proračuna,
- se je NO sestajal na sejah NO,
- je bil končni rezultat izvajanja nadzora poročilo NO,
- je bilo poročilo posredovano organom občine oziroma odgovornim osebam nadzorovanih oseb.

Ocenjujemo, da bi NO svojo uspešnost izboljšal, če bi

- bila dejavnost usmerjena v izvajanje nadzora tudi nad drugimi pravnimi osebami, v katerih ima ustanoviteljske pravice Občina Škocjan,

- bil nadzor usmerjen tudi v posamezne aktivnosti nadzorovanih oseb (nadzor nad posamezno investicijo, prodajo premoženja, ...),
- s pogostejšim delovanjem na sejah NO spremljal dejavnosti v občini.

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 smiselno²², 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 nesprejemanja 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.

²² 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.

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 Škocjan v 41. členu določa, da NO dokončno poročilo pošlje nadzorovani osebi, občinskemu svetu in županu, po potrebi pa tudi računskemu sodišču. Nadalje določa, da so OS, župan ter organi porabnikov proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo nadzornega odbora ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

NO je v letu 2004 izdal poročilo o poslovanju občinskega proračuna v letu 2003. Z vsebino poročila je predsednica NO po sklepu NO z 23. 2. 2004 seznanila župana. Župan je 2. 3. 2004 v dopisu OS navedel, da ne namerava koristiti možnosti ugovora in OS predlagal, da se na seji seznanil s poročilom in ga sprejme v predlagani obliki. OS se je na 12. seji 9. 3. 2004 seznanil s poročilom in ga sprejel v predloženi obliki in vsebini.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti na obravnavanem področju nismo ugotovili.

Kot pomanjkljivost navajamo, da v statutu ni v celoti izpolnjena zahteva zakona o določitvi obveznosti in pravic občinskih organov glede upoštevanja priporočil in predlogov NO.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da z akti občine niso vzpostavljeni vsi mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv nadzorovanih oseb na ugotovitve NO, predvsem ni določen

- način, kako nadzorovane osebe, ki niso organi občine, obravnavajo poročila NO,
- pisni odziv nadzorovanih oseb v smislu sprejemanja ali nesprejemanja dokončnih ugotovitev in navedbo popravljalnih ukrepov.

Dejansko sta se organa občine odzvala na delovanje NO in obravnavala poročilo NO, s tem pa je bil učinek nadzora dosežen.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Škocjan 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 revizij²³. 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

²³ Uradni list RS, št. 41/01.

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

- ni ustrezno načrtovala sredstev za delovanje NO, saj v proračunih za leti 2003 in 2004 niso bila natančno opredeljena kot sredstva za delovanje NO (točka 3.2.2.1) in
- v letu 2004 je nepravilno obračunavala nadomestilo za udeležbo na sejah predsednici NO (točka 3.2.2.2).

NO je ravnal v nasprotju s predpisi, ker v poslovniku NO ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjih odstavkih, je Občina Škocjan 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

- OS po odstopu članov NO ni sprejel sklepa, da so nastali razlogi za prenehanje mandata, kot predvideva 37.a člen ZLS (v povezavi z 32.a členom ZLS);
- je NO vodil postopek nadzora s sprejemanjem sklepov in izdajo poročila, ki vsebinsko izpolnjujejo zahteve predpisov o postopku nadzora, formalno pa NO ni sprejel letnega programa nadzora, izdal sklepa o izvedbi nadzora, sprejel predloga poročila, sprejel končnega poročila (točka 3.2.3.2);
- v Statutu Občine Škocjan ni v celoti izpolnjena zahteva zakona o določitvi obveznosti in pravic občinskih organov glede upoštevanja priporočil in predlogov NO (točka 3.2.4).

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:

- Statut Občine Škocjan določa prenizko zahtevano stopnjo izobrazbe za člane NO (V. stopnjo), kar lahko vpliva na imenovanje NO, ki lahko zaradi neustrezne strokovne usposobljenosti neuspešno opravljajo zahtevne naloge NO (točka 3.2.1.1);
- določilo Statuta Občine Škocjan o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali občinskega sveta posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini (točka 3.2.1.2);
- določila Statuta Občine Škocjan o obveznih letnih nalogah NO so preobsežna, posegajo v samostojnost NO in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine (točka 3.2.1.2);

- sredstva za delo NO v proračunih občine niso bila načrtovana na podlagi predloga NO in na posebni proračunski postavki; finančna neodvisnost NO, ki je pogoj za njegovo uspešno delovanje, ni bila zagotovljena (točka 3.2.2.1);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev merila za vrednotenje nalog NO ne določajo nadomestila za izvajanje nadzora, ki je osnovna dejavnost NO (točka 3.2.2.2);
- določila Statuta Občine Škocjan o pravicah organov nadzorovanih oseb v postopku nadzora so preveč splošna in bi jih bilo potrebno dopolniti, da bi zadostili pogoju za uspešno delo NO (točka 3.2.3.1);
- v Statutu Občine Škocjan niso vzpostavljeni vsi mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv nadzorovanih oseb na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

Dejanska struktura NO je glede povprečne stopnje izobrazbe zadostna.

NO je uspešno izvajal nadzor, ker

- je bilo delo usmerjeno na redno letno izvajanje nadzora občinskega proračuna,
- se NO sestaja na sejah NO,
- je končni rezultat izvajanja nadzora poročilo NO,
- je poročilo posredovano organom občine oziroma odgovornim osebam nadzorovanih oseb.

Ocenjujemo, da bi NO nadzor lahko izboljšal, če bi

- bila dejavnost usmerjena v izvajanje nadzora tudi nad drugimi pravnimi osebami, pri katerih ima ustanoviteljske pravice Občina Škocjan,
- bil nadzor usmerjen tudi v posamezne aktivnosti nadzorovanih oseb (nadzor nad posamezno investicijo, posamezno prodajo premoženja, drugim posameznim projektom ...),
- s pogostejšim delovanjem na sejah NO spremljal dejavnosti v občini.

Organa občine sta se odzvala na delovanje NO in obravnavala poročilo NO. Učinek nadzora je bil dosežen.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Škocjan 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);
- izplačilo premalo izplačanega nadomestila za udeležbo na sejah predsednici NO (točka 3.2.2.2);

- 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 poslovanja²⁴. 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 Škocjan priporočamo, naj

- prouči določila statuta glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO,
- odhodke za delo NO v proračunu načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO in v okviru posebne proračunske postavke,
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev določi nadomestila za 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

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

Poslano:

1. Občini Škocjan, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.