



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 ILIRSKA BISTRICA
V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-26/2004-16

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.....	16
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora.....	16
3.2.3.2 Izvajanje nadzora	19
3.2.4.....Učinek nadzora	22
4. MNENJE.....	24
4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004.....	24
4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004	25
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	25
6. PRIPOROČILA.....	26

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Ilirska Bistrica, Bazoviška cesta 14, Ilirska Bistrica 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 Ilirska Bistrica, 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 Šenkinc, župan Občine Ilirska Bistrica.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bil predsednik NO Peter Urbančič.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev⁴	14.203
Uvrstitev v skupino⁵	4. skupina občin
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	23 članov
• nadzorni odbor	5 članov

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-26/2004-5.

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	23. 1. 2003 in 9. 12. 2004	
Razrešitve članov	9. 12. 2004	
Poslovnik sprejet	13. 9. 2000	
Letni program dela sprejet		
• leto 2003	ni sprejet	
• leto 2004	ni sprejet	
Izobrazbena struktura članov:	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednik	V	ekonomija
• član	VI	organizacija
• član	V	računalništvo
• član	IV	kovinarstvo
• član	V	gimnazija

Viri: zapisniki sej OS Občine Ilirska Bistrica od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; Poslovnik nadzornega odbora Občine Ilirska Bistrica; 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 Ilirska Bistrica je bil sprejet v letu 1995⁷ (veljaven od 14. 10. 1995) ter spremenjen in dopolnjen v letu 1999⁸ (veljaven od 15. 5. 1999). Določila glede delovanja NO so v 24. do 27. členu Sprememb in dopolnitev Statuta Občine Ilirska Bistrica. NO je 13. 9. 2000 sprejel Poslovnik nadzornega odbora Občine Ilirska Bistrica (v nadaljevanju: poslovnik NO).

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

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

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

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

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

⁷ Uradne objave, št. 18/95.

⁸ Uradni list RS, št. 31/99.

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

občini, in povzetek poročil o revizijah delovanja NO, v katerem je poudarek na primerjavah med občinami, vir primerjav pa opravljene revizije delovanja NO v občinah.

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

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

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

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

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

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

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

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

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),

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

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

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

- količine in pomembnosti ugotovitev,
- pravilnosti ugotovitev NO in
- ustreznosti podanih priporočil.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Struktura in organizacija dela NO

3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO

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

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

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

Statutu Občine Ilirska Bistrica glede imenovanja članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (predsednika, namestnika predsednika in člane NO imenuje OS z večino glasov navzočih članov OS, razrešitev opravi OS na predlog samega člana NO, komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ali OS),
- izkušnje s finančno računovodskega področja.

OS Občine Ilirska Bistrica je na seji 6. 2. 2003 imenoval pet članov NO. Članica je 30. 9. 2004 podala odstopno izjavo. OS je na 18. seji 18. 11. 2004 sprejel sklep, da bo članici prenehalo članstvo v NO z dnem imenovanja novega člana NO. Na 19. seji OS 9. 12. 2004 je imenoval novega člana NO. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri oblikovanju NO in imenovanju članov NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

V Statutu Občine Ilirska Bistrica pogoji glede stopnje izobrazbe za člane NO niso predpisani, predpisano je le zahtevano področje izobrazbe. Menimo, da bi zahteva glede stopnje izobrazbe pomenila večje zagotovilo za oblikovanje strokovnega in uspešnega dela NO.

Dejansko sestavo NO glede na povprečno stopnjo izobrazbe članov NO (povprečno imajo člani NO V. stopnjo izobrazbe) ocenjujemo kot prenizko (v statutih enajstih občin je določena najmanj VI. stopnja izobrazbe), glede smeri izobrazbe (po smeri izobrazbe je NO usmerjen multidisciplinarno) pa jo ocenjujemo kot ustrezno in menimo, da je glede sestave NO le delno izpolnjen pogoj za strokovno in uspešno delo NO.

Smiselno pa bi bilo določila statuta dopolniti na način, ki bi določal, kako se oblikuje predlog kandidatov za člane NO, ki jih komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja predlaga OS v imenovanje. Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja predlaga OS za člane NO le toliko kandidatov, kolikor jih določa statut občine. Oblikovanje širše kandidatne liste za člane NO bi nudilo OS izbiro med več kandidati. Prav tako menimo, da bi bilo smiselno v postopek predlaganja kandidatov 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).

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 Ilirska Bistrica 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	ne	ne	ne	ne
Poslovnik NO	da	da	da	ne	ne

Vira: Statut Občine Ilirska Bistrica; poslovnik NO.

V Statutu Občine Ilirska Bistrica so v 31. členu glede pristojnosti in nalog NO povzete določbe ZLS. Določeno je, da nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem ter ocenjevanjem učinkovitosti in gospodarnosti občinskih proračunskih sredstev.

Tudi poslovnik NO v 15. členu določa, da je temeljna naloga NO opravljanje nadzora nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzor namenskosti in smotrnosti porabe sredstev občinskega proračuna ter nadzor finančnega poslovanja uporabnikov proračunskih sredstev glede namenske porabe proračunskih sredstev. Nadalje je določeno, da NO v okviru svojih pristojnosti ugotavlja zakonitosti in pravilnosti poslovanja občinskih organov, občinske uprave, svetov krajevnih skupnosti, javnih zavodov, javnih podjetij in drugih porabnikov sredstev občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim premoženjem ter ocenjuje učinkovitost in gospodarnost porabe občinskih javnih sredstev. V 16. členu poslovnika NO je tudi določeno, da mora NO obvezno obravnavati zadeve, ki jih je s sklepom predlagal župan ali OS, oziroma če kakršen koli dvom vzbudi NO utemeljen sum, da gre za nezakonito razpolaganje z občinskim premoženjem oziroma nenamensko razpolaganje s sredstvi občinskega proračuna.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede določitve nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Statut Občine Ilirska Bistrica določa obvezne naloge splošno, zato menimo, da je NO omogočeno samostojno določanje nadzornih nalog oziroma nadzorov. S tem je zagotovljena neodvisnost NO, ki je pogoj za njegovo uspešno delovanje.

Menimo, da bi NO moral svoje naloge opredeliti z letnim programom dela, zahteva po njegovi določitvi (oziroma sprejetju) in minimalni vsebini (to je, kaj mora vsebovati program glede posameznega nadzora) pa bi morala biti določena v statutu občine.

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 Ilirska Bistrica (32.d člen) in poslovnika NO (15. do 20. člen) glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta (1)	Sklep o izvedbi nadzora (2)	Pooblastilo za izvedbo nadzora (3)	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora (4)
Statut	da	da	da
Poslovnik NO	da	da	da

Določila občinskega akta (1)	Predlog poročila (5)	Ugovor nadzorovane osebe (6)	Odločanje o ugovoru revidiranca (7)	Dokončno poročilo (8)
Statut	ne	da	ne	da
Poslovnik NO	da	da	da	da

Vira: Statut Občine Ilirska Bistrica; poslovnik NO.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Ilirska Bistrica pomanjkljivo določa postopek nadzora NO, kar ni v skladu z 32. členom ZLS, ki zahteva opredelitev postopka in načina dela NO v statutu občine. Postopek nadzora pa je bolj podrobno opredeljen v poslovniku NO. Pristojnost za sprejemanje statuta in poslovnika NO je razdeljena med OS in NO, torej postopka nadzora ni sprejel z zakonom predvideni organ občine.

Uspešnost poslovanja

S poslovnikom NO opredeljeni postopek dela ocenjujemo kot ustrezen, vendar občino posebej opozarjamo na prvi in zadnji korak v tabeli 4, to je sprejem letnega programa dela in odziv župana in OS na poročilo NO. Slednji odločilno prispeva k doseganju namena delovanja NO, to je k pravilnemu in smotrному poslovanju občine.

3.2.1.4 Poslovnik 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 so v 20. členu povzeta določila 32. člena ZLS, niso pa opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. 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 financah¹³ (v nadaljevanju: ZJF), statusa NO (organ občine) in navedenih določil statuta izhaja, da morajo biti sredstva za delovanje NO v občinskem proračunu načrtovana kot posebna proračunska postavka. Občina določi skrbnika proračunske postavke, ki spremlja izvrševanje odhodkov za navedeni namen, in preveri, da imajo plačila v breme proračunske postavke podlago v verodostojni knjigovodski listini ter pravni temelj in obseg obveznosti.

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

Statut Občine Ilirska Bistrica ne določa, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu.

NO v letih 2003 in 2004 ni finančno ovrednotil svojega dela in tudi ni na drug način predlagal sredstev za delovanje NO. Sredstva za delovanje NO so bila v proračunu za leti 2003 in 2004 načrtovana v okviru proračunske postavke Delovanje lokalne samouprave, ki je bila razdeljena na Izdatke za reprezentanco, Druge najemnine, zakupnine in licence ter Plačila po pogodbah o delu – nagrade svetnikov in drugih. Prav tako so v zaključnem računu proračuna za leto 2003 sredstva izkazana na proračunski postavki Delovanje lokalne samouprave. Iz obrazložitve postavke Delovanje lokalne samouprave v zaključnem računu proračuna za leto 2003 ni razvidno, da vključuje tudi sredstva za delovanje NO.

Med revizijo je občina opredelila odhodke za delovanje NO za leti 2003 in 2004 v okviru proračunske postavke Delovanje lokalne samouprave. Nanašajo se na nadomestila za

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

opravljanje funkcije – sejnine in stroške prevoza, ki se evidentirajo skupaj s stroški delovanja lokalne samouprave. Občina ima določene skrbnike proračunskih postavk, odhodkov za delo NO pa ne evidentira kot posebno stroškovno mesto. 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
Sejnine ¹⁴	621	1.172

Vir: podatki občine.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 621 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,045 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2003.

Predsednik NO je v vprašalniku o delovanju NO¹⁵ navedel, da so sredstva za delovanje NO v proračunu občine zagotovljena v ustreznem obsegu in za ustrezne namene.

Pravilnost poslovanja

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

Uspešnost poslovanja

V Statutu Občine Ilirska Bistrica ni določeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu. Tudi dejansko v letih 2003 in 2004 sredstva za delo NO niso bila načrtovana na podlagi predloga NO in tudi ne v okviru posebne proračunske postavke, namenjene NO. NO ni bil seznanjen z obsegom sredstev, ki jih ima na voljo za svoje delo.

Ker občina odhodkov za delo NO ne spremlja v okviru posebnega stroškovnega mesta in jih ne načrtuje v proračunu oziroma izkazuje v zaključnem računu kot posebno proračunsko postavko, navedeni odhodki v proračunu niso določeni. V zaključnem računu proračuna ni natančno opredeljeno, koliko odhodkov povzroča delovanje NO, zaradi česar je ob dejstvu, da je NO eden izmed organov občine, okrnjena sporočilna vrednost zaključnega računa. Zaradi navedenega ravnanja ni mogoče potrditi, da so bili pogoji za finančno neodvisnost NO v letih 2003 in 2004 izpolnjeni.

Menimo, da bi bilo potrebno v Statutu Občine Ilirska Bistrica opredeliti, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu na podlagi finančnega načrta, pripravljenega na podlagi letnega programa nadzora NO. S tem bi NO imel vpliv na določitev obsega sredstev za svoje delovanje (vključitev predlaganega obsega sredstev v predlog proračuna je v pristojnosti župana, njihova dokončna potrditev pa v pristojnosti OS). Finančni

¹⁴ Skupaj s 6-odstotnim prispevkom za nesreče pri delu (brez prispevka 586 tisoč tolarjev v letu 2003 in 1.106 tisoč tolarjev v letu 2004).

¹⁵ Vprašalnik 1 – je namenjen predsednikom NO za pridobitev stališč glede delovanja NO.

načrt in letni program nadzora NO bi morala biti pripravljena v rokih, ki bi omogočili sprejem proračuna pred pričetkom proračunskega leta.

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 ¹⁶	1. ZZN	3.000	0,6	30.000	5
	2. ZN	2.500	0,5	25.000	4
	3. MZN	2.000	0,4	20.000	3
Seje NO		/	0,2	10.000	1,5
Druge potrebne dejavnosti za izvajanje nadzora	1. prisotnost na seji OS	/	0,1	5.000	0,75
	2. prisotnost na seji komisije OS	/	0,05	2.500	0,4
	3. proučitev sprememb občinskih predpisov	/	0,1	5.000	0,75

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

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

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

Nadomestila za opravljanje funkcije člana NO v Občini Ilirska Bistrica v letih 2003 in 2004 so določena s Pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev, nagradah članov delovnih teles OS ter članov drugih občinskih organov ter povračilih stroškov¹⁸, ki ga je sprejel OS v letu 1999¹⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so v 11. 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 (1)	Količnik (2)	Bruto znesek v tolarjih ²⁰	
		(3)=(2)* 52.437 tolarjev	(4)=(2)* 53.748 tolarjev
Predsedovanje seji NO (8,5 odstotka plače župana)	0,96	50.143	51.396
Udeležba na seji NO (6 odstotkov plače župana)	0,67	35.395	36.280
Predsedovanje na nadaljevanju seje NO (2/3 osnovne sejnine)	0,64	33.429	34.264
Udeležba na nadaljevanju seje NO (2/3 osnovne sejnine)	0,45	23.597	24.186
Izvedba nadzora po programu dela (5 odstotkov plače župana)	0,56	29.496	30.233

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 *196 tisoč tolarjev*,
- *nadaljevanje seje* ob prisotnosti vseh članov NO *131 tisoč tolarjev* in
- *posamezni nadzor*, ki ga izvajajo vsi člani NO, *151 tisoč tolarjev*.

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

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na devetih sejah ter opravil osem nadzorov oziroma pregledov, in sicer tri v letu 2003 in pet v letu 2004 (tabela 10).

Skupno je bilo članom NO v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 izplačano 1.692 tisoč tolarjev za vodenje oziroma za prisotnost na seji NO. Predsedniku NO je bilo obračunano in izplačano tudi nadomestilo za vodenje seje delovnega telesa v skupnem znesku 41 tisoč tolarjev.

Izplačila članom NO v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 so v primerjavi z zakonsko dovoljenim zneskom izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 1.692 tisoč tolarjev v letu 2003 in 1.075 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) povprečno za člana znašala 15,8 odstotka dovoljenih izplačil.

¹⁸ Snežnik – uradne objave, št. 4/99, 1/00, 2/03.

¹⁹ 28. 6. 1999 na 5. redni seji OS.

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

Pravilnost poslovanja

Ugotovili smo, da je bilo predsedniku NO obračunano in izplačano nadomestilo za vodenje seje delovnega telesa, do katerega po 11. členu pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev, nagradah članov delovnih teles OS ter članov drugih občinskih organov ter povračilih stroškov, ni bil upravičen.

Uspešnost poslovanja

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO ocenjujemo, da

- so premalo razčlenjena, saj so nadzorne naloge vrednotene enako ne glede na njihovo zahtevnost,
- dajejo izvajanju nadzora v primerjavi s sejami NO premajhno težo,
- ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO, kot so npr. udeležba na seji OS ali seji komisij OS.

Pojasnilo občine

Občina je pojasnila, da je prišlo do napake pri izplačilu sejnine predsedniku NO, saj so obračunali tudi nadomestilo za vodenje sej, kot je določeno v 7. členu pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev, do katerega pa kot predsednik NO ni upravičen.

Ukrep občine

Občina je predsedniku NO neupravičeno obračunano in izplačano nadomestilo za vodenje sej že poračunala pri izplačilu sejin v letu 2005.

3.2.3 Opravljanje nadzora

3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora

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

Po mnenju računskega sodišča strokovna pomoč zajema predvsem

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

Administrativna pomoč zajema predvsem

- pripravo vabil in tehnično organizacijska dela za sklic seje,
- pripravo gradiv za seje NO,
- pripravo posameznih aktov, ki spremljajo postopek nadzora NO (sklepi o izvedbi nadzora, pooblastila, ...),
- pisanje zapisnikov sej NO,
- obveščanje članov NO o izobraževanjih,
- sprejemanje in urejanje pošte za NO,
- arhiviranje gradiv NO,
- vodenje evidence o opravljenem delu članov NO, ...

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

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

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

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

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

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

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 Ilirska Bistrica, predstavljamo v tabeli 9.

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

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

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora NO

Pogoji za opravljanje nadzora	
Dostop do podatkov	Po mnenju predsednika NO so NO na voljo vsi podatki, ki jih potrebuje pri svojem delu.
Administrativna pomoč	V statutu občine in v poslovniku NO je določeno, da administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. V poslovniku NO je še določeno, da se zapisnik oziroma poročilo in ostala gradiva za seje NO hranijo v občinski upravi ter da se po poteku enega mandatnega obdobja gradivo arhivira. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena vsa potrebna oziroma zahtevana administrativna pomoč: • pisanje zapisnikov, • priprava gradiv, • vzpostavitev kontakta z osebami, pristojnimi za določene zadeve, ... V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev (11. člen) je določeno, da evidenco opravljenega dela vodi občinska uprava.
Strokovna pomoč	V statutu občine in v poslovniku NO je določeno, da strokovno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog NO imenuje OS. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena vsa potrebna oziroma zahtevana strokovna pomoč NO: • računovodska, • pravna, ...
Dolžnosti organov občine	V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne • omogočiti vpogled v vso potrebno dokumentacijo, • sodelovati v postopku nadzora, • dajati pojasnila, • upoštevati priporočila in predloge NO za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, • obravnavati poročilo NO ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi. Smiselno enaka določila vsebuje tudi poslovnik NO.
Pravice organov občine	V skladu s statutom ima nadzorovana oseba pravico, da • izrazi svoje mnenje in poda morebitne ugovore zoper odločitve NO pred izdelavo dokončnega poročila NO. V skladu s poslovnikom NO ima nadzorovana oseba tudi pravico, da • lahko zahteva izločitev člana v posamezni zahtevi.

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

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede zagotovitve pogojev za delo NO (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nismo ugotovili. V Statutu Občine Ilirska Bistrica 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 Ilirska Bistrica 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 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

²³ Tretji odstavek 100. člena ZJF.

veljajo v skladu s šestim odstavkom 100. člena ZJF za notranje revizorje omejitve, da notranji revizor ne sme opravljati revizije v postopkih, v katerih je prej sodeloval.

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

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

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

V 32.a členu Statuta Občine Ilirska Bistrica je določeno, da NO o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdela poročilo s priporočili in predlogi ter OS najmanj dvakrat letno poroča o svojem delu in ugotovitvah.

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	• Pregled prodaje delnic • Pregled financiranja silvestrovanja • Pregled izplačevanja delovne uspešnosti	• Pregled odplačila vloženih sredstev • Pregled stanja projektov in planov • Obravnava priprav na investicijo • Pregled zaključnih računov • Pregled nabave opreme za laboratorij Centralne čistilne naprave
Poročila NO, izdana v posameznem letu	/	/
Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov	• Občina Ilirska Bistrica • Knjižnica Makse Samsa, Ilirska Bistrica	• S.A.N.N., d. o. o., Knežak • Občina Ilirska Bistrica • Kraške lekarne, Ilirska Bistrica
Vsebina nadzora	• Zakonitost prodaje delnic • Zakonitost porabe sredstev za silvestrovanje • Zakonitost izplačila delovne uspešnosti	• Ugotovitev pravilnosti ocenjene višine neamortiziranih vloženih sredstev • Pregled izvajanja projektov in planov • Pregled poteka postopkov za investicijo v osnovno šolo in spremembo planov • Pravilnost izplačila delovne uspešnosti • Racionalnost nabave opreme za Centralno čistilno napravo
Število sej NO	3 seje	6 sej

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

Vse nadzore oziroma preglede, ki jih je NO opravil v letih 2003 in 2004, je opravil na zahtevo oziroma pobudo članov OS. OS posebnih sklepov ni sprejel.

NO je nadzore izvajal na sejah NO. Zapisniki sej NO med drugim vsebujejo tudi

- zapise, ki so po vsebini zahtevki za posredovanje podatkov, npr. zapisnik 2. seje NO: »Pripravi naj se poročilo o postopkih, ki so vodeni za izgradnjo OŠ Jelšane in Vetrno elektrarno Volovja reber«,
- sklepe NO o tem, da sprejema osnutke posameznih aktov (odlok o zaključnem računu občine za leto 2002, sklep o začasnem financiranju proračunskih potreb v letu 2003, ...) in predlaga, da jih OS sprejme: npr. zapisnik 1. seje NO: »NO predlaga OS Občine Ilirska Bistrica v sprejem naslednji sklep: Sprejme se Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Ilirska Bistrica za leto 2002«, ki jih razumemo kot svetovanje organoma občine.

Ugotovitve iz zapisnikov sej je NO povzel v dveh poročilih o delu (in sicer za leto 2003 in za obdobje januar do junij 2004). Iz zapisnikov sej OS je razvidno, da se je OS seznanil z obema

poročiloma o delu NO: na 15. seji 20. 5. 2004 s poročilom o delu NO za leto 2003 in na 18. seji 18. 11. 2004 s poročilom o delu NO za obdobje od januarja do junija 2004. Predsednik NO je prejemal vabila na seje OS in se jih je občasno udeleževal. Bil je prisoten na sejah OS, ko se je OS seznanil s poročili o delu NO.

Pravilnost poslovanja

Postopek dela NO je opredeljen le v poslovniku NO, ne pa tudi v statutu občine (povezava s točko 3.2.1.3 poročila).

Iz zapisnikov sej NO in poročil o delu NO je razvidno, da je NO o ugotovitvah poročal v zapisnikih sej NO in poročilih o delu NO.

Zapisniki sej NO zaradi postopkovnih razlogov – niso izdani po postopku dela NO, ki je določen s poslovníkom NO, oziroma bi moral biti določen s statutom, za izdajo poročila NO, in tudi vsebinskih razlogov – so zapis o načinu dela oziroma o poteku seje NO, po ZLS niso poročila NO. Prav tako iz postopkovnih razlogov poročila o delu NO – 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.

Navajanje ugotovitev v zapisnikih sej NO in nato njihovo povzemanje na podlagi zapisnikov sej NO v poročilih o delu NO, ne da bi bilo po ustreznem postopku izdano poročilo o nadzoru NO, je v neskladju s postopkovnimi določili poslovnika NO. O ugotovitvah sme NO obvestiti javnost šele takrat, ko je njegovo poročilo dokončno. Nekatere od ugotovitev NO, ki so navedene v predlogu poročila, bi bile v postopku razčiščevanja lahko spoznane za nepravilne in iz dokončnega poročila NO o nadzoru izločene. Njihovo navajanje v zapisnikih NO in povzemanje v poročilih o delu NO na podlagi navedenih zapisnikov, bi lahko vodilo javnost do nepravilnega sklepanja glede ugotovitev NO. Prav tako bi javnost zapisniku NO in poročilu o delu NO zato, ker vsebuje ugotovitve NO, o katerih NO v skladu z ZLS poroča v obliki poročila, lahko pripisala status poročila NO o nadzoru. Navajanje ugotovitev NO v zapisnikih sej NO in njihovo povzemanje v poročilu o delu NO, ne da bi bilo izdano tudi poročilo o nadzoru NO, zato ni v skladu z ZLS.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da bi NO izvajal nadzor bolj uspešno, če

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

Prav tako je iz zapisnikov sej NO razvidno, da je 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 priporočila in predlogi NO morajo biti določene v statutu občine.

Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno²⁴, 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.

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 Ilirska Bistrica v 32.a členu določa, da so OS, župan ter organi porabnikov proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo NO ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

NO v letih 2003 in 2004 ni izdal nobenega poročila o opravljenem nadzoru (tabela 10). O svojih ugotovitvah je poročal v zapisnikih sej NO in ugotovitve iz zapisnikov povzel v dveh

²⁴ 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.

poročilih o delu NO, s katerima je seznanil OS. Iz zapisnikov sej OS je razvidno, da se je OS seznanil z obema poročiloma o delu NO.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Ilirska Bistrica le povzema zakonska določila glede upoštevanja priporočil in predlogov NO, obveznosti in pravic organov občine pa ne določa, kar ni v skladu z zahtevami 32. člena ZLS.

Uspešnost poslovanja

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

Ker NO ni izdelal poročil o nadzoru, ampak je izdelal le poročili o delu NO, učinka nadzora nismo mogli presojati. Organa občine sta se sicer na sejah OS seznanila s poročili o delu NO, menimo pa, da njun odziv ne bi smel biti osredotočen le na poročili o delu NO, pač pa bi morala pozvati NO, naj izdela in predloži tudi poročila o nadzorih, ki jih določa 20. člen poslovnika NO.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Ilirska Bistrica 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 revizij²⁵. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo podatkov o poslovanju občine in delovanju NO ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Pridobili smo ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja. Menimo, da nam pridobljeni podatki omogočajo, da podamo mnenje o pravilnosti delovanja NO in poslovanja občine kot celote glede delovanja NO v letih 2003 in 2004 ter mnenje o zagotovljenih pogojih za uspešno delovanje NO in uspešnosti delovanja NO v letih 2003 in 2004.

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

Občina Ilirska Bistrica je v letih 2003 in 2004 v nekaj primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- ni zadostila zahtevam glede vsebine statuta občine v povezavi z delovanjem NO: v statutu je pomanjkljivo določila postopek dela, statut ne določa obveznosti in pravic organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točki 3.2.1.3 in 3.2.4);
- odhodkov za delovanje NO ni ustrezno načrtovala, saj v proračunih za leti 2003 in 2004 niso bili natančno opredeljeni kot sredstva za delovanje NO (točka 3.2.2.1);

²⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

- predsedniku NO je obračunala in izplačala nadomestilo za vodenje sej, do katerega ni bil upravičen (točka 3.2.2.2).

NO je ravnal v nasprotju s predpisi v naslednjih primerih:

- v poslovniku NO ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4);
- o ugotovitvah ni poročal v predvideni obliki (točka 3.2.3.2).

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

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 Ilirska Bistrica ne določa zahtevane stopnje izobrazbe za člane NO, kar lahko vpliva na imenovanje strokovnega in uspešnega NO (točka 3.2.1.1);
- v Statutu Občine Ilirska Bistrica ni določeno, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v proračunu občine; sredstva niso bila načrtovana na podlagi predloga NO in tudi ne v okviru posebne proračunske postavke, zaradi česar niso bila natančno določena (točka 3.2.2);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena, saj dajejo izvajanju nadzora v primerjavi s sejami NO premajhno težo, nadzorne naloge pa so vrednotene enako ne glede na njihovo zahtevnost (točka 3.2.2.2);
- v Statutu Občine Ilirska Bistrica niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

Dejansko strukturo NO glede povprečne stopnje izobrazbe ocenjujemo kot prenizko, glede smeri izobrazbe pa kot ustrezno.

Ocenjujemo, da bi NO izvajal nadzor bolj uspešno, če

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

Organa občine sta se na sejah OS seznanila s poročili o delu NO, menimo pa, da njun odziv ne bi smel biti osredotočen le na poročili o delu NO, pač pa bi morala pozvati NO, naj izdela in predloži tudi poročila o nadzorih, ki jih določa 20. člen poslovnika NO.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Ilirska Bistrica 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 postopek dela NO ter obveznosti in pravice organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točki 3.2.1.3 in 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 poslovanja²⁶. 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 poreviziji postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim in štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

6. PRIPOROČILA

Občini Ilirska Bistrica priporočamo, naj

- v statutu občine predpiše obvezno obravnavo poročila NO na seji OS in pisni odziv organov občine na poročilo NO;
- odhodke za delovanje NO v proračunu 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.

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

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

Poslano:

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