



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 TOLMIN
V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-25/2004-15

Ljubljana, 22. junija 2005

Kazalo

1. UVOD	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini	3
2.2 Predstavitel nadzornega odbora kot organa občine.....	4
2.3 Predstavitel pravnih podlag za delovanje NO.....	4
3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004	5
3.1 Obrazložitev revizije.....	5
3.2 Ugotovitve	7
3.2.1 Struktura in organizacija dela NO	7
3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO.....	7
3.2.1.2 Opredelitev nalog NO.....	8
3.2.1.3 Postopek dela NO	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	21
4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004	22
4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004.....	22
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	23
6. PRIPOROČILA.....	24

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Tolmin, Padlih borcev 1b, Tolmin 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 Tolmin, 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 Ernest Kemperle, župan Občine Tolmin.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bil predsednik NO Ciril Testen.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev⁴	12.108
Uvrstitev v skupino⁵	4. skupina občin
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	22 članov
• nadzorni odbor	5 članov

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-25/2004-5.

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. 363/04 (stanje na dan 30. 6. 2004).

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	
Razrešitve članov NO	/	
Poslovnik sprejet	25. 3. 1997	
Letni program dela sprejet		
• leto 2003	ni sprejet	
• leto 2004	ni sprejet	
Izobrazbena struktura članov:	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednik	V	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VI	ekonomija
• član	V	ekonomija
• član	VII	ekonomija

Viri: zapisniki sej OS Občine Tolmin od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; poslovnik NO; 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.

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).

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

Statut Občine Tolmin je bil sprejet v letu 1999⁷ in dopolnjen v letih 2003⁸ in 2004⁹. Določila glede delovanja NO so v 32. do 39. členu statuta. Poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Tolmin (v nadaljevanju: poslovnik NO) je bil sprejet v letu 1997.

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 Uradno glasilo (Nova Gorica), št. 2/99.

⁸ Uradne objave (Koper), št. 38/03.

⁹ Uradne objave (Koper), št. 97/04.

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 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 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 statotov 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),
- 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 Tolmin glede imenovanja članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (predsednika in člane NO oziroma listo kandidatov predlaga komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; imenuje jih OS; člane na predlog NO razreši OS),
- število članov NO (pet).

Glede izobrazbe in strokovnih znanj članov NO v statutu ni navedenih zahtev.

Komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja je imenoval občinski svet in je sestavljena iz svetnikov in svetnic. Komisija je listo kandidatov sestavila na podlagi predlogov občinskih odborov. OS je na podlagi liste kandidatov, ki jo je predlagala Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, na seji 23. 1. 2003 imenoval predsednika in še štiri člane občinskega sveta. 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 ni določena zahtevana stopnja izobrazbe niti niso navedena strokovna znanja, ki naj bi jih imeli člani NO. Menimo, da bi navedene zahteve pomenile večje zagotovilo za sestavo strokovnega NO in s tem izboljšanje pogojev za uspešno delo NO.

Dejansko sestavo NO glede povprečne stopnje izobrazbe (povprečno imajo člani VI. stopnjo izobrazbe) ocenjujemo kot ustrezno.

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

Pojasnilo občine

Župan opozarja, da bi se ob vključitvi pogoja zahtevane stopnje izobrazbe za člane NO v statut občine občina srečevala s težavami pri oblikovanju NO. Poudarja, da tudi za druge organe občine zahteve glede stopnje izobrazbe niso predpisane.

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 Tolmin 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	ne	da	da	ne	da
Poslovnik NO	ne	ne	da	ne	ne

Vira: Statut Občine Tolmin; poslovnik NO.

Statut Občine Tolmin opredeljuje naloge NO, vendar jih izrecno ne opredeli kot obvezne ali letne, na primer: v drugem odstavku 36. člena statuta je navedeno, da lahko OS ali župan zahtevata od NO, da obravnava zadeve. V tretji alineji 8. člena poslovnika NO pa je navedeno, da NO obravnava zadeve, ki jih predložijo svetniki OS.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Kot pomanjkljivost navajamo, da določila poslovnika NO, ki opredeljujejo okvir delovnega področja, določajo naloge na drugačen način, kot so naloge opredeljene v statutu.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da določilo 36. člena Statuta Občine Tolmin o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Ocenjujemo, da neodvisnost NO, kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO, s tem ni zagotovljena.

Glede na ugotovitve o dejanskem izvrševanju nalog NO (točka 3.2.3.2) ocenjujemo, da bi bilo potrebno v statutu in poslovniku NO jasneje opredeliti naloge NO in s tem izboljšati pogoje za uspešno delo NO.

Ukrep občine

NO je 28. 2. 2005 sprejel nov poslovnik NO, v katerem je opredelil okvir delovnega področja v skladu z določili statuta.

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, ...)	Osntek poročila o nadzoru
6. Možnost ugovora nadzorovane osebe na osntek 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 Tolmin 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)	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora (3)	Vodenje zapisnika o opravljenem pregledu (4)	Izdelava osnutka poročila (5)
Statut	da	da	da	da
Poslovník NO	ne	ne	ne	ne

Določila občinskega akta (1)	Ugovor revidiranca (6)	Odločanje o ugovoru revidiranca (7)	Izdelava poročila (8)	Obravnava poročila: župan, občinski svet in nadzorovana oseba (9)
Statut	da	da	da	da
Poslovník NO	ne	ne	ne	ne

Vira: Statut Občine Tolmin; poslovnik NO.

Postopek dela NO v Občini Tolmin je opredeljen s statutom, s poslovníkom pa je NO opredelil postopek dela na sejah. Primerjali smo usklajenost opredelitve postopka dela NO Občine Tolmin v Statutu Občine Tolmin s postopkom dela prikazanim v tabeli 4. Statut določa postopek, ki se v dveh korakih razlikuje od ključnih in zadostnih korakov nadzora.

Pravilnost poslovanja

Zahteva ZLS po opredelitvi postopka dela je izpolnjena.

Kot pomanjkljivost navajamo, da v aktih občine nista opredeljena začetek posameznega nadzora in izdaja pooblastila članu NO za izvedbo nadzora.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so z opredeljenim postopkom nadzora vzpostavljeni pogoji za uspešno delo NO. Občino pa posebej opozarjamo na zadnji korak (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 smotrnemu poslovanju občine.

Ukrep občine

NO je 28. 2. 2005 sprejel nov poslovnik NO, v katerem je ustrezno opredelil začetek posameznega nadzora in izdajo pooblastila članom NO za izvedbo nadzora.

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 poslovníku NO, o teh kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče.

Pravilnost poslovanja

V poslovníku NO niso opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Določila poslovníka 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 financah¹⁴

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

(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 Tolmin v šestem odstavku 38. člena določa, da se sredstva za delo NO zagotavljajo v občinskem proračunu v sredstvih za delo občinskih organov in občinske uprave. Obseg potrebnih sredstev se opredeli s finančnim načrtom, pripravljenim na podlagi letnega programa nadzora.

NO v letih 2003 in 2004 potrebnih sredstev ni opredelil s finančnim načrtom in tudi ni sprejemal letnih programov nadzora.

Sredstva za delo NO so v proračunu in zaključnem računu za leto 2003 in proračunu 2004 izkazana v okviru proračunske postavke Občinski svet in odbori, ki je bila razdeljena na Izdatke za službena potovanja in Druge operativne odhodke.

Iz obrazložitve obravnavanih postavk v proračunih in zaključnem računu ni razvidno, da vključujejo tudi odhodke za delovanje 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	448	213
Prevozni stroški	12	5
Stroški izobraževanja	49	0
SKUPAJ	509	218

Vir: podatki občine.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 509 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,03 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 218 tisoč

tolarjev, kar predstavlja 0,01 odstotka vseh načrtovanih odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2004.

Pravilnost poslovanja

Ugotovili smo, da občina sredstev za delovanje NO ni ustrezno načrtovala v proračunih 2003 in 2004 in ter jih ni ustrezno izkazala v zaključnem računu 2003. Sredstva so načrtovana in realizirana v okviru sredstev za delovanje OS in odborov. NO je eden od organov občine in bi moral imeti zagotovljena sredstva 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 ravnanje ni bilo mogoče potrditi, da so bili pogoji za finančno neodvisnost v letih 2003 in 2004 dejansko izpolnjeni.

Kot dobro ocenjujemo določilo statuta, da se sredstva za delovanje NO določijo na podlagi finančnega načrta NO v povezavi z letnim programom nadzora, kar pomeni, da ima NO delni 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.

Pojasnilo občine

Župan je glede načrtovanja sredstev za delovanje NO navedel, da bodo sredstva vključena kot posebna proračunska postavka v proračunu za leto 2006.

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

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 Tolmin so nadomestila za opravljanje funkcije člana NO določena s Pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev in nagradah članov delovnih teles Občinskega sveta ter članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov¹⁷ (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	Količnik	Bruto znesek v tolarjih ¹⁸	
		(3) = (2) * 52.437 tolarjev	(4) = (2) * 53.748 tolarjev
Sejnina predsedniku NO	0,76	39.852,12	40.848,08
Sejnina članom NO	0,50	26.218,50	26.874,00
Izvedba nadzora po programu dela ali sklepu NO za predsednika	1,10	57.680,70	59.122,80
Izvedba nadzora po programu dela ali sklepu NO za člane	0,65	34.084,05	34.936,20

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

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

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

¹⁷ Uradno glasilo (Nova Gorica), št.7/99

¹⁸ Ob upoštevanju izhodiščne plače za I. tarifni razred v znesku 52.437 tolarjev za obdobje od januarja 2003 do junija 2004 in 53.748 tolarjev za obdobje od julija 2004 do decembra 2004.

V tabeli 8 navedeno nadomestilo pomeni, da je članom NO za

- sejo ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 148 tisoč tolarjev in
- posamezni nadzor, ki ga izvajajo vsi člani NO, 198 tisoč tolarjev.

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na petih sejah, izvedel pa ni nobenega nadzora. Skupno je bilo članom izplačano 661 tisoč tolarjev za vodenje oziroma prisotnost na sejah (tabela 6). 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 1.062 tisoč tolarjev v letu 2003 in 1.075 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju za člana znašala 5,8 odstotka dovoljenih izplačil.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so merila za vrednotenje posameznih dejavnosti NO

- premalo razčlenjena, saj so nadzorne naloge vrednotene enako, ne glede na njihovo zahtevnost, in
- ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO, kot so npr. udeležba na seji OS ali seji komisij OS.

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.

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 Tolmin, predstavljamo v tabeli 9.

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.

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora NO

Pogoji za opravljanje nadzora	
Dostop do podatkov	Po mnenju predsednika 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 in da se predsedniku NO pošilja gradiva sej OS ter sprejete akte in sklepe OS in župana. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: vabila, zapisniki.
Strokovna pomoč	V statutu je navedeno, da strokovno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Po navedbi predsednika NO občinska uprava zagotavlja pripravo aktov.
Dolžnosti organov občine	V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne obravnavati poročilo NO ter upoštevati njegova priporočila in predloge.
Pravice organov občine	V skladu s statutom imajo nadzorovane osebe pravico do pripomb in odgovora na poročilo, ki ni dokončno.

Viri: Statut Občine Tolmin; poslovnik NO; analiza vprašalnikov (predsednik NO in župan).

Pravilnost poslovanja

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

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so določila statuta o dolžnostih in 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 zakonitosti in pravilnosti poslovanja nadzorovane osebe ter namenskosti 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 vprašanih, 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 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.

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 Tolmin predpisan postopek nadzora v Občini Tolmin.

NO Občine Tolmin v letih 2003 in 2004 ni sprejel programa dela ter ni izvedel nobenega nadzora po postopku, kot ga določa statut. Izdal tudi ni nobenega poročila. Na svojih sejah pa je sprejel naslednje sklepe, ki jih lahko povežemo z opravljanjem nadzora:

- potrdil je ugotovitve nadzora glede osnovnih sredstev, drobnega inventarja in stanja sredstev in obveznosti (na dan 31. 12. 2005),
- sprejel je predlog Odloka o proračunu Občine Tolmin za leto 2003 in osnutek Odloka o spremembah in dopolnitvah odloka o proračunu Občine Tolmin za leto 2003,

²¹ Tretji odstavek 100. člena ZJF.

- sklep, ki po vsebini pomeni začetek nadzora: »z občino Tolmin, Kobarid in Bovec se skliče sestanek in dogovori glede izvedbe revizije poslovanja javnega zavoda«,
- sklep o izvedbi zunanjega nadzora: NO predlaga izvedbo revizije celotnega poslovanja za leto 2002 v javnem zavodu, katerega ustanoviteljice so občine Tolmin, Kobarid in Bovec,
- več priporočil na podlagi pregledov, izvedenih na sejah: plače vodilnih delavcev, sprejemanje proračuna, dodatne zaposlitve,
- zahtevek za posredovanje podatkov: NO zahteva pregled podpisane individualne pogodbe ter aneksa direktorja organizacije, katere ustanovitelj je občina.

Pravilnost poslovanja

Kot pomanjkljivost navajamo, da je NO ugotovitve in priporočila oblikoval izključno v obliki sklepov na sejah NO, kar ni zakonsko predvideni način poročanja NO. Zapisniki sej NO zaradi postopkovnih razlogov – niso izdani po postopku dela NO, ki je s statutom predviden za izdajo poročila NO, in tudi vsebinskih razlogov – so zapis o načinu dela oziroma o poteku seje NO, po ZLS niso poročila NO.

Z objavo v zapisnikih postanejo ugotovitve in priporočila javna. O ugotovitvah sme in mora NO obvestiti javnost šele, ko je posamezno poročilo dokončno. Ugotovitve NO, ki so navedene v predlogu poročila, bi lahko bile v postopku razčiščevanja spoznane za napačne in iz dokončnega poročila izločene. Njihovo navajanje v zapisnikih NO bi lahko vodilo javnost do napačnega sklepanja glede ugotovitev NO. Prav tako bi javnost zapisniku NO zato, ker vsebuje ugotovitve NO, o katerih NO v skladu z ZLS poroča v obliki poročila, utegnila pripisati status poročila NO. Navajanje ugotovitev NO v zapisnikih sej NO zato ni v skladu z ZLS.

NO ni upošteval s statutom določenega postopka dela, ker ni sprejel letnega programa dela za leti 2003 in 2004 (36. člen statuta).

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da bi NO nadzor izvajal bolj uspešno, če

- ne bi bila dejavnost usmerjena izključno na seje in v svetovalno vlogo, pač pa v izvajanje nadzora,
- bi bila poročila, kot končni rezultat dela NO, posredovana organom občine oziroma nadzorovanim osebam.

Ukrep občine

NO je 28. 2. 2005 sprejel program dela NO za leto 2005.

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.

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 Tolmin v 36. členu določa, da NO o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdela poročilo s priporočili in predlogi, ki ga je dolžan predložiti OS najmanj enkrat letno. Določa tudi, da so OS, župan ter organi porabnikov proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo NO ter upoštevati njegova priporočila in predloge 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.

NO v letih 2003 in 2004 ni izdal nobenega poročila. Vsak sprejeti zapisnik seje NO je bil posredovan OS. Iz zapisnikov sej OS ni razvidno, da bi OS obravnaval zapisnike NO oziroma sprejete sklepe NO. Le kadar zapisnik ni bil poslan pravočasno, je bilo postavljeno vprašanje, kdaj bo posredovan zapisnik seje NO.

Pojasnilo občine

Župan je glede sprejetih ukrepov pojasnil, da so priporočila in sklepe NO odgovorne osebe obravnavale in upoštevale, vendar pa postopki še niso zaključeni.

Pravilnost poslovanja

Kot pomanjkljivost navajamo, da je v 36. členu statuta nejasno uporabljen pojem poročilo, ki ga je mogoče razumeti kot poročilo o opravljenem nadzoru ali kot letno poročilo. Pomanjkljivost je tudi, da v statutu ni v celoti izpolnjena zahteva zakona o določitvi obveznosti in pravic občinskih organov v povezavi s priporočili in predlogi 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 ugotovitev in navedbe popravljalnih ukrepov.

Ker NO ni izdajal poročil, učinka nadzora nismo mogli presojeti. Menimo, da bi se OS lahko bolj aktivno odzval na delo NO z vključitvijo pomembnih sklepov NO, ki se nanašajo na opravljene preglede, v obravnavo na seje OS in s pozivom NO, naj predloži poročila, ki jih določa 36. člen statuta.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Tolmin 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 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.

²³ Uradni list RS, št. 41/01.

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

Občina Tolmin je v letih 2003 in 2004 ravnala v neskladju s predpisi, ker ni ustrezno načrtovala odhodkov za delovanje NO, saj v proračunih za leti 2003 in 2004 niso bili natančno opredeljeni kot sredstva za delovanje NO (točka 3.2.2.1).

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 Tolmin 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

- NO ni v celoti upošteval s statutom določenega postopka nadzora, saj ni sprejel letnega programa dela (točka 3.2.3.2);
- NO ni izvajal nadzora na način kot ga določa statut, to je z izdajanjem poročil (točka 3.2.3.2);
- statut ne določa vseh obveznosti in pravic organov občin v zvezi s priporočili in predlogi 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 ne določa zahtevane stopnje izobrazbe in izkušenj, kar lahko vpliva na imenovanje strokovnega in uspešnega NO (točka 3.2.1.1);
- določilo statuta o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali občinskega sveta posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini; neodvisnost delovanja NO, ki je pogoj za uspešno delovanje NO, ni bila zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- sredstva za delo NO v 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 funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena, saj so nadzori ne glede na zahtevnost vrednoteni enako in niso vrednotene morebitne druge naloge NO (točka 3.2.2.2);
- določila Statuta Občine Tolmin o dolžnostih in pravicah organov nadzorovanih oseb v postopku nadzora so preveč splošna in bi jih bilo potrebno podrobneje opredeliti in dopolniti, da bi zadostili pogoju za uspešno delo NO (točka 3.2.3.1);
- v Statutu Občine Tolmin niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv nadzorovanih oseb na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

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

Ocenjujemo, da bi NO izvajal nadzor bolj uspešen, če

- ne bi bila dejavnost usmerjena izključno na seje in v svetovalno vlogo, pač pa v izvajanje nadzora;
- bi bila poročila, kot končni rezultat dela NO, posredovana organom občine oziroma nadzorovanim osebam.

OS bi lahko bolj aktivno spremljal delo NO z vključevanjem pomembnih ugotovitev NO v obravnavo na seje OS.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na

- začetek postopkov za dopolnitev statuta občine v delu, ki ureja obveznosti in pravice organov občine v zvezi s priporočili in predlogi NO (točka 3.2.4);
- dopolnitev poslovnika NO z opredelitvijo hujših kršitev in nepravilnosti pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4).

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

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

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

Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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 Tolmin, priporočamo, naj

- prouči določila statuta glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v statutu občine predpiše obvezen pisni odziv organov občine na poročilo NO;
- odhodke za delo NO v proračunu načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO in v okviru posebne proračunske postavke.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

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