



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 AJDOVŠČINA**  
**V LETIH 2003 IN 2004**

Številka: 1215-23/2004-17

Ljubljana, 22. junija 2005

## Kazalo

1. UVOD .....	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini .....	3
2.2 Predstavitel nadzornega odbora kot organa občine.....	4
2.3 Predstavitel pravnih podlag za delovanje NO.....	4
3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004.....	5
3.1 Obrazložitev revizije.....	5
3.2 Ugotovitve .....	7
3.2.1 Struktura in organizacija dela NO .....	7
3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO.....	7
3.2.1.2 Opredelitev nalog NO.....	8
3.2.1.3 Postopek dela NO .....	10
3.2.1.4 Poslovnik NO.....	11
3.2.2 Sredstva za delovanje NO.....	12
3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO .....	12
3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije .....	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 .....	20
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 Ajdovščina, Cesta 5. maja 6a, Ajdovščina v letih 2003 in 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2004<sup>1</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>2</sup> 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 samoupravi<sup>3</sup> (v nadaljevanju: ZLS) in akti Občine Ajdovščina, 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 Marjan Poljšak, župan Občine Ajdovščina.

Predsednica NO v obdobju od 11. 6. 2003 do 24. 12. 2003 je bila Branka Čermelj. Predsednik NO v obdobju od 11. 2. 2004 do 31. 12. 2004 ter med revizijo je bil Aleksej Šinigoj.

## 2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

### 2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

<b>Število prebivalcev<sup>4</sup></b>	18.151
<b>Uvrstitev v skupino<sup>5</sup></b>	3. skupina občin
<b>Ustanovitev</b>	1994
<b>Organi občine:</b>	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	26 članov
• nadzorni odbor	5 članov

<sup>1</sup> Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

<sup>2</sup> Št. 1215-23/2004-5.

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

<sup>4</sup> Statistične informacije št. 150/04 (stanje na dan 31. 12. 2003).

<sup>5</sup> 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

<b>NO imenovan</b>	6. 2. 2003	
<b>Razrešitve članov</b>	25. 4. 2003 in 24. 12. 2003 (sklepa o razrešitvi in imenovanju)	
<b>Poslovnik sprejet</b>	29. 9. 1999	
<b>Letni program dela sprejet</b>		
• leto 2003	ni sprejet	
• leto 2004	sprejet 18. 5. 2004	
<b>Izobrazbena struktura članov:</b>	<b>Stopnja izobrazbe</b>	<b>Smer izobrazbe</b>
• predsednik	VII	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VII	pedagoška
• član	V	ekonomija
• član	V	strojna

Viri: zapisniki sej OS Občine Ajdovščina od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; poslovnik o delu NO Občine Ajdovščina; izpolnjena tabela 1 – struktura NO<sup>6</sup>.

## 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.

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

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

Statut Občine Ajdovščina je bil sprejet v letu 1999<sup>7</sup> in spremenjen v letu 2002<sup>8</sup>. Določila glede delovanja NO so vsebovana v 52. do 57. členu statuta. Poslovnik o delu NO Občine Ajdovščina (v nadaljevanju: poslovnik NO) je bil sprejet v letu 1999.

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

#### **3.1 Obrazložitev revizije**

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

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

Pri svojem delovanju je NO dolžan spoštovati določila ZLS in občinskih predpisov, prav tako so jih glede njegovega delovanja dolžni spoštovati drugi organi občine, nadzorovane osebe in občinska uprava. Uspešno delovanje NO je odvisno od izpolnjenih pogojev za delovanje NO, ki so delno opredeljeni že v ZLS<sup>9</sup>, 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.

<sup>7</sup> Uradno glasilo (Nova Gorica), št. 7/99.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 2/02.

<sup>9</sup> 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 vrednosti<sup>10</sup> ter raznolikost glede teritorialne razpršenosti, kar zagotavlja reprezentativnost izbranega vzorca občin.

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

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

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

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

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

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

- proučitev zakonodaje: ZLS, aktov in dokumentov občine, ki so povezani z delovanjem NO (statut občine, poslovnik NO, akt o plačah občinskih funkcionarjev, odlok o proračunu in zaključnem računu občine, zapisniki sej NO, zapisniki sej OS, sklepi organov občine, poročila NO, ...); proučili smo tudi cilje sprememb zakonodaje na področju delovanja NO v letu 1997<sup>11</sup> in predlog sprememb iz leta 2003<sup>12</sup>,
- 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, poslovníkov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

Pri reviziji nismo presojali poročil NO z naslednjih vidikov:

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

---

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

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

<sup>12</sup> 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 Ajdovščina glede imenovanja članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (člani NO so imenovani z večino glasov navzočih članov občinskega sveta na podlagi liste kandidatov, ki jo pripravi župan; listo kandidatov sestavi župan na podlagi predlogov najmanj četrtine članov občinskega sveta, zainteresiranih organizacij v občini in občanov; razrešitev opravi OS na predlog NO;
- zahtevane kvalifikacije (zahteva po strokovni usposobljenosti ter znanju in izkušnjah s finančno računovodskega področja);
- število članov NO (pet).

OS je na seji 6. 2. 2003 imenoval člane NO. Član NO je 28. 2. 2003 dal odstopno izjavo in OS je 25. 4. 2003 imenoval novega člana. NO je imel prvo sejo 11. 6. 2003, na kateri so imenovali predsednico in podpredsednika NO. Predsednica NO je 24. 9. 2003 dala odstopno izjavo in OS je 24. 12. 2003 imenoval novega člana. Druga seja NO, na kateri je bil imenovan nov predsednik, je bila 11. 2. 2004. 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, postavljena pa je zahteva po strokovnih znanjih. Menimo, da bi zahteva glede stopnje izobrazbe pomenila večje zagotovilo za sestavo strokovnega NO in s tem izboljšanje pogojev za uspešno delo NO.

Dejansko sestavo NO glede povprečne stopnje (povprečna stopnja izobrazbe članov NO presega VI. stopnjo izobrazbe) in smeri izobrazbe ocenjujemo kot ustrezno in menimo, da je izpolnjen pogoj za strokovno in uspešno delo NO.

Menimo tudi, da je določilo statuta, da župan sestavi listo kandidatov, neprimerno. Listo kandidatov bi morala predlagati Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki ni neposredno predmet nadzora NO.

Opozarjamo na razmeroma dolgo obdobje od odstopne izjave predsednice 24. 9. 2003 do njene razrešitve in imenovanja novega člana OS 24. 12. 2003. Menimo, da bi bilo potrebno v statutu opredeliti rok, v katerem je potrebno imenovati NO po konstituiranju OS, rok v katerem mora župan sklicati sejo NO, na kateri se NO konstituira, in rok, v katerem mora OS obravnavati odstopno izjavo ali predlog za razrešitev in imenovati novega člana NO.

Statut vsebuje določila, da se pri oblikovanju kandidatne liste upošteva tudi predloge zainteresiranih organizacij v občini in občanov. Pomembno je, da občina tudi dejansko pozove k podajanju predlogov in že v statutu opredeli način upoštevanja teh predlogov.

### *Ukrep občine*

*Občinski svet Občine Ajdovščina je 31. 3. 2005 sprejel Spremembe in dopolnitve Statuta Občine Ajdovščina. Spremenjen statut določa, da morajo imeti najmanj trije člani NO najmanj visoko strokovno izobrazbo ter da člane NO imenuje OS najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji.*

### **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 Ajdovščina 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
Poslovník NO	ne	da	da	ne	da

Vira: Statut Občina Ajdovščina; poslovník NO.

Statut Občine Ajdovščina opredeljuje naloge NO, vendar jih izrecno ne opredeli kot obvezne ali letne. Preglede opravlja NO v skladu z svojim letnim programom dela, ki ga potrdi OS. Prvi odstavek 53. člena statuta določa, da mora NO na zahtevo OS ali župana opraviti pregled. Poslovník v 34. členu določa, da NO po lastni presoji na podlagi pisnih pobud OS ali župana določi pregled.

### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili. Kot pomanjkljivost navajamo neuskklajenost statuta in poslovnika v delu, ki opredeljuje upoštevanje predlogov ali zahtev za izvedbo pregleda OS ali župana.

### **Uspešnost poslovanja**

Menimo, da določilo 53. člena Statuta Občine Ajdovščina o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali občinskega sveta posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Ocenjujemo, da neodvisnost NO, kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO, ni zagotovljena. Določilo poslovnika NO o upoštevanju predlogov OS in župana po lastni presoji NO ocenjujemo kot ustrezno.

### 3.2.1.3 Postopek dela NO

ZLS določa (32. člen), da je treba 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

<b>Koraki nadzora</b>	<b>Akt NO ali drugi dokumenti</b>
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 Ajdovščina in poslovnika NO glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta	Sprejem letnega programa dela	OS potrdi letni program dela	Izdaja sklepa o nadzoru, ki se pošlje nadzorovani osebi	Izdaja pooblastila in navodila za izvedbo nadzora	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Statut	da	da	ne	ne	ne
Poslovník NO	da	da	da	da	da

Določila občinskega akta	Vodenje dosjeja in zapisnika	Izdelava predloga poročila	Ugovor revidiranca	Odločanje o ugovoru revidiranca	Izdelava poročila
(1)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Statut	ne	ne	da	ne	da
Poslovník NO	da	da	da	da	da

Vira: Statut Občine Ajdovščina; poslovnik NO.

Primerjali smo usklajenost opredelitve postopka dela NO Občine Ajdovščina s postopkom dela, prikazanim v tabeli 4. Postopek dela NO je v Občini Ajdovščina določen s statutom in s poslovníkom NO. V statutu niso določeni vsi koraki, ki so prikazani v tabeli 4. V zvezi z določbami poudarjamo, da je v 53. členu statuta in 32. členu poslovnika NO navedeno, da letni program dela NO potrdi OS. Letnega programa dela NO za leto 2004, ki ga je sprejel NO, OS ni niti obravnaval niti potrdil.

### Pravilnost poslovanja

Statut Občine Ajdovščina 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 podrobno opredeljen v poslovníku 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

Ne glede na to, da občina ni zadostila zakonski zahtevi, da je postopek dela določen v statutu (in ga torej potrdi OS), ocenjujemo, da je z določitvijo postopka dela s poslovníkom NO izpolnjen pogoj za uspešno delo NO.

#### 3.2.1.4 Poslovník NO

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

### Pravilnost poslovanja

V poslovníku NO niso opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Poslovník NO tako ne izpolnjuje zahtev tretjega odstavka 32. člena ZLS.

### 3.2.2 Sredstva za delovanje NO

#### 3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO

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

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

Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v sedemnajstih primerih opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi letnega programa dela (nadzora) NO. Iz Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)<sup>13</sup>, 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 potrebno 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 Ajdovščina določa, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu v sredstvih za delo občinskih organov in uprave. V proračunih za leto 2003 in 2004 ter zaključnem računu za leto 2003 so sredstva izkazana v okviru postavke Občinski svet in nadzorni odbor. Prikaz odhodkov za delovanje NO je razviden iz tabele 6.

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

<b>Vrsta odhodka</b>	<b>Leto 2003</b> v tisoč tolarjih	<b>Leto 2004</b> v tisoč tolarjih
Nadomestila za seje	80	387**
Odhodki za izobraževanje članov	0	24
Nadomestila za opravljene nadzore	0	0**
<b>SKUPAJ</b>	<b>80</b>	<b>411</b>

\*\* Plačila za vse nadzore, izvedene v letu 2004 in za zadnji dve seji v letu 2004, je občina izvedla v letu 2005, zato niso navedena v tabeli 6.

Vir: podatki občine.

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

### **Pravilnost poslovanja**

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

### **Uspešnost poslovanja**

Ker občina odhodkov za delovanje NO ni načrtovala v proračunu v okviru posebne proračunske postavke, so odhodki nejasno načrtovani in NO ni seznanjen z obsegom sredstev, ki jih je imel 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 mogoče potrditi, da so bili pogoji za finančno neodvisnost NO v letih 2003 in 2004 dejansko izpolnjeni.

Smiselno bi bilo v statutu opredeliti, da se sredstva za delo NO določijo na podlagi finančnega načrta v povezavi z letnim programom nadzora NO, kar pomeni, da bi imel NO vpliv na določitev obsega sredstev za delo NO (vključitev predlaganega obsega sredstev v predlog proračuna je v pristojnosti župana, njihova dokončna potrditev pa v pristojnosti OS). Seveda pa bi morala biti finančni načrt in letni program dela NO pripravljena v rokih, ki bi omogočili sprejem 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 <sup>14</sup>	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 NO<sup>15</sup>. Skušajo le poudariti, da je pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO potrebno izhajati iz njihove zahtevnosti, tako strokovne kot časovne, pri tem pa kot najpomembnejšo in strokovno najzahtevnejšo dejavnost ocenjujemo izvajanje nadzora, s katero NO izpolnjuje svoj cilj – poročanje o nepravilnostih, navajanje ocen in mnenj v obliki poročil. Ostale dejavnosti so podrejene izvajanju te dejavnosti.

Nadomestila za opravljanje funkcije člana NO v Občini Ajdovščina so določena s Pravilnikom o plačah in drugih prejemkih občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta in članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov<sup>16</sup>, ki ga je sprejel OS v letu 2003 (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so v 10. členu ovrednotene posamezne opravljene naloge članov NO, kot je prikazano v tabeli 8.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Naloga	Neto znesek v tolarjih
Vodenje seje (predsednik)	22.000
Udeležba na seji (ostali člani)	10.000
Izvedba najzahtevnejšega nadzora (si razdelijo člani, ki so sodelovali)	58.000
Izvedba zahtevnejšega nadzora (si razdelijo člani, ki so sodelovali)	44.000
Izvedba manj zahtevnega nadzora (si razdelijo člani, ki so sodelovali)	29.000

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

<sup>14</sup> ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

<sup>15</sup> Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 36/03.

V tabeli 8 navedeno nadomestilo, da je članom NO za

- *sejo* ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 62 tisoč tolarjev neto oziroma 80 tisoč tolarjev bruto in
- *posamezni nadzor*, ki ga izvajajo vsi člani NO, odvisno od njegove zahtevnosti namenjenih od 29 tisoč tolarjev do 58 tisoč tolarjev neto oziroma od 37,4 tisoč tolarjev do 74,8 tisoč tolarjev bruto.

NO se je v obdobju 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na osmih sejah in izvedel tri nadzore. Skupno je bilo članom izplačano 467 tisoč tolarjev za vodenje oziroma prisotnost na prvih šestih sejah (tabela 6). Izplačila članom NO v obdobju 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 so v primerjavi z zakonsko dovoljenim zneskom izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 1.133 tisoč v letu 2003 in 1.147 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju za člana znašala 4,1 odstotkov dovoljenih izplačil.

### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

Kot pomankljivost navajamo, da v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev ni natančno opredeljeno, da določa neto zneske nadomestil ter da se nadomestila za izvedeni nadzor nanašajo na celotni nadzor in ne na člana NO.

### **Uspešnost poslovanja**

Kot dobro prakso upravljanja ocenjujemo različno vrednotenje plačila glede na zahtevnost nadzora in določitev vrednosti za posamezen nadzor kot celote. Smiselno bi bilo pri vrednotenju nadzora vključiti še čas izvajanja določene naloge in ovrednotiti druge naloge, kot je udeležba na sejah OS ali sejah komisij, zaradi predstavitve ugotovitev.

Opozarjamo na obseg sredstev, namenjenih za izvedeni nadzor v primerjavi z obsegom sredstev za sejo NO. Za sejo NO, ki se je udeležijo vsi člani, znaša skupni znesek nadomestil 80 tisoč tolarjev, za izvedbo »najzahtevnejšega« nadzora pa 74,8 tisoč tolarjev. Menimo, da bi bilo pri vrednotenju dela NO potrebno poudariti temeljno dejavnost NO, to je izvajanje nadzora, in to dejavnost vrednotiti višje od udeležbe (in vodenja) na sejah.

#### *Ukrep občine*

*Občinski svet Občine Ajdovščina je 20. 4. 2005 sprejel Pravilnik o spremembah pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta in članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov, ki v spremenjenem 10. členu določa, da se nadomestila za izvedeni nadzor nanašajo na celotni nadzor in ne na posameznega člana NO.*

### **3.2.3 Opravljanje nadzora**

#### **3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora**

ZLS v 32. členu določa, da ima vsak član NO pravico zahtevati in dobiti tiste podatke od občine, ki jih potrebuje za opravljanje 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 gradivom<sup>17</sup> 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 smiselno<sup>18</sup>, 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).

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.



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 Ajdovščina, predstavljamo v tabeli 9.

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora NO

<b>Pogoji za opravljanje nadzora</b>	
Dostop do podatkov	V statutu je navedeno, da ima vsak član NO pravico zahtevati in dobiti podatke od občine. Po mnenju predsednika NO so NO na voljo podatki, ki jih potrebuje pri delu.
Administrativna pomoč	V statutu je navedeno, da administrativno pomoč za delo NO zagotavlja župan in občinska uprava. Opredeljene so tudi konkretne oblike administrativne pomoči. V poslovniku NO so opredeljene tudi pristojnosti tajnika občinske uprave. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: <ul style="list-style-type: none"> <li>• vabila,</li> <li>• zapisniki,</li> <li>• priprava gradiv, ...</li> </ul>
Strokovna pomoč	V statutu je navedeno, da strokovno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne strokovne naloge lahko opravi izvedenec. Po navedbi predsednika NO občinska uprava zagotavlja različno strokovno pomoč, odvisno od potreb.
Dolžnosti organov občine	V skladu z akti občine so nadzorovane osebe dolžne omogočiti članu NO, da pridobi podatke, pojasnila in opravi pregled.
Pravice organov občine	V skladu z akti občine imajo nadzorovane osebe pravico <ul style="list-style-type: none"> <li>• posredovati pripombe med izvajanjem nadzora,</li> <li>• seznaniti se s predhodnim poročilom in možnost pisnega ugovora pred izdajo dokončnega poročila.</li> </ul>

Viri: Statut Občine Ajdovščina; poslovník NO; pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev; analiza vprašalnikov (predsednik NO in župan).

### **Pravilnost poslovanja**

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

### **Uspešnost poslovanja**

Ocenjujemo, da so z akti občine, ki govorijo o dolžnostih nadzorovanih oseb v postopku nadzora, vzpostavljeni pogoji za uspešno delo NO. Določila aktov občine o pravicah nadzorovanih oseb v postopku nadzora so preveč splošna in bi jih bilo potrebno dopolniti, da bi vzpostavili pogoje za uspešno delo NO.

#### **3.2.3.2 Izvajanje nadzora**

NO je najvišji organ nadzora javne porabe v občini s pristojnostjo opravljanja nadzorov nad porabo proračunskih sredstev in poslovanjem občine, porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi. V skladu z zahtevami 32. člena ZLS mora NO o svojih ugotovitvah in mnenjih izdelati poročilo s priporočili in predlogi.

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

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

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

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

Svetovanje poslovodstvu je vloga, ki je v skladu z ZJF<sup>19</sup> 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, ...).

---

<sup>19</sup> Tretji odstavek 100. člena ZJF.

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

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	da
Nadzori, pričeti v posameznem letu	/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postopek razpisa za podelitev koncesije za opravljanje storitev pomoči družini na domu</li> <li>• Pregled poslovanja Zdravstvenega doma Ajdovščina v letih 2003 in 2004</li> <li>• Pregled investicije »Dom krajanov – muzejska zbirka«</li> </ul>
Poročila NO, izdana v posameznem letu	/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postopek razpisa za podelitev koncesije za opravljanje storitev pomoči družini na domu</li> <li>• Pregled poslovanja Zdravstvenega doma Ajdovščina v letih 2003 in 2004</li> <li>• Pregled investicije »Dom krajanov – muzejska zbirka«</li> </ul>
Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov	/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Občina Ajdovščina</li> <li>• Javni zavod Zdravstveni dom Ajdovščina</li> </ul>
Vsebina nadzora	/	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postopek razpisa</li> <li>• Poslovanje in plače</li> <li>• Investicija</li> </ul>
Število sej NO	1 seja	7 sej

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

Na sejah je NO Občine Ajdovščina sprejemal sklepe z naslednjo vsebino:

- imenovanje predsednika,
- sprejetje letnega programa dela,
- imenovanje nosilcev nadzorov, določenih s programom,
- zahteve za posredovanje podatkov od občinske uprave,
- predstavitev osnutkov poročil in potrditev predhodnih poročil,
- obravnava ugovorov na predhodna poročila in sprejem končnega poročila,
- seznanitev z novimi pobudami in priprava odgovorov nanje.

### Pravilnost poslovanja

Nepравilnosti glede izvajanja nadzora nismo ugotovili.

### **Uspešnost poslovanja**

Ker so aktivnosti v zvezi s postopki imenovanja, razrešitev članov in konstituiranja NO potekale vse leto 2003 (povezava s točko 3.2.1.1), izvajanje nadzora v letu 2003 ni potekalo.

Ocenjujemo, da je NO v letu 2004 uspešno izvajal nadzor, ker je

- izvajal svoje zakonsko določene pristojnosti z rednim izvajanjem nadzora in rednim sestajanjem na sejah NO,
- o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru in o njih poročal organom občine ter nadzorovanim osebam,
- spremljal tekoče dogajanje z obravnavo novih pobud za izvedbe nadzora.

### **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 smiselno<sup>20</sup>, 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.

---

<sup>20</sup> Smiselno zato, ker se pravice in obveznosti župana in občinskega sveta glede priporočil in predlogov NO razlikujejo odvisno od tega, ali je v postopku nadzora nadzorovana oseba občina ali druga pravna oseba, ki je uporabnik proračunskih sredstev.

V pogovorih z župani in predsedniki NO dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin smo pogosto 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 Ajdovščina v 54. členu določa, da morajo OS, župan in nadzorovana oseba poročilo, v katerem so ugotovljene nepravilnosti, obravnavati ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

NO v letu 2003 ni izdal nobenega poročila, v letu 2004 pa je izdal tri. OS je vsa obravnaval na 20. redni seji<sup>21</sup>, na kateri so sodelovali župan, člana NO, prisotni pa so bili tudi novinarji. Poročilo o poslovanju Zdravstvenega doma Ajdovščina in poročilo o investiciji Doma krajanov je OS sprejel v celoti, poročilo o postopku razpisa za oddajo koncesije pa le delno.

#### **Pravilnost poslovanja**

Nepravilnosti pri učinkih nadzora nismo ugotovili.

#### **Uspešnost poslovanja**

Ocenjujemo, da z akti občine niso vzpostavljeni vsi mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine na ugotovitve NO, predvsem obveznost posredovanja vseh poročil OS in županu, ne glede na ugotovitve in predmet nadzora. Ocenjujemo tudi, da je bil dejanski odziv na izdana poročila v revidiranem obdobju ustrezen. Učinek nadzora je bil dosežen (poročila so bila posredovana županu in OS, ki sta o njih razpravljala na seji OS).

## **4. MNENJE**

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Ajdovščina 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 revizij<sup>22</sup>. 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

---

<sup>21</sup> 22. 12. 2004.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

celote glede delovanja NO v letih 2003 in 2004 ter mnenje o zagotovljenih pogojih za uspešno delovanje NO in uspešnosti delovanja NO v letih 2003 in 2004.

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

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

- ni zadostila zahtevam glede vsebine statuta v povezavi z delovanjem NO; v statutu je pomanjkljivo določen postopek dela NO (točka 3.2.1.3) in
- 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 Ajdovščina letih 2003 in 2004 po našem mnenju glede delovanja NO v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo, da

- sta statut in poslovnik NO v neskladju v delih, ki opredeljujejo upoštevanje predlogov ali zahtev OS in župana (točka 3.2.1.2);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev niso natančno opredeljeni zneski izplačil (točka 3.2.2.2).

#### **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, kar lahko vpliva na imenovanje strokovnega in uspešnega NO (točka 3.2.1.1);
- statut ne določa rokov, v katerih je potrebno imenovati NO, sklicati konstitutivno sejo NO in razrešiti ter imenovati člana 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 zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- določilo statuta, da OS potrdi letni program dela NO, je neustrezno z vidika samostojnosti NO kot pogoja za uspešno delo (točka 3.2.1.3);
- 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);
- določila aktov občine o pravicah nadzorovanih oseb v postopku nadzora niso dovolj natančna in bi jih bilo potrebno podrobneje opredeliti in dopolniti, da bi zadostili pogoj za uspešno delo NO (točka 3.2.3.1);

- v določilih aktov občine niso vzpostavljeni vsi mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv nadzorovanih oseb na poročilo NO (točka 3.2.4).

Aktivnost v zvezi s postopki imenovanja, razrešitev članov in konstituiranja NO so potekale vse leto 2003, zato izvajanja nadzora v letu 2003 ni bilo.

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

NO v letu 2004 uspešno izvajal nadzor, ker je

- izvajal svoje zakonsko določene pristojnosti z rednim izvajanjem nadzora in rednim sestajanjem na sejah NO;
- o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru, jih posredoval nadzorovanim osebam in o njih poročal organom občine;
- spremljal poslovanje občine z obravnavo pobud.

Organa občine sta se odzvala na delovanje NO in poročila NO, s tem pa je bil učinek nadzora dosežen.

## **5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA**

Občina Ajdovščina 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 (točka 3.2.1.3);
- 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 poslovanja<sup>23</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

## 6. PRIPOROČILA

Občini Ajdovščina priporočamo, naj

- prouči določila statuta v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v statutu občine določi roke za imenovanje, razrešitve članov NO in konstituiranje NO;
- v statutu občine določi posredovanje vseh poročil OS in županu;
- 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 ali drugimi državnimi organi.

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

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

---

<sup>23</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.