



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 SVETI ANDRAŽ V SLOVENSКИH GORICAH
V LETIH 2003 IN 2004

Številka: 1215-38/2004-15

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	10
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.....	16
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora.....	16
3.2.3.2 Izvajanje nadzora	18
3.2.4 Učinek nadzora	21
4. MNENJE	23
4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004.....	23
4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004.....	23
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	24
6. PRIPOROČILA.....	25

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Vitomarci 71, Vitomarci 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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah, 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 Franc Krepša, župan Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bil predsednik NO Ivan Čeh.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

Podatki o velikosti in organih Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah, so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev⁴	1.267
Uvrstitev v skupino⁵	7. skupina občin
Ustanovitev	1998
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	7 članov
• nadzorni odbor	3 člani

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-38/2004-4.

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

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

⁵ 100.b člen ZLS.

2.2 Predstavitev nadzornega odbora kot organa občine

NO je po ZLS (32. člen) najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Člane NO imenuje občinski svet (v nadaljevanju: OS), svoje naloge pa opravljajo nepoklicno. Strokovno in administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Glede razrešitve članov NO (32.a člen ZLS) se primerno uporabljajo razlogi iz določbe prvega odstavka 37.a člena ZLS, ki veljajo za prenehanje mandata članom OS in županu. Predstavitev NO občine je v tabeli 2.

Tabela 2: Osnovni podatki o NO občine

NO imenovan	29. 1. 2003 in 22. 7. 2004	
Razrešitve članov	22. 7. 2004 (imenovanje nadomestnih članic NO)	
Poslovnik sprejet	23. 2. 2000	
Letni program dela sprejet		
• leto 2003	ni sprejet	
• leto 2004	ni sprejet	
Izobrazbena struktura članov	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednik	VI	strojna
• član	V	upravna
• član	VII	socialna

Viri: zapisniki sej OS Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; poslovnik o delu nadzornega odbora Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah; 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 1 – Struktura nadzornega odbora, ki je bila sestavni del zahtevka za predložitev podatkov z 2. 9. 2004.

Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah je bil sprejet v letu 1999⁷ in dopolnjen v letih 2001 in 2002⁸. Določila glede delovanja NO so v 38. do 46. členu Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah. Poslovnik nadzornega odbora Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah (v nadaljevanju: poslovnik NO) je bil sprejet v letu 2000 in ga je sprejel NO prejšnjega mandatnega obdobja.

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

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

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

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

- prispevati, da bi se zagotovili pogoji za uspešno delovanje NO in da bi bilo delovanje NO v občini uspešno,
- opozoriti organe občine na pomen delovanja NO in ustrezne odnose med organi občine,
- opozoriti na glavne probleme v zvezi z delovanjem NO,
- zagotoviti prenos izkušenj in dobre prakse delovanja NO med občinami,
- podati morebitne predloge za spremembo zakonodaje.

Da bi dosegli namen, sestavlja celoten projekt dvajset revizij delovanja NO v občinah, v katerih je poudarek na presoji pravilnosti in oceni uspešnosti delovanja NO v posamezni občini, in povzetek poročil o revizijah delovanja NO, v katerem je poudarek na primerjavah med občinami, vir primerjav pa opravljene revizije delovanja NO v občinah.

⁷ Uradni list RS, št. 18/99.

⁸ Uradni list RS, št. 71/01 in 81/02.

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

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

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

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

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

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

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

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

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

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

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

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

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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah (39. člen) glede imenovanja članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (kandidate za NO predlaga občinskemu svetu komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, razrešitev opravi OS na predlog NO),
- zahtevane kvalifikacije glede stopnje izobrazbe (najmanj VI. stopnja izobrazbe),
- zahtevane izkušnje s finančno računovodskega ali pravnega področja,
- število članov NO (trije).

OS je na podlagi predloga komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja na seji 29. 1. 2003 imenoval tri člane NO. Na seji OS 6. 5. 2004 sta predsednik NO in župan obvestila OS o odstopu članic NO (2 članici sta 19. 3. 2004 oziroma 24. 3. 2004 podali odstopni izjavi) in župan je pozval svetnike, naj do naslednje seje predložijo predloge za novi članici. Člani OS predlogov niso predložili, prav tako OS ni sprejel sklepa, da so nastali razlogi za prenehanje mandata članicama NO. OS je na seji občinskega sveta 22. 7. 2004 na predlog župana imenoval dve nadomestni članici NO. Članica NO, ki je bila imenovana

22. 7. 2004, ima V. stopnjo izobrazbe. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

Pravilnost poslovanja

OS po odstopu članic NO ni sprejel sklepa, da so nastali razlogi za prenehanje njunega mandata, kot predvideva 37.a člen ZLS (v povezavi z 32.a členom ZLS). Kljub temu sta bili 22. 7. 2004 imenovali novi članici NO, od tega ena s srednjo stopnjo izobrazbe, kandidatka pa ni predlagala komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, pač pa župan, kar je oboje je v neskladju s 39. členom Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je v Statutu Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah določena stopnja izobrazbe za člane NO ustrezna (v statutih enajstih občin je določena najmanj VI. stopnja izobrazbe) in da zahteve statuta glede stopnje izobrazbe in zahtevanega področja izkušenj zadostujejo za oblikovanje strokovnega NO.

Dejanska sestava NO je po smeri izobrazbe usmerjena multidisciplinarno. Po stopnji izobrazbe dejanska sestava NO sicer ni povsem v skladu z zahtevami Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah, vendar jo glede na povprečno stopnjo izobrazbe (povprečno imajo člani NO VI. stopnjo izobrazbe) ocenjujemo kot ustrezno.

OS predlaga komisiji za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja za člane NO le toliko kandidatov, kolikor jih določa statut občine. Oblikovanje širše kandidatne liste za člane NO bi nudilo OS izbiro med več kandidati. Prav tako menimo, da bi bilo smiselno v postopek predlaganja kandidatov vključiti javnost in s tem omogočiti vpliv volivcev oziroma zainteresiranih pravnih oseb na oblikovanje tega organa občine.

Pojasnilo občine

Oblikovanje NO je v majhnih občinah, v katerih ustreznega kadra primanjkuje, težje. Pri imenovanju NO so bile storjene nekatere nepravilnosti, kljub temu pa je bilo zagotovljeno delovanje NO.

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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah (41. člen) in poslovnika NO glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine in poslovnika NO

Določila občinskega akta	Obvezne naloge	Naloge na zahtevo župana	Naloge na zahtevo OS	Naloge na pobudo drugih	Letni program dela
Statut	da	da	da	ne	da
Poslovník NO	da	da	da	ne	da

Vir: Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah; poslovnik NO.

Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah v 41. členu določa kot obvezne nadzore oziroma kot nadzore, ki jih je potrebno vključiti v letni program nadzora, »letni nadzor zaključnega računa proračuna, javnih zavodov in javnih podjetij ter občinskih skladov, predloga proračuna javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter vsaj polletni nadzor razpolaganja z občinskim premoženjem in nepremičnim premoženjem«. Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah določa tudi, da mora NO obvezno obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlagata OS ali župan. Župan in OS s sklepom nista zahtevala izvedbe nadzora od NO.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da določilo 41. člena Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Določila o obveznih nalogah NO v statutu so preobsežna in neizvedljiva. Preobsežna določila o obveznih nalogah NO posegajo v

samostojnost dela NO (saj NO ne dopuščajo možnosti vključitve drugih nadzorov v letni načrt) in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine. Ocenjujemo, da neodvisnost NO, kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO, ni zagotovljena.

Organa občine nista zahtevala nadzora od NO, kar ocenjujemo kot ustrezno.

K ustreznemu oblikovanju nalog NO bi prispevala določila statuta ali poslovnika NO o minimalni vsebini letnega programa dela NO, to je, kaj mora vsebovati program glede posameznega nadzora.

3.2.1.3 Postopek dela NO

ZLS določa (32. člen), da je potrebno v statutu občine opredeliti postopek in način dela NO. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da so v statutih postopki dela določeni različno podrobno ali celo niso določeni. Na podlagi primerjave in izkušenj glede dejanskih postopkov dela NO, ki smo jih pridobili med opravljanjem revizije, smo oblikovali povzetek dobre prakse, ki po mnenju računskega sodišča vsebuje ključne in zadostne korake nadzora za postopek dela NO in s tem za njegovo uspešno delo.

Tabela 4: Projekcija postopka dela NO

Koraki nadzora	Akt NO ali drugi dokumenti
1. Določitev letnega programa dela	Letni program dela
2. Izdaja sklepa o izvedbi nadzora (s katerim se opredeli nadzorovana oseba, predmet in obseg nadzora, predvideni čas izvedbe nadzora, ...)	Sklep o izvedbi nadzora
3. Izdaja pooblastila za izvedbo nadzora (s katerim se opredelijo član ali člani NO, ki bodo izvedli nadzor)	Pooblastilo članu NO
4. Izvajanje nadzora (na sedežu nadzorovane osebe in na sejah NO)	Dosje nadzora z delovnimi zapisi
5. Priprava in izdaja osnutka poročila o nadzoru (z navedbo predmeta nadzora, obdobja nadzora, ugotovitev nadzora, predlogov, priporočil, ...)	Osnutek poročila o nadzoru
6. Možnost ugovora nadzorovane osebe na osnutek poročila (z navedbo roka za ugovor)	Ugovor nadzorovane osebe
7. Priprava in izdaja poročila o nadzoru (z navedbo predmeta nadzora, obdobja nadzora, ugotovitev nadzora in predlogov)	Poročilo o nadzoru
8. Odziv župana in OS na poročilo NO	Odziv župana in OS

Viri: statuti v prečno revizijo vključenih občin; dejanski postopki dela NO.

Statut naj bi določal tudi odgovornost in pristojnosti članov NO glede posameznih korakov nadzora in spremljajočih aktov NO.

Določila Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah (41. člen) in poslovnika NO (14. do 21. člen) glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta (1)	Sprejem letnega programa nadzora (2)	Izdaja sklepa o izvedbi nadzora (3)	Pooblastilo za izvedbo nadzora (4)	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora (5)
Statut	da	da	da	da
Poslovnik NO	da	ne	da	da

Določila občinskega akta (1)	Izdelava predloga poročila (6)	Odločanje NO o predlogu poročila (7)	Ugovor revidiranca (8)	Odločanje o ugovoru revidiranca (9)	Izdelava poročila (10)
Statut	da	da	da	da	da
Poslovnik NO	da	da	da	da	da

Vira: Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah; poslovnik NO.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah določa postopek dela NO, ki se le v enem koraku razlikuje od po našem mnenju ključnih oziroma zadostnih korakov nadzora. Zahteva ZLS je izpolnjena.

Uspešnost poslovanja

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

3.2.1.4 Poslovnik NO

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

Pravilnost poslovanja

V poslovniku NO niso opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Določila poslovnika NO ne izpolnjujejo zahtev tretjega odstavka 32. člena ZLS.

3.2.2 Sredstva za delovanje NO

3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO

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

- nadomestilo za opravljanje funkcije,
- strokovna izobraževanja,
- plačilo izvedencev,

- povračila potnih stroškov,
- strokovno literaturo.

Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v sedemnajstih primerih opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi letnega programa dela (nadzora) NO. Iz Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)¹³, 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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah v 45. členu določa, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu na podlagi izdelanega letnega programa nadzora. NO v letih 2003 in 2004 ni sprejel programa nadzora, ni finančno ovrednotil svojega dela, niti ni na drug način predlagal sredstev za delovanje NO. Sredstva za delovanje NO so bila v proračunih za leti 2003 in 2004 načrtovana v okviru proračunske postavke Drugi operativni odhodki – sejnine udeležencem odborov, ki je vključevala tudi podpostavko Sejnine NO. Na tej proračunski postavki so sredstva izkazana tudi v zaključnem računu proračuna za leto 2003.

Med revizijo je občina opredelila odhodke za delovanje NO za leti 2003 in 2004. Nanašajo se na nadomestila za opravljanje funkcije. Občina odhodkov za delovanje NO ne evidentira na posebnem stroškovnem mestu, prav tako nima določenih skrbnikov proračunskih postavk. 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	121	148

Vir: podatki občine.

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

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 121 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,064 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2003¹⁴.

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

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede načrtovanja sredstev za delovanje NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Določila Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah o določitvi sredstev za delo NO na podlagi letnega programa nadzora omogočajo vpliv NO na določitev obsega sredstev za delo NO v proračunu. Če župan predlagani obseg sredstev vključi v predlog proračuna, OS pa jih potrdi, so zagotovljeni pogoji za vpliv NO na določitev potrebnih sredstev za delovanje NO. Dejansko so bili odhodki za delovanje NO načrtovani v proračunih za leti 2003 in 2004 v okviru posebne proračunske postavke, vendar niso bili načrtovani na podlagi predloga NO. NO je bil seznanjen z obsegom sredstev, ki jih je imel na voljo za svoje delo.

Določila Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah zagotavljajo pogoje za finančno neodvisnost NO, ki je pogoj za njegovo uspešno delovanje. Menimo, da je bila finančna neodvisnost NO tudi dejansko zagotovljena, mogoče pa bi jo bilo povečati z načrtovanjem tudi drugih odhodkov za delovanje NO, ne le sejin članom NO. Določila Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah bi bilo smiselno dopolniti z rokom, do katerega naj bo predložen finančni načrt NO na podlagi letnega programa nadzora. Prav tako bi bilo potrebno določiti odgovorno osebo za izvrševanje proračunske postavke za delovanje NO (in tudi za druge postavke) in s tem natančno opredeliti odgovornost za izvrševanje te postavke.

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.

¹⁴ Uradni list RS, št. 44/04: Odhodki iz bilance prihodkov in odhodkov so v letu 2003 znašali 190.020 tisoč tolarjev.

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

Tabela 7: Vrednotenje dejavnosti NO

Dejavnost NO		1. način:	2. način:	3. način:	4. način:
		v tolarjih na časovno enoto	količnik kot podlaga za določitev bruto zneska	znesek v tolarjih	pavšalni mesečni znesek v odstotku najvišje vrednotene funkcije
Izvajanje nadzora ¹⁶	1. ZZN	3.000	0,6	30.000	5
	2. ZN	2.500	0,5	25.000	4
	3. MZN	2.000	0,4	20.000	3
Seje NO		/	0,2	10.000	1,5
Druge potrebne dejavnosti za izvajanje nadzora	1. prisotnost na seji OS	/	0,1	5.000	0,75
	2. prisotnost na seji komisije OS	/	0,05	2.500	0,4
	3. proučitev sprememb občinskih predpisov	/	0,1	5.000	0,75

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

Nadomestila za opravljanje funkcije člana NO v Občini Sveti Andraž v Slovenskih goricah so določena s Pravilnikom o plačah in drugih prejemkih občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta ter članov drugih občinskih organov v Občini Sveti Andraž v Slovenskih goricah¹⁸, ki ga je sprejel OS v letu 2001¹⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V pravilniku so v 11. členu določena merila za višino nagrade, ki pripada predsedniku in članov NO, kot je prikazano v tabeli 8.

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

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

¹⁸ Uradni list RS, št. 29/03.

¹⁹ 4. 10. 2001 na 19. redni seji OS.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Naloga	Količnik	Bruto znesek ²⁰	
		v tolarjih	
(1)	(2)	(3)=(2)*52.437 tolarjev	(4)=(2)*53.748 tolarjev
Sejnina za udeležbo na seji (predsednik NO) – 40 odstotkov od 8 odstotkov plače župana	0,168	8.809	9.030
Sejnina za udeležbo na seji (člani NO) – 40 odstotkov od 6 odstotkov plače župana	0,126	6.607	6.772
Izvedba nadzora po programu dela ali sklepu NO (predsednik NO) – 60 odstotkov od 8 odstotkov plače župana	0,252	13.214	13.544
Izvedba nadzora po programu dela ali sklepu NO (člani NO) – 60 odstotkov od 6 odstotkov plače župana	0,189	9.911	10.158

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

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

- *sejo* članom NO, če so prisotni vsi člani NO, izplačano 23 tisoč tolarjev in
- *posamezni nadzor*, ki ga izvajajo vsi člani NO, 34 tisoč tolarjev.

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

NO se je v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 sestal na devetih sejah, od katerih sta bili dve namenjeni konstituiranju NO (po imenovanju članov NO oziroma po imenovanju nadomestnih članic v letu 2004), sedem sej pa je bilo namenjenih izvajanju nadzora (tabela 10). Zaključil je nadzor Zaključnega računa občine za leto 2002 (v letu 2003) in za leto 2003 (v letu 2004), ki so ga izvajali vsi člani NO. Nadomestila za izvajanje nadzora so bila članom NO izplačana glede na število sej, ko je NO izvajal nadzor.

Skupno je bilo članom NO v navedenem obdobju izplačano 269 tisoč tolarjev (tabela 6) za udeležbo na seji NO in izvajanje nadzora. 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 496 tisoč tolarjev v letu 2003 in 502 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) v povprečju za člana znašala 9 odstotkov dovoljenih izplačil.

Pravilnost poslovanja

Opozarjamo, da je določilo pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev mogoče razumeti na način, da predsedniku in članom NO pripada nadomestilo v znesku 13.544 tolarjev ali 10.158 tolarjev za izvajanja celotnega nadzora in ne vsake seje, na kateri se NO sestane zaradi izvajanja posameznega nadzora. V tem primeru bi bilo izplačevanje za izvajanje nadzora več kot enkrat za posamezni nadzor v neskladju s pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev. Seveda bi članom NO pripadale sejnine za seje NO. Navedeno ravnanje ocenjujemo kot pomanjkljivost in občino na nejasnost zgolj opozarjamo.

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

Uspešnost poslovanja

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO ocenjujemo, da

- so premalo razčlenjena, saj so nadzorne naloge vrednotene enako ne glede na njihovo zahtevnost
- ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO, kot so npr. udeležba na seji OS ali seji komisij OS (zaradi predstavitve ugotovitev NO, seznanitve s poslovanjem občine, ...).

Kot dobro prakso upravljanja ocenjujemo, da so kriteriji za vrednotenje dejavnosti NO usmerjeni v večje nagrajevanje izvajanja nadzorov v primerjavi s sejami NO.

3.2.3 Opravljanje nadzora

3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora

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

Po mnenju računskega sodišča strokovna pomoč zajema predvsem

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

Administrativna pomoč zajema predvsem

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

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

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

Po določilih 32. člena ZLS se v statutu občine opredelijo tudi obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO ter priporočili in predlogi NO. Po mnenju računskega sodišča bi

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

morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno²², ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe.

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

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

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

Pogoje za opravljanje nadzora, to je dostopnost do podatkov, vrste administrativne in strokovne pomoči ter obveznosti in pravice organov občine v zvezi z delom NO v Občini Sveti Andraž v Slovenskih goricah, predstavljamo v tabeli 9.

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

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora NO

Pogoji za opravljanje nadzora	
Dostop do podatkov	Po mnenju predsednika NO so NO na voljo podatki, ki jih potrebuje pri delu.
Administrativna pomoč	Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: <ul style="list-style-type: none"> • fotokopiranje, • priprava dokumentacije. Po mnenju predsednika NO je NO zagotovljena potrebna administrativna pomoč.
Strokovna pomoč	Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja strokovna pomoč: pojasnila občinskih odlokov in predpisov. Po mnenju predsednika NO je NO zagotovljena potrebna strokovna pomoč.
Dolžnosti organov občine	V skladu s statutom so nadzorovane osebe dolžne <ul style="list-style-type: none"> • predložiti vso potrebno dokumentacijo, • sodelovati v postopku nadzora, • dajati pojasnila, • upoštevati mnenja, priporočila in predloge NO, • odgovoriti na ugotovitve NO.
Pravice organov občine	V skladu s statutom imajo nadzorovane osebe pravico <ul style="list-style-type: none"> • sodelovati v postopku nadzora, • dajati pojasnila, • do ugovora na predlog poročila NO.

Viri: Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah; poslovnik NO; pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev; analiza vprašalnikov (predsednik NO in župan).

Pravilnost poslovanja

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

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so določila Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah o zagotovitvi strokovne in administrativne pomoči za delo NO ter o dolžnostih in pravicah organov občine v povezavi z delom NO preveč splošna, zato bi jih bilo potrebno podrobneje določiti.

3.2.3.2 Izvajanje nadzora

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

Po mnenju računskega sodišča je temeljna dejavnost NO nadzor, temeljni akt pa poročilo, s katerim NO doseže svoj cilj – poda mnenje o pravilnosti poslovanja nadzorovane osebe in smotrnosti porabe proračunskih sredstev. Navedeni cilj člani NO dosega tudi s sestavljanjem

na sejah NO. Vsebina sej naj bi bila prilagojena in podrejena pristojnosti in cilju NO, zato naj bi NO na sejah odločal o vprašanjih, ki so bistvena za izvajanje ključnih korakov nadzora:

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

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

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

Svetovanje poslovodstvu je vloga, ki je v skladu z ZJF²³ predvidena za notranjo revizijo in jo opravljajo notranji revizorji z ustreznimi revizijskimi nazivi, ki opravljajo delo v skladu s kodeksom poklicne etike in standardi notranjega revidiranja. Za opravljanje svetovalne vloge 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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah in poslovnikom NO predpisan postopek dela NO.

²³ Tretji odstavek 100. člena ZJF.

Dejavnost NO (pričeti in dokončani nadzori, seje NO, ...) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidna iz tabele 10.

Tabela 10: Dejavnost NO od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004

Opravljanje nadzora (dejavnosti NO)	Leto 2003	Leto 2004
Sprejet letni program dela	ne	ne
Nadzori (pričeti v posameznem letu)	• ZR ²⁴ občine za leto 2002	• ZR občine za leto 2003
Poročila NO (izdana v posameznem letu)	• ZR občine za leto 2002	• ZR občine za leto 2003
Pravne osebe, ki so bile nadzirane (po kriteriju pričetih nadzorov)	• Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah	• Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah
Vsebina nadzora	• Poslovanje občine	• Poslovanje občine
Število sej NO	4 seje (3 seje za izvajanje nadzora)	5 sej (4 seje za izvajanje nadzora)

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.

NO Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah ni izdelal letnega programa nadzora za leti 2003 in 2004. Sestal se je na dveh konstitutivnih sejah, na treh sejah izvajal nadzor zaključnega računa za leto 2002 in na štirih sejah nadzor ZR za leto 2003. Sklepov o izvedbi nadzora NO ni sprejel. Poročili o nadzoru je posredoval županu in OS.

Na nekaterih sejah OS je bil prisoten predstavnik NO.

Pravilnost poslovanja

Kot pomanjkljivost navajamo, da NO ni v celoti upošteval s Statutom Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah in poslovnikom NO določenega postopka dela, ker

- ni sprejel letnega programa dela za leti 2003 in 2004 (41. člen statuta in 7. člen poslovnika NO) in
- pred izvedbo nadzora ni izdal sklepa o izvedbi nadzora (42. člen statuta).

NO je v letu 2003 in tudi v letu 2004 izvedel nadzor ZR občine. V točki 3.2.1.2 poročila smo izrazili mnenje, da so določila statuta o obveznih nalogah NO preobsežna in neizvedljiva. Opozarjamo, da je NO določila statuta glede obveznih nalog upošteval le delno (po našem mnenju upravičeno) in izvedel le nadzor ZR občine, ne pa tudi ostalih obveznih nadzorov.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je NO 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 in nadzorovanim osebam.

²⁴ Zaključni račun.

Svojo uspešnost bi NO po našem mnenju izboljšal, če nadzori ne bi potekali le na sejah NO, pač pa bi nadzore člani NO izvajali tudi posamezno, delo pri izvajanju nadzora pa usklajevali na sejah (izmenjavali strokovna mnenja oziroma sprejemali odločitve, ki jih NO sprejema skupno, ...).

Ukrep občine

NO je 11. 1. 2005 sprejel letni program nadzora 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 smiselno²⁵, ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe, zato naj bi občina v statutu glede obveznosti natančno opredelila način izpolnitve zakonske obveze.

Po naši oceni bi bilo potrebno glede obveznosti

- določiti način, kako župan in OS obravnavata poročila NO – npr. obvezna obravnava na seji OS,
- določiti način, kako organi drugih nadzorovanih oseb obravnavajo poročila NO,
- določiti rok za obravnavo poročila – npr. na naslednji seji OS po dokončnosti poročila ali v določenem roku (od 45 do 60 dni),
- predvideti možnost ali obveznost, da nepravilnosti, ki jih je ugotovil NO, prouči notranji revizor občine,
- predpisati pisni odziv organov občine (kadar je nadzorovana oseba občina) oziroma odgovornih oseb nadzorovane osebe na poročilo NO v smislu sprejemanja ali 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 je v

²⁵ Smiselno zato, ker se pravice in obveznosti župana in občinskega sveta glede priporočil in predlogov NO razlikujejo odvisno od tega, ali je v postopku nadzora nadzorovana oseba občina ali druga pravna oseba, ki je uporabnik proračunskih sredstev.

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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah v šestem odstavku 42. člena določa, da so nadzorovane osebe dolžne spoštovati mnenja, priporočila in predloge NO. OS, župan in organi uporabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati dokončna poročila NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge NO.

NO je v letih 2003 in 2004 izdal dve poročili (tabela 10), v katerih je ugotovil nekatere nepravilnosti in izrazil mnenja in priporočila. Iz pregleda zapisnikov sej OS za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razvidno, da je poročila NO obravnaval OS, in to navadno že na prvi seji OS po sestavi poročila NO (npr. poročilo za leto 2003 je bilo izdano 20. 12. 2004, obravnavano pa na seji OS 28. 12. 2004), in sprejel sklepe, kako upoštevati priporočila NO. Župan in občinska uprava sta sklepe upoštevala (sprememba občinskega pravilnika, sprememba načina poslovanja občine z društvi).

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah povzema zakonska določila glede obravnave poročil NO in upoštevanja priporočil in predlogov NO, obveznosti in pravic organov občine pa ne določa, kar ni v skladu z zahtevami 32. člena ZLS. Kljub temu, da v Statutu Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah ni predpisan način obravnave poročila NO, menimo, da je bila zakonska zahteva, da poročila NO obravnavajo organi občine z njihovo obravnavo na sejah OS, spoštovana.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da v aktih občine niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine oziroma nadzorovanih oseb na poročilo in ugotovitve NO. Dejansko so bila OS poročila NO predstavljena na sejah OS; ta je o njih razpravljala in sprejel ustrezne sklepe. Župan je sklepe OS upošteval. Organa občine sta se odzvala na delovanje in poročila NO. Učinek nadzora je bil dosežen (poročila so bila posredovana županu in OS, ki sta o njih razpravljala na seji OS).

Kot dobro prakso upravljanja poudarjamo takojšnje posredovanje poročil NO v obravnavo OS in sprejetje sklepov na podlagi poročila NO.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Sveti Andraž v Slovenskih Goricah v letih 2003 in 2004.

Za pravilnost poslovanja občine v letih 2003 in 2004 je odgovoren župan, člani OS in člani NO v okviru svojih pristojnosti. Naša naloga je na podlagi opravljene revizije izreči mnenje. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij²⁶. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje in presojo podatkov o poslovanju občine in delovanju nadzornega odbora ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

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

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

Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah je v letih 2003 in 2004 ravnala v neskladju s predpisi, ker OS ni sprejel sklepa, da so nastali razlogi za prenehanje mandata članicam NO (zaradi odstopne izjave), kandidature nadomestnih članic NO ni predlagala komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, za članico NO pa je bila imenovana članica, ki ne izpolnjuje pogoja zahtevane stopnje izobrazbe (točka 3.2.1.1).

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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah v letih 2003 in 2004 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih glede delovanja NO poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo, da NO ni v celoti upošteval s statutom in poslovníkom NO določenega postopka dela, saj ni sprejel letnega programa dela za leti 2003 in 2004 in pred izvedbo posameznega nadzora ni izdal sklepa o izvedbi nadzora.

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:

- določilo Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa

²⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

- nadzora javne porabe v občini; neodvisnost delovanja NO, ki je pogoj za uspešno delovanje NO, ni zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- določila Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah o obveznih nalogah NO so preobsežna in neizvedljiva, posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo, da je NO nepoklicni organ občine (točka 3.2.1.2);
 - sredstva za delovanje NO v proračunu občine niso bila načrtovana na podlagi predloga NO (točka 3.2.2.1);
 - v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO premalo razčlenjena in ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO (točka 3.2.2.2);
 - v Statutu Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine in nadzorovanih oseb na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

Ocenjujemo, da je dejanska sestava NO glede povprečne stopnje in smeri izobrazbe ustrezna.

Ocenjujemo, da je NO 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 in nadzorovanim osebam.

Svojo uspešnost bi NO lahko izboljšal, če nadzori ne bi potekali le na sejah NO, pač pa bi jih člani NO izvajali tudi posamezno, delo pri izvajanju nadzora pa usklajevali na sejah. Organa občine sta se odzvala na delovanje in poročila NO, s tem pa je bil učinek nadzora dosežen.

Finančno neodvisnost NO bi bilo mogoče povečati z načrtovanjem tudi drugih odhodkov za delovanje NO, ne le sejin.

Opozarjamo tudi na naslednji vidik delovanja NO, ki utegne zmanjšati njegovo uspešnost pri delu, to je, da Statut Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah v določilih o letnem programu nadzora NO ne določa njegove minimalne vsebine.

Poudarjamo primer dobre prakse upravljanja pri delovanju NO Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah, in sicer takojšnjo obravnavo poročil NO na sejah OS in sprejetje sklepov na podlagi poročila NO.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na

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

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

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

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

Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v 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 Sveti Andraž v Slovenskih goricah, priporočamo naj

- prouči določila Statuta Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na vse zakonsko zahtevane vsebine statuta glede delovanja NO;
- v statutu občine povzame uvedeno dobro prakso upravljanja in predpiše obvezno obravnavo poročil NO na seji OS in obvezen pisni odziv organov občine oziroma nadzorovanih oseb na poročilo NO;
- sredstva za delovanje NO v proračunu občine načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO in v okviru posebne proračunske postavke;
- dopolni akt o plačah občinskih funkcionarjev na način, ki bo pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO bolj izhajal iz zahtevnosti posameznih nalog NO in natančno določal nadomestila za posamezne naloge (predvsem seje NO in izvajanje nadzora).

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

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Sveti Andraž v Slovenskih goricah, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zbor Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.