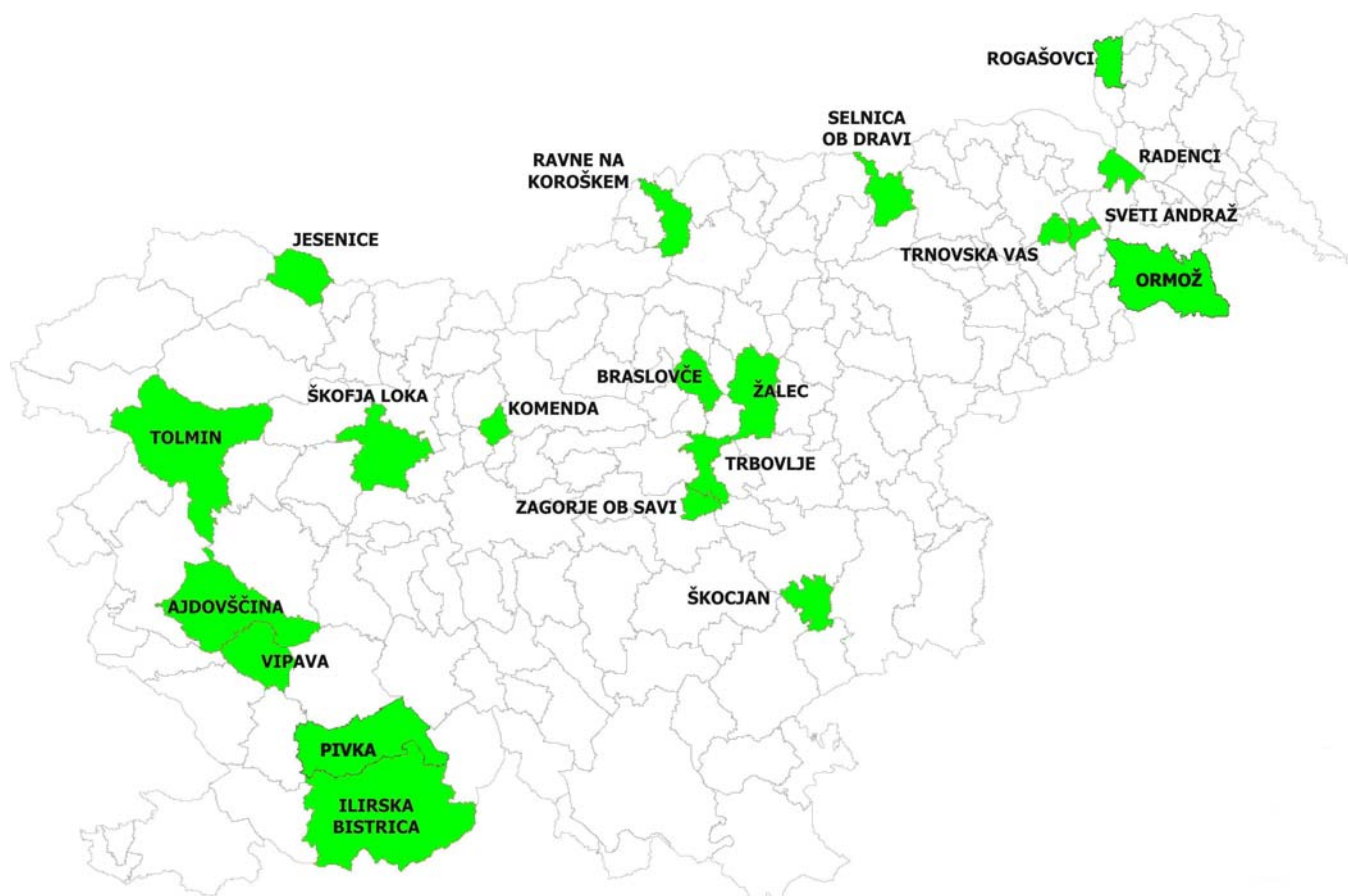




**Zbirno poročilo**  
**o delovanju nadzornih odborov dvajsetih občin**  
**v letih 2003 in 2004**



Številka: 1215-19/2004-19

Ljubljana, 18. avgusta 2005

*Bedimo nad potmi javnega denarja!*



## 1. UVOD

Računsko sodišče je revidiralo delovanje nadzornih odborov (v nadaljevanju: NO) dvajsetih občin v letih 2003 in 2004.

NO je najvišji organ nadzora javne porabe v občini, ki lahko pomembno prispeva k zagotavljanju pravilnosti in smotrnosti, 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.

Med spreminjanjem zakona o lokalni samoupravi v preteklosti se je vloga NO natančneje določila in okrepila, vendar pa NO v primerjavi s preostalima organoma občin – županom in občinskim svetom (v nadaljevanju: OS) – še vedno nima pravega mesta. K reviziji so računsko sodišče vzpodbudile napovedane spremembe zakona o lokalni samoupravi, ki naj bi se dotaknile tudi NO<sup>1</sup>. S poročili o delovanju NO želi računsko sodišče poudariti pomembnost NO, to je prispevati k zagotovitvi pogojev za njihovo uspešno delovanje, prenosu njihovih izkušenj in dobre prakse med občinami, opozoriti na ustrezne odnose med organi občine, opozoriti na glavne probleme delovanja NO, ter podati morebitne predloge za spremembo zakonodaje. Zaradi visoke stopnje neodvisnosti NO želi računsko sodišče tudi v prihodnje upoštevati rezultate njihovega delovanja. Pri presojanju pomena vloge NO ne smemo pozabiti, da je NO neodvisen organ občine, ki ni in ne sme biti pod vplivom župana in OS. To mu daje pomembno vlogo z vidika samostojnosti v primerjavi z notranjimi revizorji občine. Pri pripravi svojega letnega programa dela se računsko sodišče opira tudi na pobude iz lokalnega okolja in desetino jih posredujejo prav NO.

Merila za izbor v prečno revizijo vključenih občin so bila:

- njihova dosedanja nerevidiranost (v času izbora sta bili revidirani le občini Ormož in Trbovlje),
- raznolikost glede pomembnosti po vrednosti – računsko sodišče je oblikovalo štiri skupine občin po znesku odhodkov proračuna iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2003, in iz vsake skupine občin izbralo pet občin,
- raznolikost glede teritorialne razpršenosti,

kar zagotavlja reprezentativnost izbranega vzorca občin.

Odhodki bilance prihodkov in odhodkov v revizijo vključenih občin so v letu 2003 znašali 26.635.355 tisoč tolarjev oziroma 9,2 odstotka celotnih odhodkov bilanc prihodkov in odhodkov proračunov občin in 29.248.709 tisoč tolarjev oziroma 9,4 odstotka v letu 2004.

V revizijo vključene občine s številom prebivalcev, župani (ki predstavljajo in zastopajo občine) in predsedniki NO so po abecednem redu občin predstavljeni v tabeli 1.

---

<sup>1</sup> Sprememba zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M, Uradni list RS, št. 72/05) se je dotaknila 32. člena Zakona o lokalni samoupravi z novim sedmim odstavkom, ki predvideva, da bo minister, pristojen za finance v soglasju z ministrom, pristojnim za lokalno samoupravo predpisal obvezne sestavine poročila NO.

Tabela 1: V revizijo vključene občine s številom prebivalcev, župani občin in predsedniki NO

Zap. št.	Občina	Število prebivalcev	Župan	Predsednik NO
1	Ajdovščina	18 151	Marjan Poljšak	Branka Čermelj, do 24. 12. 2003; Aleksej Šinigoj, od 11. 2. 2004
2	Braslovče	5 048	Marko Balant	Ludvika Brus
3	Ilirska Bistrica	14 203	Anton Šenkinc	Peter Urbančič
4	Jesenice	21 952	Boris Bregant	Neda Karba, do 27. 11. 2003; Brita Sodja, od 27. 11. 2003 dalje
5	Komenda	4 566	Tomaž Drolec	Justi Guna, do 13. 5. 2004; Janez Čebulj, od 13. 5. 2004 dalje
6	Ormož	17 734	Vili Trofelnik	Silvo Žižek
7	Pivka	5 954	Robert Smrdelj	Jadranka Morelj
8	Radenci	5 317	Jožef Toplak	Marica Leskovec
9	Ravne na Koroškem	12 329	Maksimilijan Večko	Vinko Merkač
10	Rogašovci	3 389	Janko Halb	Drago Lang, do 2. 4. 2004
11	Selnica ob Dravi	4 558	Vladimir Sabolek	Zdravko Marin
12	Sveti Andraž v Slovenskih goricah	1 267	Franc Krepša	Ivan Čeh
13	Škocjan	3 114	Anton Zupet	Sonja Kovačič
14	Škofja Loka	22 187	Igor Draksler	Katja Galof
15	Tolmin	12 108	Ernest Kemperle	Ciril Testen
16	Trbovlje	18 157	Bogdan Barovič	Božidar Marot
17	Trnovska vas	1 270	Karl Vurcer	Alojz Benko
18	Vipava	5 239	Ivan Princes	Mitja Lavrenčič
19	Zagorje ob Savi	17 228	Matjaž Švagan	Jože Smrkolj
20	Žalec	20 668	Alojz Posedel	Andrej Šporin

Vir: podatki občine; zapisniki in sklepi sej OS.

Cilja revizij sta bila izrek mnenja o

- pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine v zvezi z delovanjem nadzornega odbora,
- tem, ali so bili zagotovljeni pogoji za uspešno delovanje nadzornega odbora in ali je bilo delovanje nadzornega odbora uspešno.

Sodila za presojanje pravilnosti delovanja NO in ostalih organov občine v povezavi z delovanjem NO so bila določila Zakona o lokalni samoupravi<sup>2</sup> (v nadaljevanju: ZLS), statuta občine in poslovnika NO, pri čemer je neskladje delovanja NO s statutom občine ali poslovníkom NO računsko sodišče v posameznih primerih presodilo le za pomanjkljivost. S tem je želelo zagotoviti enotna merila za izrek mnenja.

***Pri presoji nepravilnosti, za katere je odgovoren NO, je računsko sodišče upoštevalo dejstvo, da je NO najvišji organ nadzora javne porabe v občini, ki skrbi za pravilno in smotrno poslovanje občine, zato meni, da je njegovo delovanje potrebno presojati strožje.***

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05.

Kot pomembne nepravilnosti po naravi je zato računsko sodišče upoštevalo:

- nesprejetje poslovnika NO (točka 3.2.1.4 poročil);
- neustrezno vsebino poslovnika glede na zakonsko opredeljeno zahtevo po določitvi hujših kršitev predpisov ali nesprejetje poslovnika (točka 3.2.1.4 poročil);
- nespoštovanje v statutu določenega postopka dela NO ter poročanje na način, ki ni predviden z ZLS (točka 3.2.3.2 poročil).

Ostale, po naravi pomembne nepravilnosti, za katere sta odgovorna druga organa občine (župan in OS) in občinska uprava (ki jo usmerja in nadzira župan občine), pa so:

- ravnanje v nasprotju z ZLS pri imenovanju ali razrešitvi NO (točka 3.2.1.1 poročil);
- neopredeljene naloge NO v statutu občine ali določitev nalog, ki niso v pristojnosti NO (točka 3.2.1.2 poročil);
- neopredeljen postopek dela NO v statutu občine (točka 3.2.1.3 poročil);
- neopredeljena sredstva za delovanje NO v proračunu občine (točka 3.2.2.1 poročil);
- izplačilo nadomestil članom NO v nasprotju z določili 100.b člena ZLS in občinskega akta (točka 3.2.2.2 poročil);
- nezagotovitev administrativne in strokovne pomoči NO in nezagotovitev podatkov, ki jih NO potrebuje pri svojem delu (točka 3.2.3.1 poročil);
- neopredeljene obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO v statutu občine (točka 3.2.3.1 poročil);
- neopredeljene obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi s priporočili in predlogi NO v statutu občine (točka 3.2.4 poročil).

Sodila o zagotovljenih pogojih za uspešno delovanje NO in za presojo, ali NO deluje uspešno, je računsko sodišče oblikovalo na podlagi 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 poročil so na začetku vsake točke navedena sodila in podlaga za njihovo oblikovanje, nato pa opis navedenega področja v občini in presoja. Presoje glede pravilnosti poslovanja in uspešnosti poslovanja je računsko sodišče pri vsaki točki zapisalo ločeno. Navedeni strukturi sledi tudi zbirno poročilo, ki pri posameznih točkah dodaja priporočila, ki jih računsko sodišče na podlagi spoznanj prečne revizije ter vprašanj in mnenj županov in predsednikov NO posebej poudarja.

Posebej je potrebno poudariti, da sta mnenji o pravilnosti in uspešnosti poslovanja neodvisni. Medtem ko mnenje o pravilnosti poslovanja pomeni, da pogoji za delovanje NO v aktih občine, delovanje občine glede NO ali samo delovanje NO niso v skladu s predpisi, je potrebno glede mnenja o uspešnosti poslovanja poudariti, da ne pomeni neskladnosti z zakoni, podzakonskimi akti ali akti občine in da računsko sodišče v navedenih primerih občini ne očita nepravilnosti, pač pa podaja svoje strokovno mnenje in ocene.

Pri reviziji računsko sodišče ni presojalo poročil NO z naslednjih vidikov:

- ali poročila vsebujejo vse potrebne sestavine, ker te niso predpisane<sup>3</sup>,
- kakšen je predmet oziroma obseg nadzora (vsebina nadzora, obdobje nadzora),
- količine in pomembnosti ugotovitev,
- pravilnosti ugotovitev NO in
- ustreznosti podanih priporočil.

Pri izvedbi revizije je računsko sodišče obravnavalo poslovanje občine in delovanje organov občine, za katerega so v okviru svoji pristojnosti odgovorni župan občine, člani OS in člani NO. Župan predstavlja in zastopa občino in je odgovoren za izvrševanje proračuna. Župan tudi usmerja in nadzira občinsko upravo (49. člen ZLS) in je skupaj z njo odgovoren za zagotavljanje administrativne in strokovne pomoči članom NO (četrti odstavek 32.a člena ZLS). OS in NO sta za svoje delovanje odgovorna v okviru svojih pristojnosti po ZLS.

## **2. PREDSTAVITEV NO IN NJIHOVE DEJAVNOSTI**

### **2.1 Predstavitev NO in njihove dejavnosti**

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).

Podatki o številu članov, njihovi povprečni izobrazbi, razrešitvah, sredstvih za delovanje NO v letu 2003, nadomestilih članom NO (primerjava z zgornjo dovoljeno mejo nadomestil), sprejetem letnem programu dela, številu sej in številu izdanih poročil so predstavljeni v tabeli 2.

---

<sup>3</sup> S spremembo ZLS (ZLS-M, Uradni list RS, št. 72/05) je v 32. členu predvideno, da bo minister, pristojen za finance v soglasju z ministrom, pristojnim za lokalno samoupravo predpisal obvezne sestavine poročila NO.

Tabela 2: Podatki o NO in njihovi dejavnosti

Občina	Št. članov NO	Povprečna stopnja izobrazbe	Število razrešitev članov NO	Sredstva za NO v letu 2003 v tisoč tolarjih	Sredstva za NO v odstotku proračuna	Nadomestila NO v odstotkih od zgornje meje	Sprejet letni program dela		Št. sej NO	Št. izdanih poročil
							2003	2004		
Ajdovščina	5	VI. - VII.	2	80	0,003	4,1	ne	da	8	3
Braslovče	3	VII.	0	426	0,078	14,0	da	da	12	4
Ilirska Bistrica	5	V.	1	621	0,046	15,8	ne	ne	9	0
Jesenice	7	VI. - VII.	1	1.749	0,059	21,8	da	da	21	2
Komenda	7	VII. - VIII.	1	383	0,070	8,4	da	da	12	2
Ormož	3	VI. - VII.	0	1.946	0,077	57,7	ne	da	21	2
Pivka	5	VI. - VII.	2	333	0,040	5,1	ne	ne	7	1
Radenci	5	VI.	0	620	0,106	14,3	da	ne	9	10
Ravne na Koroškem	5	VI.	1	178	0,010	3,7	ne	ne	5	1
Rogašovci	5	VI. - VII.	5	63	0,020	2,3	da	ne	3	0
Selnica ob Dravi	5	VI. - VII.	2	434	0,084	8,7	ne	ne	7	1
Sveti Andraž v Slovenskih goricah	3	VI.	2	121	0,064	9,0	ne	ne	9	2
Škocjan	5	V. - VI.	0	167	0,042	5,3	ne	ne	5	1
Škofja Loka	5	VI. - VII.	0	876	0,034	12,6	ne	ne	12	2
Tolmin	5	VI.	0	509	0,031	5,8	ne	ne	5	0
Trbovlje	7	VI. - VII.	1	817	0,036	8,9	da	da	18	5
Trnovska vas	3	VI.	0	72	0,045	7,9	ne	da	4	4
Vipava	5	VI. - VII.	0	223	0,037	4,4	da	da	12	6
Zagorje ob Savi	5	VII.	0	280	0,015	5,0	ne	ne	7	0
Žalec	5	VI. - VII.	0	3.233	0,135	48,1	ne	ne	28	2
<b>Skupaj</b>	<b>98</b>		<b>18</b>	<b>13.131</b>	<b>1,032</b>	<b>262,9</b>	<b>7 da</b>	<b>8 da</b>	<b>214</b>	<b>48</b>
<b>Povprečje</b>	<b>4,9</b>		<b>0,9</b>	<b>656,55</b>	<b>0,05</b>	<b>13,1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>10,7</b>	<b>2,4</b>

Viri: zapisniki sej OS občin od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; podatki občine (izpolnjena tabela 1 – struktura NO<sup>4</sup>); 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.

<sup>4</sup> Tabela 1 – Struktura nadzornega odbora, ki je bila sestavni del zahtevka za predložitev podatkov z 2. 9. 2004.

### 3. PREDSTAVITEV MNENJ IN UGOTOVITEV

#### 3.1 Mnenja

##### 3.1.1 Mnenja o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004

Računsko sodišče je glede pravilnosti poslovanja

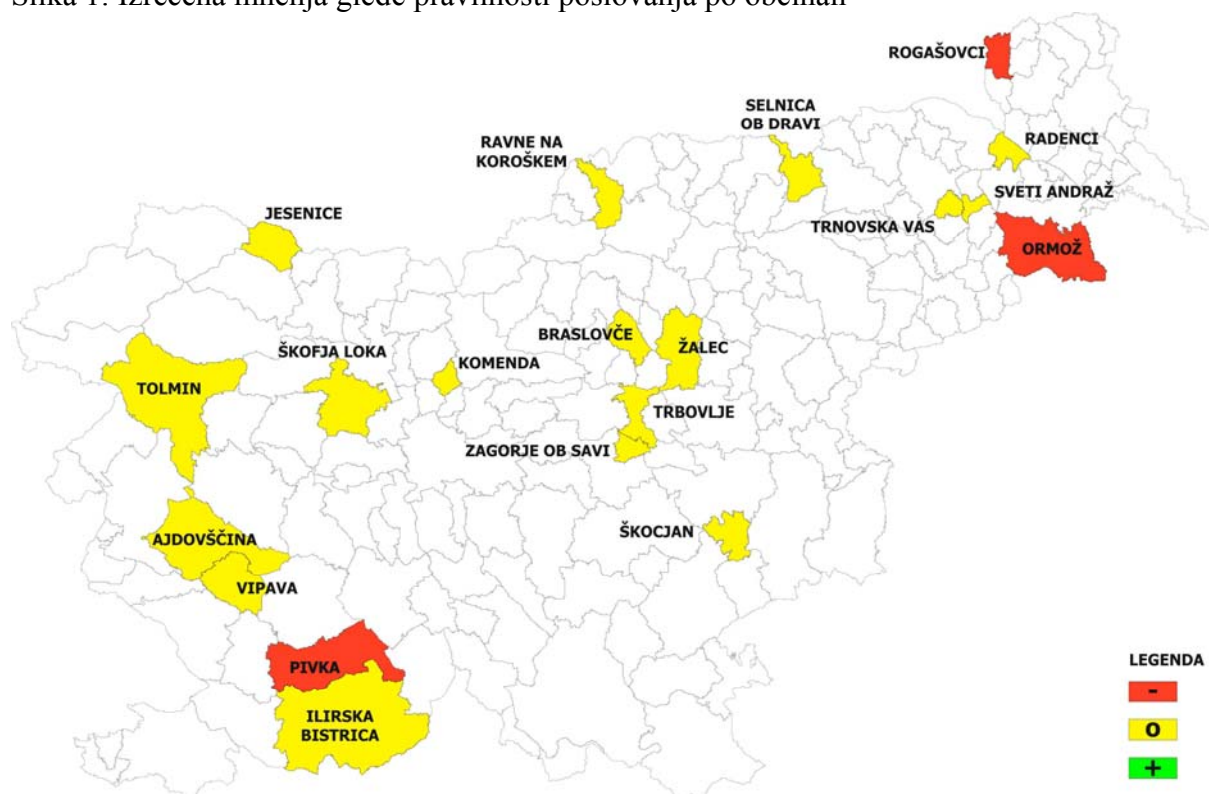
- sedemnajstim občinam glede delovanja NO izreklo *mnenje s pridržkom*,
- trem občinam – Občini Ormož, Občini Pivka in Občini Rogašovci – glede delovanja NO *negativno mnenje*.

Vzroki za izrek negativnega mnenja so bile naslednje nepravilnosti:

- pri Občini Ormož izplačilo nadomestil za seje NO, ko se NO ni sestal, in izplačilo nadomestil, ki so preseгла z aktom občine določeno mejo izplačil za člane NO;
- pri Občini Pivka nesprejetje poslovnika NO, ki bi ga v skladu z ZLS moral sprejeti NO;
- pri Občini Rogašovci razrešitev NO, ki jo je opravil OS, ne da bi bili podani razlogi za razrešitev NO, ki jih predvideva in dopušča ZLS.

Prikaz izrečenih mnenje glede pravilnosti poslovanja občine o delovanju NO je razviden tudi s slike 1.

Slika 1: Izrečena mnenja glede pravilnosti poslovanja po občinah



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije.



Pri posamezni občini ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti po poglavjih poročila so razvidne iz tabele 3. Pomembnejše ugotovljene nepravilnosti pa so podrobneje predstavljene nadaljevanju pri posameznih poglavjih.

Tabela 3: Predstavitev področij, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti, po točkah v revizijskih poročilih

Točka poročila	3.2.1.1	3.2.1.2	3.2.1.3	3.2.1.4	3.2.2.1	3.2.2.2	3.2.3.1	3.2.3.2	3.2.4	NN	N	P
<b>Občina</b>												
Ajdovščina	NN	NN P	N	N	N	NN P	NN	NN	NN	6	3	2
Braslovče	NN	NN	NN	NN	P	N	NN	NN	P	6	1	2
Ilirska Bistrica	NN	NN	N	N	N	N	NN	N	N	3	6	0
Jesenice	NN	NN	N	N	NN	NN	N P	N	N	4	5	1
Komenda	NN	NN	NN	N	NN	P	NN	NN	N	6	2	1
Ormož	NN	NN	N	N	NN	N P	P	P	N	3	4	3
Pivka	NN P	NN	NN	N	N	NN	NN P	N P	N	5	4	3
Radenci	N P	NN	NN P	N	P	N P	NN P	P	N	3	4	6
Ravne na Koroškem	NN	NN	NN	N	N	NN	NN	N P	N	5	4	1
Rogašovci	N P	NN	NN	N	N	N P	NN	N	N	3	6	2
Selnica ob Dravi	NN	NN	NN	N	N	NN	NN	N P	N	5	4	1
Sveti Andraž v Slovenskih goricah	N	NN	NN	N	NN	P	NN	NN P	N	5	3	2
Škocjan	N	NN	NN	N	N	N	NN	NN P	P	4	4	2
Škofja Loka	NN	NN	N	N	N P	NN	NN P	N P	N	4	5	3
Tolmin	NN	NN P	NN P	N	N	NN	NN	N P	P	5	3	4
Trbovlje	NN	NN	N	N	N	NN	N	NN	N	4	5	0
Trnovska vas	NN	NN	NN	N	P	NN P	NN P	N P	N	6	3	3
Vipava	NN	NN	NN	NN	N	P	NN	NN P	N	7	2	2
Zagorje ob Savi	NN	NN	NN	N	N	NN	NN	N	N	5	4	0
Žalec	NN	NN	N	N	NN	NN	N	N P	N	4	5	1
<b>NN</b>	16	20	13	2	6	11	16	7	2	93	77	39
<b>N</b>	4	0	7	18	12	6	3	11	16	77		
<b>P</b>	3	2	2	0	3	8	6	12	3	39		

Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije

Legenda:

**NN** – nepravilnosti niso bile ugotovljene

**P** – pomanjkljivosti

**N** – ugotovljene so bile nepravilnosti

3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO

3.2.1.2 Opredelitev nalog NO

3.2.1.3 Postopek dela NO

3.2.1.4 Poslovnik NO

3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO

3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije

3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora

3.2.3.2 Izvajanje nadzora

3.2.4 Učinek nadzora

Pri reviziji pravilnosti poslovanja je računsko sodišče ugotovilo naslednje pomembne nepravilnosti:

1. OS *Občine Rogašovci* je razrešil člane NO na predlog odbora OS, ne da bi nastali razlogi, ki po 37.a členu ZLS (v povezavi s 32.a členom ZLS) pogojujejo oziroma dopuščajo razrešitev članov NO, in ne da bi razrešitev predlagal s Statutom Občine Rogašovci predvideni organ, to je NO. Z nezakonitim posegom je hudo kršil njegovo avtonomnost; navedeni ukrep je brez primere med v reviziji delovanja NO vključenimi občinami (točka 3.2.1.1);
2. *Občina Ormož* je članom NO v nasprotju z določili pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev obračunala in izplačala sejnine za seje, ko se NO ni sestal, v znesku 320 tisoč tolarjev, članom NO je skupno za sejnine in opravljanje nadzorov izplačala nadomestila, ki so za 301 tisoč tolarjev preseгла s pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev določeno zgornjo mejo izplačil za člane NO (točka 3.2.2.2);
3. NO *Občine Pivka* ni sprejel poslovnika (točka 3.2.1.4);
4. NO kar pri osemnajstih občinah ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Zagorje ob Savi, Žalec* - točka 3.2.1.4);
5. sedem občin ni zadostilo zahtevam glede vsebine statuta v povezavi z delovanjem NO, ker je v statutu postopek dela NO pomanjkljivo določen ali ni določen (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Škofja Loka, Trbovlje, Žalec* - točka 3.2.1.3);
6. dvanajst občin ni ustrezno načrtovalo odhodkov za delovanje NO v letih 2003 in 2004, saj v proračunu niso bili natančno opredeljeni kot sredstva za delovanje NO (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Pivka, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Vipava, Zagorje ob Savi* - točka 3.2.2.1);
7. *Občina Radenci* je izplačala nadomestila članom NO za izvedbo nadzorov na način, ki ni bil v skladu z aktom o plačah občinskih funkcionarjev (točka 3.2.2.2);
8. *Občina Braslovče* nadomestila članom NO za izvedene nadzore oziroma meril za določitev nadomestila ni določila z aktom občine in si je nadomestilo za nadzore določil NO (točka 3.2.2.2);
9. NO enajstih občin o ugotovitvah niso poročali zgolj v predpisani obliki ali pa sploh niso poročali v predvideni obliki (*Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Pivka, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Škofja Loka, Tolmin, Trnovska vas, Zagorje ob Savi, Žalec* - točka 3.2.3.2);
10. tri občine niso zadostile zahtevam glede vsebine statuta v povezavi z delovanjem NO, ker statut ne določa pravic organov občine v zvezi z delom NO (*Jesenice, Trbovlje in Žalec*), pri *Občini Žalec* pa statut tudi ne določa obveznosti (točka 3.2.1.3);
11. šestnajst občin ni zadostilo zahtevam glede vsebine statuta v povezavi z delovanjem NO, ker statut ne določa obveznosti in pravic v zvezi s priporočili in predlogi NO (*Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škofja Loka, Trbovlje, Trnovska vas, Zagorje ob Savi, Vipava, Žalec* - točka 3.2.4).

### 3.1.2 Mnenja o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004

Opisno mnenje glede zagotovljenih pogojev za uspešno delovanje NO in glede uspešnosti delovanja NO je povzeto v tabeli 4. Izpolnjevanje kriterijev uspešnosti je v tabeli točkovano z 1, neizpolnjevanje z 0. Poleg tega so s točkami vrednotena tudi izdana poročila NO in sprejeti letni programi dela (v obeh primerih njihovo dejansko število). Več kriterijem uspešnosti je občina zadostila, več točk je zbrala.

Tabela 4: Povzetek opisnih mnenj glede uspešnosti poslovanja po točkah v revizijskih poročilih

Točka poročila	3.2.1.1		3.2.1.2			3.2.1.3	3.2.2.1			3.2.2.2			3.2.3.1		3.2.3.2				3.2.4	Skupaj
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R		
Občina																				
Radenci	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	10*	1	1		21
Braslovče	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	4*	2	1		15
Vipava	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	6	2	0		14
Komenda	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	2	2	1		13
Trbovlje	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5	2	1		13
Ajdovščina	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	3	1	1		12
Ormož	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	2*	1	1		12
Trnovska vas	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	4*	1	1		12
Jesenice	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	2	2	0		11
Sveti Andraž v Slovenskih goricah	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	2*	0	1		11
Žalec	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	2*	0	1		9
Rogašovci	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0		8
Škofja Loka	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2*	0	0		8
Selnica ob Dravi	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0		7
Škocjan	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1*	0	1		7
Pivka	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0		6
Tolmin	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0		6
Zagorje ob Savi	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0		6
Ravne na Koroškem	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0		5
Ilirska Bistrica	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0		3
<b>Skupaj</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>48</b>	<b>15</b>	<b>10</b>		

Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije.

\*Vsaj eden izmed opravljenih nadzorov obsega obsežen del poslovanja občine.

Legenda:

Bolj uspešno
Uspešno
Manj uspešno

- A. Predpisana ustrezna stopnja izobrazba za člane NO.
- B. Dejanska sestava NO je ustrezna.
- C. Ni vpliva župana in OS na določanje nalog NO.
- D. Ni predpisanih preobsežnih nalog NO.
- E. Predpisana opredelitev nalog NO z letnim program dela.
- F. Pri postopku dela NO poudarek tudi odzivu župana in OS na poročilo NO.

- G. Določila statuta zagotavljajo vpliv NO na določitev višine sredstev za delovanje NO.
- H. NO predlagal potrebna sredstva za svoje delovanje.
- I. V proračunu občine so sredstva za delovanje NO v pretežni meri določljiva.
- J. Nadomestila članom NO: vrednotenje nadzorov po zahtevnosti.
- K. Nadomestila članom NO: višje vrednotenje nadzorov glede na seje.
- L. Nadomestila članom NO: opredeljeno tudi vrednotenje drugih nalog NO.
- M. Dobro opredeljena administrativna in strokovna pomoč NO.
- N. Aktivno izvajanje nadzora NO.
- O. NO se je sestajal na sejah NO.
- P. NO je izdelal poročila o nadzoru.
- Q. Sprejet letni program dela v letu 2003 ali 2004 = 1; sprejet letni program dela v letih 2003 in 2004 = 2.
- R. Poročila NO so bila posredovana organoma občine in obravnavana.

Ocena 0 pomeni, da občina posameznega dejavnika ni zagotovila.

Ocena 1 pomeni, da je občina posamezni dejavnik zagotovila.

V stolpcu P navedeno število pomeni dejansko število poročil NO, v stolpcu Q pa sprejetih letnih programov dela.

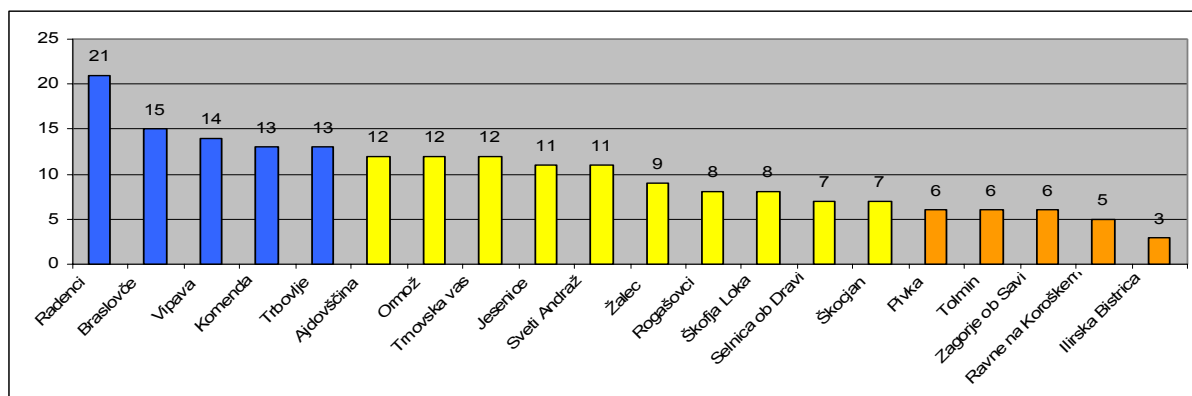
### Računsko sodišče je ocenilo

- določila občinskih aktov pri nobeni izmed občin ne zagotavljajo v celoti pogojev za uspešno delovanje NO,
- izvajanje nadzora NO je bilo uspešno pri enajstih občinah (*Radenci, Braslovče, Vipava, Komenda, Trbovlje, Ormož, Ajdovščina, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Žalec, Škofja Loka, Škocjan*), vendar je v štirih primerih podalo tudi oceno, da bi lahko bilo njihovo izvajanje nadzora uspešnejše (*Ormož, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Žalec, Škocjan*); v devetih primerih pa je NO opozorilo, da bi nadzor lahko izvajali uspešneje (*Trnovska vas, Jesenice, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Pivka, Tolmin, Zagorje ob Savi, Ravne na Koroškem, Ilirska Bistrica*).

Občine so v tabeli 4 razvrščene glede na to, koliko kriterijem uspešnosti so zadostile. V skladu s tem so tudi razvrščene v tri skupine občin: bolj uspešne, uspešne in manj uspešne. Občine, ki so zadostile največ kriterijem in tako zbrale največ točk, so po merilih računskega sodišča bolj uspešne. Bolj uspešne na ravni občine kot celote so občine *Radenci, Braslovče, Vipava, Komenda, Trbovlje*. Zadostile so največ pogojem za uspešno delovanje NO in delovanje NO v občinah je bilo uspešno. Občine iz spodnjega dela tabele 4 (z manj kot sedmimi točkami), to so občine *Ilirska Bistrica, Ravne na Koroškem, Zagorje ob Savi, Tolmin in Pivka*, so kot celota manj uspešne, saj so zagotovile najmanj pogojev za uspešno delo NO, računsko sodišče pa je ocenilo tudi, da bi NO v teh občinah lahko delovali uspešneje. Občine iz srednjega dela tabele 4 (s točkami od 12 do 7) je računsko sodišče ocenilo kot uspešne. Zagotovile so nekatere pogoje za uspešno delo NO, NO pa so pri nekaterih občinah delovali uspešno, medtem ko je pri drugih računsko sodišče presodilo, da bi lahko delovali uspešneje.

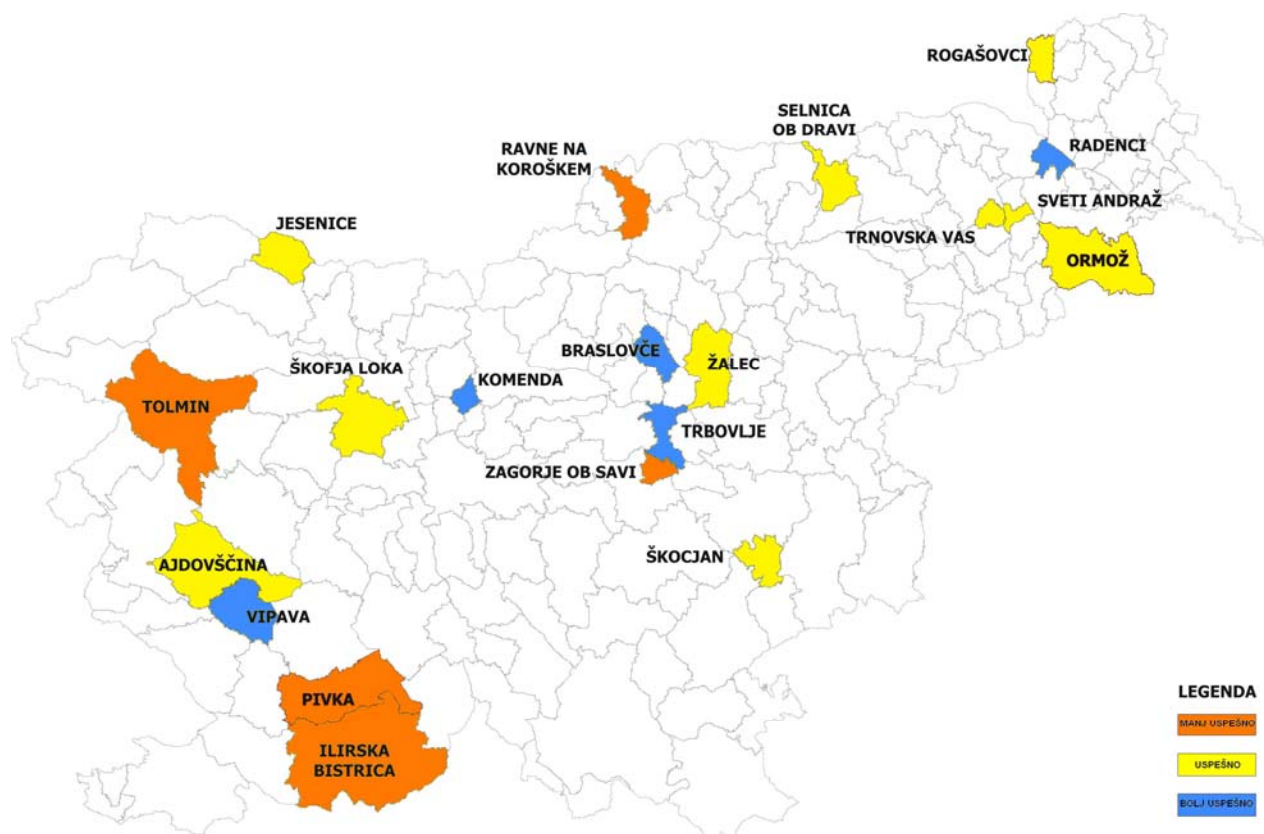
Grafično je razvrstitev občin glede na zagotovljene pogoje za uspešnost delovanja NO in glede na uspešnost delovanja NO podana v slikah 2 in 3.

Slika 2: Razporeditev občin po številu kriterijev za uspešnost poslovanja, ki so jim zadostile



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije.

Slika 3: Razporeditev občin glede na uspešnost poslovanja



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije.

Določila občinskih aktov v naslednjih primerih niso zagotavljala v celoti pogojev za delovanje NO:

1. statuti devetih občin določajo prenizko zahtevano stopnjo izobrazbe za člane NO (V. stopnjo) ali je sploh ne določajo, kar lahko vpliva na imenovanje NO, ki bi zaradi neustrezne strokovne usposobljenosti lahko neuspešno opravljal zahtevne naloge NO (*Vipava, Ajdovščina, Trnovska vas, Žalec, Škofja Loka, Škocjan, Tolmin, Ravne na Koroškem, Ilirska Bistrica* - točka 3.2.1.1);
2. določilo statuta občine o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS, ki ga vsebuje kar osemnajst statutom občin, 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 (*Ajdovščina, Braslovče, Jesenice, Komenda, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi* - točka 3.2.1.2);
3. določila statuta občine o obveznih nalogah NO so v kar trinajstih primerih statutom preobsežna in neizvedljiva; posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo, da je NO nepoklicni organ občine (*Braslovče, Komenda, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škocjan, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi* - točka 3.2.1.2);
4. sredstva za delo NO v proračunu občine v devetnajstih primerih niso bila načrtovana na podlagi predloga NO (*Ajdovščina, Braslovče, Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Ormož, Pivka, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi, Žalec*), pri trinajstih občinah pa ne na posebni proračunski postavki, zaradi česar sredstva niso bila natančno določena (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Pivka, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi* - točka 3.2.2.1);
5. v pravilniku o plačah funkcionarjev so merila za vrednotenje nalog NO pri devetnajstih občinah premalo razčlenjena, ker ne vrednotijo nadzora po zahtevnosti (*izjema je Ajdovščina*), pri trinajstih višje vrednotijo prisotnost na seji kot izvajanje nadzora – nagrajevanje NO ni usmerjeno v njegovo osnovno dejavnost – nadzor (*Braslovče, Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Škocjan, Škofja Loka, Trbovlje, Zagorje ob Savi, Žalec*), pri petnajstih pa ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Žalec* - točka 3.2.2.2);
6. v statutih občin niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine in nadzorovanih oseb na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

Računsko sodišče je dejansko strukturo NO glede povprečne stopnje izobrazbe pri osemnajstih občinah ocenilo kot ustrezno (*izjemi sta Ilirska Bistrica in Škocjan*).

Računsko sodišče je ocenilo, da je bilo izvajanje nadzora NO uspešno pri enajstih občinah (*Radenci, Braslovče, Vipava, Komenda, Trbovlje, Ormož, Ajdovščina, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Žalec, Škofja Loka, Škocjan*), vendar je v štirih primerih podalo tudi oceno, da bi lahko bilo njihovo izvajanje nadzora uspešnejše (*Ormož, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Žalec, Škocjan*); v devetih primerih pa je NO opozorilo, da bi nadzor lahko izvajali uspešneje (*Trnovska vas, Jesenice, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Pivka, Tolmin, Zagorje ob Savi, Ravne na Koroškem, Ilirska Bistrica*).

Da sta se druga dva organa občine (župan in OS) odzvala na delovanje in poročila NO in da je bil s tem učinek nadzora dosežen, je računsko sodišče ocenilo desetkrat (*Radenci, Braslovče, Komenda,*

*Trbovlje, Ormož, Ajdovščina, Trnovska vas, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Žalec, Škocjan*). V štirih primerih NO ni izdelal poročil, zato učinka nadzora računsko sodišče ni moglo presojati (*Rogašovci, Tolmin, Zagorje ob Savi, Ilirska Bistrica*). Računsko sodišče pa je kar šestkrat opozorilo OS, da bi se lahko tudi sami bolj aktivno odzvali na delo NO in NO pozvali k predložitvi poročil oziroma vseh poročil (*Zagorje ob Savi, Pivka, Selnica ob Dravi, Tolmin, Ilirska Bistrica, Ravne na Koroškem*).

## **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. Računsko sodišče je primerjalo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovilo, 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.

#### **Pravilnost poslovanja**

Pri šestnajstih občinah nepravilnosti pri oblikovanju NO in imenovanju članov NO računsko sodišče ni ugotovilo (*Ajdovščina, Braslovče, Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Ormož, Pivka, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi, Žalec*).

Nepravilnosti, ki jih je računsko sodišče ugotovilo pri drugih občinah na navedenem področju, so:

- OS *Občine Rogašovci* je razrešil člane NO na predlog odbora OS, ne da bi nastali razlogi, ki po 37.a člen ZLS (v povezavi s 32.a členom ZLS) pogojujejo oziroma dopuščajo razrešitev članov NO, in ne da bi razrešitev predlagal s Statutom Občine Rogašovci predvideni organ, to je NO; z nezakonitim posegom je hudo kršil njegovo avtonomnost; navedeni ukrep je brez primere med v revizijo delovanja NO vključenimi občinami;
- OS *Občine Škocjan* po odstopu članov NO ni sprejel sklepa, da so nastali razlogi za prenehanje mandata, kot predvideva 37.a člen ZLS (v povezavi z 32.a členom ZLS);
- OS občin *Radenci* in *Sveti Andraž v Slovenskih Goricah* sta imenovala članici NO, ki nista izpolnjevali zahtev statuta občine glede zahtevane stopnje izobrazbe za člane NO, in s tem kršila določila, ki jih je občina sama predpisala.

Zaradi razmeroma dolgega obdobja med razrešitvami članov NO in imenovanjem novih članov NO v *Občini Ajdovščina* (kjer po odstopni izjavi članice NO nov član ni bil imenovan tri mesece) in *Občini Rogašovci* (kjer po razrešitvi celotnega NO nov NO ni bil imenovan osem mesecev) je računsko sodišče občini opozorilo na opredelitev rokov za imenovanje novih članov NO v statutu občine tudi ob razrešitvi članov NO. Zakonsko (in praviloma tudi s statuti občin) je namreč predpisan le rok za imenovanje članov NO po prvi seji OS.

### **Uspešnost poslovanja**

Najpomembnejše ugotovitve na navedenem področju so:

- v statutih šestih občin (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Ravne na Koroškem, Tolmin, Vipava, Žalec*) zahtevana stopnja izobrazbe za člane NO ni določena, v statutih treh občin (*Trnovska vas, Škofja Loka, Škocjan*) pa je določena prenizka zahtevana stopnja izobrazbe za člane NO (V. stopnja), kar lahko vpliva na imenovanje strokovnega in uspešnega NO;
- dejanska sestava NO je glede na povprečno stopnjo izobrazbe članov NO pri osemnajstih občinah ocenjena kot ustrezna (v treh občinah – *Braslovče, Komenda, Zagorje ob Savi* – je dosegala ali presejala VII. stopnjo izobrazbe, v osemnajstih občinah pa je dosegala ali presejala VI. stopnjo izobrazbe), pri eni občini (*Ilirska Bistrica*) kot prenizka in pri eni občini (*Škocjan*) kot zadostna;
- določilo Statuta *Občine Ajdovščina*, da sestavi listo kandidatov za člane NO župan, je računsko sodišče ocenilo za neprimerno; listo bi morala predlagati komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki ni neposredno predmet nadzora NO;
- statuti večine občin določajo, da listo kandidatov za člane NO določi in predloži OS komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja praviloma predlaga le toliko kandidatov, kot je članov NO kar pomeni, da OS pri imenovanju nima izbire med več kandidati, ampak lahko kandidate bodisi potrdi bodisi ne; če jih ne potrdi, lahko ogrozi zakonsko zahtevo po imenovanju članov NO v 45 dneh po prvi seji OS.

### **Dobra praksa**

Kot dobro prakso glede postopka predlaganja kandidatov za člane NO računsko sodišče poudarja, da je v postopek predlaganja kandidatov za člane NO v treh občinah (*Škofja Loka, Ajdovščina, Žalec*) glede na določila statuta lahko vključena tudi javnost (zainteresirane fizične in pravne osebe).



## **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *struktura NO*: da bi zagotovile strokovnost NO, naj občine v statutih predpišejo zahtevano stopnjo izobrazbe za člane NO oziroma vsaj za del članov NO ter zahtevano smer izobrazbe (ne le izkušnje) iz posameznega področja; manjše občine so računsko sodišče sicer opozorile na težave pri pridobivanju kadra z ustrežno stopnjo, smerjo izobrazbe ter ustreznimi izkušnjami, zato poudarjamo rešitev, ki jo je ob spremembi statuta med revizijo sprejela Občina Ajdovščina in ta je, da morajo imeti trije člani (izmed petih) najmanj visoko stopnjo izobrazbe; računsko sodišče meni, da naj bi vsaj ena tretjina članov NO imela visoko stopnjo izobrazbe, ki naj bi bila ekonomske ali pravne smeri;
- *postopek določanja kandidatov za NO*: da bi zagotovili sodelovanje javnosti, naj občine v statutu predpišejo javnost kandidacijskega postopka za imenovanje članov NO in možnost, da kandidate predlagajo fizične in pravne osebe v občini oziroma, da se lahko kandidati prijavijo za funkcijo člana NO tudi sami; zahtevo po javnosti postopka bi bilo smiselno vključiti v ZLS; namen predloga je zagotoviti sodelovanje zainteresirane javnosti na oblikovanje tega organa občine in zagotoviti čim večji nabor kandidatov, ki je večje zagotovilo, da pri izboru kandidatov pretehta strokovnost in ne težnje po politizaciji NO; kadar se kandidati sami prijavijo za funkcijo člana NO, bodo verjetno tudi bolj zainteresirani za aktivno delo v NO; računsko sodišče tudi meni, da je nujno, da je kandidaturi posameznika priloženo njegovo pisno soglasje, da se s kandidaturo strinja;
- *kontinuiteta dela NO*: župani in predsedniki NO so računsko sodišče opozorili na praviloma dolgo uvajanje NO ob začetku mandata; eden izmed možnih načinov, da bi skrajšali čas uvajanja NO ob začetku mandata, je zagotoviti delno kontinuiteto dela NO s tem, da nadaljuje delo vsaj eden izmed članov NO prejšnjega mandatnega obdobja; novemu NO bo v korist pri uvajanju celovito in arhivirano gradivo iz delovanja prejšnjega NO;
- *postopek razrešitve NO*: računsko sodišče meni, da bi moral razloge za razrešitev NO in postopek razrešitve določati ZLS; za razrešitev NO so sicer z ZLS predpisani razlogi, vendar le kot smiselna uporaba razlogov, ki veljajo za razrešitev župana in članov OS; z ZLS pa ni neposredno predpisana smiselna uporaba določb, ki zagotavljajo pravno varnost županu in članom OS, če so razrešeni; ZLS bi bilo potrebno dopolniti in z dopolnitvami zavarovati neodvisnost NO pred enostranskimi dejanji župana ali OS ter zagotoviti pravno varnost članov NO, če bi bili člani NO razrešeni;
- *nadomestni člani NO*: računsko sodišče meni, da bi ZLS ali statuti občin morali predpisovati rok, v katerem mora OS po razrešitvi posameznega člana NO imenovati novega; ZLS predpisuje namreč le skrajni rok, ko mora biti imenovan NO ob začetku mandata (v 45 dneh po prvi seji OS), ne pa tudi rokov, v katerih je potrebno razrešiti člana NO, ko nastopijo razlogi za razrešitev, in imenovati nadomestnega člana NO; če je razrešenih več kot polovica članov NO, lahko ob nepravočasnem imenovanju navedeno ravnanje povzroči nedelovanje NO; po mnenju računskega sodišča lahko NO veljavno deluje in odloča, če je imenovana več kot polovica članov, vendar je potrebno v čim krajšem času zagotoviti delovanje popolnega NO.

### 3.2.1.2 Opredelitev nalog NO

ZLS (32. člen) določa, da je potrebno v statutu občine opredeliti naloge NO. Računsko sodišče je primerjalo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovilo, 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 – poleg tega mora biti obseg nalog 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.

#### **Pravilnost poslovanja**

Računsko sodišče pri nobeni izmed dvajsetih občin ni ugotovilo nepravilnosti pri določitvi nalog NO.

#### **Uspešnost poslovanja**

Najpomembnejše ugotovitve na navedenem področju so:

- statuti osemnajstih občin vsebujejo določilo o obvezni obravnavi zadev na podlagi sklepa župana ali OS, navedeno določilo po mnenju računskega sodišča posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini; neodvisnost delovanja NO, ki je pogoj za uspešno delovanje NO, zato ni zagotovljena (*Ajdovščina, Braslovče, Jesenice, Komenda, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob*

*Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi*); dejansko je OS nadzor od NO zahteval le v dveh občinah (*Selnica ob Dravi, Trbovlje*);

- določila statutov občin o obveznih nalogah NO so pri trinajstih občinah preobsežna in neizvedljiva (*Braslovče, Komenda, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škocjan, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi*); posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo, da je NO nepoklicni organ občine; v nekaterih primerih je zato računsko sodišče poudarilo, da letni program dela NO po mnenju računskega sodišča upravičeno ne zajema vseh obveznih nalog NO;
- statuti osemnajstih občin sicer določajo, 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 je občine opozorilo, da bi k ustreznemu oblikovanju nalog NO prispevala določila statuta občine ali poslovnika NO o minimalni vsebini letnega programa dela NO, to je, kaj mora vsebovati program glede posameznega nadzora; občini *Ilirska Bistrica* in *Žalec*, kjer statuta navedenega določila ne vsebujeta, je računsko sodišče opozorilo, da bi navedena zahteva morala biti vsebovana v statutu občine, NO pa bi svoje naloge moral opredeliti z letnim programom dela.

### **Dobra praksa**

Kot dobro prakso glede opredelitve nalog NO računsko sodišče poudarja določila poslovnika NO *Občine Radenci* in *Občine Rogašovci*, ki poudarjata samostojno presojo NO pri določanju nadzornih nalog, kljub temu pa predvidevata, da pobude lahko podajo organi občine in občani. Občinama je računsko sodišče zato priporočilo, da bi bilo navedena določila poslovnika NO smiselno vključiti v statut občine.

Kot primer dobrega programa dela računsko sodišče poudarja program dela NO *Občine Trbovlje*.

### **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *opredelitev nalog NO v statutu občine*: ZLS določa, da morajo biti v statutu občine določene naloge NO; glede na to, da ZLS jasno določa nadzorno pristojnost NO, računsko sodišče meni, da s tem določa tudi naloge NO in njihova podrobnejša določitev v statutu ni potrebna; z vidika neodvisnosti NO je lahko celo neustrezna, saj preobsežne naloge (ki jih je po mnenju računskega sodišča v statutih predpisala večina v revizijo vključenih občin) zmanjšujejo samostojnost NO in so zaradi nepoklicnega opravljanja funkcije NO praviloma za NO tudi težko izvedljive; računsko sodišče predlaga, da se zahteva ZLS po določitvi nalog NO s statutom občine nadomesti z določilom, da si naloge določi NO sam z letnim programom dela; vsekakor pa naj navedeno priporočilo občine vključijo v svoje statute;
- *pristojnost NO*: po mnenju računskega sodišča je NO pristojen tako za nadzor preteklih mandatnih obdobj kakor tudi za nadzor pravnih oseb, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina, saj so zajete v okviru pojmov »uporabniki javnih sredstev« oziroma »pooblaščen osebe z občinskimi javnimi sredstvi« iz prvega in drugega odstavka 32. člena ZLS;
- *vpliv na določitev nalog NO*: računsko sodišče priporoča, naj občine s svojimi statuti zagotovijo neodvisnost NO pri določitvi nalog; zaradi sodelovanja organov občine in

občanov pri poslovanju občine in delovanju organov občine je sicer dobro, da župan, OS in občani podajajo predloge za nadzore, vendar mora imeti NO možnost, da jih upošteva po lastnem preudarku; seveda pa se tudi od NO pričakuje, da navedene predloge prouči in jih po lastni presoji vključi v svoj letni program dela; računsko sodišče priporoča, da je v statutu občine zapisana možnost župana, OS in občanov, da podajo predloge za nadzor in poudarek, da jih NO upošteva po lastni presoji;

- *vsebina letnega programa dela NO*: računsko sodišče priporoča, da si NO s poslovnikom predpiše usmeritve glede letnega programa dela, in sicer vsaj roke do kdaj naj bo letni program dela NO sprejet in tudi njegovo minimalno vsebino; stališča računskega sodišča glede minimalne vsebine letnega programa dela so navedena v uvodu te točke; v prvi alineji (opredelitev nalog v statutu občine) je računsko sodišče navedlo, da bi bilo v ZLS smiselno vključiti določilo, da si naloge NO določi sam z letnim programom dela; če bo navedeni predlog zakonodajalec upošteval, predlagamo opredelitev minimalne vsebine letnega programa dela z podzakonskim aktom na podlagi ZLS;
- *zelo zahtevni nadzori, zahtevni nadzori, manj zahtevni nadzori*: zahtevnost nadzorov, ki jih izvaja NO, je povezana z načrtovanjem nalog NO, iz tega pa izhaja tudi načrtovanje odhodkov za delovanje NO in nenazadnje nadomestila članom NO za izvajanje nadzorov; župani in predsedniki NO so izrazili željo po priporočilih glede tega, kateri nadzori so po mnenju računskega sodišča zelo zahtevni, zahtevni in manj zahtevni; računsko sodišče podaja naslednja priporočila:
  - zelo zahteven nadzor je nadzor poslovanja občine, posrednega proračunskega uporabnika, ... v posameznem obdobju ali letu; zelo zahteven je tudi nadzor smotrnosti poslovanja občine;
  - zahteven nadzor je nadzor zaokroženega dela poslovanja občine, npr. investicijskih odhodkov, postopkov oddaje javnih naročil, prevzemanja obveznosti, plač javnih uslužbencev in funkcionarjev, tekočih transferov, ...;
  - manj zahteven nadzor je nadzor, ki je osredotočen na posamezno proračunsko postavko ali podpostavko, npr. na odhodke za posamezno investicijo, tekoče transfere na posameznem področju (kmetijstvo, kultura, šport, ...), prihodke od prodaje posameznega premičnega in nepremičnega premoženja, ...

Na splošno velja, da je potrebno pri opredelitvi zahtevnosti nadzora upoštevati tako vsebino nadzora kot njegovo trajanje. Računsko sodišče opozarja NO, naj si ne določajo zlasti časovno prezahtevnih nadzornih nalog.

- *število nadzorov, ki naj jih NO vključi v svoj letni program dela*: odločitev, koliko nadzorov predvideti v letnem programu dela, je odvisna od števila članov NO, njihove dejavnosti in seveda zahtevnosti nadzorov; računsko sodišče opozarja NO, naj si ne določajo preobsežnih programov dela, zato kot splošno usmeritev ob upoštevanju priporočil računskega sodišča glede zahtevnosti nadzorov predlaga največ en zelo zahteven nadzor letno, največ tri zahtevne in največ pet manj zahtevnih nadzorov, skupno število nadzorov pa naj ne glede na njihovo zahtevnost ne preseže deset nadzorov letno;
- *javnost programa dela NO*: občine imajo v statutih praviloma navedeno, da NO s svojim programom dela seznanijo župana in OS, ter da je program dela podlaga za določitev potrebnih sredstev za delovanje NO; predsedniki NO so izrazili pomisleke glede seznanitve organov občine z nadzori; računsko sodišče meni, da se NO lahko odločijo, da s programom dela župana in OS ne bodo seznanili, pač pa ju bodo zaradi opredelitve potrebnih sredstev za delovanje NO v proračunu seznanili le z obsegom svoje načrtovane

aktivnosti – npr. NO bo izvedel en zelo zahteven nadzor zavoda, dva zahtevna nadzora povezana z odhodki za plače in dva manj zahtevna nadzora, povezana s posameznimi proračunskimi postavkami; seveda pa je potrebno temu primerno prilagoditi določila statuta občine.

### 3.2.1.3 Postopek dela NO

ZLS določa (32. člen), da je potrebno v statutu občine opredeliti postopek in način dela NO. Računsko sodišče je primerjalo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovilo, 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 5: 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.

### Pravilnost poslovanja

Računsko sodišče je primerjalo usklajenost opredelitve postopkov dela NO v statutih občin s postopkom dela, prikazanim v tabeli 5. Zahteva ZLS po opredelitvi postopka dela v statutu občine je izpolnjena v trinajstih občinah, medtem ko v sedmih občinah ta zahteva ni izpolnjena (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Škofja Loka, Trbovlje, Žalec*). V nekaterih občinah je postopek dela sicer podrobno določen v poslovniku NO (*npr. Občina Škofja Loka*), vendar ni v skladu z zahtevo 32. člena ZLS, po kateri mora biti postopek dela NO določen v statutu občine. Pristojnost za sprejemanje statuta občine in poslovnika NO je

razdeljena med OS in NO, NO pa lahko ureja postopek dela v poslovniku NO samo v okvirih, ki jih postavlja statut občine.

### **Uspešnost poslovanja**

Na navedenem področju je računsko sodišče

- sedem občin, ki v statutih niso imele ali niso imele ustrezno določenega postopka dela, opozorilo, da je ta pomemben za uspešno delo NO (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Škofja Loka, Trbovlje, Žalec*);
- vse občine, torej tudi trinajst občin, ki so imele ustrezno opredeljen postopek dela NO, posebej opozorilo na odziv župana in OS na poročilo NO; ta odločilno prispeva k doseganju namena delovanja NO, to je k pravilnemu in smotrnemu poslovanju občine;
- pet občin opozorilo (*Škofja Loka, Komenda, Radenci, Trbovlje, Trnovska vas*) na preveč podrobno določen postopek nadzora oziroma dela NO v poslovniku NO; preveč podrobno določen postopek dela je časovno zahtevnejši in utegne hromiti delo NO; poleg tega ne upošteva dejstva, da je NO nepoklicni organ občine; računsko sodišče je v tabeli 5 priporočilo ključne oziroma zadostne korake; praviloma tudi sami NO ne upoštevajo podrobnih postopkov, določenih s poslovniki NO pri izvajanju nadzora, ker so prezapleteni.

### **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *postopek dela*: ZLS zahteva opredelitev postopka v statutu občine; občine, ki so ga opredelile, so ga opredelile smiselno enako, a različno podrobno; postopek dela oziroma nadzora NO je pomemben za zakonito delo NO, saj določa, katere korake sme in mora izvesti NO, da privedejo do končnega cilja – poročila NO; po mnenju računskega sodišča je z natančno opredeljenim postopkom dela zagotovljeno nemoteno delo NO, varovanje pravic nadzorovanih oseb; nenazadnje bi moral predpisan postopek dela zagotavljati tudi odziv organov občine na poročilo NO; računsko sodišče predlaga sprejetje podzakonskega akta na podlagi ZLS, ki bi predpisal enotno delovanje NO in s tem najpomembnejšo nalogo NO – izvajanje nadzora – poenotil; stališča računskega sodišča glede zadostnih in ključnih korakov nadzora so navedena v uvodu te točke (tabela 5); računsko sodišče ne priporoča preveč podrobnega postopka dela NO; upoštevati je potrebno, da je NO nepoklicni organ občine in temu prilagoditi tudi zahteve glede njegovega dela;
- *odziv župana in OS na poročilo NO*: računsko sodišče posebej opozarja na ustrezen odziv župana in OS na poročila NO, občine naj s statutom predpišejo obvezno obravnavo poročila NO na seji OS in pisni odziv župana in OS na ugotovitve, mnenje in priporočila 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 poslovniku NO, o teh kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče.

## **Pravilnost poslovanja**

V poslovnikih NO osemnajstih občin (izjemi sta poslovnik NO občin *Braslovče* in *Vipava*<sup>5</sup>), niso bile opredeljene hujše kršitve predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Določila poslovnik NO niso izpolnjevala zahtev tretjega odstavka 32. člena ZLS.

## **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Uspešno izvajanje zakonsko predvidene vloge NO je pomemben element zagotavljanja pravilnosti in smotrnosti poslovanja občine tudi posredno zaradi opozoril NO pristojnim ministrstvom in računskemu sodišču glede ugotovljenih hujših kršitev predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Računsko sodišče je kljub številnim nepravilnostim, ki jih ugotavlja pri revidiranju poslovanja občin, v letu 2003 prejelo pet in v letu 2004 sedem pobud NO, v katerih so se NO izrecno sklicevali na svojo pristojnost in vlogo po 32. členu ZLS. Tudi računsko sodišče je pri načrtovanju revizij dolžno obravnavati predloge<sup>6</sup> organov lokalnih skupnosti. Pri tem so zaradi sorodnosti vloge NO z delom računskega sodišča predlogi NO za računsko sodišče posebej pomembni.

Predsedniki NO so poudarili pomanjkanje meril in izkušenj na navedenem področju in želeli usmeritve za določitev hujših kršitev predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine. Računsko sodišče pri priporočilih izhaja iz revizijske teorije in prakse, saj lahko opredelitev hujših kršitev predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine povežemo s konceptom pomembnosti pri reviziji. Pomembnost je revizijski pojem, ki označuje kakovost in količino informacij – razkritij, ki lahko vplivajo na uporabnika revizijskega poročila pri njegovi presoji pravilnosti oziroma smotrnosti poslovanja revidiranca. Na splošno lahko neko zadevo ocenimo kot pomembno, če njeno poznavanje lahko vpliva na uporabnika računovodskih izkazov ali poročila o pravilnosti ali smotrnosti poslovanja. Revizor oziroma drug nadzornik s pomočjo koncepta pomembnosti presodi, ali je neko razkritje pomembno. Pomembnost lahko določimo

- *po vrednosti*: pomembnost po vrednosti se določi tako, da se določi stopnjo pomembnosti; stopnjo pomembnosti se izrazi v odstotku od vrednosti predmeta revidiranja; npr. prihodkov ali prejemkov oziroma odhodkov ali izdatkov bilance prihodkov in odhodkov (npr. podpis pogodbe za investicijo v znesku, ki predstavlja 4 odstotke proračuna ne da bi bila sredstva za navedeno investicijo predvidena v proračunu občine, ...);
- *po naravi*: zadeva se lahko šteje za pomembno tudi takrat, ko vrednostno sicer ni pomembna, vendar je narava neskladnosti s predpisi takšna, da je potrebno na to opozoriti; npr. groba kršitev predpisov, za katere so odgovorni funkcionarji; po mnenju računskega sodišča so po naravi ne glede na znesek kršitve pomembne naslednje nepravilnosti: prevzemanjem obveznosti brez podlage v proračunu, oddajo javnih naročil z neustreznim

<sup>5</sup> 1. Poslovnik NO Občine Braslovče: 1) uporaba proračunskih sredstev v nasprotju z nameni, ki so določeni s proračunom, 2) uporaba državnih sredstev v nasprotju z določili zakona, 3) oddaja javnih naročil v nasprotju z zakoni, ki urejajo javna naročila oziroma oddaja del brez izvedbe javnega razpisa, če bi za njihovo izvedbo potrebno izvesti tak razpis;

2. poslovnik NO Občine Vipava: 1) če uporabnik prevzame obveznost v breme proračuna ali izplača proračunska sredstva za namene, ki niso predvideni v proračunu, 2) če uporabnik prevzame obveznost v breme proračuna ali izplača proračunska sredstva v znesku, ki presega s proračunom zagotovljena sredstva, 3) če uporabnik pri prodaji ali oddaji finančnega ali stvarnega premoženja ravna v nasprotju z zakonodajo, 4) druge kršitve predpisov, ki se po presoji NO štejejo za hujše.

<sup>6</sup> V skladu s drugim odstavkom 25. člena ZJN-1 mora računsko sodišče pri določanju revizij, ki jih bo izvedlo v posameznem koledarskem letu, obravnavati predloge organov lokalnih skupnosti, ni pa jih dolžno upoštevati.

postopkom javnega naročanja, nezakonito financiranje političnih strank, neustrezen obračun bonitete za uporabo službenega avtomobila;

- po kontekstu: določena zadeva je lahko pomembna ne samo po vrednosti ali svoji naravi, temveč tudi glede na to, v kakšni zvezi se pojavlja; npr. pri ponavljajočih se nepravilnostih; po mnenju računskega sodišča so po kontekstu pomembne nepravilnosti, na katere je NO že opozoril, pa občina ni izboljšala svojega poslovanja na navedenem področju.

Posamezno razkritje lahko seveda na podlagi navedenega zadosti vsem trem kriterijem pomembnosti; npr. podpis pogodbe za gradnjo šole znesku, ki predstavlja 4 odstotke odhodkov bilance prihodkov in odhodkov proračuna, ne da bi bila sredstva zagotovljena v proračunu, pri čemer je NO župana že prejšnja leta opozoril na nepravilno prevzemanje obveznosti.

Računsko sodišče NO priporoča, da navedena pojasnila upošteva pri opredelitvi hujših kršitev predpisov in nepravilnosti pri poslovanju občine.

### **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>7</sup>, statusa NO (organ občine) in navedenih določil statuta izhaja, da morajo biti sredstva za delovanje NO v občinskem proračunu ločeno načrtovana. 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

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.



tudi, če bi bil v statutu opredeljen minimalni obseg sredstev, ki bi NO zagotovil normalno delovanje.

### **Pravilnost poslovanja**

Pri osmih občinah (*Jesenice, Komenda, Ormož, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Žalec, Braslovče, Radenci, Trnovska vas*) pomembnejših nepravilnosti glede načrtovanja odhodkov za delovanje NO računsko sodišče ni ugotovilo.

Pri ostalih dvanajstih občinah (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Pivka, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Vipava, Zagorje ob Savi*) pa je ugotovilo, da sredstva za delovanje NO niso bila ustrezno načrtovana v proračunih za leti 2003 in 2004, in zato tudi ne ustrezno izkazana v zaključnih računih proračuna. Sredstva so bila praviloma načrtovana v okviru sredstev za delovanje OS ali občinske uprave. NO je eden izmed organov občine, zato mora imeti sredstva za svoje delovanje zagotovljena ločeno, na posebni proračunski postavki.

### **Uspešnost poslovanja**

Najpomembnejše ugotovitve na navedenem področju so:

- v statutih šestnajstih občin je določeno, da se sredstva za delovanje NO določijo na podlagi finančnega načrta, pripravljenega na podlagi letnega programa dela; takšno določilo statuta občine po naši oceni omogoča vpliv NO na določitev obsega sredstev za njegovo delo, zato je računsko sodišče pri občinah (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Žalec, Trbovlje*), pri katerih statut občine navedenega določila ni vključeval, predlagalo dopolnitev statuta;
- sredstva za delovanje NO v proračunih kar devetnajstih občin, niso bili načrtovani na podlagi predloga NO – izjema je *Občina Radenci*, kjer je NO predlagal potrebna sredstva za delovanje;
- sredstva za delo NO v proračunih trinajstih občin (bodisi v letu 2003 ali v letu 2004) niso bila načrtovana na posebni proračunski postavki, zaradi česar sredstva niso bila natančno določena, NO pa ni bil seznanjen z obsegom sredstev, ki jih je imel na voljo za svoje delo (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Pivka, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Škocjan, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi*);
- v zaključnih računih proračuna enajstih občin (*Ilirska Bistrica, Komenda, Ormož, Pivka, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Škocjan, Zagorje ob Savi, Vipava*) so se odhodki za delovanje NO nanašali le na nadomestila za opravljanje funkcije; tudi v preostalih devetih občinah so bila sredstva za ostale namene zneskovno v primerjavi z nadomestili za opravljanje funkcije majhna; računsko sodišče meni, da bi bilo finančno neodvisnost mogoče in potrebno povečati z načrtovanjem in izvršitvijo tudi drugih odhodkov, predvsem za strokovna izobraževanja in literaturo;
- v *Občini Trnovska vas* NO niso bila odobrena sredstva za pomoč zunanega strokovnjaka, medtem ko v *Občini Radenci*, kjer je NO edini izmed v revizijo vključenih NO pripravil predloga sredstev za svoje delovanje, ta niso bila potrjena s proračunoma za leti 2003 in 2004 (v letu 2004 so bila znižana iz predlaganih 1.585 tisoč tolarjev na 700 tisoč tolarjev) in so bila delno povišana šele z veljavnim proračunom.

Računsko sodišče je poudarilo pomen določitve odgovorne osebe (skrbnika) za izvrševanje proračunske postavke za delovanje NO (in tudi za druge proračunske postavke) in s tem natančne opredelitve odgovornosti za izvrševanje odhodkov, tudi za nepravilne obračune in izplačila nadomestil za opravljanje funkcije (povezava s točko 3.2.2.2). Skrbnike navedene proračunske postavke je namreč določilo sedem občin (*Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Pivka, Trbovlje, Zagorje ob Savi, Žalec*).

Občine je računsko sodišče opozorilo tudi na pomen določitve ustreznih rokov za pripravo finančnih načrtov NO, ki morajo biti pripravljeni pred pričetkom proračunskega leta.

### **Dobra praksa**

Kot dobro prakso računsko sodišče poudarja, da je NO *Občine Radenci* pripravil predlog potrebnih sredstev za svoje delovanje (finančni načrt), in to na podlagi svojega letnega programa dela, ter natančno opredeljeno odgovornost za izvrševanje proračunske postavke z določitvijo skrbnikov proračunske postavke za delovanje NO pri nekaterih občinah (*Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Pivka, Trbovlje, Zagorje ob Savi, Žalec*).

### **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *proračunska postavka za delovanje NO*: računsko sodišče je presodilo, da morajo biti sredstva za delovanje NO načrtovana na posebni proračunski postavki; občine naj v rebalansih za leto 2005 v proračun vključijo posebno proračunsko postavko za delovanje NO, na kateri naj načrtujejo sredstva za delovanje NO za vse namene; računsko sodišče občine opozarja na Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, ki je bil sprejet v letu 2005<sup>8</sup> in ga bodo občine dolžne upoštevati pri pripravi proračunov za leto 2006; pravilnik kot enega izmed podprogramov določa tudi delovanje NO, kjer bo občina dolžna načrtovati vse odhodke za delovanje NO;
- *obseg sredstev za delovanje NO*: sredstva, ki so jih posamezne občine porabile za delovanje NO v letu 2003, so razvidna iz tabele 2; znašala so od 3.233 tisoč tolarjev ali 0,135 odstotkov odhodkov proračuna iz bilance prihodkov in odhodkov v *Občini Žalec* do 63 tisoč tolarjev ali 0,02 odstotka v *Občini Rogašovci* oziroma 80 tisoč tolarjev v *Občini Ajdovščina*, kar pomeni 0,003 odstotka proračuna te občine; povprečje je znašalo 656 tisoč tolarjev sredstev oziroma 0,05 odstotka odhodkov bilance prihodkov in odhodkov v revizijo vključenih občin po NO oziroma glede na skupno število članov NO 134 tisoč tolarjev<sup>9</sup> po članu NO;

računsko sodišče ocenjuje, da občine v povprečju porabijo za delovanje NO in po članu NO malo sredstev; velik je tudi razpon porabljenih sredstev v absolutnem znesku in v odstotku proračuna; po mnenju računskega sodišča izhajajo razlike iz različne strukture (od 3 do 7 članov), aktivnosti (različnega števila opravljenih sej in izvedenih nadzorov) ter različnega vrednotenja posamezne dejavnosti NO (mnogo občin vrednosti le prisotnost članov NO na seji, ne pa tudi izvajanja nadzorov); glede na to, da so bila porabljena sredstva pretežno namenjena nadomestilom za opravljanje funkcije, so posredno tudi odraz aktivnosti NO (sej NO in/ali izvedenih nadzorov); ***dve občini (Radenci in Braslovče), ki sta bili po uspešnosti poslovanja uvrščeni v skupino petih bolj uspešnih***

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 57/05.

<sup>9</sup> 13.131 tisoč tolarjev (sredstva za NO v letu 2003 za 20 občin – tabela 2) : 98 (število članov NO v 20 občinah – tabela 2) = 133,9 tisoč tolarjev.

**občin, sta tudi po odstotku sredstev, ki jih je občina v letu 2003 porabila za delovanje NO, uvrščeni med prvih pet občin (Občina Radenci z 0,106 odstotka sredstev proračuna na drugo mesto in Občina Braslovče z 0,078 odstotka sredstev proračuna na četrto mesto).**

Glede na to, da v skladu z ZJF položaj NO glede sredstev za delovanje v celoti odvisen od župana, ki odloča, ali bodo sredstva za delovanje NO vključena v predlog proračuna in v kolikšnem znesku, ter od OS, ki je pristojen potrditi predlagani obseg sredstev in odloča tudi o imenovanju morebitnega zunanjšega sodelavca NO, računsko sodišče ponovno poudarja, da bi bila zelo visoka raven neodvisnosti NO zagotovljena, če bi bil v statutu opredeljen minimalni obseg sredstev, ki bi NO zagotovil normalno delovanje; računsko sodišče zato priporoča, da bi bila takšna rešitev predvidena že v ZLS;

- *odredbodajalstvo za postavko NO:* posamezne občine so v svojih aktih določile, da je odredbodajalec za postavko NO predsednik NO; računsko sodišče opozarja, da je v skladu z ZJF za izvrševanje proračuna odgovoren župan; župan lahko prenese odredbodajalstvo s pooblastilom, vendar odgovornost za izvrševanje proračuna in s tem tudi posamezne postavke ostaja njegova; predsednik NO je praviloma predlagatelj oziroma bi moral biti predlagatelj za odhodke za delovanje NO.

### 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 6 prikazujemo tri najpogostejše dejavnosti NO in možne načine njihovega finančnega ovrednotenja.

Tabela 6: 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 <sup>10</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

<sup>10</sup> ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

Dejavnost NO	1. način:	2. način:	3. način:	4. način:
	v tolarjih na časovno enoto	količnik določitev kot podlaga za bruto zneska	znesek v tolarjih	pavšalni mesečni znesek v odstotku najvišje vrednotene funkcije
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 6 predstavljeni načini so ilustrativni in ne pomenijo predloga za dejansko vrednotenje dejavnosti NO<sup>11</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.

V tabeli 7 so predstavljeni z aktom o plačah občinskih funkcionarjev določena nadomestila<sup>12</sup>, dejanska izplačila in njihova primerjava z zgornjo mejo izplačil za člane OS, število sej v letih 2003 in 2004 in število izdanih poročil o nadzoru.

Tabela 7: Podatki o nadomestilu članom NO za opravljanje funkcije

Občina	nadomestilo ob prisotnosti vseh članov na seji NO oz. ob izvajanju nadzora vseh članov NO v tisoč tolarjih		dejanska izplačila članom NO v letu 2003	nadomestila NO v odstotku od zgornje meje	št. sej NO v letu 2003 in 2004	št. poročil NO
	za sejo	za nadzor				
Ajdovščina	80	37,4 - 74,8	80	4,1	8	3
Braslovče	37		426	14	12	4
Ilirska Bistrica	196	151	621	15,8	9	0
Jesenice	189	120	1.749	21,8	21	2
Komenda	121	113	383	8,4	12	2
Ormož	62	93	1.946	57,7	21	2
Pivka	81		333	5,1	7	1
Radenci	73	94	620	14,3	9	10
Ravne na Koroškem	95		178	3,7	5	1
Rogašovci	76	114	63	2,3	3	0
Selnica ob Dravi	101		434	8,7	7	1
Sveti Andraž v Slovenskih goricah	23	34	121	9	9	2
Škocjan	69		167	5,3	5	1
Škofja Loka	118	108	876	12,6	12	2
Tolmin	148	198	509	5,8	5	0
Trbovlje	103		817	8,9	18	5
Trnovska vas	35	53	72	7,9	4	4
Vipava	36,1	54,2	223	4,4	12	6
Zagorje ob Savi	110		280	5	7	0
Žalec	213	77	3.233	48,1	28	2

<sup>11</sup> Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

<sup>12</sup> Nadomestila, ki so obračunana in izplačana NO za sejo ob prisotnosti vseh članov NO, in za posamezni nadzor, ki ga izvajajo vsi člani NO.

### **Pravilnost poslovanja**

Pri štirinajstih občinah (*Ajdovščina, Jesenice, Komenda, Pivka, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Zagorje ob Savi, Žalec*) računsko sodišče nepravilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije ni ugotovilo.

Pri šestih občinah pa je računsko sodišče ugotovilo naslednje nepravilnosti:

- *Občina Ormož* je članom NO v nasprotju z določili pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev obračunala in izplačala sejnine za seje, ko se NO ni sestel, v znesku 320 tisoč tolarjev, članom NO je skupno za sejnine in opravljanje nadzorov izplačala nadomestila, ki so za 301 tisoč tolarjev presegle s pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev določeno zgornjo mejo izplačil za člane NO;
- *Občina Radenci* je izplačala nadomestila članom NO za izvedbo nadzorov na način, ki ni bil v skladu z aktom o plačah občinskih funkcionarjev;
- *Občina Braslovče* nadomestila članom NO za izvedene nadzore oziroma meril za določitev nadomestila ni določila z aktom občine in si je nadomestilo za nadzore določil NO;
- v dveh občinah (*Rogašovci, Škocjan*) so bila ugotovljena zneskovno nepomembna prenizka izplačila članom NO in v eni občini previsoka (*Ilirska Bistrica*).

### **Uspešnost poslovanja**

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO računsko sodišče ugotavlja, da so v pravilnikih o plačah občinskih funkcionarjev skoraj vseh občin, premalo razčlenjena, in sicer:

- devetnajst občin (izjema je *Občina Ajdovščina*) ne vrednoti nadomestila za opravljanje nadzora glede na zahtevnost nalog;
- trinajst občin (*Braslovče, Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Škocjan, Škofja Loka, Trbovlje, Zagorje ob Savi, Žalec*) ne vrednoti opravljanja nadzora ali pa daje opravljanju nadzora v primerjavi s sejami NO premajhno težo;
- petnajst občin (*Ajdovščina, Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogošovci, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škofja Loka, Tolmin, Trbovlje, Trnovska vas, Vipava, Žalec*) ne vrednoti drugih nalog NO kot so npr. udeležba na seji OS ali seji komisije OS.

### **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *nadomestila članom NO*: ker člani NO niso funkcionarji, vlada glede določanja nadomestil za njihovo delo zakonska praznina; računsko sodišče predlaga, da ZLS uredi področje nadomestil članom NO smiselno tako, kot to velja za občinske funkcionarje – določi zgornjo zakonsko določeno mejo izplačil, ki jo občine podrobneje uredijo v občinskih aktih;
- *vrednotenje temeljne dejavnosti NO - nadzorov*: iz tabele 2 je razvidna višina nadomestil NO in aktivnosti NO; primerjava kaže, da so bili najbolj nagrajeni NO, ki so se sestali na največ sejah NO; izstopa dejstvo, da kar pet občin (*Pivka, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Trbovlje, Zagorje od Savi*) ne nagrajuje izvajanja nadzora, osem občin (*Braslovče, Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Radenci, Škocjan, Škofja Loka, Žalec*) pa daje

izvajanju nadzora v primerjavi z udeležbo na sejah NO premajhno težo; ker je opravljanje nadzora temeljna dejavnost NO, računsko sodišče meni, da bi morala biti ustrezno nagrajena, saj poleg tega, da je naloga strokovno zahtevna, člani NO za izvajanje nadzora porabijo tudi veliko svojega prostega časa;

- *vrednotenje nadzorov glede na njihovo zahtevnost*: računsko sodišče je občinam priporočilo vrednotenje nadzorov glede na njihovo zahtevnost in predlaga vsaj tri različne postavke glede na zahtevnost nadzorov; zaradi želje županov in predsednikov NO po priporočilih oziroma merilih, kateri nadzori so zelo zahtevni, zahtevni ali manj zahtevni, je računsko sodišče pri točki 3.2.1.2 (Opredelitev nalog NO) navedlo usmeritve;
- *vrednotenje drugih dejavnosti NO in povračilo stroškov članom NO*: le pet občin je poleg sej NO ali izvajanja nadzora vrednotilo tudi druge dejavnosti NO; predsednike NO moti dejstvo, da v večini primerov niso upravičeni do povračil za seje OS ali odborov in komisij OS, ki se jih udeležujejo zaradi spremljanja tekočega poslovanja občine; omenili so tudi, da jim občina ne povrne potnih stroškov za prihode na takšne seje in pri opravljanju nadzora ter posameznih materialnih stroškov (stroški telefonskih pogovorov, tiskanje dokumentov ... ); opozarjajo tudi, da so zaradi strokovnega izpopolnjevanja in spremljanja poslovanja občine dolžni spremljati zakonodajo in strokovno literaturo, kar ni mogoče vrednotiti le s sejninami NO; sejnine so pogosto edino plačilo, ki ga prejemajo člani NO za svoje delo; mnogi predsedniki NO so poudarili, da je vprašanje nadomestil načelno, saj člani NO svojo funkcijo jemljejo kot častno in so v delo pripravljene ne glede na plačilo vložiti svoje znanje in čas; računsko sodišče občine opozarja na stališča NO in poziva organe občine k uskladitvi stališč glede nagrajevanja članov NO; opozarja pa, da so NO upravičeni do nadomestil za seje OS oziroma druge dejavnosti le, če so ta opredeljena v aktu občine in je pri odločitvi za nagrajevanje teh dejavnosti potrebno spremeniti občinski akt, ki ureja področje nadomestil članom NO; računsko sodišče tudi poudarja, da so člani NO upravičeni do povračil materialnih stroškov, ki nastanejo pri njihovem delu;
- *jasnost določil o nadomestilih članom NO*: določila občinskega akta, ki določa nadomestila članom NO, so pogosto nejasna in iz njih ni razvidno, na primer, ali določeno nadomestilo za nadzor pripada posameznemu članu NO ali celotnemu NO ter kdaj se obračuna nadomestilo – ob predložitvi končnega poročila ali že med nadzorom glede na opravljeno delo (upoštevati je potrebno, da zelo zahtevni nadzori lahko trajajo tudi več mesecev); računsko sodišče opozarja občine na natančnost pri določanju nadomestil in dopolnitev občinskega akta, kadar se pri izplačilih pojavljajo nejasnosti;
- *administrativna pomoč občinske uprave in notranje kontrole*: računsko sodišče opozarja župane in direktorje občinskih uprav, da sta župan in občinska uprava zadolžena za zagotavljanje administrativne pomoči članom NO; v ta okvir sodi tudi, da občinska uprava vodi evidenco opravljenega dela za člane NO ter zanje pripravlja obračune nadomestil in potnih stroškov; ustrezno delovanje notranjega kontrolnega sistema zahteva tudi vzpostavitev nadzora nad pravilnostjo obračunov in izplačil članom 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 gradivom<sup>13</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>14</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, ...).

---

<sup>13</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>14</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.

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).

### **Pravilnosti poslovanja**

Računsko sodišče v nobeni občini ni ugotovilo nepravilnosti pri zagotovitvi pogojev za delo NO (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči).

V statutih treh občin (*Jesenice, Trbovlje, Žalec*) niso opredeljene pravice občinskih organov v povezavi z delom NO, v statutu ene občine (*Občina Žalec*) pa tudi niso opredeljene obveznosti občinskih organov v povezavi z delom NO.

Pri šestih občinah (*Jesenice, Ormož, Pivka, Radenci, Škofja Loka, Trnovska vas*) je računsko sodišče presodilo, da občine niso dosledno upoštevale Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom.

### **Uspešnost poslovanja**

V večini občin je računsko sodišče ocenilo, da so določila statuta občine 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, da bi zadostili pogoju za uspešno delo NO.

Pri presoji pravilnosti glede obračunavanja in izplačevanja nadomestil članom NO ter glede ravnanja z akti in dokumenti NO je računsko sodišče ugotovilo nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki so posledica neustreznega zagotavljanja administrativne pomoči NO, zato meni, da bi občine morale navedenemu področju nameniti več pozornosti in izboljšati administrativno pomoč NO.

### **Dobra praksa**

Kot primer dobre prakse je računsko sodišče poudarilo določila poslovnika NO občin *Trnovska vas* in *Radenci* glede strokovne in administrativne pomoči za delo NO, ki bi jih bilo potrebno vključiti tudi v statuta občin. Kot primer dobre prakse poudarja tudi, da je v *Občini Trnovska vas* občinska uprava vsem članom NO posredovala zapisnike sej OS, predsedniku NO pa tudi vsa gradiva za seje OS.

### **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *poslovanje z dokumentarnim gradivom*: računsko sodišče je pri šestih občinah presodilo, da občina ni dosledno upoštevala Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom; poudariti je potrebno, da je računsko sodišče opozarjalo le na pomanjkljivosti pri poročilih NO in zapisnikih sej NO; občinska uprava bi morala ustrezno ravnati z vsemi dokumenti in gradivom pri delovanju NO; ker občinske uprave



uredbe ne upoštevajo v celoti, je imelo računsko sodišče težave pri pridobivanju dokumentov o delovanju NO, s katerimi so razpolagali le člani NO oziroma so bili arhivirani na njihovih domovih, na sedežu občine pa ne (predvsem predlogi poročil o nadzoru); upoštevanje uredbe je pomembno za poslovanje občine kot celote, kakor tudi za delovanje drugih organov občine, zato računsko sodišče občine opozarja na njeno dosledno upoštevanje;

- *opredelitev administrativne in strokovne pomoči*: računsko sodišče pri reviziji sicer ni ugotovilo nepravilnosti pri zagotovitvi administrativne in strokovne pomoči v smislu, da navedene pomoči župan ali občinska uprava ne bi želela zagotoviti ali da bi predsedniki NO posebej izpostavili, da so določeno strokovno ali administrativno pomoč občinske uprave pogrešali; je pa računsko sodišče zaznalo, da se NO v občinah srečujejo s težavami in dilemami, ki so vezane na organizacijo dela, administrativno in strokovno pomoč; člani NO zaradi nepoklicnega opravljanja funkcije praviloma ne morejo izvajati nadzora v dopoldanskem času, medtem ko delo v popoldanskem času pogosto zahteva prisotnost delavcev občinske uprave zaradi dajanja pojasnil in nudenja administrativne in strokovne pomoči NO; to zahteva prerazporejanje delovnega časa ali nadurno delo delavcev občinske uprave; člani NO pogosto sami pišejo zapisnike sej NO, organizirajo medsebojno komunikacijo in komunikacijo z nadzorovanimi osebami, in kot je bilo omenjeno v zgornji alineji, celo arhivirajo gradiva v povezavi z delom NO; posledica navedene prakse pa je včasih ta, da posamezni dokumenti o delu NO niso arhivirani na občini in torej ne obstajajo pisni dokazi o delovanju NO; predsedniki in člani nekaterih NO so računsko sodišče opozorili na to, da so zaradi izvajanja nadzora v posameznih primerih koristili redni letni dopust; zaradi vsega navedenega računsko sodišče predlaga občinam, da v statutu jasno opredelijo administrativno in strokovno pomoč, ki jo morata zagotavljati župan in občinska uprava in v dogovoru s člani NO rešijo tudi vprašanja usklajevanja dela NO in občinskih uprav; računsko sodišče je svoje videnje o ureditvi področja administrativne in strokovne pomoči v statutu občine podalo v uvodu točke 3.2.3.1 (Pogoji za opravljanje nadzora); glede organizacije dela NO pa izraža mnenje, da bi bilo potrebno zagotoviti članom NO glede na nepoklicno opravljanje funkcije izvajanje nadzora tudi v popoldanskem času.

### 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 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>15</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, ...).

Del dejavnosti NO (seje NO in izdana poročila) v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je razviden iz tabele 2.

### **Pravilnost poslovanja**

Pri devetih občinah nepravilnosti glede izvajanja nadzora NO računsko sodišče ni ugotovilo.

Pri enajstih občinah (*Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Pivka, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Škofja Loka, Tolmin, Trnovska vas, Zagorje ob Savi, Žalec*) je računsko sodišče ugotovilo, da NO o svojih ugotovitvah niso poročali zgolj v predpisani obliki ali pa sploh niso poročali v predpisani obliki.

<sup>15</sup> Tretji odstavek 100. člena ZJF.

Iz dokumentacije, ki so jo računskemu sodišču predložile občine, je namreč razvidno, da so NO o svojih ugotovitvah in priporočilih poročali tudi v zapisnikih sej NO (*NO občin Ilirska Bistrica, Jesenice, Ormož, Pivka, Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi, Škofja Loka, Tolmin, Trnovska vas, Zagorje ob Savi, Žalec*) v poročilih o delu NO, ne da bi bilo predhodno izdelano poročilo NO (*NO občin Ilirska Bistrica, Jesenice, Pivka, Selnica ob Dravi*), ter v poročilih, ki niso bila izdana po postopku predpisanim s statutom občine (*Ravne na Koroškem, Selnica ob Dravi*).

Zapisniki sej NO zaradi postopkovnih razlogov – niso izdani po postopku dela NO, ki je s statutom občine ali poslovníkom NO predviden za izdajo poročila NO – in tudi vsebinskih razlogov – so zapis o načinu dela oziroma o poteku seje NO – po ZLS niso poročila NO. Prav tako poročil o delu NO, v katerih so običajno le povzete ugotovitve iz zapisnikov sej NO, iz postopkovnih razlogov ne moremo opredeliti za poročila NO o nadzoru.

Kot pomanjkljivost je računsko sodišče v večini primerov poudarilo nespoštovanje določil statuta občine glede postopka dela, in sicer predvsem zaradi nesprejema letnega programa dela; tako v letu 2003 kot v letu 2004 ga namreč ni sprejelo deset občin (*Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Žalec, Škofja Loka, Selnica ob Dravi, Škocjan, Pivka, Tolmin, Zagorje ob Savi, Ravne na Koroškem, Ilirska Bistrica*).

### **Uspešnost poslovanja**

Računsko sodišče je

- pri enajstih občinah ocenilo (*Radenci, Braslovče, Vipava, Komenda, Trbovlje, Ormož, Ajdovščina, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Žalec, Škofja Loka, Škocjan*), da je bilo izvajanje nadzora NO uspešno – NO so izvajali svoje zakonsko določene pristojnosti z rednim izvajanjem nadzora in rednim sestajanjem na sejah NO, o svojih ugotovitvah so izdelali poročila o nadzoru in o njih poročali organom občine in nadzorovanim osebam ter spremljali tekoče poslovanje občine tako, da so bili posamezni člani NO prisotni tudi na sejah OS, obravnavali predloge proračuna in drugih aktov občine, ... Vendar pa je pri štirih občinah podalo tudi oceno, da bi lahko NO svojo uspešnost še izboljšali (*Ormož, Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, Žalec, Škocjan*) – na primer z natančnejšim razmejevanjem posameznih nadzorov, če nadzori ne bi potekali le na sejah NO, pač pa bi jih člani NO izvajali tudi posamezno, ...;
- računsko sodišče je NO devetih občin opozorilo (*Trnovska vas, Jesenice, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Pivka, Tolmin, Zagorje ob Savi, Ravne na Koroškem, Ilirska Bistrica*), da bi nadzor lahko izvajali uspešneje – dejavnost NO naj ne bi bila usmerjena izključno na seje NO in v svetovalno vlogo, pač pa v izvajanje nadzora, končni rezultat dela NO naj bi bila poročila o nadzoru, poslana organom občine oziroma drugim nadzorovanim osebam, člani NO naj bi se udeleževali sej OS, ...

### **Dobra praksa**

Računsko sodišče kot dobro prakso poudarja ustrezno delovanje NO na sejah NO v posameznih občinah, saj je bilo delo usmerjeno na področja, ki so bistvena za delo na sejah, kar je pogoj za uspešno izvajanje nadzora (*Braslovče, Radenci, ...*). Prav tako poudarja sprejemanje sklepov NO o vseh fazah postopka nadzora (sklep o izvedbi nadzora, sklep o sprejetju predloga poročila, ...) in ustrezno dokumentirano vročitev predloga poročila odgovorni osebi nadzorovane osebe (*Rogašovci*);

## **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *poročilo NO*: računsko sodišče je pri reviziji poročil NO, ki so bila v različnih občinah različno poimenovana – npr. dokončno poročilo, končno poročilo, poročilo, zapisnik – obravnavalo kot poročila NO, če so bila izdana po v statutu občine predpisanem postopku; ZLS vsebine poročila NO ne določa, zato presoja njihove vsebine ni bila mogoča, presegala pa bi tudi namen revizije; kljub temu pa je zaznalo razliko v poročanju, tako po obsegu kot po jasnosti poročanja; NO in župani občin so med revizijo izrazili željo in potrebo po usmeritvah na navedenem področju; računsko sodišče zaradi zagotovitve enotnosti poročanja NO in da bi se izognili dvomom, ali je posamezen dokument NO poročilo NO ali ne, poleg podanega predloga o določitvi postopka dela (v točki 3.2.1.3 Postopek dela NO) NO predlaga tudi določitev minimalnih obveznih sestavin poročila NO v podzakonskem aktu, izdanem na podlagi ZLS, saj se oba elementa delovanja NO dopolnjujeta<sup>16</sup>;
- *javnost dela NO in javnost ugotovitev NO*: ZLS določa javnost dela NO in poudarja, da je NO pri svojem delu dolžan varovati osebne podatke ter državne, uradne in poslovne skrivnosti, ki so tako opredeljene z zakonom, drugim predpisom ali z akti OS in organizacij uporabnikov proračunskih sredstev, ter spoštovati dostojanstvo, dobro ime in integriteto posameznikov; večina statotov občin vsebuje določilo, da so ugotovitve NO javne, ko je poročilo dokončno; računsko sodišče meni, da je pri postopku dela potrebno zavarovati pravice nadzorovanih oseb oziroma odgovornih oseb nadzorovanih oseb in minimalno zagotovilo je, da NO pred dokončnostjo poročila tega predloži odgovornim osebam zaradi možnosti ugovora, odloči o morebitne ugovoru in nato oblikuje končno poročilo NO, ki je dostopno javnosti; računsko sodišče NO opozarja pred zapisovanjem ugotovitev v katere koli dokumente (zapisnike NO, poročila o delu, ... ) ali pred njihovim posredovanjem javnosti pred dokončanjem postopka nadzora in izdelavo končnega poročila; po dokončnosti pa poročila NO smejo in morajo biti dostopna vsakomur; računsko sodišče predlaga zakonodajalcu, da določila ZLS o varovanju državnih, uradnih in poslovnih skrivnosti, dostojanstva, dobrega imena in integritete posameznikov dopolni z določili, da so ugotovitve poročila NO dostopne javnosti, ko je končan postopek nadzora NO oziroma ko je poročilo dokončno; vsekakor pa naj ga v svoje statute vključijo občine;
- *akti, ki spremljajo postopek dela NO in dosje nadzora*: računsko sodišče opozarja NO in občinsko upravo, ki zagotavlja administrativno pomoč NO, da je potrebno akte, ki spremljajo postopek dela in nadzora NO izdati (česar NO v mnogih primerih niso storili), in to v ustrezni obliki in na ustrezen način; akti morajo imeti ustrezen naziv, biti opremljeni z evidenčno oznako dokumenta, datumom, podpisom osebe, ki akt izdaja in žigom; sklepi o izvedbi nadzora, osnutki poročil NO, poročila NO o nadzoru morajo biti vročeni nadzorovani osebi, o vročitvi pa mora obstajati pisni dokaz (žig sprejemne pisarne na dokumentu pri občini ali vročilnica za druge pravne osebe razen občine); NO naj za vsak nadzor oblikuje dosje – zbirko aktov NO in dokumentov, ki se nanašajo na posamezni nadzor; na splošno so to akti ali dokumenti, ki spremljajo nadzor, in dokazi, ki podpirajo ugotovljene nepravilnosti; vsi akti NO, ki se nanašajo na posamezni nadzor, naj bodo opremljeni z evidenčno oznako in vloženi v navedeni dosje; ugotovljene nepravilnosti med nadzorom morajo biti podprte z dokazi, ki morajo biti prav tako vloženi v dosje nadzora.

<sup>16</sup> Navedeno je že vsebovano v ZLS-M (Uradni list RS, št. 72/05), ni pa še izdan podzakonski akt, ki ga sprememba 32. člena ZLS predvideva.

- *nadzorovane osebe*: nadzori, ki jih izvaja NO, so lahko oblikovani tako, da zajemajo eno nadzorovano pravno osebo ali več oseb; računsko sodišče priporoča, naj praviloma zajemajo eno pravno osebo, več pravnih oseb pa, kadar NO nadzoruje vsebinsko zaokroženo področje, ki zajema več pravnih oseb – npr. transferi društvom v občini; računsko sodišče NO opozarja, da je potrebno pri takšnem nadzoru natančno opredeliti vse nadzorovane osebe že v letnem programu nadzora in sklepu o izvedbi nadzora, ki ga prejme vsaka izmed nadzorovanih oseb; NO pa sme med nadzorom vsaki pravni osebi vročiti v ugovor le tisti del osnutka, ki se nanaša nanjo, oziroma jo v postopku nadzora pred dokončnostjo poročila seznaniti le s tistimi ugotovitvami, ki se nanašajo nanjo, ne pa tudi na druge pravne osebe, saj drugače praviloma NO krši določila statuta o javnosti ugotovitev po dokončnosti poročila; v vsakem primeru pa z vidika pravne varnosti in pravic nadzorovanih oseb tako ravnanje NO ni ustrezno ali pa je celo v nasprotju z ZLS; po dokončnosti poročila je poročilo NO javno;
- *odgovorne osebe nadzorovanih oseb*: računsko sodišče opozarja NO tudi na ustrezno opredelitev odgovornih oseb nadzorovanih oseb in s tem na vročanje aktov nadzornega NO; v nekaterih primerih je računsko sodišče namreč ugotovilo, da so bili osnutki poročil vročeni tudi delavcem občinske uprave; kot primer navedimo, da je za izvrševanje proračuna v občini v skladu z določili ZJF odgovoren župan in se tej odgovornosti kljub možnemu prenosu pooblastil na delavce občinske uprave ne more izogniti; računsko sodišče priporoča vročanje aktov NO nadzorovani osebi, če pa je akt naslovljen na posamezno osebo, je to lahko le odgovorna oseba nadzorovane osebe in ne drugi zaposleni.

### 3.2.4 Učinek nadzora

ZLS v 32. členu določa, da so župan, OS in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo NO in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati njegova priporočila in predloge. Obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočila in predlogi NO morajo biti določene v statutu občine.

Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno<sup>17</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 oceni računskega sodišča 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,

<sup>17</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.

- 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 oceni računskega sodišča bi bilo potrebno glede pravic določiti možnost, da se ugotovitve, priporočila in mnenja NO ne upoštevajo, ko na podlagi strokovne presoje notranjega revizorja, občinske uprave, mnenja ministrstva ali drugih strokovnjakov obstaja dvom o utemeljenosti ugotovitev NO.

Po mnenju računskega sodišča zagotovitev odziva na ugotovitve NO oziroma na poročilo NO prispeva, da se doseže namen delovanja NO, to je pravilno in smotrno poslovanje občine, zato ga ocenjujemo kot pogoj za uspešno delovanje NO.

V pogovorih z župani in predsedniki NO dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin smo pogosto naleteli na mnenje, da sta župan in občinska uprava dolžna sprejeti vsako ugotovitev NO in takoj ukrepati v skladu z mnenji in priporočili NO. Navedeno stališče ocenjujemo za neustrezno, saj pri vsaki presoji obstaja tveganje napačnih ugotovitev. Občinsko upravo v skladu z 49. členom ZLS usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine. ZLS torej NO ne daje pristojnosti nalagati popravljalnih dejanj neposredno občinski upravi, pač pa s poročanjem županu in OS, ki ukrepata v skladu s svojimi pristojnostmi.

Na podlagi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da je učinek nadzora dosežen, če

- so vsa poročila NO posredovana OS in županu,
- jih NO predstavi na seji OS oziroma organa občine o njih razpravljata na seji OS.

### **Pravilnost poslovanja**

Pri štirih občinah pomembnejših nepravilnosti glede učinka nadzora računsko sodišče ni ugotovilo.

Pri šestnajstih občinah (*Ilirska Bistrica, Jesenice, Komenda, Ormož, Pivka, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Selnica ob Dravi, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Škofja Loka, Trbovlje, Trnovska vas, Zagorje ob Savi, Vipava, Žalec*) pa je ugotovilo, da niso zadostile zahtevam glede vsebine statuta v povezavi z delovanjem NO, ker statut občine ne določa obveznosti in pravic v zvezi s priporočili in predlogi NO.

### **Uspešnost poslovanja**

Računsko sodišče je pri desetih občinah (*Radenci, Braslovče, Komenda, Trbovlje, Ormož, Ajdovščina, Trnovska vas, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Žalec, Škocjan*) ocenilo, da je bil učinek nadzora dosežen, saj sta se druga dva organa občine (župan in OS) odzvala na delovanje in poročila NO. V štirih občinah (*Rogašovci, Tolmin, Zagorje ob Savi, Ilirska Bistrica*) NO ni izdelal poročil o nadzoru, zato učinka nadzora računsko sodišče ni moglo presojeti.

Računsko sodišče pa je OS kar šestih občin (*Zagorje ob Savi, Pivka, Selnica ob Dravi, Tolmin, Ilirska Bistrica, Ravne na Koroškem*) opozorilo, da bi se lahko tudi sami bolj aktivno odzvali na delo NO in NO pozvali k predložitvi poročil o nadzoru oziroma vseh poročil.

## **Dobra praksa**

Kot primer dobre prakse računsko sodišče poudarja takojšnje posredovanje poročil NO v obravnavo OS v *Občini Sveti Andraž v Slovenskih Goricah* in *Občini Trnovska vas* in sprejetje sklepov na podlagi poročila NO v *Občini Sveti Andraž v Slovenskih Goricah*.

Kot primer dobre prakse tudi poudarja v *Občini Trbovlje* delno vzpostavljene mehanizme, ki zagotavljajo odziv organov občine oziroma nadzorovanih oseb na poročilo in ugotovitve NO, saj je predpisana možnost, da NO določi ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti ter rok za njihovo izvršitev.

## **Priporočila na podlagi revizije in odgovori na vprašanja županov in predsednikov NO**

Računsko sodišče na podlagi ugotovitev revizije priporoča na navedenem področju naslednje:

- *odziv župana in občinskega sveta na poročilo NO*: ZLS določa, da morajo OS, župan in organi uporabnikov proračunskih sredstev obravnavati poročilo NO; obravnavati poročilo lahko pomeni tudi zgolj izročiti poročilo vsakemu članu OS in županu v branje; računsko sodišče zato predlaga, da občina v statutu predpiše obvezno obravnavo vseh poročil NO na seji OS in pisni odziv OS in župana na poročilo NO; takšna določila – vsaj glede obvezne obravnave na seji OS pa bi lahko vseboval tudi ZLS; računsko sodišče posebej poudarja, da morata županu in OS obravnavati tudi poročila NO, ki se nanašajo na druge pravne osebe;
- *ukrepi na podlagi poročil NO*: ZLS določa, da morajo OS, župan in organi uporabnikov proračunskih sredstev upoštevati priporočila in predloge NO; računsko sodišče priporoča, da župan in OS dokumentirata vse ukrepe, ki sta jih sprejela na podlagi priporočil NO, in z njimi tudi sproti seznanjata NO.

## **4. ODZIVNA POROČILA**

Od vseh dvajsetih občin je računsko sodišče zahtevalo odzivno poročilo, v katerem morajo v roku 90 dni izkazati ustrezne popravljane ukrepe. Zahteve po odpravi nepravilnosti so bile oblikovane za vsako občino posebej, vendar pa je bila v večini primerov podana zahteva po opredelitvi zakonsko zahtevanih vsebin v statutu občine in poslovniku NO in odpravi nepravilnosti na področju nadomestil članom NO.

## **5. ZAKLJUČEK**

Kljub odkritim nepravilnostim računsko sodišče povzema, da NO delujejo dobro. Izdana poročila, predvsem opisi dobrih praks, bodo občinam lahko služila tudi kot vodilo za bolj uspešno delovanje NO. Njihovo nepoklicno delovanje je sicer lahko ovira, vendar jo po drugi strani odtehta njihova visoka stopnja neodvisnosti. Računsko sodišče zato podpira njihovo delovanje NO in svoje predloge za spremembo zakonodaje usmerja k nadaljnji krepitvi njihovega položaja. Predloge računskega sodišča za spremembo ZLS zato še enkrat povzemamo:

- v ZLS naj bo predpisana zahteva, da ima vsaj del članov NO visoko stopnjo izobrazbe;
- ZLS naj predpiše javnost kandidacijskega postopka za člane NO;
- ZLS naj tako razloge kot postopek razrešitve določi posebej za NO ali predpiše smiselno uporabo določil, ki veljajo za župana in OS za oba elementa in ne le za razloge za razrešitev;

- ZLS naj določa rok za imenovanje nadomestnih članov NO ob razrešitvah po konstituiranju NO novega mandatnega obdobja;
- ZLS naj zahtevo po določitvi nalog NO v statutu občine nadomesti z navedbo, da si NO v okviru zakonskih pristojnosti naloge določi sam z letnim programom dela;
- ZLS naj določi obvezno obravnavo poročila NO na seji OS in obvezen pisni odziv župana in OS na poročilo NO;
- ZLS bi NO določil visoko stopnjo finančne neodvisnosti, če bi določal minimalni obseg sredstev za normalno delovanje NO;
- ZLS naj smiselno na enak način kot velja za funkcionarje občine uredi tudi nadomestila članom NO;
- podzakonski akt na podlagi ZLS naj določa enotno delovanje NO, obvezne sestavine letnega programa dela NO in obvezne sestavine poročila NO<sup>18</sup>;
- v ZLS naj bo določena javnost ugotovitev NO po končanem postopku nadzora oziroma po dokončnosti poročila NO.

Računsko sodišče bo, še posebej v obdobju takoj po konstituiranju NO, del izobraževalno preventivne dejavnosti namenilo strokovnemu izpopolnjevanju članov NO.

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

- Državni zbor, Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ, priporočeno;
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
- Občina Ajdovščina, priporočeno;
- Občina Braslovče, priporočeno;
- Občina Ilirska Bistrica, priporočeno;
- Občina Jesenice, priporočeno;
- Občina Komenda, priporočeno;
- Občina Ormož, priporočeno;
- Občina Pivka, priporočeno;
- Občina Radenci, priporočeno;
- Občina Ravne na Koroškem, priporočeno;
- Občina Rogašovci, priporočeno;
- Občina Selnica ob Dravi, priporočeno;
- Občina Sveti Andraž v Slovenskih Goricah, priporočeno;
- Občina Škocjan, priporočeno;
- Občina Škofja Loka, priporočeno;
- Občina Tolmin, priporočeno;
- Občina Trbovlje, priporočeno;
- Občina Trnovska vas, priporočeno;
- Občina Vipava, priporočeno;
- Občina Zagorje ob Savi, priporočeno;
- Občina Žalec, priporočeno;
- arhiv.

<sup>18</sup> Navedeno je že vsebovano v ZLS-M (Uradni list RS, št. 72/05), ni pa še izdan podzakonski akt, ki ga sprememba 32. člena ZLS predvideva.