



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO
O DELOVANJU NADZORNEGA ODBORA
OBČINE ŽALEC
V LETIH 2003 IN 2004

Številka: 1215-22/2004-17

Ljubljana, 22. junija 2005

Kazalo

| | |
|--|----|
| 1. UVOD | 3 |
| 2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA..... | 3 |
| 2.1 Podatki o občini | 3 |
| 2.2 Predstavitel nadzornega odbora kot organa občine..... | 4 |
| 2.3 Predstavitel pravnih podlag za delovanje NO..... | 4 |
| 3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004 | 5 |
| 3.1 Obrazložitev revizije..... | 5 |
| 3.2 Ugotovitve | 7 |
| 3.2.1 Struktura in organizacija dela NO | 7 |
| 3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO..... | 7 |
| 3.2.1.2 Opredelitev nalog NO..... | 8 |
| 3.2.1.3 Postopek dela NO | 9 |
| 3.2.1.4 Poslovnik NO..... | 11 |
| 3.2.2 Sredstva za delovanje NO | 11 |
| 3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO | 11 |
| 3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije | 13 |
| 3.2.3 Opravljanje nadzora | 16 |
| 3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora..... | 16 |
| 3.2.3.2 Izvajanje nadzora | 18 |
| 3.2.4 Učinek nadzora..... | 22 |
| 4. MNENJE | 24 |
| 4.1 Mnenje o pravilnosti delovanja nadzornega odbora in poslovanja občine kot celote glede delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004..... | 24 |
| 4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004 | 24 |
| 5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA | 25 |
| 6. PRIPOROČILA..... | 26 |

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Žalec, Ulica Savinjske čete 5, Žalec v letih 2003 in 2004 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2004¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 9. 12. 2004.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o

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

Pravno podlago za revidiranje so predstavljali Zakon o lokalni samoupravi³ (v nadaljevanju: ZLS) in akti Občine Žalec, ki se nanašajo na delovanje nadzornega odbora (v nadaljevanju: NO), zapisniki in poročila NO.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je občino predstavljal in zastopal Alojz Posedel, župan Občine Žalec.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bil predsednik NO Andrej Šporin.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

| | |
|--|--|
| Število prebivalcev⁴ | 20.668 |
| Uvrstitev v skupino⁵ | 3. skupina občin |
| Ustanovitev | 1994 |
| Organi občine: | |
| • župan | poklicno opravljanje funkcije (od 22. 10. 2004 dalje nepoklicno) |
| • občinski svet | 29 članov |
| • nadzorni odbor | 5 članov |

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-22/2004-5.

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

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

⁵ 100.b člen ZLS.

2.2 Predstavitev nadzornega odbora kot organa občine

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

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

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

Tabela 2: Osnovni podatki o NO občine

| | | |
|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| NO imenovan | 28. 11. 2002 in 24. 4. 2003 | |
| Razrešitve članov | / | |
| Poslovnik sprejet | 23. 6. 1999 | |
| Letni program dela sprejet | | |
| • leto 2003 | ni sprejet | |
| • leto 2004 | ni sprejet | |
| Izobrazbena struktura članov: | Stopnja izobrazbe | Smer izobrazbe |
| • predsednik | VII | ekonomija |
| • član | VII | agronomija |
| • član | VI | ekonomija |
| • član | VI | strojna |
| • član | VI | strojna |

Viri: zapisniki sej OS Občine Žalec od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; Poslovnik nadzornega odbora Občine Žalec; izpolnjena tabela 1 – struktura NO⁶.

2.3 Predstavitev pravnih podlag za delovanje NO

Po ZLS (32. člen) je delovanje NO podrobneje opredeljeno v statutu občine, ki med drugim določa:

- naloge NO,
- postopke in način dela NO,
- oblikovanje NO,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO,
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi s priporočili in predlogi NO.

⁶ Tabela 1 – Struktura NO, ki je bila sestavni del zahtevka za predložitev podatkov z 2. 9. 2004.

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

Določila glede delovanja NO Občine Žalec so navedena v 55. do 60. členu Statuta Občine Žalec⁷. Poslovnik nadzornega odbora Občine Žalec (v nadaljevanju: poslovnik NO) je NO sprejel 23. 6. 1999.

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

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

Pri svojem delovanju je NO dolžan spoštovati določila ZLS in občinskih predpisov, prav tako so jih glede njegovega delovanja dolžni spoštovati drugi organi občine, nadzorovane osebe in občinska uprava. Uspešno delovanje NO je odvisno od izpolnjenih pogojev za delovanje NO, ki so delno opredeljeni že v ZLS⁸, in od samega delovanja NO.

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

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

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

⁷ Uradni list RS, št. 37/99, 43/00, 37/01, 25/02, 5/03, 29/03, 134/04.

⁸ Za uspešno delovanje NO je potrebna ustrezna vsebina aktov občine – statuta, poslovnika NO, strokovna usposobljenost članov NO, dostop do podatkov, zagotovljena administrativna in strokovna pomoč za delo NO in ustrezno sodelovanje med NO in organi občine (oziroma nadzorovanimi osebami) v vseh fazah nadzora, zlasti pa v fazi upoštevanja ugotovitev in priporočil NO.

Merila za izbor v prečno revizijo vključenih občin so bila njihova dosedanja nerevidiranost, raznolikost glede pomembnosti po vrednosti⁹ ter raznolikost glede teritorialne razpršenosti, kar zagotavlja reprezentativnost izbranega vzorca občin.

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

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

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

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

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

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

- proučitev zakonodaje: ZLS, aktov in dokumentov občine, ki so povezani z delovanjem NO (statut občine, poslovnik NO, akt o plačah občinskih funkcionarjev, odlok o proračunu in zaključnem računu občine, zapisniki sej NO, zapisniki sej OS, sklepi organov občine, poročila NO, ...); proučili smo tudi cilje sprememb zakonodaje na področju delovanja NO v letu 1997¹⁰ in predlog sprememb iz leta 2003¹¹,
- analiza podatkov: o porabljenih sredstvih za delovanje NO, nadomestilu za opravljanje funkcije,
- pogovori: z županom, s predsednico ali predsednikom NO,
- vprašalniki: županu in predsednici ali predsedniku NO o delovanju NO,
- primerjave: primerjava določil statotov občin, poslovníkov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

Pri reviziji nismo presojali poročil NO z naslednjih vidikov:

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

⁹ Oblikovali smo štiri skupine občin, za katere je bil kriterij za izbor znesek odhodkov proračuna, in iz vsake skupine izbrali pet občin.

¹⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H), Uradni list RS, št. 70/97.

¹¹ Predlog zakona o lokalni samoupravi – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/03.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Struktura in organizacija dela NO

3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO

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

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

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

56. in 57. člen Statuta Občine Žalec glede imenovanja in razrešitve članov NO med drugim določata

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO – imenovanje na predlog komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ter priznanja (v nadaljevanju: komisija za mandatna vprašanja), kjer lahko predlog podajo člani OS, župan ter občani; razrešitev na predlog NO,
- število članov NO (pet članov).

Statut Občine Žalec pogojev glede stopnje izobrazbe in zahtevanega področja izkušenj za člane NO ne predpisuje.

OS je na podlagi predloga komisije za mandatna vprašanja na seji 28. 11. 2002 imenoval pet članov NO. Na seji 24. 4. 2003 je OS imenoval nadomestno članico NO. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri oblikovanju NO ter imenovanju članov NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

V Statutu Občine Žalec pogoji glede stopnje izobrazbe in zahtevanega področja izkušenj za člane NO niso predpisani. Menimo, da bi navedene zahteve pomenile večje zagotovilo za oblikovanje strokovnega in uspešnega dela NO.

Dejansko sestavo NO glede na povprečno stopnjo (povprečna stopnja izobrazbe članov NO presega VI. stopnjo) in smer izobrazbe članov NO (po smeri izobrazbe je NO usmerjen multidisciplinarno) ocenjujemo kot ustrezno in menimo, da je glede sestave NO izpolnjen pogoj za strokovno in uspešno delo NO.

Določila Statuta Občine Žalec o oblikovanju kandidatne liste za člane NO omogočajo sodelovanje občanov pri imenovanju članov NO, vendar ni določen način, kako občina pozove občane k predložitvi predlogov za člane NO (npr. objava v lokalnih medijih, na spletni strani občine, oglasni deski občine, ...), zato menimo, da je zaradi tega omejena njihova uporabnost.

3.2.1.2 Opredelitev nalog NO

ZLS (32. člen) določa, da je potrebno v statutu občine opredeliti naloge NO. Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da so opredeljene naslednje

- nadzorne naloge NO:
 - obvezne nadzorne naloge oziroma obvezni nadzori,
 - nadzorne naloge oziroma nadzori na zahtevo župana in OS,
 - nadzorne naloge na pobudo ali zahtevo drugih pravnih (uporabnikov javnih sredstev) ali fizičnih oseb (občanov) in
- druge naloge NO, zlasti svetovalne naloge (npr. NO mora podati mnenje o zadevi, ki jo določita OS ali župan).

V statutih osemnajstih od dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin je tudi določeno, da se naloge NO določijo z letnim programom dela (ali nadzora), ne določajo pa njegove minimalne vsebine (to je, kaj se v programu določi glede posameznega nadzora).

Računsko sodišče meni, da naj bi NO kot organ občine z zakonsko določenimi nadzornimi pristojnostmi v okviru pristojnosti samostojno določal nadzorne naloge oziroma nadzore – ne da bi bil zavezan upoštevati predloge župana, OS ali drugih fizičnih in pravnih oseb – obseg nalog pa mora biti prilagojen dejstvu, da je nepoklicni organ. Samostojnost pri določanju nalog ne izključuje možnosti, da NO pri določanju nadzornih nalog upošteva predloge drugih organov občine oziroma drugih pravnih ali fizičnih oseb.

Samostojnost pri določanju nalog po oceni računskega sodišča omogoča NO neodvisnost pri usmeritvi na področja poslovanja občine, ki so po strokovni presoji članov NO najpomembnejša. To je tudi eden izmed pogojev za uspešno delo NO. Svetujemo, da si NO naloge opredeli s programom dela vsaj za enoletno obdobje. To obdobje naj se zaradi pristojnosti za nadzor proračuna, ki se sestavlja prav tako vsaj za enoletno obdobje, in tudi sestave finančnega načrta NO, v katerem mora imeti NO predvidena sredstva za svoje

delovanje, ujema s proračunskim letom. Letni program dela naj bi vseboval vsaj navedbo nadzorovane osebe (občina, ožji del občine, javni zavod, ...), predmet in obseg nadzora (vsebino in časovno obdobje nadzora), cilje nadzora (izrek mnenja o izkazih nadzorovane osebe, pravilnosti poslovanja ali smotrnosti poslovanja), osebe, ki bodo izvedle nadzor in predvideno porabo časa za nadzor.

Določila Statuta Občine Žalec (55. člen) in poslovnika NO (18. člen) glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine in poslovnika NO

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

Vira: Statut Občine Žalec; poslovnik NO.

V Statutu Občine Žalec so v 55. členu glede pristojnosti in nalog NO povzeta določila ZLS. Določeno je, da nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov in organizacij, porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem ter ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

Poslovnik NO v 18. členu določa, da je temeljna naloga NO opravljanje nadzora nad razpolaganjem s premoženjem občine, namenskosti in smotrnosti porabe proračunskih sredstev ter finančnega poslovanja uporabnikov proračunskih sredstev. Določeno je tudi, da ima NO v okviru svojih pristojnosti pravico do vpogleda v finančno stanje in poslovanje uporabnikov proračuna in upravljavcev premoženja občine.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

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

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

3.2.1.3 Postopek dela NO

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

sodišča vsebuje ključne in zadostne korake nadzora za postopek dela NO in s tem za njegovo uspešno delo.

Tabela 4: Projekcija postopka dela NO

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

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

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

Določila Statuta Občine Žalec (58. člen) in poslovnika NO (29. in 32. člen) glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

| Določila občinskega akta (1) | Izdaja sklepa o izvedbi nadzora (2) | Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora (3) | Izdelava predhodnega poročila (4) | Obravnava in sprejem predhodnega poročila (5) |
|--|---|--|---|---|
| Statut | ne | ne | ne | ne |
| Poslovník NO | da | da | da | da |

| Določila občinskega akta (1) | Ugovor zoper predhodno poročilo (6) | Odločanje NO o ugovoru (7) | Izdelava dokončnega poročila (8) | Obravnava poročila: župan, OS in nadzorovana oseba (9) |
|--|---|--------------------------------------|--|--|
| Statut | ne | ne | da | da |
| Poslovník NO | da | da | da | ne |

Vira: Statut Občine Žalec; poslovnik NO.

Glede postopka dela NO Statut Občine Žalec v 58. členu določa, da NO o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdela poročilo s priporočili in predlogi. OS, župan ter organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati poročilo NO ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

Pravilnost poslovanja

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

Uspešnost poslovanja

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

3.2.1.4 Poslovník NO

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

Pravilnost poslovanja

V poslovníku NO so v peti točki 32. člena povzeta določila 32. člena ZLS, niso pa opredeljene hujše kršitve predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine. Določila poslovnika NO ne izpolnjujejo zahtev tretjega odstavka 32. člena ZLS.

3.2.2 Sredstva za delovanje NO

3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO

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

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

Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v sedemnajstih primerih opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi letnega programa dela (nadzora) NO. Iz Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)¹², statusa NO (organ občine) in navedenih določil statuta izhaja, da morajo

¹² Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

biti sredstva za delovanje NO v občinskem proračunu načrtovana kot posebna proračunska postavka. Občina določi skrbnika proračunske postavke, ki spremlja izvrševanje odhodkov za navedeni namen, in preveri, da imajo plačila v breme proračunske postavke podlago v verodostojni knjigovodski listini ter pravni temelj in obseg obveznosti.

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

V Statutu Občine Žalec ni opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu. Poslovník NO v 33. členu določa, da se v občinskem proračunu predvidijo sredstva za redno opravljanje nalog, sredstva za opravljanje časovno zahtevnejših nalog nadzora in sredstva za morebitno vključitev zunanjih strokovnih sodelavcev.

Sredstva za delovanje NO so bila v proračunu občine za leti 2003 in 2004 načrtovana v okviru posebne proračunske postavke 011104 – Nadzorni odbor. V zaključnem računu proračuna občine za leto 2003 so bili odhodki za delovanje NO izkazani na isti proračunski postavki. Določen je bil tudi skrbnik navedene proračunske postavke. Prikaz odhodkov za delovanje NO v letih 2003 in 2004 je razviden iz tabele 6.

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

| Vrsta odhodka | v tisoč tolarjih | |
|---|------------------|--------------|
| | Leto 2003 | Leto 2004 |
| Sejnine udeležencem odborov ¹³ | 3.142 | 2.668 |
| Stroški konferenc, seminarjev in simpozijev | 74 | 0 |
| Izdatki za službena potovanja ¹⁴ | 17 | 0 |
| SKUPAJ | 3.233 | 2.668 |

Vir: podatki občine.

V letu 2003 so bili odhodki za delovanje NO izkazani v skupnem znesku 3.233 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,135 odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2003.

¹³ V bruto znesku in vključujejo tudi 6-odstotni prispevek za nesreče pri delu. V letu 2003 znašajo sejnine brez prispevka za nesreče pri delu 2.964 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 2.517 tisoč tolarjev.

¹⁴ Izdatki za službena potovanja vključujejo stroške prevoza v državi, dnevnice za službena potovanja v državi, druge izdatke za službena potovanja ter hotelske in restavracijske storitve v državi.

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

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede načrtovanja odhodkov za delovanje NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Odhodki za delovanje NO v proračunih občine za leti 2003 in 2004 niso bili načrtovani na podlagi predloga NO, so pa bili načrtovani v okviru posebne proračunske postavke, kar pomeni, da so bili določeni in je bil NO seznanjen z njihovim obsegom. Na podlagi navedenega ravnanja ocenjujemo, da so bili pogoji za finančno neodvisnost NO v letih 2003 in 2004 izpolnjeni.

Menimo, da bi bilo potrebno v statutu opredeliti, da se sredstva za delovanje NO določijo na podlagi finančnega načrta, pripravljenega na podlagi letnega programa nadzora NO. S tem bi NO imel vpliv na določitev obsega sredstev za njegovo delo (vključitev predlaganega obsega sredstev v predlog proračuna je v pristojnosti župana, njihova dokončna potrditev pa v pristojnosti občinskega sveta). Finančni načrt in letni program nadzora NO bi morala biti pripravljena v rokih, ki bi omogočili sprejem proračuna pred pričetkom proračunskega leta.

3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije

ZLS v 28. členu kot organe občine določa OS, župana in NO. Medtem ko so člani OS in župan občinski funkcionarji (34.a člen ZLS), člani NO tega statusa nimajo. ZLS v 100.b členu ureja nadomestilo za opravljanje funkcije za občinske funkcionarje. V šestem odstavku omejuje nadomestilo za opravljanje funkcije člana OS na 15 odstotkov plače župana. Nadomestila za opravljanje funkcije za občinske funkcionarje so podrobneje določena z aktom, ki ga sprejme OS. Kljub temu da člani NO v skladu z ZLS niso občinski funkcionarji, občina nadomestila za opravljanje funkcije člana NO ureja smiselno enako, kot to velja za občinske funkcionarje.

Po mnenju računskega sodišča je za uspešno delo NO potrebno opredeliti dejavnosti, ki so potrebne za izvrševanje pristojnosti NO, in jih ustrezno finančno ovrednotiti. V tabeli 7 prikazujemo tri najpogostejše dejavnosti NO in možne načine njihovega finančnega ovrednotenja.

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

Tabela 7: Vrednotenje dejavnosti NO

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

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

Nadomestila za opravljanje funkcije člana NO v Občini Žalec so določena s Pravilnikom o plačah in nagradah občinskih funkcionarjev, nagradah članov delovnih teles občinskega sveta ter članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov¹⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V 9. členu pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev so določeni kriteriji za vrednotenje posameznih nalog članov NO za izračun nadomestila za opravljanje funkcije, kot je prikazano v tabeli 8.

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

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

¹⁸ Uradni list RS, št. 38/99, 6/00, 88/01, 19/03.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

| Naloga | Količnik | Bruto znesek v tolarjih ¹⁹ | |
|---|----------|---------------------------------------|-------------------------|
| | | (3)=(2)*52.437 tolarjev | (4)=(2)*53.748 tolarjev |
| Sejnina predsedniku NO (8 odstotkov plače župana) | 0,96 | 50.340 | 51.598 |
| Sejnina članom NO (6 odstotkov plače župana) | 0,72 | 37.755 | 38.699 |
| Predložitev poročila o delu NO OS (predsednik NO – 4 odstotke plače župana) | 0,48 | 25.170 | 25.799 |
| Predložitev poročila o delu NO OS (člani NO – 2 odstotka plače župana) | 0,24 | 12.585 | 12.900 |
| Opravljanje organizacijskih in administrativnih del za posamezno sejo NO (predsedniku ali članu NO – 1 odstotek plače župana) | 0,12 | 6.292 | 6.450 |

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

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

- *sejo* ob prisotnosti vseh članov NO izplačano 213 tisoč tolarjev in
- *predložitev poročila NO OS* vsem članom NO izplačano 77 tisoč tolarjev.

V obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 se je NO sestal na sedemindvajsetih rednih sejah in eni izredni seji. V letih 2003 in 2004 je NO predložil OS dve poročili. Nadzore so izvajali vsi člani (oziroma člani, prisotni na seji NO).

V obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je bilo članom NO za prisotnost na sejah, predložitev poročil OS ter opravljanje organizacijskih in administrativnih del izplačano skupno 5.481 tisoč tolarjev (tabela 6). Izplačila članom NO v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 niso presegla zgornje dovoljene meje izplačil za člane OS (15 odstotkov plače župana oziroma 1.133 tisoč tolarjev v letu 2003 in 1.147 tisoč tolarjev v letu 2004 za člana OS) in so v povprečju znašala 48,1 odstotka dovoljenih izplačil na člana NO.

Pravilnost poslovanja

Nepравilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO ocenjujemo, da

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

¹⁹ Ob upoštevanju izhodiščne plače za I. tarifni razred v znesku 52.437 tolarjev za obdobje od januarja 2003 do junija 2004 in 53.748 tolarjev za obdobje od julija 2004 do decembra 2004.

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 gradivom²⁰ 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 smiselno²¹, 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, ...).

²⁰ 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.

²¹ 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).

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

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora NO

| Pogoji za opravljanje nadzora | |
|--------------------------------------|---|
| Dostop do podatkov | V statutu je navedeno, da ima vsak član NO pravico zahtevati in dobiti podatke od občine, ki jih potrebuje pri opravljanju nalog. Po mnenju predsednika NO so članom NO na voljo podatki in pojasnila, ki jih potrebujejo pri svojem delu. |
| Administrativna pomoč | V statutu je navedeno, da administrativno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. V poslovniku NO je navedeno, da vabila za seje NO ter zapisnike sej pripravlja eden od članov NO, gradivo za seje pa pripravljajo strokovne službe občine. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: <ul style="list-style-type: none">• pošiljanje pošte proračunskim uporabnikom,• dostavljanje zahtevanih podatkov in dokumentov. Iz pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev (9. člen) je razvidno, da organizacijska in administrativna dela za NO opravlja član NO. |
| Strokovna pomoč | V statutu je navedeno, da strokovno pomoč za delo NO zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog NO imenuje OS. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena ustrezna strokovna pomoč župana in občinske uprave. |
| Dolžnosti organov občine | V statutu in poslovniku dolžnosti organov občine v zvezi z delom NO niso opredeljene. |
| Pravice organov občine | V statutu pravice organov občine v zvezi z delom NO niso opredeljene. V skladu s poslovníkom NO ima nadzorovana oseba pravico do ugovora zoper predhodno poročilo NO. |

Viri: Statut Občine Žalec; poslovnik NO; Pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev; analiza vprašalnikov (predsednik NO in župan).

Pravilnost poslovanja

V Statutu Občine Žalec obveznosti in pravice organov občine v zvezi z delom NO niso opredeljene, kot določa 32. člen ZLS. Glede zagotovitev pogojev za delo NO (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nepravilnosti nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so določila Statuta Občine Žalec o zagotovitvi strokovne in administrativne pomoči za delo NO preveč splošna, zato bi jih bilo potrebno podrobneje določiti.

3.2.3.2 Izvajanje nadzora

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

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

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

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

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

Svetovanje poslovodstvu je vloga, ki je v skladu z ZJF²² predvidena za notranjo revizijo in jo opravljajo notranji revizorji z ustreznimi revizijskimi nazivi, ki opravljajo delo v skladu s kodeksom poklicne etike in standardi notranjega revidiranja. Za opravljanje svetovalne vloge veljajo v skladu s šestim odstavkom 100. člena ZJF za notranje revizorje omejitve, da notranji revizor ne sme opravljati revizije v postopkih, v katerih je prej sodeloval.

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

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

Projekcija ključnih korakov nadzora in spremljajočih aktov je predstavljena v točki 3.2.1.3 poročila. V tej točki so predstavljena tudi določila Statuta Občine Žalec glede postopka nadzora in s poslovnikom NO predpisan postopek nadzora v Občini Žalec.

Statut Občine Žalec v 58. členu določa, da NO o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdela poročilo s priporočili in predlogi. Poslovnik NO glede postopka dela oziroma nadzora določa:

- zapisniki sej NO se vročajo županu, izpiski zapisnikov pa tudi drugim uporabnikom proračunskih sredstev; zapisniki sej NO so tajni (30. člen);
- NO sestavlja polletna in letna poročila o svojem delu in ugotovitvah nadzora; dokončna poročila so javna (31. člen);
- NO s sklepom določi in opravi nadzor poslovanja v določenem obsegu (32. člen);
- na podlagi izvedenega nadzora in ugotovitev sprejme NO predhodno poročilo, ki se dostavi županu, in kadar je nadzor opravljen nad uporabnikom proračunskih sredstev, tudi temu uporabniku (32. člen);
- dokončno poročilo se dostavi županu, uporabnikom proračunskih sredstev in OS (32. člen);
- javnost dela NO je med drugim zagotovljena z javnostjo dokončnih poročil NO (36. člen).

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

²² Tretji odstavek 100. člena ZJF.

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

| Opravljanje nadzora (dejavnosti NO) | Leto 2003 | Leto 2004 |
|--|---|---|
| Sprejet letni program dela | ne | ne |
| Nadzori, pričeti v posameznem letu* | <ul style="list-style-type: none"> • Pregled poslovanja oddelka za premoženje in splošne zadeve (plače in drugi izdatki, izdatki za službena potovanja, materialni stroški) • Pregled zaključnega računa proračuna Občine Žalec za leto 2002 • Pregled javnih razpisov za oddajo del v letu 2002 (oddelek varstva okolja in urejanja prostora) • Pregled poslovanja stanovanjskega odbora Občine Žalec za leto 2002 (investicije) • Izplačilo koncesijske dajatve za rudarske pravice za leto 2001 • Pregled stanja zadolženosti Občine Žalec • Pregled investicijskih vlaganj v komunalno infrastrukturo v letih 2002 in 2003 • Pregled poslovanja nekaterih društev za leto 2002 in prvo polletje 2003 • Pregled porabe proračunske postavke: turistične prireditve za leto 2003 | <ul style="list-style-type: none"> • Pregled porabe nekaterih proračunskih postavk za leto 2003 (drobno gospodarstvo, stroški proslav in prireditev, promocija občine) • Pregled javnih naročil (za nabavo pisarniškega materiala, oglaševalske storitve, tiskarske storitve, računalniške storitve ter vzdrževanje pisarniške opreme) • Pregled zaključnega računa proračuna Občine Žalec za leto 2003 • Obravnava stališč strokovnih služb Občine Žalec (plače direktorjev v javnih zavodih, odškodninsko zavarovanje učencev v osnovnih šolah in vrtcih) • Pregled poslovanja Javnega zavoda za kulturo, šport in turizem • Pregled javnih naročil na področju negospodarstva • Pregled poslovanja Študentskega kluba Žalec za leto 2003 in prvo polletje 2004 • Pregled investicij v osnovnih šolah in vrtcu v letu 2004 • Pregled porabe sredstev občinskega proračuna za obdobje od januarja do avgusta 2004 • Pregled porabe sredstev za projekt Entente florale • Pregled poslovanja Mestne skupnosti Žalec za leto 2003 ter za obdobje od januarja 2004 do septembra 2004 |
| Poročila NO, izdana v posameznem letu* | Poročilo o ugotovitvah nadzora porabe javnih sredstev v Občini Žalec v obdobju od 15. 1. 2003 do 29. 8. 2003 | Drugo končno poročilo o ugotovitvah nadzora porabe javnih sredstev v Občini Žalec v obdobju od 30. 10. 2003 do 16. 4. 2004 |
| Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov* | <ul style="list-style-type: none"> • Občina Žalec • Študentski klub Žalec • Zveza društev upokojenecv Žalec Društvo – Univerza za tretje življenjsko obdobje | <ul style="list-style-type: none"> • Občina Žalec • Javni zavod za kulturo, šport in turizem • Osnovne šole in vrtec • Krajevne skupnosti |

| Opravljanje nadzora (dejavnosti NO) | Leto 2003 | Leto 2004 |
|-------------------------------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Območno združenje veteranov vojne za Slovenijo, SSD Žalec • Rokometni klub Žalec • Karate klub Žalec | |
| Vsebina nadzora | <ul style="list-style-type: none"> • plače in drugi izdatki, izdatki za službena potovanja, materialni stroški • poslovanje občine • pregled javnih razpisov • zadolževanje • investicijski odhodki • poslovanje društev in klubov • poraba proračunske postavke: turistične prireditve | <ul style="list-style-type: none"> • poraba nekaterih proračunskih postavk • javna naročila • poslovanje občine • poslovanje javnega zavoda • poslovanje mestne skupnosti |
| Število sej NO | 16 sej | 12 sej |

*Zaradi nejasnosti postopka nadzora ni bilo mogoče presoditi, ali je NO izvedel dva ali več nadzorov.

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

NO je vse nadzore izvedel na sejah NO. Nadzorov ni pričel s sklepi o izvedbi nadzora. Ugotovitve in priporočila, ki se nanašajo na več pravnih oseb (občina, krajevne skupnosti, javni zavodi, društva), je beležil v zapisnikih sej, in jih za določeno časovno obdobje povzel v dve predhodni poročili²³. Predhodni poročili sta bili vročeni občini (županu), delavcem občinske uprave (direktorju občinske uprave in vodjem oddelkov) in drugim pravnim osebam. Izmed pravnih oseb, ki sta jim bili poročili vročeni, je v imenu občine predložil pripombe župan. NO jih je obravnaval in izdelal dokončni poročili, ki ju je predložil županu, direktorju občinske uprave, nadzorovanim osebam ter OS. Poročila NO sta sestavljeni za določeno časovno obdobje.

Pravilnost poslovanja

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

Poročila NO kljub dejstvu, da sta sestavljeni za določeno časovno obdobje in bi ju v skladu z 31. členom poslovníka NO lahko obravnavali kot poročili o delu NO, zaradi postopkovnih razlogov – v fazi predhodnega poročila sta bili vročeni nadzorovanim osebam oziroma pravnim osebam, ki so jim bila dodeljena proračunska sredstva, v ugovor, in tudi vsebinskih razlogov – vsebujeta ugotovitve nadzora NO, opredelimo za poročili NO o nadzoru.

NO pri svojem delu ni dosledno upošteval s poslovníkom NO določenega postopka dela. Nadzora ni pričel s sklepom o izvedbi nadzora, zaradi česar ni mogoče določiti nadzorovanih oseb oziroma presoditi, ali je NO izvedel dva ali več nadzorov. Navedeno ravnanje vpliva na presojo pravilnosti nadaljnjega postopka nadzora. Kadar je bila nadzorovana oseba zgolj občina, je vročanje predhodnega poročila drugim pravnim osebam poleg občine, oziroma

²³ Predhodno poročilo o ugotovitvah nadzora porabe javnih sredstev v Občini Žalec v obdobju od 15. 1. 2003 do 29. 8. 2003 in 2. Predhodno poročilo o ugotovitvah nadzora porabe javnih sredstev v Občini Žalec v obdobju od 30. 10. 2003 do 16. 4. 2004.

drugim odgovornim osebam razen županu (druga točka 32. člena poslovnika NO), v neskladju s poslovníkom NO (32. člen). Kadar pa je NO nadzoroval poleg občine tudi druge pravne osebe, je vročanje celotnega predhodnega poročila vsem pravnim osebam v neskladju s poslovníkom, saj iz določil poslovnika (30. člen in druga točka 32. člena) izhaja bodisi izdelava ločenega predhodnega poročila za vsako nadzorovano osebo ali pa vročanje le tistega dela ugotovitev iz predhodnega poročila, ki se nanaša na nadzorovano osebo, pri kateri je bil opravljen nadzor. NO torej ni izdelal poročila na podlagi predpisanega postopka nadzora.

Spoštovanje postopka nadzora je povezano tudi s spoštovanjem določil o javnosti dela NO (31. in 36. člen poslovnika), ki so bila v navedenem primeru kršena.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je NO uspešno izvajal nadzor, ker je

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

Svojo uspešnost bi NO po našem mnenju izboljšal, če nadzori ne bi potekali le na sejah NO, pač pa bi nadzore člani NO izvajali tudi posamezno, delo pri izvajanju nadzora pa usklajevali na sejah (izmenjavali strokovna mnenja oziroma sprejemali odločitve, ki jih NO sprejema skupno, ...). Ocenjujemo, da bi bilo poročanje glede na vsebino nadzora in nadzorovane osebe ustrežnejše od poročanja NO o ugotovitvah nadzora v določenem časovnem obdobju.

3.2.4 Učinek nadzora

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

Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno²⁴, ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe, zato naj bi občina v statutu glede obveznosti natančno opredelila način izpolnitve zakonske obveze.

Po naši oceni bi bilo potrebno glede obveznosti

- določiti način, kako župan in OS obravnavata poročila NO – npr. obvezna obravnava na seji OS,
- določiti način, kako organi drugih nadzorovanih oseb obravnavajo poročila NO,
- določiti rok za obravnavo poročila – npr. na naslednji seji OS po dokončnosti poročila ali v določenem roku (od 45 do 60 dni),
- predvideti možnost ali obveznost, da nepravilnosti, ki jih je ugotovil NO, prouči notranji revizor občine,

²⁴ Smiselno zato, ker se pravice in obveznosti župana in občinskega sveta glede priporočil in predlogov NO razlikujejo odvisno od tega, ali je v postopku nadzora nadzorovana oseba občina ali druga pravna oseba, ki je uporabnik proračunskih sredstev.

- predpisati pisni odziv organov občine (kadar je nadzorovana oseba občina) oziroma odgovornih oseb nadzorovane osebe na poročilo NO v smislu sprejemanja ali nesprejemanja ugotovitev, mnenj in predlogov NO, sprejetja ustreznih popravljalnih ukrepov in obveščanje NO o teh ukrepih,
- predpisati spremljanje in dokumentiranje popravljalnih ukrepov.

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

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

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

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

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

Statut Občine Žalec v 58. členu določa, da so OS, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev dolžni obravnavati poročilo NO ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi. Poslovnik NO v peti točki 32. člena določa, da NO dokončno poročilo predloži nadzorovani osebi, OS in županu. V 31. členu poslovnik NO določa, da NO predloži OS polletna in letna poročila o svojem delu in ugotovitvah nadzora.

V letih 2003 in 2004 je NO izdelal dve dokončni poročili²⁵. OS jih je obravnaval in sprejel na seji, in sicer 27. 11. 2003 in 17. 6. 2004. Na seji so bili prisotni tudi novinarji, župan in predsednik NO.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Žalec povzema zakonska določila glede obravnave poročil NO in upoštevanja priporočil in predlogov NO, obveznosti in pravic organov občine pa ne določa, kar ni v skladu z zahtevami 32. člena ZLS. V Statutu Občine Žalec ni predpisan način obravnave poročila NO, zato ni bilo mogoče preveriti, ali je bila zakonska zahteva spoštovana.

Uspešnost poslovanja

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

²⁵ Poročilo o ugotovitvah nadzora porabe javnih sredstev v Občini Žalec v obdobju od 15. 1. 2003 do 29. 8. 2003 in Končno poročilo o ugotovitvah nadzora porabe javnih sredstev v Občini Žalec v obdobju od 30. 10. 2003 do 16. 4. 2004.

menimo, da je bil učinek nadzora dosežen, ker je NO županu in OS predložil obe poročili in sta se organa občine ustrezno odzvala na delovanje NO (z obravnavo poročil na seji OS).

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Žalec v letih 2003 in 2004.

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

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

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

Občina Žalec je v letih 2003 in 2004 ravnala v neskladju s predpisi, ker ni zadostila zahtevam glede vsebine statuta občine v povezavi z delovanjem NO: v statutu je pomanjkljivo določila postopek dela, statut ne določa obveznosti in pravic organov občine v zvezi z delom NO ter v zvezi s priporočili in predlogi NO (točke 3.2.1.3, 3.2.3.1 in 3.2.4).

NO je ravnal v nasprotju z ZLS v naslednjih primerih:

- v poslovniku NO ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4);
- ni upošteval postopka nadzora, predpisanega v poslovniku NO, in s tem kršil tudi določila poslovnika o javnosti dela NO (točka 3.2.3.2).

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

4.2 Mnenje o zagotovitvi pogojev za uspešno delovanje nadzornega odbora in uspešnosti delovanja nadzornega odbora v letih 2003 in 2004

Ocenjujemo, da določila občinskih aktov v naslednjih primerih ne zagotavljajo v celoti pogojev za uspešno delovanje NO:

²⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

- Statut Občine Žalec ne določa pogojev glede stopnje izobrazbe in zahtevanega področja izkušenj za člane NO, kar lahko vpliva na imenovanje strokovnega in uspešnega NO (točka 3.2.1.1);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev merila za vrednotenje nalog NO niso dovolj razčlenjena; izvajanju nadzora dajejo v primerjavi s sejami NO premajhno težo; ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO (točka 3.2.2.2);
- v Statutu Občine Žalec niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi zagotavljali ustrezen odziv organov občine in nadzorovanih oseb na poročilo oziroma ugotovitve NO (točka 3.2.4).

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

NO je uspešno izvajal nadzor, ker je

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

Svojo uspešnost bi NO po našem mnenju izboljšal, če nadzori ne bi potekali le na sejah NO, pač pa bi nadzore člani NO izvajali tudi posamezno, delo pri izvajanju nadzora pa usklajevali na sejah (izmenjavali strokovna mnenja oziroma sprejemali odločitve, ki jih NO sprejema skupno, ...). Ocenjujemo, da bi bilo poročanje glede na vsebino nadzora in nadzorovane osebe ustrežnejše od poročanja NO o ugotovitvah nadzora v določenem časovnem obdobju.

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

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na

1. začetek postopkov za dopolnitev statuta občine v delu, ki ureja postopek dela NO, obveznosti in pravice organov občine v zvezi z delom NO ter priporočili in predlogi NO (točke 3.2.1.3, 3.2.3.1 in 3.2.4);
2. dopolnitev poslovnika NO z opredelitvijo hujših kršitev in nepravilnosti pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4).

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

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

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

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

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

6. PRIPOROČILA

Občini Žalec priporočamo, naj

- v statutu občine predpiše obvezno obravnavo poročila NO na seji OS in pisni odziv organov občine na poročilo NO;
- odhodke za delo NO v proračunu načrtuje na podlagi pravočasno finančno ovrednotenega programa dela NO;
- dopolni akt o plačah občinskih funkcionarjev na način, ki bo pri finančnem ovrednotenju dejavnosti NO izhajal iz zahtevnosti posameznih nalog NO.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

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

Poslano:

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