



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu s sklepom,
ki ga je sprejel senat računskega sodišča,
izdajam

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

Številka: 1215-28/2004-18

Ljubljana, 22. junija 2005

Kazalo

1. UVOD	3
2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA.....	3
2.1 Podatki o občini.....	3
2.2 Predstavitel nadzornega odbora kot organa občine	4
2.3 Predstavitel pravnih podlag za delovanje NO	4
3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA NO V LETIH 2003 IN 2004	5
3.1 Obrazložitev revizije	5
3.2 Ugotovitve.....	7
3.2.1 Struktura in organizacija dela NO	7
3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO	7
3.2.1.2 Opredelitev nalog NO	8
3.2.1.3 Postopek dela NO.....	10
3.2.1.4 Poslovnik NO	12
3.2.2 Sredstva za delovanje NO	12
3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO	12
3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije	14
3.2.3 Opravljanje nadzora	16
3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora	16
3.2.3.2 Izvajanje nadzora.....	19
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	25
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	26
6. PRIPOROČILA.....	27

1. UVOD

Revizijo delovanja nadzornega odbora Občine Trbovlje, Mestni trg 4, Trbovlje 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 Trbovlje, 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 Bogdan Barovič, župan Občine Trbovlje.

V letih 2003 in 2004 ter med revizijo je bil predsednik NO Božidar Marot.

2. PREDSTAVITEV OBČINE IN NADZORNEGA ODBORA

2.1 Podatki o občini

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

Tabela 1: Osnovni podatki o občini

Število prebivalcev⁴	18.157
Uvrstitev v skupino⁵	3. skupina občin
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	27 članov
• nadzorni odbor	7 članov

¹ Št. 3104-1/2004 s 26. 5. 2004.

² Št. 1215-28/2004-5.

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	3. 2. 2003	
Razrešitve članov	10. 11. 2003	
Poslovnik sprejet	17. 11. 1999 in 6. 5. 2003	
Letni program dela sprejet		
• leto 2003	sprejet 9. 4. 2003	
• leto 2004	sprejet 14. 4. 2004 in 28. 7. 2004	
Izobrazbena struktura članov:	Stopnja izobrazbe	Smer izobrazbe
• predsednik	VII	politologija
• član	VII	ekonomija
• član	VI	ekonomija
• član	VI	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VII	ekonomija
• član	VI	ekonomija

Viri: zapisniki sej OS Občine Trbovlje od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004; Poslovnik nadzornega odbora Občine Trbovlje; 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 s 2. 9. 2004.

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

Statut Občine Trbovlje je bil sprejet v letu 2000⁷ ter spremenjen in dopolnjen v letu 2003⁸. Določila glede delovanja NO so navedena v 57. do 68. členu statuta. Poslovnik nadzornega odbora Občine Trbovlje⁹ (v nadaljevanju: poslovnik NO) je NO sprejel 17. 11. 1999 ter ga spremenil in dopolnil 6. 5. 2003.

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

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

Pri svojem delovanju je NO dolžan spoštovati določila ZLS in občinskih predpisov, prav tako so jih glede njegovega delovanja dolžni spoštovati drugi organi občine, nadzorovane osebe in občinska uprava. Uspešno delovanje NO je odvisno od izpolnjenih pogojev za delovanje NO, ki so delno opredeljeni že v ZLS¹⁰, in od samega delovanja NO.

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

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

Da bi dosegli namen, sestavlja celoten projekt dvajset revizij delovanja NO v občinah, v katerih je poudarek na presoji pravilnosti in oceni uspešnosti delovanja NO v posamezni

⁷ Uradni vestnik Zasavja, št. 3/00.

⁸ Uradni vestnik Zasavja, št. 9/03.

⁹ Uradni vestnik Zasavja, št. 15/99, 15/03.

¹⁰ Za uspešno delovanje NO je potrebna ustrežna 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.

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.

Merila za izbor v prečno revizijo vključenih občin so bila njihova dosedanja nerevidiranost, raznolikost glede pomembnosti po vrednosti¹¹ ter raznolikost glede teritorialne razpršenosti, kar zagotavlja reprezentativnost izbranega vzorca občin.

Za revizijsko preizkušanje smo oblikovali štiri segmente revizije:

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

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

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

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

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode:

- proučitev zakonodaje: ZLS, aktov in dokumentov občine, ki so povezani z delovanjem NO (statut občine, poslovnik NO, akt o plačah občinskih funkcionarjev, odlok o proračunu in zaključnem računu občine, zapisniki sej NO, zapisniki sej OS, sklepi organov občine, poročila NO, ...); proučili smo tudi cilje sprememb zakonodaje na področju delovanja NO v letu 1997¹² in predlog sprememb iz leta 2003¹³,
- analiza podatkov: o porabljenih sredstvih za delovanje NO, nadomestilu za opravljanje funkcije,
- pogovori: z županom, s predsednico ali predsednikom NO,
- vprašalniki: županu in predsednici ali predsedniku NO o delovanju NO,
- primerjave: primerjava določil statotov občin, poslovnikov NO, zapisnikov sej NO,
- metoda študije primerov.

Pri reviziji nismo presojali poročil NO z naslednjih vidikov:

- ali poročila vsebujejo vse potrebne sestavine, saj te niso predpisane,
- kakšen je predmet oziroma obseg nadzora (vsebina nadzora, obdobje nadzora),

¹¹ Oblikovali smo štiri skupine občin, za katere je bil kriterij za izbor znesek odhodkov proračuna, in iz vsake skupine izbrali pet občin.

¹² Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H), Uradni list RS, št. 70/97.

¹³ Predlog zakona o lokalni samoupravi – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/03.

- količine in pomembnosti ugotovitev,
- pravilnosti ugotovitev NO in
- ustreznosti podanih priporočil.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Struktura in organizacija dela NO

3.2.1.1 Oblikovanje NO in imenovanje članov NO

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

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

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

Statut Občine Trbovlje (58. in 59. člen) glede imenovanja in razrešitve članov NO med drugim določa

- postopek imenovanja in razrešitve članov NO (imenovanje na predlog komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; razrešitev na predlog NO),
- zahtevane kvalifikacije glede stopnje izobrazbe (najmanj VI. stopnja izobrazbe),
- izkušnje s finančno računovodskega ali pravnega področja,
- število članov NO (sedem).

Statut Občine Trbovlje v 59. členu določa, da lahko OS razreši člana NO iz razlogov iz prvega odstavka 37.a člena ZLS in dodatnega razloga nespoštovanja predpisov, občinskega statuta in poslovnika NO. Razlogi za razrešitev NO so v 37.a členu ZLS naštetih taksativno in

tudi v sedmem odstavku 32. člena ZLS ni določeno, da bi statut lahko določil dodatne razloge za razrešitev, zato menimo, da občina drugih razlogov za razrešitev NO ne more določiti. Občino glede določil statuta o razrešitvi članov NO opozarjamo na možno neskladje statuta občine z ZLS.

OS je na podlagi predloga komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja na seji 3. 2. 2003 imenoval sedem članov NO. Eden od članov NO je 5. 9. 2003 dal odstopno izjavo, na podlagi katere je NO predlagal OS njegovo razrešitev. OS je na seji 10. 11. 2003 razrešil dotedanjšega člana NO in imenoval nadomestnega člana NO. Struktura NO po stopnji in smeri izobrazbe je predstavljena v tabeli 2.

Pravilnost poslovanja

Nepравilnosti pri oblikovanju NO in imenovanju članov NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

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

Dejanska sestava NO po smeri izobrazbe ni usmerjena multidisciplinarno. Po stopnji izobrazbe dejansko sestavo NO glede na povprečno stopnjo izobrazbe (povprečna izobrazba članov NO presega VI. stopnjo izobrazbe) ocenjujemo kot ustrezno.

Statut Občine Trbovlje bi bilo smiselno dopolniti in določiti način oblikovanja predlogov kandidatov za člane NO, ki jih OS predlaga komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Menimo, da bi bilo v postopek predlaganja kandidatov primerno vključiti javnost in s tem omogočiti vpliv volivcev oziroma zainteresiranih pravnih oseb na oblikovanje tega organa občine.

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 Trbovlje in poslovnika NO glede nalog NO povzemamo v tabeli 3.

Tabela 3: Določila statuta občine in poslovnika NO

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

Vira: Statut Občine Trbovlje; poslovnik NO.

V 63. členu Statuta Občine Trbovlje je določeno, da NO najkasneje do 15. decembra vsakega leta sprejme letni program nadzora za naslednje leto. Nadzori so redni, izredni, kontinuirani in periodični. Nadzori, ki jih je potrebno opraviti najprej, so:

- preverjanje skladnosti proračuna občine z zakoni, drugimi predpisi s področja javnih financ, odloki, programi in drugimi sklepi OS,
- preverjanje skladnosti zaključnega računa s proračunom občine in odločitvami OS,
- enkrat na leto preverjanje finančnega poslovanja pri vseh porabnikih proračunskih sredstev,
- enkrat na leto preverjanje pravočasnosti izvajanja nalog v zvezi z izvrševanjem občinskega proračuna,
- enkrat na leto preverjanje gospodarjenja z občinskim premoženjem pri vseh subjektih, ki z občinskim premoženjem upravljajo.

Nadzorne naloge na podlagi letnega programa nadzora določa tudi poslovnik NO.

Statut Občine Trbovlje v 64. členu določa, da imata župan in OS od NO pravico zahtevati mnenje o določeni zadevi oziroma lahko zahtevata, da NO opravi nadzor pri posameznem uporabniku proračunskih sredstev. Poslovnik NO v drugem odstavku 25. člena določa, da NO pri določanju letnega programa odloča tudi o morebitnih zahtevah po uvedbi nadzora, ki jih

vložita župan ali OS. OS je s sklepom 19. 4. 2004 od NO zahteval poročilo o preverjanju zaključnega računa proračuna Občine Trbovlje za leto 2003.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri določitvi nalog NO nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da so določila Statuta Občine Trbovlje o obveznih nalogah NO preobsežna. Posegajo v samostojnost dela NO, saj ne dopuščajo možnosti vključitve drugih nadzorov po presoji NO v letni program nadzora, hkrati pa ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine. Določila Statuta Občine Trbovlje o obvezni izdaji mnenja oziroma izvedbi nadzora na podlagi sklepa župana ali OS po našem mnenju posegajo v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini. Ocenjujemo, da s tem neodvisnost NO, kot eden izmed pogojev za uspešno delo NO, ni zagotovljena.

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

Pojasnilo občine

Predsednik NO je pojasnil, da je bila samostojnost dela NO kljub določilu statuta o obvezni izdaji mnenja oziroma izvedbi nadzora na podlagi sklepa župana ali OS zagotovljena. Pri določanju svojih nalog je bil NO samostojen in je določilo statuta razumel kot predlog in ne kot obvezo.

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 Trbovlje (63. do 67. člen) in poslovnika NO (24. do 34. člen) glede postopka dela NO povzemamo v tabeli 5.

Tabela 5: Postopek dela NO

Določila občinskega akta	Sprejem letnega programa nadzora	Izdaja sklepa o izvedbi nadzora	Ugovor zoper sklep	Odločitev o ugovoru zoper sklep	Izvajanje dejanj v okviru postopka nadzora	Vodenje zapisnika o poteku nadzora
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Statut	da	ne	ne	ne	da	ne
Poslovník NO	da	da	da	da	da	da

Določila občinskega akta	Izdelava predloga poročila	Ugovor zoper predlog poročila	Odločanje o ugovoru zoper predlog poročila	Izdelava dokončnega poročila	Obravnava poročila: župan, OS in nadzorovana oseba
(1)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Statut	da	ne	ne	da	da
Poslovník NO	da	da	da	da	ne

Vira: Statut Občine Trbovlje; poslovnik NO.

Pravilnost poslovanja

Statut Občine Trbovlje 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, zato ustreznega postopka nadzora ni sprejel z zakonom predvideni organ občine.

Pojasnilo občine

Predsednik NO pojasnjuje, da kljub ugotovitvam, ki jih navaja računsko sodišče, delo NO poteka ustrezno in v skladu s koraki, ki so opredeljeni v poslovniku NO. Možnost nadzorovanih oseb za ugovor na predlog poročila je zagotovljena.

Uspešnost poslovanja

Menimo, da je s poslovníkom NO določen postopek dela opredeljen preveč podrobno in ne upošteva dejstva, da je NO nepoklicni organ občine. Preveč podrobno določen postopek dela je časovno zahtevnejši in utegne hromiti delo NO. Ključni oziroma zadostni so koraki, ki so navedeni v tabeli 4. Občino posebej opozarjamo na zadnji korak, to je odziv župana ter OS na poročilo NO. Ta 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 šestnajsti točki 8. 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.

Pojasnilo občine

Predsednik NO je navedel, da je po razpravi na seji NO, da ni meril za to, kaj je hujša kršitev predpisov in nepravilnost pri poslovanju občine, občina skušala pridobiti mnenje pristojnih ministrstev, a niso prejeli odgovora.

3.2.2 Sredstva za delovanje NO

3.2.2.1 Načrtovanje in spremljanje odhodkov za delovanje NO

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

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

Primerjali smo statute dvajsetih v prečno revizijo vključenih občin in ugotovili, da je v sedemnajstih primerih opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu, na podlagi letnega programa dela (nadzora) NO. Iz Zakona o javnih financah¹⁴ (v nadaljevanju: ZJF), statusa NO (organ občine) in navedenih določil statuta izhaja, da morajo biti sredstva za delovanje NO v občinskem proračunu načrtovana kot posebna proračunska postavka. Občina določi skrbnika proračunske postavke, ki spremlja izvrševanje odhodkov za navedeni namen, in preveri, da imajo plačila v breme proračunske postavke podlago v verodostojni knjigovodski listini ter pravni temelj in obseg obveznosti.

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

V Statutu Občine Trbovlje ni opredeljeno, da se sredstva za delovanje NO zagotavljajo v občinskem proračunu. Poslovnik NO v sedmi točki 11. člena določa, da predsednik NO pripravi predlog potrebnih sredstev za delo NO.

NO v letih 2003 in 2004 ni finančno ovrednotil svojega dela, in tudi ni na drug način predlagal sredstev za delovanje NO. Sredstva za delovanje NO so bila v proračunu občine za leti 2003 in 2004 načrtovana v okviru tabele št. 6.0. občinski organi in občinska uprava, in sicer na proračunskih postavkah 1.3.1. – materialni stroški občinskih organov in uprave in 1.3.3. – plačila neprofesionalnim funkcionarjem in članom komisij. Na navedenih proračunskih postavkah so bili v zaključnem računu proračuna občine za leto 2003 izkazani tudi odhodki za delovanje NO. Za leti 2003 in 2004 je občina določila skrbnike proračunskih postavk 1.3.1. – materialni stroški občinskih organov in uprave in 1.3.3. – plačila neprofesionalnim funkcionarjem in članom komisij. 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
Nadomestila za opravljanje funkcije ¹⁵	698	806
Stroški konferenc, seminarjev in simpozijev	119	0
SKUPAJ	817	806

Vir: podatki občine.

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

¹⁵ V bruto znesku in vključujejo tudi 6-odstotni prispevek za nesreče pri delu. V letu 2003 znašajo nadomestila za opravljanje funkcije brez prispevka za nesreče pri delu 658 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 760 tisoč tolarjev.

Odhodki za delovanje NO so v letu 2003 znašali skupno 817 tisoč tolarjev, kar predstavlja 0,036¹⁶ odstotka vseh odhodkov občine iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2003.

Predsednik NO je v vprašalniku o delovanju NO¹⁷ navedel, da so sredstva za delovanje NO v proračunu občine načrtovana v ustreznem obsegu.

Pravilnost poslovanja

Ugotovili smo, da občina sredstev za delovanje NO v proračunu za leti 2003 in 2004 ni ustrezno načrtovala. Posledica tega je, da jih v zaključnem računu proračuna občine za leto 2003 ni ustrezno izkazala. Sredstva za delovanje NO so bila namreč načrtovana in realizirana v okviru sredstev za delovanje občinskih organov in občinske uprave. NO je eden izmed organov občine in bi moral za svoje delovanje imeti sredstva načrtovana ločeno od sredstev za delovanje drugih organov občine in občinske uprave, na posebni proračunski postavki.

Uspešnost poslovanja

Občina v proračunu za leti 2003 in 2004 sredstev za delovanje NO ni načrtovala na podlagi predloga NO, niti ne v okviru posebne proračunske postavke, namenjene NO. NO ni bil seznanjen z obsegom sredstev, ki jih je imel na voljo za svoje delo. Tudi v zaključnem računu proračuna občine za leto 2003 odhodki za delovanje NO niso bili natančno opredeljeni. S tem je bila okrnjena sporočilna vrednost zaključnega računa proračuna občine, zato ni bilo mogoče preveriti, ali so bili pogoji za finančno neodvisnost NO v letih 2003 in 2004 izpolnjeni.

Smiselno bi bilo 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 pa bi morala biti pripravljena v rokih, ki bi omogočili sprejem pred pričetkom proračunskega leta.

3.2.2.2 Nadomestilo za opravljanje funkcije

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

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

¹⁶ 817 tisoč tolarjev / 2.281.745 tisoč tolarjev * 100 = 0,036.

¹⁷ 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 ¹⁸	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 NO¹⁹. 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 Trbovlje so določena s Pravilnikom o plačah občinskih funkcionarjev Občine Trbovlje in nagradah članov delovnih teles občinskega sveta ter članov drugih občinskih organov ter o povračilih stroškov²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o plačah občinskih funkcionarjev). V 10. členu pravilnika o plačah občinskih funkcionarjev je določeno, da članom NO za posamezno sejo pripada sejnina, kot je prikazano v tabeli 8.

Tabela 8: Nadomestila za opravljanje posameznih nalog za člane NO

Sejnina	Neto znesek
Sejnina predsedniku NO	20.000
Sejnina članu NO	10.000

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 *80 tisoč tolarjev neto* oziroma *103 tisoč tolarjev bruto*.

V obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 se je NO sestal na osemnajstih sejah. V letu 2003 je izvedel pet nadzorov, katerih poročila so postala dokončna v letu 2004. V letu 2004 je NO s

¹⁸ ZZN – zelo zahteven nadzor, ZN – zahteven nadzor, MZN – manj zahteven nadzor.

¹⁹ Saj je to v posamezni občini povezano in omejeno z višino najvišje vrednotene funkcije.

²⁰ Uradni vestnik Zasavja, št. 4/99, 6/99, 8/01, 21/02.

sklepom o izvedbi nadzora uvedel pet nadzorov, njihov postopek pa do 31. 12. 2004 še ni bil zaključen. V povprečju so posamezni nadzor v letu 2003 izvajali trije člani NO, v letu 2004 pa dva člana NO.

V obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004 je bilo članom NO za prisotnost na sejah izplačano 1.418 tisoč tolarjev (tabela 6) v skupnem znesku. 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 za člana znašala 8,9 odstotka dovoljenih izplačil.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti pri nadomestilu za opravljanje funkcije nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Glede meril za vrednotenje posameznih dejavnosti NO ocenjujemo, da

- niso podrobno razčlenjena, ker vrednotijo samo prisotnost članov NO na seji, ne vrednotijo pa temeljne naloge NO – izvedbe nadzora,
- ne vrednotijo morebitnih drugih nalog NO, kot so npr. udeležba na seji OS ali seji komisij OS.

3.2.3 Opravljanje nadzora

3.2.3.1 Pogoji za opravljanje nadzora

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

Po mnenju računskega sodišča strokovna pomoč zajema predvsem

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

Administrativna pomoč zajema predvsem

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

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

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

Po določilih 32. člena ZLS se v statutu občine opredelijo tudi obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom NO ter priporočili in predlogi NO. Po mnenju računskega sodišča bi morale biti obveznosti in pravice opredeljene smiselno²², ne le za občinske organe, pač pa za vse nadzorovane osebe.

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

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

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

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

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

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

Tabela 9: Pogoji za opravljanje nadzora NO

Pogoji za opravljanje nadzora	
Dostop do podatkov	V statutu je navedeno, da ima vsak član NO pravico zahtevati in dobiti podatke od občine, ki so potrebni pri opravljanju nalog. Po mnenju predsednika NO so članom NO na voljo podatki, 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 administrativno pomoč za delo NO zagotavlja delavec občinske uprave, ki <ul style="list-style-type: none"> • pripravlja vabila in gradiva za seje NO, • skrbi za arhiviranje dokumentacije, • vodi evidenco aktivnosti članov NO. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena naslednja administrativna pomoč: <ul style="list-style-type: none"> • pisanje zapisnikov, • priprava gradiv, • ostalo, kar potrebuje NO. V pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev (10. člen) je določeno, da evidenco opravljenega dela vodi občinska uprava.
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. V poslovniku NO je navedeno, da strokovno pomoč za delo NO zagotavlja delavec občinske uprave, ki <ul style="list-style-type: none"> • sestavlja predlog zapisnika NO, • izdeluje predloge aktov NO. Po navedbi predsednika NO je NO zagotovljena ustrezna strokovna pomoč župana in občinske uprave.
Dolžnosti organov občine	V skladu s statutom so stranke v postopkih nadzora dolžne <ul style="list-style-type: none"> • NO posredovati vso zahtevano dokumentacijo, • sodelovati v postopkih nadzora, • odgovarjati na ugotovitve in priporočila, • izvesti ukrepe, ki jih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti določi NO. Smiselno enaka določila vsebuje tudi poslovnik NO.
Pravice organov občine	V statutu niso opredeljene pravice organov občine v zvezi z delom NO. V skladu s poslovnikom NO ima nadzorovana oseba pravico, da <ul style="list-style-type: none"> • vložiti ugovor zoper izbiro izvedenca, • zahteva izločitev člana ali predsednika NO v posamezni zadevi, • vložiti ugovor zoper sklep o izvedbi nadzora, • je njen predstavnik prisoten pri nadzoru, • vložiti ugovor zoper predlog poročila.

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

Pravilnost poslovanja

V Statutu Občine Trbovlje niso opredeljene pravice organov občine v zvezi z delom NO, kot določa 32. člen ZLS. Posredno, kot pravice nadzorovane osebe, so opredeljene v poslovniku

NO. Glede zagotovitev pogojev za delo NO (dostopa do podatkov, administrativne in strokovne pomoči) nepravilnosti nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so z akti občine, ki govorijo o dolžnostih nadzorovanih oseb v postopku nadzora, vzpostavljeni pogoji za uspešno delo NO. Določila poslovnika NO o pravicah organov občine oziroma nadzorovanih oseb bi morala biti zapisana v statutu občine.

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 ZJF²³ predvidena za notranjo revizijo in jo opravljajo notranji revizorji z ustreznimi revizijskimi nazivi, ki opravljajo delo v skladu s kodeksom poklicne etike in standardi notranjega revidiranja. Za opravljanje svetovalne vloge veljajo v skladu s šestim odstavkom 100. člena ZJF za notranje revizorje omejitve, da notranji revizor ne sme opravljati revizije v postopkih, v katerih je prej sodeloval.

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

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

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

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

²³ 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	da	da
Nadzori, pričeti v posameznem letu	<ul style="list-style-type: none"> Nadzor odločitev župana in izvrševanje sklepov OS s področja javne porabe Poslovanje Javnega zavoda za kulturo Delavski dom Trbovlje Nadzor nad izvajanjem investicije: Rekonstrukcija ceste in kanalizacijskega kolektorja Kamnikar – Ban Nadzor nad izvajanjem investicije: Prenova kuhinje v Osnovni šoli Trbovlje Nadzor nad izvajanjem investicije: Gradnja zimskega vrta ob Lovskem gradiču v Trbovljah 	<ul style="list-style-type: none"> Poslovanje Javnega zavoda Vrtec Trbovlje Nadzor odločitev župana in izvrševanje sklepov OS Nadzor nad izvajanjem investicije: Rekonstrukcija ceste – Ulica 1. junija Nadzor nad izvajanjem investicije: Izvedba centralnega ogrevanja v občinski zgradbi Nadzor stroškov občinske uprave
Poročila NO, izdana v posameznem letu		<ul style="list-style-type: none"> Dokončno poročilo o nadzoru odločitev župana in izvrševanje sklepov OS Dokončno poročilo o poslovanju Javnega zavoda za kulturo Delavski dom Trbovlje Dokončno poročilo o izvajanju investicije: Rekonstrukcija ceste in kanalizacijskega kolektorja Kamnikar – Ban Dokončno poročilo o izvajanju investicije: Prenova kuhinje v Osnovni šoli Trbovlje Dokončno poročilo o izvajanju investicije: Gradnja zimskega vrta ob Lovskem gradiču v Trbovljah
Pravne osebe, ki so bile nadzirane po kriteriju pričetih nadzorov	<ul style="list-style-type: none"> Občina Trbovlje Javni zavod za kulturo Delavski dom Trbovlje Javni zavod Osnovna šola Trbovlje 	<ul style="list-style-type: none"> Javni zavod Vrtec Trbovlje Občina Trbovlje
Vsebina nadzora	<ul style="list-style-type: none"> Odločitev župana in izvrševanje sklepov OS s področja javne porabe Pregled finančnega poslovanja javnega zavoda Investicijski odhodki iz občinskega proračuna 	<ul style="list-style-type: none"> Pregled finančnega poslovanja javnega zavoda Odločitev župana in izvrševanje sklepov OS s področja javne porabe Investicijski odhodki iz občinskega proračuna Nadzor stroškov občinske uprave
Število sej NO	8 sej	10 sej

Viri: zapisniki sej NO v 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.

Za vseh pet nadzorov, ki jih je NO pričel v letu 2004 (s sklepi o izvedbi nadzora s 16. 8. 2004) postopek nadzora do 31. 12. 2004 ni bil zaključen.

NO je 31. 5. 2004 izdal Poročilo o preverjanju Zaključnega računa proračuna Občine Trbovlje za leto 2003, ki ga je s sklepom z 19. 4. 2004 zahteval OS.

Poročilo o delu NO Občine Trbovlje v letu 2003 s priloženimi dokončnimi poročili je NO predložil županu in OS, ki sta jih obravnavala na seji OS 21. 6. 2004.

Pravilnost poslovanja

Nepravilnosti glede izvajanja nadzora nismo ugotovili.

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da je NO uspešno izvajal nadzor, ker je

- redno izvajal nadzore in se sestajal na sejah NO,
- o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzoru in o njih poročal organom občine in nadzorovanim osebam,
- spremljal tekoče poslovanje občine s prisotnostjo na sejah OS, obravnavo predlogov proračuna in drugih aktov.

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 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,
- 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.

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.

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 Trbovlje v 65. 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. V 66. členu statut določa, da morajo nadzorovane osebe odgovarjati na ugotovitve in priporočila ter izvesti ukrepe, ki jih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti določi NO. Ukrepi se morajo izvesti v rokih, ki jih določi NO.

Poslovnik NO v 34. členu določa, da NO dokončno poročilo pošlje nadzorovani osebi, OS in županu, po potrebi pa tudi računskemu sodišču. Najmanj enkrat letno pa NO poroča o svojem delu OS.

NO je v letih 2003 in 2004 izdal pet predlogov poročil in pet dokončnih poročil (tabela 10). V dokončnih poročilih je NO izrazil ugotovitve, mnenja in predloge. Vsa dokončna poročila je NO posredoval nadzorovani osebi, OS in županu.

OS je na seji 21. 6. 2004 obravnaval Poročilo o delu NO Občine Trbovlje v letu 2003 ter vsa dokončna poročila. Na seji so bili prisotni tudi novinarji, župan in predsednik NO.

Pravilnost poslovanja

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

Uspešnost poslovanja

Ocenjujemo, da so v aktih občine delno vzpostavljeni mehanizmi, 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. Navedeno ravnanje poudarjamo kot primer dobre prakse.

Učinek nadzora je bil dosežen, saj

- je NO vsa dokončna poročila predložil nadzorovanim osebam, županu in OS,
- sta se organa občine ustrezno odzvala na delovanje NO, in sicer z obravnavo dokončnih poročil in poročila o delu NO na seji OS.

4. MNENJE

Revidirali smo delovanje nadzornega odbora Občine Trbovlje 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 revizij²⁵. 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 Trbovlje je v letih 2003 in 2004 v nekaj primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- ni zadostila zahtevam glede vsebine statuta občine v povezavi z delovanjem NO: v statutu je pomanjkljivo določila postopek dela, statut ne določa pravic 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) in
- odhodkov za delovanje NO ni ustrezno načrtovala, saj v proračunu niso bili natančno opredeljeni kot sredstva za delovanje NO (točka 3.2.2.1).

NO je ravnal v nasprotju s predpisi, ker v poslovniku NO ni opredelil, kaj je hujša kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju občine (točka 3.2.1.4).

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

²⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

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:

- določila Statuta Občine Trbovlje o obveznih nalogah NO preobsežna in neizvedljiva; posegajo v samostojnost dela NO in ne upoštevajo dejstva, da je NO nepoklicni organ občine (točka 3.2.1.2);
- določilo Statuta Občine Trbovlje o obvezni izdaji mnenja oziroma izvedbi nadzora na podlagi sklepa župana ali OS posega v samostojnost dela NO kot najvišjega organa nadzora javne porabe v občini; neodvisnost delovanja NO, ki je pogoj za uspešno delovanje NO, ni bila zagotovljena (točka 3.2.1.2);
- v poslovniku NO je postopek dela določen preveč podrobno in ne upošteva dejstva, da je NO nepoklicni organ občine; preveč podrobno določen postopek dela je časovno zahtevnejši in lahko vpliva na uspešno delo NO (točka 3.2.1.3);
- sredstva za delo NO v proračunu občine niso bila načrtovana na podlagi predloga NO in ne na posebni proračunski postavki, zaradi česar niso bila natančno določena; to pomeni, da ni bila zagotovljena finančna neodvisnost NO, ki je pogoj za njegovo uspešno delovanje (točka 3.2.2.1);
- v pravilniku o plačah občinskih funkcionarjev merila za vrednotenje nalog NO niso dovolj razčlenjena, ker ne vrednotijo izvedbe nadzora in morebitnih drugih nalog NO (točka 3.2.2.2).

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

Delovanje NO v letih 2003 in 2004 je bilo uspešno, ker je NO

- redno izvajal nadzore in se sestajal na sejah, s tem pa je izpolnil svoje zakonsko določene pristojnosti;
- o svojih ugotovitvah izdelal poročila o nadzorih in o njih poročal organom občine ter nadzorovanim osebam;
- spremljal poslovanje občine z udeležbo na sejah OS, obravnavo predlogov proračuna in drugih aktov.

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

Opozarjamo, da Statut Občine Trbovlje v določilih o letnem programu dela NO ne določa njegove minimalne vsebine, kar lahko zmanjša uspešnost dela NO.

Kot primer dobre prakse poudarjamo, da so v Statutu Občine Trbovlje delno vzpostavljeni mehanizmi, 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.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na

- začetek postopkov za dopolnitev statuta občine v delu, ki ureja postopek dela NO, 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);
- 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 poslovanja²⁶. 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.

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

6. PRIPOROČILA

Občini Trbovlje priporočamo, naj

- prouči določila statuta glede delovanja NO v delu, ki se nanaša na obvezno izdajo mnenja oziroma izvedbo nadzora na podlagi sklepa župana ali OS;
- 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 in v okviru posebne proračunske postavke in
- 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

Poslano:

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