

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ALJAŽ ROGELJ

MENTOR: doc.dr. MIRO HAČEK

**NADZOR NAD ORGANI LOKALNE SAMOUPRAVE
PRIMER MOL**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2006

KAZALO

1.UVOD	1
1.1.CILJI IN HIPOTEZE	2
1.2.METODOLOGIJA	2
2.OSNOVNI POJMI	3
2.1.POJEM LOKALNA SKUPNOST	3
2.2.POJEM LOKALNA SAMOUPRAVA	3
2.3.OBČINA	4
3.ORGANI OBČINE	6
3.1.OBČINSKI SVET	6
3.1.1.Delovna telesa mestnega sveta	7
3.1.2.Posvetovalna telesa	7
3.2.ŽUPAN	8
3.3.NADZORNI ODBOR	9
3.3.1. Poslovník nadzornega odbora MOL	10
4.NADZOR	14
4.1.NADZOR NAD DELOM LOKALNIH SKUPNOSTI:	15
4.1.1.pravni nadzor.....	15
4.1.2.politični nadzor.....	16
4.1.3.finančni nadzor.....	17
4.1.4.Področje nadzora	17
5.OBLIKE NADZORA NAD LOKALNO SAMOUPRAVO V RS	19
5.1. FINANČNI NADZOR	19
5.2.RAČUNSKO SODIŠČE.....	21
5.2.1.PREDLOG ZA RAZREŠITEV NADZORNEGA ODBORA LOKALNE SKUPNOSTI PO POSLOVNIKU RAČUNSKEGA SODIŠČA	23
5.2.2.SEŠTAVA RAČUNSKEGA SODIŠČA	24
6.UREDITEV FINANČNEGA NADZORA LOKALNIH SKUPNOSTI - OBČIN V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU	25
6.1. AVŠTRIJA	25

6.2.ITALIJA	26
6.3.NEMČIJA	27
6.4.ŠVEDSKA	29
7.VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	31
8.KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE	32
8.1.Vloga holdinga pri nakupu delnic SIB	34
9.NADZOR NAD LOKALNO SAMOUPRAVO – PRIMER MOL	38
9.1.Zgodovinski razvoj revidiranja na ozemlju današnje Slovenije	38
9.2.Položaj računskega sodišča	40
9.3.Revizijski proces	41
9.4.Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana	42
9.4.1.Predstavitev občine:	42
9.4.2.Revizija	43
9.4.2.1.Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča	46
9.4.2.2.Turistična taksa	46
9.4.2.3.Udeležba na dobičku izvajalca postavitve in vzdrževanja avtobusnih nadstrešnic	47
9.4.2.4.Smotrnost poslovanja Mestne občine Ljubljana in družbe Stadion pri gradnji nogometnega stadiona v Ljubljani	48
9.4.2.5.Zahteva za predložitev odzivnega poročila	50
10. ZAKLJUČEK	51
11.LITERATURA IN VIRI	53

1. UVOD

Država je odgovorna za delovanje lokalne samouprave. Lokalne oblasti pa so v svojem delovanju omejene z ustavo in zakonom. Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave in nad organi lokalne samouprave naj bi preprečil prekoračitev pooblastil lokalnih izvoljenih predstavnikov. Hkrati zagotavlja ohranjanje ravnotežja med javnim interesom, lokalnimi splošnimi interesi in individualnimi interesi lokalnega prebivalstva (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005).

V naši ureditvi po Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 72/93 in spremembe, v nadaljevanju ZLS) funkcijo nadzora nad trošenjem javnih sredstev opravlja nadzorni odbor, ki velja za najvišji organ javne porabe v občini.

Nadzor nad delom lokalnih skupnosti je lahko: pravni, politični in finančni nadzor. Pravni nadzor se omejuje na preverjanje skladnosti z zakonom in ustavo. Politični nadzor se lahko izvaja znotraj lokalne skupnosti, ko so izvršilni organi odgovorni izvoljenim predstavniškim organom, poleg tega pa lahko nadzor vrši tudi javnost, na primer preko volitev in z referendumom. Finančni nadzor, pa se nanaša predvsem na preverjanje računov in likvidnosti, izvajanje revizije (Vlaj v Berce-Bratko in Žagar, 2002).

Nadzor nad lokalno samoupravo in nad organi lokalne samouprave mora biti utemeljen v ustavi in zakonu in mora biti omejen do tiste mere, ko zagotavlja sorazmernost ukrepov glede na ugotovljene kršitve (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005).

1.1. CILJI IN HIPOTEZE

Osnovni cilj je preučiti in analizirati področje nadzora nad lokalno samoupravo in nad organi lokalne samouprave. Analizirati ureditve na tem področju. Analizirati pravno ureditev. Skozi pristop študije primera pokazati specifičnost ureditve. Cilj vsake države pri nadzoru delovanja državnega aparata mora biti zagotavljanje ustavnosti in zakonitosti tega delovanja, zato bo moj cilj tudi preučiti primernost ureditve na tem področju.

Predpostavili bomo (temeljna hipoteza), da je področje nadzora nad lokalno samoupravo in nad organi lokalne samouprave v Mestni občini Ljubljana sicer regulirano (formalno urejeno), na ravni implementacije pa prihaja do posameznih problemov.

V analizi bom zajel različne oblike nadzora nad lokalno samoupravo in nad organi lokalne samouprave, ki jo na prvi stopnji opravljajo organi lokalne samouprave (nadzorni odbor), na drugi stopnji pa organi državne uprave (proračunski nadzor, parlamentarni nadzor).

1.2. METODOLOGIJA

V diplomski nalogi se bom posluževal analize sekundarnih virov, analize formalnih - pravnih dokumentov, študije primera pri študiju organiziranosti in nadzorstva nad lokalno samoupravo in njenim delovanjem v Mestni občini Ljubljana ter primerjalne analize nadzorstva nad delovanjem lokalne samouprave v Sloveniji in izbranih evropskih državah (Avstrija, Nemčija, Italija in Švedska).

2. OSNOVNI POJMI

2.1. POJEM LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost je naravna teritorialna družbena skupnost, kjer se na lokalni ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalcev, ki jih rešujejo skupaj. Pri iskanju ustrezne definicije najpogosteje zasledimo naslednje osnovne elemente lokalne skupnosti: določen teritorij, ljudje, ki tu živijo, potrebe ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje potreb in zavest ljudi o lokalni skupnosti, ki ji pripadajo (Žagar, 2003).

Lokalna skupnost obstaja ne glede na to, ali ji država prizna pravni status ali ne; vendar je z vidika lokalne samouprave status lokalne skupnosti zelo pomemben (Šmidovnik, 1995).

Lokalne skupnosti kot temelj lokalne samouprave oziroma nosilke lokalne samouprave sestavljajo ljudje organizirani v občine, mesta ali širše lokalne skupnosti.

2.2. POJEM LOKALNA SAMOUPRAVA

Prvotne oblike lokalne samouprave segajo daleč v zgodovino, to so kralji, plemiči ali fevdni gospodje podeljevali mestom poseben pravni položaj, oziroma status svobodnih mest. Šele v 19. stoletju je lokalna samouprava začela postajati del celovitega državnega sistema, še posebej v Ameriki in Zahodni Evropi (Sruk, 1995:187).

Lokalna samouprava (krajevna samouprava) pomeni pravico lokalnih skupnosti, da samostojno urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njihovem območju. Temelj pojma lokalne samouprave je v samoupravnosti. Osnovni konstitutivni elementi samoupravnosti:

Teritorialni – to pomeni da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave, za določeno območje ožje od države npr. Občine, pokrajine...

Funkcionalni – kar pomeni, da se tem skupnostim prizna delovno področje nalog, lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;

Organizacijski – te naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, neposredno ali po izvoljenih organih;

Materialno finančni – lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog in

Pravni element samoupravnosti – lokalna skupnost ima status pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovno pravnem prometu (Šmidovnik, 1995:29).

Lokalna samouprava je normativna institucija; položaj lokalne samouprave je določen z ustavo, oziroma zakonodajo posamezne države. Vloga in položaj lokalne samouprave je torej odvisna od normativne ureditve v določeni državi. S tem je določeno razmerje, ki ga ima lokalna samouprava do države in obratno. Pri tem je pomembna zlasti lastna razmejitev nalog med državo in lokalnimi skupnostmi.

Funkcioniranje sistema lokalne samouprave zagotavlja obvladovanje problemov na določenem teritoriju, ustvarja splošne pogoje za življenje in delo ljudi in omogoča kvalitetno oskrbo občanov z dobrinami. Poleg tega lokalna samouprava širi dejansko demokracijo, bogati medčloveške odnose, razvija solidarnost med občani oziroma krajanji (Sruk, 1995:188).

2.3. OBČINA

Občina je prva in temeljna oblika lokalne samouprave, ki je nastala iz naravne težnje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti. Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki v okviru Ustave in zakonov samostojno opravlja in ureja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. V tej opredelitvi so zajete 3 glavne sestavine, ki so značilne za občino:

1. da je občina najvažnejši tip lokalne samouprave
2. da ima položaj samoupravnosti
3. da je oblikovana v okviru zgodovinske, naravno nastale lokalne skupnosti, kakšne so na primer naselja (posamezna naselja ali več naselij) (Šmidovnik, 1995).

Do občin v današnjem smislu je prišlo v Evropi v začetku 19.stoletja. Tedaj je lokalna samouprava dopolnila mrežo državne oblasti v najnižjih teritorialnih enotah, ker je bilo očitno, da bo bolj učinkovita kot centralna državna oblast. In kakšna je sodobna občina? Sodobna občina je majhna tako po številu prebivalstva kot tudi po ozemlju. Najbolj klasična država takih občin je Francija, ki ima nekaj več kot 36.000 občin, od tega več kot 28.000 takih z manj kot 500 prebivalci. To je klasičen tip občine po načelu eno naselje ena občina. Ta tip občine na evropski celini še vedno prevladuje. Izjema so VB, države Beneluxa in države v Skandinaviji, kjer so v preteklih letih oblikovali tip velike občine. Občina v VB ima povprečno 123.000 prebivalcev in meri nad 530 km² (Šmidovnik, 1995).

3. ORGANI OBČINE

3.1. OBČINSKI SVET

Na podlagi Statuta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 32/95, 33/95, 71/97, 13/98, 24/00 in 6/01) v nadaljevanju (statut) in Zakona o lokalni samoupravi, (Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 6/94 – odl. US, 45/94 – odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 – odl. US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 28/01 – odl. US, 72/05) v nadaljevanju ZLS:

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine (29. člen ZLS). Občinski svet Mestne občine Ljubljana (MOL) ima 45 članov.

V skladu s (27.členom statuta) ter (29.členom ZLS) v okviru svojih pristojnosti svet predvesem:

- sprejema statut, odloke in druge akte MOL,
- sprejema prostorske plane, prostorske izvedbene akte in druge plane razvoja MOL,
- na predlog župana sprejema proračun in zaključni račun proračuna MOL,
- na predlog župana določa organizacijo in delovno področje mestne uprave,
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na MOL,
- potrjuje mandate in ugotavlja predčasno prenehanje mandatov funkcionarjev,
- imenuje in razrešuje predsednike in člane komisij in odborov mestnega sveta, predsednika in člane nadzornega odbora ter predsednika in člane volilne komisije,
- na predlog župana imenuje in razrešuje podžupana izmed članov sveta,
- nadzoruje delo župana, podžupana in mestne uprave glede izvrševanja odločitev mestnega sveta,
- izvaja ustanoviteljske pravice do zavodov, podjetij, skladov in drugih organizacij, če ni z ustanovitvenim aktom določeno drugače,
- daje mnenje k imenovanju načelnikov upravnih enot,
- imenuje in razrešuje predstavnike MOL v sosvetu načelnika upravne enote,
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin,
- imenuje in razrešuje člane komisije po zakonu o nezdržljivosti opravljanja javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo ter obravnava poročilo komisije,

- odloča o pridobitvi in odtujitvi premoženja MOL, razen o pridobitvi in odtujitvi pemičnega premoženja ter o pridobitvi nepremičnega premoženja MOL do vrednosti, za katero ni predpisan javni razpis,
- odloča o dolgoročnem zadolževanju MOL za investicije,
- daje soglasja k zadolževanju javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanovitelj je MOL,
- daje poročstva za izpolnitev obveznosti javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanovitelj je MOL,
- predpisuje način upravljanja in gospodarjenja s premoženjem MOL,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon, ta statut ali drug predpis, ter o zadevah, za katere ni pooblaščen drug organ.

Občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Imenuje jo izmed članov občinskega sveta (30. člen ZLS). Občinski svet na sejah sprejema odločitve z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov občinskega sveta. Delo občinskega sveta je urejeno s poslovníkom.

3.1.1. Delovna telesa mestnega sveta

Občinski svet lahko ustanovi komisije in odbore občinskega sveta, kot svoja delovna telesa. Člani komisij in odborov so imenovani izmed članov občinskega sveta, do največ polovice članov pa lahko tudi izmed drugih občanov. Delovno telo vodi član občinskega sveta. Delovna telesa v skladu s statutom občine in poslovníkom občinskega sveta v okviru svojega delovnega področja obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge. Komisije in odbori občinskega sveta, ter vsak član občinskega sveta lahko občinskemu svetu predlagajo v sprejem odloke in druge akte iz njegove pristojnosti, razen proračuna in zaključnega računa proračuna in drugih aktov, za katere je v zakonu ali v statutu občine določeno, da jih sprejme občinski svet na predlog župana (31. člen ZLS).

3.1.2. Posvetovalna telesa

Občinski svet lahko, kot svoja posvetovalna telesa z odlokom ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore. Člane imenuje in razrešuje občinski svet. Imenuje jih izmed prebivalcev ožjih

delov občine, če pa ožji deli občine niso ustanovljeni pa izmed prebivalcev posameznih območij občine, določenih z odlokom(Žagar, 2003).

3.2. ŽUPAN

Župan predstavlja in zastopa občino, predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja(33. člen ZLS).

Po 33. členu zakona o lokalni samoupravi župan tudi:

- predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta.
- skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine.
- zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.
- zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču.

Zakon o lokalni samoupravi tudi določa, da lahko župan sprejme začasne nujne ukrepe v primeru, da pride do razmer v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne bi mogel pravočasno sestati. Župan mora sprejete ukrepe predložiti v potrditev občinskemu svetu, takoj ko se ta lahko sestane.

3.3. NADZORNI ODBOR

Nadzorni odbor je v naši ureditvi najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Osnovna izhodišča za delovanje nadzornega odbora so zapisana v zakonu o lokalni samoupravi v členih 32. in 32.a. Za boljšo ponazoritev navajam dobeseden prepis teh dveh členov.

32. člen ZLS:

"Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine; nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev; nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem in ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

Če nadzorni odbor v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine, ki so opredeljene v poslovniku, mora o teh kršitvah v roku petnajst dni obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.

Vsak član nadzornega odbora ima pravico zahtevati in dobiti podatke od občine, ki so mu potrebni pri opravljanju njegovih nalog, če teh podatkov na njegov predlog ne zahteva nadzorni odbor.

Delo nadzornega odbora je javno. Nadzorni odbor je pri svojem delu dolžan varovati osebne podatke ter državne, uradne in poslovne skrivnosti, ki so tako opredeljene z zakonom, drugim predpisom ali z akti občinskega sveta in organizacij uporabnikov proračunskih sredstev in spoštovati dostojanstvo, dobro ime in integriteto posameznikov.

Nadzorni odbor o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdelava poročilo s priporočili in predlogi. Občinski svet, župan ter organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati poročilo nadzornega odbora ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

Obvezne sestavine poročila nadzornega odbora določi minister, pristojen za finance, v soglasju z ministrom, pristojnim za lokalno samoupravo. Statut občine določa naloge, postopke in načine dela nadzornega odbora, oblikovanje nadzornega odbora, načela za

organizacijo dela in predstavljanje nadzornega odbora, obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočili in predlogi nadzornega odbora ter javnost dela nadzornega odbora. Nadzorni odbor v skladu s statutom občine sprejme svoj poslovnik."

Zaradi zagotovitve večje strokovnosti dela nadzornega odbora, občine v statutu pogosto določijo zahtevano smer oziroma stopnjo izobrazbe (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005:143). Zakon pa predvideva tudi sprejem poslovnika nadzornega odbora, ki določa organizacijo dela, pravice in dolžnosti predsednika in članov pri izvajanju nadzora, delo izvedencev in strokovnih sodelavcev, postopek nadzora, način odločanja, dokumentacijo oziroma evidentiranje dela nadzornega odbora, pripravo, sklicevanje in vodenje sej, pisanje zapisnikov in vodenje evidenc ter dokumentacije (Berce-Bratko in Žagar, 2002).

3.3.1. Poslovnik nadzornega odbora MOL v nadaljevanju (poslovnik NO)¹ določa:

- sedež nadzornega odbora je v Ljubljani – Kersnikova 6 (3. člen poslovnika NO).
- da ima nadzorni odbor MOL svoj pečat v skladu z 9. členom statuta MOL (5. člen poslovnika NO).
- višino nadomestil ki jih določi komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja po predpisih, ki veljajo za funkcionarje MOL (6. člen poslovnika NO).
- pripravo in vodenje sej, ki jih sklicuje in vodi predsednik nadzornega odbora MOL, (redne seje vsaj enkrat mesečno) (9. člen poslovnika NO).
- da je predsednik nadzornega odbora dolžan sklicati tudi izredno sejo, če tako zahtevajo najmanj 3. člani nadzornega odbora, v roku 8. dni od prejema zahteve (11. člen poslovnika NO).
- dostavo pisnega gradiva in vabila na sejo opravlja tajnik nadzornega odbora najkasneje 5 dni pred sejo članom nadzornega odbora. V primeru izredne seje je ta rok lahko krajši, v izrednih okoliščinah se lahko gradiva predajo na seji sami (12. člen poslovnika NO).
- predsednik nadzornega odbora lahko s sklepom na seje vabi tudi pooblaščen predstavnike organov MOL in tudi nečlane nadzornega odbora (13. člen poslovnika NO).
- sklepčenost nadzornega odbora, če je na seji prisotna večina njegovih članov.
- kdo je lahko prisoten na seji – člani nadzornega odbora in vabljeni osebe, ki so prisotne pri obravnavi točk, na katere so bile vabljeni.

¹ Poslovnik NO je interni akt Mestne občine Ljubljana, bil je sprejet leta 2000.

- odločanje na sejah nadzornega odbora – večina vseh glasov navzočih članov (19. člen poslovnika NO).
- pristojnosti nadzornega odbora in njegovih članov – določenih v (32. členu ZLS).
- pristojnosti predsednika nadzornega odbora, ki predstavlja nadzorni odbor, sklicuje in vodi seje, razpolaga s sredstvi nadzornega odbora, ima pravico prisostvovanja na sejah mestnega sveta in delovnih teles, ter daje na zahtevo predsedujočega le tem pojasnila, dodeljuje naloge nadzora članom nadzornega odbora in izvaja naloge nadzora v skladu s sklepi nadzornega odbora (22. člen poslovnika NO).
- pristojnosti podpredsednika, članov, ter tajnika nadzornega odbora.
- organizacijo dela nadzornega odbora, ki poteka na sejah nadzornega odbora, po potrebi posamezni člani, izvedenci opravljajo delo pri uporabnikih proračunskih sredstev, (26.člen poslovnika NO)
- opravljanje funkcij nadzora na dva načina:
redni nadzor po uporabnikih proračuna po letnem razporedu – določi se nosilce nadzora
izredni nadzor uporabnikov proračuna – se nanaša na določeno področje.

Izredni nadzor lahko predlaga vsak član nadzornega odbora, pri čemer mora navesti razloge za uvedbo izrednega nadzora. Izredni nadzor se uvede s sklepom nadzornega odbora, če obstaja sum, da je pri določenem uporabniku proračuna prišlo do nepravilnosti porabe proračunskih sredstev ali nesmotrnosti porabe. Nosilec naloge nadzora je odgovoren za racionalno organizacijo izvedbe naloge nadzora in mora upoštevati postavljene roke za izvedbo naloge (29. člen poslovnika NO). Nadzorni odbor lahko kadarkoli na predlog kateregakoli člana nadzornega odbora z 2/3 večino razreši določenega člana nadzornega odbora kot nosilca določene naloge nadzora, ter določi novega nosilca (31. člen poslovnika NO).

Sodila delovanja nadzornega odbora so zakonitost, namenskost, učinkovitost oziroma gospodarnost (32. člen poslovnika NO).

Faze poteka nadzora: 1.Oblikovanje zahtevka za poročilo uporabniku proračunskih sredstev, 2.študija poročila, 3.pisni predlog nosilca nadzora, angažiranje zunanjega strokovnega sodelavca, izvedenca, 4.študija dokumentacije in oblikovanje preliminarne pisnega poročila

o nadzoru s predlogi ukrepov, 5. Obravnava preliminarne poročila na nadzornem odboru, 6. sprejem dokončnega poročila (33. člen poslovnika NO).

Obveščanje pristojnih ministrstev ter računskega sodišča

Nadzorni odbor poda obvezna priporočila in predloge glede opravljenega nadzora mestnemu svetu, županu ter porabnikom proračunskih sredstev. V primeru da priporočila in predlogi nadzornega odbora niso upoštevani in izvedeni v postavljenih rokih se to smatra za hudo kršitev predpsov oziroma nepravilnost pri poslovanju MOL, zato mora nadzorni odbor obvestiti o tem pristojno ministrstvo ter računsko sodišče (34. člen poslovnika NO).

Vir financiranja nadzornega odbora je proračun MOL.

Statut mestne občine Ljubljana v 36. členu določa, da mora kandidat za člana nadzornega odbora poleg zakonskih izpolnjevati še naslednje pogoje: najmanj VII. stopnja izobrazbe, osem let delovnih izkušenj na področju financ oziroma računovodstva. Poleg tega kandidat za člana ne sme biti v ožjem sorodstvu z mestnimi svetniki, županom, podžupanom, direktorjem mestne uprave. Prednost pri izbiri pa imajo kandidati z nazivom pooblaščen revizor po zakonu. Izbiro opravi mestni svet na podlagi javnega razpisa na predlog Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja.

32a. a člen ZLS:

"Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet. Občinski svet imenuje člane nadzornega odbora najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji. Člani nadzornega odbora opravljajo svoje naloge nepoklicno. Člani nadzornega odbora ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, delavci občinske uprave, člani poslovdstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev.

Strokovno in administrativno pomoč za delo nadzornega odbora zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet.

Glede razrešitve člana nadzornega odbora se primerno uporabljajo razlogi iz določbe prvega odstavka 37.a člena tega zakona. Razrešitev opravi občinski svet na predlog nadzornega odbora. Članstvo v nadzornem odboru preneha z dnem razrešitve oziroma z dnem poteka mandatne dobe članov sveta."

Glede razrešitve članov naj omenim še možnost, ki jo določa zakon o računskem sodišču (Uradni list RS št. 11/01) v 29. členu in sicer, da računsko sodišče lahko predlaga svetu lokalne skupnosti razrešitev nadzornega odbora lokalne skupnosti, če ta ne opravlja svojih nalog ali jih ne opravlja ustrezno. Omenjeni postopek za oblikovanje predloga za razrešitev nadzornega odbora natančneje ureja Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS št. 91/01) v 43. členu.

Zakon o lokalni samoupravi določa, da se glede razrešitve članov nadzornega odbora uporabljajo razlogi po 37.a členu, ki se nanaša na prenehanje mandata za člane občinskega sveta, župana, podžupana. Nadzorni svet MOL je bil imenovan na 2. izredni seji MS MOL, 20. 1. 2003; predsedniku Tomažu Toplaku je prenehala funkcija 11. 7. 2005, do imenovanja novega predsednika opravlja naloge predsednika vršilec dolžnosti predsednika. (Željko Železnik). Podpredsednica: mag. Lilijana Madjar. Člani: Hinko Amon, dr. Slavka Kavčič, Romana Logar, Barbara Nose. Tajnik: Miha Bučar (stanje 4.10.2005).²

² Vir: Spletna stran Mestne občine Ljubljana – nadzorni odbor; http://www.ljubljana.si/si/mol/nadzorni_odbtor/default.html (4.10.2005).

4. NADZOR

Nadzor je proces, v katerem en subjekt opravlja določeno aktivnost, drugi pa je nadzoru izpostavljen in ga prenaša (Tomič, 1987: 9).

Nadzor delimo na notranji in zunanji.

- Notranji se opravlja preko različnih nivojev v sami organizaciji in je predvsem strokovne narave.

- Zunanji nadzor pa izvajajo posamezni državni organi (Parlament, Ministrstva, Računsko sodišče, Ombudsman). Naloga zunanjega nadzora je predvsem ugotavljanje politične in kazenske odgovornosti.

Formalno nadzorstvo: opravljajo državni mehanizmi in delujejo po določenih predpisih.

Neformalno nadzorstvo: pa predstavljajo skupine ljudi (družina, šola,..), kontrolna vloga pa temelji na življenju v skupnosti. (Pečar, 1988: 16).

Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi lahko označimo kot določen sistem pravnih pravil, s katerimi država: postavlja merila za državni nadzor, določa organe, ki nadzor izvajajo, in določa pravna ter druga sredstva, s katerimi lahko ti organi učinkovito posredujejo, ko je to potrebno (Šmidovnik, 1995: 205–206).

Nadzor države nad lokalno samoupravo se razlikuje glede na to, ali gre za naloge, določene z zakonom ali odločitvijo države ali pa gre za naloge ki so jih določile občine same brez zakonske podlage (s statutom občine).

Nadzor nad lokalno samoupravo se v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave lahko izvaja samo po postopkih in v primerih ki jih predvidevata ustava ali zakon.

Temeljno načelo nadzora je načelo sorazmernosti, ki pomeni, da mora biti vsak poseg nadzornih organov sorazmeren glede na ugotovljene kršitve oziroma glede na pomembnost interesov, ki jih ščiti (8.člen MELLIS).

Nadzor nad izvirnimi in prenesenimi nalogami lokalnih skupnosti.

Izvirne: V tem primeru je nadzor države omejen izključno na nadzor zakonitosti izvrševanja izvirnih pristojnosti. Organi države – sodišča, smejo presoјati le, ali so splošni in individualni akti v skladu z ustavo in zakonom ali niso.

Prenesene: v tem primeru je pomembno dvojje dejstev: V primeru prenosa državnih nalog lokalnim skupnostim mora država po načelu koneksitete zagotoviti pogoje za njihovo izvrševanje (finančna sredstva, prostori, oprema, usposobljeno uradništvo), organi lokalnih skupnosti pa morajo te naloge izvrševati neposredno na podlagi zakona in nimajo pravice sprejemati splošnih aktov, s katerimi bi urejali izvajanje teh nalog. V tem primeru državni organi ne nadzorujejo le zakonitosti opravljanja nalog, ampak tudi strokovnost in primernost, torej tudi sam način izvrševanja prenesenih nalog (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005).

Državni nadzor se lahko izvaja v razpršeni obliki, ko lokalno samoupravo nadzira več ministrstev, vsako na določenem področju ali pa v koncentrirani obliki, ko je za nadzor pristojno eno ministrstvo. Ta oblika je v Evropi pogostejša.

Predmet nadzora je delovanje lokalnih skupnosti.

4.1. Nadzor nad delom lokalnih skupnosti:

4.1.1. Pravni nadzor

se omejuje na preverjanje skladnosti z zakonom in ustavo (Vlaj, 2001).

Pravni temelj nadzora nad lokalno samoupravo je Ustava Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije št. 33/91), ki v 144. členu določa, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalne skupnosti. To pomeni, da med državo in občinami ni hierarhičnih odnosov, pač pa da država zgolj zagotavlja zakonitost delovanja lokalnih skupnosti. ZLS v 88. členu ponavlja ustavni določbi, ki se nanašata na nadzor zakonitosti dela občinskih organov v izvirnih oz. prenesenih zadevah ter določa, da državni nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva.

K organom nadzora moramo šteti tudi pristojna sodišča. V primeru ugotovitve pristojnega ministrstva, da je nek splošni akt, ki ga je sprejel občinski svet v neskladju z zakonom ali z

ustavo in po opozorilu ministrstva občina pri svoji odločitvi vztraja, ministrstvo predlaga vladi, da ta začne postopek pred ustavnim sodiščem. Vlada lahko predlaga ustavnemu sodišču, da začasno zadrži izvrševanje splošnega akta, če bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, večja gospodarska škoda ali pa bi izvrševanje tega akta pomenilo kršitev pravic in svoboščin prebivalcev (ZLS, četrti in peti odstavek 88a. Člena).

4.1.2. Politični nadzor

se lahko izvaja znotraj lokalne skupnosti, ko so izvršilni organi odgovorni izvoljenim predstavniškim organom, poleg tega pa lahko nadzor vrši tudi javnost, na primer preko volitev in z referendumom (Vlaj, 2001).

Ministrstva, vsako na svojem področju opravljajo nadzor nad zakonitostjo predpisov in posamičnih aktov občin. Posamezno ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve. Opozoriti mora pristojni občinski organ, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe. Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo in zakonom, mora predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

Na občine se lahko nanaša tudi inšpekcijski nadzor kot tretja oblika, ki ga opravlja ministrstvo pristojno za finance.

Nadzor nad zadolževanjem opravlja ministrstvo pristojno za finance. Svojevrstno obliko nadzora nad finančnim poslovanjem občin opravlja tudi Državni zbor RS, vsaj njegova pristojna komisija redno obravnava vsa revizijska poročila, ki jih računsko sodišče opravi v občinah. Ta nadzor ima več elementov političnega nadzora kot finančnega. Z vidika nepristranskosti tovrstnega nadzora je potrebno opozoriti na dejstvo, da s pričo zakonsko neurejene nezdržljivosti med funkcijo poslanca in župana ni mogoče zagotoviti resnične neodvisnosti oz. nepristranskosti članov omenjenega delovnega telesa, saj sta od šestih članov kar dva tudi župana občine (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005).

4.1.3. Finančni nadzor

se nanaša predvsem na preverjanje računov in likvidnosti, izvajanje revizije ipd. (Vlaj, 2001). Države imajo poleg političnega nadzora, ki se izraža predvsem z odklonilnimi stališči državnih organov do ravnanja lokalnih skupnosti in sodnega nadzora, ki se nanaša predvsem na morebitne kazenske kršitve lokalnih funkcionarjev tudi upravni administrativni nadzor, s katerim lahko državni organ, določen z zakonom razpusti svet ali razreši župana.

Pri upravnem nadzoru ločimo dve glavni značilnosti. Prva – dominantna vloga centralne oblasti. Druga – Vloge v nadzoru nima centralna država pa tudi pri postavljanju sistema lokalne samouprave ne. Nadzor opravljajo dežele ali kantoni. Sodišča vselej nadzorujejo le zakonitost sprejetih aktov in delovanja organov lokalnih skupnosti.

Glavna vloga parlamentov pri nadzoru lokalne samouprave je seveda sprejemanje zakonodaje, tudi za področje upravnega nadzora. Izjemoma imajo zaradi z zakonom vnaprej določenih razlogov pravico razpustiti lokalni predstavniški organ.

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 – odl. US, 45/94 – odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 – odl. US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 28/01 – odl. US) (v nadaljevanju ZLS) v desetem poglavju ureja nadzor državnih organov nad lokalnimi skupnostmi. Po ZLS državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin. V prenesenih zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva. Nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju. Zakon tudi določa, da mora ministrstvo zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin itd. Nekatere določbe o nadzoru vsebuje tudi Zakon o upravi (Uradni list RS št. 67/94, 20/95, 29/95-odl. US).

4.1.4. Področje nadzora

Nadzor primernosti izvajanja določene naloge se uporablja v primeru nadzora prenesenih državnih nalog na lokalne skupnosti.

Nadzor upravljanja in rezultatov se v prvi vrsti nanaša na izpolnjevanje obveznosti lokalnih skupnosti, ki izvirajo iz zakonodaje, ki določa način priprave, izvrševanja in nadzora izvrševanja proračuna, finančnih obveznosti, zadolževanja, finančnih inračunovodskih standardov in postopkov finančnega nadzora (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005). Župan je prvi varuh zakonitosti v občini. V skladu z zakonom lahko v primeru, da oceni, da je občinski svet sprejel splošni akt, objavo akta zadrži in predlaga občinskemu svetu ponovno razpravo in odločanje o spornem aktu. Ustavno sodišče RS je iz Zakona o lokalni samoupravi razveljavilo člen 90.b, ki je določal da Državni zbor na predlog vlade v primeru hujših kršitev zakonitosti delovanja ali zaradi oviranja delovanja lokalne samouprave razpusti občinski svet oziroma razreši župana. Ta hip torej v RS ni pravne podlage za izvajanje takega ukrepa. Pri tem velja opozoriti še na zadrego, da odločitev o morebitni razpustitvi občinskega sveta in razrešitvi župana sprejme na predlog vlade Državni zbor. Odločanje o najbolj radikalnih posegih v lokalno samoupravo skozi politična telesa zagotovo ni najbolj nevtralna rešitev.

5. OBLIKE NADZORA NAD LOKALNO SAMOUPRAVO V REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1. FINANČNI NADZOR

Z nadzorom nad finančnim poslovanjem občin razumemo zakonitost poslovanja vseh subjektov znotraj sistema lokalne samouprave, ki prejemajo javna sredstva. Zakonitost pa pomeni predvsem spoštovanje pravil proračunskega načrtovanja in porabe sredstev (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005:143).

"Finančni nadzor in preverjanje računov se predvsem nanašata na pregledovanje računov, likvidnosti in druge aktive. Ta nadzor se lahko raztegne tudi na pregled, kako lokalna skupnost upravlja svoje finančne zadeve, to je učinkovitost in gospodarnost uporabe njenih virov" (Vlaj, 2004:281).

Pri izvajanju finančnega nadzora znotraj občine ima osrednjo pristojnost nadzorni odbor, ki je najvišji organ nadzora javne porabe v občini.

Nadzor nad finančnim ravnanjem občin ureja tudi Zakon o javnih financah (Uradni list RS št. 124/00 in spremembe), ki določa sestavo proračuna, finančnega načrta, postopek priprave, sprejemanja in izvrševanja, upravljanje s premoženjem itn. Vzpostavlja tri vrste proračunskega nadzora: notranji finančni nadzor, notranja revizija in inšpekcijski nadzor.

"Sistem notranjih kontrol je sistem postopkov poslovanja in odgovornosti zaposlenih v občinski upravi. Gre za predhodni nadzor nad opravljanjem vseh postopkov, ki se nanašajo na prejemke in izdatke iz občinskega proračuna ter na upravljanje s premoženjem. To je pravzaprav akcijski načrt, ki vsebuje metode in postopke, s katerimi preprečuje nezakonito ali nenamensko trošenje javnih sredstev" (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005:144).

Notranja revizija pa je naknadni računovodsko-finančni nadzor in tudi revizija učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti poslovanja občine. Občine organizirajo ustrezne oblike finančnega nadzora na podlagi podrobnejših navodil, ki jih predpiše minister za finance (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005:144).

Zakon o financiranju občin (Uradni list RS št. 80/94, 45/97 – odl. US, 56/98, 59/99 – odl. US, 61/99 – odl. US, 89/99 - odl. US) ureja financiranje nalog občin, ki jih imajo le-te po ustavi in zakonu. Nekatere zadeve o premoženju in financiranju občine pa ureja tudi zakon o lokalni samoupravi. Po zakonu morajo biti prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine zajeti v proračunu občine. Občina lahko razpolaga samo z dohodki, ki so bili vplačani v proračun do konca proračunskega leta. Za izdatke, ki v tekočem letu niso predvideni v proračunu občine, je treba pridobiti predhodno soglasje občinskega sveta. Občinski proračun se sprejme za proračunsko leto, ki se začne in konča hkrati s proračunskim letom za državni proračun. Če občinski proračun ni pravočasno sprejet, se javna poraba občine začasno financira po proračunu za prejšnje leto (57. člen ZLS). Zakon o financiranju občin v 27. členu določa, da morajo občine ministrstvu, pristojnemu za finance tekoče sporočiti podatke o prihodkih in odhodkih ter zadolževanju proračunov. Način in rok predpiše minister za finance. Glede zadolževanja zakon o financiranju občin določa, da pogodbe o zadolževanju sklepa župan na podlagi sprejetega proračuna in ob predhodnem soglasju ministra za finance.

S sprejemom zakona o javnih financah (Uradni list RS št. 79/99, 124/00, 79/01) (v nadaljevanju ZJF) je prenehalo veljati več določb zakona o financiranju občin. Zakon o javnih financah med drugim ureja tudi sestavo, pripravo in izvrševanje proračunov lokalnih skupnosti, upravljanje s premoženjem občine, zadolževanje in poročila občin... Poleg tega določbe tega zakona, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe.

V desetem poglavju ZJF je opredeljen finančni nadzor. Glede finančnega nadzora v občinah ZJF določa, da občine organizirajo ustrezne oblike finančnega nadzora na podlagi podrobnejših navodil, ki jih občinam predpiše minister, pristojen za finance. Tako je bilo izdano navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah (Uradni list RS št. 9/01, 85/01- odl. US). Navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah (v nadaljevanju navodilo) določa organiziranje ustreznih oblik notranjega finančnega nadzora v občinah in izvajanje notranjega revidiranja. Za vzpostavitev takšne oblike finančnega nadzora je v občini pristojen župan. Navodilo natančneje opredeljuje finančni nadzor, določa organiziranje notranje kontrole in revizijske službe ter izvajanje notranjega revidiranja.

V zakonu o javnih financah je mogoče razbrati več določb, ki se nanašajo na obveznosti občin in so lahko v primeru neizpolnjevanja tudi sankcionirane. Tako so občine dolžne:

- upoštevati predpisane pogoje zadolževanja,
- oblikovati investicijski program v skladu s predpisano metodologijo za pripravo investicijskih programov;
- pobirati prejemke proračuna popolno in pravočasno v skladu s predpisi in jih izločati v proračun;
- upoštevati predpisane roke plačil in dogovarjati za predplačila s soglasjem ministra, pristojnega za finance, oziroma župana;
- odpirati račune le s soglasjem ministrstva, pristojnega za finance,
- predložiti premoženjske bilanco v predpisanem roku,
- organizirati finančni nadzor,
- v predpisanem roku predložiti letno poročilo pristojnim organom;
- v predpisanem roku odpreti račun pri Banki Slovenije

Finančni nadzor izvajata tudi Računsko sodišče Republike Slovenije in Ministrstvo za finance.

5.2. RAČUNSKO SODIŠČE

Ustava RS opredeljuje računsko sodišče kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Računsko sodišče je neodvisno pri svojem delu, vezano na ustavo in zakon, njegove člane pa imenuje državni zbor (150, 151. člen Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91).

Vlogo in pristojnosti Računskega sodišča opredeljuje Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS 11/01) in Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS št. 91/01). Računsko sodišče Republike Slovenije je najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Je samostojen in neodvisen državni organ in je pristojen za revizijo poslovanja uporabnikov javnih sredstev glede pravilnosti in smotnosti poslovanja in revidiranje aktov o preteklem ali načrtovanem poslovanju uporabnikov javnih sredstev. V tem primeru gre lahko za akt, ki ga predpisuje

zakon ali poseben računovodski izkaz oziroma poročilo, ki ga mora uporabnik javnih sredstev sestaviti na zahtevo Računskega sodišča.

Revidiranje poslovanja pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za oblikovanje mnenja o poslovanju in zajema:

- revidiranje pravilnosti poslovanja
- pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju;
- revidiranje smotrnosti poslovanja;
- pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.

Mnenje o poslovanju, ki ga izda Računsko sodišče, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na katerega poslovanje se mnenje nanaša. Po Zakonu o Računskem sodišču (Uradni list RS 11/01) so uporabniki javnih sredstev naslednji:

- pravna oseba javnega prava ali njena enota;
- pravna oseba zasebnega prava, če je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti ali če izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije ali če je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež;
- fizična oseba, če je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti ali če izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije.

V revizijskem postopku poslovanje uporabnika javnih sredstev sestavljajo:

1. poslovanje v ožjem pomenu: to so vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na njegove prejemke oziroma izdatke, prihodke oziroma odhodke ali na sredstva oziroma obveznosti do virov sredstev;
2. poslovanje v širšem pomenu: to so vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na stanje javnega premoženja, stanje javnega dolga, zagotavljanje javnih dobrin ali na stanje okolja.

V okviru svetovalne vloge (21. člen Zakona o računskem sodišču, Uradni list RS 11/01):

Računsko sodišče svetuje uporabnikom javnih sredstev tako, da:

- daje priporočila med izvajanjem revizije in v poročilu;
- daje pripombe k delovnim osnutkom zakonskih besedil in drugih predpisov;
- sodeluje na posvetih in seminarjih o javno finančnih vprašanjih;
- podaja predloge v poročilu
- daje mnenja o javno finančnih vprašanjih.

Računsko sodišče najmanj enkrat letno državnemu zboru predloži poročilo o svojem delu (5. člen Zakona o računskem sodišču, Uradni list RS 11/01).

5.2.1. PREDLOG ZA RAZREŠITEV NADZORNEGA ODBORA LOKALNE SKUPNOSTI PO POSLOVNIKU RAČUNSKEGA SODIŠČA

Poslovník Računškega sodišča RS (Uradni list Republike Slovenije, št. 91/01) v 43. členu govori o predlogu za razrešitev nadzornega odbora lokalne skupnosti. Predlog za razrešitev izda predsednik računškega sodišča svetu lokalne skupnosti. Predsedniku pa predloži predlog za razrešitev nadzornega odbora lokalne skupnosti vrhovni državni revizor za področje revidiranja lokalne samouprave ali pristojni namestnik predsednika, če menita, da opravljena revizija razkriva, da nadzorni odbor lokalne skupnosti svojih nalog ne opravlja ali pa jih ne opravlja ustrezno.

Predlog za razrešitev nadzornega odbora vsebuje:

1. ime lokalne skupnosti;
2. navedbo revizije, ki razkriva, da nadzorni odbor lokalne skupnosti ne opravlja svojih nalog ali jih ne opravlja ustrezno;
3. navedbo nalog, ki jih nadzorni odbor lokalne skupnosti ne opravlja ali jih ne opravlja ustrezno.

V roku 15 dni po prejemu predloga za razrešitev nadzornega odbora predsednik računškega sodišča odloči, ali bo predlog izdal. Svojo odločitev pisno sporoči pristojnemu namestniku predsednika in vrhovnemu državnemu revizorju za lokalno samoupravo. Predlog za razrešitev nadzornega odbora se vroči v vednost predsedniku nadzornega odbora.

5.2.2. SESTAVA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Člani računskega sodišča so Igor Šoltes, predsednik, Tomaž Vesel, prvi namestnik predsednika, Zoran Mladenovič, drugi namestnik predsednika. Vrhovni državni revizorji so Samo Jereb, mag. Andreja Jerina, dr. Miroslav Kranjc, mag. Jorg Kristijan Petrovič, mag. Miloš Senčur za lokalno samoupravo, mag. Valenka Suhadolnik. Sekretarka računskega sodišča je Lidija Blaha (stanje 12.03.2006).³

³ Vir: Spletna stran računskega sodišča – sestava računskega sodišča; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/C6B7E4A3C07E81F4C125706C00250A86?OpenDocument> (12.03.2006).

6. UREDITEV FINANČNEGA NADZORA LOKALNIH SKUPNOSTI – OBČIN V NEKATERIH DRŽAVAH ČLANICAH EU

6.1. AVSTRIJA

V Avstriji je devet dežel in 2301 občina. Občine so teritorialne enote s pravico do samouprave in hkrati upravni lokalni okraj. Dežele določajo organizacijo občin in izdajajo predpise, ki se nanašajo na lokalne oblasti (Vlaj, 2004:147). V skladu z avstrijskim zveznim ustavnim zakonom (119.a člen) je dežela pristojna tudi za finančni nadzor nad občinami. Dežela ima poleg drugih pristojnosti pravico, da *"preverja finančno poslovanje občine glede varčnosti, gospodarnosti in smotrnosti. Rezultat preverjanja je treba posredovati županu za predložitev občinskemu svetu. Župan mora ukrepe, sprejete na podlagi rezultata preverjanja, v roku treh mesecev sporočiti nadzornemu organu"* (119.a člen zveznega ustavnega zakona).

Nadzor nad občinami (kontrola nepravilnosti) izvaja tudi računsko sodišče. Računsko sodišče je pristojno za preverjanje finančnega poslovanja zvezne države, dežel, združenj občin, občin in drugih, ki jih določa zakon (121. člen zveznega ustavnega zakona). Zvezni ustavni zakon v 127.a členu določa, da računsko sodišče preverja finančno poslovanje občin z najmanj 20.000 prebivalci in finančno poslovanje fundacij, skladov, zavodov, ki jih upravljajo organi občine ali osebe, ki jih v ta namen imenuje občina. Preverjanje zajema številčno pravilnost, skladnost s predpisi, varčnost, gospodarnost, smotrnost finančnega poslovanja. Župani morajo računskemu sodišču in deželni vladi letno pošiljati predračune in zaključne račune (127.a člen zveznega ustavnega zakona).

Računsko sodišče torej preverja poslovanje občin, ki imajo najmanj 20.000 prebivalcev, manjše občine pa le, če tako predlaga deželna vlada. Poleg teh preverja tudi njihovo udeležbo pri projektih, kjer so najmanj 50 % udeležene (Dachs in drugi, 1998).

Zvezni ustavni zakon določa tudi občinske organe. Občinski svet, občinsko vodstvo (mestni svet oziroma mestni senat) in župan so obvezni občinski organi. Med obvezne odbore, ki jih občinski svet mora imenovati, pa spada tudi **odbor za nadzor finančnega poslovanja občine** (Vlaj, 2004: 234).

Dr. Heinz Schille v gradivu: "Štajerski zakon o občinah kot pravna podlaga za politično upravljanje v občini" (str. 44) v poglavju, ki govori o kontroli gospodarjenja s premoženjem navaja pristojnosti nadzornega odbora. Ta nadzoruje celotno poslovanje občine in tudi (javna) podjetja. Število članov določi občinski svet. Vsaka stranka, ki je zastopana v občinskem svetu, ima v nadzornem odboru vsaj enega člana. Vloga nadzornega odbora je pregledovanje ali je poslovanje občine gospodarno, smotrno, varčno, dobro in zakonito (v skladu z zakonom in drugimi predpisi). Nadzor se opravlja najmanj četrtletno in najmanj enkrat letno nenapovedano, ob morebitni menjavi župana ali občinskega blagajnika. Ob koncu pregleda se izda pisno poročilo s pisno izjavo župana in blagajnika, ki ga je treba čim prej predložiti občinskemu svetu.

6.2. ITALIJA

Italija je razdeljena na 20 dežel, 95 pokrajin in 8.100 občin (Vidmar, 2005). Zakon določa naslednje organe občine: občinski svet, občinski odbor in župan. Organi pokrajine pa so: pokrajinski svet, pokrajinski odbor in predsednik (30. člen zakona št. 142). Zunanji nadzor lokalnih skupnosti izvaja računsko sodišče, lahko pa organizirajo tudi notranji nadzor ter določijo sredstva in metode tega nadzora (Vidmar, 2005).

Glede finančnega nadzora bi posebej izpostavil **kolegij preglednikov računov**, katerih vlogo in pristojnosti določa zakon. Tako v občini kot v pokrajini obstaja torej tričlanski kolegij - kolegij preglednikov računov, ki ga izvoli svet za mandatno obdobje treh let. Preglednike računov ni mogoče odpoklicati razen, če ne opravljajo svojih dolžnosti. Član kolegija postane lahko oseba, ki je vpisana v seznam finančnih revizorjev (ta postane predsednik), eden izmed diplomiranih ekonomistov, in en računovodja. Člani imajo pravico dostopa do ustreznih aktov in dokumentov.

Organ finančne revizije ima naslednje pristojnosti:

- sodeluje z občinskim svetom v skladu z določbami statuta in pravilnika,
- daje mnenje k predlogu in prilogam proračuna,
- spremlja izvajanje proračuna,
- sestavi posebno poročilo, ki se priloži predlogu zaključnega računa, v katerem se potrdi, da obračun ustreza rezultatom delovanja in navede predloge oziroma pripombe (s katerimi se želi doseči večjo učinkovitost, produktivnost in ekonomičnost upravljanja),

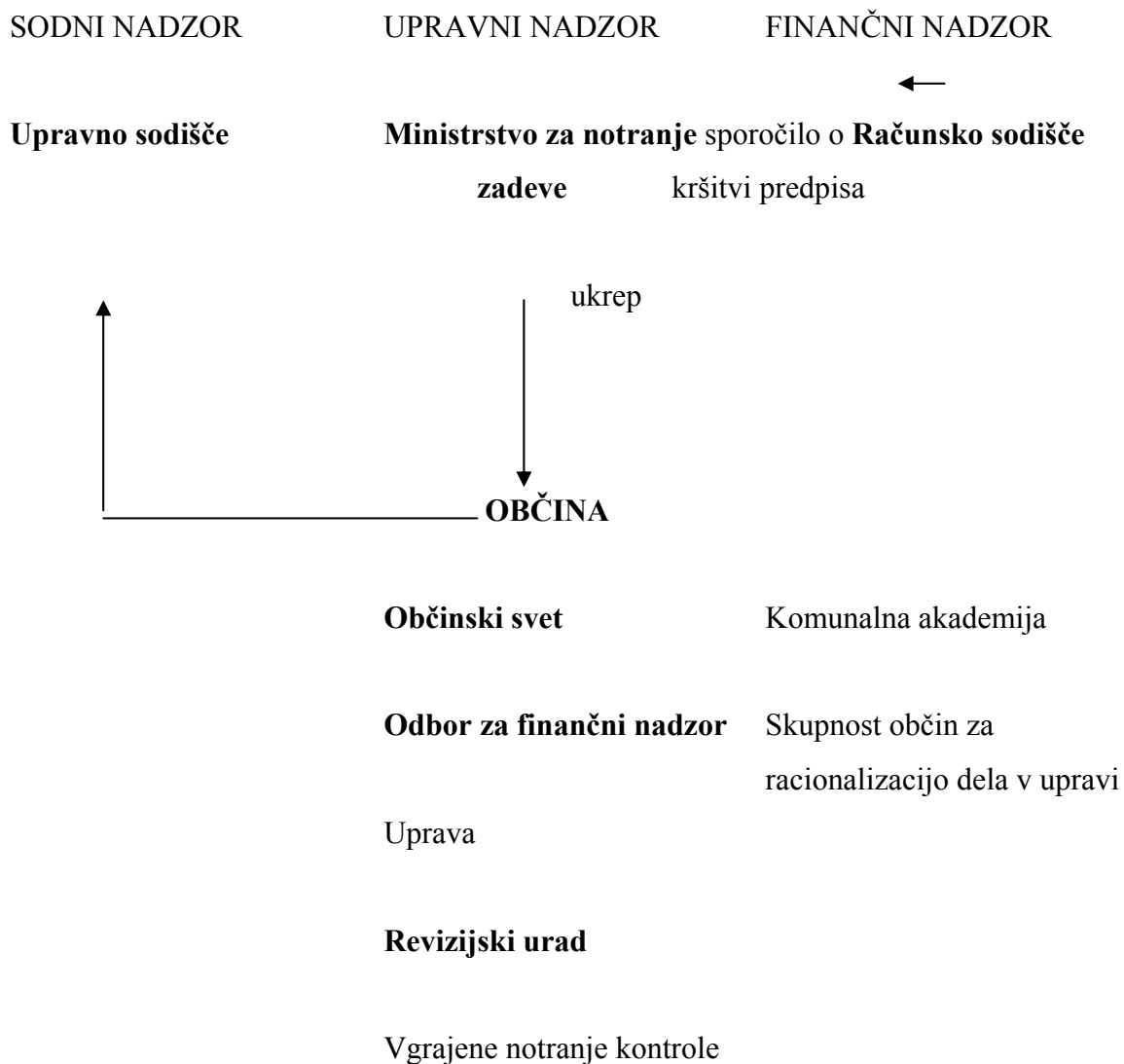
- svet obvešča o nepravilnostih pri upravljanju,
- vsake tri mesece pregleda občinsko blagajno (Vidmar, 2005: 27 in zakon št. 142).

V občinah z manj kot 5000 prebivalci izvaja gospodarsko-računsko revizijo en preglednik računov, ki ga občinski svet izvoli izmed izvedencev vpisanih v ustrezne sezname (revizor, ekonomist, računovodja). Svet ga izvoli z absolutno večino glasov članov sveta. V statutu so lahko predvidene tudi interne oblike gospodarske kontrole upravljanja (Vidmar, 2005).

6.3. NEMČIJA

Odbor za finančni nadzor je odbor občinskega sveta, njegova sestava je odvisna od zastopanosti političnih strank v občinskem svetu. Občinski svet tudi določi število članov, z izjemo bavarskega zakona, ki določa najmanj 3 in največ 7 članov. Najmanj polovica članov mora biti svetnikov, v odbor pa so lahko imenovani tudi občani, ki imajo volilno pravico. Predsednika imenuje občinski svet, sicer pa je funkcija člana odbora častna. Za člane se priporoča imenovanje oseb, ki imajo znanje s področja poslovanja javnega sektorja in posloводства. Predsednik sklicuje seje in tudi odloča o času in številu sej. Seje niso javne, rezultate nadzora predstavijo na javni seji, razen če gre za tajne zadeve. Častni člani odbora imajo pravico do povračila stroškov, ki so določena z odlokom. Župan ali podžupan do teh stroškov nista upravičena, če sta člana odbora. Odbor ima vpogled v vse vrste podatkov - tudi zaupne. Člani pa so zavezani k spoštovanju zaupnih podatkov. V Nemčiji je za vse lokalne skupnosti obvezna revizija letnega zaključnega računa. V majhnih občinah preverjanje lahko opravi občinski svet, v srednjih občinski svet in odbor za finančni nadzor, v velikih pa mora biti ustanovljen tudi revizijski urad. Gre za neodvisen organ v sestavi občinske uprave in velja za notranjo revizijo. Zunanjo revizijo pa opravlja deželno računsko sodišče, ki preverja tudi ustreznost revizijskih poročil revizijskega urada. Revizijski urad pravzaprav pomaga županu, saj ga informira o ocenah, priporočilih in nasvetih ter informacijah o dejavnosti, ki jo pregleduje (Praprotnik, 1997).

**Shema 1: Organi lokalnih skupnosti za finančni nadzor in njihovo okolje
(občine nad 20.000 prebivalcev)**



Vir: Praprotnik, Ana (1997): Organi lokalnih skupnosti za finančni nadzor v Nemčiji, Javna uprava št. 4/1997, str. 762.

Organi lokalnih skupnosti za finančni nadzor delujejo v pravno urejenem okolju (podlago za to imajo v zakonu o občinah, uredbah, obveznih smernicah ministrstva za notranje zadeve in v občinskih predpisih). Za stalno izboljševanje gospodarnega in varčnega poslovanja imajo občine ustanovljeno skupnost občin za racionalizacijo v upravi (gl. shemo 1), ki skrbi za

strokovne usmeritve. Komunalna akademija pa v sodelovanju z deželnim računskim sodiščem stalno izobražuje tako občinske funkcionarje kot zaposlene o gospodarjenju in reviziji občin.

Računsko sodišče presoja in preverja zakonitost in primernost poslovanja v daljšem časovnem razdobju. Ministrstvo za notranje zadeve sprejema ukrepe na osnovi revizij. Občinam je zagotovljeno sodno varstvo, če se z ukrepi ne strinjajo (upravno sodišče). Vgrajene notranje kontrole pa so pomembne za uspešno vodenje občine župana (Praprotnik, 1997:767).

V Nemčiji torej izvajata nadzor občinskega proračuna občinski svet ali občinski nadzorni odbor. V občinah z več kot 5000 prebivalci je nadzorni odbor obvezen in je edini organ v občini, ki ga ne vodi župan ali njegov predstavnik. V občinah in mestih z več kot 20000 prebivalci se ustanovi revizijski urad, ki svetuje nadzornim odborom. Revizijski urad je del občinske uprave, nadzira prihodke in odhodke občinskega proračuna (predlog zakona o lokalni samoupravi, 2003).

6.4. ŠVEDSKA

Osrednji organ lokalne samouprave po švedskem zakonu o lokalni samoupravi je občinska skupščina, ki imenuje izvršilni odbor in druge odbore. Nadzor nad finančnim poslovanjem opravljajo **finančni nadzorniki**. *"Vsaka občina ima izvoljene finančne nadzornike in njihove namestnike, ki nadzorujejo vse dejavnosti odborov. Nadzorujejo ali so te dejavnosti vodene ustrezno in gospodarno, ali so računi pravilni in ali je notranji nadzor odborov zadosten"* (Vlaj, 2004: 236). Te imenuje občinski svet z list političnih strank. Pristojni so za posredovanje splošnih ugotovitev o finančnem poslovanju občine. Ti t.i. izvoljeni revizorji sestavljajo **nadzorni odbor**, ki je neodvisen od drugih odborov občinskega sveta. Finančni nadzor zajema nadzor poslovnih knjig, upravni pa analizo poslovanja. Ne pregledujejo le "številke," pač pa tudi učinkovitost. Nadzorni odbor se ukvarja z vprašanjem, ali so bile naloge občine opravljene pravilno in ekonomično, ali so računi točni (Predlog zakona o lokalni samoupravi, 2003).

Nadzor se opravlja vsako leto. Poročilo zajema izjavo revizorja ali predlaga potrditev finančnega poslovanja. V letnem poročilu so lahko zajete tudi različne pripombe; občinski svet v razpravi odloči ali jih bo upošteval. Revizorji opravljajo svoje delo v imenu občinskega sveta, zato med njimi poteka stalen dialog. Nadzorni odbor ne more morebitnih nepravilnosti

prijaviti sodišču ali drugače ukrepati napram občini. Gre le za obliko notranjega nadzora. Kot "sodišče" zoper občinsko oblast deluje občinski svet sam. Pa tudi občinski svet o nepravilnostih ne obvešča sodnih ali drugih organov. Rezultat notranjega nadzora so politične posledice. Če občina dokaže, da ugotovljenih nepravilnosti ni, nadzorni odbor pravno ne odgovarja, ker nima odgovornosti oziroma pristojnosti profesionalnih revizorjev. Občinska uprava pa nima možnosti ugovora zoper ugotovitve odbora (Predlog zakona o lokalni samoupravi, 2003).

7. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Po Zakonu o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in 15/94 - popravek) je pri obravnavanju aktov in dejanj organov lokalne samouprave varuh dolžan upoštevati posebnosti njihovega položaja, zlasti način sprejemanja odločitev.

- **lahko naslovi organom predloge, mnenja, kritike ali priporočila**, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi varuh.

- **lahko obravnava tudi širša vprašanja**, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v RS.

- **vsakemu organu lahko posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic** in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka.

- **predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbence organov**, ki so zakrivali ugotovljeno nepravilnost.

Če organ ne predloži poročila o upoštevanju predlogov varuha ali njegove predloge upošteva le delno, **lahko varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ**, pristojno ministrstvo, poroča s posebnim poročilom državnemu zboru ali zadevo javno objavi.

8. KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Korupcija je skladno z določbami Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št.2/04) vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

Pod pojmom »vsaka kršitev« razumem vse oblike ravnanj tako storitve kot opustitve. Gre za ravnanja v javnem in zasebnem sektorju ter tudi na področjih, ki jih ne moremo uvrstiti v javni ali zasebni sektor oziroma tam, kjer meja med obema sferama ni jasna in točno določena. Glede kršitev velja načelo univerzalnosti, tako da so koruptivna dejanja možna v lastni državi ali tujini.

»Dolžno ravnanje« je ravnanje kot ga določajo s strani države sprejeti zakonski in podzakonski predpisi ter zapisani kodeksi ravnanja v poslovnih ali poklicnih združenjih.

»Uradne osebe« so osebe, ki so kot takšne določene v Kazenskem zakoniku (Uradni list RS, št.63/94, 70/94 popr.,23/99, 40/04).

»Odgovorne osebe« So osebe, ki so s predpisom, aktom pristojnega organa ali po naravi nalog, ki jih opravljajo, pooblašene za sprejemanje odločitev ali za določeno ukrepanje oziroma ravnanje, med drugim so to tudi člani vodstvenih ali nadzornih organov v pravnih osebah, neglede na strukturo lasništva ter tudi samostojni podjetniki in obrtniki.

»Zasebni sektor« predstavljajo vsa področja, ki ne sodijo v definicijo javnega sektorja kot ga določa Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št.56/02).

Način storitve je lahko neposreden ali posreden. »Posreden način« pomeni, da je korist na aktivni strani (tisti, ki podkupuje) obljubljenа, ponujena ali dana preko tretje osebe, na pasivni strani torej na strani podkupljenega, pa preko tretje osebe zahtevana ali sprejeta, pri čemer pojem »osebe« zajema pravne in fizične osebe. S »pričakovano koristjo« imamo opraviti, ko oseba pričakuje za dejanje določeno korist, pri tem pa ni nujno, da bi bila obljuba koristi v

naprej izrečena. »Korist« je lahko premoženjska, pri čemer njena oblika, vrednost oziroma višina niso pomembne, ali pa nepremoženjska, pri čemer tudi njena vrsta, oblika oziroma vsebina niso pomembne. Pri vseh ravnanjih, ki jih dojemamo kot koruptivna, je bistven »koruptivni namen«. V takšnem namenu govorimo, ko je kršitev storjena v pričakovanju obljubljenih, ponujene ali dane koristi na aktivni strani ali zaradi zahtevane sprejete ali le pričakovane koristi na pasivni strani. Potrebno je uveljaviti ničelno toleranco, kjer so nesprejemljiva vsa koruptivna dejanja. Tudi več majhnih tovrstnih dejanj vpliva na rušenje prava in na možnosti za pojav še hujših oblik kršitev. Možno je tudi, da je koruptivni namen usmerjen k pridobivanju koristi za koga drugega ne zase. Pri tem je »drugi« vsaka pravna ali fizična oseba, ki ni oseba, ki je storila kršitev, ki ustreza tej definiciji (Resolucija o preprečevanju korupcije v RS, Uradni list RS, št.85/04).

Korupcija vsebuje sedem kaznivih dejanj iz Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št.63/94, 70/94 popr.,23/99, 40/04): kršitev proste odločitve volilcev iz 162. člena, sprejemanje podkupnine pri volitvah iz 168. člena, neupravičeno sprejemanje daril iz 247. člena, neupravičeno dajanje daril iz 248. člena, jemanje podkupnine iz 267. člena, dajanje podkupnine iz 268. člena in nezakonito posredovanje iz 269. člena.

Za opravljanje nalog po Zakonu o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št.2/04), se je ustanovila Komisija za preprečevanje korupcije, kot samostojen državni organ. Sredstva za delovanje komisije se zagotavljajo v proračunu RS na predlog komisije. Komisijo sestavljajo predsednica ali predsednik, namestnica ali namestnik predsednika in tri članice ali člani, ki jih imenuje Državni zbor RS. Predsednika in namestnika predsednika v imenovanje Državnemu zboru predlaga predsednik republike po enega člana komisije pa Sodni svet, Komisija državnega zbora RS, pristojna za mandatno – volilne zadeve, in Vlada RS. Morajo imeti vsaj univerzitetno izobrazbo, 10 let delovnih izkušenj in biti osebe vredne javnega zaupanja. Mandat je 6 let, brez možnosti ponovnega imenovanja (5.člen Zakona o preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št.2/04). Komisija po predhodnem soglasju Državnega zbora sprejme poslovnik, s katerim podrobneje uredi organizacijo in način dela (9.člen Zakona o preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št.2/04).

Komisija deluje in odloča kot kolegijski organ. Zadeve obravnava na sejah, kjer sprejema mnenja, stališča in druge odločitve, ki morajo biti sprejete z večino glasov vseh članov

(10.člen Zakona o preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št.2/04). Državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil morajo komisiji na njeno zahtevo predložiti vse podatke, ki so potrebni, za opravljanje nalog komisije, in ji omogočiti vpogled v ustrezno dokumentacijo če z zakonom ni drugače določeno (11.člen Zakona o preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št.2/04). Komisija v skladu z Zakonom o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št.2/04) obvešča javnost, o svojem delu pa enkrat letno poroča Državnemu zboru, na zahtevo Vlade ali na lastno pobudo pa Komisija poroča tudi Vladi. Komisija opravlja tudi nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. Državni organi in organi lokalnih skupnosti sprejmejo načrt integritete – ukerpi pravne i dejanske narave, ki odpravljajo in preprečujejo možnosti za nastanek in razvoj korupcije v organu in o tem obvestijo Komisijo (40.člen Zakona o preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št.2/04).

8.1. Vloga holdinga pri nakupu delnic SIB

Računsko sodišče na podlagi 28.člena Zakona o računskem sodišču (ZracS -1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu s sklepi, ki jih je sprejel senat računskega sodišče na sejah 5., 6., 13. in 18. junija 2003 izda Revizijsko poročilo o poslovanju Holdinga Ljubljana, d.o.o., Ljubljana v letih 2001 in 2002, št.1206-10/2003-29, Ljubljana, 20.junija 2003.

05.10.2001 do 03.06.2002 je Energetika za 3.472.288 tisoč tolarjev kupila 1.094.188 delnic SIB, ki so predstavljale 78.8% osnovnega kapitala SIB.

Nakup delnic SIB je sicer izvršila Energetika, toda Energetiko upravlja Holding 2. Dejavnost Holdinga 2 je tudi dejavnost uprave: Holding 2 upravlja javna podjetja, katerih ustanovitelj in edini družbenik je, in med njimi tudi Energetiko. Organi Holdinga 2, ki s svojimi odločitvami upravljajo Energetiko, pa so skupščina, nadzorni svet in generalni direktor.

Odločitev za takšen nakup, kakršen je bil nakup delnic SIB, ni samo odločitev za konkretni nakup, marveč tudi odločitev za novo naložbeno in celotno poslovno politiko družbe. Poslovno politiko Energetike določa skupščina Holdinga 2. V poslovnem načrtu Energetike kot sestavnem delu poslovnega načrta Holdinga 1 za leto 2001, ki ga je 24.01.2001 sprejela skupščina Holdinga 1, ni bila opredeljena nova politika za finančne naložbe Energetike. V poslovni načrt ni bila vključena finančna naložba takšne vrste in takšnega reda velikosti, kot je bil nakup delnic SIB. Skupščina Holdinga v letu 2001 ni odločala o nakupu delnic SIB.

Čeprav v poslovnem načrtu ni bila predvidena takšna finančna naložba, je V.D. generalnega direktorja Holdinga 2, 24.09.2001 izdal pooblastilo za pripravo nakupa delnic SIB. Prokurista Energetike in Odvetnika iz Ljubljane, je pooblastil, da ukreneta vse potrebno in da storita vsa tista pravna dejanja, ki so potrebna za nakup večinskega paketa delnic SIB d.d., Ljubljana. S tem je izrazil namero Holdinga 2 za nakup delnic SIB. V pooblastilu za pripravo nakupa je tudi navedba, da nakup delnic izvrši Energetika.

Na 3. izredni seji 05.10.2001 je nadzorni svet Holdinga 2 sprejel sklep o plasiranju prostih likvidnostnih sredstvih in V.D. generalnega direktorja Holdinga 2, ki je bil na seji, zadolžil, da s sklepom seznaní organe odvisnih podjetij. S sklepom o plasiranju prostih likvidnostnih sredstev je nadzorni svet Holdinga 2 določil: Vsa prosta likvidnostna sredstva se plasirajo na račune prvih sedmih bank s seznama Banke Slovenije; plasirajo se v banke, ki ponujajo najugodnejše obrestne mere; vsa sredstva, ki so plasirana v nebančni sektor, se nemudoma plasirajo v bančni sektor; naložbe v bankah, ki niso na seznamu prvih sedmih bank, se črpajo primarno. Če bi Energetika spoštovala ta sklep, bi seveda morala opustiti namero za nakup delnic SIB.

Na 4. izredni seji 15.10.2001 pa je nadzorni svet Holdinga 2 izvzel Energetiko iz sklepa o plasiranju prostih likvidnostnih sredstev. Razlog za to naj bi bila njena dejavnost, ki je vezana na sodelovanje na javnih razpisih. Zapisnik seje razkriva, da to ni bil glavni razlog za izvzetje Energetike iz sklepa o plasiranju prostih likvidnostnih sredstev. Očitno je, da je bil glavni razlog informacija prokurista Energetike, da želi Energetika naložiti presežek likvidnostnih sredstev v pridobitev večinskega deleža v kapitalu finančne ustanove, ki bi lahko postala finančni servis za vsa javna podjetja v Mestni občini Ljubljana. To informacijo je prokurist Energetike podal ustno. Podrobnosti o nameravani finančni naložbi niso bile predstavljene, ker bi, kot je navedeno o zapisniku seje zaradi vrednostno občutljive transakcije in morebitnega nepooblaščenega ravnanja s podatki lahko prišlo do spremembe vrednosti delnic, ki so predmet nakupa. Skratka, nadzorni svet holdinga 2 ni poznal podrobnosti o nameravani finančni naložbi Energetike, vendar je vedel zanjo. Ko je izvzel Energetiko iz sklepa o plasiranju prostih likvidnostnih sredstev, je privolil, da Energetika izvrši nakup delnic SIB v mejah svojih prostih likvidnostnih sredstev, za kar ni imel podlage ne v poslovnem načrtu ne v kakšnem drugem aktu, ki ga je sprejela skupščina Holdinga 2.

Po izdaji pooblastila za pripravo nakupa delnic SIB, V.D. generalnega direktorja Holdinga 2 ni zahteval od prokurista ali direktorja Energetike, da mu poda poročilo o pripravi nakupa. To je najmanj, kar bi moral storiti po izdaji pooblastila za pripravo nakupa, saj bi moral ugotoviti, ali je nakup ustrezno pripravljen. Če bi ugotovil, da ni ustrezno pripravljen, bi moral zahtevati opustitev namere za nakup ali zadržati izvršitev namere.

Do 31.12.2001 je Energetika pridobila že 66.79 odstotni delež kapitala SIB. Župani primestnih občin, družbenic Holdinga 2, so bili seznanjeni z nakupom večinskega paketa delnic SIB na sestanku 27.11.2001, ki ga je sklicala županja Mestne občine Ljubljana. Nadzorni svet Holdinga 2 pa je šele 31.01.2002 zahteval od Energetike naj za marčno sejo pripravi celostno poročilo o poteku nakupa delnic SIB, računovoske izkaze Energetike za leto 2001 ter posebno poročilo, iz katerega bo razvidno, ali je naložba v delnice SIB kratkoročna ali dolgoročna, kakšni so predvideni učinki naložbe, kdo, kdaj, na podlagi česa je podpisal pogodbo o nakupu delnic in ali je naložba skladna z registracijo Energetike.

Obravnavo poročila Energetike o nakupu delnic SIB po več dopisih med organi Holdinga 2 ter direktorjem in nadzornim svetom Energetike (8 dopisov), je nadzorni svet Energetike 17.12.2002 obravnaval poročilo o nakupu delnic SIB. Trajalo je torej skoraj 11. mesecev, preden so organi Holdinga 2 dobili od Energetike zahtevano poročilo.

9.člen akta o ustanovitvi Energetike določa, da mora direktor Energetike ravnati po navodilih organov Holdinga 2 in na njihovo zahtevo kadarkoli pripraviti pisno poročilo o poslovanju Energetike. V.D. generalnega direktorja Holdinga 2 od prokurista ali direktorja Energetike ni zahteval poročila o pripravi nakupa in če upoštevamo, da nadzorni svet Holdinga 2 od 15.10.2001 do 31.01.2001 ni zahteval od prokurista ali direktorja energetike nikakršnega poročila o poteku nakupa delnic SIB, lahko sklenem, da sta nadzorni svet in V.D. generalnega direktorja Holdinga 2 opustila dejanja uprave, s katerimi bi lahko preprečila ali vsaj dovolj zgodaj zaustavila neustrezno pripravljen nakup delnic SIB, zaradi česar sta odgovorna, da je bil nakup izvršen, ne da bi bil prej opravljen skrbni finančni pregled in kljub pomembnim opozorilom v poročilu o skrbnem pravnem pregledu poslovanja SIB.

Nakup delnic SIB je obravnavan v Poslovnem poročilu Holdinga 2 za leto 2001, v katerem je med drugim navedeno, da je Energetika v letu 2001 iskala naložbene možnosti z višjo donosnostjo, kot so dolgoročni depoziti in do konca leta pridobila skoraj 66.7 odstotni delež v

SIB. Nato je dodana ocena, da bo ta naložba prinašala večje donose, kot jih je mogoče realizirati, z vezavo sredstev, kjer se je napovedovalo zniževanje obrestnih mer za depozite in odprava revalorizacije. Poročilo je obravnaval nadzorni svet Holdinga 2 na 8. redni seji 9.07.2002, skupščina Holdinga 2 pa ga je sprejela na seji 23.07.2002.

Revizijska družba KPMG Slovenija, d.o.o., Ljubljana je 03.02.2003 za Holding 2 pripravila poročilo o ekonomski upravičenosti nakupa in poteku nakupa delnic SIB. EC Plus, d.o.o., Maribor je 18.02.2003 za Energetiko pripravil strokovno študijo o ekonomski upravičenosti dokapitalizacije SIB. Ti dve poročili potrjujeta, da je bil nakup delnic SIB nepremišljen in izvršen na strokovno neustrezen način. Energetika je postala večinski delničar SIB, čeprav opravljanje bančnih storitev ni povezano z njeno delavnostjo. Holding 2 bi moral predvsem skrbeti, da javna podjetja, ki jih upravlja, varno nalagajo prosta sredstva. In da se odločajo za take odločbe, ki zagotavljajo njihov razvoj in uresničevanje javnega interesa.

Zato je Računsko sodišče RS izdalo mnenje da je Holding Ljubljana, družba za upravljanje in gospodarjenje z javnimi podjetji, d.o.o., Ljubljana v letih 2001 in 2002:

- nepravilno izdajal poročila javnim podjetjem, ki jih upravlja kot odvisne družbe
- opustil dejanja uprave, s katerimi bi lahko preprečil ali vsaj dovolj zgodaj zaustavil nakup delnic SIB, d.d., ki ga je izvršila njegova odvisna družba Javno podjetje Energetika Ljubljana, d.o.o., za omenjeni nakup delnic pa so ugotovili
- da je bil nepremišljen iz zelo slabo pripravljen,
- da je bil izvršen na strokovno neustrezen način, saj je bil izvršen ne da bi bil prej opravljen skrbni finančni pregled in kljub opozorilom v poročilu o skrbnem pravnem pregledu,
- da ni bil v poslovnem načrtu Javnega podjetja Energetika Ljubljana, d.o.o., in
- da ni bil potrjen na skupščini Holdinga, bi pa moral biti, saj odločitev za takšen nakup ni samo odločitev za konkretni nakup, marveč tudi odločitev za novo naložbeno in celotno poslovno politiko Javnega podjetja, ki nakup izvrši, poslovno politiko javnih podjetij, ki jih upravlja Holding, pa določa skupščina Holdinga.

Za to je bilo po mnenju Računskega sodišča RS v letih 2001 in 2002 poslovanje Holdinga Ljubljana, d.o.o, v delu ki se nanaša na upravljanje Javnih podjetij – njegovih odvisnih družb, v pomembnem neskladju z Družbeno pogodbo o ustanovitvi Holdinga ter relevantnimi določbami ZJF. Računsko sodišče RS je zato podalo **negativno mnenje**.

9. NADZOR NAD LOKALNO SAMOUPRAVO – PRIMER MOL

V skladu s 34.členom poslovnika nadzornega odbora Mestne občine Ljubljana in 45.členom Statuta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 32/95, 33/95, 71/97, 13/98, 24/00 in 6/01) Nadzorni odbor poda obvezna priporočila in predloge glede opravljenega nadzora mestnemu svetu, županu ter porabnikom proračunskih sredstev. V primeru da priporočila in predlogi nadzornega odbora niso upoštevani in izvedeni v postavljenih rokih se to smatra za hudo kršitev predpisov oziroma nepravilnost pri poslovanju MOL, zato mora nadzorni odbor obvestiti o tem pristojno ministrstvo ter računsko sodišče. V skladu s 45.členom Statuta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 32/95, 33/95, 71/97, 13/98, 24/00 in 6/01) – Nadzorni odbor Mestne občine Ljubljana oblikuje zahtevo Računskemu sodišču RS za izvedbo revizije;

9.1. Zgodovinski razvoj revidiranja na ozemlju današnje Slovenije

Računsko sodišče Republike Slovenije je bilo ustanovljeno s posebnim zakonom leta 1994, delovati pa je začelo 1. januarja 1995, tri leta po razglasitvi slovenske samostojnosti.

Dotlej je bilo revidiranje javne porabe na ozemlju današnje Slovenije organizirano in vodeno iz centrov držav, v katere so bile slovenske dežele vključene. Iz najstarejših obdobij pisnih virov o tedanjih revizijskih praksah ni, a je mogoče domnevati, da so tudi na teh območjih obstajale. Za prve dokazljive zametke javnega revidiranja je zato mogoče šteti šele zapise državnih blagajnikov od 16. stoletja dalje, pozneje pa so pravila vodenja in prikazovanja računov državnih računovodstev določale cesarske zbornice.

Prva revizijska institucija, pod katere pristojnost je spadalo tudi ozemlje današnje Slovenije, je bila ustanovljena v času vladanja cesarice Marije Terezije (vladala je od leta 1740 do leta 1780), ki je spočetka sama, nato pa v sovladarstvu s sinom, kasnejšim cesarjem Jožefom II. – sam je vladal od leta 1780 do leta 1790, uveljavila številne reforme na področju državne uprave. S posebnim pismom je leta 1761 ustanovila tudi Dvorno računsko zbornico, ki ji je bil poverjen nadzor nad upravljanjem z državnimi financami, katerega glavni namen je bil preventivni nadzor nad celotnim računovodskim poslovanjem države. Ker pa je prihajalo med državno upravo in revizijskim uradom do pogostih sporov, je postajal ta preventivni nadzor

vse bolj omejen in nazadnje celo ukinjen, Dvorna računsko zbornica pa je leta 1773 za kratek čas izgubila samostojnost, ki je bila znova vzpostavljena že naslednje leto. Med vladavino cesarja Jožefa II. je zbornica znova pridobila vse pristojnosti preverjanja javnih računov, cesar pa si je zelo prizadeval za uvedbo enotnih računovodskih in revizorskih postopkov za vso tedanjo monarhijo.

Cesar Jožef II. je leta 1782 predpisal Dvorni računski zbornici računovodske in revizorske postopke z namenom, da bi se uporabljale v vseh deželah habsburške monarhije. Zbornica je ponovno pridobila vse pristojnosti preverjanja javnih računov.

Imena in pristojnosti državne revizijske institucije so se skozi zgodovino spreminjala, v letih pred razpadom Avstro-ogrske, od 1866 do 1918, se je imenovala Vrhovno računsko sodišče. Po razpadu avstro-ogrske monarhije, ko je leta 1918 ozemlje današnje Slovenije postalo del Države Srbov, Hrvatov in Slovencev - ta se je še istega leta preimenovala v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev, je vse do leta 1922 na področju javnega revidiranja še veljal avstrijski zakon iz leta 1892. *Ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev* iz leta 1921 je določila Glavno kontrolo kot vrhovno institucijo za pregledovanje državnih računov in nadzor nad izvrševanjem državnega proračuna in oblastnih proračunov. Ustava je določila kolegijsko sestavo glavne kontrole.

Po 2. svetovni vojni je bil leta 1946 sprejet zakon o splošni državni kontroli, ki je bil spremenjen in dopolnjen leta 1949. Namen državne kontrole je bil kontrolirati delo Vlade Federativne ljudske republike Jugoslavije, vlad posameznih ljudskih republik, ljudskih odborov, državnih in zadružnih ustanov in podjetij ter vseh drugih ustanov in podjetij, nad katerimi je imela država kontrolo na podlagi zakona. Zanimivo je, da je takrat imel vsak državljan na podlagi zakonske določbe pravico dati organom državne kontrole opozorila in pritožbe glede dela in postopka katerega koli urada, ustanove, podjetja ali uradne osebe in dajati tudi predloge za izboljšanje njihovega dela.

Leta 1959 je bila z zakonom ustanovljena Služba družbenega knjigovodstva. Njene bistvene naloge (evidenčna, informativno-analitična in kontrolna funkcija, opravljanje ekonomsko finančne revizije in plačilnega prometa) so se ohranile vse do osamosvojitve Slovenije leta 1991. Ekonomsko-finančna revizija, ki jo je opravljal Služba družbenega knjigovodstva, je zajemala revizijo zaključnih računov in ekonomsko-finančno revizijo poslovanja uporabnikov

družbenih sredstev. Pri reviziji zaključnih računov je ugotavljala nezakolitosti oziroma nepravilnosti stanja sredstev in njihovih virov oziroma rezultatov poslovanja.

Po osamosvojitvi leta 1991 je naloge Službe družbenega knjigovodstva Jugoslavije v celoti prevzela Služba družbenega knjigovodstva v Republiki Sloveniji. V letu 1994 pa je pravno nasledstvo prevzela Agencija Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje. Tega leta je bil izdan zakon o računskem sodišču in Računsko sodišče Republike Slovenije je začelo delovati 1. januarja 1995. Dobilo je pooblastilo za nadziranje celotnega poslovanja javnega sektorja v delu, ki se nanaša na rabo sredstev javnih financ, pa tudi zasebnega sektorja. Računsko sodišče je prevzelo določen del nalog Službe družbenega knjigovodstva, hkrati pa prevzelo tudi vrsto novih nalog. Tako se je Slovenija pridružila tistim sodobnim državam, ki imajo več desetletno ali več stoletno tradicijo v revidiranju javne porabe.⁴

9.2. Položaj računskega sodišča

Računskega sodišča ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti, ne v zakonodajno, ne v izvršilno in tudi ne v sodno. Računsko sodišče izvaja svoje pristojnosti povsem samostojno. Samo sprejema program dela in noben organ, institucija ali drugi subjekti mu ne morejo nalagati dela ali mu dajati navodil za njegovo izvajanje, niti kakšno revizijo naj izvede, niti kaj naj revidira. V skladu z Zakonom o računskem sodišču (Uradni list Republike Slovenije št. 11/01) pa lahko poslanci in delovna telesa državnega zbora, vlada, ministrstva in organi lokalne skupnosti predlagajo, da opravi revizijo; med temi predlogi računsko sodišče izbere za letni program dela najmanj pet predlogov iz državnega zbora, od tega najmanj dva predloga opozicijskih poslancev in najmanj dva predloga delovnih teles državnega zbora. Hkrati lahko računsko sodišče po lastni presoji upošteva pobude posameznikov – sem spadajo tudi članki in prispevki v medijih, in civilnodružbenih subjektov. Računsko sodišče za kritje stroškov svojega delovanja samo predlaga finančni načrt državnemu zboru, ki mu odobri potrebna sredstva za delo. V zvezi z delovanjem računskega sodišča pa so v Zakonu o računskem sodišču (Uradni list Republike Slovenije št. 11/01) tudi naslednje določbe:

- z zakonom so določeni načini dela in postopki revidiranja;

⁴ Vir: Spletna stran računskega sodišča – zgodovinski razvoj revidiranja; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/F6D19D8E4AC22EA0C1256C52004B66C2?OpenDocument> (23.05.2005).

- predvideni so pravni instrumenti za ugotavljanje in uveljavljanje odgovornosti ter razrešitve funkcionarjev – članov in vrhovnih državnih revizorjev ter revizorjev;
- za izvajanje nalog je računsko sodišče odgovorno državnemu zboru in javnosti, zato sta njegova pravica in dolžnost poročati o revizijskih razkritjih;
- računovodske izkaze o poslovanju računskega sodišča revidira revizor, ki ga določi državni zbor.⁵

9.3. Revizijski proces

Revizijski proces se začne z okvirnim načrtovanjem revizije. Predlog za uvedbo revizije je lahko podan kot

- predlog za predhodno revizijo ali kot
- predlog za revizijo.

V predhodni reviziji revizor zlasti pridobiva podatke za ocenitev tveganj v poslovanju revidiranca oziroma pridobi druge podatke, ki so potrebni za odločitev o uvrstitvi revizije v letni program dela računskega sodišča. Če je predlog odobren, se pripravi načrt za izvedbo predhodne revizije. Ko je sestavljeno poročilo o predhodni reviziji, se izda predlog za uvedbo revizije ali pa predlog za opustitev revizijske namere.

Revizijski postopek se prične z izdelavo podrobnega načrta, po odobritvi le-tega pa se izda sklep o izvedbi revizije, ki je določena v programu dela računskega sodišča za izvajanje revizijskih pristojnosti, sledi izvajanje revizije pri revidirancu, izdaja osnutka revizijskega poročila, razčiščevanje spornih revizijskih razkritij z revidirancem na razčiščevalnem sestanku, priprava predloga revizijskega poročila, morebiten ugovor revidiranca zoper revizijsko razkritje, senatno delo. Revizijski postopek se konča z izdajo revizijskega poročila ki ga računsko sodišče objavi v sredstvih javnega obveščanja.

Porevizijski postopek začne teči, če so bile pri uporabniku javnih sredstev razkrite pomembne nepravilnosti ali nesmotnosti, kadar v revizijskem poročilu ni navedeno, da so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo razkritih nepravilnosti in nesmotnosti. Revidiranec mora predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, v katerem

⁵ Vir: Spletna stran računskega sodišča – položaj računskega sodišča; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/83ABAAC5FD5B98ACC1256C52004B916A?OpenDocument>; (23.05.2005)

poroča o odpravljanju razkritih nepravilnosti oziroma nesmotnosti. Računsko sodišče preizkusi verodostojnost odzivnega poročila. Če oceni, da ugotovljene nepravilnosti oziroma nesmotnosti niso zadovoljivo odpravljene, s čimer uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja, lahko izda poziv za ukrepanje in ga naslovi organu, pristojnemu za ukrepanje zoper kršitelja. Le-ta mora ukrepati v 30 dneh in o tem obvestiti računsko sodišče. Če gre za hudo kršitev obveznosti dobrega poslovanja, računsko sodišče obvesti o tem državni zbor. Pristojno delovno telo državnega zbora razpravlja o hudih kršitvah v prisotnosti uporabnika javnih sredstev – kršitelja in sprejme sklep o ukrepih zaradi hude kršitve obveznosti dobrega poslovanja.

Če pride do hude kršitve dobrega poslovanja ali če revidiranec onemogoči izvajanje revizije in če ne izvrši naloga za predložitev listin, računsko sodišče izda pristojnemu organu poziv za razrešitev odgovorne osebe in sporočilo za javnost. Če pa gre za sum storitve prekrška ali storitve kaznivega dejanja, računsko sodišče predlaga uvedbo postopka zaradi prekrška oziroma vložiti ovadbo organom pregona.⁶

9.4. Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču (ZracS-1, Uradni list RS, št.11/01) računsko sodišče izda Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana v letu 2004, št. 1215-1/2005-33, Ljubljana, 13. december 2005, na podlagi katerega se vrši finančni nadzor nad organi lokalne samouprave in nad lokalno samoupravo v Mestni občini Ljubljana. Zaradi zaostankov pri izdaji revizijskih poročil, ter izredno težkega dostopa do le teh, bom obravnaval Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana v letu 2004. Novejše poročilo za leto 2005 še ni objavljeno. Računsko sodišče v skladu z (2. členom) Statuta Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 32/95, 33/95, 71/97, 13/98, 24/00 in 6/01), predstavi občino.

9.4.1. Predstavitev občine:

Območje Mestne občine Ljubljana obsega območja naslednjih naselij:

⁶ Vir: Spletna stran računskega sodišča – revizijski proces; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/9104F4497B5404D4C1256C5C0048FBCE?OpenDocument>; (23.05.2005)

Besnica, Brezje pri Lipoglavu, Češnjica, Črna vas, Dolgo Brdo, Dvor, Gabrje pri Jančah, Janče, Javor, Lipe, Ljubljana, Mali Lipoglav, Mali Vrh pri Prežganju, Malo Trebeljevo, Medno, Pance, Podgrad, Podlipoglav, Podmolnik, Prežganje, Ravno Brdo, Rašica, Repče, Sadinja vas, Selo pri Pancah, Spodnje Gameljne, Srednje Gameljne, Stanežiče, Šentpavel, Toško Čelo, Tuji Grm, Veliki Lipoglav, Veliko Trebeljevo, Vnajarje, Volavlje, Zagradišče, Zgornja Besnica, Zgornje Gameljne (2.člen statuta MOL). Občina ima 17 četrtnih skupnosti s statusom pravne osebe javnega prava. Občina je ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica 103. javnih zavodov, javnega sklada ter javnega holdinga. Število prebivalcev po stanju 31.12.2004 je znašalo 267.192. Po 100.b členu Zakona o lokalni samoupravi, (Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 6/94 – odl. US, 45/94 – odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 – odl. US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 28/01 – odl. US, 72/05), se občina uvršča v prvo skupino občin. Ustanovljena je bila leta 1994.

Organi občine:

Županja	-	Danica Simšič – Poklicno opravljanje funkcije
Podžupani	-	3 – poklicno opravljanje funkcije
Mestni svet	-	45 članov
Nadzorni odbor	-	7 članov
Občinska uprava	-	552 zaposlenih na dan 31.12.2004

9.4.2. Revizija

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o:

- Izkazih zaključnega računa proračuna občine za leto 2004 in
- pravilnost poslovanja občine v letu 2004.

Izkaz zaključnega računa proračuna občine za leto 2004

Računsko sodišče je za izkaze proračuna Mestne občine Ljubljana ugotovilo, da je občina pravilno prikazala prihodke in prejeme ter odhodke in izdatke občinskega proračuna za leto 2004, in je **izreklo pozitivno mnenje**, vendar pa je, ne da bi izreklo pridržek opozorilo na naslednje napake:

- davčni prihodki so bili precenjeni v znesku 7.086 tisoč tolarjev, v prav takem znesku pa podcenjeni nedavčni prihodki,
- tekoči odhodki so bili precenjeni v skupnem znesku 32.952 tisoč tolarjev,
- tekoči transferi so bili podcenjeni v skupnem znesku 40.920 tisoč tolarjev,
- investicijski odhodki so bili precenjeni v skupnem znesku 920 tisoč tolarjev,
- investicijski transferi so bili precenjeni v znesku 7.047 tisoč tolarjev,
- terjatve iz dolgoročnih naložb so bile precenjene v znesku 1.587.627 tisoč tolarjev,
- vrednost zemljišč je bila podcenjena v znesku 7.648 tisoč tolarjev,
- terjatve za sredstva, dana v upravljanje, so bile precenjene v znesku 128.361 tisoč tolarjev, v prav takem znesku pa so bila podcenjena osnovna sredstva,
- neplačane terjatve iz preteklega leta so bile podcenjene v znesku 3.709 tisoč tolarjev
- Neplačane obveznosti iz preteklega leta so bile podcenjene v znesku 73.323 tisoč tolarjev.

Občino je tudi opozorilo, da po stanju 31.12.2004 ni uskladila stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenih s popisom, ni ugotovila dejanskega stanja sredstev, danih v upravljanje, in v obrazložitvi podatkov iz bilance stanja ni obrazložila kratkoročnih terjatev do uporabnikov enotnega kontnega načrta ter finančnih in drugih dolgoročnih obveznosti.

Revidiranje pravilnosti poslovanja

Pri revidiranju pravilnosti poslovanja je računsko sodišče ugotovilo, da je občina v naslednjih primerih ravnala v neskladju s predpisi:

- v letu 2004 je prevzela obveznosti, ki so za 146.684 tisoč tolarjev presegle s proračunom odobrena sredstva,
- nenamensko je porabila sredstva v skupnem znesku 5.894 tisoč tolarjev,
- zaradi nepopolne podatkovne zbirke za odmero nadomestila je imela občina v letu 2004 izpad prihodkov v ocenjenem znesku 33.169 tisoč tolarjev,
- letnega programa prodaje stvarnega premoženja ni sestavila v skladu s predpisom, neustrezno je sestavila strokovno komisijo za izvedbo postopka prodaje premoženja, pri prodaji zemljišč za nepravočasna plačila ni zaračunala zamudnih obresti v znesku 1.794 tisoč tolarjev, prodala je zemljišče z neposredno pogodbo v nasprotju s predpisi,

- tri javne uslužbenke je razporedila na uradniška delovna mesta, ne da bi za to izvedla javni natečaj, in javni uslužbenki priznala napredovanja za tri plačilne razrede v nasprotju s predpisom,
- prevzela je obveznosti v skupnem znesku 146.452 tisoč tolarjev, ki niso imele podlage v verodostojnih knjigovodskih listinah,
- za storitve, ki še niso bile opravljene, je plačala račun v znesku 3.720 tisoč tolarjev,
- treh javnih naročil v skupni vrednosti 46.238 tisoč tolarjev ni oddala z javnim razpisom,
- javnega naročila, ki bi ga morala oddati kot celoto, ni oddala z javnim razpisom – nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 10.486 tisoč tolarjev,
- pri javnem naročilu so izbrani ponudniki dobavljali blago druge vrste, kot je bilo ponujeno v ponudbah, na podlagi katerih so bili izbrani za najugodnejše ponudnike – (pisarniški material)
- plačala je strokovna dela za svetniški klub v nasprotju z internim predpisom – nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 91 tisoč tolarjev,
- sklenila je pogodbo, ki ni v skladu s ponudbo izbranega ponudnika,
- pri plačilu investicijskih del ni obračunala pogodbenega popusta v znesku 3.755 tisoč tolarjev,
- izbrala je ponudnika, ki ni bil najugodnejši glede na merilo najnižja cena – nepravilost pri revidiranih izplačilih v znesku 10.766 tisoč tolarjev
- plačila so za 5.794 tisoč tolarjev presegla pogodbeno vrednost
- ni upoštevala zakonskih rokov za plačilo pogodbenih obveznosti – nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 157.173 tisoč tolarjev
- dodelila je transfere na področju kmetijstva v skupnem znesku 27.577 tisoč tolarjev v nasprotju s predpisi,
- dodelila je transfere na področju podjetništva v skupnem znesku 245 tisoč tolarjev v nasprotju internim predpisom,
- dodelila je transfere na področju športa ob upoštevanju meril, ki niso bila določena v javnem razpisu – nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 99.631 tisoč tolarjev,
- dodelila je subvencijo v znesku 10.000 tisoč tolarjev brez javnega razpisa,
- prevzemanje zakonsko določenih pogodbenih obveznosti za zagotavljanje storitev prevoza učencev v osnovne šole je prenesla na drugo osebo javnega prava – nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 52.397 tisoč tolarjev

- sredstva splošne proračunske rezervacije v skupnem znesku 7.900 tisoč tolarjev je dodelila prejemnikom brez javnega razpisa.

Računsko sodišče je Mestni občini Ljubljana o pravilnosti poslovanja v letu 2004 **izreklo negativno mnenje**. Zaradi boljšega razumevanja same revizije bom obravnaval bolj odmevne primere, ki jih je poudarilo računsko sodišče.

9.4.2.1. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča:

Prihodki od nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča so v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa proračuna za leto 2004 izkazani med davki na premoženje v znesku 6.510.346 tisoč tolarje in predstavljajo 15.4 odstotkov vseh izkazanih davčnih prihodkov.

Pri preveritvi popolnosti podatkovne zbirke za zazidana stavbna zemljišča je računsko sodišče ugotovilo, da občina nima vzpostavljenega ustreznega sistema za pridobivanje podatkov o zavezancih za plačilo nadomestila, saj v podatkovni zbirki manjkajo podatki najmanj za tri objekte (Domina Grand Media Hotel & Casino Ljubljana, Hotel Mons, Hotel in kongresni center Ljubljana), za katere so bili v letu 2004 zavezanci dolžni plačati nadomestilo. Zaradi nepopolnosti podatkovne zbirke davčna uprava v letu 2004 ni odmerila nadomestila za zazidana stavbna zemljišča za leto 2004 v ocenjenem znesku 33.169 tisoč tolarjev. Za enak ocenjeni znesek so bili v letu 2004 prihodki od nadomestila prenizki.

Po določilih 2. odstavka 34. člena Zakona o javnih financah, (Uradni list Republike Slovenije št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02), so neposredni uporabniki dolžni zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti. Občina navedenih določil ni spoštovala, saj v letu 2004 ni imela popolne podatkovne zbirke za odmero nadomestila in je sklep o revalorizirani vrednosti točke za leto 2004 pozno sprejela.

9.4.2.2. Turistična taksa

Prihodki od turistične takse so v bilanci prihodkov in odhodkov predloga zaključnega računa proračuna za leto 2004 izkazani med domačimi davki na blago in storitve v znesku 78.279 tisoč tolarjev in predstavljajo 0.2 odstotka vseh izkazanih davčnih prihodkov.

Po določilih 31.člena Zakona o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št.2/04), nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc opravlja pristojni davčni organ. Lahko pa ga opravlja tudi pristojni občinski inšpekcijski organ, ki v letu 2004 ni izvajal nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse. Ker je turistična taksa prihodek občine, bi morala občina nadzorovati pobiranje in odvajanje turistične takse, še zlasti zato, ker so neposredni uporabniki po določilih 2. odstavka 34. člena Zakona o javnih financah, (Uradni list Republike Slovenije št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02), dolžni zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanje teh prejemkov v proračun.

Zakon o spodbujanju razvoja turizma (Uradni list RS, št. 2/2004) v 32. členu zavezuje občino, da zaradi izvršitve prisilne izterjave turistične takse obvesti pristojni davčni organ o tistih zavezancih, ki turistične takse niso odvedli na poseben račun občine, v roku in na način, določen v 30. členu tega zakona. Občina z davčno upravo ni sklenila pogodbe, s katero bi uredila medsebojna razmerja, ki se nanašajo na opravljanje storitev nadzora nad pobiranjem turistične takse.

9.4.2.3. Udeležba na dobičku izvajalca postavitve in vzdrževanja avtobusnih nadstrešnic

Na podlagi javnega razpisa je občina izbranemu izvajalcu oddala naročilo za postavitve in vzdrževanje avtobusnih nadstrešnic. Investicija gradnje avtobusnih nadstrešnic naj bi se povrnila z graditvijo malih obojestranskih svetlobnih vetrin in z neodplačanim trženjem letih. Računsko sodišče je ugotovilo, da občina pred postopkom oddaje javnega naročila, ni imela podatka o vrednosti celotne investicije, saj predmet naročila ni bil v naprej jasno definiran, hkrati pa tudi ni pridobila ostalih podatkov, ki bi omogočili oceno ustreznosti navedenega načina oddaje naročila. Občina računskemu sodišču ni predložila podatkov, na podlagi katerih bi lahko potrdili, da je bil navedeni način oddaje naročila za občino gospodaren.

9.4.2.4. Smotrnost poslovanja Mestne občine Ljubljana in družbe Stadion pri gradnji nogometnega stadiona v Ljubljani

Računsko sodišče na podlagi 28.člena Zakona o računskem sodišču (ZracS -1, Uradni list RS, št. 11/01) izda Revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja družbe Stadion ter smotrnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana in družbe Stadion pri gradnji nogometnega stadiona v Ljubljani, št. 1206-4/2005-41, Ljubljana, 10. maj 2006

Računsko sodišče je zaradi neločljivosti odločanja o izbiri lokacije ter prepletanju pristojnosti in odgovornosti za gradnjo nogometnega stadiona izreklo mnenje o smotrnosti gradnje nogometnega stadiona skupaj za MOL in družbo Stadion. Računsko sodišče je ocenilo, da postopek gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani ni potekal uspešno, učinkovito in gospodarno.

Glede uspešnosti izvajanja projekta gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani računsko sodišče ne more izreči mnenja, saj mestni svet MOL ni ustrezno določil ciljev družbe Stadion pri izvedbi gradnje nogometnega stadiona, pomanjkljivo je določil faze gradnje nogometnega stadiona in ni določil roka za dokončanje del. Ob dejstvu, da je z razglasitvijo stadiona Bežigrad za kulturni spomenik državnega pomena verjetnost obnove tega stadiona zelo majhna, je projekt gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani po štirih letih ponovno na začetku. Opravljene aktivnosti mestnega sveta MOL in MOL ter družbe Stadion v tem času niso vodile k doseganju cilja, to je gradnji nogometnega stadiona. Kljub temu, da pri izvajanju projekta gradnje stadiona v Ljubljani cilji in roki izvedbe niso bili ustrezno opredeljeni, računsko sodišče ocenjuje aktivnosti mestnega sveta MOL, MOL in družbe Stadion kot neuspešne.

Računsko sodišče ocenjuje, da mestni svet MOL, MOL ter družba Stadion pri izvajanju projekta gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani niso ravnali učinkovito v naslednjih primerih:

- MOL kljub pridobitvi izbrisne pobotnice štiri leta ni vložila predloga za izbris hipoteke v zemljiški knjigi v korist upnika NLB v znesku 690.000 tisoč tolarjev, kar kaže na to, da nima ustrezno organiziranega poslovanja z nepremičninami v svoji lasti;

- družba Stadion je izdelala številne študije za gradnjo nogometnega stadiona v Ljubljani; študije temeljijo na napačnih predpostavkah, na neenakopravnem obravnavanju enakovrstnih stroškov in ne vsebujejo vseh dejstev, ki bi omogočala ustrezne odločitve o gradnji nogometnega stadiona v Ljubljani; lastništvo nepremičnin je bilo prikazano nepopolno, upoštevalo se je neverodostojne dogovore, na končno vrednost zemljišč je pomembno vplivala velikost zemljišča;
- MOL ni opravila nobenega nadzora v družbi Stadion glede namenske rabe sredstev in je družbi Stadion izplačevala sredstva, kljub temu da določeni stroški družbe Stadion niso temeljili na verodostojnih listinah oziroma izvajalci niso bili izbrani na podlagi postopkov javnega naročanja;
- Mestni svet MOL bi moral imeti izdelano strategijo razvoja športa v Ljubljani in jo sprejeti ter na tej podlagi načrtovati potek gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani; ker nima izdelane strategije razvoja športa in opredeljenih dolgoročnih potreb in lokacij za gradnjo vseh športnih objektov, ni mogoče ustrezno ocenjevati stroškov gradnje nogometnega stadiona na različnih lokacijah; primerjava zgolj kratkoročno nastalih stroškov pa lahko vodi v negospodarno odločitev; poleg tega je mestni svet MOL imenoval gradbeni odbor, ki je izvajal aktivnosti, za katere je bila ustanovljena družba Stadion, kar kaže na neučinkovitost procesa gradnje stadiona zaradi nejasne opredelitve nalog in odgovornosti družbe Stadion;
- kljub izraženemu interesu države po sofinanciranju gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani v letih 2002 in 2003, MOL ni mogla izvesti aktivnosti za pridobitev sredstev iz državnega proračuna, saj mestni svet MOL v tem obdobju ni sprejel odločitve o lokaciji gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani.

Računsko sodišče ocenjuje, da mestni svet MOL, MOL ter družba Stadion pri izvajanju projekta gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani niso ravnali gospodarno v naslednjih primerih:

- MOL bi morala pri sklepanju pogodbe 2001 preveriti obstoj bremen povezanih z zemljišči, še posebej, ker so bila bremena vpisana v zemljiško knjigo in je zanje vedela. Ob predvidenem namenu uporabe zemljišča za gradnjo športno rekreacijskega centra, ki izhaja iz dolgoročnega plana 1986 – 2000 in Odloka o prostorsko ureditvenih pogojih za plansko celoto B 3 Savsko naselje, računsko sodišče ocenjuje, da je bil nakup vseh zemljišč v

vrednosti 2.286.192 tisoč tolarjev negospodaren, vendar dopušča možnost, da je mogoče ob spremenjenem namenu uporabe zemljišča tudi ob izvedeni denacionalizacijskem postopku zemljišča ustrezno uporabiti oziroma zagotoviti povračilo stroškov nakupa teh zemljišč;

- MOL je ravnala negospodarno, saj se ni ustrezno zavarovala, če bi bilo denacionalizacijskemu zahtevku ugodeno, in je prevzela bremena sanacije gramoznice v znesku 1.500 tisoč evrov;
- mestni svet MOL je ustanovil družbo Stadion, v letu 2004 odločal o lokaciji gradnje nogometnega stadiona v Ljubljani in imenoval gradbeni odbor; MOL je v celoti financirala stroške delovanja družbe Stadion, dejansko pa bi lahko bile aktivnosti gradnje stadiona vodene v okviru MOL; če bi aktivnosti gradnje nogometnega stadiona potekale v okviru MOL, bi lahko bili materialni stroški in stroški študij nižji.

Računsko sodišče je od MOL zaradi ugotovljenih nesmotrnosti zahtevalo **odzivno poročilo**.

9.4.2.5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Mestna občina Ljubljana mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju poslovanja ugotovljene nepravilnosti. Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na prej navedene primere. Računsko sodišče na podlagi odzivnega poročila oceni resničnost navedb o popravljalnih ukrepih in po potrebi opravi revizijo odzivnega poročila na podlagi 4. odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list Republike Slovenije št. 11/01). Prav tako oceni zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

10. ZAKLJUČEK

Nadzor nad financiranjem lokalnih skupnosti opravlja nadzorni odbor občine, Računsko sodišče in Ministrstvo za finance. Cilj normativne ureditve nadzornega odbora je zagotovitev njegovega neodvisnega delovanja. Nadzorni odbor ima obsežne pristojnosti in velja za najvišji organ nadzora javne porabe v občini.

Računsko sodišče je samostojen in neodvisen državni organ, pristojen za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Računsko sodišče revidira tudi poslovanje občin in pravnih oseb, ki jih ustanovi samoupravna lokalna skupnost ali pa je njihov lastnik.

Ministrstvo za finance je pristojno za nadzor porabe sredstev iz zadolževanja in porabo dodatnih sredstev države. Obveznosti občin do ministrstva za finance so opredeljene v Zakonu o javnih financah (Uradni list Republike Slovenije št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02) in tudi v podzakonskih aktih. Glede oblik izvajanja notranjega finančnega nadzora v občinah je pomembno zlasti Navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah (Uradni list RS št. 9/01, 85/01 – odl. US). Za vzpostavitev notranjega finančnega nadzora v občinah in izvajanje notranjega revidiranja je odgovoren župan. Gre za neodvisno ocenjevalno funkcijo, ki ga v občinah izvajajo za revizijo zadolžene osebe.

Profesor dr. Šmidovnik (1995:196) meni, da je nadzorni odbor po ZLS nekoliko zastarela institucija za nadzorstvo nad ravnanjem s sredstvi občine. To vlogo prevzemajo računsko sodišča in strokovne institucije, kot predvideva tudi zakon o lokalni samoupravi v 59. členu (Šmidovnik, 1995). Verjetno tudi zato je bila v predlogu novega zakona o lokalni samoupravi predvidena spremenjena podoba finančnega nadzora znotraj občine. Predlog zakona (ki sicer ni bil obravnavan, sprejete so bile le nekatere spremembe zakona julija 2005) je predvidel oblikovanje finančnega odbora, kot obveznega delovnega telesa občinskega sveta. Predlagatelji so se zavzeli za takšno rešitev, kjer bi bil omogočen politični nadzor nad ravnanjem s finančnimi sredstvi znotraj občine (Berce-Bratko in Žagar, 2002).

Nadzorni odbor ostaja najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Naj omenim še svojevrstno obliko nadzora nad finančnim poslovanjem občin, ki jo opravlja državni zbor,

ki preko komisije za nadzor proračuna in drugih javnih financ obravnava revizijska poročila, ki jih računsko sodišče opravi v občinah. Gre sicer bolj za politični nadzor kot za finančni nadzor (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005:145). Na začetku diplomskega dela smo predpostavili, da je področje nadzora nad lokalno samoupravo in nad organi lokalne samouprave v Mestni občini Ljubljana sicer regulirano (formalno urejeno), na ravni implementacije pa prihaja do posameznih problemov – to hipotezo lahko na osnovi opravljene analize **potrdimo**.

Nadzorni odbor lahko pomembno prispeva k zagotavljanju pravilnosti poslovanja občine. Z novelami ZLS se je sicer njegova vloga, okrepila vendar glede na vlogo župana in občinskega sveta še vedno nima pravega položaja. Računsko sodišče ugotavlja, da je treba zagotoviti finančno neodvisnost organa, neodvisnost pri določanju programa njegovega dela in pri imenovanju njegovih članov. Te namreč po ZLS imenuje občinski svet. S statutom pa bi lahko določili, da predlagatelji ne bi bile le politične stranke, pač pa tudi občani preko javnega razpisa (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005:144).

V svetu je organiziranost nadzora nad finančnim poslovanjem lokalnih skupnosti urejena različno. V določeni meri sicer lahko primerjamo ureditev v Avstriji in Nemčiji, kjer poznajo nadzorne odbore lokalnih skupnosti kot organe za finančni nadzor, vendar je pri vsakem sistemu lokalne samouprave smiselno proučevati celotno strukturo oziroma organiziranost lokalne samouprave. Medtem ko v Italiji to vlogo opravljajo pregledniki računov, na Švedskem to opravljajo finančni nadzorniki, ki sestavljajo tudi nadzorni organ občine.

11. LITERATURA IN VIRI

- 1) (2002): Poslovno poročilo za leto 2001, Holding Ljubljana, d.o.o., Ljubljana, junij 2002, stran 26.
- 2) Berce-Bratko, Branka in Žagar Katarina (2002): Finančni nadzor v občinah in lokalne javne službe – koncesije. Naloga Raziskovalnega sektorja št. 10/2002. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.
- 3) Brezovnik, Boštjan in Oplotnik, Žan (2004): Financing local government in Slovenia. Post-communist economies, let. 16, št. 4, str. 483–496.
- 4) Dachs Herbert, Gerlich Peter, Gottweis Herbert, Horner Franz, Kramer Helmut, Lauber Volkmar, C. Müller Wolfgang, Tálos Emmerich (1998): Politični sistem Avstrije. DZS, Ljubljana.
- 5) Juvan Gotovac, Vesna (2000): Poskus analize delovanja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo, Ljubljana.
- 6) Lavtar, Roman (2005): "Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave" V (M. Brezovšek in M. Haček, ur.): Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 130–149.
- 7) Nadzorni odbor občine – normativna ureditev. Gradivo Urada Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo.
- 8) Pečar, Janez (1988): Formalno nadzorstvo, ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
- 9) Praprotnik, Ana (1997): Organi lokalnih skupnosti za finančni nadzor v Nemčiji. Javna uprava št. 4/1997, str. 761–781.

- 10) Revizijsko poročilo o poslovanju Holdinga Ljubljana, d.o.o., Ljubljana v letih 2001 in 2002, št.1206-10/2003-29, Ljubljana, 20.junij 2003.
- 11) Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana v letu 2004, št. 1215-1/2005-33, Ljubljana, 13. december 2005.
- 12) Revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja družbe Stadion ter smotrnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana in družbe Stadion pri gradnji nogometnega stadiona v Ljubljani, št. 1206-4/2005-41, Ljubljana, 10. maj 2006.
- 13) Schille, Heinz: Štajerski zakon o občinah kot pravna podlaga za politično upravljanje v občini. Gradivo za seminarje, Republika Avstrija.
- 14) Sruk, Vlado (1995): Leksikon politike. Založba obzorja, Maribor.
- 15) Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- 16) Tomić, R.Z. (1987): Upravna kontrola uprave, doktorski rad, Pravna fakulteta, Beograd.
- 17) Vidmar, Cveto (2005): "Lokalna samouprava v Italiji." Lex Localis št.1, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, str. 1–41.
- 18) Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava. Občine in pokrajine, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- 19) Vlaj, Stane (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- 20) Vlaj, Stane (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- 21) Vlaj, Stane (2005): Local self-government in Slovenia: centralism or decentralization? Dostopno na <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=En&Kat=09&ID=221> (29.6.2006).

- 22) Žagar, Katarina (2002): "Razrešitev župana" Raziskovalni sektor. Državni zbor Republike Slovenije.
- 23) Žagar, Katarina (2003): Lokalna samouprava, organizacija in funkcija (študijsko gradivo). Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve Ljubljana.

PRAVNI VIRI

- 1) (1991) Zakon št. 142/1990: Reforma krajevnih uprav. Prevod v slovenščino in slovar upravnih izrazov, Krožek za družbena vprašanja Virgil Šček, Trst.
- 2) (2000) Poslovnik nadzornega odbora MOL, Mestna občina Ljubljana (Interni akt Mestne občine Ljubljana).
- 3) (2000) Zvezni ustavni zakon v: Brandt, Neven (ur.): Ustavni sistem Republike Avstrije Visokošolsko središče v Kopru.
- 4) (2003) Predlog zakona o lokalni samoupravi, Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za lokalno samoupravo, 3.9.2003.
- 5) (2004) Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1) z razlagami. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 6) Kazenski zakonik, (Uradni list RS, št.63/94, 70/94 popr.,23/99, 40/04).
- 7) Navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah, (Uradni list RS št. 9/01, 85/01 – odl. US).
- 8) Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije, (Uradni list Republike Slovenije, št. 91/01).

- 9) Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M) Eva 5-1536-0004 – skrajšani postopek Poročevalec Državnega zbora RS, št. 33, 31.maj 2005.
- 10) Resolucija o preprečevanju korupcije v RS, (Uradni list RS, št.85/04).
- 11) Statut Mestne občine Ljubljana, (Uradni list RS, št. 32/95, 33/95, 71/97, 13/98, 24/00 in 6/01).
- 12) Ustava Republike Slovenije, (Uradni list Republike Slovenije št. 33/91).
- 13) Zakon o državni upravi – ZDU – 1, (Uradni list RS, št. 52/02, 110/02, 56/03, 61/04 in 123/04).
- 14) Zakon o financiranju občin, (Uradni list RS št. 80/94, 45/97 – odl. US, 56/98, 59/99 – odl. US, 61/99 – odl. US, 89/99- odl. US).
- 15) Zakon o javnih financah, (Uradni list Republike Slovenije št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02).
- 16) Zakon o javnih uslužbencih, (Uradni list RS, št.56/02).
- 17) Zakon o lokalni samoupravi, (Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 6/94 – odl. US, 45/94 – odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 – odl. US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 28/01 – odl. US, 72/05).
- 18) Zakon o preprečevanju korupcije, (Uradni list RS, št.2/04).
- 19) Zakon o računskem sodišču, (Uradni list Republike Slovenije št. 11/01).
- 20) Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), (Uradni list RS – MP št. 15/96).

- 21) Zakon o samoprispevku, (Uradni list RS št. 87/01).
- 22) Zakon o spodbujanju razvoja turizma, (Uradni list RS, št.2/04).
- 23) Zakon o upravi, (Uradni list RS št. 67/94, 20/95, 29/95-odl. US).
- 24) Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), (Uradni list RS, št. 71/93 in 15/94 – popravek).

INTERNETNI VIRI

- 1) Spletna stran Mestne občine Ljubljana; <http://www.ljubljana.si/> (4.10.2005).
- 2) Spletna stran Mestne občine Ljubljana – Nadzorni odbor; http://www.ljubljana.si/si/mol/nadzorni_odbor/default.html (4.10.2005).
- 3) Spletna stran Mestne občine Ljubljana – Statut MOL; http://www.ljubljana.si/si/mol/mol_statut/default.html (4.10.2005).
- 4) Spletna stran Računskega sodišča - Položaj računkega sodišča; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/83ABAAC5FD5B98ACC1256C52004B916A?OpenDocument> (23.05.2005).
- 5) Spletna stran Računskega sodišča - Revizijski proces; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/9104F4497B5404D4C1256C5C0048FBCE?OpenDocument> (23.05.2005).
- 6) Spletna stran Računskega sodišča – Sestava računkega sodišča; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/C6B7E4A3C07E81F4C125706C00250A86?OpenDocument> (12.03.2006).

- 7) Spletna stran Računskega sodišča-Zgodovinski razvoj revidiranja na ozemlju današnje Slovenije; <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/0/F6D19D8E4AC22EA0C1256C52004B66C2?OpenDocument>
(23.05.2005).

- 8) Spletna stran Varuha človekovih pravic; <http://www.varuh-rs.si/> (20.06.2006).