

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Aleksander STREL

MENTOR

izr. prof. dr. Marjan BREZOVŠEK

**RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE IN
EVROPSKE UNIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

KAZALO VSEBINE

UVOD.....	5
1 METODOLOŠKI OKVIR NALOGE.....	8
1.1 Opredelitev predmeta proučevanja.....	8
1.2 Cilji.....	8
1.3 Opredelitev hipotez	9
1.4 Uporabljene metode	9
2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	
2.1 Okolje, v katerem delujeta računsko sodišče RS in EU	11
2.2. Nadzor nad javnimi financami	12
2.3 Naloga in namen revidiranja javne porabe.....	16
2.4. Zgodovinski oris nastanka Računskega sodišča Republike Slovenije in Računskega sodišča Evropske unije.....	17
3. POLOŽAJ RAČUNSKEGA SODIŠČA RS IN EU.....	19
3.1. Splošno o računskem sodišču.....	19
3.2. Ustavna izhodišča Računskega sodišča RS in institucionalni položaj Računskega sodišča EU	19
3.2.1. Načelo neodvisnosti	20
3.3. Računsko sodišče v sistemu delitve oblasti.....	23
4. ORGANIZIRANOST RAČUNSKEGA SODIŠČA RS IN EU.....	25
4.1. Imenovanje in pristojnosti posameznih funkcij znotraj računskega sodišča. 30	
4.1.1. Predsednik računskega sodišča	30
4.1.2. Člani računskega sodišča oziroma vrhovni državni revizorji	31

5. VLOGA RAČUNSKEGA SODIŠČA RS IN EU	32
5.1. Organ kontrole (nadzorna vloga)	32
5.1.1. Revizijski postopek	35
5.2. Svetovalna vloga	36
5.3. Vpliv, moč in pomen, ki ga imata Računsko sodišče RS in Računsko sodišče EU.....	38
5.3.1. Mehanizmi delovanja	39
5.4. Javnost dela	44
6. PRIMERJAVA MED RAČUNSKIM SODIŠČEM RS IN EU PO POSAMEZNIH KRITERIJIH	47
7. MEDNARODNO SODELOVANJE.....	49
8. VSTOP RS V EVROPSKO UNIJO	50
9. ZAKLJUČEK.....	52
10. LITERATURA IN DRUGI VIRI.....	54

KAZALO SHEM IN TABEL

Shema 1: Nadzor nad javnimi financami v RS	14
Shema 2: Organizacijska struktura Računskega sodišča RS.....	26
Shema 3: Organizacijska struktura Računskega sodišča EU.....	28
Tabela 1: Primerjava po kriterijih.....	47

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC:

DZ	Državni zbor Republike Slovenije
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EP	Evropski parlament
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EUROSAI	European Organization of Supreme Audit Institutions - Evropska organizacija vrhovnih revizijskih institucij
IFAC	International Federations Accountants - Mednarodno združenje računovodij
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions - Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij
RS	Republika Slovenija
SDK	Služba družbenega knjigovodstva
VRI	Vrhovna revizijska institucija
ZRacS	Zakon o računskem sodišču

UVOD

Računsko sodišče je ena izmed temeljnih državnih institucij, ki predvsem s svojo nadzorno vlogo zastopa interese davkoplačevalcev. Za sodobne družbe je namreč izrednega pomena ustrezna institucionalizacija nadzora nad javno porabo. V ta namen deluje računsko sodišče, ki s svojo avtoriteto in delovanjem kontrolira, če uporabniki javnih sredstev (u)porabljajo le-ta na zakonit in smotrni način. S tem se povečuje gotovost ter vzpostavlja javno zaupanje v delovanje posameznih organov, ki prejemajo oziroma upravljajo javna sredstva.

Računsko sodišče RS je definirano kot vrhovna revizijska institucija RS, ki deluje na področju javnih financ in skrbi za zakonito in smotrno porabo javnih sredstev. Prav tako ima tudi Računsko sodišče EU status vrhovne revizijske institucije EU, ki skrbi za zakonito in smotrno porabo javnih sredstev v okviru EU. Za Računsko sodišče EU je leta 1977 tedanji predsednik Evropskega sodišča Kutscher dejal, da je »finančna vest« Evropske unije. Je porok, da se spoštujejo določena moralna, upravna in računovodska načela (Ferfila in drugi, 2002: 477). Iz tega sklepamo, da je Računsko sodišče RS kakor tudi Računsko sodišče EU nekakšen varuh zakonite in smotne porabe davkoplačevalskega denarja.

Pričujoče delo je poizkus predstavitve institucije računskega sodišča ter njegove vloge in položaja v sistemu nadzora nad javnimi financami. Računsko sodišče namreč s svojim nadzorom skrbi za večjo legitimiteto oblasti v očeh javnosti ter je kot institucija nepogrešljiva »saj demokratične mehanizme nadzora nad oblastjo oskrbuje z neodvisnimi in objektivnimi informacijami« (Habjan, 2001: 80).

Odločitev za primerjavo med Računskimi sodišči RS in Računskim sodiščem EU je posledica vključevanja RS v EU, vedno večjega sodelovanja med obema institucijama, kakor tudi dokaj nepoznan položaj in delovanje Računskega sodišča EU, ki je, kakor ugotavlja Laffan (1997: 192), med najmanj poznanimi institucijami znotraj EU.

Diplomsko delo je koncipirano na štiri glavne sklope, znotraj katerih so po poglavjih predstavljene ključne ugotovitve, ki se nanašajo na računsko sodišče RS in EU.

V prvem delu so predstavljeni ključni pojmi in pojavi, katerih razumevanje je nujno za nadaljnje obravnavanje izbrane tematike. Glede na dejstvo, da Računsko sodišče RS in Računsko sodišče EU ne delujeta v enakem okolju, je potrebno najprej le-to opredeliti in pojasniti ključne razlike. V primeru Računskega sodišča EU je to še posebej zahtevna naloga, saj prihaja v okviru pravne narave ter drugih opredelitev EU do sprememb in konstantnih nadgradenj. To je posledica tesnejšega povezovanja med državami članicami, institucionalne nadgradnje EU kakor tudi širitve EU. Nadalje je v prvem delu razložen pomen in potek nadzora nad javnimi financami, ki je izrednega pomena za delovanje vsake demokratične države. Prav tako v tem poglavju prikažemo tudi naloge in namen revidiranja, kar nam bo v nadaljevanju pomagalo pri razumevanju pojavov, ki so povezani z delom računskega sodišča. Ob koncu prvega dela je nakazan še zgodovinski oris nastanka računskega sodišča RS in EU

V drugem poglavju želimo predstaviti položaj računskega sodišča. To bomo storili s proučevanjem uradnih dokumentov, ki opredeljujejo položaj računskega sodišča in njegov pomen v sistemu delitve oblasti. V tem okviru je natančno prikazano načelo neodvisnosti, ki je temeljnega pomena za učinkovito in avtonomno delovanje nadzornega organa, ki s svojo vlogo skrbi za davkoplačevalski denar. Javnost namreč vedno bolj zahteva, da se država in druge javne institucije obnašajo racionalno, kar pomeni, da z omejenimi sredstvi dosežejo čim večji učinek (Habjan, 2001: 6).

Tretje poglavje je namenjeno prikazu organiziranosti računskega sodišča RS in EU. Prikazana sta organizacijski shemi obeh računskih sodišč, iz katerih je razviden položaj posameznih oseb, ki zavzemajo določene funkcije v sami strukturi organa. Opisan je položaj in naloge predsednika računskega sodišča ter članov oziroma vrhovnih državnih revizorjev.

V četrtem poglavju je predstavljena vloga računskega sodišča RS in EU. Najprej nas zanima vloga nadzora oziroma kontrole, ki je ena izmed temeljnih nalog, ki jih izvaja računsko sodišče. Za boljše razumevanje samega dela sodišča je prikazan revizijski postopek, s katerim računsko sodišče pride do ugotovitev, ki zadevajo pravilnost porabe javnih sredstev. V nadaljevanju je obširno prikazan vpliv in moč,

ki ga imata računsko sodišče RS in EU na druge institucije oziroma kakšen pomen imajo ugotovitve sodišča. V tem kontekstu je potrebno analizirati tako interne kot eksterne dejavnike, ki vplivajo na pomen računskega sodišča. Pri internih dejavnikih so pomembni predvsem mehanizmi, s katerimi razpolaga računsko sodišče. Kot eksterni dejavnik pa lahko označimo medije, ki s svojim poročanjem o ugotovitvah računskega sodišča krepijo njegovo moč in pomen nasproti drugim organom. V tem poglavju bomo tudi prikazali odnose med računskim sodiščem in drugimi organi, ki imajo pomembno vlogo pri oblikovanju ter izvrševanju proračuna. Ena izmed glavnih nalog Računskega sodišča RS, kakor tudi Računskega sodišča EU, je namreč ugotavljanje pravilnosti izvrševanje proračuna.

V šestem poglavju prikažemo še glavne ugotovitve, ki se nanašajo na primerjavo med obema sodiščema. To je podano kot nekakšna sinteza vseh pridobljenih ugotovitev, saj so podrobnejši izsledki glede razlik in podobnosti podani že v posameznih poglavjih.

1 METODOLOŠKI OKVIR NALOGE

1.1 Opredelitev predmeta proučevanja

Predmet proučevanja bo Računsko sodišče RS in Računsko sodišče EU. Proučevanje bo potekalo s primerjalnega vidika. Kljub dejstvu, da instituciji delujeta v različnih institucionalnih okoljih, je primerjava možna. Obe instituciji imata namreč podobne naloge in cilje, ki so osredotočeni na zagotavljanje kontrole nad delovanjem uporabnikov javnih sredstev. Uspešno delujeta lahko le s predpostavko, da so ugotovitve, do katerih prideta upoštevane in s tem nepravilnosti odpravljene.

1.2 Cilji

Namen pričujočega dela je tako primerjava med Računskim sodiščem RS in Računskim sodiščem EU, in sicer predvsem na področju vloge in pomena, ki ga imata instituciji v institucionalnem okolju. V nalogi bomo skušali prikazati razlike in podobnosti, ki obstajajo med obema institucijama tudi na drugih področjih (zgodovinski razvoj, organizacija), ki vplivajo na razumevanje institucije računskega sodišča in njenega pomena ter vloge v okviru družbe.

Pomembno vprašanje je tudi, kakšen vpliv imata Računsko sodišče RS in Računsko sodišče EU na organe, pri katerih opravljata revizije ter kontrolo računov ter njun vpliv na smotrno in učinkovito rabo proračunskega denarja. V primeru Slovenije gre za denar slovenskih davkoplačevalcev, v primeru EU pa za proračun EU, kamor posredno prispevajo sredstva davkoplačevalci držav članic EU.

Z diplomskim delom želimo prikazati tudi sodelovanje, ki obstaja med obema institucijama. Pri tem gre predvsem za seznanjanje Računskega sodišča RS z delovanjem Računskega sodišča EU ter povzemanja oziroma standardizacije postopkov, kar je posledica vključevanja RS v integracijo EU.

1.3 Opredelitev hipotez

Delovna hipoteza diplomskega dela se glasi:

Podpora vlogi in pomenu Računskega sodišča RS s strani institucij RS (predvsem Državnega zbora ter Vlade RS) je manjša kot podpora vlogi in pomenu Računskega sodišča EU s strani institucij EU (predvsem Parlamenta EU ter Komisije EU).

Posamične hipoteze:

- Računsko sodišče RS je mlada institucija, ki ji z leti narašča pomen;
- Računsko sodišče EU je skozi večdesetletno delovanje pridobilo na pomenu in vplivu v institucionalni strukturi EU.

Pri tem želimo:

- predstaviti vlogo in pomen obeh institucij, ki sta izrednega pomena vsake demokratične družbe;
- analizirati dejavnike, ki vplivajo na krepitev vloge in pomena institucije.

1.4 Uporabljene metode

V nalogi bo uporabljenih več družboslovnih metod raziskovanja, s katerimi bomo skušali preveriti veljavnost hipotez.

Metode raziskovanja lahko glede pogostosti v tej nalogi razvrstimo sledeče:

- analiza in interpretacija sekundarnih virov;
- analiza in interpretacija primarnih virov;
- primerjalno- deskriptivna metoda;
- metoda družboslovnega intervjuja.

Za analizo bodo v diplomski nalogi v večjem delu uporabljeni sekundarni viri, predvsem za opredelitev ključnih teoretičnih pojmov, ki so pomembni za razumevanje opisanih pojavov. Prav tako so pomembni primarni viri, pri čemer se bomo predvsem opirali na Zakon o računskem sodišču ter Pogodbo o Evropski uniji. Primerjalno deskriptivna metoda bo nato služila za analiziranje in primerjavo delovanja med Računskim sodiščem RS in Računskim sodiščem EU.

Za preučitev omenjene problematike oziroma pojavov bomo uporabili tudi podatke, ki so pridobljeni z opravljenim intervjujem s prvo namestnico predsednika Računskega sodišča RS ter revizorko Računskega sodišča RS, ki se je med drugim izpopolnjevala ter seznanjala z delom na Računskem sodišču EU.

2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

1.1 Okolje, v katerem delujeta računsko sodišče RS in EU

Za razumevanje pojava institucije Računskega sodišče RS ter Računskega sodišče EU s primerjalnega vidika, je potrebno preučiti oziroma opredeliti nekatere temeljne pojme ter okolje, v katerem instituciji delujeta.

Računsko sodišče RS deluje v okviru države Slovenije, medtem ko Računsko sodišče EU deluje v okviru EU, ki vsebuje podmene gospodarske in politične unije natančno določene skupine suverenih držav.

Evropska unija, ki je dobila to ime z maastrichtsko pogodbo leta 1992, temelji na takoimenovanih treh stebrih. Prvi steber sestavlja Evropska skupnost, ki sestoji iz EGS-a, ESPJ-a ter EURATOM-a. Drugi steber združuje skupno zunanjo ter varnostno politiko, tretji pa pravosodje in notranje zadeve (Nugent, 1999: 48-58). Za opravljanje funkcij, ki so jih države članice prenesle na EU skrbi pet institucij: Evropski parlament, Svet EU, Komisija EU, Sodišče EU ter Računsko sodišče EU. Ti organi tudi oblikujejo pravo EU, ki zavezuje države članice tako, da velja to pravo za sestavni del pravnega sistema vsake države članice (Perenič, 1993; 155).

Evropska unija se od tradicionalnih mednarodnih organizacij razlikuje po svoji enkratni zgradbi upravnih ustanov. S članstvom v EU prenese država del svoje suverenosti na neodvisne ustanove, ki zastopajo tako nacionalne kot skupne evropske interese. Institucije EU druga drugo dopolnjujejo, vsaka pa igra pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev (Evropska Unija na kratko, 2001: 1).

V vseh teh institucijah delujejo uradniki, ki tvorijo evropsko administracijo. Okolje, v katerem delujejo je specifično, kljub temu pa gre za nekakšno evro upravo, kjer lahko najdemo podobnosti z državnimi oziroma javnimi upravami v nacionalnih državah.

Kot ugotavlja Rakočević (1991: 54), ima država tako kot vsaka druga organizacija določene naloge oziroma funkcije, ki jih mora uresničevati in od katerih je odvisen

njen obstoj. Za uresničevanje svojih nalog in funkcij država ustanovi posebne organe. Podobno velja tudi za EU, ki uresničuje določene cilje preko svojih organov. Vendar pa je potrebno omeniti, da gre pri EU za nekakšno nadgradnjo, ki temelji na povezovanju držav, ki po načelu subsidiarnosti prepuščajo določen del svojih pristojnosti institucijam EU.

Brezovšek (1997: 175) piše, da državljani ne interpretirajo vedenja in ravnanja vlade in uprave oziroma njenih javnih uslužbencev v praznem prostoru. Pač pa so družbeno usposobljeni za to interpretacijo s predstavo o tem, kaj sestavlja dobro vlado in ustrezno upravo. Tako državljani držav članic EU pričakujejo, da bodo imeli usposobljeno upravo tako na nacionalni kakor tudi evropski ravni.

Država oziroma javna uprava delujeta v imenu davčnih plačnikov (naročnikov) za cilje, ki so v dobro skupnosti (Kramberger, 2000: 13). V tem kontekstu deluje računsko sodišče, ki skrbi, da so ta sredstva porabljena smotrno ter v skladu s predpisi. Deluje kot nadzorni organ, ki s svojo avtonomnostjo ter neodvisnostjo skrbi za ugotavljanje nepravilnosti pri porabi javnih sredstev.

2.2. Nadzor nad javnimi financami

Javni sektor se vedno pogosteje srečuje z zahtevami po nenehnem izboljševanju javnih storitev in zmanjševanju stroškov poslovanja (Vidovič, 1999: 19). Da bi prišlo do zmanjševanja stroškov poslovanja je potrebna boljša organiziranost delovnih procesov ter smotrna poraba obstoječih sredstev. Ker ta sredstva prispevajo davkoplačevalci, želijo imeti pravočasne in natančne informacije o tem, kako država (u)porablja njihova sredstva.

V ta namen je v RS nadziranje javnih financ zaupano naslednjim organom in institucijam:

- Računskemu sodišču RS;
- Državnemu zboru Republike Slovenije;
- Odboru za nadzor proračuna in drugih javnih financ Državnega zbora RS;
- Proračunski inšpekciji Ministrstva za finance (Vidovič, 1999: 20).

Državni zbor s sprejemom proračuna odobri izvajanje politik, ki jih oblikuje vlada. Poleg tega pa se Državni zbor vključi tudi v proces nadzora nad izvajanjem proračuna. Kot omenja Zajc (2000: 83) je vloga parlament glede proračuna predvsem nadzorna in se uveljavlja v procesu izvajanja proračuna v tekočem letu. »/.../kritike in opozorila ter zahteve po odgovornosti vladnih resorjev so sredstva, ki vplivajo na vlado, da se pri pripravi naslednjih predlogov proračunov bolje drži splošnih smernic in da je pri uresničevanju politik z razpoložljivimi sredstvi učinkovitejša« (Zajc, 2000: 83).

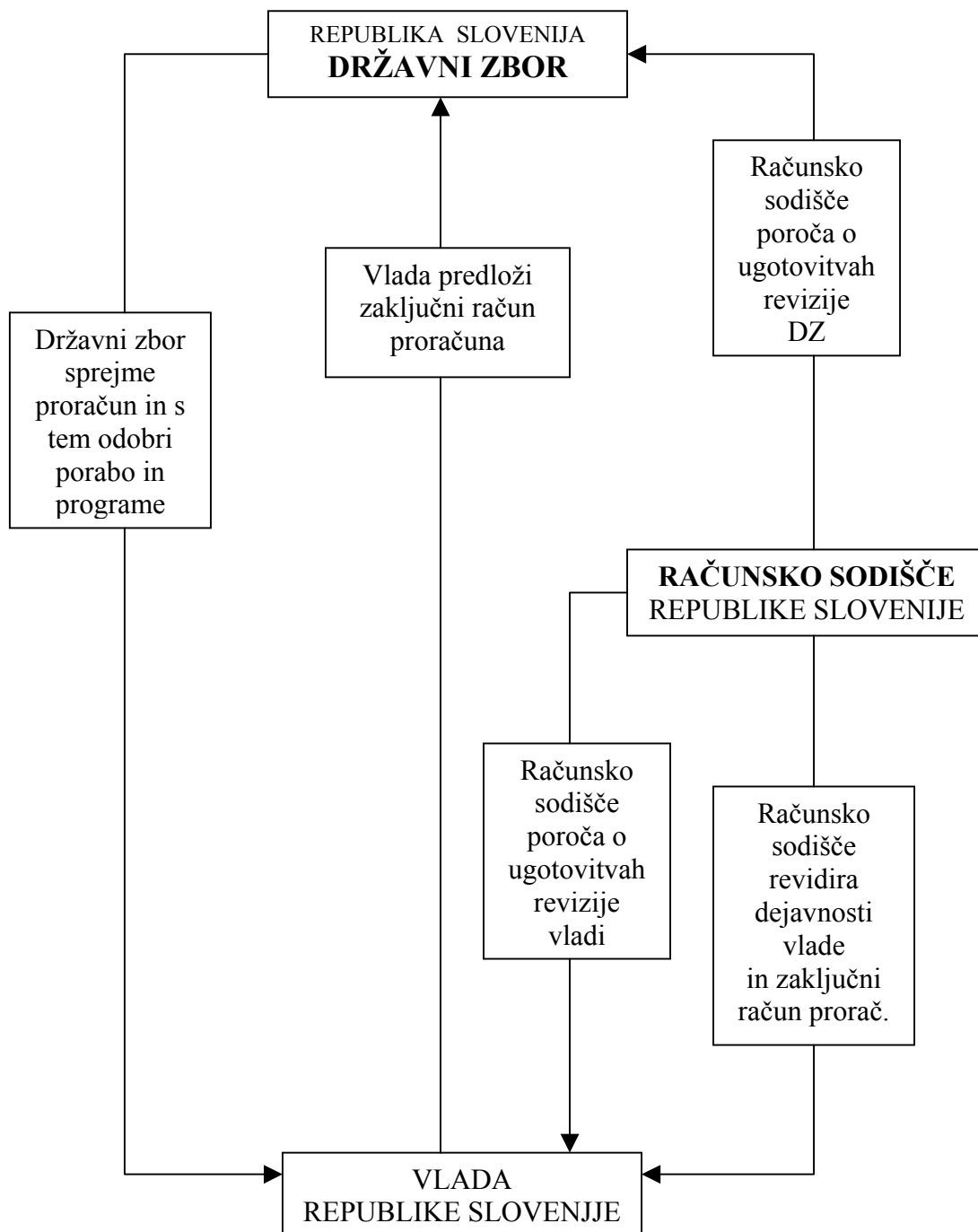
V okviru Državnega zbora deluje Odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ, ki je pristojen za nadziranje izvajanja proračunskega financiranja ter izvajanja finančnih načrtov in zaključnih načrtov skladov, javnih podjetij in zavodov, ki jih je ustanovila RS. Prav tako spremlja izvajanje proračunov vseh treh državnih blagajn in proračunov lokalnih skupnosti, ki prejemajo sredstva iz državnega proračuna (Vidovič, 1999: 22).

Državni zbor, predvsem pa Odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ, tesno sodelujeta z Računskim sodiščem RS. Na podlagi sodelovanja z računskim sodiščem prihaja do odpravljanja slabosti in pomanjkljivosti, ki jih odkriva računsko sodišče.

Notranji nadzor nad porabo javnih sredstev izvaja tudi Ministrstvo za finance s svojo službo za proračunsko inšpekcijo, ki vodi porabo proračunskih sredstev ter ugotavlja upoštevanje navodil za izvrševanje proračuna s strani posameznih uporabnikov (Vidovič, 1999: 26).

Shema 1 prikazuje medsebojno povezanost delovanja najpomembnejših institucij in smeri poteka posameznih dogodkov.

Shema 1: Nadzor nad javnimi financami v RS



Vir: Vidovič (1999: 21)

Nadzor nad javnimi financami v okviru EU izvajajo naslednji organi in institucije:

- Računsko sodišče EU;
- Komisija EU;
- Evropski parlament;
- Odbor za nadzor proračuna pri Evropskem parlamentu.

Kakor v primeru RS se tudi na ravni EU s pomočjo proračuna EU izvajajo politike, ki imajo temelj v proračunskih postavkah. Proračun sestavi Komisija, ki ga nato da v potrditev Parlamentu EU.¹ V okviru Parlamenta deluje tudi Odbor za nadzor proračuna, ki obravnava letna in specifična poročila Računskega sodišča EU. Nato s pomočjo le teh oblikuje svoja mnenja in ugotovitve, ki pomagajo Parlamentu pri odločanju o zaključnem računu proračuna.

Podobno kot Vlade RS oziroma Ministrstva za finance tudi Komisija EU kot izvršni organ izvaja v okviru notranjega nadzora inšpekcijske preglede, ki so najmanj enkrat letno in imajo za cilj zagotavljanje učinkovitosti managementa pri nadzoru nad javno porabo sredstev iz proračuna EU (Maher, 1999: 169).

Kar zadeva finančni nadzor, so države članice dolžne preveriti in potrditi učinkovitost in pravilnost poslovanja vseh projektov, ki se financirajo s pomočjo sredstev iz proračuna EU² in poročati Komisiji, kako predlagajo izpolnjevati vse obveznosti. Poleg tega lahko službe Komisije od države članice zahtevajo, da izvedejo določena preverjanja na mestu samem ter pri tem tudi sami sodelujejo (Maher, 1999: 170).

Države članice so tudi dolžne ustanoviti plačilno agencijo, ki skrbi da so prejemki iz proračuna EU izplačani upravičencem. Če Komisija ugotovi, da plačilna agencija ni ravnala v skladu s pravili EU, zmanjša letno financiranje te agencije. Poleg tega

¹ Postopek za sprejem proračuna se prične z osnutkom proračuna za prihodnje leto, ki ga pripravi Komisija in ga posreduje Svetu najkasneje do 1. septembra. Svet nato osnutek sprejme s kvalificirano večino in ga pošlje EP v prvo branje najkasneje do 5. oktobra. EP mora nato o osnutku odločiti. Če v 45 dneh ne stori ničesar, se razume, da je bil proračun dokončno sprejet. Če pa EP osnutek proračuna dopolni ali spremeni mora, o teh spremembah odločiti Svet. Nato pride osnutek spet v EP v drugo branje, kjer ne more več spreminjati osnutka v delu, ki se nanaša na obvezno porabo.

² Gre predvsem za pomoč iz strukturnih skladov.

plačilno agencijo revidira tudi Računsko sodišče EU, ki o svojih ugotovitvah obvesti Parlament EU ter Svet EU. Na podlagi teh ugotovitev Komisija dobi povrnjena vsa nepravilno izplačana sredstva in v določenih primerih lahko tudi ustavi nadaljnja izplačila taki državi (Maher, 1999: 170).

Države članice so navajene na poostrene kontrole in se odzivajo na ugotovitve Računskega sodišča EU glede upravljanja sredstev EU ter na podlagi ugotovitev računskega sodišča izboljšujejo notranje sisteme kontrol.

Vse našteje oblike nadzora, ki jih izvaja Komisija so posledica potrebe po zakoniti in smotrni porabi sredstev iz proračuna EU, ki omogočajo potrditev zaključnega računa o proračunu EU s strani Parlamenta, ki se opira na poročila Računskega sodišča EU.

Poleg omenjenih institucij posredno izvajajo nadzor nad porabo sredstev EU tudi države članice preko vrhovnih revizijskih institucij ter drugih organov v okviru nacionalnih vlad.

1.3 Naloga in namen revidiranja javne porabe

Država ima določene cilje in naloge, ki jih mora uresničevati (Rakočević, 1991: 98). Te cilje in naloge pa uresničuje s pomočjo sredstev, ki jih prispevajo predvsem davkoplačevalci, preko davkov, taks in drugih prihodkov, ki jih določajo zakoni in drugi predpisi. Ker sredstva prispevajo davkoplačevalci imajo le-ti tudi pravico do ustreznega nadzora nad javno porabo.³

Nadzor nad javno porabo opravljajo neodvisne institucije, ki imajo dostop do ustreznih informacij, na podlagi katerih lahko opravijo revidiranje.

Revidiranje⁴ kot ga opredeljuje ZRacS v svojem 20. členu pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju. Mnenje o poslovanju

³ Javna poraba pomeni financiranje funkcij, ki jih po zakonu opravlja RS in občine. Najobsežnejši del javne porabe obsega proračun RS, obsegi proračunov občin pa so bistveno manjši (Stanonik, 1999:3).

⁴ Revidiranje (auditing) opredeljujejo tudi kot ponoven pogled, pregledovanje posnetih dogodkov od njihovega začetka in izpeljave do evidentiranja ter analiziranja in poročanja. Je postopek preverjanja, presojanja in ocenjevanja (Jamnik v Habjan, 2001:40).

služi za pregled poslovanja določenega organa, iz katerega je razvidno ali posluje v skladu s predpisi in ali je poslovanje smotrno in učinkovito.

Revidiranje uveljavlja odgovornost, vzpostavlja zaupanje in povečuje gotovost, da so bila sredstva uporabljena zakonito, gospodarno ter učinkovito (Glen, 1998: 1).

Iz ugotovljenega lahko povzamemo, da je namen revidiranja javne porabe presojanje o namenski ter preudarni (u)porabi javnih sredstev. Za dosego teh ciljev pa ustrezne institucije uporabljajo revizijske standarde, zakonske določbe ter druge predpise, ki določajo njihove naloge.

V RS nadzor nad porabo javnih sredstev kot najvišji organ vrši Računsko sodišče RS, nadzor nad porabo sredstev iz proračuna EU pa opravlja Računsko sodišče EU.

2.4. Zgodovinski oris nastanka Računskega sodišča Republike Slovenije in Računskega sodišča Evropske unije

Revidiranje porabe javnega denarja⁵ se je pojavilo v evropskem prostoru že v Stari Grčiji. Atenska ustava je določala desetčlansko revizijsko telo, ki je bilo pristojno za revidiranje javnih financ. Nadaljnji razvoj je revidiranje doživelo predvsem po francoski revoluciji, kjer je državna revizija dobila novo vlogo, ki je vključevala obveščanje javnosti o javnih financah. Po drugi svetovni vojni nastajajo vrhovne revizijske institucije, ki jim ustava zagotavlja samostojnost in neodvisnost. Poleg tega se spreminja vsebina revidiranja javne porabe in razširja krog oseb, ki so lahko nadzorovane. VRI preverjanje porabe javnega denarja razširjajo tako, da ne opravljajo samo finančnih revizij (revizije računovodskih izkazov) in revizije pravilnosti poslovanja, ampak vse bolj ugotavljajo tudi smotrno porabo javnih sredstev. Krog oseb, ki so dolžne »polagati« računo trošenja se razširja in zajema vse tiste osebe, ki na kakršenkoli način porabljajo javni denar (Korpič Horvat, 2001:8).

Na ozemlju današnje Slovenije je revidiranje javnih financ organizirano in vodeno iz centrov držav, v katere so bile slovenske dežele vključene. Po drugi svetovni vojni je

⁵ S tem pojmom označujemo predvsem kontrolo nad porabo javnega denarja.

bil v okviru tedanje skupne države Jugoslavij sprejet Zakon o splošni državni kontroli. Državna kontrola je kontrolirala delo vlade Federacije, vlad posameznih republik, ljudskih odborov in vseh ostalih ustanov in podjetij, nad katerimi je imela država kontrolo na podlagi zakona. Kasneje je bila ustanovljena Služba družbenega knjigovodstva Jugoslavije in SDK v RS, ki sta se ohranili vse do osamosvojitve Slovenije leta 1991. Po osamosvojitvi je naloge SDK Jugoslavije prevzela SDK v RS, v letu 1994 pa je njeno pravno nasledstvo nadaljevala Agencija RS za plačilni promet, nadziranje in informiranje. Istega leta je bil sprejet Zakon o Računskem sodišču, ki je začelo delovati s prvim januarjem 1995. Dobilo je pooblastilo za nadziranje celotnega poslovanje javnega sektorja v delu, ki se nanaša na rabo sredstev javnih financ. Računsko sodišče je prevzelo določen del nalog Službe družbenega knjigovodstva, hkrati pa prevzelo tudi vrsto novih nalog.⁶

Evropsko računsko sodišče je bilo ustanovljeno 22. julija 1975 z Bruseljsko pogodbo⁷. Delovati je začelo oktobra leta 1977. Takrat nov organ, Evropsko računsko sodišče, je nadomestil računski odbor EGS in Euratoma ter revizorje ESPJ (Moussis, 1999:66). Potreba po računskem sodišču se je pojavila predvsem z naraščanjem obsega proračunskega denarja. Naloga sodišča je bil nadzor oziroma kontrola nad javnimi financami. Želja je bila, da bi se zagotovila vsaj takšna kontrola nad javnimi financami, kot jo izvajajo nacionalne revizijske institucije. Šele s Pogodbo o EU (Maastrichtska pogodba), računsko sodišče leta 1992 dobi status institucije Evropske Unije. Kot institucija začne delovati leta 1993, ko stopi v veljavo Pogodba o EU.

Tako Računsko sodišče RS kot Računsko sodišče EU imata kot neodvisni in avtonomni instituciji dokaj kratko obdobje delovanja v okviru sedanjega institucionalnega okvirja. Pri čemer je Evropsko računsko sodišče kot organ začelo delovati že leta 1977, medtem ko Računsko sodišče RS šele leta 1995. Evropsko računsko sodišče je že od ustanovitve do leta 1993 in tudi kasneje imelo vseskozi podobne naloge in funkcije, medtem ko je Računsko sodišče RS bilo ustanovljeno šele leta 1995 v okviru nove države in s tem dobilo mnogo novih nalog in funkcij, ki jih prejšnja Služba družbenega knjigovodstva ni imela.

⁶ (<http://www.sigov.si/racs/predstav.htm>, 31.10.2002)

⁷ Tudi takoimenovana Druga proračunska pogodba

3. POLOŽAJ RAČUNSKEGA SODIŠČA RS IN EU

V tem poglavju bomo definirali računsko sodišče ter prikazali položaj Računskega sodišča RS, ki ga ima po ustavi in zakonu ter položaj Računskega sodišča EU, ki ga ima po Pogodbi o EU iz leta 1992.

3.1. Splošno o računskem sodišču

S procesi demokratizacije in zavestjo ljudi, da sami prispevajo k ustvarjanju sredstev, se pojavi potreba po preverjanju oseb in organizacij, ki upravljajo s temi sredstvi. Za tako preverjanje je potrebna institucija, ki ima neodvisen položaj in ni v službi določene politične opcije ali posameznih interesov. Taka institucija je računsko sodišče.

Kljub besedi sodišče, tako Računsko sodišče RS kakor tudi Računsko sodišče EU, nimata pravnega položaja sodišča, saj ne odločata v sporih in ne izrekata sankcij zaradi varstva pravic.

Računsko sodišče RS je torej organ, ki izvaja strokovno nadzor nad zakonitostjo in smotnostjo poslovanja celotnih javnih financ (Stanovnik, 1999:12). To definicijo lahko uporabimo tudi za opis Računskega sodišča EU, ki je prav tako zadolženo za nadzor nad zakonitostjo in smotnostjo poslovanja javnih financ EU.

Računsko sodišče bi lahko opredelili tudi kot varuha zakonite in smotne porabe davkoplačevalskega denarja. Skrbi, da se davkoplačevalski denar uporabi zakonito in smotno.

3.2. Ustavna izhodišča Računskega sodišča RS in institucionalni položaj Računskega sodišča EU

V poglavju o javnih financah Ustava RS v 150. členu opredeljuje računsko sodišče kot najvišji državni organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Nadalje določa, da ureditev in pristojnosti določa zakon (Ustava RS: 150.člen).

Navedeni člen pomeni neposreden temelj za ustanovitev računskega sodišča (Dešman, 1996: 11). Hkrati pa nalaga državnemu zboru, da sprejme zakon, ki bo uredil delovanje računskega sodišča in s tem tudi področje nadzora javnih financ.

7. člen Pogodbe o EU določa, da ima Evropska unija pet institucij, med katerimi je tudi Evropsko računsko sodišče. S pridobljenim statusom institucije si je pridobilo še večjo avtonomijo in neodvisen položaj ter enakopravnost z drugim institucijam. Pred tem je imelo računsko sodišče status organa Skupnosti. Nadalje določajo položaj Računskega sodišča EU člani 246, 247 ter 248 Pogodbe o EU.

3.2.1. Načelo neodvisnosti

Načelo neodvisnosti spada med najpomembnejše načelo delovanja računskega sodišča. Neodvisnost vsake vrhovne revizijske institucije predstavlja temelj za nemoteno in učinkovito delovanje pri kontroli javnih financ.

Tretji odstavek 150. člena ustave RS določa, da je računsko sodišče pri svojem delu neodvisno. To je bistvenega pomena za delovanje sodišča, ki ima predvsem nadzorno vlogo, v smislu kontroliranja državnih računov in ugotavljanja nepravilnosti pri porabi proračunskih sredstev.

Neodvisnost se kaže predvsem v razmerju do izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti. Noben organ se ne sme vmešavati v odločanje o revizijskih postopkih. Sodišče je tudi organizacijsko neodvisno, saj ni sestavni del nobene druge institucije oziroma organa (Habjan, 2001:45).

Finančno neodvisnost določa 18. člen ZracS, ki ureja, da sredstva za delo računskega sodišča, ki so sestavni del državnega proračuna, določi Državni zbor na predlog računskega sodišča.

Neodvisnost institucije se ugotavlja tudi preko mehanizmov, ki so prisotni pri imenovanju članov. Člane Računskega sodišča RS imenuje Državni zbor na predlog predsednika republike. Član je imenovan, če zanj glasuje večina vseh poslancev. Svojo funkcijo opravljajo za dobo devetih let (ZracS: 7.člen). Iz tega je razvidno, da

mora član računskega sodišča za imenovanje imeti širšo politično podporo ter je njegov mandat relativno dolg, kakor pri ustavnih sodnikih,.

Pogoji za predčasno razrešitev člana so točno določeni v zakonu, ki tudi določa, da lahko predčasno razreši člana računskega sodišča le Državni zbor.

Pogoji za predčasno razrešitev člana računskega sodišča so naslednji:

- če Državnemu zboru predloži izjavo, da odstopa;
- če je obsojen za kaznivo dejanje;
- če trajno izgubi delovno zmožnost za opravljanje svoje funkcije;
- če ne izpolnjuje več pogojev za člana računskega sodišča;
- če ne ravna v skladu z zakonom in ustavo (ZracS: 10. člen).

Neodvisnost Računskega sodišča EU izhaja že iz položaja, ki ga ima računsko sodišče kot ena od petih institucij. Kot Računsko sodišče RS tudi Računsko sodišče EU samostojno in neodvisno odloča o revizijskih postopkih. 248. člen Pogodbe o EU določa, da računsko sodišče lahko nadzira vse organe ali osebe, ki prejemajo oziroma upravljajo s sredstvi EU.

Pogodba o EU v drugem odstavku 247. člena nalaga, da morajo biti posamezni člani izbrani izmed kandidatov, ki so pripadali zunanjim revizijskim organom v posamezni državi članici oziroma so visoko kvalificirani za to delo. Zadnja formulacija pa omogoča državam članicam, da predlagajo kandidate, ki niso strokovnjaki na področju kontrole financ. Posledica tega je, da so za člane računskega sodišča lahko imenovani politiki in drugi državni uslužbenci, ki nimajo izkušenj z izvrševanjem pristojnosti računskega sodišča (Laffan, 1997: 193). S tem se neodvisnost posameznih članov lahko zmanjša, saj odpade kriterij strokovnosti s področja kontrole javnih financ.

V primerjavi z Računskim sodiščem EU, pa zakon o Računskem sodišču RS jasno določa, da mora biti član Računskega sodišča RS državljan RS, ki ima najmanj univerzitetno izobrazbo in je strokovnjak na področju, ki je pomembno za izvrševanje pristojnosti računskega sodišča (ZracS: 6. člen).

Vendar pa pravilnik o Računskem sodišču EU, kakor tudi četrti odstavek 247. člena Pogodbe o EU določata, da mora član računskega sodišča delovati neodvisno v skupno dobro EU, predvsem pa ne sme pri svojem delovanju prejemati navodil iz posameznih držav članic.

Pri obeh računskih sodiščih lahko zapazimo institut nezdružljivosti funkcij, ki nalaga članom, da poleg dela na računskem sodišču ne smejo opravljati določenih drugih funkcij, ki so nezdružljiva s tem delom.

ZracS RS določa, da funkcija člana računskega sodišča ni združljiva :

- s funkcijo v državnem organu, organih lokalne skupnosti, politične stranke ali sindikata;
- z delom v državnem organu, organu lokalne skupnosti ali pri nosilcu javnih pooblastil;
- s članstvom v organu vodenja ali nadzora gospodarske družbe, gospodarske javne službe sklada, zavoda ali zadruga;
- ter z opravljanjem poklica ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije.

Člani računskega sodišča lahko opravljajo le določena strokovna, znanstvena, pedagoška in podobna dela (Korpič-Horvat v Habjan, 2001:46).

Podobno velja za člane Računskega sodišča EU, ki prav tako ne smejo biti člani v drugih organih EU in organih na nacionalni ravni ter ne smejo opravljati drugih pridobitnih in nepridobitnih dejavnosti.

Poleg načela neodvisnosti, je za delovanje računskega sodišča temeljnega pomena še načelo zakonitosti, ki zagotavlja pravno varnost ter nepristranskost dela (Korpič Horvat, 2001: 23). Gre za upoštevanje pravnih aktov, ki določajo postopke in druge obveznosti računskega sodišča pri opravljanju svojega dela.

3.3. Računsko sodišče v sistemu delitve oblasti

»Nauk o delitvi oblasti je celota organizacijskih načel, ki so jih skozi stoletja izoblikovali najpomembnejši politično pravni pisci na Zahodu, v njih pa videli nujna sredstva, s katerimi je mogoče doseči ali zavarovati pomembne vrednosti » (Brezovšek, 1996: 141).

Najbolj znana teorija o ločitvi oblasti, ki jo je podal Montesquieu v svoji knjigi »Espirít de lois«⁸, loči oblast na zakonodajno, eksekutivno (izvršna) in pravosodno (sodna) (Pitamic, 1996: 100). Vsaka od treh oblasti ima dodeljeno ustrezno državno funkcijo, to je zakonodaja, eksekutiva ter jurisdikcija, ki jo izvršuje. Vendar pa razdelitev državne oblasti in državnih funkcij na tri nosilce še ni dovolj, da bi zagotovila ideal svobode posameznika in despotijo. Zato je potrebno vzpostaviti dodatni prefinjen sistem kontrole, omejevanja, brzdanja, prepletene soodvisnosti in ravnovesja (Šturm, 1998: 13). V tem kontekstu se pojavljajo tudi tako imenovane *sui generis* institucije, ki jih ne moremo razvrstiti v nobeno od treh klasičnih vej oblasti, kljub temu pa imajo neodvisen položaj in niso podrejeno nobeni od klasičnih vej oblasti.

Poglavitni namen načela delitve oblasti je ta, da trajno zagotavlja zagotovljene individualne pravice in temeljne svoboščine nasproti izvrševanju državne oblasti (Šturm, 1998:25).

V primeru RS lahko iz Ustave določimo nosilce posameznih vej oblasti kot jih določa klasična doktrina, medtem ko v primeru EU nastopi težava že z opredelitvijo EU. EU nima statusa države v smislu pravne združitve oziroma pravne organizacije ljudi, kot to opredeljuje Pitamic (1996 : 1), ampak je še vedno le nekakšen okvir, ki združuje tri stebre (Slovenija v EU, 2001: 17). Vendar pa kljub temu prihaja do vse večjega poenotenja v okviru EU ter tudi institucije EU opravljajo vse več funkcij, ki so jih države članice prenesle na Skupnost. Zato lahko opredelimo Parlament EU kot nosilca zakonodajne funkcije na ravni EU, Komisijo EU kot izvršno oblast ter Evropsko sodišče pravice kot sodno oblast. Svet EU pa ima tako zakonodajno kot tudi izvršno funkcijo.

⁸ Duh zakonov, 1748.

Računsko sodišče ne gre uvrščati ne med sodno vejo oblasti, kakor tudi ne med zakonodajno in izvršno. Računsko sodišče je institucija sui generis, za katero je spričo njene kontrolne funkcije nad javno porabo bistveno to, da lahko nadzoruje finančni aspekt vseh treh vej oblasti (Odločba Ustavnega sodišča v Habjan, 2001: 43). To velja tako za Računsko sodišče EU kakor tudi za Računsko sodišče EU.

Glede na naravo dela in pristojnosti obeh sodišč ju ne moremo uvrščati med klasična sodišča. Kljub temu pa prihaja do napačnih razlag glede pristojnosti in moči, saj, kot pravi Korpič Horvat⁹ (2001: 29), ime računsko sodišče zavaja.

Kot piše tudi Korpič Horvat (2001: 29), Računsko sodišče RS ne sodi v pravosodni sistem, čeprav bi ga lahko glede na ime in odločanje o spornih razkritjih ter uporabo predpisov (smiselna uporaba Zakona o upravnem postopku) lahko klasificirali kot posebno upravno sodišče. Vendar njegova naloga ni »soditi« v klasičnem pomenu besede, zato ne izdaja aktov, s katerimi bi z izvršilno močjo posegalo v pravice in obveznosti pravnih ali fizičnih oseb.

Izvajanje nalog računskega sodišča je revidirati pravilno in smotrno porabo javnih sredstev. Te naloge opravlja kot avtonomna vrhovna revizijska institucija, ki je neodvisna pri izvajanju revizij.

Njegova avtonomnost tudi ne sme biti prizadeta ko stopa v razmerje z drugimi institucijami (Korpič Horvat, 2001: 29). To se nanaša predvsem na ohranjanje finančne neodvisnosti, ki je temelj za avtonomno delovanje. Kljub temu da računskemu sodišču drugi dodeljujejo sredstva za delovanje¹⁰ ne sme priti do poseganja v zagotovljen položaj neodvisnosti in samostojnosti.

⁹ Podobno meni Krivic (Habjan, 2002: 34).

¹⁰ Sredstva za delo računskega sodišča RS določi Državni zbor na predlog računskega sodišča in so sestavni del državnega proračuna (ZRacS: 31. člen). Računsko sodišče EU prav tako samo določi potrebna sredstva, ki jih nato Parlament odobri v obliki proračuna EU.

4. ORGANIZIRANOST RAČUNSKEGA SODIŠČA RS IN EU

Ustava Republike Slovenije določa v 150. členu, da ureditev računskega sodišča določa zakon. Leta 2001 je bil v Državnem zboru sprejet novi Zakon o računskem sodišču, ki je prinesel novo organizacijsko strukturo sodišča.

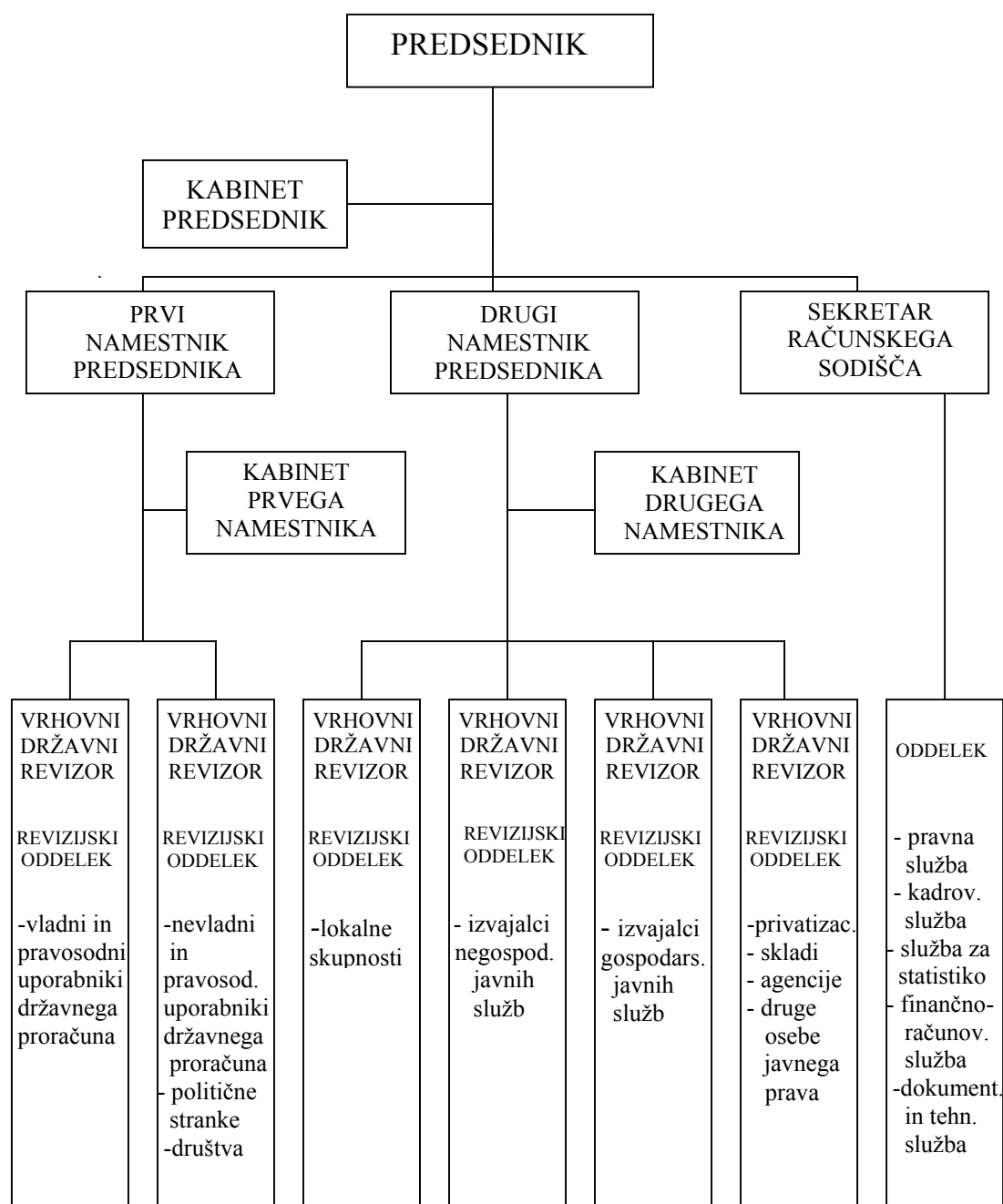
Zakon o Računskem sodišču določa, da ima računsko sodišče tri člane in največ šest vrhovnih državnih revizorjev. Člani računskega sodišča so predsednik in dva namestnika – prvi in drugi namestnik, ki skupaj tvorijo senat računskega sodišča. Ta v soglasju z Državnim zborom sprejme poslovnik in odloča o vprašanjih, ki po zakonu spadajo v njegovo pristojnost.¹¹

Senat ima presojevalno funkcijo pri obravnavanju spornih revizijskih razkritij, ko revidiranec ugovarja in izpodbija revizijsko razkritje v predlogu revizijskega poročila. Nastopa kot kolegijski organ, vendar je vsak član senata samostojen in neodvisen ter ima enakovreden glas pri sprejemanju odločitev. V skladu s poslovníkom računskega sodišča senat odloča praviloma v popolni sestavi z večino glasov, v primeru odsotnosti enega člana pa mora biti odločitev sprejeta soglasno. Glede na naravo dela senat ne »sodi« o sporu med dvema strankama v smislu izvajanja sodne funkcije, ampak presoja o spornem revizijskem razkritju v procesu nastajanja revizijskega poročila (Korpič Horvat, 2001: 34).

Zakon v tretjem členu nadalje opredeljuje, da lahko računsko sodišče ureja svojo organizacijo in način dela tudi z drugimi splošnimi akti. Seveda pri tem velja hierarhija pravnih aktov, ki narekuje, da splošni akt ne sme biti v nesoglasju z zakonom.

¹¹ Pred sprejetjem novega zakona o računskem sodišču je le to imelo devet članov, ki jih je imenoval Državni zbor. Sedaj pa Državni zbor imenuje le tri člane, vrhovne državne revizorje (največ 6) pa predsednik računskega sodišča. Pri prejšnji sestavi je opaziti podobnost z Ustavnim sodiščem RS, ki ima 9 sodnikov. To si lahko razložimo z dejstvom, da je računsko sodišče nastalo kot nova institucija, ki ni imela izkušenj in so pisci zakona poskušali po zgledu Ustavnega sodišča ustvariti Veliki devetčlanski senat, ki je bil pristojen za odločanje o pomembnih zadevah s področja revidiranja in drugih stvari, ki so bila v njegovi pristojnosti.

Shema 2: Organizacijska struktura Računskega sodišča RS



Vir: (<http://www.rs-rs.si> , 11.09.2002)

Računsko sodišče je sedaj organizirano tako, da ima tri kabinete, šest revizijskih oddelkov in oddelek podpornih služb. Vsak oddelek ima svoje področje revidiranja.

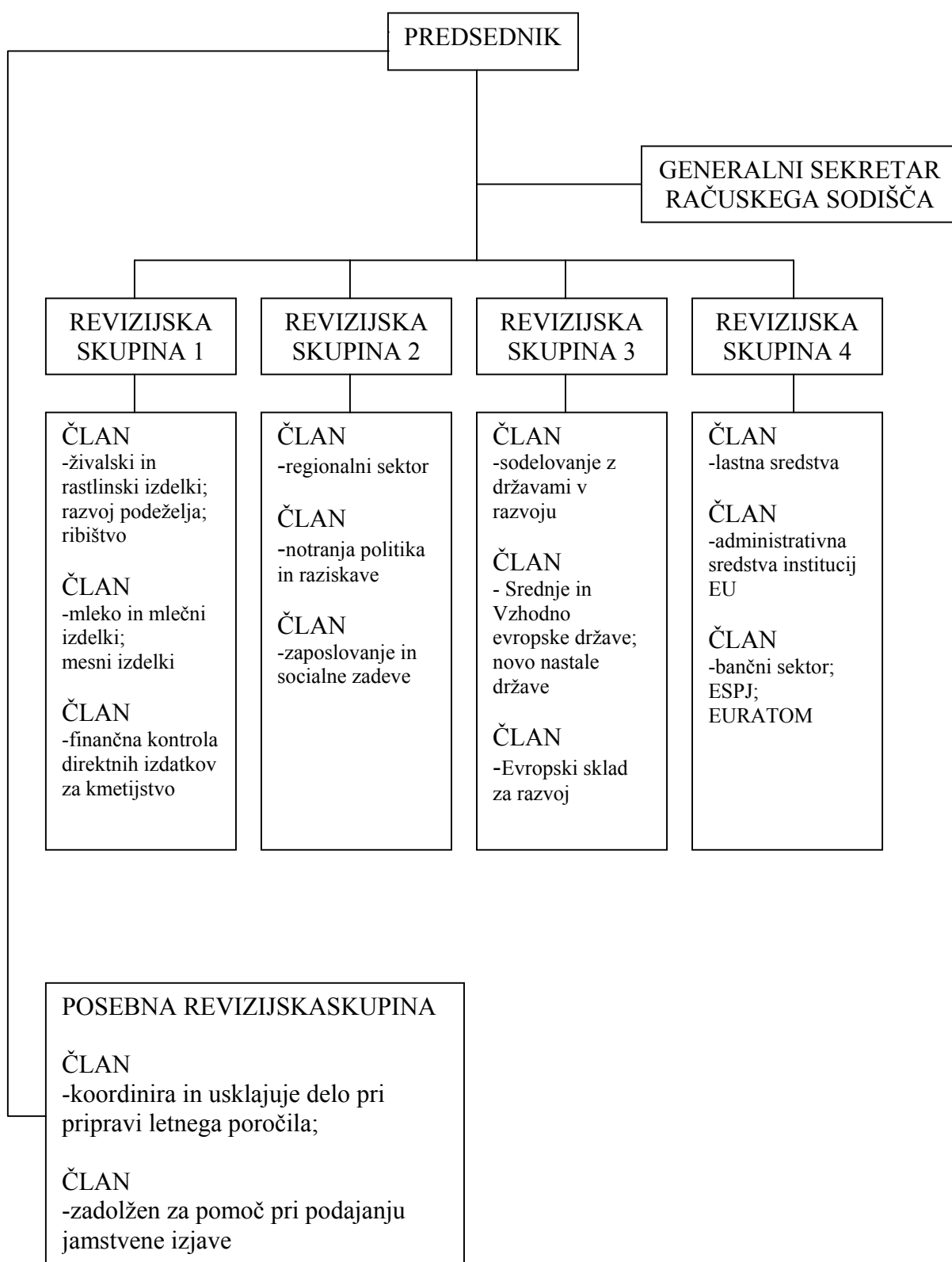
Oddelki se posredno navezujejo na 25. člen zakona, ki nalaga računskemu sodišču kaj mora vsako leto revidirati. Gre za 6 področij:

- izvršitve državnega proračuna (pravilnost poslovanja države);
- poslovanje javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje;
- poslovanje javnega zavoda za pokojninsko zavarovanje;
- poslovanje ustreznega števila mestnih in drugih občin;
- poslovanje ustreznega števila izvajalcev gospodarskih javnih služb;
- poslovanje ustreznega števila izvajalcev negospodarskih javnih služb (ZracS, 25. člen).

Revizijske oddelke vodijo vrhovni državni revizorji, ki so zadolženi za določena področja (glej shemo 1). Oddelki so razdeljeni glede na področja revidiranja, kar omogoča med drugim tudi specializacijo državnih revizorjev.

Računsko sodišče ima tudi sekretarja računskega sodišča, ki predvsem usklajuje delo podpornih služb računskega sodišča, vodi poslovanje in skrbi za izvrševanje finančnega načrta računskega sodišča. Poleg omenjenih se lahko predsednik računskega sodišča za pripravo izvida ali mnenja vključi v izvajanje nalog izvedenca.

Slika 3: Organizacijska struktura Računskega sodišča EU



Vir: Interno gradivo Računskega sodišča EU (Organisation chart).

Evropsko računsko sodišče ima 15 članov. Število članov je enako kot število držav članic Evropske Unije. Po posvetovanju z Evropskim parlamentom jih imenuje Svet, ki mora odločitev sprejeti soglasno (Moussis, 1999:66).

Člani sodišča so razporejeni po revizijskih oddelkih oziroma skupinah, ki so zadolžene za točno določena področja kontrole. Vsak član sodišča skrbi za opravljanje kontrol na točno določenem področju, trije člani pa sestavljajo skupen oddelek. Pri čemer ima vsak od članov svoj kabinet, ki mu pomaga pri opravljanju revizij in drugih nalog.

Področja, ki jih revidirajo oziroma kontrolirajo člani Računskega sodišča EU in so navedena v shemi 3, so združena v štiri revizijske skupine. Vsaka revizijska skupina se torej ukvarja s točno določenim področjem, ki jih lahko pojmujeemo s skupnim imenovalcem:

- revizijska skupina 1: kmetijska politika (agrarni skladi);
- revizijska skupina 2: notranja politika;
- revizijska skupina 3: aktivnosti v tujini (pridružitveni skladi);
- revizijska skupina 4: izdatki uprave.

Celotno poslovanje uslužbencev in administracije Evropskega računskega sodišča usklajuje generalni sekretar sodišča, ki ga člani izvolijo na tajnem glasovanju (Court of Auditors: Rules of procedure of the Court of Auditors of the European communities, 2002).

Pri sami organizaciji Računskega sodišča RS in Računskega sodišča EU lahko opazimo podobno organizacijsko strukturo. To gre pripisati predvsem podobnim nalogam in zadolžitvam. Posamezna področja revidiranja so združena v oddelkih, ki jih vodijo v primeru Slovenije bodisi vrhovni državni revizorji, bodisi člani sodišča. Vendar pa opazimo, da so oddelki v primeru Računskega sodišča RS razdeljeni na revidiranje uporabnikov javnih sredstev glede na status, ki ga imajo uporabniki znotraj države (vladni in nevladni uporabniki, lokalne skupnosti...) Medtem ko so v primeru Računskega sodišča EU uporabniki razdeljeni glede na področje delovanja (kmetijska politika, notranja politika...).

Razlog za takšno organizacijo skupin je posledica samega institucionalnega položaja EU ter dejstva, da je večina izdatkov EU namenjenih kmetijski politiki ter strukturnim skladom.

V obeh institucijah sekretar sodišča usklajuje delo podpornih služb in skrbi za izvrševanje finančnega načrta računskega sodišča.

Računsko sodišče EU pa ima še poseben oddelek, ki skrbi za pripravo letnega poročila in pripravlja mnenja oziroma t.i jamstveno izjavo glede računovodskih izkazov proračuna ter kontrolira pravilnost poslovnih dogodkov, ki so bili podlaga za izkaze.

4.1. Imenovanje in pristojnosti posameznih funkcij znotraj računskega sodišča

Imenovanje in pristojnosti posameznih funkcij znotraj Računskega sodišča RS določata zakon in drugi interni akti računskega sodišča, medtem ko pri Računskem sodišču EU to določa Pogodba o EU in poslovnik ter drugi interni akti sodišča. V naslednjih poglavjih bodo podrobneje prikazane funkcije predsednika, članov oziroma vrhovnih državnih revizorjev.

4.1.1. Predsednik računskega sodišča

Po ZracS predsednik računskega sodišča zastopa in predstavlja računsko sodišče, je generalni državni revizor in predstojnik računskega sodišča. Njegove naloge so naslednje:

- usmerja in odobrava izvrševanje pristojnosti računskega sodišča;
- predpisuje pravila za posamezno fazo revizije;
- sklicuje in vodi seje senata računskega sodišča.

Kot predstojnik določa tudi poslovni red z izdajanjem navodil, določa predlog finančnega načrta in druge naloge, ki mu jih določa zakon (ZracS: 12. člen).

Predsednik Računskega sodišča RS je imenovan za dobo devetih let, če zanj glasuje večina vseh poslancev. Predlog za njegovo imenovanje poda Državnemu zboru predsednik republike.

Predsednik Evropskega računskega sodišča je član sodišča. Predsednika izberejo izmed članov za dobo treh let z možnostjo ponovne izvolitve. Njegove naloge so predvsem:

- sklicuje in vodi seje računskega sodišča;
- skrbi, da se odločitve sodišča implementirajo;
- imenuje osebo, ki zastopa sodišče v sporih, v katerih je sodišče vpleteno;
- predstavlja računsko sodišče v odnosih z drugimi institucijami EU in nacionalnimi računskimi institucijami (Court of Auditors: Rules of procedure of the Court of auditors of the European communities, 2002).

4.1.2. Člani računskega sodišča oziroma vrhovni državni revizorji

Računsko sodišče ima tri člane in največ šest državnih revizorjev. Člane imenuje Državni zbor na predlog predsednika republike, medtem ko vrhovne državne revizorje imenuje predsednik računskega sodišča za dobo devetih let.

Evropsko računsko sodišče pa ima toliko članov, kot je držav članic. Tukaj lahko omenimo, da so bili vrhovni državni revizorji do sprejetja novega zakona o računskem sodišču leta 2001 po funkciji člani sodišča. Tako vrhovni državni revizorji Računskega sodišča RS kot člani Računskega sodišča EU imajo podobne naloge, ki se nanašajo na področje revidiranja. Oboji vodijo revizijsko enoto in izvršujejo revizijsko pristojnost računskega sodišča v skladu s predpisi in pooblastili predsednika računskega sodišča. Prav tako imajo oboji člen, ki govori o nezdržljivosti funkcij na računskem sodišču z drugimi funkcijami in z opravljanjem določenih del oziroma dejavnosti (Glej: ZracS in Rules of procedure of the Court of auditors of the European communities).

Posebnost Računskega sodišča EU je, da so člani sodišča iz različnih držav članic EU. To pa bi lahko pripeljalo do pristranskega delovanja pri posameznih revizijah. Zato jim pravilnik nalaga, da v času svojega mandata na računskem sodišču ne smejo sprejemati navodil oziroma napotkov iz posameznih držav in da morajo delovati za skupni interes vseh članic

5. VLOGA RAČUNSKEGA SODIŠČA RS IN EU

Tako Računsko sodišče RS kot Računsko sodišče EU opravljata več nalog oziroma vlog, ki jima jih nalagajo pravni akti. Kot smo že omenili v prejšnjih poglavjih, Ustava RS namenja računskemu sodišču vlogo najvišjega organa kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Pogodba o EU prav tako daje računskemu sodišču vlogo institucije, ki skrbi za kontrolo oziroma pregled računov vseh izdatkov in prihodkov Skupnosti ter vseh teles, ki jih je ustanovila Skupnost. Iz tega je razvidno, da imata Računsko sodišče RS in Računsko sodišče EU predvsem funkcijo nadzora.

V tem poglavju si bomo natančneje ogledali vlogo računskega sodišča kot organa kontrole in s tem nadzorno funkcijo ter njegovo svetovalno vlogo. Prav tako bomo opisali metode dela ter kako poteka izvrševanje revizijske pristojnosti.

5.1. Organ kontrole (nadzorna vloga)

Računsko sodišče z nadzorovanjem ugotavlja ali je poslovanje nadzorovanih oseb pravilno ali pa mogoče nepravilno. Pri ugotavljanju nepravilnosti računsko sodišče ugotavlja napake ter nepravilnosti. Če se nepravilnosti ne ugotovijo, se predpostavlja, da je poslovanje pravilno (Habjan, 2001: 59).

ZRacS določa, da računsko sodišče opravlja nadzor nad uporabniki javnih sredstev preko revidiranja poslovanja le teh. Revidira lahko pravilnost in smotrnost poslovanja ter akt o preteklem kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev (ZRacS: 20. člen). To je lahko akt, ki ga predpisuje zakon ali poseben računovodski izkaz oziroma poročilo, ki ga mora uporabnik javnih sredstev sestaviti na zahtevo računskega sodišča.

Zakon natančno določa, kdo so uporabniki javnih sredstev, ki so podvrženi kontroli Računskega sodišča RS. To so:

1. pravne osebe¹² javnega prava ali njena enota;
2. pravne osebe zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:
 - da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
 - da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije;
 - da je gospodarska služba, banka ali zavarovalnica, v kateri ima država in lokalna skupnost večinski delež;
3. fizična oseba, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:
 - da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
 - da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije (ZracS : 20. člen).

Pri revidiranju pravilnosti poslovanja, kot določa ZRacS, gre za 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. Medtem ko pri revidiranju smotrnosti poslovanja gre za pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja (ZRacS : 20. člen).

Korpič Horvat (1997: 45-47) pojasnjuje, da standardi državnega revidiranja INTOSAI vključujejo revidiranje pravilnosti poslovanja in revidiranje izvajanja nalog. Revizija izvajanja nalog obsega revidiranje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti. Iz tega lahko sklepamo, da gre tukaj za revidiranje smotrnosti poslovanja, kot je to zapisano v ZRacS. Nanaša se na preverjanje dosežkov porabljenega denarja z vidika gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Korpič Horvat (1997: 45-47) nadalje ugotavlja, da so revizije izvajanja nalog oziroma revizije smotrnosti poslovanja zelo široke in raznolike. Obsegajo lahko izbirne teme in navadno trajajo več let. Pri teh revizijah so mnenja bolj subjektivna, saj poročilo ni neposredno povezano z računovodskimi ali drugimi izkazi.

¹² Gre za družbene tvorbe, ki so kot pravni subjekti nosilci pravic in dolžnosti v pravnih razmerjih (Pavčnik, 1997: 101, 102).

Iz povedanega lahko ugotovimo, da se pri revidiranju pravilnosti poslovanja določenega uporabnika javnih sredstev da natančno pregledati dokumentacijo in ugotoviti ali so bila sredstva uporabljena v skladu s predpisi in usmeritvami. Pri revidiranju smotrnosti poslovanja pa je to težje, saj se mnenja in pogledi o tem, kaj je gospodarno, uspešno in učinkovito poslovanje lahko razlikujejo. To pa zato, ker računsko sodišče kontrolira v večji meri pravne osebe javnega prava, kjer je smotrnost poslovanja težko meriti.

Evropsko računsko sodišče lahko revidira vse organe ali osebe, ki upravljajo s sredstvi Unije oziroma jih prejemajo. Predvsem pa nadzira institucije in organe Unije, državne, regionalne in lokalne administracije, ki prejemajo denar iz proračuna ter končne prejemnike sredstev Unije (European Court of Auditors, 2001:11). S Pogodbo o EU je bilo računskemu sodišču tudi kot glavna naloga dodeljeno revidiranje proračuna EU. Računsko sodišče RS mora prav tako vsako leto revidirati pravilnost izvršitve državnega proračuna, kar pomeni pregledati pravilnost poslovanja države.

Poleg tega Računsko sodišče EU skrbi tudi za to, da Evropska unija dobi ustrezno vrednost za svoj denar. V zvezi s tem sodišče kontrolira, ali in v kakšnem obsegu so bili doseženi cilji finančnega upravljanja, ter za kolikšno ceno (Ferfila in drugi, 2002: 478).

Kot smo omenili v zgornjem odstavku, Pogodba o EU določa, da lahko računsko sodišče opravlja revizije pri vseh prejemnikih sredstev iz proračuna EU. 248. člen Pogodbe o EU pojasnjuje, da so to lahko pravne in fizične osebe.

Računsko sodišče EU poleg tega, da vsako leto revidira izvrševanje proračuna, samo določa koga in kdaj bo revidiralo ter v kakšnem obsegu.

Kot Računsko sodišče RS tudi Računsko sodišče EU preverja oziroma revidira pravilnost poslovanja in smotrnost poslovanja uporabnikov proračuna EU. Pri preverjanju pravilnosti poslovanja, kot določa Pogodba o EU, kontrolira skladnost prihodkov in odhodkov proračuna EU s predpisi in podpisanimi pogodbami. Pri

smotrnosti poslovanja pa ugotavlja, ali so bili cilji poslovanja doseženi ter za kakšno ceno se je to zgodilo.

Tudi pri Računskem sodišče EU nastopa problem pri revidiranju smotrnosti poslovanja, saj nastopajo različne interpretacije kaj je gospodarna in učinkovita poraba denarja (Laffan, 1997: 196).

5.1.1. Revizijski postopek

Računsko sodišče RS ter Računsko sodišče EU izvajata revizije v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi ter splošno sprejetimi revizijskimi načeli in pravili. Kljub temu pa vsaka institucija uporablja pri izvajanju nadzorstvene vloge tudi svoje prakse pri pridobivanju revizijskih dokazov ter revizijskih postopkih, ki jih določijo v internih aktih sodišča.

Obe sodišči delujeta v okviru INTOSAI revizijskih standardov. Za primere, ki jih ne urejajo ti standardi, pa se uporabljajo IFAC standardi ter določila in napotki, ki jih izda predsednik sodišča. Le-ti temeljijo na mednarodnih revizijskih standardih ter na lastnih posebnostih ter praksi.

Ker so standardi zelo splošni, je Računsko sodišča EU izdalo tudi smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov (Habjan, 2001: 106). Smernice so namenjene vrhovnim revizijskim institucijam kot pomoč pri revizijskih postopkih. Služijo predvsem kot orodje za poenotenje metodike dela vrhovnih revizijskih institucij.

Pri revizijskem postopku gre za ravnanja članov ter drugih revizorjev¹³ od priprav za določitev programa dela za izvrševanje revizije do sprejema odzivnega sporočila oziroma končnih ugotovitev (Korpič Horvat, 2001: 40).

Revizijski postopek se začne z izdajo sklepa o izvedbi revizije. Postopek se nato nadaljuje s pripravo podrobnega načrta za izvedbo revizije. Izvajanje revizije obsega pregledovanje potrebne dokumentacije in sistemov poslovanja ter računovodstva ter

¹³ S pojmom revizor razumemo pooblaščenega delavca računskega sodišča, ki lahko opravlja revizijo.

druga revizijska dejanja, ki so potrebna za uresničitev revizijskih ciljev. Revizija se nato konča z izdajo revizijskega poročila, kjer računsko sodišče poda mnenje ter ugotovitve o poslovanju revidiranca (Korpič Horvat, 2001: 40).

Računsko sodišče EU poleg revidiranja proračuna EU predvsem preverja in skuša izboljšati zanesljivost sistemov notranjega kontroliranja. To počne s sporočanjem o slabostih pri delovanju sistemov glede izvajanja postopkov, ki lahko povzročijo posebne probleme pri izvrševanju proračuna (Ferfila in drugi, 2002: 478). Poleg tega pa s svojo svetovalno vlogo skrbi za odpravo napak ter pomaga pri iskanju ustreznih rešitev pri delovanju sistemov kontrole.

5.2. Svetovalna vloga

Ena od glavnih nalog tako Računskega sodišča RS kakor tudi Računskega sodišča EU je svetovanje uporabnikom javnih sredstev. Računsko sodišče RS svetuje javni upravi, medtem ko Računsko sodišče EU svetuje in daje mnenja organom in institucijam EU, če je za to zaproseno.

Svetovalna vloga temelji na izkustvenih ugotovitvah, pridobljenih v posameznih nadzorih ter na strokovnem znanju. Nanaša se predvsem na odpravo v nadzoru ugotovljenih nepravilnosti, ne pa na splošno na svetovanje javni upravi glede porabe javnih sredstev (Korpič Horvat, 1997: 49).

ZRacS v 21. členu določa, da Računsko sodišče RS lahko svetuje uporabnikom javnih sredstev, tako da:

- daje priporočila med izvajanjem revizije;
- lahko daje pripombe k delovnim osnutkom zakonskih besedil in drugih predpisov;
- lahko sodeluje na posvetih in seminarjih o javnofinančnih vprašanjih;
- ter z mnenji o javnofinančnih vprašanjih.

Pri dajanju priporočil med izvajanjem revizije gre za svetovanje v obliki iskanja možnih rešitev in ukrepov, ki bi izboljšali poslovanje in omogočili, da v bi v

prihodnje kontroliran organ posloval bolj učinkovito in gospodarno. Pri takem svetovanju se poskuša najti tudi določene sistemske rešitve na področju poslovanja.¹⁴ Kot primer lahko navedemo izvajanje javnih naročil, kjer prihaja do največjih napak. Računsko sodišče RS poskuša s svetovanjem v okviru revizij najti načine, kako bi bila javna naročila izpeljana upoštevajoč ekonomsko načelo, ki pravi, da se z danimi sredstvi doseže maksimalen učinek.

Kot primer lahko navedemo, da je Računsko sodišče RS v preteklosti, v sklopu revizije izvajanja nalog, izvedlo preverjanje učinkovitosti sodišč v RS. Omenjeno revizijo so opravili zato, ker obstajajo na sodiščih veliki zaostanki pri reševanju zadev. Učinkovitost so merili z doseganjem obsega dela sodnikov glede na merila, ki jih je določil Sodni svet (sodniške norme). Ugotovili so, da sodišča dosegajo pričakovani obseg dela, vendar pa je delež sodnikov, ki ne dosegajo meril oziroma norm zelo velik (Korpič Horvat, 2000: 152).

Revizija na sodiščih je imela predvsem namen svetovanja v obliki izboljšanja načinov in postopkov dela, ki bi pripeljali do večje učinkovitosti posameznih sodnikov in s tem do zmanjšanja zaostankov.

Na področju javnih financ v okviru Evropske unije ima računsko sodišče pomembno funkcijo, še posebej s svojo svetovalno vlogo. Ena od glavnih zadolžitev računskega sodišča je konstanten monitoring na finančnem področju in svetovanje na področjih, kjer je potrebno izboljšati poslovanje (European Court of Auditors, 8: 2001). Ena izmed bistvenih nalog v okviru svetovanja je pomoč na področju notranjih sistemov kontrole, kar pomeni, da Računsko sodišče EU s svojim znanjem nakazuje različne možne oblike notranjih kontrol, ki omogočajo uporabniku javnih sredstev ugotavljanje napak in nepravilnosti že na samem začetku poslovanja znotraj organizacije.

Pogodba o EU v členih, ki zadevajo Računsko sodišče EU določa, da računsko sodišče sodeluje z Evropskim parlamentom in Svetom EU v izvrševanju kontrole

¹⁴ Pogovor s prvo namestnico predsednika računskega sodišča RS dne 21.02.2003.

nad izvajanjem proračuna EU in da lahko s svojim znanjem svetuje in daje mnenja vsem institucijam EU.

5.3. Vpliv, moč in pomen, ki ga imata Računsko sodišče RS in Računsko sodišče EU

Kot smo že na začetku ugotovili, Računsko sodišče RS kakor tudi Računsko sodišče EU nimata sodne oblasti. To niso sodišča v »pravem pomenu besede«, temveč neodvisni nadzorni organi (Korpič Horvat, 1997: 73).

S svojo vlogo računsko sodišča oziroma vrhovne revizijske institucije delujejo na področju javnih financ, kjer nadzirajo porabo javnih sredstev in s tem delujejo v korist davkoplačevalcev.

Pri svojem delu ne sprejemajo aktov, ki bi neposredno nalagali odpravo nezakonitih dejanj, ampak svoja mnenja in priporočila uveljavlja s strokovno avtoriteto (Korpič Horvat, 1997: 73). To pomeni, da je njihovo delovanje usmerjeno na poročanje o nepravilni uporabi javnega denarja nadzorovani osebi ter parlamentu oziroma drugim odgovornim organom.

Kakšen pomen in vlogo imajo ugotovitve računskega sodišča na odpravo nepravilnosti je odvisno od vpliva računskega sodišča in tradicije, ki jo ima. Vpliv se kaže predvsem preko mehanizmov, s katerimi računsko sodišče razpolaga. Gre predvsem za poročila in druge oblike pritiska, s katerimi opozarja na nepravilnosti. Zelo pomembna je vloga javnih medijev, ki s svojo avtoriteto poročajo o odkritih nepravilnostih in s tem posredno vršijo pritisk na odločevalce in nadzorovane osebe.

Pomemben dejavnik pri podpori in pomenu institucije računskega sodišča je tudi tradicija delovanja ter okolje, v katerem deluje.

V nadaljevanju bomo prikazali kako našti dejavniki, pri čemer so pomembni predvsem mehanizmi, vplivajo na pomen in podporo vlogi tako Računskega sodišča RS kakor tudi Računskega sodišča EU.

5.3.1. Mehanizmi delovanja

Računsko sodišče RS izvršuje svojo revizijsko pristojnost preko aktov, ki jih izdaja. Kot določa tretji odstavek 1. člena ZRacS so akti, ki jih izdaja računsko sodišče dokončni. To pomeni, da jih ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi s sodnimi ali upravnimi pravnimi sredstvi, kakor tudi ne z ustavno pritožbo (Korpič Horvat, 2001: 57).

Najpomembnejši akti, ki jih sprejema Računsko sodišče RS so:

1. program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti;
2. predrevizijska poizvedba;
3. sklep o izvedbi revizije;
4. revizijsko pooblastilo;
5. nalog za predložitev listin;
6. pismo predstojniku oziroma pismo poslovodstvu;
7. revizijsko poročilo;
8. odzivno poročilo;
9. porevizijsko poročilo;
10. poziv za ukrepanje;
11. obvestilo državnemu zboru;
12. poziv za razrešitev odgovorne osebe;
13. sporočilo za javnost;
14. poročilo o delu;
15. ovadba zaradi suma kaznivega dejanja oziroma predlog za uvedbo postopka o prekršku (Korpič Horvat, 2001: 57).

Naštete akte izdaja računsko sodišče na podlagi ZRacS, Poslovnika o računskem sodišču ter mednarodnih standardov INTOSAI ter IFAC. Prvih deset aktov se nanaša predvsem na izvajanje samega revizijskega postopka. Od predrevizijske poizvedbe do revizijskega poročila, ki je temeljni akt v samem postopku, kjer se preverja ali revidiranec posluje pravilno in smotrno. Na koncu sledi še porevizijsko poročilo, kjer se zapiše, ali so bile odpravljene ugotovljene nepravilnosti (Korpič

Horvat, 2001: 57-71). Ti akti so prisotni tudi v praksi Računskega sodišča EU, saj je narava izvajanja revizijske pristojnosti tu podobna.

Ostali akti pa imajo pomembno vlogo pri obveščanju tako parlamenta kakor tudi širše javnosti o ugotovljenih nepravilnostih ter s tem neposredno na odpravo nepravilnosti.

Predsednik računskega sodišča pošlje obvestilo državnemu zboru, natančneje pristojnemu delovnemu telesu v državnem zboru, ko se ugotovi da uporabnik javnih sredstev huje krši obveznost dobrega poslovanja.¹⁵ Delovno telo Državnega zbora nato povabi na razgovor uporabnika javnih sredstev ter v mejah svoje pristojnosti sprejme ukrepe, s katerimi vpliva na ravnanje kršitelja, da odpravi ugotovljene nepravilnosti. Razprave o kršitvah so javne in uživajo veliko medijsko pozornost (Korpič Horvat, 2001: 72).

Poleg tega v primeru hujše kršitve obveznosti dobrega poslovanja in nesodelovanja revidiranja pri izvajanju revizije ter odpravi napak predsednik računskega sodišča izda tudi poziv za razrešitev odgovorne osebe ter sporočilo za javnost. Poziv za razrešitev odgovorne osebe izda organu za katerega oceni, da lahko začne ali pa v celoti izvede postopek razrešitve odgovorne osebe. Ta mora odločiti v roku 15. dni od prejema poziva, ker se v nasprotnem odgovorna oseba pozvanega organa kaznuje za prekršek z denarno kaznijo (ZRacS: 29. člen). Prav tako lahko predlaga razrešitev nadzornega odbora lokalne skupnosti če ugotovi, da ne opravlja svojih nalog ali jih ne opravlja ustrezno.

V sporočilu za javnost se navede uporabnika javnih sredstev, kjer je bila ugotovljene hujša kršite ter revizija s katero so bile razkrite nepravilnosti v poslovanju (Korpič Horvat, 2001: 72). Medijska pozornost pomeni, da je uporabnik javnih sredstev podvržen še dodatnemu pritisku, da izvede popravljalna dejanja hkrati pa pomeni tudi pritisk na pristojen organ za razrešitev odgovorne osebe.

¹⁵ Obveznost dobrega poslovanja se krši, ko v odzivnem poročilu uporabnik javnih sredstev ne izkaže zadovoljivo odpravljanje nepravilnosti (ZRacS: 29. člen).

Ker je Računsko sodišče RS dokaj mlada institucija, se njegov vpliv v kontroli javnih financ počasi stopnjuje. Kot je dejala Korpič Horvat¹⁶ se podpora njegovi vlogi s strani drugih institucij povečuje. Pripravljenost ostalih organov za sodelovanje z računskim sodiščem se iz leta v leto povečuje. K temu gotovo pripomorejo tudi mediji, ki o razkritjih in ugotovitvah računskega sodišča poročajo. Vendar pa se še vedno dogaja, da kljub ugotovitvam računskega sodišča o hujših kršitvah (tudi na področju izvrševanja državnega proračuna) ne pride do nobenih reakcij in odziva s strani pristojnih organov, kakor tudi medijev.

Računsko sodišče RS najmanj enkrat na leto predloži državnemu zboru poročilo o svojem delu (ZRacS: 5. člen). V njem seznani Državni zbor s pomembnimi ugotovitvami iz opravljenih revizij v preteklem letu in predlaga rešitve za izboljšanje stanja (Korpič Horvat, 2001: 73). Poročila so pomembna predvsem kot povratna informacija glede spoštovanja sprejetih zakonov. Nimajo pa posebnega vpliva oziroma pomena pri ugotavljanju odgovornosti v zvezi z izvrševanjem državnega proračuna.

V primeru Računskega sodišča EU ima najpomembnejšo vlogo letno poročilo. Poleg letnega poročila računsko sodišče izdaja tudi posebna poročila, ki so pomemben vir informacij o delu posameznih institucij in organov med proračunskim letom. Računsko sodišče poroča o svojih ugotovitvah Parlamentu EU ter Svetu EU. Če ugotovi nepravilnosti pri (u)porabi proračunskih sredstev EU s strani posameznega organa oziroma institucije v državi članici poskuša najti skupne rešitve z odgovornimi osebami v tej državi članici. V kolikor do takih rešitev ne pride, sporoči svoje ugotovitve Komisiji EU, ki mora nato ukrepati (Court audit policies and standards, 2000: 17).

Pomen Računskega sodišča EU in njegov vpliv se je povečal z uvedbo takoimenovane **jamstvene izjave**, ki jo da računsko sodišče Parlamentu EU ter Svetu EU, da so sredstva v proračunu bila porabljena na zakonit in pravičen način (Laffan, 1997: 200).

¹⁶ Intervju opravljen s prvo namestnico predsednika računskega sodišča RS dne 21.02.2003.

Računsko sodišče EU z revizijo proračuna EU ugotavlja zakonitost in pravilnost transakcij ter na podlagi ugotovitev izda jamstveno izjavo.

Jamstvena izjava je torej formalna deklaracija davkoplačevalcem, da je bil njihov denar porabljen na določenih mestih in tudi za vnaprej določene namene (Ferfila in drugi, 2002: 479).

Z uvedbo jamstvene izjave, ki jo Računskemu sodišču EU nalaga Pogodba o EU, je računsko sodišče povečalo svojo avtoriteto, saj ima izjava velik medijski odziv. Poleg tega pa je prinesla za računsko sodišče dodatno zadolžitev in obveznost, saj mora natančno pregledati poslovanje in ugotoviti zanesljivost računov. Pri čemer v primeru zavrnitve jamstvene izjave, je računsko sodišče dolžno natančno pojasniti, zakaj je ni moglo podati.

Kot ugotavlja Laffan (1997:200), je računsko sodišče porabilo veliko časa in truda, da je določilo prakso in pomen jamstvene izjave. Z uvedbo jamstva je prišlo tudi do določenih sprememb dela pri pregledovanju transakcij. To se kaže predvsem v naslednjih izboljšavah:

1. uvedba reprezentativnih vzorcev pri revidiranju proračuna;
2. revidiranje izbranih vzorcev vse do končnih uporabnikov ne glede na državo oziroma organizacijo, ki je prejela sredstva iz proračuna.

Uvedba reprezentativnih vzorcev je bila nujna posledica povečanja obremenitev članov in drugih revizorjev sodišča, ki izvira iz vedno večjega obsega sredstev proračuna. Prav tako je prišlo tudi do tesnejšega sodelovanja z nacionalnimi revizijskimi institucijami. Le te imajo v določenih primerih boljši dostop do določenih informacij, ki jih Računsko sodišče EU potrebuje za opravljanje revizij. Računsko sodišče v določenih primerih prepusti opravljanje revizije nacionalni vrhovni reviziji in njene izsledke uporabi v svojih poročilih.

Pred uvedbo jamstvene izjave je Računsko sodišče EU v letnem poročilu le poročalo o opravljenih revizijah in podalo svoje ugotovitve. Z uvedbo jamstvene izjave pa mora Računsko sodišče EU jasno izraziti svoje mnenje o pravilnosti

računov in transakcij. S tem se je, kot smo omenili, njegov vpliv močno povečal, predvsem v položaju nasproti Komisiji EU kakor tudi Parlamentu EU.

V odnosu do Parlamenta EU ima Računsko sodišče EU še eno pomembno vlogo. Parlament ima namreč pooblastilo, da na podlagi predloga Sveta EU, bodisi odobri ali zavrne zaključni račun, ki ga predloži Komisija EU in se nanaša na izvajanje proračuna v preteklem letu. Sklep je za Komisijo zavezujoč, kar pomeni, da mora v primeru zavrnitve odstopiti celotna Komisija EU (Laffan, 1997: 204-205).

Pri tem opravi se Parlament EU opira predvsem na ugotovitve Računskega sodišča EU, ki so zapisane v naslednjih dokumentih:

- letnem poročilu, ki zajema prihodke in odhodke vseh finančnih transakcij, z ugotovitvami o zakonitosti in smotrnosti poslovanja ter predvsem z jamstveno izjavo, ki se nanaša na zanesljivost računov v okviru proračuna;
- posebnih poročilih, ki jih je računsko sodišče izdalo na podlagi opravljenih kontrol na posameznih področjih delovanja organov EU (Dizionario dell'Unione Europea, 2000).

Računsko sodišče EU tako, za razliko od prakse Računskega sodišča RS, s svojimi poročili nudi ključno podporo Parlamentu pri opravljanju njegove nadzorstvene funkcije nad delovanjem izvršne oblasti, ki zadeva porabo proračunskih sredstev.

Podpora vlogi računskega sodišča izpričuje tudi pripravljenost Evropskih ustanov, še posebno Evropskega parlamenta, Komisije ter vlad članic, da razširijo in izboljšajo finančni nadzor. To gre pripisati predvsem vse večjemu obsegu proračuna Evropske unije, ki je posledica razvoja različnih skupnih politik EU. Letno poročilo ter tudi posebna in specifična poročila imajo pomembno vlogo pri debatah v Parlamentu EU o nezaupnici Komisiji zaradi njenega izvrševanja proračuna (Moussis, 1999: 66). Iz tega lahko izpeljemo, da je v interesu Komisije, da je (u)poraba proračunskega denarja izvedena na zakonit in smotrni način.

Kot smo že omenili, pri tem igra pomembno vlogo jamstvena izjava, ki zavezuje Računsko sodišče EU, da temeljiti opravi revizijo tako posameznih računov, kakor

tudi zaključnega računa proračuna. Le tako lahko na podlagi ugotovitev zavzame stališče, ki je verodostojno in izkazuje pravilnost kontrol.

Računsko sodišče RS, za razliko od Računskega sodišča EU, ne pozna jamstvene izjave. Uporablja pa mnenja, ki se nanašajo na poslovanje revidiranja. Mnenja so standardizirana in se izražajo kot pozitivna, s pridržkom in negativna. Vendar pa podano mnenje glede izvrševanja proračuna nima takšnega vpliva na parlament kot ga ima jamstvena izjava, ki jo poda Računsko sodišče EU.

Računsko sodišče RS bi z uvedbo jamstvene izjave gotovo pridobilo na pomenu nasproti revidiranim organom. Z izrekom jamstvene izjave na zaključni račun proračuna pa bi se vloga in pomen bistveno povečali, še posebej v odnosu do Vlade RS ter tudi Državnega zbora.

Ob koncu tega poglavja lahko še omenimo, da morata obe instituciji v primeru suma, da je revidiranec storil kaznivo dejanje, to naznaniti pristojnemu organu pregona oziroma ustreznim telesom.

5.4. Javnost dela

Javnost dela je eno izmed temeljnih načel revizijskega postopka. Uresničuje se predvsem s poročanjem (Korpič Horvat, 2001: 27). To zajema tako posebna poročila kakor tudi razna obvestila o ugotovitvah, do katerih računsko sodišče pride pri opravljanju revizij, ki jih sporoči javnosti ter Državnemu zboru.

Javnost dela Računskega sodišča RS je določena v 5. členu ZRacS ter v poslovniku računskega sodišča. Računsko sodišče zagotavlja javnost svojega dela na naslednje načine:

- s poročilom o delu, ki ga predloži Državnemu zboru;
- s tiskovnimi konferencami in drugimi načini obveščanja medijev;
- z objavljanjem revizijskih poročil v elektronskih publikacijah;
- z rednimi objavami o poteku dela v elektronskih publikacijah;

- z izdajanjem sporočil za javnost ter objavljanjem mnenj iz svoje pristojnosti (Poslovnik računskega sodišča RS: 48. člen).

Eno izmed pomembnejših zgoraj naštetih obveščanj je gotovo letno poročilo o delu, ki ga Računsko sodišče RS predloži Državnemu zboru. S tem Državni zbor kot zakonodajno organ dobi informacijo, kako se izvajajo zakoni in ali se njihove določbe upoštevajo (Korpič Horvat, 2001:27).

Informacije in razkritja, ki jih ugotovi računsko sodišče pa dobijo tudi davkoplačevalci, torej javnost, in sicer preko medijev. Kot ugotavlja Korpič Horvat (2001: 27) so poročila računskega sodišča praviloma deležna velike medijske pozornosti. S tem pa se vpliv računskega sodišča v smislu odpravljanja nepravilnosti povečuje ter se njegova vloga krepi. Pritisk medijev večinoma učinkuje na uporabnika javnih sredstev bolj, kakor pa samo poziv računskega sodišča naj se nepravilnost odpravi.

Tako Računsko sodišče EU, kot Računsko sodišče RS, sta pri svojem delu zavezana k načelu javnosti. O svoji ugotovitvah in dobljenih rezultatih mora objektivno in transparentno obveščati evropske državljane.¹⁷

Obveščanje državljanov oziroma javnosti se vrši preko izdajanja letnega poročila¹⁸, posebnih letnih poročil o delu posameznih organizacij (agencije, skladi, ki prejemajo sredstva iz proračuna EU) ter posebnih poročil za posamezna področja, ki temeljijo na opravljenih revizijah (Korpič Horvat, 2001: 84).

Vsa poročila računsko sodišče objavi v uradnem listu EU skupaj s povratnimi odgovori revidiranih organov ter tudi na svojih spletnih straneh.

Kakor v primeru Računskega sodišča RS je tudi za Računsko sodišče EU velikega pomena letno poročilo, s katerim obvesti Evropski parlament in Svet EU o svojih ugotovitvah. Letna poročila imajo velik odmev v medijih v državah članicah in

¹⁷ KAJ JE? <http://www.eca.eu>

¹⁸ Poročilo se nanaša na izvrševanje proračuna Evropske unije za posamezno proračunsko leto.

pomembno vplivajo na zaznavanje in odpravljanje problemov in pomanjkljivosti pri upravljanju in porabi sredstev EU (Laffan, 199: 1997).

Javnost dela se lahko omeji le če gre za varovanje zaupnih podatkov. To velja tako za računsko sodišče RS, kakor za računsko sodišče EU. V času revizije se dajejo le podatki, v kateri fazi je revizija in kdaj bo končana. Šele po končanju revizije in oblikovanju revizijskega poročila se lahko posredujejo podatki o ugotovitvah. Vendar pa je potrebno opozoriti, da posamezne sporne ugotovitve javnost niso posredovane, ker da revidiranec določenim podatkom naravo zaupnih podatkov.

6. PRIMERJAVA MED RAČUNSKIM SODIŠČEM RS IN EU PO POSAMEZNIH KRITERIJIH

Tabela 1: Primerjava po kriterijih

	Računsko sodišče RS	Računsko sodišče EU
Število zaposlenih	- število vseh zaposlenih se giblje okoli 100	- okoli 500 zaposlenih
Organizacija	- kolegijski organ brez sodnih pristojnosti - 3 člani - 6 revizijskih oddelkov	- kolegijski organ brez sodnih pristojnosti - 15 članov - 5 revizijskih skupin
Položaj predsednika	- predsednik je član računskega sodišča - imenovan je za dobo devetih let - imenuje ga Državni zbor na predlog predsednika države - zastopa in predstavlja računsko sodišče	- predsednik je član računskega sodišča - imenovan je za dobo treh let - predsednik je izvoljen izmed članov računskega sodišča - zastopa in predstavlja računsko sodišče (predstavi letno poročilo Parlamentu in Svetu EU)
Vrhovni državni revizorji/člani	- člane imenuje Državni zbor - vrhovni državni revizorji so imenovani s strani predsednika sodišča za dobo devetih let - imeti morajo ustrezno strokovno izobrazbo (naslov revizorja)	- imenovani za dobo šestih let s strani Sveta EU po posvetovanju s Parlamentom - priporočena ustrezna strokovna izobrazba in izkušnje na področju delovanja revizije
Sprejemanje odločitev	- senat - večina glasov (oziroma soglasje ko manjka en član)	- kolegijsko odločanje - člani sprejemajo odločitve z absolutno večino
Svetovanje	- javni upravi - lahko daje mnenja o javnofinančnih vprašanjih	- institucijam in drugim organom EU, če je za to vprašano
Poročanje	- javnosti - Državnemu zboru; Odboru za nadzor proračuna in drugih javnih financ) - vladi	- javnosti - Parlamentu EU; Odbor za nadzor proračuna - Svet EU - Komisija EU
Sankcije	AKTI NIMAJO IZVRŠILNE MOČI - pozivi za odpravo nepravilnosti - sklep za razrešitev odgovorne osebe ali nadzornega odbora lokalne skupnosti - ovadba zaradi suma storitve kaznivega dejanja	AKTI NIMAJO IZVRŠILNE MOČI - poziv za odpravo nepravilnosti - v primeri suma storitve kaznivega dejanja to naznani ustreznim organom

Glede na naravo dela imata sodišči podobne zadolžitve, ki stremijo k zagotavljanju pravilne porabe proračunskih in drugih javnih sredstev. Tabela ponuja določene ugotovitve, ki nazornejše kažejo samo strukturo ter delovanje računskega sodišča RS in EU s primerjalnega vidika.

Pri zaposlovanju imata obe instituciji težave pri pridobivanju kadrov, ki bi bili strokovno usposobljeni za opravljanje zahtevnih nalog na področju revidiranja. Kot ugotavljajo na Računskem sodišče RS, je glavni razlog za osip med kandidati, ki se prijavijo na razpise dejstvo, da nimajo primernih delovnih izkušenj na revizijskem področju. V primeru Računskega sodišča EU bo s širitvijo EU prišlo do večjega števila novih zaposlitev, kar bo tudi posledica večjega obsega dela.

Pri položaju predsednika računskega sodišča RS in EU gre omeniti, da imata pravico do višine plače, ki jo ima predsednik Ustavnega sodišča RS oziroma predsednik Evropskega sodišča pravice. Za druge člane oziroma vrhovne državne revizorje so prav tako določene pravice v zvezi z osebnimi dohodki v ZRacS oziroma raznih pogodbah EU in se navezujejo na sodnike ustavnega sodišča ter Evropskega sodišča pravice.

V zvezi s sankcijami gre izpostaviti dejstvo, da Računsko sodišče RS kakor tudi Računsko sodišče EU ne izdajata aktov, ki bi z izvršilno močjo posegali v pravice in obveznosti pravnih ali fizičnih oseb (Korpič- Horvat, 2001: 29). Njihova naloga je opravljati kontrole nad poslovanjem z javnimi sredstvi ter opozarjati javnost, parlament ter nosilce oblasti na nepravilnosti.

7. MEDNARODNO SODELOVANJE

Računsko sodišče RS je član Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij INTOSAI, s sedežem na Dunaju. INTOSAI je izdal revizijske standarde, ki so pomembna smernica za delovanje vrhovnih revizijskih institucij. Temelj teh standardov je limska deklaracija revizijskih smernicah iz leta 1977. Njena načela so temelj delovanja in položaj vrhovnih revizijskih institucij, ne glede na državno ureditev posamezne članice (Korpič Horvat, 1997: 11). Računsko sodišče tako pri svojem delu poleg ustave, zakona in drugih predpisov deluje v okviru standardov, ki jih predpisuje INTOSAI.

Od leta 1995 je računsko sodišče vključeno tudi v Evropsko združenje vrhovnih revizijskih ustanov EUROSAI, ki je ena od sedmih regionalnih organizacij INTOSAI.

Računsko sodišče EU prav tako sodeluje z INTOSAI organizacijo in upoštevajoč njene standarde. Poleg tega, da sodeluje z vrhovnimi revizijskimi institucijami po celem svetu, je sodelovalo tudi pri ustanovitvi EUROSAI (European Court of Auditors, 15: 2001).

Med Računskim sodiščem RS in Računskim sodiščem EU poteka sodelovanje predvsem na področju izobraževanja ter zbliževanja praks na področju revidiranja.

Eden izmed ciljev Računskega sodišča RS v preteklih letih je bil še bolj okrepiti sodelovanje z Računskim sodiščem EU, kakor tudi z nekaterimi drugimi vrhovnimi institucijami (Letno poročilo Računskega sodišča RS, 2001).

Računsko sodišče RS je vključeno tudi v sodelovanje vrhovnih revizijskih institucij držav EU z vrhovnimi revizijskimi institucijami držav kandidatk za članstvo v EU, ki ga pospešuje Računsko sodišče EU. Gre za sodelovanje v okviru predpristopne strategije, ki ima za cilj zbliževanje revizijskih metod in praks na področju javnih financ (Habjan, 2001: 97).

8. VSTOP RS V EVROPSKO UNIJO

Leta 1999 je stopil v veljavo Evropski sporazum o pridružitvi med RS in Evropskimi Skupnostmi ter njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU. V okviru tega sporazuma 85. člen določa:

- tehnično pomoč računskemu sodišču v Sloveniji;
- ustanovitev služb notranje revizije v organih državne uprave;
- izmenjava informacij s področja revizijskih standardov;
- standardizacijo revizijske dokumentacije;
- usposabljanje in svetovanje (Maher, 1999: 166).

Zgoraj omenjene oblike pomoči nudi Sloveniji predvsem Računsko sodišče EU v sodelovanju z drugimi organi z namenom, da pride do poenotenja pravnega reda EU z nacionalno zakonodajo in prakso na področju kontrole javnih financ. V ta namen so potekala usklajevanja med RS in EU, ki so doprinesla k izboljšanju sistemov kontrole na področju javnih financ.

Računskemu sodišču RS z vstopom RS v EU se tako ne bo treba bistveno prilagajati, saj že sedaj deluje v skladu s smernicami, ki jih uporabljajo VRI v državah članicah, kakor tudi Računsko sodišče EU. Prav tako ne bo prišlo do sprememb v organizacijski strukturi.

Računsko sodišče RS bo tudi po vstopu v EU revidiralo poslovanje državnega proračuna, pri čemer bo prišlo do novih postavk, ki zadevajo plačevanje prispevkov države v proračun EU.

Državni proračun je glavni inštrument, ki ga države članice uporabljajo za obračunavanje finančnih tokov v proračun in iz njega. Tako se prejemki iz EU knjižijo med prihodke državnega proračuna, medtem ko so izdatki izplačila prispevka države v proračun EU. Z vidika posamezne države, kakor tudi EU je pomembno, da se uporablja enake varovalke in kontrole za proračunska sredstva EU kot za lastna proračunska sredstva posamezne države (Maher, 1999: 166). V tem

kontekstu imajo računska sodišča posameznih držav kakor tudi Računsko sodišče EU pomembno vlogo.

Z vstopom novih držav v EU se tudi organizacijska struktura Računskega sodišča EU ne bo bistveno spremenila. Kot določa 247. člen Pogodbe iz Nice bo vsaka nova država članica imela po enega svojega člana. To pomeni, da se bo povečalo število članov sodišča, hkrati pa se bo tudi obseg dela povečal. Kljub temu pa bodo način dela in obveznosti ostali nespremenjeni.

9. ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi smo se osredotočili predvsem na prikaz vloge, vpliva in položaja, ki ga imata računsko sodišče RS in EU v kontekstu moderne družbe, kjer je nadzor nad delovanjem institucij oblasti ključnega pomena. Nadzor nad porabo javnih sredstev se je sprva odvijal le s pregledovanjem pravilnosti računov v smislu zakonite porabe. Danes prihaja v ospredje tudi kontroliranje in ugotavljanje učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev. To pa daje še večji poudarek na kontrolo racionalnosti javne uprave pri njenem delovanju.

V primeru RS je z ustanovitvijo računskega sodišča država dobila neodvisen organ, ki skrbi za kontrolo državnih računov in ni pri svojem delu vezan na nobeno politično stranko, ki bi lahko onemogočala avtonomno delovanje. Računsko sodišče je tako mlada institucija, ki postopoma pridobiva ne pomenu in veljavi. Leta 2001 je prišlo do sprejetja novega ZRacS, s katerim je so bile uvedene izboljšave, ki vplivajo na učinkovitost dela računskega sodišča. Razlogi za sprejem novega zakona so bili predvsem v oceni, da je bilo računsko sodišče dokaj neučinkovito. To pa je izhajalo iz dejstva, da so bili določeni členi nejasni, potrebno je bilo razširiti pristojnosti glede vrste revizij (ni bilo mogoče izvajati revizij uspešnosti poslovanja revidiranja), ter pa sama sestava računskega sodišča ni bila primerna (Korpič Horvat, 2001: 20). S sprejetjem novega zakona so bile te pomanjkljivosti odpravljene. Vendar bo potrebno storiti še marsikaj, da bo računsko sodišče s svojimi odločitvami bistveno prispevalo k transparentnosti in odgovornemu poslovanju javne uprave na področju javnih financ.

Nadzor nad porabo sredstev iz proračuna EU izvaja računsko sodišče EU. S podpisom Pogodbe o EU je dobilo status institucije EU, kar je okrepilo njegov položaj. K večanju podpore računskemu sodišču s strani drugih institucij botruje tudi dejstvo, da imajo poročila računskega sodišča velik vpliv na Parlament EU oziroma Odbor za nadzor proračuna. Parlament ima namreč moč, da izglasuje nezaupnico Komisiji EU v primeru nepotrditve zaključnega računa. S tem mehanizmom ima namreč močan vzvod pri nadzoru delovanja izvršne oblasti v svojih rokah, pri čemer igra računsko sodišče pomembno vlogo.

Z opravljeno primerjavo med računskim sodiščem RS in EU smo ugotovili, da je podpora vlogi in pomenu Računskega sodišča RS s strani slovenskih institucij manjša kot podpora vlogi in pomenu Računskega sodišča EU s strani drugih institucij EU.

Kljub temu opazujemo, da se vpliv in pomen Računskega sodišča RS z leti povečuje. To gre pripisati predvsem zavesti ljudi, da se naloge in cilji države ustvarjajo z njihovimi sredstvi. Zato je nujno, da so ta sredstva uporabljena gospodarno in učinkovito. To je prišlo v ospredje šele z osamosvojitvijo Slovenije in oblikovanjem demokratične države.

V primeru EU se zavest ljudi, da morajo biti sredstva iz proračuna EU gospodarno in učinkovito uporabljene prav tako v zadnjih desetih letih povečuje, kar je posledica vse večjega identificiranja državljanov držav članic z EU ter vse intenzivnejše povezovanje in prenos določenih pooblastil ter suverenosti na organe EU.

V družbi obstaja mnogo želja oziroma potreb. Za njihovo uresničenje v čim večji meri je tako potrebno izrabiti dana sredstva racionalno in gospodarno. Ker se uporabniki javnih sredstev dostikrat odločajo napačno oziroma prihaja do nepravilnosti, je potrebna institucija računskega sodišča, ki s svojo avtoriteto bdi nad javnimi financami in kontrolira pravilnost porabe le teh. Tako Računsko sodišče RS kakor Računsko sodišče EU s svojim delovanjem prispevata k demokratičnosti družbe ter doprinašata k zagotavljanju normalnega delovanja institucij znotraj RS oziroma EU.

10. LITERATURA IN DRUGI VIRI

KNJIGE IN ZBORNICI:

- Borak, Neven ur. (2000): Državno revidiranje in novosti v javnih financah. II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana.
- Borak, Neven ur. (1999): Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana.
- Brezovšek Marjan, ur. (1996): Slovenski parlament – izkušnje in perspektive. Politološki dnevi, Portorož, 31. maj in 1. junij 1996. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan (1997): Upravna kultura v Sloveniji. V Brezovšek, Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Politološki dnevi, Portorož, 6. in 7. junij 1997. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Čok, Mitja, Prevolnik, Valentin, Stanovnik, Tine (1999): Javne finance v Sloveniji. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca (2000): Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Ferfila, Bogomil ur., Černe, Fedor, Erjavec, Emil, Grizold, Anton, Kavčič, Stane, Lukšič, Igor, Phillips, Paul, Pintarič, Uroš, Pulisic, Wesley, Dimitrij, Rupel, Šušteršič, Janez (2002): Slovenia and European Union. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica, Haček, Miro, ur. (2000): Demokratični prehodi I. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica, Strmčnik, Berni, ur. (1993): Problemi konsolidacije demokracije. Politološki dnevi, Ankaran, 28. in 29. maj 1993. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Grilc, Petre, Ilešič, Tomaž (2001): Pravo evropske unije. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Koletnik, Franc (2001): Revidiranje. Ekonomsko poslovna fakulteta, Maribor.
- Korpič-Horvat (1997): Zakon o računskem sodišču s komentarjem. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Laffan, Brigid (1997): Managing the finances of the Union. The European Union Series, London.

- Mathijsen, P.S.R.F. (1995): A Guide to European Law. Sweet&Maxwell, London.
- Moussis, Nicolas (1999): Evropska unija. Littera picta za slovensko izdajo, Ljubljana.
- Nugent, Neil (1999): The government and politics of the European Union. The European Union Series, London.
- Pavčnik, Marjan (1997): Teorija prava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Perenič, Anton (1993): Pravo. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Pitamic, Leonid (1996): Država. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Rakočević, Slobodan (1991): Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Sauron, Jean-Luc (2000): Cours d'Institutions européennes. Gualino éditeur, Paris.
- Slovenski računovodski standardi 2001 (2002): Slovenski inštitut za revizijo.
- Šturm, Lovro (1998): Omejitev oblasti. Ustavna izhodišča javnega prava. Nova revija, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje – (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi. Funkcije novih parlamentov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Žibert, Franc (1993): Teorija javnih financ. ČZ Uradni list RS, Ljubljana.

DIPLOMSKA IN MAGISTRSKA DELA:

- Dešman, Gregor (1996): Računsko sodišče. Diplomsko delo, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Glen, Andrej (1998): Računsko sodišče in proračun RS. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Habjan, Branko (2001): Položaj in vloga Računskega sodišča Republike Slovenije. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Jarc, Dušan (1996): Nadzor nad delovanjem javne uprave. Diplomsko delo, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Karlič, Klavdija (1998): Mednarodna primerjava vloge računskega sodišča (Nemčija, Francija, VB in RS). Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

- Zajc, Klavdija (1999): Nadzor nad javnimi financami. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

ČLANKI:

- Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. Teorija in praksa, št. 4/2002. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Habjan, Branko (2002) Položaj računskega sodišča v sistemu delitve oblasti. Javna uprava, št.1.Ljubljana.
- Turk, Ivan (2003): Nekaj novejših notranjereviziskih pojmov. Revizor, št.1/03.Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.

PREDPISI IN DRUGI AKTI:

- Consolidated version of the treaty establishing the European Community.
- Court audit policies and standards (2000). European court of auditors, Strasbourg.
- European Court of Auditors (2002): Annual Report concerning the financial year 2001. Luxembourg.
- Zakon o računskem sodišču (ZRacS), Uradni list RS, št. 11/01.
- Ustava Republike Slovenije (1997), ČZ Uradni list RS.

DRUGO:

- Auditing the finances of the European Union (2000). European Court of Auditors, Cura rationum, Strasbourg.
- Dizionario dell'Unione Europea (2000). Edizioni giuridiche Simone, Napoli.
- European Court of Auditors. Organization chart 2002-2003. Cura rationum, Luxembourg.
- Evropska unija na kratko (2002). Center Evrope.
- Fact sheet on the European Union (1999). Direktorat General for research, Luxembourg.

- Legrain, Michel et al., (2002) Le petit Larousse illustré. Larousse, Paris.
- Kdo je kdo v Evropski uniji? Kaj bo spremenila pogodba iz Nice? (2002). Center Evropa.
- Korpič-Horvat, Etelka (2001): Državna revizija (delovno gradivo za magistrski študij davčnega prava). Pravna fakulteta v Mariboru, Maribor.
- Kramberger, Anton (2000): Funkcije države in informacijski sistemi za njihovo izvajanje (skripta, interno). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Poročilo SIGME: Effects of European Union accession – external audit. Sigma papre no. 20.
- Slovenija v Evropski uniji (2001). Urad vlade za informiranje, Ljubljana.
- The European Court of Auditors (2001). European Court of Auditors, Curia rationum, Strasbourg.
- Weidenfeld, Werner (1997): Europe from A to Z. European Commission, Luxembourg.

MEDMREŽNI VIRI:

- <http://www.eca.eu/EN/BROUCHURE/brouch1.htm>, 31.10.2001
- Code of good administrative conduct for staff of the European Court of Auditors. <http://www.eca.eu.int/EN/DIVERS/DECISIONS/code.htm>, 31.10.2001
- Dokument RS RS št. 3105-1/01-4,5. marec 2002. <http://www.sigov.si/racs/pl-2001.htm>, 09.11.2002
- Kaj je Računsko sodišče EU. <http://www.eca.eu/>, 09.11.2002
- Mission Statement of the European Court of Auditors. <http://www.eca.eu.int/EN/coa2.htm>, 09.11.2002
- zgodovini porabe javnega denarja (Predstavitev). <http://www.sigov.si/racs/predstav.htm>, 09.11.2002
- Poslovnik Računskega sodišča RS. <http://www.sigov.si/racs/poslovnik.htm>, 09.11.2002
- What is the European Court of Auditors? <http://www.eca.eu.int/EN/DEPLIANT/flyeren.htm>, 31.10.2001

INTERVJUJI:

- Intervju opravljen s prvo namestnico predsednika računskega sodišča RS Etelko Korpič Horvat, dne 21.02.2003.
- Intervju opravljen z višji revizijsko sodelavko računskega sodišča Z.P., dne 21.02.2003.