

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Martina Josić

**Nadzor Računskega sodišča Republike Slovenije nad
poslovanjem občin**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Martina Josić

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

**Nadzor Računskega sodišča Republike Slovenije nad
poslovanjem občin**

Magistrska naloga

Ljubljana, 2016

Zahvaljujem se mentorju red. prof. dr. Miru Hačku za vse nasvete in vso strokovno pomoč pri izdelavi mojega magistrskega dela.

Iskrena hvala gre tudi moji družini, ki me je vedno podpirala in pomagala tekom mojega študija ter pri nastajanju mojega magistrskega dela.

Hvala!

Nadzor Računskega sodišča Republike Slovenije nad poslovanjem občin

Magistrska naloga je usmerjena v nadzor nad poslovanjem občin in porabo javnih sredstev. Kot organ, ki opravlja zunanji nadzor nad poslovanjem občin, sem izbrala Računsko sodišče Republike Slovenije. Zunanja revizija, ki jo izvajajo neodvisni in strokovni organi, je ključna pri zagotavljanju kakovosti in zanesljivosti pri poslovanju in porabi javnih sredstev občin. Tak nadzor omejuje možnosti zlorabe z upravljanjem javnih sredstev, spodbuja transparentnost delovanja, povečuje odgovornost poslovanja uporabnikov javnih sredstev in povečuje proračunsko disciplino. Okviri za delovanje Računskega sodišča, kot najvišjo revizijsko institucijo v državi, so začrtani v Ustavi in Zakonu o računskem sodišču, podrobneje pa njegovo delovanje določa Poslovnik računskega sodišča. Računsko sodišče upošteva tudi mednarodne akte vrhovnih revizijskih institucij.

Osrednji namen raziskave je teoretično analizirati sistem nadziranja poslovanja občin, predvsem zunanji nadzor, ki ga opravlja Računsko sodišče ter prikazati pomen tega nadzora kot enega od ključnih elementov finančnega nadzora. Analizirala bom sistem financiranja občin, postopek sprejemanja občinskega proračuna in proces revidiranja poslovanja občin. Z empirično raziskavo bom poskušala ugotoviti, koliko je sistem nadziranja, v določeni meri tudi prevencije, učinkovit pri odpravljanju napak v poslovanju občin. Učinkovitost bom opredelila glede na izrečena mnenja in analizo nepravilnosti, ki jih je ugotovilo računsko sodišče ter pogostost njihovega ponavljanja. Glede na postavljene cilje bom v nalogi opredelila najpomembnejše teoretične pojme, ki mi bodo v pomoč pri interpretaciji rezultatov empirične raziskave.

Predmet raziskovanja bodo poročila računskega sodišča o poslovanju slovenskih občin. Podrobneje bom analizirala poročila izdana v letih od 2006 do 2015. Glede na to, da je v tem časovnem obdobju računsko sodišče izdalo večinoma prilagojena mnenja, me bodo zanimali vzroki za taka mnenja. Izluščila bom najpogostejše nepravilnosti pri poslovanju in ugotavljala, ali občine upoštevajo opozorila in priporočila računskega sodišča pri izogibanju ponovitvi istih nepravilnosti.

Naloga s svojim temeljitim teoretičnim okvirjem, kjer sem opredelila osnovne pojme o poslovanju občin in delovanju računskega sodišča ter z analizo poročil računskega sodišča o poslovanju občin, zagotavlja razumevanje zunanjega nadzora neodvisnih in strokovnih organov nad porabo javnih sredstev ter odpira vprašanja o strokovnosti notranjih nadzorov, preobremenjenosti računskega sodišča in kadrovske ter strokovne omejitvah javnih uslužbencev.

Ključne besede: Računsko sodišče, zunanji nadzor, poslovanje občin, poraba javnih sredstev, nadzor nad poslovanjem občin.

Court of Audit of the Republic of Slovenia of municipal business operations

The master's thesis is focused on the supervision and control over the operations of municipalities and its consumption of public funds. As a principal state authority for the external supervision over the municipalities' business operations I picked the Court of Audit of the Republic of Slovenia. External supervision carried out by independent and professional authorities is crucial in ensuring the quality and reliability in the operations and usage of public funds by municipalities. Such supervision limits the potential abuses related to the public funds, promotes the relative operations transparency, increases the responsibilities of the public funds consumers and increases budgetary responsibilities. The guidelines for the Court of Audit, as the highest audit institution in the country, are defined by the Constitution and by Court of Audit Act. The guidelines are specified in details in the Court of Audit rules of procedure (internal rules). The Court of Audit also considers the international acts of the Supreme Courts of Audit.

The main purpose of this research is the theoretical analysis of the system that monitors the municipal business operations, especially the external control made by the Court of Audit and to demonstrate its importance as one of the key elements of financial control. I will analyse the system of municipal financing, the process of adopting the municipal budget and the process of the revision of their operations. With empiric research I will try to identify how the monitoring system and to some extent the prevention, are crucial in eliminating errors in the municipalities operations. I'll define effectiveness in relation to the imposed opinions and analysis of the irregularities found by the Court of Audit and the frequency of their repetition. According to the goals set in the task I'll identify the most important theoretical concepts that will help me in interpreting the results of my empirical research.

The core of the research will be the Court's reports about operations of Slovenian municipalities. I will analyse in detail the reports issued in the years from 2006 to 2015. Due to the fact that during this period the Court of Audit issued generally modified opinions, I will be greatly interested in the causes of such decisions. I will point out the most common irregularities in the operations and determined whether municipalities are taking into account the warnings and recommendations of the Court to avoid a repetition of the same irregularities.

The task with its thorough theoretical frame, in which I defined the basic concepts of municipalities operations and the functioning of the Court of Audit and by analysing the Court's reports about municipalities operations, provides an understanding of external supervision of independent and professional authorities over the use of public funds and also raises questions about the professionalism of internal controls and revisions, the Court of Audit congestion and human / technical limitations of the civil servants.

Keywords: Court of Audit, external monitoring operations of municipalities, public funds spending , supervision of the municipalities operations

KAZALO

1 UVOD	12
1.1 OPREDELITEV TEME	12
1.2 RAZISKOVALNE HIPOTEZE	17
1.3 METODOLOŠKI OKVIR	18
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	20
2.1 JAVNE FINANCE IN NJIHOV NADZOR	20
2.1.1 OPREDELITEV POJMA JAVNIH FINANC	20
2.1.1.1 NADZOR NAD PORABO JAVNIH SREDSTEV	22
2.1.1.2 RAVNI NADZIRANJA JAVNIH FINANC	25
2.1.1.2.1 Opredelitev zunanjega nadzora	26
2.1.1.2.2 Opredelitev notranjega nadzora	28
2.1.2 OPREDELITEV POJMA REVIDIRANJE	29
2.2 LOKALNA SKUPNOST	30
2.3 LOKALNA SAMOUPRAVA	31
2.3.1 RAZMERJE DO DRŽAVE	33
2.3.1.1 PRAVNA PODLAGA	33
2.3.1.2 POMEN AVTONOMNOSTI	35
2.3.1.2.1 Načelo subsidiarnosti	36
2.3.1.2.2 Načelo koneksitete	37
2.3.1.3 DECENTRALIZACIJA	37
2.3.1.3.1 Finančna decentralizacija	39
2.3.1.4 NADZOR DRŽAVE NAD LOKALNO SAMOUPRAVO	40
2.3.1.4.1 Elementi državnega nadzora nad lokalno samoupravo	42
2.3.1.5 NAČELA MELLE O NADZORU NAD LOKALNO SAMOUPRAVO	42
2.3.1.5.1 Vrste nadzora nad lokalno samoupravo	44
2.4 OBČINA	44
2.4.1 OPREDELITEV POJMA OBČINA	44
2.4.2 NALOGE OBČINE	46
2.4.2.1 IZVIRNE NALOGE	47
2.4.2.2 PRENESENE NALOGE	50
2.4.3 FINANČNA AVTONOMIJA OBČINE (FISKALNA DECENTRALIZACIJA)	51
2.4.3.1 NEGATIVNI ASPEKTI FINANČNE DECENTRALIZACIJE OBČIN	53
2.4.4 PRAVNE PODLAGE ZA FINANCIRANJE OBČIN	54
2.4.4.1 USTAVA	54
2.4.4.2 ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN	54
2.4.4.3 ZAKON O LOKLANI SAMOUPRAVI	54
2.4.4.4 ZAKON O JAVNIH FINANCAH	55
2.4.4.5 ZAKON O STVARNEM PREMOŽENJU DRŽAVE, POKRAJIN IN OBČINE	55

3 RAČUNSKO SODIŠČE	56
3.1 PRAVNE PODLAGE ZA DELOVANJE	56
3.1.1 RESOLUCIJE	56
3.1.2 MEDNARODNI STANDARDI REVIDIRANJA – IFAC (MEDNARODNA ZVEZA RAČUNOVODSKIH STROKOVNJAKOV)	57
3.1.2.1 MEDNARODNI STANDARDI VRHOVNIH REVIZIJSKIH INSTITUCIJ – INTOSAI	57
3.1.2.2 EVROPSKE SMERNICE ZA IZVAJANJE MEDNARODNIH REVIZIJSKIH STANDARDOV	58
3.1.2 USTAVNA PODLAGA	59
3.1.3 ZAKONONSKE PODLAGE	59
3.1.3.1 ZAKON O RAČUNSKEM SODIŠČU	59
3.1.3.2 DRUGI ZAKONI	60
3.2. TEMELJNA NAČELA DELOVANJA	61
3.2.1 NAČELO ZAKONITOSTI	61
3.2.2 NAČELO NEODVISNOSTI IN SAMOSTOJNOSTI	62
3.2.3 NAČELO OFICIALNOSTI	62
3.2.4 NAČELO USPEŠNOSTI, UČINKOVITOSTI IN GOSPODARNOSTI	63
3.2.5 NAČELO JAVNOSTI	63
3.2.6 NAČELO VAROVANJA TAJNOSTI	64
3.2.7 NAČELO PROSTE PRESOJE DOKAZOV	64
3.3 SESTAVA IN ORGANIZACIJA RAČUNSKEGA SODIŠČA	64
3.3.1 SENAT RAČUNSKEGA SODIŠČA	65
3.3.1.1 PREDSEDNIK RAČUNSKEGA SODIŠČA	65
3.3.1.2 NAMESTNIKA PREDSEDNIKA RAČUNSKEGA SODIŠČA	66
3.3.2 VRHOVNI DRŽAVNI REVIZORJI	66
3.3.3 SEKRETAR RAČUNSKEGA SODIŠČA	66
3.3.4 SLUŽBE RAČUNSKEGA SODIŠČA	67
3.3.5 IZVEDENCI RAČUNSKEGA SODIŠČA	67
3.4 PRISTOJNOSTI DELOVANJA	68
3.4.1 REVIZIJSKA PRISTOJNOST	69
3.4.2 SVETOVANJE UPORABNIKOM JAVNIH SREDSTEV	70
3.4.3 IZDAJANJE POTRDIL ZA REVIZORSKE NAZIVE	71
3.4.4 IZDAJANJE REVIZIJSKIH STANDARDOV IN PRIROČNIKOV	71
3.5 POSTOPEK IZVAJANJA REVIZIJE	72
3.5.1 NAČRTOVANJE	72
3.5.2 PRIDOBIVANJE DOKAZOV	75
3.5.3 POROČANJE	76
3.5.3.1 POROČANJE PRI REVIZIJI RAČUNOVODSKIH IZKAZOV IN PRAVILNOSTI POSLOVANJA	78
3.5.3.2 PISMO PREDSTOJNIKU OZIROMA POSLOVODSTVU	81
3.5.3.3 RAZČIŠČEVALNI SESTANEK	82
3.5.4 POREVIZIJSKI POSTOPEK	82
3.5.4.1 POZIV ZA UKREPANJE	83

3.5.4.2	OBVESTILO DRŽAVNEMU ZBORU	83
3.5.4.3	POZIV ZA RAZREŠITEV ODGOVORNE OSEBE	84
3.5.4.4	SPOROČILO ZA JAVNOST	84
4	FINANCIRANJE OBČIN	85
4.1	SISTEM FINANCIRANJA OBČIN	85
4.1.1	LASTNI VIRI	87
4.1.2	SREDSTVA REPUBLIKE SLOVENIJE	87
4.1.3	ZADOLŽEVANJE	88
4.2	PRIPRAVA IN POSTOPEK SPREJEMANJA OBČINSKEGA PRORAČUNA	89
4.3	POROČANJE O IZVRŠITVI PRORAČUNA	90
4.3.1	LETNA POROČILA	90
4.3.2	ZAKLJUČNI RAČUN	91
5	NADZOR NAD POSLOVANJEM OBČIN	91
5.1	NADZIRANJE	92
5.1.1	POLITIČNI NADZOR	92
5.1.1.1	OBČINSKI SVET	92
5.1.1.2	NADZORNI ODBORI	93
5.1.2	NOTRANJI NADZOR	94
5.1.2.1	SISTEM FINANCIRANJA POSLOVANJA IN KONTROL	96
5.1.2.2	NOTRANJA REVIZIJA	98
5.1.2.3	URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NADZOR PRORAČUNA	100
5.1.3	ZUNANJI NADZOR	100
5.1.3.1	DRŽAVNI ZBOR	100
5.1.3.2	RAČUNSKO SODIŠČE	101
5.1.3.3	ZUNANJI NADZOR ORGANOV EVROPSKE UNIJE	101
5.2	REVIDIRANJE POSLOVANJA OBČIN	102
5.2.1	PREDREVIZIJSKI POSTOPEK	103
5.2.2	REVIZIJSKI POSTOPEK	104
5.2.2.1	SKLEP	105
5.2.2.2	IZVAJANJE REVIZIJE	106
5.2.2.3	IZDAJAREVIZIJSKEGA POROČILA	107
5.2.3	POREVIZIJSKI POSTOPEK	108
6	ANALIZA POROČIL O POSLOVANJU OBČIN	109
6.1	REZULTATI RAZISKAVE	110
7	SKLEP IN UGOTOVITVE	115

8 LITERATURA	117
PRILOGE	125
PRILOGA A: Pravilnost dela poslovanja občin od 2006 do 2015	125
PRILOGA B: Zadolževanje občin od 2011 do 2015	135
PRILOGA C: Dodeljevanje tekočih transferjev od 2011 do 2015	136
PRILOGA Č: Popravljalni ukrepi v porevizijskih poročilih 2006 – 2015	139

KAZALO TABEL IN SLIK

Slika 2.1: Ravni nadziranja javne porabe	26
Slika 3.1: Strukturiranost revizijskih standardov	58
Slika 3.2: Organizacija in sestava Računskega sodišča	68
Slika 3.3: Revizijski proces	72
Slika 3.4: Pregled vrst načrtovanja	74
Slika 3.5: Postopek faz v revizijskem odločanju	77
Slika 3.6: Potek odločanja o izreku mnenja	81
Slika 6.1: Struktura mnenj izdanih v revizijah o poslovanju občin (2006 – 2015)	111
Slika 6.2: Število izdanih poročil (2006 – 2015)	111
Tabela 2.1: Značilnosti državne uprave in lokalne samouprave	34
Tabela 2.2: Prednosti in pomanjkljivosti decentralizacije	39
Tabela 6.1: Nepravilnosti pri poslovanju občin	112

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

URS	Ustava Republike Slovenije
EU	Evropska unija
ZRacS	Zakon o računskem sodišču
PoRacS	Poslovnik računskega sodišča
EUROSAI	Evropska organizacija vrhovnih revizijskih institucij
INTOSAI	Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
ZIPRS	Zakon o izvrševanju proračuna
ZFJP	Zakon o financiranju javne porabe
ZFO	Zakon o javnih financah
ZLS	Zakon o lokalni skupnosti
ZJN	Zakon o javnem naročanju
DZ	Državni zbor
NRS	Nadzor računskega sodišča
PoDZ	Poslovnik Državnega zbora
MELLS	Evropska listina lokalne samouprave
IFAC	International Federation of Accountants
UNP	Urad za nadzor proračuna
OZN	Organizacija združenih narodov
ZUP	Zakon o upravnem postopku
ULRS	Uradni list Republike Slovenije

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV TEME / PROBLEMA

Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu liberalne demokracije in je civilizacijska pridobitev vseh sodobnih demokratičnih sistemov (Brezovšek in Kukovič 2012). Temeljna celica lokalne demokracije je občina, ki po načelih demokratičnega odločanja, nastopa kot služba s storitvami javnega standarda za občane, saj je le-ta najbližja ljudem (Milunovič elektronski vir). Osnovna naloga občine je zadovoljevanje potreb in nudenje kakovostnega življenja njenim prebivalcem. Za svoje delovanje in izvajanje svojih nalog potrebuje finančna sredstva, ki jih pridobiva iz lastnih virov (davki, takse, pristojbine, itd.) in s katerimi samostojno razpolaga. V primeru pa, ko lastni viri občine ne zadostujejo za opravljanje osnovnih funkcij, država zagotovi dodatna sredstva. Izhodišče, ki omogoča lokalnim organom in njenim prebivalcem, da samostojno odločajo in urejajo lokalne javne zadeve, je njihova avtonomija nasproti državi. Avtonomija lokalne samouprave v okviru lokalne demokracije omogoča učinkovitejše politično delovanje in učinkovitejše zadovoljevanje javnih potreb kot na centralni ravni (Milunovič 2012). Zato znotraj lokalne avtonomije izpostavljam finančno decentralizacijo lokalne samouprave (finančno avtonomijo), ki je pomembna za njeno samostojno delovanje. Šmidovnik (1995) trdi, da je finančna neodvisnost občin eden bistvenih elementov samoupravnosti. Finančna avtonomija občin je v našem sistemu zagotovljena z Ustavo RS (142. člen), Zakonom o lokalni samoupravi (52. člen) in Zakonom o financiranju občin. Občina torej samostojno razpolaga s svojimi finančnimi sredstvi, ki pa imajo pomembno vlogo pri njenem razvoju in zagotavljanju določene varnosti njenih občanov. Zato je potrebno nadzirati zakonitost njihove porabe in presojsati, če je le-ta uspešna, učinkovita ter gospodarna. Milunovič (2012) opozarja tudi na negativne razsežnosti, ki jih ima finančna avtonomija. Možne težave, ki se pojavljajo, so neučinkovite obdavčitve, nezmožnost redistribucije dohodkov, pojav korupcije in zlorab, neupoštevanje zakonov ter ekonomska in upravljaljska neučinkovitost premajhnih enot lokalnih oblasti (Fisman in Gatt v Milunovič 2012). Zato z regulativnimi mehanizmi nadzora državna oblast skuša zagotoviti večjo proračunsko disciplino in pregledno proračunsko upravljanje na lokalni ravni (Milunovič 2009). Ker v največji meri sredstva občine predstavljajo davkoplačevalski denar, prebivalci lokalne skupnosti oziroma občani želijo imeti pravočasne in dovolj natančne informacije o tem, kako občina razpolaga z omenjenimi sredstvi. Pomembna so neodvisna zagotovila o porabi in ali so bila sredstva porabljena pravilno, namensko, primerno, gospodarno, učinkovito ter uspešno (Vidovič 1999).

Občina financiranje svojih nalog izvaja s sprejetjem občinskega proračuna, ki je njen temeljni letni dokument (Vidovič 1999). Proračun je normativni akt, s katerim država ali občina izkazuje vse prejemke in izdatke za financiranje javne porabe ter za zadovoljevanje javnih potreb. Preko svojega proračuna občina vpliva na trajen in stabilen razvoj gospodarstva lokalne skupnosti ter na blaginjo njenih prebivalcev (Djurić Drozdek in Bojnec 2010). Stapenhurs in Titswort (2002) proračun dodatno opredeljujeta kot javni dokument, ki mora biti javno dostopen, vrednoten in nadzorovan. Pri tem imajo ključno vlogo vrhovne revizijske institucije. Na osnovi njihovih poročil lahko nadziramo, kako se proračun izvaja in kako uporabniki javnih sredstev z njim upravljajo (Stapenhurs in Titswort 2002).

Nadzor nad javnimi financami obsega vse uporabnike javnih sredstev. Izvaja se v obliki notranjega in zunanjega nadzora. Notranji nadzor predstavljajo notranje kontrole in notranja revizija. Zunanji nadzor pa navadno predstavlja zunanja vrhovna revizijska institucija. Notranji finančni nadzor se nanaša na sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol oziroma kontrolne postopke. Vzpostavi in izvaja jih vodstvo organizacije, vključno z notranjo revizijo, kot orodjem za ocenjevanje učinkovitosti sistema finančnega poslovanja ter notranjih kontrol. Zunanji finančni nadzor pa se nanaša na zunanjo revizijo. Ključna razlika med finančnim nadzorom in revizijo je, da finančni nadzor zajema tako predhodno kot naknadno kontrolo, medtem ko revizija pokriva izključno naknadno kontrolo (Allen in Tommasi 2001). Nadzorni organi so odgovorni za to, da so računovodski izkazi izdani v skladu s splošno sprejetimi računovodskimi načeli in da so odločitve uporabnikov javnih sredstev primerne ter v skladu s sprejetimi standardi. Nadzorni organi nadzorujejo tudi računovodstvo in notranje kontrolne sisteme uporabnikov javnih sredstev. Pri izdajanju svojih poročil pa skušajo biti čim natančnejši (White in drugi 1998).

Na prvem mestu nadzora nad občinami je zagotovo nadzor zakonitosti delovanja organov lokalnih skupnosti. Ta zajema preverjanje skladnosti njihovih odločitev z veljavno zakonodajo. Skladnost preverjajo državni organi na centralni ravni in regionalni organi, ali pa splošna ter centralizirana upravna sodišča. Druge vrste nadzora je finančni nadzor in revidiranje, ki zajema preverjanje skladnosti z računovodskimi standardi in javno finančnimi pravili. Vse pogosteje pa se opravlja tudi ocena o gospodarni rabi javnih sredstev ter ocena o zadolževanju občinskih proračunov. Ta nadzor opravljajo največkrat ministrstvo pristojno za finance ali lokalno samoupravo in računsko sodišča (Lavtar 2005).

V demokratičnih državah je nadziranje porabe javnih sredstev pomembna naloga notranjih nadzornikov znotraj samih uporabnikov javnih sredstev. **Notranji nadzor** je eden od elementov

zagotavljanja večje učinkovitosti poslovanja občine in izvrševanja proračuna oziroma finančnega načrta. Uspešnost njegovega izvajanja mora zagotoviti poslovodstvo (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Znotraj občine se notranji nadzor izvaja na različnih ravneh, in sicer z vzpostavitvijo sistema notranjega nadzora javnih financ in z delovanjem notranjega nadzornega odbora občine (Štefe 2010). Zakon o javnih financah (100. člen) opredeljuje, da je za notranji nadzor nad javnimi financami potrebno vzpostaviti ustrezno delovanje sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja. Notranje revidiranje zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter svetovanje poslovodstvu za izboljšanje njegove učinkovitosti. Organ, ki opravlja notranji nadzor nad poslovanjem občine, je nadzorni odbor. Poleg nadzora nad finančnim poslovanjem nadzira tudi razpolaganje z občinskim premoženjem, porabo proračunskih sredstev in finančno poslovanje uporabnikov občinskih proračunskih sredstev. Svoje delo opravlja neodvisno od drugih organov in v skladu z zakonom ter drugimi predpisi.

Zunanji nadzor izvajajo vrhovne revizijske institucije. Wild (2003) izpostavlja zunanjo revizijo, kot pomemben mehanizem za pomoč pri zagotavljanju kakovosti in zanesljivosti računovodskih izkazov uporabnikov javnih sredstev. Pomembno je, da računovodske izkaze revidirajo neodvisni revizorji, ki svoje delo zaključijo z revizijskim poročilom, ki je sestavni del računovodskih izkazov (Wild in drugi 2003). Informacije in poročila, ki jih izdajajo vrhovne revizijske institucije, so nujen predpogoj za nadzor javne uprave. Brez njihovega delovanja in poročanja o njihovih ugotovitvah bi člani zakonodajne veje oblasti, predvsem pa opozicijske stranke, imele otežen pregled nad delovanjem vlade, državljani pa bi imeli zelo slabe možnosti slediti porabi javnih sredstev. Zato je ključnega pomena vzpostavitev učinkovite vrhovne revizijske institucije za dobro delovanje političnega in upravnega sistema (Frey 1994). Lekorwe (2008) opredeljuje vrhovne revizijske institucije kot nacionalne agencije, ki so odgovorne za nadzor nad javnofinančnimi prihodki in izdatki. Poudarja, da je njihova primarna vloga nadzirati upravljanje z javnimi sredstvi in pregledovati verodostojnost ter kredibilnost vladnih poročil o finančnih podatkih. Tako nadzor vrhovnih revizijskih institucij omejuje možnost zlorabe upravljanja z javnimi sredstvi in posledično tudi možnost zlorabe moči (Lekorwe 2008). Ključen je tudi pri odkrivanju in preprečevanju korupcije, spodbuja transparentnost in odgovornost poslovanja uporabnikov javnih sredstev (Stapenhurs in Titsworth 2002).

V Sloveniji zunanji nadzor izvajajo državni organi, najpomembnejši med njimi so Računsko sodišče in organi Evropske unije (Štefe 2010). Okviri za delovanje Računskega sodišča kot najvišjo revizijsko institucijo v državi, so začrtani v Ustavi RS (URS) in Zakonu o računskem

sodišču (ZracS-1), podrobneje pa njegovo delovanje določa Poslovnik računskega sodišča (PoRacS). Računsko sodišče upošteva tudi mednarodne akte, kot so na primer: Resolucija spodbujanja učinkovitosti, odgovornosti, uspešnosti in preglednosti javne uprave s krepitvijo vrhovnih revizijskih institucij, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov leta 2011; Izjava o krepitvi neodvisnih vrhovnih revizijskih institucij, sprejeta na kongresu EUROSAI-ja; INTOSAI-jevi Mednarodni standardi vrhovnih revizijskih institucij (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI*); evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov.

Pristojnosti računskega sodišča so razkrivanje napak v izkazovanju poslovanja uporabnikov javnih sredstev, razkrivanje nepravilnosti in nesmotnosti poslovanja ter svetovanje uporabnikom javnih sredstev. O svojih razkritjih pa poroča v revizijskih poročilih (Štefe 2010, ZracS-1 od 20. do 23. člena). Računsko sodišče izvaja revizije pravilnosti poslovanja in revizije računovodskih izkazov občin ter lokalne samouprave. ZRacS-1 (25. člen) uvršča revidiranje pravilnosti poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin med obvezne revizije računskega sodišča. Izbira občin temelji na pomembnosti in oceni tveganj. Ker v zakonu ni pojasnjeno, katero število se šteje za ustrezno, je ta presoja prepuščena računskemu sodišču. Poslovnik računskega sodišča (9. člen) določa, da predsednik računskega sodišča sam določi program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti na podlagi predloga za uvedbo revizij vrhovnega državnega revizorja. To pomeni, da predsednik računskega sodišča določi v vsakoletnem programu za izvrševanje revizijskih pristojnosti število revidiranih občin, pa tudi to, katere mestne in druge občine bodo revidirane. Računsko sodišče razkriva napake v računovodskih izkazih in nepravilnosti ter nesmotnosti poslovanja občine, poleg tega pa še svetuje in poroča o svojih razkritjih. Pri revidiranju poslovanja občine računsko sodišče pridobiva ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami (Štefe 2010). Revizorji torej preverjajo, ali občina posluje v skladu z ustavo, zakoni, občinskimi in drugimi predpisi (Korpič Horvat v Štefe 2010). Najpomembnejše revizije v občinah so revizije o pravilnosti izvršitve občinskih proračunov. Revidira lahko tudi akt o preteklem in/ali načrtovanem poslovanju občine. Pri tem gre predvsem za preverjanje računovodskih izkazov, poročil o doseženih ciljih in rezultatih, finančnih načrtov, itd (Štefe 2010). Računsko sodišče je v letu 2010 začelo s prakso pridobivanja osnovnih informacij o delu poslovanja vseh občin v posameznem letu. Primerjava podatkov med občinami pomeni za računsko sodišče vir za prepoznavanje tveganj pri njihovem poslovanju. Informacije pridobivajo z vprašalniki z različnih področij, ki po njihovi oceni vsebujejo tveganja za nastanek nepravilnosti (Poročilo Računskega sodišča 2011). Poleg revizijske funkcije želi računsko sodišče stopnjevati svetovalno vlogo in izboljševati

komunikacijsko strategijo z občinami. Z izvajanjem svetovalne vloge dopolnjuje revizijsko pristojnost in tako omogoča, da se z ugotovitvami revizij računskega sodišča, ki se nanašajo tako na pravilnost kot na smotrnost poslovanja, seznanijo čim več občin. Namen posvetov je seznaniti občine z delom računskega sodišča, predstaviti vsebino revizij pravilnosti poslovanja občin, seznaniti občine z ugotovljenimi nepravilnostmi pri revizijah poslovanja, seznaniti občine s priložnostmi in pomanjkljivostmi na področju črpanja evropskih sredstev, omogočiti občinam, da računsko sodišče opozorijo na težave, s katerimi se srečujejo pri svojem delu in na morebitne pomanjkljivosti zakonodaje, itd (Poročilo o regijskih posvetih računskega sodišča 2009).

Štefe (2010) ugotavlja, da nadzor računskega sodišča nad poslovanjem občin in posledično tudi nadzor nad porabo javnih sredstev v občinah ni zadosten. Približno 41% občin do konca leta 2008 še ni bilo revidiranih. Računsko sodišče je revidiralo že vse mestne občine, pri katerih je bilo revidiranje tudi najpogostejše. To je razumljivo, saj le-te razpolagajo z večjimi proračunskimi sredstvi in javnim premoženjem kot srednje in male občine. Najslabše je zagotovljeno revidiranje malih občin, saj kar približno 64% teh občin računsko sodišče še nikoli ni revidiralo. Male občine so postale precej tvegano področje, saj imajo poleg pomanjkljivega zunanega nadzora najslabše razvit notranji nadzor. Tako so male občine postale tvegano področje, ki mu bo treba v prihodnje posvetiti več pozornosti, kot predlaga Štefe. Razlogi za tako stanje zunanega nadzora so predvsem v prevelikem številu občin, velikem obsegu pristojnosti in omejenih kadrovskega virih računskega sodišča.

Tema magistrske naloge bo preučiti in analizirati nadzor nad poslovanjem slovenskih občin. Za opredelitev pomena nadzora je potrebno poznati tako sistem nadzora v Republiki Sloveniji, organe, ki nadzor opravljajo in njihove pristojnosti, kot tudi poslovanje občin, vsebino njenih nalog, ki jih opravljajo ter način njihovega financiranja. Osrednji namen raziskave je teoretično analizirati sistem nadziranja poslovanja občin, predvsem zunanji nadzor, ki ga opravlja Računsko sodišče in prikazati pomen tega nadzora kot enega od ključnih elementov finančnega nadzora. Analizirala bom sistem financiranja občin, postopek sprejemanja občinskega proračuna ter proces revidiranja poslovanja občin. Z empirično raziskavo bom poskušala ugotoviti, koliko je sistem nadziranja, v določeni meri tudi prevencije, učinkovit pri odpravljanju napak v poslovanju občin. Učinkovitost bom opredelila glede na izrečena mnenja in analizo nepravilnosti, ki jih je ugotovilo računsko sodišče in pogostost njihovega ponavljanja. Glede na postavljene cilje bom v nalogi opredelila najpomembnejše teoretične pojme, ki mi bodo v pomoč pri interpretaciji rezultatov empirične raziskave.

1. 2 TEZA OZIROMA RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN HIPOTEZE

Pri preučevanju temeljne literature lahko postavim temeljno tezo, katere trditve bom argumentirala skozi teoretsko analizo. Teze so trditve, ki se nanašajo na splošna (konceptualna ali teoretska) vprašanja in jih dokazujemo v teoretski analizi ter argumentaciji.

TEMELJNA TEZA: *Zunanji nadzor nad poslovanjem občin opravlja Računsko sodišče Republike Slovenije, ki s svojim neodvisnim in strokovnim delovanjem prispeva k boljši praksi upravljanja z občinskim premoženjem.*

Lokalna samouprava prinaša decentralizacijo upravljanja javnih zadev z državne na lokalno raven, zato je potrebno zagotoviti pregledno poslovanje in spremljanje porabe davkoplačevalskega denarja. S primernimi mehanizmi in pravili finančnega nadzora ter vnaprej določenimi odgovornostmi lokalnih oblasti, lahko preprečimo negospodarno in nesmotrno poslovanje občin (Računsko sodišče 2013), s svetovalno funkcijo nadzornih služb pa lahko po eni strani povečamo učinkovitost njenega poslovanja, po drugi pa ima ta funkcija namen specialne in generalne prevencije (Korpič Horvat 2006).

Glede na postavljeno temeljno tezo in glede na namen ter cilj naloge bom z empirično raziskavo skušala odgovoriti na naslednji dodatni tezi, ki imata podlago tudi v teoriji.

Pri revidiranju poslovanja občin računsko sodišče pridobiva ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami. Revizorji preverjajo, ali občina posluje v skladu z ustavo, zakoni, občinskimi in drugimi predpisi. Najpogostejše revizije v občinah so revizije o pravilnosti izvršitve občinskih proračunov, revizija aktov o preteklem in/ali načrtovanem poslovanju, preverjanje računovodskih izkazov, poročilih o doseženih ciljih in rezultatih, finančnih načrtov, itd (Štefe 2010, Korpič Horvat 2006). Pri pregledovanju poročil Računskega sodišča pa sem velikokrat naletela na negativno izrečena mnenja pri poslovanju občin, zato bom s podrobnejšo analizo omenjenih poročil skušala odgovoriti na naslednjo dodatno tezo.

TEZA 1: *Čprav so vzpostavljeni notranji in zunanji mehanizmi nadzora, se dogajajo in ponavljajo nepravilnosti pri poslovanju občin.*

Glede na postavljeno tezo bom skušala doseči naslednje:

- Opredelitev notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem občin
- V poročilih Računskega sodišča identificirati vrste nepravilnosti

- V poročilih Računskega sodišča identificirati pogostost ponavljanja določenih nepravilnosti

Zakon o računskem sodišču v svojem 25. členu določa, da je Računsko sodišče dolžno vsako leto opraviti revizije pravilnosti poslovanja ustreznega števila mestnih občin in drugih občin. Glede na to zakonsko določbo, glede na dejstvo, da je v Sloveniji 212 občin in glede na že opravljeno raziskavo (kjer je bilo do konca leta 2008 revidiranih le 41 % občin), postavljam naslednjo dodatno tezo.

TEZA 2: Glede na obseg pristojnosti in kadrovske zmožnosti, ki ga ima Računsko sodišče, je le-to preobremenjeno.

Skladno s postavljeno drugo dodatno tezo želim doseči naslednje:

- Opredeliti pristojnosti Računskega sodišča
- Podrobno analizirati revizijski postopek in čas, ki je potreben za opravljanje revizije
- Ugotoviti zmožnosti učinkovitega opravljanja nadzora nad poslovanjem občin
- Ugotoviti, koliko občin je bilo revidiranih od leta 2006 do leta 2015

1.3 METODOLOGIJA PREUČEVANJA

Magistrska naloga obsega teoretični in empirični del. Uvodni del predstavlja opredelitev osnovnih pojmov, poudarek je na financiranju in poslovanju občin ter delovanju Računskega sodišča, kot jih določa zakonodaja in razlaga tuja ter domača relevantna literatura.

Z analizo in interpretacijo primarnih virov bom vsebinsko preučila Ustavo RS (poglavje o lokalni samoupravi), zakone, poslovnike in druge podzakonske akte.

Analiza sekundarnih virov zajema preučitev in interpretacijo relevantne strokovne literature, člankov in raziskovalnih poročil. S tem bom poskušala čim boljše opisati sistem javnih financ pri nas in njihovega nadzora. Opredelila bom notranji in zunanji nadzor, poudarek pa bo na zunanjem nadzoru predvsem pa na delovanju Računskega sodišča. Za opredelitev temeljnih pojmov, ki mi bodo v pomoč pri razumevanju problematike, bom uporabila deskriptivno metodo.

Funkcionalno bom analizirala Poročila računskega sodišča (v določenem obdobju) in poskušala ugotoviti, katere nepravilnosti v poslovanju občin so najpogostejše in kako pogosto se dogajajo. Zanimalo me bo tudi, koliko občin je Računsko sodišče že revidiralo in kolikokrat. Pri tem mi bo v pomoč empirična kvantitativna metoda.

Z metodo sinteze bom izpostavila ugotovitve teoretičnega preučevanja in empiričnega raziskovanja.

- analiza – preučevanje relevantne domače in tuje literature (teoretična izhodišča)
- deskriptivna metoda (opredelitev osnovnih pojmov)
- analiza in interpretacija sekundarnih virov (opredelitev ključnih pojmov)
- metoda funkcionalne analize (analiza poročil Računskega sodišča)
- analiza in interpretacija primarnih virov (sestava, delovanje, organizacija, potek postopkov...)

Magistrska naloga bo sestavljena iz sedmih delov. V prvem, uvodnem delu bom opredelila temo raziskovanja, povzela problematiko in namen raziskovanja, postavila temeljna raziskovalna vprašanja, predstavila bom cilje ter metode preučevanja.

Na podlagi preučevanja strokovne literature, bom v drugem delu opredelila javne finance in njihov nadzor. Podrobneje bom opredelila pojem lokalne samouprave in njenega razmerja do države, stopnjo njene avtonomnosti in finančno decentralizacijo. Nadalje bom opredelila pojem občine, njene naloge in pomen finančne avtonomije.

V tretjem delu bom prav tako na podlagi preučevanja strokovne literature obravnavala Računsko sodišče. Na podlagi normativnih aktov bom opredelila pravne podlage za njegovo delovanje. Opisala bom temeljna načela za delovanje. Podrobneje bom prikazala sestavo in organizacijo računskega sodišča, pristojnosti njegovega delovanja, predstavila bom tudi postopek izvajanja revizije.

V četrtem delu se bom ukvarjala s sistemom financiranja občin, pripravo in postopkom sprejemanja občinskega proračuna in poročanjem o izvršitvi proračuna.

V petem delu bom podrobneje objektivno opisala nadzor nad poslovanjem občin. Predstavila bom notranji in zunanji nadzor in postopek revidiranja poslovanja občin s strani računskega sodišča.

Šesti del zajema empirično raziskavo Poročil računskega sodišča. Naredila bom analizo stanja zunanjega nadzora. Izpisala bom vse nepravilnosti, ki jih je računsko sodišče opazilo pri poslovanju občin in pri tem ugotovila, katere nepravilnosti se najpogosteje pojavljajo ter ali njihov trend narašča. Pregledala bom tudi, koliko in katere občine so že bile revidirane do leta 2013 in koliko jih še ni bilo nikoli revidiranih.

Sklepe in ugotovitve ter odgovor na postavljeni dodatni tezi bom opisala v zadnjem, sedmem poglavju.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 JAVNE FINANCE IN NJIHOV NADZOR

2.1.1 OPREDELITEV POJMA JAVNIH FINANC

Javne finance zajemajo celotno strukturo instrumentov in odnosov, ki urejajo javno financiranje iz proračunskih sredstev. Javne finance so način zbiranja, upravljanja, razdeljevanja in porabe finančnih sredstev kot tudi različni učinki, ki jih ima zbiranje sredstev s strani države in drugih subjektov javnega prava, upravljanje s temi sredstvi in njihova razdelitev ter poraba na fizične in pravne osebe kot tudi na nacionalno gospodarstvo v celoti (Jelčić v Djurić Drozdek in Bojnec 2010). S pojmom javne finance opredeljujemo finančno funkcijo države in drugih subjektov javnega prava, katerih osnovni cilj je zagotavljanje zadostnih sredstev za financiranje javnih izdatkov bodisi na ravni države ali v lokalni skupnosti (Popović v Djurić Drozdek in Bojnec 2010). Njihov predmet je torej finančna dejavnost države in drugih subjektov javnega prava (Musgrave v Kamnar 1999). Cilj finančnega odločanja države je predvsem zadovoljevanje potreb v javnem interesu. Žibert (2001) poudarja, da finančna dejavnost javnega sektorja zasleduje predvsem tri temeljne cilje. Poleg Žibertovega navajanja, dodajam še Musgravov podrobnejši opis razčlenitve dejavnosti javnega sektorja.

- 1) zadovoljevanje človeških potreb v javnem interesu – *alokacijski vidik javnih financ ali financiranje netržne produkcije* (Kramar 1999). Premeščanje (alokacija) tvorcev, potrebnih javnemu sektorju za produkcijo javnih dobrin, ki se tako preusmerjajo iz uporabe v produkcijo tržnih dobrin (»premestitvena funkcija«) (Musgrave v Stanovnik 1995).

- 2) prerazdelitev narodnega dohodka v smeri večje socialne pravičnosti – *distribucijski vidik javnih financ* (Kramar 1999). Redistribucija dohodka med pripadniki družbe s popraviljanjem deležev v razdelitvi, kakršne oblikuje lastnina produkcijskih tvorcev (Musgrave v Stanovnik 1995).
- 3) enakomeren ter stabilen gospodarski in družbeni razvoj – *stabilizacijsko razvojni vidik javnih financ* (Kramar 1999). Uravnovešanje delovanja gospodarstva, zlasti z zniževanjem nezaposlenosti tvorcev in omejevanjem naraščanja splošne ravni cen ali z zmanjševanjem družbenih »stroškov« razvoja (Musgrave v Stanovnik 1995).

Država zagotavlja zadovoljevanje javnih potreb preko javnega sektorja, ki se ukvarja s preskrbo javnih dobrin. Obseg in strukturo javnih dobrin določi država po načelih političnega odločanja, v največji meri s proračuni (Kamnar 1999). Na tej točki je potrebno na kratko opredeliti subjekte javnega sektorja. V sektor države so uvrščene naslednje enote (Kamnar 1999):

- enote centralne ravni države (neposredni proračunski uporabniki, državni skladi, javni zavodi in agencije)
- enote lokalne ravni države (občinski organi in telesa, občinski skladi, javni zavodi in agencije)
- skladi socialnega zavarovanja (Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije)

Javnofinančni tokovi zajemajo štiri blagajne javnih financ. Te blagajne tvorijo globalno bilanco javnih financ države. To so: državni proračun, občinski proračun, ZPIZ in ZZZS.

Država s svojim delovanjem ne deluje v smeri profita ampak obstaja predvsem za zadovoljitev določenih potreb svojih državljanov v skladu z razpoložljivimi sredstvi, ki jih ima na razpolago. Političnih sistemov je veliko in med seboj se precej razlikujejo, vendar najbolj pogost in osnoven namen vsake države je zaščititi življenje ljudi in njihovo lastnino ter zagotoviti javne storitve (Wilson in Kattelus 2004).

Javne finance so regulirane na različnih ravneh. Najsplošnejša je ustavna raven, druga raven je zakonska regulacija, tretja pa je raven izvedbenih predpisov (Kamnar 1999). Ustava RS v svojem 148. členu vzpostavlja dve proračunski načeli, in sicer:

Načelo proračunske enotnosti in vseobsežnosti: »Vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v njihovih proračunih.«

Načelo predhodne potrditve in periodičnosti: »Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.«

Javne finance so regulirane tudi z zakoni. Proračunska zakonodaja navadno vsebuje (Kamnar 1999):

- 1) temeljni proračunski zakon (določa temeljne postopke za pripravo proračuna, pravila za njegovo oblikovanje, upravljanje in izvrševanje proračuna, pooblastila, odgovornosti in nadzor)
- 2) letni finančni zakon (določa letne posebnosti glede zadolževanja, izvrševanja pooblastil, premoženja, rezerv...)
- 3) letni proračun (prikaz izdatkov in prejemkov za tekoče leto, lahko pa tudi za prihodnja leta)

V Sloveniji so javne finance regulirane z naslednjimi zakoni: Zakon o izvrševanju proračuna (ZIPRS1314), Zakon o financiranju javne porabe (ZFJP), Zakon o financiranju občin (ZFO), Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2), Zakon o računovodstvu (ZR), Zakon o javnem naročanju (ZJN-2).

Raven izvedbenih predpisov je tretja raven reguliranja javnih financ. Ta odloča o tem, kakšna naj bo raven operacionalizacije v zakonih in kaj prepustiti izvedbenim predpisom (Kamnar 1999).

2.1.1.1 NADZOR NAD PORABO JAVNIH FINANC

S proračunom se razporeja velik del narodnega dohodka in je zato potrebno preprečevati nepravilnosti in zlorabe pri razpolaganju s temi sredstvi. Instrument za doseganje teh ciljev je proračunski nadzor (Pernek in drugi 1999).

Pojem nadzora predstavlja trajno dejavnost skrbnega in sistematičnega opazovanja. Tisti, ki nadzira ima možnost vplivati na delo subjekta, ki ga kontrolira. Z nadzorom je tesno povezan tudi pojem odgovornosti nadziranega. Razmerje med subjektom, ki nadzira in subjektom, ki je nadziran, lahko opredelimo z aktivno in pasivno vlogo. Pasivni (nadzorovani) je s pravnimi predpisi zavezan, da tak nadzor dovoli in se podredi nadzoru nadzorstvenega (aktivnega) organa, ter svoje delovanje prilagodi njegovim navodilom, pripombam, odločitvam, odredbam... Če tega

ne stori, sledijo določene posledice. Cilj nadzora je, da se ugotovi, ali je delo organa pravilno (nadzira se zakonitost, primernost delovanja) in da se prepreči ali popravi oziroma odpravi nepravilnost, v primeru težjih nezakoničnosti pa tudi sankcionira kršitelja. Naloga nadzora pa je, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki jih opredeljujejo in urejajo posamezne pravne norme (Cijan in Grafenauer 2002).

Državljeni želijo imeti pravočasne in dovolj natančne informacije o tem, kako država in lokalna samouprava porabljajo sredstva davkoplačevalcev. Pomembna so neodvisna zagotovila o tem, ali so bila javna sredstva porabljená pravilno, namensko in primerno ter gospodarno, učinkovito in uspešno (Vidovič 1999). Zato poleg tega, da se točno določijo pravila proračunske porabe in transparentnosti javnih financ, je izrednega pomena vzpostaviti učinkovite mehanizme nadzora. Naloga in dolžnost države je, da organizira učinkovit sistem porabe javnega denarja ter da zagotovi primeren in učinkovit nadzor nad porabo teh sredstev (Peterle 2006).

Nadzor nad javnimi financami (proračunski nadzor) je del finančnega nadzora in predpostavlja organiziran, planski in strokovni pregled finančnega poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Po svoji vsebini je finančni nadzor proučitev zakonitosti in učinkovitosti gospodarjenja s finančnimi sredstvi. Učinkovito in zakonito razpolaganje s proračunskimi sredstvi se lahko izvaja samo na temelju organiziranega proračunskega nadzora (Žibert 2001).

Nosilci nadzorne funkcije so vsi tisti organi, ki nadzirajo finančno poslovanje posameznih gospodarskih subjektov v imenu države. V proračunskih sistemih držav, obstaja več različnih organov, ki so pristojni za proračunsko kontrolo (Žibert 2001).

Žibert (2001) proračunski nadzor deli po vsebini na:

- 1) Nadzor učinkovitosti trošenja proračunskih sredstev ali politična kontrola

Ta nadzor opravlja najvišje zakonodajno telo v državi, bodisi sam bodisi s svojo proračunsko komisijo oziroma odborom ali pa jo prepušča posebni neodvisni instituciji. Cilj te kontrole je preizkus smotrnosti uporabe odobrenih proračunskih sredstev. Ta nadzor velja za vse uporabnike javnih sredstev.

- 2) Nadzor zakonitosti v formalnem in materialnem smislu glede razpolaganja z javnimi sredstvi ali upravnosodni nadzor

Pri tem nadzoru gre za posamične akte, s katerimi uporabniki proračunskih sredstev razpolagajo s temi sredstvi. Ugotavlja se zakonitost odločb s katerimi se razporejajo javna sredstva. Ta nadzor opravljajo posebne službe za nadzor (proračunske inšpekcija). Nadzorni organi so odgovorni za to, da so računovodski izkazi izdana v skladu s splošno sprejetimi računovodskimi načeli. Odločitve uporabnikov javnih sredstev morajo biti primerne in v skladu s sprejetimi standardi. Nadzorni organi nadzorujejo tudi računovodstvo in notranje kontrolne sisteme uporabnikov javnih sredstev. Pri izdajanju svojih poročil pa skušajo biti čim bolj natančni (White in drugi 1998).

Pernek in drugi (1999) pa nadzor delijo po različnih dejavnikih, glede na časovno obdobje, glede na organe, glede na razmerje in glede na vsebino:

- Glede na **časovno obdobje** loči: *predhodni (preventivni ali ex ante) nadzor*, pri katerem gre za nadzor, ki je časovno pred vsakim razpolaganjem s sredstvi, ki so zajeta v proračunu. *Naknadni (posteriorni ali ex post) nadzor* pa poteka takrat, ko so sredstva že porabljena. Ta nadzor ne more preprečiti nepravilnosti, vendar pa lahko nepravilnosti ugotovi in opozori nanje. Na ta način je omogočeno tudi kaznovanje krivca.
- Glede na **organe** loči: *upravni nadzor*, v okviru katerega nadrejeni organ nadzira poslovanje podrejenega organa. V Sloveniji je najvišji organ upravnega nadzora ministrstvo pristojno za javne finance. Ta nadzor je lahko predhodni ali naknadni. *Računsko sodni nadzor* je nadzor, ki ga izvajajo neodvisni organi. Tudi pri tem nadzoru je kontrola, ali je bilo razpolaganje s proračunskimi sredstvi v skladu z zakonom, lahko predhodna¹ ali naknadna². Ta nadzor v Sloveniji opravlja Računsko Sodišče. *Politični nadzor* pa je nadzor, ki ga opravi parlament v okviru razprave o zaključnem računu proračuna. Ta nadzor je lahko samo naknaden.
- Glede na **razmerje** loči: *zunanji (eksterni) nadzor*, kjer gre za nadzor, ki ga opravlja določen organ izven koristnika proračunskih sredstev. *Notranji (interni) nadzor* pa ga opravlja organ, ki se nahaja znotraj samega koristnika proračunskih sredstev.
- Glede na **vsebino** loči: *nadzor zakonitosti*, kjer pristojni organ nadzira ali je bilo zbiranje in razpolaganje s proračunskimi sredstvi v skladu z pravnimi predpisi. *Nadzor*

¹ V primeru predhodnega nazora se nobeno izplačilo iz proračuna ne sme izvesti, dokler pristojni organ ne potrdi utemeljenosti tega izplačila.

² Pri naknadnem nadzoru pa nadzorni organ parlamentu dostavi svoje poročilo o razpolaganju z javnimi sredstvi.

namenskosti, pri tem nadzoru pa se opozarja na primere neracionalnega in nenamenskega razpolaganja z družbenimi sredstvi.

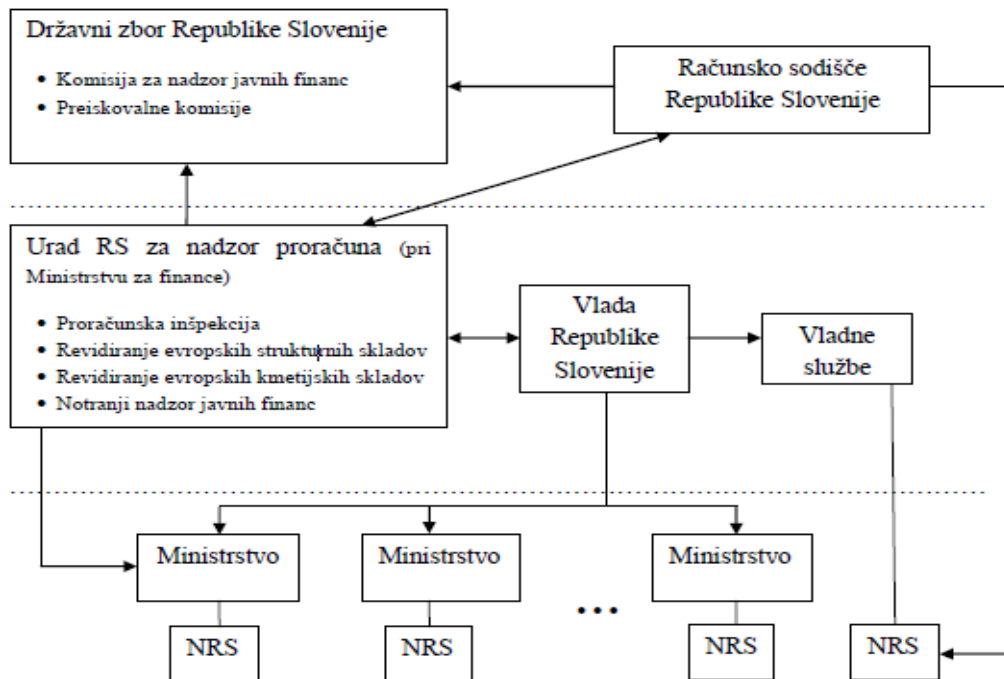
2.1.1.2 RAVNI NADZIRANJA JAVNIH FINANC

Mladenovič in Vidovič (2009) delita nadzor nad porabo proračunskih sredstev na tri ravni, in sicer: najvišjo raven predstavljajo Državni zbor Republike Slovenije in Računsko sodišče Republike Slovenije, srednjo raven nadzora predstavljajo Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna ter Vlada Republike Slovenije s svojimi službami, na najnižji ravni pa nadzor opravljajo notranje revizijske službe uporabnikov proračunskih sredstev.

Prav tako Lesjakova (2004) deli organiziranost finančnega nadzora v Republiki Sloveniji na triravenško ureditev. Na prvi ravni, pravi, da se uvaja celoten sistem notranjih kontrol pri proračunskih uporabnikih. Uvedba prve ravni nadzora je predlagana po načelu decentralizacije in to v razmerju z obsegom upravljanja s proračunskimi sredstvi³. Notranje kontrole zajemajo nadzor zakonitosti, učinkovitosti in gospodarnosti porabe sredstev državnega proračuna. Drugo raven nadzora opravlja Ministrstvo za finance, znotraj katerega je organiziran organ za nadzor proračuna (Služba za proračunsko inšpekcijo), ki nadzira zakonitost, namenskost in pravilnost porabe sredstev državnega proračuna. Nadzor na tretji ravni pa izvaja Računsko sodišče.

³ Odvisno je od obsega proračunskih sredstev in njihove sestave. Glede na to, se proračunski uporabniki odločijo tudi za notranjerevizijsko službo (Lesjak 2004).

Slika 2.1: Ravni nadziranja javne porabe



Vir: Mladenovič in Vidovič (2009).

Cvikl in Korpič Horvat (2007) nadzor delita na:

- Politični nadzor, ki se deli na politični nadzor na državni ravni in politični nadzor na ravni lokalne samouprave.
- Notranji nadzor, se dodatno deli na notranji finančni nadzor, notranjo revizijo⁴ in inšpekcijski nadzor.
- Zunanji nadzor, ki ga izvajajo vrhovne revizijske institucije.

2.1.1.2.1 OPREDELITEV ZUNANJEGA NADZORA

Zunanja revizija je pomemben mehanizem za pomoč pri zagotavljanju kakovosti in zanesljivosti računovodskih izkazov. Računovodske izkaze vseh javnih družb morajo revidirati neodvisni revizorji, ki svoje delo zaključijo z revizijskim poročilom, kateri je sestavni del računovodskih izkazov (Wild in drugi 2003). Informacije in poročila, ki jih izdajajo vrhovne revizijske institucije so nujen predpogoj za nadzor javne uprave. Brez njihovega delovanja in poročanja o

⁴ Notranjo revizijo sestavljajo: lastna notranja revizijska služba, skupna notranje revizijska služba, urad za nadzor proračuna in zunanji izvajalci notranjega revidiranja (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

njihovih ugotovitvah, bi člani zakonodajne veje oblasti, predvsem pa opozicijske stranke imele otežen pregled nad delovanjem vlade, državljani pa bi imeli zelo slabe možnosti slediti porabi javnih sredstev. Zato je ključnega pomena vzpostavitev učinkovite vrhovne revizijske institucije za dobro delovanje političnega in upravnega sistema (Frey 1994).

Lekorwe (2008) opredeljuje vrhovne revizijske institucije kot nacionalne agencije, ki so odgovorne za nadzor nad javnofinančnimi prihodki in izdatki. Poudarja, da je njihova primarna vloga nadzirati upravljanje z javnimi sredstvi in pregledovati verodostojnost in kredibilnost vladnih poročil o finančnih podatkih. Tako nadzor vrhovnih revizijskih institucij omejuje možnost zlorabe upravljanja z javnimi sredstvi in posledično tudi možnost zlorabe moči (Lekorwe 2008). Ključen je tudi pri odkrivanju in preprečevanju korupcije, spodbuja transparentnost in odgovornost poslovanja uporabnikov javnih sredstev (Stapenhurs in Titsworth 2002).

Kot najvišji revizorski organ zunanjega nadzora v Sloveniji deluje Računsko sodišče, ki preverja poslovanje uporabnikov javnih sredstev in s tem skrbi za pravni red v državi. Pri izvrševanju svoje pristojnosti je samostojno in neodvisno, akte, ki jih izdaja v zvezi s svojo revizijsko pristojnostjo pa ni dopustno izpodbijati (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Naloga Računskega sodišča je, da preiskuje in poroča o poslovnih dogodkih, ki so povezani s porabo javnih sredstev. Najpomembnejša naloga je revidiranje porabe javnih sredstev, in sicer (Vidovič 1999):

- ali so bila proračunska sredstva porabljenaa za namene, ki jih je določil Državni zbor in ali so bili izdatki odobreni s strani odgovornih in pooblaščenih oseb
- ali je revidiranec posloval skladno z zakoni in drugimi predpisi ter strokovnimi zahtevami, kot so računovodska načela in standardi.

Načela zunanjega revidiranja so:

uporabnost in upoštevanje standardov, nepristranska sodba, javna odgovornost, odgovornost vodstva, razširjanje standardov, doslednost standardov, notranje kontrole, dostop do podatkov, delovanje, ki ga je potrebno revidirati mora biti v mejah pooblastil, izboljšanje revizijskih metod, izogibanje nasprotnim se interesom.

Politični nadzor je po njegovi vsebini zunanji nadzor, zato ga bom opisala v tem poglavju. Tega na najvišji ravni opravlja Državni zbor, predvsem pa njegovo delovno telo Komisija za nadzor javnih financ. Nadzor opravlja ves čas proračunskega leta (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Neodvisna in močna revizijska komisija je bistvena značilnost korporativnega upravljanja, ki

bistveno prispeva h kakovosti finančnih poročil (Wild in drugi 2003). Državni zbor opravlja nadzor nad delovanjem izvršilne veje oblasti in splošni družbeni nadzor, ki ga opravlja preko parlamentarnih preiskav (Vidovič 1999). Pri izvajanju omenjenega nadzora ima pomembno vlogo Računsko sodišče, ki s svojimi revizijskimi poročili, daje informacije o porabi proračunskih sredstev ter o pravilnem oziroma smotrnem poslovanju uporabnikov javnih sredstev (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Ker so vrhovne revizijske institucije samostojne in neodvisne pri svojem delovanju, je ena od njihovih najpomembnejših nalog posredovati parlamentu verodostojne informacije o porabi javnega denarja. V parlamentih pa te informacije obravnavajo resorna delovna telesa (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Po Poslovniku Državnega zbora (PoDZ-1) ima Komisija za nadzor javnih financ naslednje naloge:

- Nadzoruje izvrševanje državnega proračuna ter finančnih načrtov ZPIZ, ZZZS, javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija
- Spremlja izvrševanje proračunov lokalnih skupnosti in nadzoruje namensko porabo sredstev iz državnega proračuna
- Nadzoruje izvrševanje finančnih načrtov in pravilnost finančnih izkazov javnih skladov, javnih podjetij in zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija

Komisija je pristojna za nadziranje izvajanja proračunskega financiranja ter izvajanja finančnih načrtov in zaključnih računov skladov, javnih podjetij in zavodov, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, prav tako spremlja izvajanje proračunov lokalnih skupnosti, ki prejemajo dopolnilna sredstva iz državnega proračuna (Vidovič 1999).

2.1.1.2.2 OPREDELITEV NOTRANJEGA NADZORA

V demokratičnih državah je nadziranje porabe javnih sredstev pomembna naloga tudi notranjih nadzornikov pri samih uporabnikih javnih sredstev. Notranji nadzor je del izvrševanja proračuna oziroma finančnega načrta. Uspešnost njegovega izvajanja mora zagotoviti poslovodstvo. Notranji finančni nadzor pri neposrednih proračunskih uporabnikih zajema (Cvikl in Korpič Horvat 2007):

- Notranjo revizijo, katero izvajajo neposredni uporabniki sami prek notranjih revizijskih služb, skupnih revizijskih služb ali najemanju zunanjih revizorjev ter Urad za nadzor proračuna na Ministrstvu za finance
- Inšpekcijski nadzor, izvajajo ga inšpektorji v Uradu za nadzor proračuna

V skladu z Zakonom o javnih financah, notranji nadzor obsega: **finančno poslovanje**, **notranje kontrole**, **notranje revidiranje** in stalno preverjanje tega sistema (ZJF). Cilj notranjega nadzora je, zagotoviti, da finančno poslovanje in notranje kontrole delujejo urejeno, v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov z namenom doseči zastavljene cilje ter zagotoviti, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo. **Notranje kontrole** obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načela zakonitosti, preglednosti, gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Sistem notranjega kontroliranja mora zagotavljati, da so vsi postopki in poslovni dogodki dokumentirani. Jasno morajo biti opredeljene tudi pristojnosti in odgovornosti. **Notranje revidiranje** pa zagotavlja preverjanje sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter svetovanje poslovodstvu za izboljšanje njihove učinkovitosti. Zajema neodvisno in nepristransko poslovanje ter svetovanje (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

2.1.2 OPREDELITEV POJMA REVIDIRANJE

Taylor in Glezen (1997) revidiranje opredeljujeta kot sistematičen postopek nepristranskega pridobivanja in vrednotenja dokazov v zvezi z uradnimi trditvami o gospodarskem delovanju in dogodkih za ugotavljanje stopnje skladnosti uradnih trditev, z veljavnimi sodili in poročanje o izsledenih uporabnikih, ki se za to zanimajo.

Revidiranje zajema (Taylor v Ferfila 2007):

- Revidiranje računovodskih izkazov: zbiranje dokazov o uradnih trditvah ter uporaba teh dokazov za preverjanje njihove skladnosti s splošno prejetimi računovodskimi načeli in standardi
- Revidiranje skladnosti s predpisi: preverjanje spoštovanja zakonov, usmeritev in drugih predpisov

- Revidiranje poslovanja: sistematično pregledovanje delovanja organizacije glede na določene cilje, z namenom oceniti dosežke njenega delovanja, ugotoviti možnosti za izboljšave in razviti priporočila poslovodstvu za nadaljnje delovanje

Revidiranje računovodskih izkazov je v domeni zunanjih revizorjev, revidiranje skladnosti s predpisi ter revidiranje poslovanja pa je pretežno področje notranje revizije (Ferfila 2007).

2.2 LOKALNA SKUPNOST

V teoriji ne obstaja enotna definicija pojma lokalne skupnosti, ki bi ta pojem opredelila popolnoma eksaktno (Grafenauer 2000). Zato na področju znanstvenega proučevanja lokalne skupnosti obstaja toliko opredelitev, kolikor je piscev (Šmidovnik 1995).

Lokalna skupnost je tista teritorialna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način (Šmidovnik 1995).

Lokalne skupnosti označuje teritorialno skupnost ljudi, ki svoje skupne potrebe zadovoljujejo s skupnimi dejavnostmi. Predstavlja skupnost ljudi na zaokroženem teritorialnem območju, na katerem so ljudje zaradi skupnih interesov pri zadovoljevanju potreb medsebojno povezani (Grafenauer 2000).

Grafenauer (1995) je iz različnih definicij in izhajajoč iz ugotovitve, da je lokalna skupnost vrsta družbene skupine, katere bistveni razpoznavni znak v razmerju do drugih družbenih skupin je ozemlje, na katerem prebivalci medsebojno sodelujejo in vzpostavljajo razne vrste in oblike povezovanja, izluščil naslednje značilne elemente lokalne skupnosti:

- Prebivalci (ljudje), ki prebivajo na nekem območju
- Ozemlje oziroma teritorij
- Integriranost, povezanost v skupnost

Lokalna skupnost je družbena skupnost na določenem območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Bistveni elementi za lokalno skupnost so: določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj, 2006).

Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno (Vlaj, 2006). Izhodišče za oblikovanje lokalne samouprave so lokalne skupnosti. Lokalna skupnost ni pravni pojav, ampak družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje (Vlaj, 2006). V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo. To odločanje mora biti avtonomno in neodvisno od državnega tutorstva (Vlaj, 2006).

2.3 LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu liberalne demokracije (Stoker v Brezovšek in Kukovič 2012) in je civilizacijska pridobitev vseh sodobnih demokratičnih sistemov. Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, »da je to tista raven oblasti, ki je najbližja državljanom oziroma občanom, tako da ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti« (Brezovšek in Kukovič 2012).

Uresničevanje lokalne samouprave je zahtevna naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Brezovšek in drugi 2008).

Če je pri opredelitvi pojma lokalna skupnost prevladujoč sociološki pristop, je pri opredelitvi pojma lokalne samouprave odločilen dodaten element, to je »pravni element«. To pomeni, da mora obstajati pravna norma državnega organa, na osnovi katere dobi neko območje status samoupravne lokalne enote in s tem s pravom urejen položaj v pravnem in političnem sistemu države (Grafenauer, 2000).

Lokalna samouprava pomeni več kot zgolj lokalna skupnost, pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Samouprava je pravno sistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Položaj se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije (Šmidovnik 1995). O lokalni samoupravi lahko govorimo le, ko država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, jim podeli pravico odločanja o določenih vprašanjih in jim zagotovi potrebna sredstva za urejanje teh zadev (Virant 1998). Samoupravna lokalna skupnost je lokalna skupnost (enota), ki ima pravno določen položaj oziroma status, to je s pravom določen krog pravic in obveznosti (Grafenauer 2000).

Različni avtorji različno opredeljujejo lokalno samoupravo. Šmidovnik (1995) povzema opredelitve različnih teoretikov in pravi, da bistveni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so:

- Teritorialno določene in med seboj razmejene in so ustanovljene kot subjekt lokalne samouprave - *teritorialni element samoupravnosti*
- Skupnostim je priznano delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev – *funkcionalni element samoupravnosti*
- Naloge opravljajo člani skupnosti pod lastno odgovornostjo, neposredno ali prek svojih organov – *organizacijski element samoupravnosti*
- Skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog – *materialno-finančni element samoupravnosti*
- Skupnost ima lastnost pravne osebe – *pravni element samoupravnosti*

Vlaj (2007) poleg zgoraj navedenih elementov dodaja še lokalno zavest, ki je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave. Ta se kaže v občutku pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti in možnosti njihove javne uveljavitve.

Lokalna samouprava pomeni samostojno upravljanje lastnih lokalnih zadev, to je urejanje in reševanje življenjskih potreb na organiziran način. Vsebina zadev pa je drugačna od vsebina v državnih organih, saj lokalna samouprava ne odloča o splošnih političnih vprašanjih, temveč o zadevah lokalnega pomena (Grafenauer 2000).

Država določa, kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti in na kakšnem območju se lahko uveljavljajo. Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar ne oblasten način. Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija (Vlaj, 2006).

Lokalna samouprava omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. Tak položaj je lokalni samoupravi podeljen ali priznan s strani države,

praviloma z zakonom, ponekod pa že kar z ustavo (Vlaj, 2006). Položaj lokalni samoupravi podeli država s pravnim aktom, praviloma z zakonom. Pravne temelje pa postavlja že ustava, ki opredeljuje bistvene elemente lokalne samouprave. S tem lokalne samouprave uživajo ustavno garancijo. Zakonodajalec pa je zavezan, da na tej podlagi izdela zakonska pravila za njihovo organizacijo in delovanje (Šmidovnik 1995).

Lokalne samouprave s pravno priznanim statusom imajo na svojem območju določen obseg oblasti, vendar ta oblast ni izvirna, ne vrhovna in ni neodvisna, saj tako oblast ima lahko le država. Lokalna samouprava pa ima samo toliko oblasti, kolikor ji podeli država (Virant 1998).

MELLS⁵ (3. člen) označuje, da lokalna samouprava ima pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo lokalni organi in prebivalci na zborih državljanov, z referendumom ali drugimi neposrednimi oblikami odločanja.

V vseh modernih pravnih sistemih je lokalna samouprava ustavna kategorija, kar pomeni, da je pravno zagotovljena v ustavah kot najvišjih pravnih aktih držav (Grafenauer 2000).

Naloga lokalne samouprave je, da služi interesom lokalnega prebivalstva in da skrbi za razreševanje vprašanj povezanih z njihovim življenjem in delom, to je zadeve, za katere država, glede na njene obsežne naloge »širšega« značaja, ne more dovolj intenzivno skrbeti. Za razliko od nalog države so naloge oziroma zadeve samoupravnih lokalnih skupnosti bolj neposredno povezane z vsakodnevnimi interesi in potrebami ljudi (Grafenauer 2000).

Primarna naloga lokalne samouprave je torej prenos odločanja o zadevah lokalnega pomena na lokalno raven (Brezovšek in drugi 2008). H. Peters (v Šmidovnik 1995) pravi, da glavna oblika lokalne samouprave je dejavnost občine kot organizacije javnega prava, v okviru katere ta opravlja pod lastno odgovornostjo skupne zadeve lokalnega pomena.

2.3.1 LOKALNA SAMOUPRAVA V RAZMERJE DO DRŽAVE

2.3.1.1 PRAVNA PODLAGA

Pravni temelji lokalne samouprave so praviloma opredeljeni že v ustavi. Ustavni teksti opredeljujejo le bistvene elemente lokalne samouprave, kot na primer: vrste lokalnih skupnosti in

⁵ Evropska listina lokalne samouprave

njihov samoupravni položaj. Ustava RS v 5. poglavju opredeljuje samoupravo. 138. člen določa, da prebivalci Republike Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. S tem so za lokalne samoupravne skupnosti določeni ustavni temelji njihovega položaja, ki uživajo ustavno garancijo. Z ustavo je podana tudi zaveza zakonodajne veje oblasti, da na tej podlagi izdela zakonska pravila za njihovo organizacijo in delovanje (Šmidovnik 1995).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) podrobneje določa načela za ureditev lokalnih samoupravnih skupnosti.

Namen zakonskega urejanja lokalne samouprave ni omejevanje, pač pa omogočanje in razvijanje lokalne samouprave na temelju ustavnih določb, ki omogočajo ožjo ali širšo interpretacijo obsega lokalne samouprave. Z aktom o ustanovitvi pridobi položaj in kakovost samoupravnosti, določen je tudi njen teritorij. S tako ureditvijo sistema lokalne samouprave je opredeljen odnos med državo in lokalno samoupravo (Šmidovnik 1995).

Pomembnejše značilnosti in razlike med državo in lokalno samoupravo bom prikazala v naslednji tabeli:

Tabela 2.1: Značilnosti državne uprave in lokalne samouprave

DRŽAVNA UPRAVA	LOKALNA SAMOUPRAVA
Centralizacija	Decentralizacija
Prisilnost	Prostovoljnost
Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov	Avtonomnost, samostojnost, demokratizacija
Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, do državne oblasti	Samouprava se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev
Izvrševanje pooblastil na oblasten način - s pomočjo državne prisile	Prevladuje ne oblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti	Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti

Vir: C. Ribičič v Žagar (2004).

Suverena je samo država, lokalna samouprava pa lahko deluje le v okviru z zakonom določenih pristojnosti, pooblastil, ukrepov. Iz načela delitve oblasti pa je potrebno poudariti, da se uresničevanje lokalne samouprave uvršča v okvir izvršilne oziroma upravne veje oblasti (Grafenauer, 2000).

Samo država ima pravico izvrševati oblast na svojem ozemlju. Vsi javnopravni subjekti v državi so odvisni od države, kajti ona omogoča njihov nastanek in delovanje. Država lahko zaupa opravljanje nekaterih javnih zadev tem subjektom. Najpogosteje zaupa izvrševanje dela svojih upravnih funkcij samoupravnim lokalnim skupnostim – med njimi občinam (Grafenauer, 2000).

Bistveno za ustrezen položaj samouprave od državne uprave je v tem, da ima določeno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti. To se kaže v tem, da lahko državni organi lokalne samouprave zgolj nadzorujejo, ne morejo pa jim dajati obvezujočih navodil v zadevah, ki so v domeni organov lokalne samouprave. Kako najti pravo ravnovesje, je eno najvažnejših problemov modernega upravnega prava, rešuje pa se z nizom institutov. Nadzor je pomemben za zagotovitev skladnosti delovanja z zakoni, ne sme se pa razširiti, ker bi s tem lahko zadušil samoupravo (Grafenauer, 2000).

2.3.1.2 POMEN AVTONOMNOSTI

Pojem avtonomije v širšem smislu besede pomeni pravico samostojnega odločanja o lastnih zadevah (Brezovšek 2005). Posameznik lažje uresničuje svoje potrebe in pravice v omrežjih povezav znotraj ožje lokalne skupnosti kot v oddaljeni državni strukturi (Milunovič 2012). Svet Evrope pravi, da se demokracija v družbi lahko razvije le, če je podprta z demokratično prakso na lokalni ravni, kar je povezano z normativno ureditvijo visoke stopnje avtonomije lokalnih oblasti. Lokalna avtonomija predstavlja temeljno izhodišče, ki omogoča lokalnim organom in državljanom neposredne oblike participacije izražajo svoje politične preference in sprejemajo odločitve o reševanju lokalnih javnih vprašanj (Milunovič 2012). Lokalna avtonomija pomeni svobodo in neodvisnost lokalne skupnosti nasproti državi, vendar pomeni tudi dolžnost samostojno odločati in urejati lokalne javne zadeve ter odgovornost delovati v okviru danih pooblastil in pristojnosti pri reševanju lokalnih problematik (Milunovič 2012).

Avtonomija kot predpostavka lokalne demokracije temelji na načelu subsidiarnosti. Načelo subsidiarnosti zagovarja pristop, da se odločitve o javnih vprašanjih sprejemajo na najnižji ravni oblasti, razen kadar to narekujejo vidiki učinkovitosti in gospodarnosti (Milunovič 2012).

Avtonomija lokalne samouprave z odprtimi kanali sodelovanja širše javnosti v okviru lokalne demokracije, omogoča učinkovitejšo politično delovanje in učinkovitejše zagotavljanje javnih služb kot na centralni ravni. Na tem sloni koncept decentralizacije, ki izhaja iz tega, da bližina lokalnih oblasti omogoča občanom, da bolje poznajo svoje politične predstavnike, izvoljenim predstavnikom pa omogoča, da bolje poznajo želje in potrebe svojih volivcev (Litvack in drugi v Milunovič 2012).

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) v 4. členu določa, naj javne naloge izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Načelo subsidiarnosti lahko obravnavamo tudi kot iskanje ravnovesja med učinkovitostjo in avtonomnostjo (Milunovič 2013).

2.3.1.2.1 NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Načelo subsidiarnosti postavlja posameznika v center družbene organizacije. Subsidiarnost ni le omejitev za poseganje višje oblasti v zadeve osebe ali skupnosti, ki lahko delujeta sami, temveč je tudi dolžnost te oblasti, da deluje v tem razmerju, na način, ki jima omogoča samo izpolnjevanje (Vlaj 2006).

Vlaj (2006) dodaja, da osnovna ideja, na kateri temelji načelo subsidiarnosti, je, da se lahko politična oblast umešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb. Načelo subsidiarnosti ima različne pomene, kot:

Načelo socialne organizacije, kjer višja oblast, predvsem država, se lahko vmešava samo v obsegu v katerem je nižja oblast pokazala ali dokazala svojo nezmožnost.

Načelo omejitve oblasti, ki pa nima normativne narave. Tu načelo subsidiarnosti nakazuje trend in pušča odprte konkretne pogoje svoje uporabe, ki se lahko razlikujejo v skladu z okoliščinami časa in kraja.

Ideja pomoči (subsidiium) kot konotacija ideje intervencije, kjer gre za vprašanje ocene ali se ima a oblast pravico vmešavati in ali ima dolžnost to storiti.

Načelo subsidiarnosti se je zoperstavilo načelu koncentracije zadev na nacionalni (državni) in nadnacionalni ravni in terja, da nižje lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati. Tu se pojavlja ponoven razmislek o socialnih razmerjih v kontekstu večje avtonomije in iskanju ravnovesja med samostojnostjo in nujnim državnim nadzorom, ki je odgovorna za varnost, socialno kohezijo in za celotno ureditev gospodarjenja (Vlaj 2006).

Osnovna ideja na kateri temelji načelo subsidiarnosti, je, da se lahko politična oblast umešava le v obsegu, ko družba in njeni konstruktivni deli ožje in širše lokalne skupnosti, niso sposobni zadovoljiti različnih potreb (Brezovšek in Kukovič 2012). Pri načelu subsidiarnosti gre za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom oziroma nižjim ravnom pred višjimi ravnmi oblasti. Ta dodelitev javnih zadev pa mora drugi ravni oblasti pretehtati naravo in razsežnost zadev ter zahtev gospodarnosti in učinkovitosti (Vlada RS 2001).

Med temeljnimi načeli Evropske listine lokalne samouprave je načelo subsidiarnosti tisto, ki določa decentralizacijo javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven.

2.3.1.2.2 NAČELO KONEKSITETE

Z načelom subsidiarnosti je povezano načelo koneksitete, kjer gre za to, da morajo biti za dogovorjene naloge oziroma pristojnosti lokalnih skupnosti na voljo zadostna sredstva ter zagotovljena njihova večja svoboda odločanja o namenih uporabe sredstev iz finančne izravnave oziroma sorazmernost virov in nalog v skladu z ustavo in zakoni (Vlaj 2006).

Ustava RS (140. člen) določa, da država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V praksi, pa je realizacija običajno nepopolna. Finančna situacija velikokrat izkazuje nezadovoljivo občinsko finančno strukturo ter odvisnost občine od države. V praksi se dogaja, da občinam država pogosto predpiše dodatne naloge, brez da bi jim v kompenzacijo namenila ustrezna finančna sredstva (Žirovec 2008). Vlaj (2006) temu problemu ponuja dve možnosti. Prvo, da povzročitelj naloge (zakonodajalec ali izdajatelj odredbe) občinam zagotovi finance za pokritje stroškov za izvajanje nalog. Druga možnost je, da povzročitelj ne dodeli nobenih sredstev, vendar omogoči občinam, da si same predpišejo davščine za pokritje stroškov.

2.3.1.3 DECENTRALIZACIJA

Vrsto let se je finančna literatura strinjala s »Popitzevim zakonom«, ki je zagovarjal, da naloge sodobne države nujno vodijo v vedno večjo prevlado centralnega financiranja (Mann v Rupnik in Stanovnik 1995). Vendar je podrobnejša analiza pokazala, da centralni organi sicer lahko učinkoviteje izvajajo stabilizacijsko funkcijo in najverjetneje tudi prerazdelitveno in razvojno finančno politiko, medtem ko pa mora za premestitvene (alokacijske) odločitve veljati načelo, naj jih sprejema tista raven odločanja, na katere območju se uresničuje največji del koristi javne dobrine. To pomeni, da imajo tudi decentralizirani organi trajne in razmeroma pomembne naloge v javnih financah (Recktenwald v Rupnik in Stanovnik 1995). Grafenauer (2000) ugotavlja, da je v sodobni državi na določenih področjih nujen centralizem, po drugi strani pa je na nekaterih področjih nemoteno in normalno izvrševanje nalog mogoče le v okviru organizacijskega načela, ki ga imenujemo decentralizacija. Brezovšek (2012) prav tako pravi, da je za državo splošno značilno, da ima centralno oblast, ki se razprostira nad celotnim teritorijem, njene odločitve pa so

obvezne in zavezujoče za vse prebivalce. Bistvenega pomena pa je tudi, da se vzpostavijo necentralizirane oblasti. Necentralizirana državna oblast se razprostira na organizacijsko omejen prostor, njene odločitve pa niso obvezne in zavezujoče za vse prebivalce vendar le za prebivalce ožje skupnosti (Brezovšek in Kukovič 2012).

Evropska kontinentalna teorija povezuje lokalno samoupravo z decentralizirano državno ureditvijo. Z decentralizacijo v najširšem smislu označujemo vsako slabljenje vpliva določenega centra nekega organiziranega sistema (Grafenauer 2000). Pri decentralizaciji se prenašajo naloge iz države na druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so samostojne. Država del oblasti oziroma del javnih nalog (naloge javnega pomena) izroča v roke lokalnim samoupravnim skupnostim, ki naj te naloge opravljajo načeloma samostojno, s svojimi organi, s svojimi sredstvi, vendar pod določenim nadzorom centralnih državnih organov. Prenesena državne naloge, pa so tiste naloge, ki jih država naloži tem skupnostim, da jih opravljajo zanjo. Pri opravljanju teh nalog nastopajo organi lokalnih skupnosti kot nekaka podaljšana roka državnih organov (Šmidovnik 1995).

Z decentralizacijo se proces upravljanja in izvrševanja javnih zadev prenese na tisto raven, kjer je mogoče po eni strani doseči večjo učinkovitost, gospodarnost in uspešnost poslovanja, po drugi strani pa tudi višjo kakovost pri sprejemanju odločitev, tako z vidika demokratičnosti kot tudi z vidika upoštevanja lokalnih razmer (Senčur 2012).

Pusić (v Grah 1998) pravi, da decentralizacija prinaša naslednje prednosti:

- Preprečevanje koncentracije politične moči
- Lokalizacija političnih konfliktov
- Sodelovanje občanov pri upravljanju, vse do samoupravljanja v sferi avtonomnih lokalnih interesov
- Izboljšanje kvalitete služb, zaradi pritiska lokalnih zadev

Pri pojmu decentralizacija je poudarek predvsem na delitvi nalog med lokalnimi organi in centralno oblastjo, pri samoupravi, pa je bistvena značilnost še samostojnost in neodvisnost lokalnih organov pri opravljanju nalog (Grafenauer 2000).

Virant (v Brezovšek i Kukovič 2012) decentralizacijo opredeljuje kot politični proces, ki ima tako interesni kot upravno-tehnični vidik. Politični proces je zato, ker se z njo prenaša oblast na ožje dele sistema, upravno-tehnični pa je v tem, da se z decentralizacijo lahko doseže večja

racionalnost in učinkovitost upravljanja. Decentralizacija je sistem razmerij med centralnimi in lokalnimi državnimi organi, kjer imajo lokalni organi določeno stopnjo neodvisnosti, katero se določa z ustavo in zakoni (Lukić v Brezovšek in Kukovič 2012).

2.3.1.3.1 FINANČNA DECENTRALIZACIJA

Zmožnost izvajanja pristožnosti in nalog je veliko bolj odvisna od dejanskih kot pa od normativnih danosti posamezne lokalne samoupravne skupnosti. Čeprav se lokalne skupnosti osnujejo na normativni podlagi, ustanavljanje ožjih lokalnih skupnosti velikokrat ne sledi načelom racionalnosti, zato se odpira vprašanje zmožnosti izvajanja dejavnosti javnih služb na lokalni ravni, ki temelji na razpravi o finančnih sredstvih namenjenim lokalnim skupnostim za izvajanje nalog. Bistvenega pomena je sistem financiranja, katerega mora vzpostaviti država, ki bo omogočal ustrezno in cenovno sprejemljivo izvajanje dejavnosti lokalnih javnih služb (Brezovšek in Kukovič 2012).

Osnovni namen decentralizacije je doseganje višjih narodnogospodarskih koristi, saj se z oblikovanjem večjih ravni bolj približamo dejanskim potrebam okolja. Fiskalni federalizem hkrati pomeni tudi eno izmed dobrin na višjem nivoju. Temelj za doseg tega cilja je pravilna vertikalna davčna struktura, ki decentraliziranim enotam omogoča dovolj veliko stopnjo avtonomnosti (Oplotnik in Križanič 2002). Financiranje lokalnih skupnosti je eno temeljnih vprašanj decentralizacije. Zadostni finančni viri in predvsem pravilna vertikalna fiskalna struktura sta bistveni komponenti učinkovitega in kvalitetnega delovanja občin ter glavna dejavnika pri doseganju smisla decentralizacije, to je povečevanje narodnogospodarskih koristi, predvsem pa koristi lokalnega prebivalstva. Od tega je odvisna tudi stopnja avtonomnosti lokalne skupnosti, kar je eden osnovnih elementov samoupravnosti (Šmidovnik, 1995).

Tabela 2.2: Prednosti in pomanjkljivosti decentralizacije

PREDNOSTI	POMANJKLJIVOSTI
Storitve so prilagojene lokalnim potrebam	Decentralizacija korupcije
Zagotavljanje storitev je fleksibilno	Nenadzorovana poraba denarja
Zagotavljanje storitev je bolj inovativno	Neprofesionalni kadri
Zagotavljanje storitev je cenejše	
Mobilizirajo se lokalna podjetja in neprofitni sektor	
Lahko se doseže bolj enakomerna razporeditev nacionalnih virov	

Vir: Brezovšek in Kukovič (2012).

Decentralizacija pomeni prenos virov, odgovornosti ali moči odločanja na nižje ravni odločanja. S prenašanjem resursov in moči odločanja o zagotavljanju javnih storitev na lokalno raven – po načelu subsidiarnosti, ustvarjamo cenejše in bolj kakovostne storitve (Brezovšek in Kukovič 2012).

Milunovič (2009) izpostavlja problem mogočih negativnih učinkov decentralizacije, ki se kažejo v ekonomski neučinkovitosti, kot tudi v družbeni neenakosti položaja posameznikov med jurisdikcijami in politični odgovornosti. Nenehna tema vsakodnevnih družbenih in političnih vprašanj je, ali so občine le potratni porabniki javnih sredstev ali so tudi učinkovit mehanizem gospodarjenja z družbenimi resursi in graditve socialne mreže. Glede na povedano, je potrebno vzporedno s prenosom virov in pristojnosti na lokalno raven dograjevati tudi mehanizme nadzora nad zakonitostjo in učinkovitostjo javne porabe, kar se odraža v dograjevanju celotnega sistema javnofinančnega prava in proračunske discipline. Šmidovnik (1997) poudarja, da namen državnega nadzora naj bi bil v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti. Pri državnem nadzoru torej naj nebi šlo zgolj za policijsko vlogo države, pač pa tudi za strokovno pomoč in sodelovanje v skupnem interesu.

2.3.1.4 NADZOR DRŽAVE NAD LOKALNO SAMOUPRAVO

Če izhajamo iz ugotovitve, da temelji lokalna samouprava na ustavi in zakonu, ki jih sprejme država, je jasno, da ima država opravljati nadzor nad uresničevanjem svoje zakonodaje oziroma nadzor nad delovanjem samoupravnih lokalnih skupnosti. Ker življenje v državi zahteva, da se pri najpomembnejših družbenih funkcijah zagotovijo enaki oziroma podobni standardi na njenem celotnem ozemlju, da je država tista, ki skrbi, da bodo pogoji za uresničevanje širših interesov v temeljnih izhodiščih enaki oziroma podobni v vseh lokalnih samoupravnih skupnostih (Grafenauer, 2000).

Lokalna samouprava je temelj ustavne ureditve in pomeni tisto plat ustavnega načela delitve oblasti, v okviru katere sama nastopa kot oblast in hkrati kot omejitveni element državne oblasti. To zahteva ustrezno stopnjo samostojnosti in z njo povezano odgovornost za uspešno uresničevanje lokalne samouprave in tudi ustrezne nadzorne mehanizme (Senčur 2012).

Državni nadzor nad delovanjem lokalne samouprave obsega vsa sredstev in ukrepe, s katerimi lahko državna oblast vpliva na samoupravo. Pri tem se postavlja vprašanje »prave mere«

nadzora, na kakšne načine in s katerimi sredstvi se lahko opravljajo. Potrebno je zagotoviti, da bo državni nadzor nad delovanjem lokalne samouprave objektiven in učinkovit, predvsem pa, da se bo nanašal na pravno pravilnost oziroma zakonitost delovanje (Grafenauer, 2000).

Šmidovnik (1997) pravi, da pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država:

- Postavlja meje do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svojih nalog, postavlja merila za državni nadzor
- Določa mehanizem organov, ki izvajajo nadzor
- Določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi morajo ti organi učinkovito posredovati

Ustava RS in Zakon o lokalni samoupravi posebej obravnavata nadzor državnih organov. Ustava določa, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti, v prenesenih državnih zadevah pa opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. ZLS pa določa, da ta nadzor izvršuje jo vlada in ministrstva. Evropska listina lokalne samouprave pa gre dlje od ustavne opredelitve, in sicer poudarja, da država lahko izvaja nadzor samo vnaprej določenih primerih in predpisanih postopkih (ki jih predvidevata ustava in zakon), z namenom zagotavljanja skladnosti z ustavo in zakoni. Država mora nadzor opravljati tako, da poseg nadzornih oblasti ostaja v sorazmerju s pomembnostjo interesov, ki jih varuje (Senčur 2012).

Nadzor državnih organov nad delovanjem lokalnih skupnosti se razlikuje po obsegu in intenziteti glede na to, za katerega od elementov samoupravnosti gre. Nadzor naj bi bil intenzivnejši (vključno z ukrepi) tedaj, ko gre za vprašanja, povezana s funkcionalnimi in materialno-finančnimi elementi samoupravnosti⁶, izrazito zadržan pa naj bo pri vprašanjih organiziranosti lokalne skupnosti (Senčur 2012).

Poleg navedenih ustavnih in zakonskih določil o državnem nadzoru nad delovanjem lokalne samouprave, so pomembna še določila o nadzoru sodišč, državnega tožilstva, računskega sodišča in ustavnega sodišča.

⁶ Pri tem avtor navaja nadzor nad zakonitostjo predpisov lokalnih skupnosti in nadzor nad razpolaganjem s premoženjem.

2.3.1.4.1 ELEMENTI DRŽAVNEGA NADZORA NAD LOKALNO SAMOUPRAVO

Senčur (2012) trdi, da bi iz sistema nadzora državne oblasti nad delovanjem lokalne samouprave, morali biti jasno izpostavljeni naslednji elementi:

- 1) Obseg nadzora oziroma meje, do kod in kako (predhodni ali naknadni nadzor, uvedba nadzora po uradni dolžnosti, na zahtevo oziroma predlog ali zgolj na pobudo, ali je posredovanje nadzornih organov obvezno ali prepuščeno prosti presoji)
- 2) Kateri organi nadzora smejo izvajati nadzor nad delovanjem katerih organov lokalnih skupnosti ali nad katerimi akti in dejanji lokalnih skupnosti in v katerih postopkih
- 3) V pogojih katerih okoliščin oziroma od nastanku katerih dogodkov, ki utemeljujejo izrekanje o pravilnosti ali smotrnosti delovanja, katere vrednote in s katerimi ukrepi oziroma mehanizmi naj jih nadzorni organi varujejo oziroma zagotavljajo
- 4) Katera pravna sredstva imajo subjekti v postopku nadzora na voljo

2.3.1.5 NAČELA MELLIS O DRŽAVNEM NADZORU LOKALNIH SKUPNOSTI

Evropsko listino lokalne samouprave je sprejel Svet Evrope leta 1985 v Strasbourgu. Slovenija je listino podpisala že leta 1994. Leta 1996 pa je Državni zbor sprejel Zakon o ratifikaciji Evropske lokalne samouprave. S tem se je Slovenija zavezala k spoštovanju listine oziroma harmonizaciji predpisov z določbami listine. Listina je začela veljati marca leta 1997. Po naši ureditvi ratifikacija mednarodne pogodbe pomeni, da se uporablja kot zavezujoče notranje pravo v hierarhiji pravnih aktov pa sodi za ustavo in pred zakon (Žagar 2004).

Listina v svoji preambuli poudarja, da države članice Sveta Evrope upoštevajo, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njenimi članicami, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel in da se ta pravica najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni, da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti (Preambula MELLIS). V preambuli so poudarjeni zlasti načelo subsidiarnosti, demokratizacije, decentralizacije, avtonomnosti lokalnih skupnosti itd (Žagar 2004).

Lokalne skupnosti imajo pravico do sodnega varstva pri zagotavljanju izvajanja svojih pooblastil spoštovanju takih načel lokalne samouprave, kot so zapisane v ustavi in zakonu (11. člen MEELS). Državni nadzor se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo koristi, ki jih štiti (8. člen MELLS).

Pri oblikovanju primerne sistema financiranja, ki naj bi bila podlaga za učinkovito delovanje lokalne samouprave, izhajamo iz osnovnih načel Evropske listine o samoupravi (Milunivič 2009). Izpostavila bom samo tri načela MELLS-a (Žagar 2004), in sicer tista, ki so relevantna za moje nadaljnje pisanje magistrskega dela.

Pogoji za izvajanje nalog na lokalni ravni

Izvoljenim predstavnikom mora biti zagotovljeno svobodno opravljanje funkcij, denarno povračilo stroškov, ki nastajajo v zvezi z opravljanjem funkcij, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo. Nezdržljivost opravljanja funkcij pa mora biti določena z zakonodajo.

Upravni nadzor nad dejavnostjo lokalnih oblasti

Upravni nadzor se praviloma nanaša le na preverjanje skladnosti z ustavo in zakoni. Oblasti višje stopnje pa lahko nadzirajo tudi primernost opravljanja nalog, ki so prenesena na lokalno oblast.

Finančni viri lokalnih oblasti

Lokalne oblasti so upravičene do lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo v okviru svojih pooblastil. Finančni viri morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ukrepe.

Namen nadzora je svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti ter sposobnost za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti. Nadzor nebi smel zmanjševati ne svobode odločanja, ne učinkovitosti lokalnih oblasti pri opravljanju njihovih zadev. Pri državnem nadzoru gre predvsem za strokovno pomoč in sodelovanje (Vlaj 2006).

Načela lokalne samouprave temeljijo na treh temeljnih idejah (Vlaj 2006):

- Lokalne oblasti lahko imajo lastno upravno strukturo
- Lokalna uprava ima lastna pooblastila in svobodno upravlja z lastnimi zadevami

- Izključuje se podrejenost drugim telesom in načelom hierarhije

Sistem nadzora obstaja zato, da se preprečijo preseganje teh okvirov in da se zagotovi ravnovesje med javnimi interesi, interesi lokalne skupnosti in individualnimi pravicami.

2.3.1.5.1 VRSTE NADZORA NAD LOKALNO SAMOUPRAVO

Vlaj (2006) opredeljuje različne vrste nadzora dela lokalnih skupnosti:

- 1) Pravni nadzor zagotavlja, da lokalne oblasti ne prekoračijo svojih pooblastil in da so ta pooblastila v skladu z zakonom. Pravni nadzor je sestavljen iz več oblik nadzora, ki morajo biti jasno razlikovanje.
- 2) Finančni nadzor in revizija pomenita pregledovanje računov in likvidnosti ter druga finančna vprašanja.
- 3) Politični nadzor, ki se opravlja na dveh ravneh. Prvič, znotraj lokalne skupnosti in drugič nadzor javnosti.

Državni nadzor nad nalogami, ki jih opravljajo organi lokalnih skupnosti, ki so v njihovi pristojnosti, je omejen na verifikacijo njihove zakonitosti. Na opravljanje prenesenih državnih nalog, pa je nadzor bolj razširjen na učinkovitost njihove dejavnosti in se za njeno zagotovitev lahko sprejmejo obvezne smernice (Vlaj 2006).

Nadzor državnih organov je določen tudi v 144. členu Ustave RS, ki pravi, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.

2.4 OBČINA

2.4.1 OPREDELITEV POJMA OBČINA

Za lokalno samoupravo je izredno pomembno, da ima določen status neodvisnosti (avtonomije), saj olajšuje izvajanje njenih funkcij. Iz težnje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti se je v zgodovini oblikovala občina, kot prva oblika lokalne samouprave (Šmidovnik 1995).

Na določenem teritoriju občine prebivajo ljudje, ki jih povezujejo skupni lokalni interesi, prebivalci čutijo pripadnost tej skupnosti. Zagotovljeni jim morajo biti osnovni pogoji za

življenje, na primer: osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami, dostopnost primarne zdravniške in socialne oskrbe, osnovno šolanje, minimalna komunalna opremljenost, lokalne javne službe, kulturna in športna dejavnost, itd (Žagar 2004).

Lokalna samouprava se torej uresničuje v občinah (Haček 2005). Občine so raven oblasti, ki je najbližje državljanom. Odgovorne so za zagotavljanje široke palete storitev, nekatere od njih se razvijejo na tej nižji ravni, druge pa se oblikujejo na višjih, vendar se prenesejo v izvajanje na lokalno raven (Brezovšek in Kukovič 2012).

Ustava Republike Slovenije v 139. členu opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost, katere območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezane s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Ustanovi se z zakonom po prej opravljenem referendumu, po katerem se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju.

Ustavna koncepcija občine predpostavlja, da bo občina glede na število svojih prebivalcev in druge okoliščine sposobna opravljati samostojno lokalne zadeve (Vlaj 2006).

Zakon o lokalni samoupravi pa v svojem prvem poglavju opredeljuje občino kot, temeljno lokalno samoupravno skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja, in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Po predhodnem soglasju občine pa lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, za to pa mora zagotoviti tudi sredstva (2. člen ZLS).

Občani v lokalnih samoupravnih skupnostih odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, sestavljenih iz članov, ki jih volijo svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Občani odločajo o zadevah lokalne samouprave tudi neposredno – na svojih zborih, z referendumom in preko ljudske iniciative (11. člen ZLS)

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost, za katero so značilne tri sestavine (Šmidovnik 1995):

- Je glavni oziroma najvažnejši tip (oblika) lokalne samouprave
- Je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti (naselja, posamezna ali več naselij povezanih s skupnimi interesi)
- Ima položaj samoupravnosti (z vsebino kakor ga določa sistemska zakonodaja)

Svoj institucionalni obstoj lokalna samouprava dolguje državi. Na podlagi koncepta o državni decentralizaciji, pa lahko ugotovimo, da je občina ohranila naravno bistvo lokalne skupnosti. Država ji je dala le svoj pečat in jo postavila v svoj sistemski okvir.

Laubadère (v Šmidovnik 1995) ugotavlja, da občina ni iznajdba administracije, pač pa je nastala sama po sebi v dolgem zgodovinskem razvoju. Prav tako Neels zagovarja tezo, da je bila občina rojena iz same narave stvari, davno, še preden je postala stvaritev zakona. Po Vavpetiču (1963) pa je občina ljudstvu najbolj približana politična teritorialna enota in se mora zato po naravi stvari ukvarjati z vprašanji in nalogami, ki se tičejo vsakodneвне problematike ljudi.

Občina je predvsem naravna življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanja je značilna ozemeljska povezanost ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti. Skupne potrebe in interesi prebivalce motivirajo njihovo sodelovanje pri samoupravnem, v razmerju do države relativno samostojnem, upravljanju javnih zadev lokalne narave (Vlaj 2006).

Z ožjim pojmovanjem lokalne skupnosti razumemo občino kot pravno-organizacijsko obliko, kjer ji teritorij, pristojnosti in druge značilnosti določa zakon. Občina je organizacijska oblika, v kateri se uresničuje lokalna samouprava kot pravno-sistemska institucija. Zagotovljena ji je določena stopnja neodvisnosti od države, kar omogoča njenim prebivalcem avtonomno odločanje o njenih lokalnih zadevah (Tomšič 2003).

2.4.2 NALOGE OBČINE

Ustava dokaj ozko opredeljuje delovno področje občine, pod pristojnosti občine pripisuje le lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in ki zadevajo prebivalce občine. Najbolj splošna naloga občine je zadovoljevanje potreb njenih prebivalcev. Občina je danes prevzela javne naloge, ki jih je določila država (Brezovšek in Kukovič 2012). Načelo avtonomije samoupravnih lokalnih skupnosti narekuje pravno ureditev, ki zagotavlja pravico lokalne skupnosti, da v okviru ustave in zakona samostojno opravlja bistveni del javnih zadev v korist svojega prebivalstva (Vlaj 2006).

2.4.2.1 IZVIRNE NALOGE OBČINE

Kot smo že povedali lokalno samoupravo opredeljuje že ustava, vendar njeno konkretno vsebino dobi šele z opredelitvijo njenih lastnih zadev, o katerih se v njenem okviru avtonomno odloča. To področje je prepuščeno zakonskemu urejanju, statutom in splošnim pravnim aktom občin⁷ (Vlaj 2006). Ustava RS v svojem 140. členu določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Lokalne zadeve ali zadeve lokalnega pomena so zadeve oziroma naloge, ki so izvirno občinske in si jih občine same določajo v okviru svoje ustavne avtonomije. Meja ločnica med lokalnimi in državnimi zadevami je prožna in se konkretno postavlja v tekoči zakonodaji, v kateri mora zakonodajalec zmeraj imeti pred očmi ustavno zavarovano področje lokalne samouprave, občina pa z ustavo in zakoni zakoličeno območje države (Šmidovnik 1995).

Zakon o lokalni samoupravi podrobneje navaja izvirne naloge občine v 21. členu kjer določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi, za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno, turistično, kulturno in drugo, dejavnost na svojem območju;

⁷ Statut in splošni pravni akti občin morajo biti v skladu z ustavo in zakoni.

- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- zagotavlja izvensodno poravnavo sporov;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Naloge, ki jih občina ureja samostojno, Vlaj (2006) razvršča v naslednje skupine:

(a) *področje normativnega urejanja* (sprejema statut občine, odloke in druge akte, sprejema občinski proračun, načrt razvoja občine in zaključni račun, prostorske načrte, ureja javne ceste, javni red, delovanje občinske uprave...)

(b) *področje upravljanja* (upravlja občinsko premoženje, lokalne javne službe, vodi javna podjetja...)

(c) *s svojimi sredstvi* (gradi in vzdržuje lokalne javne ceste, pospešuje kulturno, društveno, vzgojno dejavnost, gradi komunalne objekte, gradi stanovanja za socialno ogrožene, zagotavlja delovanje javnih služb...)

(č) *s svojimi ukrepi* (spodbuja gospodarski razvoj, pospešuje razvoj športa in rekreacije, skrbi za požarno varnost...)

(d) *zagotavlja* (pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah, nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami)

(e) *sklepa* (pogodbe o pridobivanju in o odtujitvi premičnim in nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra...)

Brezovšek in Kukovič (2012) opozarjata, tudi na konkretne naloge in pristojnosti občin določene predvsem z zakoni, ki urejajo posamezna področja. Lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni⁸, pri čemer gre praviloma za cela področja nalog. Tudi tako določene naloge urejajo in izvajajo občine v svoji lastni pristojnosti kot svoje naloge (Šmidovnik 1995). Področna zakonodaja je najpomembnejši vir za določanje pristojnosti lokalnih skupnosti. Razmejevanje pristojnosti med državo in občinami se opravi predvsem v zakonih na posameznih področjih javnih zadev⁹ (Vlaj 2006).

Obe navedeni vrsti lokalni nalog opravljajo občine povsem samostojno. Država opravlja nad njimi le nadzor zakonitosti, to je nadzor, ki pripada državi nad vsemi fizičnimi in pravnimi subjekti na njenem področju (Šmidovnik 1995).

Vlaj (2006) opredeljuje, da v izvorno pristojnost občine sodijo lokalne zadeve javnega pomena, ki se nanašajo na prebivalce občine in jih je občina sposobna samostojno urejati oziroma izvrševati. Medtem ko so prenesene pristojnosti občine tiste, ki sicer spadajo med naloge državne uprave, vendar jih država zaradi organizacijske racionalnosti prenese na občine.

Nadzor nad izvajanjem izvirnih nalog

Nadzor nad zakonitostjo predpisov in posamičnih aktov občin opravljajo ministrstva, vsako na svojem področju. Posamezno ministrstvo mora zagotoviti ustrezno sodelovanje z občino, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin. Če ministrstvo ugotovi, da je organ občine izdal akt, ki ni v skladu z zakoni ali ustavo ima na razpolago več ukrepov. Opozoriti mora organ občine in mu predlagati ustrezne ukrepe. Če organ občine ne uskladi svoje akte z ustavo ali zakonom, mora predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti z ustavo in zakoni. Nadalje, če ministrstvo meni da bi izvajanje takega akta lahko povzročilo večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi za to lahko nastale škodljive

⁸ Praviloma s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih, kot na primer (Zakon o cestnem prometu, Zakon o urejanju prostora, o izobraževanju... (Šmidovnik 1995) in z občinskimi statuti (Brezovšek in Kukovič 2012).

⁹ Izdelan je tudi Katalog pristojnost občini, kateri se dopolnjuje vsakih šest mesecev. Čez 80 sprejetih zakonov je v tem katalogu razvrščenih v sedem vsebinskih sklopov: 1) ustavno pravo; 2) javne finance; 3) negospodarske dejavnosti; 4) varstvo okolja; 5) gospodarske dejavnosti; 6) gospodarsko in civilno pravo; 7) delovno pravo in socialna varnost

posledice za zdravje in življenje ljudi ali večja gospodarska škoda, lahko predlaga vladi, da predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje takega akta (Lavtar 2005).

2.4.2.2 PRENESENE NALOGE OBČINE

Ustava določa, da po predhodnem soglasju občine ali širše lokalne samoupravne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo lokalno samoupravno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva (140. člen URS).

Prenesene naloge državne uprave opravljajo občinski organi po posebnem režimu nadzora, ki ga opravljajo pristojni državni organi. Ker gre za državne naloge, mora država za njihovo izvajanje zagotoviti tudi določena sredstva (Šmidovnik 1995). Na občino država prenese opravljanje posameznih nalog predvsem zaradi tega, ker se te naloge bolj racionalno in učinkovito izvajajo na lokalni ravni. Te naloge so zlasti na področjih (Brezovšek in Kukovič 2012):

- urejanje javnega primestnega prometa
- izvajanje nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe
- zagotavljanje javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol
- javne zdravstvene službe na sekundarni ravni
- obratovalnega časa gostinskih objektov

Nad prenesenimi nalogami, ki jih opravlja občina, ima država večje pravice. Lahko usmerja opravljanje teh nalog, poleg nadzora zakonitosti opravlja tudi nadzor glede strokovnosti in primernosti odločitev občinskih organov. V tem primeru se predpostavlja, da gre še vedno za državne naloge (Šmidovnik 1995).

Nadzor nad izvajanjem prenesenih nalog

Ministrstva, ki so glede na svoja delovna področja pristojna za posamezne zadeve, odločajo o pritožbah zoper posamične upravne akte, ki jih samoupravne lokalne skupnosti izdajajo v zadevah iz prenesene pristojnosti. Pri nadzoru primernosti in zakonitosti dela občinskih organov lahko pristojno ministrstvo izda obvezno navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest za opravljanje prenesenih nalog. Organi lokalne samouprave pa morajo

pristojnemu ministrstvu pošiljati poročila, obvestila, mnenja in podatke ter z njimi sodelovati (Lavtar 2005).

2.4.3 FINANČNA AVTONOMIJA OBČINE (FISKALNA DECENTRALIZACIJA)

S finančno avtonomijo opredeljujemo na podlagi zakona izdano pooblastilo posameznim subjektom javnega financiranja, da lahko zbrana javna sredstva samostojno razporejajo glede na splošne potrebe (Pernek in drugi 1999). Za večjo finančno suverenost občin je bistvenega pomena uvedba finančne decentralizacije. Glavni dejavnik, ki vpliva na doseganje večjih narodnogospodarskih koristi z decentralizacijo je ta, da se s pomočjo decentraliziranih enot bolj približamo dejanskim potrebam okolja, kar v primeru financiranja občin predstavlja njihove lokalne skupnosti (Djurić Drozdek in Bojnec 2010).

Finančna avtonomija je zelo pomembna, saj tako lahko občina opravlja samostojno svoje naloge. Finančna avtonomija je tudi bistvena za položaj občine v sistemu (Šmidovnik 1995). Kot smo že obravnavali so občine opredeljene kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Občine posedujejo, pridobivajo in razpolagajo z vsemi vrstami premoženja, ustanavljajo in vodijo javna in druga podjetja ter v okviru sistema javnih financ same določajo svoj proračun. V proračunu morajo biti zajeti vsi prihodki in izdatki občine, za njihovo izvrševanje pa je pristojen župan (Čok in drugi 2012). Šmidovnik (1995) dodaja, da finančna neodvisnost je eden od bistvenih elementov samoupravnosti. Sistem financiranja, ki ne zagotavlja fiskalne avtonomije in samostojnosti odločanja o porabi virov, predstavlja oviro učinkovitega proračunskega upravljanja (Milunovič 2012).

Osnovni namen finančne avtonomije je zagotovitev učinkovitega usklajevanja interesov in mobilizacije razvojnih potencialov v občinah. Sistem financiranja lokalnih skupnosti se vzpostavlja ob upoštevanju načela sorazmernosti pristojnosti in virov s poudarkom na avtonomnosti pri odločanju o uporabi teh virov (Milunovič 2009).

Tudi ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov. Tistim občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (142. člen URS). Upoštevati je treba, da občine in širše lokalne samoupravne skupnosti, se ne oblikujejo na podlagi določenih meril racionalnosti, po katerih bi se lahko vnaprej presodilo, ali so sposobne za opravljanje nalog (Šmidovnik 1995) in če so si sposobne zagotoviti zadostna sredstva. Občine in lokalne

samoupravne skupnosti so večinoma rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih danosti. Čeprav so bile v sodobne lokalne skupnosti že večkrat preoblikovane v procesu teritorialnih reorganizacij, kjer je bilo v ospredju poskus vnosa določenega merila racionalnosti, vendar s teritorialnim preoblikovanjem ni nikoli mogoče izravnati gospodarskega in finančnega potenciala, zato tudi ni mogoče zagotoviti iste gospodarske in finančne podlage (Šmidovnik 1995). Zato državna oblast mora urediti prerazdelitev in stabilizacijske funkcije javnih financ ter uveljaviti sistem financiranja lokalnih skupnosti z elementi, ki so z njenega vidika najbolj ustrezni in ki v največji meri zagotavljajo delovanje lokalnih skupnosti (Šmidovnik 1995). Sistem, ki ga omenja Šmidovnik (1995) se mora naslanjati na lastnih virih lokalne skupnosti, lahko pa tudi na subvencije države. Ustava v 146. členu dodaja, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Vrednost svojega premoženja pa izkazujejo s premoženjskimi bilancami.

Finančno avtonomijo občine zagotavlja tudi Zakon o lokalni samoupravi v 52. členu in določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Občina torej avtonomno skrbi za lokalne zadeve javnega pomena, zato mora imeti ustrezno pravno podlago, primerna sredstva in načine za opravljanje svojih nalog (Vlaj 2006). Za doseganje učinka fiskalne decentralizacije, dodaja Milunovič (2009), je bistveno, da so decentralizirane enote finančno avtonomne in da samostojno odločajo o pridobivanju in porabi finančnih virov za svoje delovanje, zato morajo imeti zagotovljen zadosten obseg pretežno lastnih virov. Iz tega izhaja tudi teorija fiskalne decentralizacije, ki predpostavlja avtonomnost nižjih nivojev oblasti tudi s predpisovanjem lastnih davkov in z možnostjo vplivanja oziroma določanja davčne stopnje ali/in davčne osnove (Milunovič 2009).

Država zagotavlja občinam finančno izravnavo v takšni višini, da bo javna poraba na prebivalca v vsaki občini dosegla v povprečju najmanj 90 odstotkov poprečne porabe na prebivalca v občinah v Republiki Sloveniji (52. člen ZLS). Vendar ne moremo govoriti o enotnem modelu fiskalne decentralizacije. Obstajajo le enotna izhodišča zasnove financiranja nižjih nivojev oblasti, ki zagotavljajo doseganje osnovnega namena in cilje decentralizacije upravljanja javnih zadev. Zagotoviti je potrebno ustrezen obseg in vrste finančnih virov, s katerimi lokalne oblasti avtonomno razpolagajo od ustrezni zakonski regulativi proračunskega upravljanja in nadzora nad uporabo javnih sredstev (Milunovič 2009).

Osnovni namen finančne avtonomnosti oziroma fiskalne decentralizacije, je doseganje večjih narodnogospodarskih koristi¹⁰ ter učinkovitejše zagotavljanje lokalnih javnih dobrin, kot če bi jih zagotavljala centralna oblast (Oates v Milunovič 2009).

Financiranje občin poleg Ustave RS in Zakona o lokalni samoupravi, podrobneje ureja še Zakon o financiranju občin.

2.4.3.1 NEGATIVNI ASPEKTI FINANČNE DECENTRALIZACIJE OBČIN

Finančna avtonomija ima tudi negativne razsežnosti (Milunovič 2012). Rosen (v Milunovič 2012) opozarja na možnost neučinkovite obdavčitve in nezmožnost redistribucije dohodkov. Možni so tudi pojavi korupcije in zlorab, neupoštevanje zakonov ter ekonomska in upravljavska neučinkovitost premajhnih enot lokalnih oblasti (Fisman in Gatt v Milunovič 2009). Finančna decentralizacija se kaže v ekonomski neučinkovitosti (transakcijski stroški, administrativna neučinkovitost) (Milunovič 2009). Zato finančna decentralizacija poleg prerazporeditve finančnih virov pogojuje ustrezen nadzor nad finančnim poslovanjem lokalnih skupnosti z točno določenimi pravili proračunske porabe, transparentnega finančnega menedžmenta in vzpostavitev mehanizmov odgovornosti lokalnih oblasti (Arora in Norregaard v Milunovič 2009). Potrebno je dograjevati mehanizme nadzora nad zakonitostjo in učinkovitostjo javne porabe lokalnih skupnosti, kar se odraža v dograjevanju celotnega sistema javnofinančnega prava in proračunske discipline (Milunovič 2009). S temi regulativnimi mehanizmi državna oblast skuša zagotoviti večjo proračunsko disciplino in pregledno proračunsko upravljanje na lokalni ravni (Milunovič 2009).

Drobljenja večjega območja na manjše decentralizirane upravne enote ima tudi negativno stran. Tako npr. Tanzi (v Oplotnik in Križanič 2002) navaja naslednje t.i. 'pasti' decentralizacije: a) decentralizacija in prevelika regulacija, b) decentralizacija in drobljenje internega tržišča, c) decentralizacija in korupcija, d) decentralizacija in ustrezna struktura virov ter nalog nižjih nivojev oblasti, e) decentralizacija in makroekonomska koordinacija ter f) decentralizacija in (ne)transparentnost.

¹⁰ Narodnogospodarskih koristi merjenih z gospodarsko rastjo in socialno enakostjo (Milunovič 2009).

2.4.4 PRAVNE PODLAGE ZA FINANCIRANJE OBČIN

Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji temelji na ustavi z upoštevanjem načel evropske lokalne samouprave. Najpomembnejša načela evropske lokalne samouprave so se pri nas začela izvajati v letu 1994 z ustanovitvijo novih občin oziroma leta 1995 z začetkom delovanja njihovih organov. Poleg Ustave RS in navedenih zakonov je treba omeniti še listino MELLS (katero sem podrobneje opisala v poglavju o lokalni samoupravi), katere načela so pomembna za zagotavljanje finančne avtonomije občin (Djurić Drozdek in Bojnec 2010).

2.4.4.1 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava določa osnovni okvir za urejanje javnih financ v lokalni samoupravi, ki temelji na lastnih virih in na zagotavljanju dodatnih sredstev občinam, ki zaradi slabše razvitosti ne morejo v celoti zagotavljati opravljanja svojih nalog (142. člen URS) po načelu vnaprejšnje izravnave razlik med občinami (Milunovič 2000).

2.4.4.2 ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN

Zakon o financiranju občin (ZFO) podrobno določa proračun občine, ki ga sestavljata bilanca prihodkov in odhodkov ter račun financiranja. V 11. členu je opisano, da si občine same oblikujejo svoje rezerve in način kako se jih uporablja. Opredeljuje pogoje zadolževanja, podrobneje opisuje sistem financiranja nalog občin ter pripadnost davkov.

2.4.4.3 ZAKON O LOKLANI SAMOUPRAVI

V zakonu so postavljena izhodišča za gospodarjenje s premoženjem občin in za oblikovanje sistema financiranja. Opredeljuje finančne vire lokalne samouprave, dopolnilna sredstva države in osnovni okvir občinskega proračuna. V 52. členu zakon določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Lastni viri občine so: davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja.

Država zagotavlja občinam finančno izravnavo v takšni višini, da bo javna poraba na prebivalca v vsaki občini dosegla v povprečju najmanj 90 odstotkov poprečne porabe na prebivalca v občinah v Republiki Sloveniji (52. člen ZLS). Država je dolžna zagotoviti občini dodatna

sredstva, in sicer: do opravljanje nujnih nalog občine; za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini; za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj; izravnava z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom (56. člen ZLS).

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki: davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, drugi davki, določeni z zakonom. Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini tudi prihodki iz dohodnine. Občina lahko tudi sama predpisuje davke vendar pod pogoji, ki jih določa zakon.

2.4.4.4 ZAKON O JAVNIH FINANCAH

Zakon ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti (občinski proračuni), ureja upravljanje s premoženjem države in občin, zadolževanje države oziroma občin, poročila države oziroma občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor. Določbe zakona, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe.

Zakon določa, da je župan odgovoren občinskemu svetu za izvrševanje občinskega proračuna. V 10. členu določa proračun, ki ga sestavljajo *splošni del* (skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja), *posebni del* (finančni načrti neposrednih uporabnikov) in *načrt razvojnih programov* (letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi).

2.4.4.5 ZAKON O STVARNEM PREMOŽENJU DRŽAVE, POKRAJIN IN OBČIN

Zakon ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in občin. V drugem poglavju navaja načela ravnanja s stvarnim premoženjem države in občin:

Načelo gospodarnosti: Stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ga noben upravljevec trajno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog, je treba prodati ali z oddajo v najem ali na drug ustrezen način zagotoviti njegovo gospodarno rabo. Postopke ravnanja s

stvarnim premoženjem je treba voditi učinkovito, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo in samoupravne lokalne skupnosti.

Načelo odplačnosti: Stvarnega premoženja ni dovoljeno odtujiti neodplačno, razen, če je to dovoljeno z zakonom, odplačno pa samo pod pogoji in na načine, določenimi z zakonom.

Načelo enakega obravnavanja: Upravljavec stvarnega premoženja vodi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti na način, ki zagotavlja enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku.

Načelo preglednosti: Upravljavec stvarnega premoženja vodi postopke ravnanja s stvarnim premoženjem na način, ki zagotavlja preglednost vodenja postopkov in sprejemanja odločitev.

Načelo javnosti: Ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti je javno, razen v primerih, ko poseben zakon določa drugače.

3 RAČUNSKO SODIŠČE

Vrhovna državna institucija za nadzor porabe javnih sredstev v Sloveniji je Računsko sodišče. Podlage za njegovo delovanje najdemo v Ustavi RS in Zakonu o računskem sodišču, ti pa temeljijo tudi na mednarodnih aktih.

3.1 PRAVNE PODLAGE ZA DELOVANJE

3.1.1 RESOLUCIJE

Generalna skupščina Združenih narodov je na 66. zasedanju 2. decembra 2011 sprejela **Resolucijo Spodbujanje učinkovitosti, odgovornosti, uspešnosti in preglednosti javne uprave s krepitvijo vrhovnih revizijskih institucij**. Resolucija pomeni mejnik v skoraj 60-letni zgodovini obstoja organizacije INTOSAI (Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij). Generalna skupščina izrecno priznava naslednje:

- vrhovne revizijske institucije lahko svoje naloge opravljajo objektivno in učinkovito, le če so neodvisne od revidiranega subjekta in zaščitene pred zunanjimi vplivi;
- pomembnost vloge vrhovnih revizijskih institucij pri spodbujanju učinkovitosti, odgovornosti, uspešnosti in preglednosti javne uprave, kar pripomore pri izpolnjevanju

državnih razvojnih ciljev in prednostnih nalog ter mednarodno dogovorjenih razvojnih ciljev, vključno z razvojnimi cilji.

Generalna skupščina bo s spodbujanjem vseh držav članic OZN k uporabi načel, določenih v Limski deklaraciji o revizijskih smernicah in Mehiški deklaraciji o neodvisnosti vrhovnih revizijskih institucij, okrepila vztrajnost vseh vrhovnih revizijskih institucij, zlasti tistih, ki jim še vedno ni uspelo vzpostaviti osnovnih elementov neodvisnosti.

Organizacija EUROSAI (Evropska organizacija vrhovnih revizijskih institucij) pa je na svojem kongresu v letu 2011 sprejela **Izjavo o krepitvi neodvisnosti vrhovnih revizijskih institucij**, v kateri poziva svoje članice, to je vrhovne revizijske institucije, naj spodbujajo zavedanje o pomembnosti zagotavljanja in ohranjanja neodvisnega delovanja vrhovnih revizijskih institucij.

3.1.2 MEDNARODNI STANDARDI REVIDIRANJA – IFAC (MEDNARODNA ZVEZA RAČUNOVODSKIH STROKOVNJAKOV)

Mednarodne standarde vrhovnih revizijskih institucij (International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI) izdaja Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI) za računovodsko poročanje.

Revizorji smiselno uporabljajo navedene standarde. V okviru tega mednarodnega združenja deluje odbor za javni sektor (*Public sector committee*), ki razvija programe in izdaja smernice pri računovodskem poročanju, računovodstvu in revidiranju v javnem sektorju. Standarde IFAC uporabljajo revizorji predvsem pri preverjanju računovodskih izkazov. Pri nas je uporabo teh standardov določil predsednik Računskega sodišča z **Napotilom za izvajanje revizij** (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

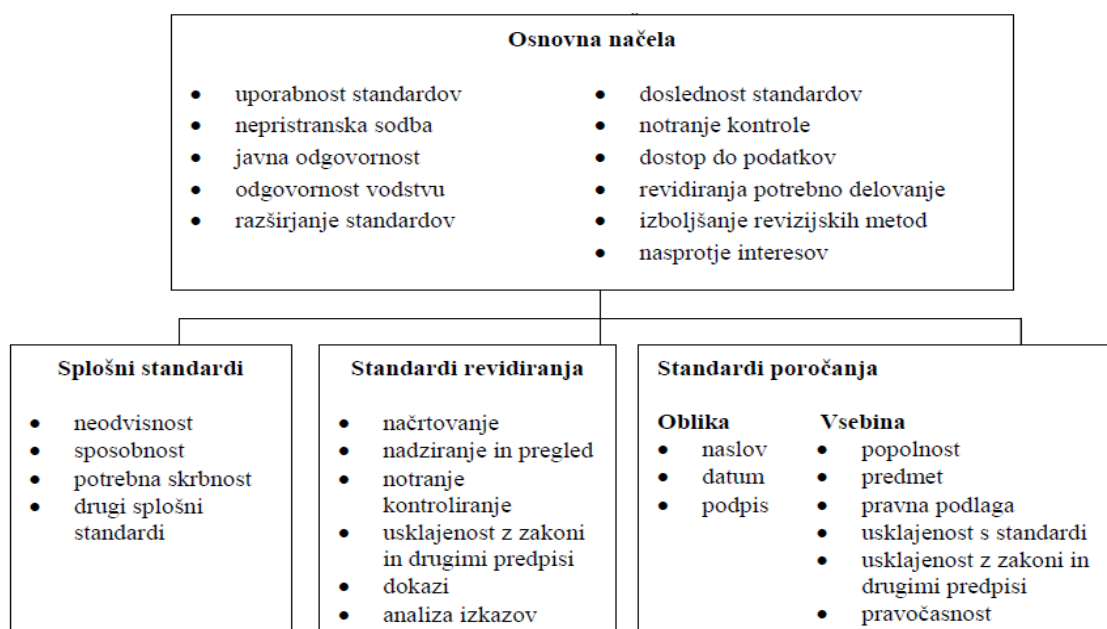
3.1.2.1 MEDNARODNI STANDARDI VRHOVNIH REVIZIJSKIH INSTITUCIJ - INTOSAI

INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) je mednarodna vrhovna revizijska institucija držav članic Združenih narodov. Njena funkcija je izmenjava izkušenj med državnimi vrhovnimi revizijskimi institucijami (Računsko sodišče 27. julij 2013). Standardi delijo revizije v revidiranje pravilnosti poslovanja (*regularity audit*) in revidiranje izvajanja

nalog (*performance audit, value for money*), posebej pa ne določajo revidiranja aktov poslovanja (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Po standardih INTOSAI revizija pravilnosti poslovanja zajema: preiskovanje in ovrednotenje računovodskih evidenc in podajanje mnenj o računovodskih izkazih; revidiranje računovodskega obravnavanja poslovnih dogodkov z oceno usklajenosti z veljavnimi zakoni in predpisi; revidiranje notranjih kontrol in delovanja notranje revizije; pregledovanje pravičnosti in pravilnosti upravnih odločitev in poročanje o ugotovitvah revizije (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Slika 3.1: Strukturiranost revizijskih standardov



Vir: Revizijski standardi INTOSAI (1994).

3.1.2.2 EVROPSKE SMERNICE ZA IZVAJANJE MEDNARODNIH REVIZIJSKIH STANDARDOV – INTOSAI

Evropske smernice (European Implementing Guidelines for the INTOSAI Auditing Standards) so sprejele vrhovne revizijske institucije držav članic EU na pobudi evropskega računskega sodišča. Namen smernic je poenotiti prakso revidiranja. Smernice operacionalizirajo standarde INTOSAI (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Čeprav so smernice deklarirane kot priporočila, v praktičnem delu ne morejo ostajati na ravni priporočil, saj so namreč temeljna načela in standardi

dobre prakse revidiranja porabe javnih sredstev. Smernice (*guidelines*) imajo značaj priporočil (Maher 1999).

Smernice so razporejene v pet skupin, in sicer: (1). *Priprava revizije* (načrtovanje, pomembnost in revizijsko tveganje, dokazi in pristopi); (2). *Pridobivanje revizijskih dokazov* (vrednotenje notranjih kontrol, revidiranje informacijskih sistemov, revizijsko vzorčenje, analitični postopki, uporaba dela drugih revizorjev, dokumentiranje); (3). *Zaključevanje revizije* (poročanje, druge informacije in dokumentacija); (4). *Revizije izvajanja nalog*; (5). *Druge zadeve oziroma splošne smernice* (zagotavljanje kakovosti, nepravilnosti, pospeševanje dobre računovodske prakse) (Cvikl in Korpič Horvat 2007; Maher 1999).

Namen smernic je prenesti najboljše izkušnje in prakse z namenom čim večje učinkovitosti vrhovnih revizijskih institucijah pri izvajanju najvišje funkcije državnega revidiranja. Standardi naj bi bili v pomoč revizorjem vzpostaviti takšne revizijske postopke in prakso, da bodo revizijski dokazi ustrezni, razumni in primerni (Maher 1999).

3.1.2 USTAVNA PODLAGA

V Ustavi Republike Slovenije iz leta 1991 je bila dana podlaga za ustanovitev vrhovne revizijske institucije, ki naj bo nadzorovalo porabo javnih sredstev (Cvikl in Korpič Horvta 2007). V 150. členu Ustava RS določa, da je Računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Ureditev in pristojnosti računskega sodišča določa zakon. Računsko sodišče je pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon.

3.1.3 ZAKONSKE PODLAGE

3.1.3.1 ZAKON O RAČUNSKEM SODIŠČU

Leta 1994 je na podlagi ustavnega določila, Državni zbor sprejel Zakon o Računskem sodišču (ZRacS), ki je začel veljati 20. avgusta 1994. Na podlagi tega zakona je 1. januarja 1995 začelo delovati Računsko sodišče Republike Slovenije, kot najvišji neodvisni strokovni organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, in ne spada v nobeno od treh vej oblasti, zato zaradi svojih nalog, ki jih opravlja samostojno in neodvisno, predstavlja organ *sui generis* (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Po položaju v državnem sistemu lahko rečemo, da je

enakovreden Ustavnemu sodišču RS, vendar Računsko sodišče ne odloča o sporih in pravicah in njegova poročila nimajo izvršilne moči (Čok in drugi 2012).

Leta 2001 je bil sprejet nov Zakon o Računskem sodišču RS (ZRacS-1), ki je začel veljati 3. marca 2001, kateri je podrobneje definiral določene pojme, spremenil sestavo računskega sodišča, jasneje določil pristojnosti in na novo določil revizijski in porevizijski postopek (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Poleg Ustave RS in ZRacS-1 so podlage za revidiranje javne porabe podrobneje določene še v Poslovniku Računskega sodišča (PoRacS) in Napotilih za izvajanje revizij (Ur. l. RS, 41/2001).

V zvezi z delovanjem računskega sodišča so v zakonu tudi naslednje določbe (Računsko sodišče 2013):

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

3.1.3.2 DRUGI ZAKONI

Poleg temeljnega zakona (ZracS-1) posebne pristojnosti računskega sodišča so določene tudi z drugimi zakoni, in sicer:

- v 97. členu in četrtem odstavku 104. člena ***Zakona o javnih financah***
- v 29. in 30. členu ***Zakona o volilni in referendumski kampanji***
- v 24. členu ***Zakona o političnih strankah***
- 23. členu ***Zakona o prvem pokojninskem skladu Republike Slovenije in preoblikovanju pooblaščenih investicijskih družb***
- v 29.a členu ***Zakona o Slovenskem državnem holdingu***

3.2 TEMELJNA NAČELA DELOVANJA

Temeljna načela za delovanja računskega sodišča izhajajo iz Ustave RS, zakona (ZRacS-1), poslovnika računskega sodišča (PoRacS) in mednarodnih revizijskih standardov, ki jih Računsko sodišče uporablja pri svojem delovanju (Korpič Horvat 2006).

Korpič Horvat (2006) podrobno navaja in opisuje temeljna načela, katera so:

- načelo zakonitosti
- načelo neodvisnosti in samostojnosti
- načelo oficialnosti
- načelo uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti
- načelo javnosti
- načelo varovanja tajnosti
- načelo proste presoje dokazov

3.2.1 NAČELO ZAKONITOSTI

Temeljno načelo za zagotavljanje pravne varnosti in nepristranskega dela je načelo zakonitosti. Določa ga že ustava v tretjem odstavku 150. člena.

Načelo zakonitosti pri delovanju računskega sodišča lahko delimo na *formalno (procesno) zakonitost* in *materialno zakonitost*. Formalna zakonitost je določena z naslednjimi pravnimi akti: Zakonom o računskem sodišču (ZRacS-1), s Poslovníkom računskega sodišča (PoRacS) in z Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP). Pravni akti določajo, da je računsko sodišče dolžno izvesti v skladu s temi predpisi revizijski in porevizijski postopek, pristojnost in organizacijo del sodišča ter porevizijski postopek in svetovanje. Glede materialne zakonitosti pa računsko sodišče mora pravilno upoštevati uporabo posameznih materialnih zakonov in drugih predpisov. Računsko sodišče mora presoditi ali revidiranec posluje pravilno in v skladu s temi predpisi ter ali posluje smotrno, učinkovito, gospodarno, in uspešno.

3.2.2 NAČELO NEODVISNOSTI IN SAMOSTOJNOSTI

To načelo je eno od pomembnejših načel, saj omogoča računskemu sodišču, da delo opravlja strokovno in učinkovito, predvsem pa nepristransko. Že Ustava RS (tretji odstavek 150. Člena) mu zagotavlja neodvisen položaj napram drugim državnim organom, Zakon pa dodatno poudarja pomembnost tega načela (drugi odstavek 1. Člena ZracS) saj želi pomembnost samostojnosti in neodvisnosti poudariti v razmerju do treh vej oblasti ter do drugih državnih organov. Neodvisnost lahko delimo na funkcionalno in finančno neodvisnost. *Funkcionalna neodvisnost* je računskemu sodišču zagotovljena s tem, da mu noben organ ne more nalagati dela oziroma zahtevati kje in kaj naj revidira. Računsko sodišče pa ne sme sprejemati navodil od drugih organov. Poslanci, delovna telesa državnega zbora, vlada, ministrstva in organi lokalne skupnosti na podlagi zakona (drugi odstavek 25. člena ZRacS-1) pa lahko predlagajo, da računsko sodišče opravi določene določene revizije. Računsko sodišče pa samostojno presodi katere revizije bo opravilo. Zakon mu določa le, da mora upoštevati določeno število predlogov državnega zbora. Glede na to, da je računsko sodišče neposredni uporabnik proračunskih sredstev je tudi *finančno neodvisno*. To je določeno v posebnem delu proračuna, saj računsko sodišče samo predlaga državnemu zboru obseg sredstev za svoje delovanje. Ker pri tem mora upoštevati določene predpise o proračunu in računovodstvu, njegova finančna samostojnost ni absolutna.

3.2.3 NAČELO OFICIALNOSTI

To načelo pomeni, da računsko sodišče po uradni dolžnosti začne in vodi revizijski in porevizijski postopek po lastni presoji.

Revizijski postopek se začne z izdajo sklepa o izvedbi revizije, ustavi pa se le v primerih, ki jih določa ZRacS-1, in sicer:

- ugovarjanje revidiranca zoper omenjeni sklep, njegov ugovor pa je utemeljen
- senat računskega sodišča ugotovi, da revizija ne spada v stvarno pristojnost računskega sodišča
- smrt revidiranca (za fizične osebe) ali prenehanje delovanja (za pravne osebe) - le v primeru, da ni pravnega nasledstva

3.2.4 NAČELO USPEŠNOSTI, UČINKOVITOSTI IN GOSPODARNOSTI

To načelo se odraža pri izvrševanju revizijske pristojnosti, v hitri ter kvalitetni pripravi revizij in poročanju. Najpomembnejše za dobro izvedbo revizije je temeljita priprava revizijskega načrta, izvedba delovnega procesa mora biti čim manj motena, dobro opravljene razgovori z revidiranci oziroma z njihovimi odgovornimi osebami. Razčiščevanja o spornih ugotovitvah pa pomembno vplivajo na odpravljanje ugotovljenih nepravilnosti in nesmotnosti. Ravidiranec v samem postopku mora razumeti in sprejeti priporočila računskega sodišča kako naj napake, nepravilnosti in nesmotnosti odpravi in izboljša svoje poslovanje. Dolžnost računskega sodišča je, da uresniči revizijski program na način, da kvalitetno in pravočasno izvede vse revizije določene v svojem programu. Če tega cilja ne doseže mora v svojem letnem poročilu o delu navesti razloge za taka odstopanja. Uspešnost delovanja računskega sodišča se kaže v izdaji revizijskih poročil, kjer strokovno predlagajo izboljšanje poslovanja revidirancev. Za učinkovitost delovanja računskega sodišča pa lahko štejemo, če revidiranci upoštevajo nasvete in priporočila v revizijskih poročilih. Računsko sodišče pa je gospodarno, ko za svoj program porabi čim manj sredstev.

3.2.5 NAČELO JAVNOSTI

Načelo javnosti se uresničuje s poročanjem v letnem poročilu o delu računskega sodišča. To načelo je določeno v zakonu (5. člen ZRacS-1) in v poslovniku (48. členu PoRacS). računsko sodišče svoja letna poročila in revizijska poročila pošilja državnemu zboru. Državni zbor s poročili dobi informacijo o delovanju uporabnikov javnih sredstev in ali se zakoni pravilno izvajajo in uresničujejo.

Načelo javnosti se lahko omeji le v primerih varovanja tajnosti. Poslovník računskega sodišča določa, da se o reviziji, ki je v postopku izvajanja, dajejo le podatki v kateri fazi izvajanja je in kdaj bo končana, ne pa o ugotovitvah. To je razumljivo zaradi varovanja načela materialne resnice, saj dokler ni izdano revizijsko poročilo, so lahko ugotovitve revizorjev sporne in se lahko spremenijo.

3.2.6 NAČELO VAROVANJA TAJNOSTI

Načelo je namenjeno zaposlenim na računskem sodišču in izhaja iz poslovnika in INOSAI standardov. Zaposleni morajo pri svojem delovanju vse tajnosti s katerimi se srečujejo pri delu. Tajnost podatkov so dolžni varovati ves čas, to pomeni v času trajanja revizijskega postopka ter ves čas tudi po prenehanju njihove pogodbe o zaposlitvi oziroma prenehanju funkcije. Revizorji, vrhovni državni revizorji in člani pri svojem delu preverjajo tudi podatke, ki so označeni kot tajni. Pri izvrševanju svojih nalog se revizorji seznanjajo s tajnimi podatki, za katere morajo imeti dovoljenje za dostop

3.2.7 NAČELO PROSTE PRESOJE DOKAZOV

Načelo proste presoje dokazov se kaže že pri presoji računskega sodišča katere revizije bo opravilo in katere ne. Načelo je prisotno v celotnem revizijskem postopku in sicer od predrevizijske poizvedbe do izdaje revizijskega in porevizijskega poročila. Pri tem načelu računsko sodišče samo presoja dokazno vrednost izbranih dokazov, ni vezano na nobeno pravilo. Revizijska poročila in vsa odkritja oblikuje na podlagi lastne presoje. Kvaliteta izvajanja revizije pa nam pove pravilnost presojanja dokazov. Prosta presoja dokazov se nanaša na zbiranje dokumentov, opazovanje, analizo poslovanja in na vse ostalo, odvisno od načina pridobivanja revizijskih dokazov. Dokazi so opredeljeni v Smernici za pridobivanje revizijskih dokazov in jih delimo na fizične dokaze, izvedene dokaze in argumentirane dokaze. Revizorji, vrhovni državni revizorji in člani računskega sodišča, vsak v mejah svojih pristojnosti, presojuje vsak dokaz posebej in vse dokaze skupaj, kateri so bili zbrani v revizijskem in porevizijskem postopku. Na podlagi presoje dokazov se oblikuje mnenje o poslovanju uporabnika javnih sredstev.

3.3 SESTAVA IN ORGANIZACIJA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Računsko sodišče ima tri člane: predsednika in dva namestnika, prvega in drugega namestnika, ki jih po predlogu predsednika države imenuje državni zbor s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev za dobo devetih let (6. člen ZracS-1). Člani računskega sodišča soustvarjajo revizijsko poročilo oziroma preverjajo ali so revizijska razkritja popolno in pravilno ugotovljena in ali so revizorji pri svojem delu presojali strokovno in v skladu s predpisi, revizijskimi smernicami in z revizijsko prakso (Korpič Horvat 2006). Člani so imenovani za dobo devetih let (7. člen ZracS-1).

3.3.1 SENAT RAČUNSKEGA SODIŠČA

Senat računskega sodišča tvorijo predsednik in oba namestnika predsednika, ki v soglasju z državnim zborom sprejmejo poslovnik računskega sodišča ter odločajo o vprašanjih, ki po zakonu spadajo v njegovo pristojnost (11. člen ZracS-1). Senat nastopa kot kolegijski organ, vendar je vsak član senata samostojen in neodvisen in ima enakovreden glas pri sprejemanju odločitev. Odločajo o izpodbijanih revizijskih razkritjih v predlogu revizijskega poročila. Praviloma odločajo v polni sestavi z večino glasov, razen v primeru, ko zaseda v okrnjeni sestavi, potem morata dva člana odločitev sprejeti soglasno (PoRacS).

Pri izdelavi revizijskega poročila presoja senata predstavlja stopnjo zagotavljanja kakovosti (*quality assurance*). Revizijsko poročilo je temeljni izdelek računskega sodišča, ki se izdaja s ciljem, da se na podlagi ugotovitev izreče mnenje o pravilnem in/ali smotrnem poslovanju uporabnika javnih sredstev. Člani senata so aktivno vključeni v proces revidiranja, pri čemer je senatno delo samo ena (zadnja) faza izvrševanja revizijske pristojnosti. Vsi člani pa imajo poleg dela v senatu še druge funkcije, ki jih opravljajo kot generalni državni revizorji (Korpič Horvat 2006).

3.3.1.1 PREDSEDNIK RAČUNSKEGA SODIŠČA

Po Zakonu o Računskem sodišču (12. člen ZRacS) ima predsednik dve funkciji: zastopa in predstavlja računsko sodišče – je generalni državni revizor in predstojnik računskega sodišča.

Kot generalni državni revizor ima predsednik računskega sodišča naslednje pristojnosti:

- usmerja in odobrava izvrševanje pristojnosti računskega sodišča, tako da določa program dela in podpisuje akte računskega sodišča;
- izdaja smernice in napotila saj predpisuje pravila za posamezno fazo revizije;
- izdaja nadzorstevno odredbo saj lahko odredi službeni nadzor nad izvajanjem revizijskih nalog;
- sklicuje in vodi seje senata;

Kot predstojnik pa ima predsednik računskega sodišča naslednje pristojnosti:

- določa poslovni red računskega sodišča z izdajanjem navodil in pravilnikov;
- določa predlog finančnega načrta in uskladitev predloga z odobrenim državnim proračunom;
- izdaja odločbe o delovnopравниh vprašanjih;
- izdaja odredbe, saj odreja naloge na računskem sodišču;

3.3.1.2 NAMESTNIKA PREDSEDNIKA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Namestnika predsednika računskega sodišča opravljata naloge državnega generalnega revizorja na podlagi pooblastila predsednika računskega sodišča. Funkcije prvega namestina so določene v zakon v 13. členu:

- nadomešča predsednika računskega sodišča, ko je odsoten;
- če predsedniku računskega sodišča predčasno preneha funkcija, opravlja funkcijo predsednika, do imenovanja novega predsednika računskega sodišča.

Drugi namestnik predsednika računskega sodišča opravlja naloge generalnega državnega revizorja na podlagi pooblastila predsednika računskega sodišča (Računsko sodišče 2013).

Drige pristojnosti pa jima določa poslovnik, in sicer, dajeta soglasje k osnutku in predlogu revizijskega poročila, predlog revizijskega poročila, vsak iz svojega področja dela pa izdata v primeru, če revidiranec pisno sporoči, da ne izpodbija nobenega razkritja v osnutku revizijskega poročila (26. člen PoRacS) pismu predstojniku oziroma poslovodstvu, nadalje soglasje k oceni o verodostojnosti odzivnega poročila in porevizijskega poročila, in sicer za tiste revizijske primere, za katere sta pristojna po pooblastilu predsednika.

3.3.2 VRHOVNI DRŽAVNI REVIZORJI

Računsko sodišče ima poleg članov še največ šest vrhovnih državnih revizorjev, ki imajo prav tako status funkcionarjev. Vrhovni državni revizorji so imenovani in razrešeni s strani predsednika računskega sodišča z odločbo. Imenovani so za dobo devetih let (14. člen ZracS-1). Vrhovni državni revizor vodijo revizijske enote, oddelke in zagotavljajo kakovostno opravljanje revizij. V soglasju s pristojnim namestnikom predsednika pa izdajajo osnutke in predloge revizijskih poročil, pisma predstojniku oziroma poslovodstvu, sprejemajo ocene o verodostojnosti odzivnih poročil in porevizijskih poročil. **Za področje revidiranja lokalne samouprave predsednik računskega sodišča imenuje posebnega vrhovnega državnega revizorja.**

3.3.3 SEKRETAR RAČUNSKEGA SODIŠČA

Sekretarja računskega sodišča imenuje in razreši predsednik računskega sodišča z odločbo za dobo 9 let, kateremu je tudi odgovoren za svoje delo. Zakon določa naloge, ki jih opravlja (15. člen ZracS-1):

- usklajuje delo podpornih služb računskega sodišča;
- vodi poslovanje računskega sodišča;

- je odredbodajalec za izvrševanje finančnega načrta računskega sodišča;
- opravlja druge naloge po odredbah in v skladu s pooblastili predsednika računskega sodišča.

3.3.4 SLUŽBE RAČUNSKEGA SODIŠČA

V skladu z zakonom ima računsko sodišče revizorske in podporne službe, ki delujejo v organizacijskih enotah. Organizacijske enote so kabineti predsednika in prvega ter drugega namestnika predsednika, revizijski oddelki in splošna podpora enota (18. člen ZracS-1).

Zaposlenih v **kabinetih** zagotavljajo strokovno in administrativno podporo predsedniku in obema namestnikoma predsednika pri izvrševanju njihovih funkcij.

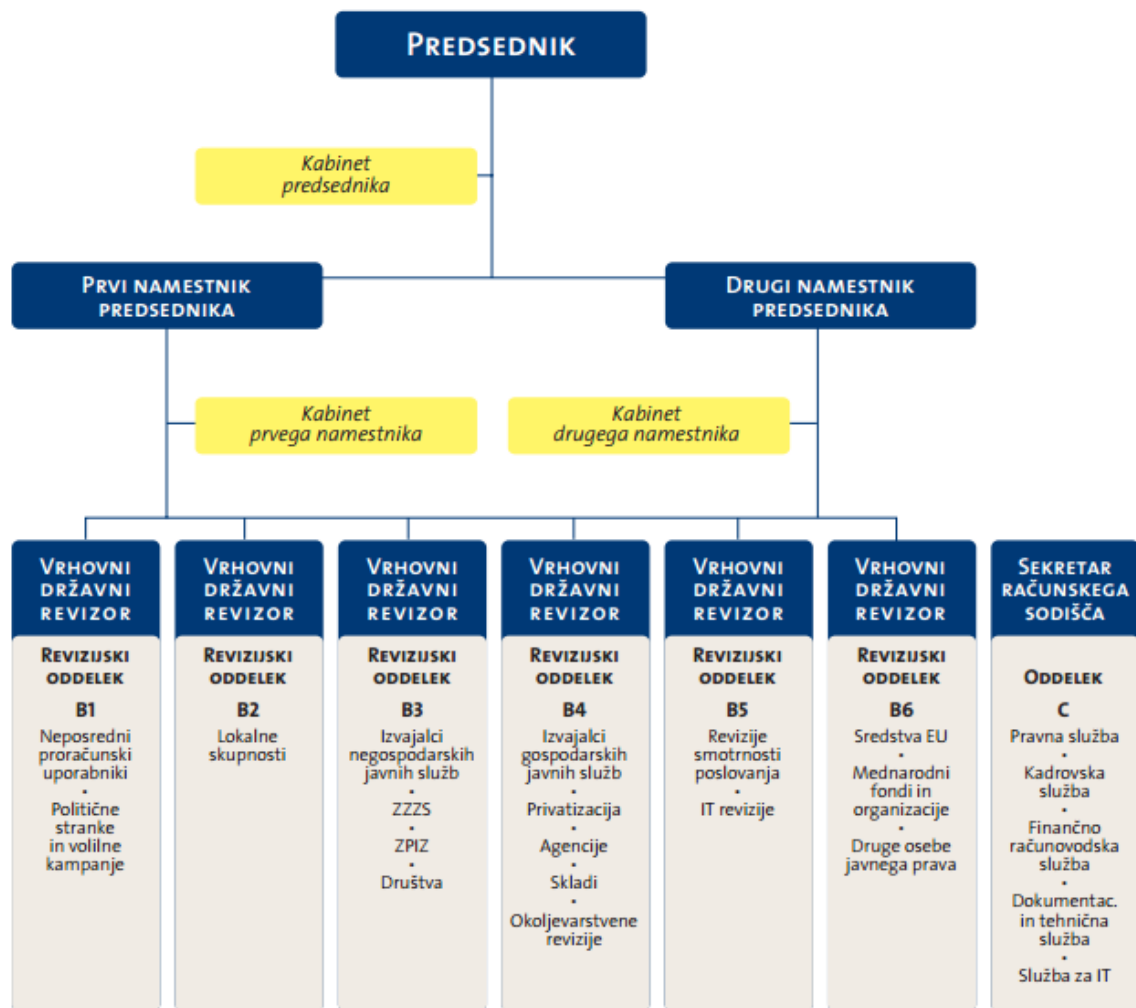
Po funkcionalnem načelu **revizijski oddelki** revidirajo poslovanje uporabnikov javnih sredstev, po posameznih revizijskih področjih. Oblikoval se je tudi oddelek za izvajanje revizij smotrnosti poslovanja in za revidiranje sredstev iz evropskega proračuna.

Izobrazba zaposlenih v revizijskih oddelkih mora biti najmanj visoka ali univerzitetna. Za zasedbo določenih delovnih mest morajo imeti tudi strokovni naziv, posebna znanja ter delovne izkušnje. Najzahtevnejša dela pa zahtevajo tudi revizijski naziv preizkušeni državni revizor ali revizijski naziv državni revizor in druga posebna znanja (Korpič Horvat 2006).

3.3.5 IZVEDENCI RAČUNSKEGA SODIŠČA

Računsko sodišče lahko vključuje izvedence za pripravo izvida ali mnenja (19. člen ZracS). Izvedenec mora imeti ustrezne strokovne izkušnje, lahko je posameznik ali pravna oseba. Za izvedenca je lahko imenovan tudi tuji državljan, vendar mora biti priznan strokovnjak na pomembnem področju za izvrševanje pristojnosti računskega sodišča. Izvedenca za nedoločen čas imenuje in razreši predsednik računskega sodišča z odločbo. Za revizijske ugotovitve je računsko sodišče odgovorno tudi, ko se opira na mnenje ali izvid izvedenca.

Slika 3.2: Organizacija in sestava Računskega sodišča



Vir: Strategija Računskega sodišča RS od leta 2007 do 2013

3.4 PRISTOJNOSTI DELOVANJA

Kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe je računsko sodišče pristojno, da razkriva napake v izkazovanju poslovanja uporabnikov javnih sredstev ter nepravilnosti in nesmotrnosti tega poslovanja, svetuje uporabnikom ter poroča o svojih revizijskih razkritjih (Štefe 2010).

Pri revidiranju poslovanja gre za preverjanje vseh dejanj uporabnikov javnih sredstev. Ne preverja le porabe denarnih sredstev ampak tudi dejanja uporabnikov javnih sredstev, katerih posledica je (ne)pravilna in (ne)smotrna poraba. Glede na cilje lahko revidira (Štefe 2010):

- pravilnost poslovanja
- smotrnost poslovanja
- akt o preteklem ali akt o načrtovanem poslovanju

Pristojnosti računskega sodišča so, da (ZracS-1):

- razkriva napake v izkazovanju, nepravilnosti in nesmotrnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev (revizijska pristojnost),
- svetuje uporabnikom javnih sredstev
- izdajanje potrdil za revizorske nazive
- izdaja revizorske standarde

3.4.1 REVIZIJSKA PRISTOJNOST

Revizija *pravilnosti* poslovanja je določena v zakonu (20. člen ZRacS-1) in pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju. Revidiranje *smotrnosti* poslovanja pa je definirano kot pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.

Zakon o računskem sodišču v svojem 20. členu določa, da lahko računsko sodišče revidira akt o preteklem, kakor tudi o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. 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 (20. člen ZracS-1). Pri tem gre predvsem za preverjanje finančnih načrtov, računovodskih izkazov, poročil o doseženih ciljnih in rezultatih, odzivnih poročil, obrazložitve zaključnih računov in druge. To so praviloma revizije računovodskih izkazov (finančne revizije) oziroma pravilnosti poslovanja (Korpič Horvat 2006).

V revizijah pravilnosti poslovanja revizorji preverjajo ali revidiranec posluje v skladu z ustavo, zakoni, mednarodnimi pogodbami, kolektivnimi pogodbami, drugimi akti uporabnika proračuna in drugimi predpisi. Revizorji pri usmeritvah pri delovanju pa upoštevajo standarde, finančne

načrte in etična pravila, ki veljajo za uporabnike javnih sredstev oziroma njegove zaposlene (Korpič Horvat 2006).

Revizija smotrnosti poslovanja je v zakonu definirana kot pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja (20. člen ZracS). Zakon določa tudi, da se za **negospodarno poslovanje** šteje tisto poslovanje ko so enaki učinki mogoči pri manjših stroških poslovanja. Za **neučinkovito poslovanje** se šteje tisto poslovanje, ko so pri enakih stroških mogoči večji učinki poslovanja. Za **neuspešno poslovanje** se šteje tisto poslovanje, ko se ne uresničujejo cilji poslovanja.

V revizijskem postopku računsko sodišče revidira poslovanje uporabnika javnih sredstev, in sicer (20. Člen ZracS-1):

- vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na prejemke oziroma izdatke, prihodke oziroma odhodke ali na sredstva oziroma obveznosti do virov sredstev (*poslovanje v ožjem pomenu*);
- vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na stanje javnega premoženja, stanje javnega dolga, zagotavljanje javnih dobrin ali na stanje okolja (*poslovanje v širšem pomenu*).

Po Zakonu o računskem sodišču mora računsko sodišče vsako leto obvezno revidirati pravilnost

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

3.4.2 SVETOVANJE UPORABNIKOM JAVNIH SREDSTEV

Ena od temeljnih nalog računskega sodišča je tudi svetovanje javni upravi, kako povečati učinkovitost poslovanja uporabnikov javnih sredstev (Računsko sodišče 2013). Zakon o

računskem sodišču v svojem 21. člen določa, da računsko sodišče svetuje uporabnikom javnih sredstev:

- daje priporočila med izvajanjem revizije in v poročilih določenih v zakonu;
- k delovnim osnutkom zakonskih besedil in drugih predpisov daje pripombe;
- sodeluje na posvetih in seminarjih o javnofinančnih vprašanjih;
- daje mnenja o javnofinančnih vprašanjih.

Svetovalna funkcija je zelo pomembna, saj ima namen specialne in generalne preprečitve. Funkcija temelji na izkuštvih ugotovitvah in strokovnih znanjih računskega sodišča, pridobljenih v posameznih revizijah. S svetovanjem računsko sodišče deluje preventivno, saj prispeva k učinkovitejšemu delovanju notranjih kontrol in notranjih revizijskih služb, usmerja uporabnike javnih sredstev k pravilnemu in smotrnemu poslovanju ter določanju standardov za porabo javnih sredstev v posameznih dejavnostih ali izvajanju nalog. Svetovanje se ne sme nanašati na komentiranje ali ocenjevanje že izdanih revizijskih poročil, razen v primerih znanstvenega, raziskovalnega, strokovnega in pedagoškega dela. (Korpič Horvat 2006).

3.4.3 IZDAJANJE POTRDIL ZA REVIZORSKE NAZIVE

Računsko sodišče izdaja potrdila za naziva državni revizor in preizkušeni državni revizor. Potrdilo je javna listina in ga lahko dobi oseba, ki izpolnjuje z zakonom določene pogoje. Pogoje podrobneje določa splošni akt računskega sodišča, ki ga izda predsednik (22. člen ZracS-1).

3.4.4 IZDAJANJE REVIZIJSKIH STANDARDOV IN PRIROČNIKOV

Računsko sodišče izdaja samo ali skupaj s Slovenskim inštitutom za revizijo standarde za revidiranje poslovanja uporabnikov javnih sredstev, ki se nanašajo na izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča, revizijske priročnike in drugo strokovno literaturo, pomembno za razvoj revizijske stroke (23. člen ZracS-1).

3.5 POSTOPEK IZVAJANJA REVIZIJE

Slika 3.3: Revizijski proces

REVIZIJSKI PROCES					REVIZIJSKE TEHNIKE	
NAČRTOVANJE	PRIDOBIVANJE REVIZIJSKIH DOKAZOV	POROČANJE	POREVIZIJSKI POSTOPEK	ZAGOTAVLJANJE KAKOVOSTI	VZORČENJE	ANALITIČNI POSTOPKI

Vir: Revizijski priročnik (2006).

3.5.1 NAČRTOVANJE

Načrtovanje dela računskega sodišča je opisano že v Zakonu o računskem sodišču. Pomembno je predvsem zato, ker opredeljuje cilje delovanja in zagotovi izvrševanje revizijske pristojnosti v skladu z veljavnimi načeli, standardi in predvsem predpisi. Načrtovanje je v zakonu opredeljeno kot program dela, ki ga določi predsednik v vlogi generalnega državnega revizorja (Revizijski priročnik 2006).

Ključne usmeritve letnega programa dela dajejo smernice o revizijskem procesu, smernice za načrtovanje revizij in smernice za presojanje pomembnosti. Letni program dela temelji na strateškem in okvirnem načrtovanju. Smernice letnega programa se uporabljajo kot podlaga pri opredeljevanju posameznih nalog v postopkih priprave in sprejemanja posameznih dokumentov. Načrtovanje je prva faza revizijskega procesa. Deli se na strateško načrtovanje, okvirno načrtovanje in podrobno načrtovanje.

Strateški načrt sicer ni obvezen, je pa temeljni dokument, saj predstavlja izhodišče okvirnega načrtovanja. Strateški načrt vsebuje *Program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti*. Ta dokument je zakonsko predpisan in je podlaga za izvajanje revizij. Okvirno načrtovanje določi predsednik računskega sodišča.

Okvirni načrt revizije ima podlago v *predlogih za uvedbo predrevizijske poizvedbe ali revizije*. Te predloge podajo pristojni vrhovni državni revizorji in namestnika predsednika. Predsednik računskega sodišča pa iz teh predlogov izbere tiste revizije, ki po vsebini najbolj ustrezajo strategiji računskega sodišča. Pomembno je, da pri izboru predlogov predsednik upošteva zmogljivosti in razpoložljivi izvedbeni čas računskega sodišča. Program dela za izvrševanje

revizijske pristojnosti sestavlja tako izbrani okvirni načrt predrevizijskih poizvedb in revizij skupaj s preglednicami o razporeditvi razpoložljivega revizijskega časa.

Podrobno načrtovanje ima podlago v okvirnem načrtu. **Podrobni načrt** revizije je dokument, ki vsebuje vse informacije za izvedbo predrevizijske poizvedbe in revizije, ki je vključena v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti (Revizijski priročnik 2006).

Če povzamemo, računsko sodišče postopek načrtovanja zaradi boljšega razumevanja, preglednosti in večje učinkovitosti, deli na:

1. Strateški načrt
2. Okvirni načrt
3. Podrobni načrt

	<i>STRATEŠKI NAČRT</i>	<i>OKVIRNI NAČRT</i>	<i>PODROBNI NAČRT</i>
<i>USMERITEV</i>	Svoje revizijske zmogljivosti usmerja na področja, ki pomenijo izpolnjevanje zakonskih obveznosti, so pomembna za državo in pomembneje prispevajo k pravilnejši in smotnejši porabi javnih sredstev. Strategija revidiranja izhaja iz poslanstva računskega sodišča.	Okvirno načrtovanje je podlaga za določitev PIRP ¹¹ . Pri pripravi PIRP je treba poleg z zakonom predpisanih revizij upoštevati še predvsem naslednje kriterije: znesek sredstev, s katerimi upravlja uporabnik javnih sredstev, analizo tveganj glede na zakonitost in smotnost njegovega poslovanja, uporabnost ugotovitev revizije za nadaljnje delo javne uprave, učinek oziroma dodana vrednost, ki naj bi jo imela opravljena revizija za izboljšanje poslovanja javnega sektorja in izvedljivost revizije glede na časovne in kadrovske omejitve. Računsko sodišče se pri načrtovanju revizij skuša čim bolj odzvati na aktualne in utemeljene primere domnevnih nepravilnosti pri poslovanju uporabnikov javnih sredstev in pri tem upošteva tudi pobude najširše zainteresirane javnosti.	Namen podrobnega načrtovanja je določitev revizijskih postopkov, s katerimi bodo revizorji pridobili zadostne, ustrezne in zanesljive revizijske dokaze, potrebne za oblikovanje mnenja o segmentu revizije. Rezultat podrobnega načrtovanja je podrobni revizijski načrt, ki ga pripravi vodja revizije skupaj z revizijsko skupino. Podrobni revizijski načrt mora zagotavljati uspešno revizijo, ki bo izvedena pravočasno in na visoki kakovostni ravni v skladu s sprejetimi smernicami računskega sodišča in tem priročnikom.
<i>PODLAGA</i>	Strateški načrt svojega delovanja izdelava na podlagi usmeritev, težišč in prednostnih nalog, ki jih določi predsednik. Strateški načrt sprejme predsednik.	Smernica za načrtovanje revizije opredeljuje okvirno načrtovanje kot prvi korak v revizijskem procesu. Pri pripravi okvirnih načrtov revizij morajo VDR in namestnika predsednika računskega sodišča dosledno upoštevati zakonske obveznosti in usmeritve, ki jih določi predsednik računskega sodišča s strateškim načrtom in po potrebi tudi z dodatnimi letnimi usmeritvami za pripravo programa za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča. Poleg zakonskih in strokovnih podlag VDR pri okvirnem načrtovanju upošteva tudi zmogljivosti revizijskega oddelka, ki ga vodi, in skupne projekte računskega sodišča, za izvedbo katerih je potrebno vključevanje revizorjev iz več oddelkov.	Podlaga za oblikovanje podrobnega načrta predstavljajo strateški načrt računskega sodišča, okvirni načrt revizije in ugotovitve iz predrevizijske poizvedbe, če je bila ta uvedena.
<i>POSTOPKI</i>	Strateški načrt opredeljuje delovanje računskega sodišča v okviru svojih pristojnosti in revizijskega procesa, katerega dolžina se prilagaja obsegu dela, kadrovske zasedbi revizorjev in obsegu sredstev, ki jih za delovanje računskega sodišča namenijo državni zbor. Strateški načrt se praviloma izdelava za obdobje od treh do največ šestih let. Na podlagi strateškega načrta se določa vsakoletni program dela računskega sodišča. Postopek priprave strateškega načrta se začne s pozivom predsednika VDR, naj vsak za svoje področje revidiranja, na podlagi analize prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti ¹³ , izdelava predlog strategije revidiranja in razvoja.	Za pripravo predlogov za uvedbo revizij, ki se nanašajo na področje posameznega revizijskega oddelka, je odgovoren VDR. PIRP vsebuje: • pregled nedokončanih revizij iz predhodnega leta in roke ter obseg časa, potrebnega za njihovo dokončanje; • pregled novih revizij in okvirne načrte zanje; • pregled predrevizijskih poizvedb in okvirne načrte zanje; • pregled drugih nalog, ki se nanašajo na izvrševanje revizijskih pristojnosti. Okvirno načrtovanje poteka v dveh fazah, in sicer se začne s pripravo predlogov za uvedbo revizij, ki ji sledi izdelava okvirnih načrtov predrevizijskih poizvedb in revizij. Postopek se začne s pozivom predsednika računskega sodišča pristojnim VDR, naj pripravijo predloge za uvedbo revizij za naslednje koledarsko leto.	Postopki, ki se izvajajo v fazi podrobnega načrtovanja, so spoznavanje: • poslovanja revidiranca, • kontrolnega okolja, • računovodskega procesa, • izvedba predhodnih analitičnih postopkov, • določitev pomembnosti. Navedeni postopki se nanašajo predvsem na aktivnosti, ki se izvajajo med fazo podrobnega načrtovanja, ko revizor pridobiva podatke. Čeprav o načrtovanju govorimo predvsem v fazi podrobnega načrtovanja, pa je podrobno načrtovanje neprekinjen proces, ki se izvaja skozi celo revizijo.
<i>DOKUMENTI</i>	Rezultat strateškega načrtovanja je strateški načrt.	Okvirno načrtovanje se dokumentira na predpisanih obrazcih, ki jih VDR uporabljajo pri izdelavi predlogov za uvajanje revizij/predrevizijskih poizvedb in okvirnih načrtov revizij/predrevizijskih poizvedb ter pri predlaganju sprememb in dopolnitev okvirnih načrtov revizij, vključenih v PIRP.	Dokumentacija po opravljenem spoznavanju poslovanja revidiranca: • notranjih dejavnikov, ki vplivajo na poslovanje revidiranca; • zunanjih dejavnikov, ki vplivajo na poslovanje revidiranca; • procesov vodenja, nadzora in okolje kontroliranja; • procesov urejanja administrativnih zadev; • ugotovlje posebna tveganja; • prednostni vrstni red vodstva glede ciljev, potreb in tveganj pri poslovanju; • predloga priporočil za izboljšanje poslovanja.

Tabela 3.4: Pregled vrst načrtovanja

Vir: Revizijski priročnik (2006).

¹¹ Program izvrševanja revizijske pristojnosti, je dokument, ki je zakonsko predpisan in je podlaga za izvajanje revizije. Podrobneje je opredeljen v 9. členu PoRacS.

3.5.2 PRIDOBIVANJE DOKAZOV

Pridobivanje revizijskih dokazov temelji na preizkušanju notranjih kontrol, preizkušanju podatkov in tudi na kombinaciji obojega. Dokazi so temeljna podlaga za izrek revizijskega mnenja. Pridobivanje dokazov se deli na: *pridobivanje revizijskih dokazov* in na *dokumentiranje pridobivanja revizijskih dokazov* (Revizijski priročnik 2006).

Pridobiti je treba zadostne in ustrezne revizijske dokaze, da bi lahko oblikovali utemeljene sklepe, na katerih bo temeljilo revizijsko mnenje. Revizijski dokazi so zanesljivi, če so resnični, se nanašajo na pomembna dejstva in so objektivni. Pri pridobivanju dokazov mora revizor upoštevati razumnost dokazov. Kako bodo revizorji pridobili dokaze je predstavljeno v podrobnem načrtu revizije. Dokazi, ki jih revizorji pridobijo, morajo biti zadostni in ustrezni. Zadostnost in ustreznost sta med seboj povezana pojma:

- zadostnost dokazov merimo s količine pridobljenih dokazov. Za zadostne dokaze štejemo dokaze, ki so popolni in ustrezni. Morajo pa biti tudi tako prepričljivi, da bi tudi drug revizor s temi istimi dokazi lahko prišel do enake ugotovitve oziroma oblikoval enako mnenje;
- ustreznost dokazov pa merimo s kakovostjo pridobljenih revizijskih dokazov. Kakovost dokazov se kaže v njihovi pomembnosti in zanesljivosti. Pomembnost izraža relevantnost revizijskih dokazov glede na zastavljene posebne in splošne revizijske cilje. Vsi dokazi morajo biti tudi logično povezani z ugotovitvami in razkritji.

Viri in narava dokazov vplivajo na ustreznost oziroma na zanesljivost revizijskih dokazov. Glede na vire ločujemo revizijske dokaze na notranje in zunanje. Po naravi pa so dokazi vidni, listinski in ustni. Kateri dokazi so zanesljive, je prepuščeno strokovni presoji revizorja, na splošno pa velja, da:

- revizijski dokazi iz zunanjih virov, so zanesljivejši kot tisti, ki so pridobljeni iz dokumentacije revidiranja;
- revizijski dokazi iz arhiva revidiranja so bolj zanesljivi, če med seboj povezana ureditev računovodenja in sistem notranjega kontroliranja uspešno delujeta;
- revizijski dokazi, ki jih revizor pridobi neposredno, so bolj zanesljivi kot tisti, ki jih pridobi revidiranec;
- revizijski dokazi v obliki listin in pisnih predstavitev so bolj zanesljivi kot ustne predstavitve;

- originalni dokumenti so bolj zanesljivi kot npr. fotokopije.

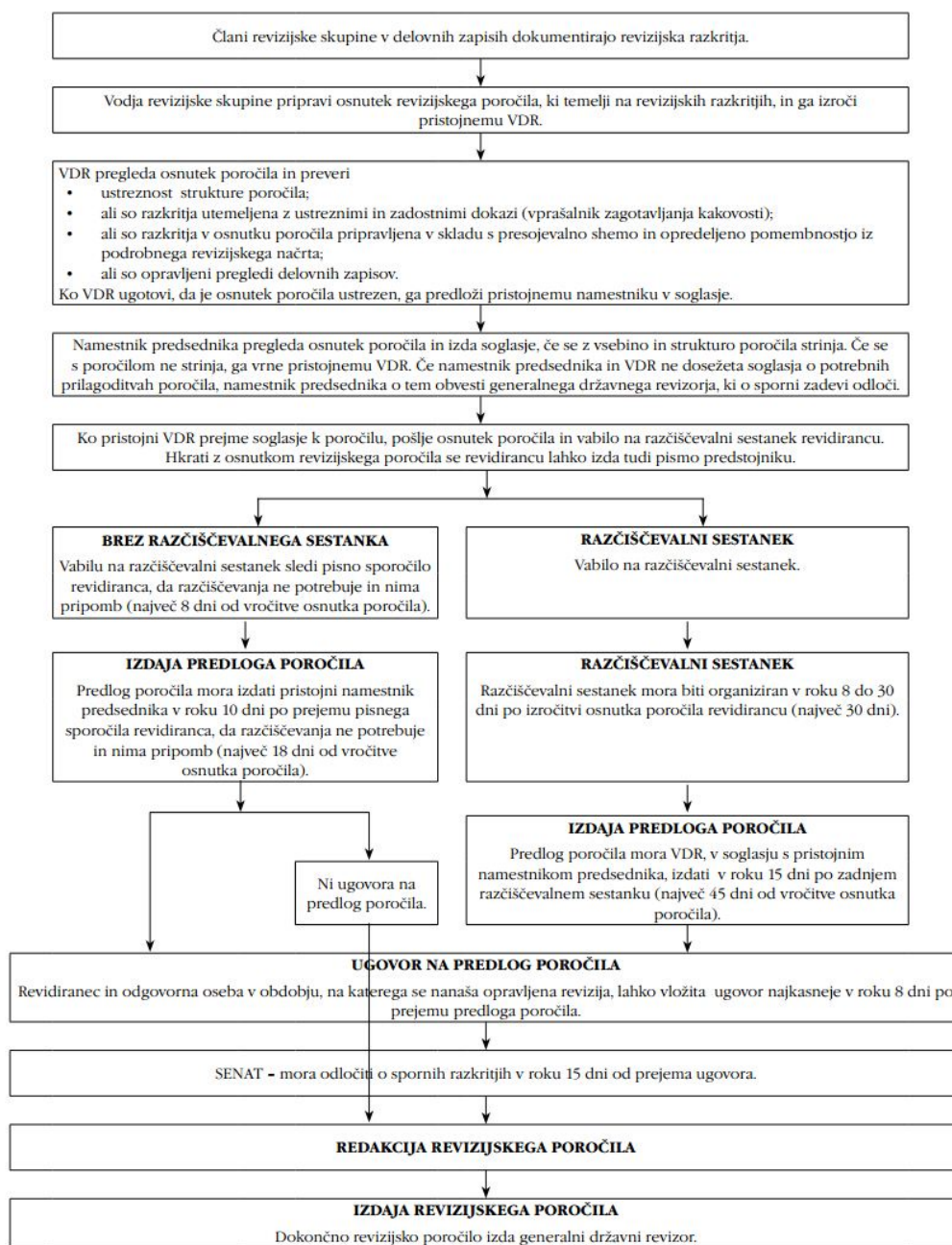
Pridobivanje revizijskih dokazov se zaključí z ustrezno urejeno dokumentacijo za vse vrste revizij – z **dokumentiranjem pridobivanja revizijskih dokazov**. Pridobljeni dokazi morajo podpirati cilje revizije, kot so bili ti opredeljeni z okvirnim in s podrobnim načrtom revizije. V procesu zagotavljanja kakovosti se oceni, ali so pridobljeni dokazi skladni s standardi revidiranja, smernicami in revizijskim priročnikom, ter ali so v skladu s cilji, opredeljenimi v podrobnem načrtu revizije (Revizijski priročnik 2006).

V delovnih zapisih so navedeni izvedbe revizijskih postopkov, oblikovani so sklepi in drugi elementi, ki bi lahko vpilivali na revizijsko mnenje. Vsebovati morajo tudi predstavljeno delo, na katerem temeljijo revizorjeve presoje. Z dokumentacija zbranih dokazov revizorji potrjujejo in utemeljujejo revizijska razkritja. Ustrezna dokumentacija zbranih dokazov zagotavlja, da je bilo delo revizorjev opravljeno v skladu s smernicami, standardi in revizijskim priročnikom, olajša pa tudi iskanje informacij. Pregledna in poenotena dokumentacija omogoča tudi enostavnejše iskanje ter hitrejši in lažji pregled celotnega poteka revizije in zagotavlja njeno kakovostno izvedbo, v smislu, da če pride do zamenjave revizorja, revizija ni ogrožena (Revizijski priročnik 2006).

3.5.3 POROČANJE

Z izdajo revizijskega poročila se konča revizijski postopek. V revizijskem poročilu so podana revizijska razkritja o ugotovitvah revizije in mnenje o poslovanju revidiranca. Izraz »revizijsko poročilo« se nanaša na revizijsko poročilo ne glede na njegovo stopnjo dokončnosti in se zato enakovredno uporablja za osnutek poročila, predlog poročila ali revizijsko poročilo. Za vsako opravljeno revizijo računsko sodišče izda potrdilo. S poročili računsko sodišče sporoča javnosti in državnemu zboru o ugotovitvah in mnenjih, ki so jih izdali glede pravilnosti poslovanja revidiranca, pravilnosti aktov o poslovanju in smotrnosti poslovanja. Poročanje poteka v skladu s standardi, ki so opredeljena v Napotilu za izvajanje revizij (Ur. l. RS, 41/2001), oziroma v skladu s standardi, ki sta jih izdali združenji INTOSAI in IFAC. Izraz »revizijsko poročilo« se uporablja za poročila o pravilnosti poslovanja in pravilnosti računovodskih izkazov oziroma drugih aktov in tudi za revizije smotrnosti poslovanja. Osnutek in predlog revizijskega poročila sta zaupna. Nekatera poročila pa so namenjena samo revidirancem.

Slika 3.5: Postopek faz v revizijskem poročanju



Vir: Revizijski priročnik (2006).

3.5.3.1 POROČANJE PRI REVIZIJI RAČUNOVODSKIH IZKAZOV IN PRAVILNOSTO POSLOVANJA

Računsko sodišče izda poročilo o revizijah računovodskih izkazov in pravilnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev. V poročilu so predstavljeni vsi obvezni elementi, ki so bistveni del revizijskih razkritij in mnjenj. Ugotovljene napake in nepravilnosti so predstavljene v revizijskih razkritjih, ki pa morajo biti predstavljena tako, da jih revidiranec lahko izpodbija oziroma jim lahko ugovarja odgovorna oseba (v skladu s postopki predvinenih v ZracS in PoRacS).

Poročanje pri revizijskih poročilih imajo namen povečati nadzor nad preglednostjo delovanja uporabnikov javnih sredstev. Poročila o poslovanju so informacija javnega značaja in so namenjena celotni javnosti. Cilj revizije je zbrati ustrezne in zadostne dokaze, saj na njih se opirajo revizijska razkritja ter izreči mnenje o pravilnosti poslovanja revidiranca v določenem obdobju. Poročati pa je potrebno v takšni strukturi in obliki, da bodo lahko drugi nadzorni organi lahko izvajali svoje naloge. Cilj revizij računovodskih izkazov je izreči mnenje o računovodskih izkazih (Revizijski priročnik 2006).

Revizijsko mnenje mora biti razumljivo in pregledno in oblikovano tako, da bralec razume, na kaj se revizijsko mnenje nanaša oziroma kaj obsega revizija. Kadar cilja o izreku mnenja o pravilnosti poslovanja in pravilnosti vseh izkazov v celotnem obdobju ni mogoče doseči, je treba na to dejstvo opozoriti bralca z zavrnitvijo izreka mnenja ali z izrekom mnenja s pridržkom, ter tako poudariti, da gre pri tem za omejitve obsega revidiranja.

Mnenje vključuje naslednje temeljne sestavine (Revizijski priročnik 2006):

(a) začetni ali uvodni odstavek

- opredelitev predmeta revizije o poslovanju in/ali pravilnosti poslovanja uporabnika javnih sredstev;
- izjava o odgovornosti odgovornih oseb pri revidiranju za pripravo akta o poslovanju in pravilnosti poslovanja ter revizorjevi nalogi;

(b) odstavek o obsegu in vrsti opravljenih revizijskih postopkov

- sklicevanje na ustrezne standarde ali pravila revidiranja v Sloveniji (kot opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij);
- opis dela, ki ga je opravil revizor

(c) odstavek, ko je mnenje drugačno od pozitivnega, ki jasno opiše razloge za pridržek, negativno mnenje ali zavrnitev izreka mnenja

(č) odstavek z izrekom mnenja;

Pri opredelitvi mnenj je potrebno razlikovati med *prilagojenim* in *neprilagojenim* mnenjem. Neprilagojeno mnenje je pozitivno mnenje. Med prilagojena mnenja sodijo: mnenje s pridržkom, negativno mnenje, zavrnitev izreka mnenja in mnenje s pojasnjevalnim odstavkom. Mnenje s pojasnjevalnim odstavkom ne vpliva na odstavek z izrekom mnenja, medtem ko je pri mnenju s pridržkom, negativnem mnenju ali zavrnitvi izreka mnenja potrebno spremeniti odstavek z izrekom mnenja. Računsko sodišče lahko izrazi pozitivno mnenje, negativno mnenje, mnenje s pridržkom, mnenje s pojasnjevalnim odstavkom ali pa izrek mnenja zavrne. Revizijsko mnenje se podaja v standardni obliki. Iz vsebine mnenja mora biti natančno razvidno, za katero vrsto mnenja gre. Kadar gre za mnenje, ki je drugačno od pozitivnega, mora biti nadalje natančno razvidno, ali gre za mnenje s pridržkom, negativno mnenje ali za zavrnitev mnenja (Revizijski priročnik 2006).

Pozitivno (pritrdilno) mnenje

Revizor poda pozitivno mnenje, ko je prepričan:

- da so v vseh pomembnih pogledih računovodski izkazi sestavljeni ob doslednem upoštevanju računovodskih usmeritev, ki jih določajo predpisi;
- da je bilo poslovanje v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi;
- da so računovodski izkazi in/ali poslovanje revidiranca v skladu z revizorjevimi spoznanji o poslovanju revidiranca;
- da so v računovodskih izkazih in/ali v zvezi s poslovanjem revidiranca razkrite vse zadeve, ki pomembno vplivajo na sestavljanje računovodskih izkazov in/ali poslovanje revidiranca.

Mnenje s pridržkom

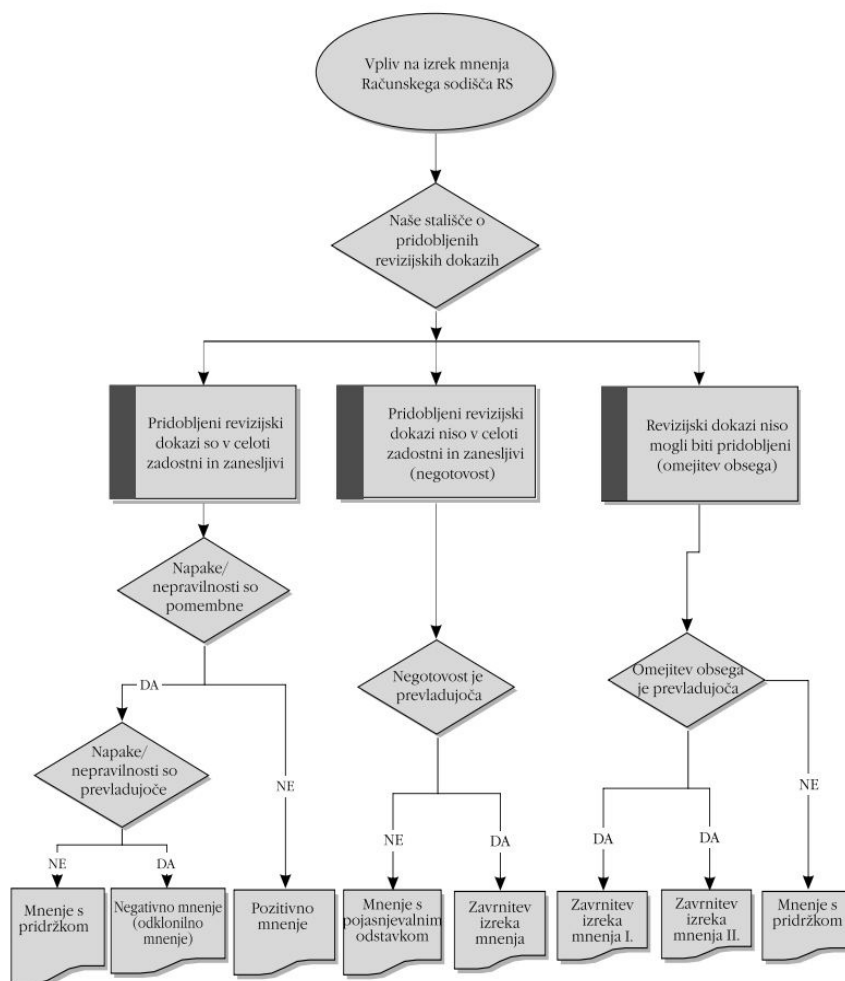
Mnenje s pridržkom se izreče, če zaradi nesoglasja s predstojnikom uporabnika javnih sredstev, omejitev področja revizije ali nepravilnosti v poslovanju, revizor ne more izreči pozitivnega mnenja. Za izrek mnenja s pridržkom se revizor odloči, kadar ima razkritje pomemben vpliv na izkazovanje v računovodskih izkazih ali na pravilnost poslovanja, vendar ugotovljena napaka ali nepravilnost hkrati ni prevladujoča. Pri računovodskih izkazih se izreče mnenje s pridržkom, ko so

zneski napačno izkazani in se jih bodisi ne da popraviti ali pa jih revidiranec ne želi popraviti. Na pravilnost poslovanja pa revizor izreče mnenje s pridržkom, ko nepravilnosti, ki so se že zgodile in ni mogoče odpraviti v obdobju do izdaje revizijskega poročila. V takšnih primerih se od revidiranca praviloma zahteva, da sprejme popravljalne ukrepe, ki bodo preprečili ponovitev nastanka podobnih nepravilnosti v prihodnjem poslovanju (Revizijski priročnik 2006).

Negativno (odklonilno) mnenje

Negativno mnenje revizor izreče v primerih kadar ima razkritje pomemben vpliv na računovodske izkaze ali na pravilnost poslovanja in kadar je ugotovljena napaka ali nepravilnost prevladujoča. Načeloma so napake, ki so odkrite v revizijskih računovodskih izkazih, odpravljene že v samem revizijskem postopku še pred izdajo revizijskega poročila. Nestrinjanje z revidirancem se lahko nanaša na napake v računovodskih izkazih, ki se ne dajo popraviti ali pa jih revidiranec ne želi popraviti. Nestrinjanje glede pomembnih nepravilnosti v poslovanju pa se nanaša na posledice nepravilnosti, ki so se že zgodile in jih ni mogoče odpraviti v času do izdaje revizijskega poročila. V takih primerih se od revidiranca praviloma zahteva, da sprejme popravljalne ukrepe, ki bodo preprečili ponovitev nastanka podobnih nepravilnosti v prihodnjem poslovanju (Revizijski priročnik 2006).

Slika 3.6: Potek odločanja o izreku mnenja



Vir: Revizijski priročnik (2006).

3.5.3.2 PISMO PREDSTOJNIKU OZIROMA POSLOVODSTVU

Pismo predstojniku oziroma poslovaodstvu vsebuje informacije, ki so bile pridobljene med izvajanjem revizije in jasno predstavlja obseg dela, morebitne omejitve pri delu rebvizorjev in revizijska poročila. Pismo temelji na zanesljivih informacijah, njegov namen pa je izpostaviti pomanjkljivosti in druge slabosti, ki so bile ugotovljene. Pismo je izdano s ciljem odpravljanja ugotovljenih nepravilnosti ter izboljšati delovanje kontrol in opozoriti na tveganja in napake pri poslovanju. Skupni interes revidiranja in računskega sodišča je zagotoviti smotno in pravilno poslovanje uporabnikov javnih sredstev, predvsem pa izboljšati nadzor notranjih kontrolnih organov.

3.5.3.3 RAZČIŠČEVALNI SESTANEK

Zadja faza revizijskega postopka je izdaja revizijskega poročila. V revizijskem poročilu računsko sodišče poda svoje mnenje o poslovanju uporabnika javnih sredstev. Če so bila v revizijskem poročilu navedena nesoglasja glede razkritij in pomanjkljivosti pri izvajanju postopkov se te nepravilnosti rešujejo na razčiščevalnem sestanku (22. člen PoRacS). Namen razčiščevalnega sestanka je odpravljanje nesoglasij in nepravilnosti pri poročanju z željo, da bi se zmanjšal obseg nadaljnega dela. Revidirano osebo računsko sodišče povabi na razčiščevalni sestanek pisno v osnutku revizijskega poročila. Če revidirana oseba v roku 8 dni pisno sporoči, da ne izpodbija nobenega razkritja, potem razčiščevalni sestanek ni potreben (23. člen PoRacS).

Razčiščevalni sestanek je pomemben del revizijskega procesa. Vodi se ga v skladu s poslovnikom računskega sodišča in Navodilom za pripravo in vodenje razčiščevalnega sestanka. Na sestanku lahko revidiranec opozori, da dokazi revizorja niso zadostni ali da je presoja določenega stanja napačna. Namen sestanka je odpravljanje nesoglasij, kar pomaga revizorju dopolniti svoja preiskovanja glede nepopolnega, nepravilnega in zmotnega dejanskega stanja ali presoje. Cilj sestankov je zagotoviti, da so v revizijskem poročilu zajete vse pomembne informacije in da se odpravijo vsa nesoglasja z revidirancem. Revidiranec mora razumeti ugotovljena dejstva in presoja razkritij mora biti jasna, zato morajo biti napisana razumljivo, saj le tako bo lahko sprejel ukrepe za odpravo odkritih nepravilnosti, napak in nesmotrnosti (Revizijski priročnik 2006).

3.5.4 POREVIZIJSKI POSTOPEK

Aktivnost v okviru izvrševanja revizijske pristojnosti, ki je namenjena spremljanju učinkov revizijskih razkritij se imenuje porevizijski postopek. Prične se z vključitvijo zahteve za predložitev odzivnega poročila v revizijsko poročilo, ko so bile v poslovanju revidiranca razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti ali ko med revizijskim postopkom niso bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi. Po vročitvi revizijskega poročila prične teči rok za predložitev odzivnega poročila. Zahtevi za predložitev odzivnega poročila sledijo:

- predložitev odzivnega poročila,
- ocena verodostojnosti odzivnega poročila,
- odločitev glede revizije odzivnega poročila ali dela odzivnega poročila,

- če odzivno poročilo ni verodostojno, se lahko oceni razloge za podajo ovadbe zoper odgovorno osebo,
- izdaja porevizijskega poročila,
- porevizijski ukrepi (poziv za ukrepanje, obvestilo državnemu zboru, poziv za razrešitev odgovorne osebe, sporočilo za javnost, predlog za razrešitev nadzornega odbora lokalne skupnosti).

Če so bile v poslovanju revidiranca razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti in če niso bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi, mora revidiranec predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo (29. člen ZRacS-1). Revidiranec v odzivnem poročilu izkaže svoje popravljalne ukrepe. Računsko sodišče preizkusi verodostojnost odzivnega poročila tako, da preizkusi resničnost navedb revidiranca. Verodostojnost poročila lahko revizor preizkusi z revizijo odzivnega poročila, ki se izvede po enakem postopku kot druge revizije le da se pridobijo samo ustrezni in zadostni dokazi za izrek mnenja o verodostojnosti odzivnega poročila. Če je odzivno poročilo verodostojno, se izda porevizijsko poročilo. Porevizijski postopek je določen v zakonu o računskem sodišču, poslovniku računskega sodišča, Smernici za poročanje, Smernici o revizijskem procesu in v Navodilu za končanje revizijskega postopka in porevizijskega postopka.

3.5.4.1 POZIV ZA UKREPANJE

Ko revidiranec krši obveznosti dobrega poslovanja, lahko predsednik računskega sodišča izda poziv za ukrepanje, ki ga izda organu, za katerega meni, da lahko znotraj svojih pristojnosti ukrepa zoper revidiranca, ki krši obveznost dobrega poslovanja. Poziv je v vednost je izročen tudi revidirancu. Poziv za ukrepanje je vsebinsko sestavljen iz imena in naslova revidiranca, imena in položajev odgovornih oseb, navedb revizije, s katero so bile razkrite nepravilnosti poslovanja in iz zahteve, da mora organ, ki mu je izdan poziv, v 30 dneh predložiti računskemu sodišču poročilo o ukrepanju ali obrazložitev opustitve ukrepov ter opozorilo, da se odgovorna oseba kaznuje za prekršek, če organ ne predloži pravočasno računskemu sodišču (39. člen PoRacS).

3.5.4.2 OBVESTILO DRŽAVNEMU ZBORU

Če revidiranec hudo krši obveznost dobrega poslovanja, lahko predsednik računskega sodišča izda obvestilo državnemu zboru in v vednost tudi revidirancu. Obvestilo državnemu zboru je ob hudi

kršitvi obvezno izdati. Obvestilo državnemu zboru vsebuje ime in naslov uporabnika javnih sredstev, ki hudo krši obveznost dobrega poslovanja, imena in položaje odgovornih oseb, navedbo revizije, s katero so bile razkrite nepravilnosti ali nesmotnosti v poslovanju, zaradi katerih se šteje, da je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja (40. člen PoRacS).

Obvestilo vsebuje tudi obvezne priloge (odzivno in porevizijsko poročilo oziroma poročilo o reviziji odzivnega poročila). Obvestilo državnemu zboru se izda po izdaji porevizijskega poročila, praviloma istočasno s pozivom za razrešitev odgovorne osebe (Revizijski priročnik 2006).

3.5.4.3 POZIV ZA RAZREŠITEV ODGOVORNE OSEBE

Poziv za razrešitev odgovorne osebe izda predsednik računskega sodišča, v primeru ko je pri revidirancu podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja. Izda ga organu, za katerega računsko sodišče oceni, da lahko izvede ali začne postopek razrešitve, v vednost pa je izročen tudi osebi, ki naj bi bila razrešena. Poziv za razrešitev odgovorne osebe je obvezen, ko ob hudi kršitvi, ali ko revidiranec ne izvrši naloga za predložitev listin v predpisanem roku, ali kadar obstaja organ, ki lahko izvede razrešitev ali prične s postopkom razrešitve (Revizijski priročnik 2006).

Poslovnik računskega sodišča določa, da organ, ki mu je bil vročen poziv za razrešitev odgovorne osebe, mora odločiti o pozivu in svojo odločitev pisno sporočiti računskemu sodišču v 15 dneh po vročitvi poziva. Če računsko sodišče sporočila ne prejme, tajništvo oddelka (ki spremlja rok v katerem mora organ sporočiti svojo odločitev) na to opozori vrhovnega državnega revizorja in vodjo revizije. Vrhovni državni revizor pisno opozori predsednika, pristojnega namestnika in pravno službo. Po prejemu opozorila pa pravna služba pripravi ustrezen predlog. Računsko sodišče o tem, da organ ni odločil o pozivu računskega sodišča, obvesti javnost v sporočilu za javnost. Prav tako v sporočilu za javnost navede vsebino odločitve organa na podlagi poziva za razrešitev odgovorne osebe (41. člen PoRacS).

3.5.4.4 SPOROČILO ZA JAVNOST

Sporočilo za javnost se izda, če je revidirancu podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja. Sporočilo za javnost izda predsednik računskega sodišča. Sporočilo vsebuje ime in naslov uporabnika javnih sredstev, ki hudo krši obveznost dobrega poslovanja; imena in položaje odgovornih oseb; navedbo revizije, s katero so bile razkrite nepravilnosti ali nesmotnosti v

poslovanju, zaradi katerih se šteje, da je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja; kratek opis nepravilnosti ali nesmotrnosti v poslovanju, zaradi katerih se šteje, da je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja; opis ravnanja uporabnika javnih sredstev po končani reviziji, ukrepanje računskega sodišča in organov, ki jim je računsko sodišče izdalo poziv za ukrepanje ali poziv za razrešitev odgovorne osebe. Sporočilo za javnost je objavljeno v medijih, ki jih določi predsednik računskega sodišča (42. člen PoRacS).

4 FINANCIRANJE OBČIN

Sistem financiranja mora občinam zagotavljati sorazmernost virov financiranja z nalogami, finančno avtonomijo in manjšo odvisnost financiranja od dodatnih sredstev državnega proračuna. Učinkovit sistem financiranja občin mora upoštevati načela lokalne samouprave, finančne avtonomije, koneksitete, načelo enakosti in subsidiarnosti (Drofenik v Djurić Drozdek in Bojnec 2010).

Sistem financiranja občin izhaja iz načela, da za izvajanje svojih nalog občina razpolaga z lastnimi davčnimi viri, poleg tega pa samostojno pridobiva in razpolaga z dohodki od upravljanja z lastnim premoženjem. Financiranje svojih nalog občina izvaja s sprejetjem občinskega proračuna, ki je njen temeljni letni dokument. Samo izvajanje proračuna in finančno poslovanje občin je odvisno od posebnih predpisov in postopkov (Milunovič 2013).

4.1 SISTEM FINANCIRANJA OBČIN

V Sloveniji je uveljavljeno ustavno načelo finančne avtonomije lokalne samouprave tako, da je določeno, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog pa država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva. Sistem financiranja občin, izpeljan iz ustavnega načela, temelji na izračunu primerne porabe posamezne občine, ki upošteva njeno površino, dolžino lokalnih cest, število prebivalcev, število občanov mlajših od 15 let in starejših od 65 let. Občinam, ki s sredstvi zbranimi iz lastnih virov, davkov in drugih dajatev, ki ji v skladu z zakonom in njenimi predpisi pripadajo ter dohodki od premoženja, ne more financirati nalog v okviru primerne porabe, zagotovi država finančno izravnavo kot splošni nenamenski finančni transfer iz državnega proračuna. Občine so upravičene tudi do dodatnih sredstev za sofinanciranje investicij in drugih nalog, če za to obstaja poseben interes države (Služba vlade RS za samoupravo in regionalno politiko 2002).

Pomembno je občina avtonomna na področju financiranja. To pomeni, da ima na voljo dovolj raznoliko paleto finančnih virov, s katerimi lahko pokriva stroške, ki nastajajo ob dobavi dogovorjenih javnih dobrin. Oplotnik in Križanič (2002) navajata osnovni finančni vire, ki naj bi jih imela občina:

- a) lastni davki, ki jih predpisuje občina sama oziroma so bili predpisani z zakonom in jih uporabljajo vse decentralizirane enote,
- b) davčni viri, ki si jih občina deli z državo (t.i. odstopljeni davki),
- c) nedavčni prihodki različnih oblik (takse, pristojbine, subvencije, ostali lastni prihodki)
- d) zadolževanje.

Čebulj (v Milunovič 2000) navaja splošna načela o financiranju občin, ki so:

- **načelo ustreznosti**, zahteva, da lokalna samouprava ima ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga
- **načelo sorazmernosti**, ki zahteva, da morajo biti finančni viri v sorazmerju z njihovimi nalogami
- **načelo samofinanciranja**, vsaj del finančnih virov mora izvirati iz lastnih dajatev, ki jih lokalne skupnosti same določajo v okviru zakona
- **načelo elastičnosti**, zahteva, da so finančni viri dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da čim bolj sledijo potrebam
- **načelo izravnave**, ki ščiti finančno šibkejše lokalne skupnosti in zahteva, da država s finančno izravnavo in z drugimi ustreznimi ukrepi zagotovi izenačenost med lokalnimi skupnostmi
- **načelo sodelovanja**, nalaga, da se lokalne skupnosti vpraša za mnenje glede dodelitve prerazporejenih finančnih virov
- **načelo samostojnosti**, zahteva, da sredstva, ki jih država dodeli kot subvencije in dotacije niso strogo namenska in da zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih skupnosti, da prosto odločajo v okviru lastne presoje

- *načelo zadolževanja*, zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najmanjše posojil za večje investicije v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala

4.1.1 LASTNI VIRI

Lastni viri občine predstavljajo osnovo finančne avtonomnosti in so predvsem dajatve in dohodki od občinskega premoženja (Milunovič 2009).

Zakon o lokalni samoupravi (52. Člen) določa lastne vire občin: Lastni viri občine so: davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja.

Po zakonu o financiranju občin, so lastni viri občin za financiranje zagotovljene porabe, so naslednji (21. člen ZFO): davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, upravne takse, posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic. Lastni viri za financiranje drugih nalog pa so (22. člen ZFO): davek od premoženja, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, krajevne takse, komunalne takse, pristojbine, odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda, odškodnine in nadomestila za degradacijo prostora in onesnaževanje okolja, prihodki uprave, prihodki, določeni z drugimi akti.

Davčni viri predstavljajo najbolj stabilen vir javnega financiranja. Pri večini vrst davkov občina nima pristojnosti določati njihovo višino, ker je ta določena z zakonom. Za doseganje najbolj primernih davkov, ki so razporejeni lokalnim ravnom, naj bi izpolnjevali naslednje kriterije: nemobilnost davčne osnove, davki naj bodo jasni in ljudem prepoznavni, oprijemljiv predmet obdavčitve, davčni donos naj bo stabilen in zadosten. Občinam pripadajo tudi dajatve, ki jih lahko v okviru zakona samostojno predpiše. Med te dajatve lahko uvrstimo le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in občinske takse (Milunovič 2009).

4.1.2 SREDSTVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Teorija fiskalne decentralizacije razvršča dodatna sredstva države na *splošne dotacije* in *namenske dotacije*, s katerimi država poskuša odpraviti negativne učinke vertikalne in horizontalne davčne neenakosti (Godet v Milunovič 2009). Pogoji delitve transferov, morajo biti postavljeni na objektivnih kriterijih in morajo biti vnaprej opredeljeni z zakonom. Oblikovani pa morajo biti tako, da lokalne oblasti z njimi v čim večji meri razpolagajo avtonomno (Davey v Milunovič 2009). Slovenija zagotavlja občinam dodatna sredstva v obliki finančne izravnave, če opredeljeni lastni viri

niso zadostni za opravljanje osnovnih funkcij. Milunovič (2009) ugotavlja, da **pozitivna stran** finančne izravnave je v korekciji razlik razpoložljivih prihodkov občine za izvajanje zadev javnega pomena, ki bi se sicer morala izenačevati preko višanja davkov šibkejšim občinam. **Negativna stran** pa je v tem, da se zaradi vnaprej določene porabe s strani države demotivira občine za samostojno ustvarjanje virov prihodkov in za krepitev davčne baze (Milunovič 2009).

Država je dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva (56. člen ZLS):

- do opravljanje nujnih nalog občine;
- za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini;
- za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj;
- izravnavo z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom.

Z državnim proračunom se za posamezno proračunsko obdobje ob upoštevanju čim bolj enakomernega regionalnega razvoja določi višina finančnih sredstev, ki se dodelijo posamezni občini zaradi nemotenega izvajanja lokalnih zadev javnega pomena. Višina sredstev se za posamezno občino določi zlasti glede na: število prebivalstva in poseljenost občine, geografske značilnosti, status občine z vidika posebnih interesov države za njen razvoj (ZLS).

Sredstva države vključujejo sredstva za finančno izravnavo ter sredstva za sofinanciranje: 1. izvajanja posameznih nalog ali programa, 2. investicij, 3. skupnega opravljanja nalog občinske uprave in 4. uresničevanja pravic narodnih skupnosti in romske skupnosti (Čok in drugi 2012).

4.1.3 ZADOLŽEVANJE

Zakon o javnih financah (85. člen ZJF) določa, da se občine lahko dolgoročno zadolžujejo za investicije, ki jih potrdi občinski svet. Pogodbe o zadolževanju sklepa župan na podlagi sprejetega proračuna in od predhodnem soglasju ministra, pristojnega za finance (Cvikl in Zemljič 2000). Podrobneje pa je zadolževanje občin regulirano v Zakonu o financiranju občin v 15. členu. Določeno je, da se občine smejo zadolževati z izdajo vrednostnih papirjev (kateri se izdajajo z zakonom) ali z najetjem posojil. Občine se lahko zadolžujejo le za financiranje investicij v

infrastrukturne objekte in naprave, namenjene za opravljanje gospodarskih in drugih javnih služb. O zadolžitvi občina mora obvesti ministrstvo za finance (16. člen ZFO).

Občine se lahko zadolžujejo le v obsegu, ki ne presega 10% zagotovljene porabe občine v letu pred letom zadolževanja, odplačilo glavnice in obresti pa v posameznem letu odplačila ne sme preseči 5% zagotovljene porabe (17. člen ZFO).

Večina držav OECD in EU veže zadolževanje javnega sektorja na lokalni ravni na tako imenovano zlato fiskalno pravilo, ki izhaja iz načela, da se javni sektor lahko zadolžuje le za financiranje investicijskih vlaganj (Milunovič 2009). V Sloveniji, kot smo navedli zgoraj, lahko občine pridobijo dodatna sredstva z zadolževanjem, vendar mora biti zakonsko regulirano.

Občine se lahko dodatno zadolžujejo nad tem obsegom le za sofinanciranje investicij, ki so sofinancirane iz skladov EU, kar je lahko le do višine odobrenih sredstev EU in največ za obdobje prejemanja teh sredstev (Čok in drugi 2012).

4.2 PRIPRAVA IN POSTOPEK SPREJEMANJA OBČINSKEGA PRORAČUNA

Proračun lokalne skupnosti je temeljno finančno sredstvo, ki vključuje vse razpoložljive prejemke in vse izdatke za financiranje tekočih nalog in investicijskih projektov občine in s katerim občina opredeli plan vseh svojih prejemkov in izdatkov v enem letu. Vsebinsko pa občina s proračunom, ki ga na predlog župana sprejema občinski svet, določi tudi svoje prioritete cilje delovanja, saj z opredelitvijo sredstev v proračunu predstavniški organi določijo tudi posamezne prioritete naloge, ki bodo zajete v program dela in izpeljane (Milunovič 2013).

Župan mora predložiti občinskemu svetu (Cvikl in Korpič Horvat2007):

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami za prihodnje leto
- program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto
- predloge finančnih načrtov javnih skladov in agencij za prihodnje leto
- predloge predpisov občine, potrebnih za izvršitev proračuna

Proračun se sprejme z odlokom o proračunu občine. V poslovnih občinske uprave je postopek sprejemanja odloka dvofazen: (1). občinski svet sprejme predlog odloka in ga posreduje v razpravo, (2). po razpravi pa občinski svet sprejme predlog odloka o proračunu.

Zakon o javnih financah določa, da priprava predloga proračuna vključuje pripravo proračuna, razpravo in sprejem proračuna (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Predlog občinskega proračuna pripravi občinska uprava, v tej fazi tudi župan pripravi finančni načrt za svoj del porabe in skupaj u občinskim svetom skrbi, da se pripravlja proračun na ustreznih pravnih in dejanskih podlagah. Predlog proračuna mora župan predložiti občinskemu svetu v tridesetih dneh po predložitvi predloga državnega proračuna Državnemu zboru, saj predlog državnega proračuna določi obseg finančne izravnave države občinam. Na seji občinskega sveta župan predstavi predlog proračuna in razprava se začne. Občinski svet s sklepom posreduje predlog proračuna v javno razpravo. Pripombe in predlogi se posredujejo županu, ki pripravi predlog proračuna za drugo obravnavo. Člani občinskega sveta lahko vlagajo amandmaje, pri čemer morajo upoštevati načelo proračunskega ravnovesja. O vsakem amandmaju se glasuje posebej, sprejete amandmaje pa mora župan vključiti v proračun. Če predlog uskladitve ni sprejet, ne pride do sprejema proračuna in se pripravi nov predlog, kateri se sprejme po hitrem postopku. Občinski svet proračun sprejme kot celoto. Trideset dni po sprejemu proračuna, ga mora župan predložiti ministrstvu za finance (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

4.3 POROČANJE O IZVRŠITVI PRORAČUNA

4.3.1 LETNA POROČILA

Priprava letnega poročila je predpisana v 21. členu zakona o računovodstvu. Letno poročilo je sestavljeno iz bilance stanja, izkaza prihodkov in odhodkov, pojasnil k izkazu in poslovnega poročila. Sestavljanje letnih poročil podrobneje razlaga Pravilnik o sestavljanju letnih poročil. V 4. členu je letno poročilo definirano kot letno poročilo, ki ga sestavljata računovodsko poročilo in poslovno poročilo. Računovodsko poročilo je nadalje opredeljeno v 6. členu in obsega bilanco stanja, izkaz prihodkov in odhodkov ter pojasnila k obema računovodskima izkazoma. Zelo pomembno je, da računovodsko poročilo pripravi pooblaščen računovodja oziroma oseba odgovorna za področje računovodstva. Letno poročilo se sestavi za proračun in neposredne uporabnike, ki imajo status pravne osebe in za posredne. Neposredni uporabniki proračuna občine, ki so pravne osebe (ožji deli občin) sestavijo letno poročilo, s tem da se del računovodskega poročila, in sicer izkaz prihodkov in odhodkov vključi v letno poročilo za proračun občine, pri čemer se v pojasnilih k izkazu za proračun navede, da so v letnem poročilu za proračun zajeti tudi podatki za ožje dele občin, ki so pravne osebe. To izhaja iz 19. č členu Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 94/07, 76/08, 100/08-odl US in 79/09), ki predpisuje, da se finančni načrti ožjih

delov lokalnih skupnosti, ki so pravne osebe, vključijo v proračun občine (Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna 2010).

4.3.2 ZAKLJUČNI RAČUN

Predlog zaključnega računa občinskega proračuna mora župan do 31. marca tekočega leta predložiti Ministrstvu za finance. Občinskemu svetu pa predlog predloži v sprejem, pri čemer lahko hkrati predloži tudi revizijsko poročilo o zaključnem računu občinskega proračuna. Po sprejemu zaključnega računa občinskega proračuna na občinskem svetu župan o sprejetem zaključnem računu obvesti Ministrstvo za finance, sprejetega zaključnega računa pa ne pošilja ponovno. Pošiljanje zaključnih računov občinskih proračunov ureja Pravilnik o predložitvi zaključnih računov občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 61/09). Pravilnik določa predložitev predlogov zaključnih računov občinskih proračunov in obvestil o sprejetem zaključnem računu občinskega proračuna Ministrstvu za finance. Župani občin posredujejo predlog zaključnega računa občinskega proračuna, splošnega dela zaključnega računa občinskega proračuna in posebnega dela zaključnega računa občinskega proračuna ter obrazložitve zaključnega računa občinskega proračuna do 31. marca tekočega leta. Župani občin na enak način kot predlog zaključnega računa občinskega proračuna posredujejo tudi obvestilo o sprejetem zaključnem računu občinskega proračuna, in sicer v tridesetih dneh po njegovem sprejetju. (Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna 2010).

5 NADZOR NAD POSLOVANJEM OBČIN

Nadzor nad javnimi sredstvi v občinah delimo na notranji in zunanji nadzor. Notranji nadzor je vzpostavljen in se izvaja na različnih ravneh znotraj občine, z vzpostavitvijo sistema notranjega nadzora javnih financ in z delovanjem nadzornega odbora občine. Zunanji nadzor pa izvajajo državni organi, najpomembnejši med njimi so Računsko sodišče in organi EU (Štefe 2010). Računsko sodišče razkriva napake v računovodskih izkazih ter nepravilnosti in nesmotrnosti poslovanja občine, poleg tega pa še svetuje in poroča o svojih razkritjih. Računsko sodišče je vsako leto dolžno opraviti revizije pravilnosti poslovanja ustreznega števila mestnih občin in drugih občin.

Narejena je bila raziskava (Štefe 2010), kjer so rezultati, da Računsko sodišče ne zmore zagotavljati nadzora nad porabo javnih sredstev v vseh občinah¹².

Pri revidiranju poslovanja občine računsko sodišče pridobiva ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami (Štefe 2010). Revizorji torej preverjajo ali občina posluje v skladu z ustavo, zakoni, občinskimi in drugimi predpisi (Korpič Horvat v Štefe 2010). Najpomembnejše revizije v občinah so revizije o pravilnosti izvršitve občinskih proračunov. Revidira lahko tudi akt o preteklem in/ali načrtovanem poslovanju občine. Pri tem gre predvsem za preverjanje računovodskih izkazov, poročil o doseženih ciljih in rezultatih, finančnih načrtov, itd (Štefe 2010).

5.1 NADZIRANJE

5.1.1 POLITIČNI NADZOR

Politični nadzor spada v zunanji nadzor in ga opravlja občinski svet, kateri imenuje člane nadzornega odbora, ki imajo funkcijo notranjega nadzora.

5.1.1.1 OBČINSKI SVET

Zakon o lokalni samoupravi določa, da organi občine so občinski svet, župan ter po potrebi eden ali več občinskih odborov in nadzorni odbor.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. V okviru svojih pristojnosti občinski svet (29. člen ZLS):

- sprejema statut občine
- sprejema odloke in druge občinske akte
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine
- sprejema občinski proračun in zaključni račun
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino

¹² Po raziskavi so rezultati naslednji: 41% občin do konca leta 2008 računsko sodišče še ni revidiralo. 64% malih občin ni bilo nikoli revidiranih (Štefe 2010).

- voli in razrešuje enega ali več podžupanov
- voli in razrešuje člane občinskih odborov
- **nadzoruje delo odborov, župana, podžupana in občinske uprave**
- daje mnenje k imenovanju predstojnikov republiških organov, pristojnih za občino
- odloča o pridobitvi in odtujitvi premičnin in nepremičnin
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine

Občinski svet lahko ustanovi tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa. Delovno telo vodi član občinskega sveta. Komisije in odbori občinskega sveta v okviru svojega delovanja obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in mu dajejo mnenja in predloge (ZLS 2013).

Občinski odbor kot izvršilni organ občinskega sveta lahko (31. člen ZLS):

- predlaga občinskemu svetli sprejem odločitve iz njegove pristojnosti
- **nadzoruje in usmerja delo občinske uprave**
- **nadzoruje delovanje občinskih javnih služb**
- sprejema pravilnike in druge akte iz svoje pristojnosti

5.1.1.2 NADZORNI ODBORI

Nadzor nad finančnim poslovanjem občine se nanaša na zakonitost poslovanja vseh subjektov znotraj sistema lokalne samouprave, ki prejemajo javna sredstva. Pod zakonitostjo razumemo spoštovanje pravil proračunskega načrtovanja in porabe sredstev. Najvišji organ nadzora javne porabe v občini je nadzorni odbor (Lavtar 2005).

Nadzorni odbor (32. člen ZLS):

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

Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna ter pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem. Nadzorni odbor ocenjuje tudi učinkovitost in gospodarnost porabe občinskih proračunskih sredstev. Če nadzorni odbor ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine, mora o teh kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče. Delo nadzornega odbora je javno in pri svojem delu je dolžan varovati osebne podatke ter državne, uradne in poslovne skrivnosti, ki so tako opredeljene z zakonom, drugimi predpisi ali z akti občinskega sveta. O svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdelava poročilo s priporočili in predlogi. Poročilo so dolžni obravnavati ter upoštevati njegova priporočila in predloge, občinski svet, župan ter organi uporabnikov občinskih proračunskih sredstev. Obvezne sestavine poročila določi minister pristojen za lokalno samoupravo v soglasju z ministrstvom za finance. Statut občine določa naloge, postopke in načine dela nadzornega odbora, njegovo oblikovanje, načela za organizacijo dela in predstavljanje nadzornega odbora. V skladu s statutom občine nadzorni odbor sprejme svoj poslovnik. Strokovno in administrativno pomoč za delo mu zagotavljata župan in občinska uprava. Za posamezne posebne strokovne naloge nadzora pa lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet (ZLS 2013).

V primeru, ko nadzorni odbor lokalne skupnosti ne opravlja svojih nalog ali jih ne opravlja ustrezno (po 29. členu ZRacS-1) lahko računsko sodišče zahteva razrešitev tega organa. Predlog poda predsednik računskega sodišča svetu lokalne skupnosti na podlagi predloga vrhovnega državnega revizorja za področje revidiranja lokalne samouprave ali pristojnega namestnika predsednika

5.1.2 NOTRANJI NADZOR

Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri proračunskih uporabnikih ter stalno preverjanje tega sistema. Z notranjim nadzorom zagotavljamo zakonito zakonito, učinkovito, gospodarno pregledno in uspešno finančno poslovanje in notranje kontroliranje javnih financ. Za poslovanje s sredstvi proračunskih uporabnikov, v sistemu notranjega nadzora, je odgovoren predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika. Njegova naloga je, da vzpostavi uspešen, učinkovit in gospodaren sistem notranjih kontrol. Predstojnik oziroma poslovodni organ mora tudi uvesti potrebne sisteme in postopke, s katerimi zagotovi doseganje ciljev proračunskega uporabnika. Vsi ti sistemi in postopki pa skupaj predstavljajo notranji nadzor proračunskih uporabnikov (Usmeritve za notranje kontrole 2004).

Sistem notranjega nadzora se organizira kot sistem postopkov poslovanja in odgovornosti zaposlenih pri neposrednem uporabniku. Notranji kontrola je predhodni nadzor nad izvajanjem vseh operacij, ki se nanašajo na prejemke in izdatke proračuna ter upravljanje s premoženjem (Cvikl in Zemljič 2000). Zakon vzpostavlja tri oblike notranjega nadzora: (1) Notranji finančni nadzor (predhodni nadzor ali *ex ante*): sistem postopkov poslovanja in odgovornosti zaposlenih v občinski upravi in gre za predhodni nadzor nad opravljanjem vseh postopkov, ki se nanašajo na prejemke in izdatke občinskega proračuna. (2) Notranja revizija, ki pomeni naknadni nadzor (*ex post*), je naknadni računovodski finančni nadzor, pa tudi revizija učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti poslovanja občine. (3) Inšpekcijski nadzor opravlja ministrstvo pristojno za finance, kadar gre za nadzor nad porabo sredstev, nakazanim občinam iz državnega proračuna (Lavtar 2005).

Vzpostavitev, spremljanje in razvoj sistema notranjega nadzora je odgovornost neposrednega uporabnika oziroma njegovega predstojnika. Sistem notranjih kontrol je akcijski načrt neposrednega uporabnika, ki vključuje stališča in usmeritve vodstva, izražene skozi metode, postopke in druge ukrepe, ki dajejo primerna zagotovila za doseganje naslednjih ciljev (Cvikl in Zemljič 2000):

- pospeševanje urejenega, gospodarnega, učinkovitega in uspešnega poslovanja ter zagotavljanje kakovostnih storitev v skladu z nalogami
- varovanje sredstev pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, slabega upravljanja ter drugih nepravilnosti
- poslovanje v skladu z zakoni, drugimi predpisi in navodili vodstva
- razvijanje in ohranjanje zanesljivih računovodskih in drugih podatkov ter pošteno prikazovanje le-teh

Notranja revizija je naknadna računovodsko-finančna revizija in revizija učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti (Cvikl in Zemljič 2000).

Osnovne informacije o tem kako organizirati notranji nadzor so podane v Smernicah za standarde notranje kontrole, ki jih je izdal Odbor za standarde notranje kontrole pri Mednarodni organizaciji vrhovnih revizijskih institucij INTOSAI. Njihova uporaba ni obvezna vendar služi kot pomoč pri uvajanju ustreznega sistema notranjih kontrol v posamezni organizaciji (Martinec 1999).

Pri uvajanju notranjih kontrol proračunskega računovodstva in izvrševanja proračuna je priporočljivo slediti naslednjim izhodiščem (Milunovič 2000):

- sistem notranjih kontrol naj bo podlaga vodstvu za spremljanje dosega postavljenih ciljev

- definira naj odobravanje poslovnih dogodkov
- delitev dolžnosti, nalog in pristojnosti odgovornih delavcev, tako da odločitve o porabi proračunskega denarja ne bo vezana samo na eno osebo
- standardizirati postopke in procese delovanja
- zagotoviti varovanje računovodskih in drugih podatkov je pošteno izkazovanje podatkov
- zagotoviti možnost neodvisnega preverjanja delovanja v vseh procesih poslovanja občine
- zagotoviti gospodarno in zakonito ravnanje s proračunskimi sredstvi

Zakon o javnih financah (ZJF-UPB4) v 99.a členu določa, da notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan *sistem finančnega poslovanja (menedžmenta) in kontrol* ter *notranjega revidiranja* pri neposrednih in posrednih uporabnikih ter stalno preverjanje tega sistema. Notranji nadzor javnih financ mora zagotoviti, da finančno poslovanje (menedžment) in sistem kontrol deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

5.1.2.1 SISTEM FINANČNEGA POSLOVODENJA IN KONTROL

Sistem notranjih finančnih kontrol se organizira kot celoten sestav računovodskih in drugih kontrol, metod in postopkov, ki jih vzpostavi vodstvo občine z namenom gospodarnega in učinkovitega poslovanja. Sistem notranjih kontrol zajema tudi opredelitev odgovornosti zaposlenih pri neposrednem uporabniku občinskega proračuna in zagotavlja proaktivno in sprotno kontrolo poslovanja (Milunovič dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-83-x/161-168.pdf> 30. julij 2013).

Župan mora zagotoviti ustrezen sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol, ki ga ocenjuje notranje revizijska služba in mora predlagati izboljšave. Finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja z namenom, doseči zastavljene cilje ter zagotoviti, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Notranje kontroliranje je potrebno, ker proračunski uporabniki postajajo vedno večji in kompleksni, tako da neposreden nadzor posameznikov ni več mogoč, ker se proračunski uporabniki zaradi notranjih in zunanjih dejavnikov soočajo z različnimi finančnimi,

upravnimi in komercialnimi tveganji, ki ogrožajo doseganje njihovih ciljev. (Usmeritve za notranje kontrole 2004).

V usmeritvah za notranje kontrole (2004) se notranja kontrola deli na *predhodno* notranjo kontrolo in *naknadno* notranjo kontrolo.

Predhodna notranja kontrola je usmerjena v predhodno odobravanje odločitev, zlasti tistih s finančnimi posledicami in mora biti vključena v postopke ter dajati razumno zagotovilo, da so finančne transakcije v skladu z odobrenim proračunom uporabnika, da so postopki nabave in sklepanja pogodb v skladu z ustreznimi predpisi ter da so finančne transakcije utemeljene s pogodbami, ki jih je sklenil proračunski uporabnik ali z drugimi odločitvami o vodenju javnih financ ter s splošno zavezujočimi predpisi.

Naknadna notranja kontrola se uporablja predvsem za preverjanje objektivnega stanja dejstev, ki so predmet kontrole in njihove skladnosti s splošno zavezujočimi predpisi in usmeritvami ter internimi akti posloводства (pravilnost in smotrnost poslovanja) in za upoštevanja postopka pri izvajanju predhodne notranje kontrole.

V usmeritvah za notranjo kontrolo (2004) so opredeljena temeljna načela notranje kontrole:

- sistem notranjih kontrol lahko daje samo sprejemljivo, ne pa absolutno zagotovilo
- predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika je odgovoren za vzpostavitev in vzdrževanje ustreznega sistema notranjih kontrol
- notranja kontrola je pomemben, vendar ne edini element posloводства
- notranja kontrola mora biti smotrna, upoštevati mora ocene tveganja in zagotavljati dodano vrednost
- notranje kontrole so učinkovite, če se dosledno uporabljajo
- notranje kontrole je treba obravnavati kot celoto in ne vsako posebej
- potrebe po notranjih kontrolah in njihova uporaba se lahko od enega do drugega proračunskega uporabnika ali znotraj njega razlikujejo
- za uspešnost notranjih kontrol je bistven odnos vodstva
- notranja revizija ni nadomestilo za notranjo kontrolo in ne razbremenjuje vodstva odgovornosti

5.1.2.2 NOTRANJA REVIZIJA

Notranja revizija predstavlja naknadno računovodsko-finančno revizijo poslovanja, ki jo organizira neposredni uporabnik. Notranja revizija zajema preverjanje neoporečnosti informacijskih sistemov, spoštovanje načrtanih politik in programov, spoštovanje predpisov, učinkovitost in gospodarnost uporabe premoženja ter ustreznost delovanja notranjih finančnih kontrol kot celote. Torej namen notranje revizije je tudi ta, da preverja primernost sistema vzpostavljenih notranjih kontrol (Milunovič dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/961-6268-83-x/161-168.pdf> 30. julij 2013).

Notranja revizija je dejavnost, s katero predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika iz neodvisnega vira dobi zagotovilo, da so notranje kontrole ustrezne in učinkovite. Notranjerevizijska služba poroča neposredno predstojniku oz. poslovodnemu organu proračunskega uporabnika. Notranjerevizijska služba ni odgovorna za uvedbo in delovanje sistema notranjih kontrol proračunskega uporabnika. Predstojnik oz. poslovodni organ proračunskega uporabnika je odgovoren za izvedbo priporočil iz poročil notranjerevizijske službe (Usmeritve za notranje kontrole 2004).

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje notranjega nadzora javnih financ (v nadaljevanju Poslovník) v 9. členu opredeljuje načela notranjega revidiranja kot neodvisno in nepristransko naknadno preverjanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja. Notranja revizija s sistematičnim in discipliniranim pristopom za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, kontrol in postopkov vodenja pomaga organizaciji pri doseganju njenih ciljev.

Notranja revizija je funkcionalno sredstvo, s katerim vodstvo iz neodvisnega vira dobi zagotovilo, da notranje kontrole izpolnjujejo cilje notranjega kontroliranja in o obvladovanju tveganj na še sprejemljivi ravni. Notranja revizijska služba mora delovati v skladu z usmeritvami za državno notranje revidiranje, ki jih izdaja minister, pristojen za finance ter standardi notranjega revidiranja in kodeksom poklicne etike notranjega revizorja, ki jih izdaja Slovenski inštitut za revizijo.

Pravilnik opredeljuje (10. člen) *lastne notranje revizijske službe, skupne notranje revizijske službe* in *zunanje izvajanje notranjega revidiranja*.

Lastne notranje revizijske službe

Predlagatelji finančnih načrtov po drugem odstavku 19. člena zakona o javnih financah (Ur. l. RS 79/99, 124/00, 79/01, 30/02), so dolžni organizirati notranje revizijske službe za svoje potrebe in za

potrebe organov v njihovi pristojnosti. Pri organiziranju in izvajanju notranjega revidiranja in pri ustanovitvi notranje revizijske službe morajo proračunski uporabniki upoštevati zlasti:

- usmeritve za državno notranje revidiranje,
- obseg prevzetih proračunskih obveznosti proračunskega uporabnika,
- obseg postavk finančnega načrta (vrednost, število transakcij),
- obseg razvojnih programov,
- organiziranost proračunskega uporabnika,
- obseg in zahtevnost specifičnih nalog, ki jih proračunskim uporabnikom nalagajo zakoni in drugi predpisi,
- število zaposlenih,
- način poročanja o doseženih ciljih in rezultatih po zakonu in
- tveganja, katerim je proračunski uporabnik izpostavljen.

Skupne notranje revizijske službe

Več proračunskih uporabnikov lahko organizira skupno notranjo revizijsko službo (11. člen). Izvajalci revidiranja v skupni notranji revizijski službi o svojih ugotovitvah neposredno poročajo predstojnikom oziroma poslovodnim organom proračunskih uporabnikov. Morebitni zastoji pri delu skupne notranje revizijske službe, ki se lahko pri revidiranju posameznega proračunskega uporabnika pojavijo zaradi zastojev pri revidiranju drugega proračunskega uporabnika, prvega ne odvezujejo odgovornosti za pravočasno izvedbo načrta revizij.

Zunanje izvajanje notranjega revidiranja

Proračunski uporabniki lahko za izvajanje notranjih revizijskih storitev najamejo tudi zunanje izvajalce (12. člen) pod pogojem, da:

- imajo znanje, veščine in sposobnosti, potrebne za izvajanje revidiranja; zunanji izvajalec ima potrebno znanje, veščine in sposobnosti, če ima vsaj vodja revizijske skupine potrdilo za naziv preizkušeni notranji revizor Slovenskega inštituta za revizijo in/ali potrdilo za naziv državni notranji revizor, ali potrdilo za naziv preizkušeni državni revizor ali državni revizor,

- so vpisani v register,
- imajo strokovne izkušnje pri podobnih delih,
- pri izvajanju revizije upoštevajo usmeritve za finančno poslovanje in notranje kontrole ter usmeritve za državno notranje revidiranje.

5.1.2.3 URAD REPUBLIKE SLOVENIJE ZA NADZOR PRORAČUNA

Urad za nadzor proračuna (UNP) je zadolžen za razvoj, usmerjanje in koordinacijo notranjega nadzora javnih financ in v tem okviru za koordinacijo in usklajevanje sistema notranjih kontrol. Izdaja in dopolnjuje usmeritve, razvija in dopolnjuje metodiko ter izvaja izobraževanja s tega področja (Usmeritve za notranji nadzor 2004). Urad RS za nadzor proračuna je centralni organ za harmonizacijo in koordinacijo sistema notranjega nadzora javnih financ. Zadolžen je za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Na področju porabe sredstev EU skladov deluje kot neodvisni organ za finančni nadzor tako, da, med drugim, izvaja preda kreditacijske preglede, certificira letne izjave o izdatkih in izjave ob zaključku projektov ali programov in izvaja neodvisno kontrolo pravilnosti porabe. Kot koordinacijska točka za sodelovanje z Uradom Evropske komisije za boj proti goljufijam (OLAF) usklajuje aktivnosti na področju zaščite finančnih interesov EU in obravnava ter posreduje Evropski komisiji poročila o nepravilnostih (Urad RS za nadzor proračuna. Dostopno prek <http://www.unp.gov.si/> (30. julij 2013).

Tradicionalno pomemben del aktivnosti predstavlja proračunska inšpekcija, zato je v okviru UNP organizirana inšpekcija v oddelku za inšpekcijski nadzor.

5.1.3 ZUNANJI NADZOR

5.1.3.1 DRŽAVNI ZBOR

Svojevrstno obliko nadzora nad finančnim poslovanjem občine opravlja tudi Državni zbor prek njegove pristojne komisije (Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ). Komisija redno obravnava vsa revizijska poročila, ki jih računsko sodišče opravi v občinah. Omenjeni nadzor ima več elementov političnega kot finančnega nadzora. Lavtar (2005) opozarja, da z vidika

nepriustranskosti tovrstnega nadzora je potrebno opozoriti na dejstvo, da s pričo zakonske neurejene nezdržljivosti funkcije poslanca in župana, ni mogoče zagotoviti resnične neodvisnosti oziroma nepristranskosti članov omenjenega delovanja telesa.

5.1.3.2 RAČUNSKO SODIŠČE

Pri določanju revizij, ki jih bo izvedlo v posameznem koledarskem letu, računsko sodišče obravnava predloge poslancev in delovnih teles Državnega zbora, vlade, ministrstev in organov lokalnih skupnosti. Upoštevati mora najmanj pet predlogov iz Državnega zbora, od tega najmanj dva predloga opozicijskih poslancev in najmanj dva predloga delovnih teles Državnega zbora. Računsko sodišče mora **vsako leto revidirati pravilnost poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin** (25. člen ZRacS-1). Ravidiranje lokalnih skupnosti spada v delovno področje oddelka B2, ki je zadolžen za izvajanje revizij pravilnosti poslovanja. Izbira občin, ki bodo revidirane, temelji na pomembnosti in oceni tveganja. Poleg tega računsko sodišče izvaja prečne revizije, ki se nanašajo na več občin hkrati, kar omogoča, da na podlagi primerjav poroča o kvaliteti storitev, ki jih zagotavljajo občine (Strategija RS od leta 2007-2013). Revizija pravilnosti poslovanja občin zajema preiskovanje in ovrednotenje računovodskih evidenc in podajanje mnenj o računovodskih izkazih; revidiranje računovodskega obravnavanja poslovnih dogodkov z oceno usklajenosti z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi; revidiranje notranjih kontrol in delovanja notranje revizije; pregledovanje pravičnosti in pravilnosti upravnih odločitev in poročanje o ugotovitvah revizije (Revizor 1999). Tudi ZRacS-1 v 20. členu določa, da je revizija pravilnosti poslovanja pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora občina upoštevati pri svojem poslovanju.

5.1.3.3 ZUNANJI NADZOR ORGANOV EVROPSKE UNIJE

Občine, ki razpolagajo s sredstvi Evropske unije (iz predpristopne pomoči ali iz evropskih skladov po vstopu v Evropsko unijo), morajo upoštevati posebne pogoje za finančno poslovanje, notranje kontrole in notranjo revizijo, sprejete na podlagi memorandumov o financiranju pred ali evropske zakonodaje po vstopu v Evropsko unijo. Vse ugotovljene nepravilnosti pri porabi teh sredstev ali sredstev domačega sofinanciranja morajo proračunski uporabniki takoj sporočiti Ministrstvu za finance, Službi za nadzor proračuna (8. člen Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ). Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske

kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 podrobneje določa pristojnosti, odgovornosti in naloge upravičenca evropskih sredstev, med drugim tudi, da občina mora omogočiti delovanje revizorjev, nadzornih in tehničnih misij Evropske unije in Republike Slovenije ter ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in redno obveščanje organa upravljanja oziroma posredniškega telesa o izvedenih ukrepih (7. člen).

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ v svojem 23. členu določa nadzor nad sredstvi Evropske unije. Ministrstvo za finance, Služba za nadzor proračuna izvaja predakreditacijske preglede, certificiranje in druge oblike neodvisnega finančnega nadzora nad občinami, ki so vključene v izvajanje nalog ali programov sofinanciranih iz sredstev Evropske unije. Preglede opravlja v skladu s postopki, ki jih določajo memorandumi o financiranju ter drugimi predpisi, ki urejajo to področje. Vse občine, ki so prejemniki sredstev Evropske unije morajo pri izvajanju neodvisnega nadzora revizorjem Ministrstva za finance, Službe za nadzor proračuna, kontrolorjem Evropske komisije in revizorjem Evropskega računskega sodišča omogočiti neoviran dostop do vseh informacij, prostorov in osebja. Notranje revizijske službe občine, ki so vključeni v izvajanje programov finančne pomoči Evropske unije, morajo sodelovati z Ministrstvom za finance, Službo za nadzor proračuna, upoštevati njegove posebne predloge pri načrtovanju revizij in mu posebej poročati o vseh revizijah, ki se nanašajo na porabo sredstev Evropske unije.

5.2 REVIDIRANJE POSLOVANJA OBČIN

Revidiranje poslovanja občin je stalna in pomembna naloga revizorjev računskega sodišča, saj delež izdatkov občin v javnih financah Republike Slovenije. Občine financirajo pomembna področja, ki vplivajo na kvaliteto življenja njenih prebivalcev (komunalne dejavnosti, urejanje stanovanjske problematike, izobraževanje, otroško varstvo, kulturne dejavnosti, šport, dodeljevanje subvencij, predvsem v kmetijstvo in turizem, vlaganje v lokalne ceste idr.). Tudi občina kot uporabnik proračunskih sredstev je dolžna polagati račune kako in zakaj je porabljala proračunski denar. K temu jo zavezujejo predpisi, predvsem Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS), Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO) in drugi izvedbeni predpisi, kot tudi sam proračun. Ta poraba mora biti transparentna. Poleg revizorjev računskega sodišča njihovo poslovanje preverjajo tudi notranji nadzorni organi, nadzorni odbori občin in notranje revizijske službe (Korpič Horvat 2006).

5.2.1 PREDREVIZIJSKI POSTOPEK

Namen predrevizijskega postopka je, da računsko sodišče pridobi zadostne podatke o občini, katere poslovanje želi revidirati. Gre za neke vrste predhoden postopek, v katerem se računsko sodišče prepriča in presodi, ali je načrtovano revizijo smiselno izvesti ali pa ugotoviti, kakšna revizija bi bila najbolj smiselna (Korpič Horvat 2006). Pristojni vrhovni državni revizor lahko pred uvedbo revizije izda občini zahtevo za predložitev podatkov, ki jih potrebuje pri načrtovanju ali izvajanju revizije. Pristojni vrhovni državni revizor lahko pridobi podatke, ki jih potrebuje pri načrtovanju revizije, tudi tako da sam ali njegov pooblaščenec opravi poizvedbo pri uporabniku javnih sredstev (10. člen PoRacS). Postopek zajema pripravljalna dejanja za določitev revizije in občine, ki bo revidirana, zbiranje podatkov in opravljanje poizvedb in poslovanju občine ter pripravo in sprejem programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Občina je pisno obveščena, da se Računsko sodišče pripravlja na revizijo. V pisnem obvestilu je navedeno tudi katere podatke mora posredovati. Predrevizijski postopek je zaključen z izdajo sklepa o izvedbi revizije, v katerem je naveden čas načrtovanega preverjanja na sedežu občine (Praprotnik 1999). Revizorji morajo v tej fazi spoznati občino in njeno delovanje. Pomembno je, da v tej fazi revizor oceni delovanje notranjih kontrol občine in oceni tveganje ter določi prag pomembnosti od osnove predmeta revidiranja. Učinkovite in uspešne notranje kontrole zmanjšujejo tveganje pri poslovanju in zato vplivajo na obseg preizkušanja podatkov (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Revizijsko tveganje pomeni, da revizijsko mnenje ni podano na podlagi 100% zagotovila, da je revizor opravil vse preveritve, ker bi to bilo predrago. Zato je stroka uveljavila 5% tveganje, da izraženo mnenje ne ustreza ugotovitvam revizorja. Evropske smernice določajo, da je revizijsko tveganje sestavljeno iz treh vrst tveganj in sicer :

- tveganje pri delovanju (TD)
- tveganje pri kontroliranju (TK)
- tveganje pri odkrivanju (TO)

Tveganje pri delovanju je vgrajeno tveganje, da obstaja pomembna nepravilnost ali napačna navedba. *Tveganje pri kontroliranju* je tveganje, da notranje kontrole v revidirani enoti ne bodo preprečile ali odkrile pomembne nepravilnosti ali napačne navedbe. *Tveganje pri odkrivanju* je tveganje, da revizor ne bo odkril pomembne nepravilnosti ali napačne navedbe, ki je niso popravile notranje kontrole (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Izbira občin, ki bodo revidirane, temelji na **pomembnosti** in **oceni tveganj**. Poleg tega računsko sodišče izvaja prečne revizije, ki se nanašajo na več občin hkrati, kar omogoča, da na podlagi primerjav poroča o kvaliteti storitev, ki jih zagotavljajo občine (Strategija RS od leta 2007-2013).

Pomembnost je poleg ocene tveganj bistveni element vsake revizije. Predpostavlja se, da vsak uporabnik javnih sredstev posluje nepravilno, nesmotrno ali ima napake v računovodskih izkazih, ki so še sprejemljive za revizorja. Napaka, nepravilnost ali nesmotrnost, ki je še sprejemljiva za revizorja imenujemo prag (stopnjo) pomembnosti. Pomembnost vpliva na obseg preizkušanja. Velja pravilo, da čim višji je prag pomembnosti, tem manjši je obseg revizijskega preizkušanja (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Pomembnost se lahko določi:

- po vrednosti,
- po naravi ali
- po kontekstu.

Stopnja ***pomembnosti po vrednosti*** se določi v odstotku od vrednosti predmeta revidiranja. Na primer, če revizor načrtuje opraviti revizijo investicijskih odhodkov se bo vrednost teh izplačil štela kot vrednost za določanje praga pomembnosti. Računsko sodišče določa stopnjo pomembnosti za celotno revizijo od 0,5% - 2% (enako kot Evropske smernice), za posamezni segment revidiranja pa od 0,5%-5% osnove ***Pomembnost po naravi*** se presoja ko gre za neskladnosti s predpisi ali nesmotrnosti poslovanja, kjer ni pomembna vrednost, je pa pomembno, da se razkrije. Na primer pri grobih kršitvah predpisov (nabava blaga brez izvedenega postopka javnega naročanja). ***Pomembnost po kontekstu*** se presoja ne glede na vrednost ali naravo, ampak v kakšni zvezi se pojavlja. Na primer revidiranec ponavlja nepravilnosti pri poslovanju (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

5.2.2 REVIZIJSKI POSTOPEK

Revizija se opravi, da se izreče mnenje o pravilnosti poslovanja občine. Revidiranje se izvede v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija vključuje izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja občine. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj se preuči notranje kontroliranje, ki je povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi lažje določili ustrezne revizijske postopke, in ne za izražanje mnenja o uspešnosti notranjega

kontroliranja občine. Revizijo se načrtuje in izvede tako, da se pridobi zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja (Revizijsko poročilo 2012).

5.2.2.1 SKLEP O IZVEDBI REVIZIJE

Poslovník o računskem sodišči določa, da je sklep o izvedbi revizije je akt, s katerim se začne revizijski postopek in določa: uporabnika javnih sredstev (občino), pri katerem se bo revizija opravljala, cilje revizije, predviden čas trajanja revizije pri uporabniku javnih sredstev (občini) in pravni pouk o možnosti ugovora zoper sklep o izvedbi revizije. Sklep izda pristojni vrhovni državni revizor na podlagi programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča. V sklepu o izvedbi revizije se lahko navede kot cilje revizije (11. člen PoRacS):

1. izrek mnenja o aktu o poslovanju;
2. izrek mnenja o pravilnosti poslovanja;
3. izrek mnenja o gospodarnosti, učinkovitosti ali uspešnosti poslovanja.

Iz navedb mora biti razvidno, katero obdobje poslovanja bo upoštevano v reviziji.

Zoper sklep o izvedbi revizije je dopusten ugovor pri računskem sodišču (12. člen PoRacS). O ugovoru odloči senat s sklepom tako, da ga *zavrže* (če ga je vložila neupravičena oseba, če je bil vložen prepozno, če v ugovoru ni naveden noben razlog za ugovor ali če vložnik ugovora ne izpodbija revizijske pristojnosti računskega sodišča), *zavrne* (če ni dvoma, da je izpodbijani sklep izdan uporabniku javnih sredstev po zakonu ali subjektu, pri katerem sme računsko sodišče izvajati revizijo na enak način in po enakem postopku kot pri uporabniku javnih sredstev po zakonu in če ni dvoma, da so cilji revizije, ki so navedeni v izpodbijanem sklepu, v mejah revizijske pristojnosti računskega sodišča) ali pa *sprejme* kot utemeljenega (13. člen PoRacS).

Pooblašcene izvajalce revizije določi pristojni vrhovni državni revizor z izdajo revizijska pooblastila. Pooblaščeni izvajalci pridobivajo ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja, ki je cilj revizije (15. člen PoRacS).

5.2.2.2 IZVAJANJE REVIZIJE

Uporabnik javnih sredstev, ki mu je bil vročen sklep o izvedbi revizije, mora pooblaščenec računskega sodišča omogočiti, da opravijo pregled, potreben za uresničitev revizijskih ciljev (27. člen ZracS-1).

Izvedba revizije je temeljni del revizijskega postopka, ki se izvaja na sedežu občine. Začne se z uvodnim pogovorom z odgovornimi osebami zaradi informiranja o poteku revizije in izpolnjevanju pogojev za opravljanje dela. Vroči se sklep o izvedbi revizije in pokaže pooblastilo revizorjev, ki bodo opravljali revizijo. Revizijo praviloma opravljata dva revizorja, ki posedujeta pravna, ekonomska in druga znanja glede na predmet revizije in sestavljata tim. Tim vodi pomočnik državnega revizorja. Revizorji na sedežu občine preizkušajo zbrane podatke, njihov obseg je odvisen od ocen tveganja in določitve praga pomembnosti. S preizkušanjem podatkov revizor pridobiva dokaze, da je poslovanje v pomembnih pogledih pravilno oziroma smotrno in da so dokazi brez pomembnih napak. Revizorji so dolžni ugotoviti popolno in resnično dejansko stanje, zato izvajajo dokaze v skladu z določili Zakona o računskem sodišču, poslovníkom (s smiselno uporabo ZUP-a) ter z revizijskimi standardi INTOSAI in IFAC in smernicami računskega sodišča (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Izvajanje revizije obsega (27. člen ZracS-1):

1. pregled sistema ali nekaterih podsistemov poslovanja in računovodstva;
2. pregled knjigovodskih listin in drugih dokumentov o poslovanju;
3. pregled prostorov, objektov in naprav, ki jih revidiranec uporablja za svoje poslovanje;
4. druga revizijska dejanja, potrebna za uresničitev revizijskih ciljev.

Mednarodni revizijski standardi (152. člen) določa, da je treba pridobiti *primerne, ustrezne* in *razumne* dokaze, s katerimi revizor podpre svojo sodbo in sklepe o organizaciji, programu in dejavnosti, ki jo revidira.

Primerni dokazi, so informacije, ki so zadostne glede na količino in ustrezne za pridobivanje izsledkov revizije. Glede na kakovost pa so to dokazi, katerim je mogoče zaupati in so zanesljivi ter nepristranski.

Ustrezni dokazi so informacije, ki so povezane s cilji revizije. Za zagotovitev ustreznih dokazov, je potrebno že v fazi načrtovanja jasno določiti cilje revizije.

Razumni dokazi pa so informacije, ki so gospodarne, ker so stroški za njihovo zbiranje v sorazmerju z izidi, ki jih želi doseči revizor (Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI).

Revizijske dokaze lahko pridobi revizor neposredno ali pa jih dobi od tretjih ali od revidirane enote. V evropskih smernicah za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov so navedene metode po katerih je mogoče pridobiti dokaze, in sicer:

- *s pregledovanjem* listin ali sredstev
- *z opazovanjem* procesov ali postopkov
- *s poizvedovanjem* in *potrjevanjem*
- *z izračunavanjem*
- *z analiziranjem* računovodskih izkazov in medsebojnih razmerij ali primerjav med sestavinami ustreznih informacij

Revizor mora sam presoditi, katera metoda pridobivanja dokazov je primerno zanesljiva in uskladiti zanesljivost dokazov s stroški pridobivanja (v Revizor 1999; str. 31-32).

5.2.2.3 IZDAJA REVIZIJSKEGA POROČILA

Revizijski postopek se konča z izdajo revizijskega poročila. Revizijsko poročilo je temeljni akt računskega sodišča (Cvikl in Korpič Horvat 2007). V revizijskem poročilu računsko sodišče poda mnenje o poslovanju revidiranca. Pred izdajo revizijskega poročila se revidiranca povabi na razčiščevalni sestanek. V ta namen se mu vroči osnutek revizijskega poročila. Razčiščevalni sestanek ni potreben, če revidiranec v 8 dneh po vročitvi osnutka revizijskega poročila pisno sporoči računskemu sodišču, da ne izpodbija nobenega razkritja v osnutku revizijskega poročila. (28. člen ZracS-1). Revizijsko poročilo se izdaja v več fazah, in sicer kot osnutek, predlog in končno revizijsko poročilo. Izdaja se z namenom, da se v njem izrazi mnenje o poslovanju občine in o tem obvesti javnost. Osnutek poročila pripravijo revizorji po opravljeni reviziji na sedežu občine, izda pa ga pristojni vrhovni državni revizor v soglasju s pristojnim namestnikom računskega sodišča. **Osnutek revizijskega** poročila se vroči revidirancu (občini), ki lahko posamezna revizijska razkritja izpodbija na razčiščevalnem sestanku. Po opravljenih razčiščevalnih sestankih,

pooblašteni revizorji pripravijo *predlog revizijskega poročila*, ki mora biti izdan v 15 dneh od dneva zadnjega razčiščevalnega sestanka (Cvikl in Korpič Horvat 2007).

Po Evropskih smernicah za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov poročanje zajema mnenje in druge pripombe glede sklopa računovodskih izkazov ter revizorjevo končno poročilo o dokončanju revizije. Pri revizijah pravilnosti poslovanja mora revizor pripraviti pisno poročilo, ki je lahko bodisi sestavni del poročila o računovodskih izkazih bodisi samostojno poročilo o opravljenih preizkusih usklajenosti z veljavnimi zakonskimi in drugimi predpisi (Revizor 1999; str 101)

Revizijsko poročilo vsebuje (19. člen PoRacS):

1. podatke o reviziji (številko, podlago za uvedbo, cilje);
2. podatke o revidiranca, njegovi odgovorni osebi med izvajanjem revizije in odgovorni osebi v času, na katerega se nanaša revizija;
3. revizijska razkritja;
4. mnenje o poslovanju revidiranca;
5. morebitna priporočila revidiranca;
6. ugotovitev, da odzivno poročilo ni potrebno oziroma, če je potrebno, rok za predložitev odzivnega poročila, zahteve, kaj mora obvezno vsebovati odzivno poročilo in opozorilo, da se odgovorna oseba kaznuje za prekršek, če uporabnik javnih sredstev ne predloži pravočasno računskemu sodišču odzivnega poročila, ki ga je potrdila odgovorna oseba

Vsebino revizijskega poročila podrobno določa smernica o poročanju, ki jo izda predsednik. Z izdajo revizijskega poročila se revizijski postopek konča.

5.2.3 POREVIZIJSKI POSTOPEK

V porevizijskem postopku se spremljajo učinki revizijskih razkritjih. Prične se z vključitvijo zahteve za predložitev **odzivnega poročila** v revizijsko poročilo, ko so bile v poslovanju revidiranca razkrite nepravilnosti ali nesmotnosti in če niso bili med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi. To pomeni, da nepravilnosti in nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijskim postopkom. Po vročitvi revizijskega poročila prične teči rok za predložitev odzivnega poročila (Revizijski priročnik 2006). Poslovnik računskega sodišča določa

da, če so bile v poslovanju občine razkrite nepravilnosti ali nesmotnosti in če niso bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi, mora občina predložiti računskemu sodišču odzivno sporočilo, ki vsebuje navedbo revizije, na katero se nanaša, kratek opis nepravilnosti ali nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo in izkaz popravljalnih ukrepov (35. člen PoRacS). Odzivno poročilo ni potrebno, če je v revizijskem poročilu navedeno, da so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo razkritih nepravilnosti in nesmotnosti (29. člen ZRacS-1). Nato se preizkuša verodostojnost odzivnega poročila z revizijo, ki se nanaša na resničnost navedb o popravljalnih ukrepih. Če je odzivno poročilo verodostojno, izda računsko sodišče **porevizijsko poročilo**, v katerem izrazi mnenje, ali so popravljalni ukrepi, ki so izkazani v odzivnem poročilu, zadovoljivi, in sklep, ali je podana kršitev oziroma huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja (Cvikl in Korpič Horvat 2007). Če v odzivnem poročilu niso izkazani zadovoljivi popravljalni ukrepi ali če odzivno poročilo, ki ga je predložila občina, ni verodostojno ali če občina, ki bi morala predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila ni predložila računskemu sodišču odzivnega poročila, je po Poslovniku (37. člen) podana *kršitev obveznosti dobrega poslovanja*. Če pa gre za nezadovoljivo odpravljanje pomembne nepravilnosti ali pomembne nesmotnosti, se šteje, da je podana *huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja* (29. člen ZRacS-1).

6 ANALIZA POROČIL O POSLOVANJU OBČIN

Za raziskavo pravilnosti poslovanja slovenskih občin sem se odločila predvsem zato, ker so občine neposredne uporabnice javnih sredstev in ker je potrebno nadzirati njihovo porabo. Pri pregledu revizijskih poročil Računskega sodišča me je pritegnilo dejstvo, da med mnenji o poslovanju občin prevladujejo negativna mnenja oziroma mnenja s pridržkom. Zanimal me je vzrok za takšna mnenja. Zanima me tudi, ali se nepravilnosti ponavljajo in ali so opomini in priporočila Računskega sodišča učinkoviti v smislu prevencije pri odpravljanju napak. Iz teh postavk izhaja moja temeljna teza, da zunanji nadzor nad poslovanjem občine, ki ga opravlja Računsko sodišče neodvisno in strokovno, prispeva k boljši praksi upravljanja z občinskim premoženjem.

Pri nadaljnjem pregledu poročil Računskega sodišča se mi postavlja vprašanje (moja prva dodatna teza), zakaj občine kljub vzpostavljenemu notranjemu nadzoru še vedno večinoma ne poslujejo v skladu s predpisi.

Analiza pravilnosti poslovanja slovenskih občin razkriva, da je od leta 1995 do 2015 Računsko sodišče revidiralo le 163 občin od skupno 212. To je približno 77 % v 20-ih letih. Še vedno 49

občin ni bilo nikoli revidiranih. Iz tega izhaja tudi moje druga dodatna teza, da je glede na obseg pristojnosti in kadrovskih zmožnosti, ki ga ima Računsko sodišče, le-to preobremenjeno.

Sama raziskava je potekala v treh stopnjah. V prvi stopnji sem zbirala podatke za raziskavo. Pregledala in izbrala sem vsa revizijska poročila o pravilnosti poslovanja slovenskih občin, ki sem jih dobila na uradni spletni strani Računskega sodišča Republike Slovenije. Za samo analizo sem se omejila na poročila o pravilnosti o poslovanju slovenskih občin in mestnih občin od leta 2006 do 2015. Analizirala sem še poročila o zadolževanju slovenskih občin in mestnih občin ter poročila o dodeljevanju tekočih transferjev od leta 2011 do 2015.

Druga stopnja raziskave je zajemala analizo teh poročil. Analizirala sem 59 revizijskih poročil o pravilnosti poslovanja občin, 9 poročil o zadolževanju občin in 22 poročil o dodeljevanju tekočih transferjev. Izluščila sem najpogostejše nepravilnosti in kršitve zakonodaje ter ugotavljala pogostost ponavljanja le-teh. V raziskavo sem zajela tudi analizo porevizijskih poročil. Pri vseh revizijskih poročilih, kjer so bila izdana negativna mnenja oziroma mnenja s pridržkom in kjer je Računsko sodišče zahtevalo, da občine v določenem roku pošljejo odzivno poročilo, sem analizirala posebi. Zanimali so me popravljalni ukrepi, predvsem pa njihova ocena s strani Računskega sodišča.

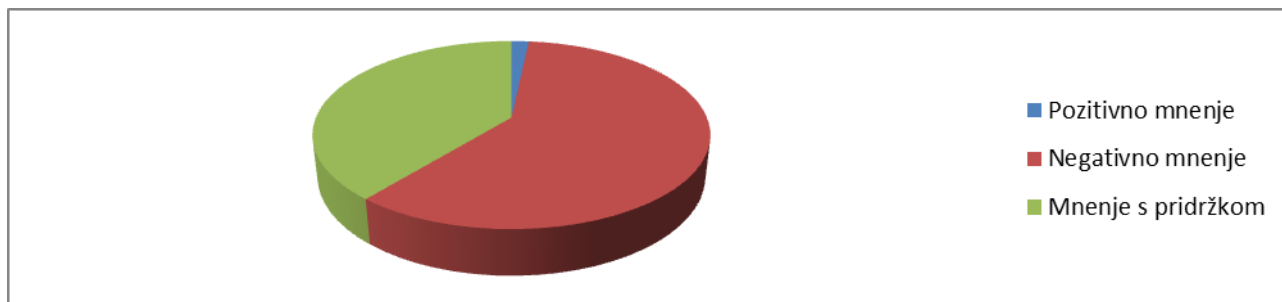
Tretja stopnja raziskave zajema ugotovitve in odgovore na postavljeno temeljno tezo ter dodatni tezi.

6.1 REZULTATI RAZISKAVE

Revizijsko poročilo je temeljni izdelek računškega sodišča, ki se izdaja s ciljem, da se na podlagi ugotovitev izreče mnenje o pravilnem in/ali smotrnem poslovanju uporabnika javnih sredstev. (Korpič Horvat 2006). Pri opredelitvi mnenj je potrebno razlikovati med prilagojenim in neprilagojenim mnenjem. Neprilagojeno mnenje je pozitivno mnenje. Med prilagojena mnenja pa sodijo: mnenje s pridržkom, negativno mnenje, zavrnitev izreka mnenja in mnenje s pojasnjevalnim odstavkom. Na izrek mnenja vpliva pomembnost ugotovljenih nepravilnosti, ki se presojuje po vrednosti, naravi in kontekstu. Računsko sodišče tako lahko izrazi pravilnosti poslovanja revidiranca – pozitivno mnenje, negativno mnenje, mnenje s pridržkom, mnenje s pojasnjevalnim odstavkom ali pa izrek mnenja zavrne. Revizijsko mnenje se podaja v standardni obliki. Iz vsebine mnenja mora biti natančno razvidno, za katero vrsto mnenja gre. Kadar gre za mnenje, ki je drugačno od pozitivnega, mora biti nadalje natančno razvidno, ali gre za mnenje s pridržkom, negativno mnenje ali za zavrnitev mnenja (Revizijski priročnik 2006).

V letih od 2006 do 2015 je računsko sodišče v revizijah o poslovanju občin in mestnih občin izreklo 35 negativnih mnenj, 23 mnenj s pridržkom in le eno pozitivno mnenje. Pozitivno mnenje je dobila le občina Bled za revidirano obdobje 2009.

Slika 6.1: Struktura mnenj izdanih v revizijah o poslovanju občin od leta 2006 do leta 2015.



Glede na število prilagojenih mnenj lahko sklepam, da občine po večini ne poslujejo v skladu s pravili. Tudi pri občinah, ki so bile večkrat revidirane se je pokazalo, da so v poročilih o pravilnosti poslovanja občin pridobile prilagojeno mnenje, čeprav jim je računsko sodišče izdalo priporočila za nadaljnje poslovanje. Vendar se obseg nepravilnosti z leti zmanjšuje.

Občine in mestne občine morajo pri svojem poslovanju slediti velikemu številu zakonov in drugim pravnim predpisom. Namen revizije računskega sodišča je, da preveri ali občine upoštevajo pravila in sledijo zakonom ter drugim predpisom. V revizijskih poročilih sem naletela na veliko kršitev in nepravilnosti. Iz analize poročil računskega sodišča o poslovanju občin, sem izluščila napogostejše nepravilnosti, ki jih pri svojem delovanju kršijo občine. Nepravilnosti sem strnila v šest skupin, in sicer nepravilnosti pri sprejemanju in izvrševanju proračuna, nepravilnosti pri javnem naročanju, nepravilnosti pri dodeljevanju tekočih transferjev, nepravilnosti pri zaposlovanju, razpisih, plačah in drugih izplačilih javnih uslužbencev, nepravilnosti pri zadolževanju in nepravilnosti pri ravnanju s stvarnim premoženjem.

Tabela 6.1: Nepravilnosti pri poslovanju občin

NEPRAVILNOSTI PRI POSLOVANJU OBČIN	NEPRAVILNOSTI V REVIZIJSKIH POROČILIH V LETIH OD 2006 - 2015
Nepravilnosti pri sprejemanju in izvrševanju proračuna	64
Nepravilnosti pri javnem naročanju	77
Nepravilnosti pri dodeljevanju tekočih transferjev	143
Nepravilnosti pri zaposlovanju, razpisih, plačah in izplačilih javnih uslužbencev	36
Nepravilnosti pri zadolževanju	32
Nepravilnosti pri ravnanju s stvarnim premoženjem	90

Iz analize lahko opazimo, da se nepravilnosti največkrat dogajajo pri dodeljevanju tekočih transferjev. Pri tem so najbolj pogoste nepravilnosti, kjer občina dodeli transferna sredstva v neskladju s predpisi, v nasprotju z merili v javnem predpisu ali celo brez javnega razpisa. Pogosta nepravilnost je tudi, da so predsednik ali člani komisije so s prejemniki transferov interesno povezani. Naslednja najpogostejša skupina nepravilnosti v moji analzi je nepravilnost pri ravnanju s stvarnim premoženjem. Pri teh nepravilnostih gre predvsem za prodajo oziroma oddajo v najem občinskega premoženja v neskladju s predpisi, občina velikokrat ne pridobi zagotovil cenitve premoženja za prodajo, občina ne pripravi posameznega letnega programa prodaje stvarnega premoženja. Nepravilnosti se dogajajo tudi pri sestavi komisije za izvedbo in nadzor postopka prodaje. Pogoste so tudi nepravilnosti pri javnem naročanju. Pri teh nepravilnostih občina največkrat odda javna naročila male vrednosti v nasprotju s predpisi o naročilih male vrednosti, ali odda javno naročilo brez javnega razpisa. Nepravilno oddajajo tudi javna naročila za redno vzdrževanje občinskih cest, javna naročila oddajo po neustreznem postopku. Zelo pogosta kršitev pa je, da občine ne pridobijo bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih del. Naštela sem 64 kršitev pri sprejemanju in izvrševanju občinskega proračuna. Iz tega naslova so najpogostejše nepravilnosti, da občine nepravilno razporejajo proračunska sredstva, obveznosti nimajo podlage v verodostojni knjigovodski listini, občine velikokrat presežejo obseg porabe proračunskih sredstev. Pri plačilu obveznosti občine ne upoštevajo zakonskih plačilnih rokov.

Iz analize lahko opazim, da se najmanj kršitev dogaja v sklopu nepravilnosti pri zaposlovanju po razpisih, plačah in izplačilih javnih uslužbencev, in sicer 36, prav tako v sklopu nepravilnosti pri zadolževanju, 32. Najpogostejše nepravilnosti pri plačilih in drugih stroških povezanih z delom javnih uslužbencev v občinah so, previsoke osnovne plače, preveč izplačane nadure in neupravičeno izplačani dodatki. Pri sami zaposlitvi javnih uslužbencev se pojavljajo nepravilnosti pri izpolnjevanju pogojev za zasedbo delovnega mesta. Najmanj nepravilnosti pa se pojavlja pri

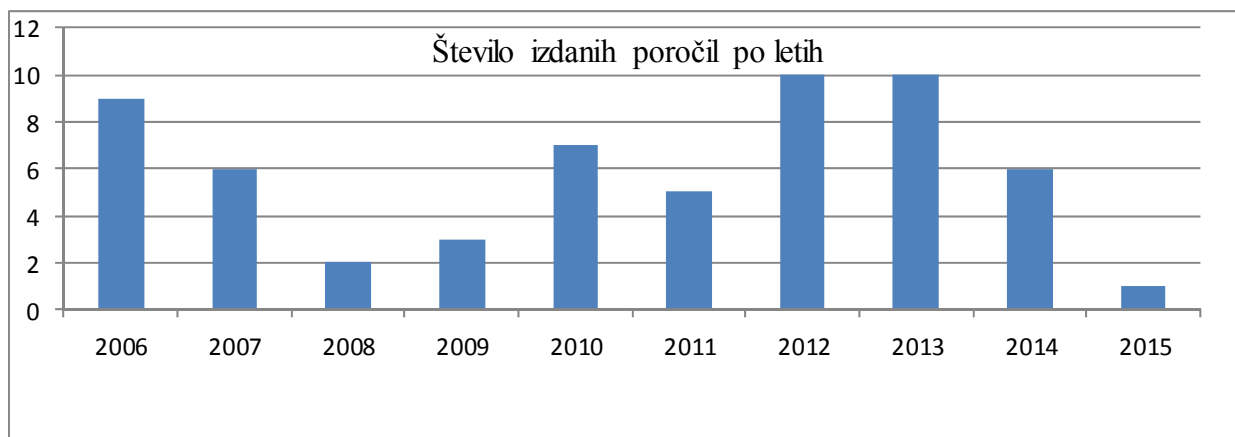
zadolževanju občin. Znotraj te skupine lahko opredelimo naslednje nepravilnosti: občina ne izvaja nadzora nad zadolževanjem javnih podjetij, občine pogosto dajajo poročstvo pravni osebi, čeprav ni njena soustanoviteljica. Občine se tudi zadolžijo v višjem znesku kot ga določa zakon.

Računsko sodišče po ugotovitvi in podrobnem opisu nepravilnosti pri poslovanju slovenskih občin izda mnenje o poslovanju. Računsko sodišče tudi prispeva k boljši praksi poslovanja občin in v ta namen v vsakem poročilu izda tudi priporočila za izboljšanje pravilnosti poslovanja. Menim, da so priporočila izdana v namen, da naj bi se jih občine v prihodnje poskušale najbolj držati in poslovati v tej smeri. Vendar glede na ponavljanje istih nepravilnosti lahko sklepam, da občine še vedno poslujejo v pomembnem neskladju s predpisi. Pri odkritih nepravilnostih pri poslovanju občine že med samim revizijskim postopkom, kjer je mogoče, odpravijo razkrite nepravilnosti oziroma sprejmejo ustrezne popravljalne ukrepe in zato računsko sodišče odloči, da odzivno poročilo ni potrebno. Ko pa nepravilnosti ni mogoče odpraviti med samim potekom revizije, računsko sodišče določi, da mora občina v določenem roku predložiti odzivno poročilo. V odzivnem poročilu morajo občine izkazati zadovoljive popravljalne ukrepe glede na ugotovljene nepravilnosti. Rok, ki ga računsko sodišče najpogosteje določi je 60 ali 90 dni. V moji analizi 59 poročil o poslovanju občin je bilo zahtevano s strani računskega sodišča, da v 19 primerih občine predložijo odzivno poročilo (priloga 4). V 17 primerih odzivnih poročil je računsko sodišče izkazane popravljalne ukrepe ocenilo z zadovoljivo oceno. Pri dveh občinah so nekatere popravljalne ukrepe ocenili s delno zadovoljivo in dvakrat celo z nezadovoljivo.

Zakon o računskem sodišču v svojem 25. členu določa, da je Računsko sodišče dolžno vsako leto opraviti revizije pravilnosti poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin. Računsko sodišče je od leta 2006 do leta 2015 izdalo 59 (priloga 1) teh poročil, kar pomeni, da je revidiralo pravilnost poslovanja le približno 28% vseh občin. Vse občine in mestne občine so bile revidirane po enkrat, samo mestna občina Ljubljana je bila v tem obdobju revidirana dvakrat. Od leta 2006 do leta 2015 so bile revidirane vse mestne občine. 153 občin pa ni bilo deližnih revizije glede pravilnosti poslovanja. Po zakonu o Računskem sodišču so revizije pravilnosti poslovanja občin obvezne revizije, katerih cilj je izrek mnenja o pravilnosti poslovanja v posameznih letih. V teh letih je Računsko sodišče izdalo revizije na podlagi celovite revizije poslovanja ali na podlagi revizije dela poslovanja. V daljši časovni analizi (priloga 5), ki sem jo opravila posebi, lahko ugotovimo, da je od leta 1995 do leta 2015 Računsko sodišče revidiralo pravilnost poslovanja 163 občin od vseh 212 občin. To je približno 77 % revizijskih poročil o pravilnosti poslovanja občin in mestnih občin v 20ih letih. Štefe (2010) poudarja, da je presoja o številu revidiranih občin prepuščena Računskemu sodišču, ki v vsakoletnem programu za izvrševanje revizijskih pristojnosti določi število in

identiteto mestnih in drugih občin. Razlogi, zakaj je računsko sodišče v tem obdobju revidiralo tako zelo malo občin, je lahko več. Na eni strani lahko ugotavljamo, da poleg rednih, obveznih revizij o pravilnosti poslovanja, računsko sodišče izdaja tudi druge revizije, ki se nanašajo na bolj specifično področje, vendar so prav tako zelo obsežne. Seveda računsko sodišče opravlja tudi revizije dugih uporabnikov javnih sredstev in državnih organov. Glede na sestavo računskega sodišča in glede na zahteven potek same revizije ter glede na število občin v Sloveniji, lahko sklepamo, da je računsko sodišče kadrovsko zelo podhranjeno. K tej omejitvi se pridružujejo še omejene finančne in druge zmogljivosti.

Slika 6.2: Število izdanih poročil od leta 2006 do leta 2015.



Število izdanih poročil o pravilnosti poslovanja občin se po letih precej razlikuje. Lahko opazimo, da so največ poročil izdali leta 2012 in 2013, kar 10 poročil. Najmanj poročil je bilo izdanih leta 2015, samo eno. V tem letu je računsko sodišče izdalo druga poročila. V letu 2015 je izdalo skupaj 11 poročil, od tega 8 poročil o zadolževanju občin, 2 poročila o pravilnosti dodeljevanja tekočih transferjev in eno o pravilnosti poslovanja. Leta 2008 je računsko sodišče izdalo kar 21 poročil, vendar sta se samo 2 poročila nanašala na pravilnost poslovanja občin. Računsko sodišče poleg revizij o pravilnem poslovanju občin revidira tudi druga področja, kot so, izkaze zaključnega računa proračuna, prečne revizije posameznega dela poslovanja in smotrnosti poslovanja občin, delovanje nadzornih odborov, zadolževanje občin, dodeljevanje tekočih transferjev, pravilnost dodeljevanja stavbne pravice ...

7 SKLEP IN UGOTOVITVE

Na podlagi moje raziskave o pravilnosti poslovanja slovenskih občin in mestnih občin lahko opazimo, da se pogosto dogajajo nepravilnosti pri poslovanju občin. S časom sicer število nepravilnosti upada, vendar menim, da je v 10 letni analizi nepravilnosti še vedno preveč. Z mojo temeljno tezo, da računsko sodišče s svojim neodvisnim in strokovnim delovanjem prispeva k boljši praksi upravljanja z občinskim premoženjem se ne morem v celoti strinjati. Iz analize je razvidno, da občine upoštevajo priporočila o poslovanju s strani računskega sodišča in že med samo revizijo večinoma odpravijo razkrite nepravilnosti ter sprejmejo ustrezne popravilne ukrepe. Vendar se nepravilnosti še vedno pre pogosto ponavljajo. Revizijska poročila o pravilnosti poslovanja občin so javno dostopna predvsem zato, da bi se tudi druge občine lahko seznanile z nepravilnostimi in s popravilnimi ukrepi občin ter priporočili računskega sodišča z namenom, da bi same omejile oziroma se popolnoma izognile tem istim nepravilnostim. Glede na raziskavo lahko rečem, da občine ne sledijo revidiranjem drugih občin. Razlog je predvsem v pomanjkanju kadra in pomanjkanju časa. S pomanjkanjem kadra in časa se srečujejo predvsem majhne občine, ki jih je v Sloveniji veliko.

Moja prva dodatna teza se glasi: »Čeprav so vzpostavljeni notranji in zunanji mehanizmi nadzora, se dogajajo in ponavljajo nepravilnosti pri poslovanju občin.« Poleg razlogov, ki sem jih naštel v zgornjem odstavku, bi glede na mojo raziskavo lahko rekla, da je eden izmed možnih vzrokov nepravilnega poslovanja občin tudi nepoznavanje oziroma nerazumevanje zakonodaje pri samem delovanju in poslovanju občine s strani javnih uslužbencev. Občina mora pri svojem delovanju upoštevati številne zakone, napomembnejši med njimi so Zakon o javnih financah, Zakon o financiranju občin, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o javnem naročanju, Zakon o gospodarskih javnih službah ... Spet je tu kadrovski problem, saj imajo majhne občine manjše občinske uprave, ki se prav tako kot velike srečujejo s težjim obvladovanjem in razumevanjem zakonodaje ter njihovimi spremembami. Velike občine pa imajo dodatno težavo, obvladovanje velikega obsega poslovanja. Vendar, če bi imele občine vzpostavljen boljši notranji nadzor, bi računsko sodišče odkrivalo manj nepravilnosti pri poslovanju. Za izboljšanje poslovanja občin in omejitev nepravilnosti menim, da bi moral biti v prvi vrsti vzpostavljen dober notranji nadzor nad poslovanjem občin. Občine bi si morale same prizadevati za vzpostavitev dobrega nadzora in organizirati dodatna izobraževanja glede poslovanja občine ter zakonodaje o uporabi javnih financ. Pomembne so tudi izkušnje in znanje javnih uslužbencev, saj so oni v prvi vrsti odgovorni za pravilno poslovanje občine.

Kot sem že prikazala v rezultatih raziskave, lahko z gotovostjo trdim, da je računsko sodišče glede na pristojnosti in kadrovske zmožnosti, preobremenjeno. Poleg revizijskih poročil o pravilnosti

poslovanja slovenskih občin izdaja tudi druga poročila. Računsko sodišče si prizadeva poleg obveznih revizij izdati tudi čim več drugih revizij, saj poleg lokalnih skupnosti revidira še državne organe in druge prejemnike javnih sredstev. Pri tem pa mora upoštevati kadrovske, finančne in druge zmogljivosti. Računsko sodišče je organ, ki je nujno potreben pri nadzoru porabe javnih sredstev, vendar moj pomislek gre sami pristojnosti računskega sodišča. Ker je računsko sodišče organ, ki nima pristojnosti neposrednega kaznovanja kršiteljev si lahko uporabniki javnih sredstev »privoščijo« ponavljajoče se nepravilnosti. Računsko sodišče lahko le opozori na nepravilnosti in obvesti javnost o odkritjih. Menim, da če bi računsko sodišče lahko izreklo določene sankcije za nepravilno poslovanje, bi se obseg (vsaj istih) nepravilnosti bistveno zmanjšal. Opažam, da samo mnenje oziroma opozorilo na nepravilnosti pri poslovanju ne zadošča, da bi se občine izognile kršitvi istih predpisov.

8 LITERATURA

Allen, Richard in Daniel Tommasi. 2001. *Managing public expenditure : a reference book for transition countries*. Paris: OECD.

Bitenc, Mira. 2001. Pomen in vloga notranje revizije za obvladovanje javnih financ. V *Novosti v državnem revidiranju in izvajanje zakona o javnih financah. III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 105-114. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2004. Revidiranje učinkovitosti in uspešnosti delovanja proračunskih uporabnikov. V *K večji preglednosti javnih financ. VI. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 59-77. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Borak, Neven, ur. 1999. *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2000. *Državno revidiranje in novosti v javnih financah. II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2001. *Novosti v državnem revidiranju in izvajanje zakona o javnih financah. III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2004. *K večji preglednosti javnih financ. VI. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. 2005. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Cvikl, Milan in Etelka Korpič Horvat. 2007. *Proračunsko pravo. Priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: GV Založba.

Cvikl, Milan in Petra Zemljič. 2000. *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex založba.

Čok, Mitja, Tine Stanovnik, Andreja Cirman, Valentina Prevolnik – Rupel, Vasja Rant in Igor Gabrijelčič. 2012. *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Djurić Drozdek, Vera in Štefan Bojnec. 2010. *Financiranje obveznih nalog občin*. Koper: Fakulteta za management.

Državni zbor Republike Slovenije. 2008. *Parlamentarni nadzor nad javnimi financami*. Ljubljana: Knjižna zbirka Državnega zbora Republike Slovenije.

Dye, Kenneth M. In Rick Stapenhurst. 1998. Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption. V *The Economic Development Institute of the World bank*. Dostopno prek: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/18120/pillars.pdf> (22. avgust 2013).

Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI. 1999. *Revizor* 10(7-8): 29-32.

Frey, Bruno S. 1994. Supreme Auditing Institutions: A Politico-Economic Analysis. V *European Journal of Law and Economics* 1(3): 169-176. Dostopno prek: <http://link.springer.com/article/10.1007/BF01552468#page-1> (21. avgust 2013).

Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta.

Grah, Metod. 1998. *Razmerje med državo in lokalno upravo v okviru prenesenega delokroga*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro, ur. 2009. *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2012. *Upravljalna sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*. Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.

Hren, Miran. 2001. Postavitev notranje revizijskih služb pri neposrednih proračunskih uporabnikih in izvajanje nadzora nad njihovim delovanjem. V *Novosti v državnem revidiranju in izvajanje zakona o javnih financah. III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 95-103. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Jamnik, Silva. 2000. Revidiranje neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. V *Državno revidiranje in novosti v javnih financah. II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Borak Neven, 69-89. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Kamnar, Helena. 1999. Sistem javnih financ v Sloveniji. V *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 7-18. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Knapič, Barbara. 2004. Transparentnost javnih financ. V *K večji preglednosti javnih financ. VI. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 5-18. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Korpič Horvat, Etelka. 1999. Revidiranci in poročanje Računskega sodišča. V *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 47-64. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2000. Zunanja revizija porabe javnih sredstev po reformi upravljanja z javnimi financami. V *Državno revidiranje in novosti v javnih financah. II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Borak Neven, 45-55. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2001. Revizija smotrnosti poslovanja. V *Novosti v državnem revidiranju in izvajanje zakona o javnih financah. III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 115-126. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2004. Porevizijski postopek – pomembna pristojnost Računskega sodišča. V *K večji preglednosti javnih financ. VI. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 79-88. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2006. Državna revizija. Maribor: Pravna fakulteta. Dostopno prek: <http://www.pf.um.si/sl/component/content/article/33-znanstveni-magistrski-studijski-programi/6494-magistrski-studij-davcno-pravo> (27. julij 2013).

Lavtar, Roman. 2005. Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, 130-149. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lekorwe, Mogopodi H. 2008. *Supreme Audit Institution*. Dostopno prek: http://168.167.8.4:8080/xmlui/bitstream/handle/10311/594/Lekorwe_TACB_2008.pdf?sequence=1 (21. avgust 2013).

Lesjak, Mira. 2004. Razvoj notranjega nadzora nad javnimi financami na stopnji približevanja Republike Slovenije Evropski uniji in vključitvi vanjo. *Revizor* 15 (11): 7-34.

Limska deklaracija. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K35FE9062E268E04DC1257B7100286916/\\$file/ISSAI_1.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K35FE9062E268E04DC1257B7100286916/$file/ISSAI_1.pdf) (27. julij 2013).

Maher, Neva. 1999. Evropske smernice za izvajanje revizijskih standardov INTOSAI. V *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 163-186. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Martinec, Terezija. 1999. Ukrepi za preprečevanje nepravilnosti v poslovanju občin. V *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 151-161. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Mehiška deklaracija. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KE397F305AAA50CD9C1257B71002872B9/\\$file/ISSAI_10.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KE397F305AAA50CD9C1257B71002872B9/$file/ISSAI_10.pdf) (27. julij 2013).

Milunovič, Vilma. 2000. Finančno računovodski predpisi in problematika izvajanja v občinah. V *Državno revidiranje in novosti v javnih financah. II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Borak Neven, 177-189. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

---. 2009. Pregled sistema financiranja občin v zadnjem desetletju. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 173-195. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2012a. *Učinkovitost in demokratizacija upravljanja občinskega proračuna*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2012b. Upravljanje proračuna slovenskih občin s pristopom večletnega proračunskega načrtovanja. V *Upravljalna sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*, ur. Miro Haček, 139-157. Ljubljana: FDV.

Ministrstvo za finance. 2004. *Usmeritve za notranje kontrole*. Dostopno prek: http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/zakonske_podlage/predpisi_slo/usmeritve_notr_kontr.pdf (30. julij 2013).

--- 2010. *Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik_za_pripravo_zaklju%C4%8Dnega_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf (29. julij 2013)

Oplotnik, Žan in France Križanič. 2002. *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS. Oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin*. Ljubljana: Ekonomski inštitut Prave fakultete. Dostopno prek:

<http://www.arhiv.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/model-be.pdf> (28. julij 2013).

Pernek, Franc, Bojan Škof, Aleš Kobal in Uroš Rožič. 1999. *Finančno pravo in javne finance. Posebni del*. Maribor: Pravna fakulteta.

Perner, Vili. 2000. Sistemske rešitve nadzora poslovanja občin. V *Državno revidiranje in novosti v javnih financah. II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Borak Neven, 191-216. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Petrle, Marko. 2006. *Vloga Računskega sodišča pri zagotavljanju gospodarske rabe javnih sredstev*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Planinšek, Mojca. 2004. Transferi iz občinskega proračuna in njihovo revidiranje. V *K večji preglednosti javnih financ. VI. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 159-178. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Pollitt, Christopher in Hilkka Summa. 1997. Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves. V *Public Administration* 75 (2): 313-336. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/> (15. avgust 2013).

Praprotnik, Ana. 1999. Računovodstvo občin in zunanja revizija. V *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 133-150. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

--- 2001. Nadzorna funkcija v poslovanju občine. V *Novosti v državnem revidiranju in izvajanju zakona o javnih financah. III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 169-184. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije (PoRacS). Ur. l. 91/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200191&stevilka=4544> (10. Julij 2013).

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Ur. l. RS 72/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200272&stevilka=3448> (7. avgust 2013).

Računsko sodišče. 2006. Revizijski priročnik. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K2709C3C0E668E24CC125723D002309C5> (27. julij 2013).

--- 2009. *Poročilo o regijskih posvetih Računskega sodišča s predstvaniki občin v obdobju 2007-2008.* Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KC89EF3BE10E91900C125756200408B78/\\$file/Regijski_posveti_07-08.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KC89EF3BE10E91900C125756200408B78/$file/Regijski_posveti_07-08.pdf) (20. avgust 2013).

--- 2011. *Letno poročilo 2010.* Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf) (21. avgust 2013).

Rupnik, Lado in Tine Stanovnik, ur. 1995. *Javne finance. 1. del: Javne finance v svetu.* Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Senčur, Miloš. 2012. (Državni) nadzor nad lokalno samoupravo. *Pravna praksa* 31 (38): 17-18.

Sinčič, Luciano in Mojca Planinšek. 2001. Aktualni problemi lokalnih javnih financ. V *Novosti v državnem revidiranju in izvajanje zakona o javnih financah. III. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Neven Borak, 185-201. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Arhivsko spletno mesto. *Sprememba sistema financiranja občin.* 2002. Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/financiranje_obcin/ (28. julij 2013)

Stapenhurs, Rick in Jack Titsworth. 2002. Features and functions of supreme audit institutions. V *Quality and Knowledge Finacial Management.* Dostopno prek: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9766/multi0page.pdf?sequence=1> (20. avgust 2013).

Suzuki, Yutaka. *Basic Structure of Government Auditing by a Supreme Audit Institution.* Dostopno prek: <http://www.jbaudit.go.jp/english/exchange/pdf/e11d03.pdf> (10. avgust 2013).

Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava.* Ljubljana: Cankarjeva založba.

--- 1997. Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi. *Pravna praksa* 16(12): 7-9.

Štefe, Erna. 2010. Nadzor Računskega sodišča RS nad porabo javnih sredstev v občinah. *Revizor* 21 (1): 7-17.

Taylor, Donald H. in G. William Glezen. 1997. Revidiranje: zasnove in postopki. *Organizacija: revija za management, informatiko in kadre* 30 (3): 182-183.

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. Ur. l. RS 41/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200741&stevilka=2224> (7. avgust 2013).

Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. l. 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (11. julij 2013).

Vidovič, Zdenka. 1999. Državna revizija. V *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 19-45. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Virant, Gregor. 1999. Nadzor nad organi občine v primerjalnem in slovenskem pravu. V *Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji. I. seminar o javnih financah in državnem revidiranju*, ur. Neven Borak, 119-131. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

White, I. Gerald, Ashwinpaul C. Sondhi in Dov Fried. 1998. *The analysis and use of financial statements*. New York: J. Wiley, cop.

Wild, J. John, K.R. Subramanyam, Robert F. Halsey. 2003. *Financial statement analysis. Eight edition*. New York: McGraw-Hill.

Wilson, Earl Ray in Susan Convery Kattelus. 2004. *Accounting for governmental and nonprofit entities*. New York: McGraw-Hill/Irwin.

Zakon o financiranju občin (ZFO). Ur. l. 80/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199480&stevilka=2893> (14. julij 2013).

Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. l. 79/1999. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199979&stevilka=3758> (15. julij 2013).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (11. julij 2013).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) – neuradno prečiščeno besedilo. Zakon o financiranju občin (ZFO-1). 2013. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Zakon o Računskem sodišču (ZRacS-1). Ur. l. RS 11/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200111&stevilka=662> (10. julij 2013).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=199652> (15. julij 2013).

Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (ZSPDPO). Ur. l. 14/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200714&stevilka=600> (15. julij 2013).

Zemljič, Petra. 2000. Razmerje med neposrednimi in posrednimi uporabniki državnega in občinskih proračunov po zakonu o javnih financah. V *Državno revidiranje in novosti v javnih financah. II. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zbornik referatov*, ur. Borak Neven, 101-119. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

Žagar, Katarina. 2004. *Lokalna samouprava. Organizacija in funkcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

Žibert, Franc. 2001. *Uvod v finančno vedo in politiko*. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.

9 PRILOGE

PRILOGA A: Pravilnost dela poslovanja občin od leta 2006 do 2015

PRAVILNOST DELA POSLOVANJA OBČIN				
Št.	OBČINA	GLAVNE UGOTOVITVE (NEPRAVILNOSTI)	MNENJE	ODZIVNO POROČILO
1.	Občina Bled <small>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2009 Datum izdaje sklepa: 20.01.2010 Številka sklepa: 324-2/2010/4</small>	Občina Bled je v letu 2009 v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.	POZITIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
2.	Občina Bohinj <small>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2009 Datum izdaje sklepa: 20.01.2010 Številka sklepa: 324-3/2010/5</small>	<ul style="list-style-type: none"> - postopki oddaje nepremičnega premoženja v najem in en postopek oddaje nepremičnega premoženja v brezplačno uporabo ni pripravila posamičnega programa - pri sklepanju najemnih pogodb in oddaji v brezplačno uporabo ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi - je podaljšala najemno razmerje, ne da bi utemeljila razloge za podaljšanje - sklenila najemno pogodbo za zemljišča s statusom javno dobro - pri razpolaganju z zemljišči po kupoprodajni ni vključila zemljišč v letni načrt razpolaganja - v nobenem postopku pridobivanja nepremičnega premoženja ni pripravila posamičnega programa - ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti - v proračunu ni načrtovala porabe namenskih sredstev na področju turizma po posameznih proračunskih postavkah - pridobila je bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku z rokom veljavnosti, ki je bil krajši od zahtevanega, pravočasno pa ni pridobila finančnega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti ter finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku - ni izločila prejetih ponudb, čeprav po določilih Zakona o javnem naročanju niso bile popolne – ponudbe so bile nesprejemljive, saj je najnižja ponudbena cena preseгла naročnikova zagotovljena sredstva - prevzela je več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev v proračunu 	MNENJE S PRIDRŽKI	Rok: 60 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravilnih ukrepov.
3.	Občina Izola <small>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2009 Datum izdaje sklepa: 20.01.2010 Številka sklepa: 324-1/2010/4</small>	<ul style="list-style-type: none"> - ni pripravila posamičnega programa pri postopkih oddaje nepremičnega premoženja v najem in pri postopkih oddaje nepremičnega premoženja v brezplačno uporabo - pri postopkih oddaje poslovnih prostorov v najem v javnem razpisu ni določila meril za vrednotenje ponudb - oddala je stanovanje za opravljanje poslovne dejavnosti - pri oddaji poslovnega prostora v najem je zaračunavala najemniku prenizko najemnino - pri pridobivanju nepremičnega premoženja je pridobila zemljišča, ki niso bila vključena v letni načrt pridobivanja nepremičnega premoženja - pri razpolaganju z nepremičnim premoženjem je določila nižjo izhodiščno vrednost nepremičnine od ocenjene vrednosti - ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih in stavbah v njeni lasti - skupaj z občinama, s katerima sestavlja zaokroženo turistično območje, ni uredila razdelitve koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo - sklenila je soinvestitorsko pogodbo, ne da bi izvedla postopek javnega naročila - v odloku o proračunu ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
4.	Občina Šempeter-Vrtojba <small>Revidirano obdobje: Leto 2008 in 2009 Datum izdaje sklepa: 21.01.2010 Številka sklepa: 324-4/2010/2</small>	<ul style="list-style-type: none"> - ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih in stavbah v njeni lasti - ni imenovala skrbnika pravnega posla ravnanja z nepremičnim premoženjem, prav tako pa ta ni bil določen v nobeni pogodbi, povezani z ravnanjem z nepremičnim premoženjem - v dopoljenih letnih načrtih pridobivanja nepremičnega premoženja ni navedla predvidenih sredstev za pridobitev nepremičnin - posamični program ravnanja za nakup zemljišč je sprejela enajst mesecev po sklenitvi pogodbe - občinskemu svetu ni predložila poročila o realizaciji letnega načrta pridobivanja in razpolaganja z nepremičnim premoženjem - s sklenitvijo neposredne pogodbe ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe na spletni strani, se z zainteresiranimi osebami ni pogajala o ceni in posamičnim programom ravnanja, ni priložila osnutka pravnega posla - prodala je stavbna zemljišča z neposredno pogodbo - ni sprožila postopkov razveze pogodbe o prodaji zemljišč zaradi neizpolnitve bistvenega pogoja iz pogodbe in javnega razpisa, niti se ni odzvala na zamudo roka za izpolnitev obveznosti, na drug zakonsko predviden način - sklenila je menjalno pogodbo, v kateri je bila razlika med zamenjanima nepremičninama večja od 20 odstotkov - soustanovila je zasebni zavod za opravljanje tipičnih gospodarskih, tržnih dejavnosti, ki imajo pridobitno naravo - za poslovni prostor, ki ga je oddala v najem, ni pripravila posamičnega programa ravnanja - v pogodbah o najemu je določila prekratek rok za plačilo najemnine ter ni določila načina usklajevanja najemnin - izvedla je pobot vložnih sredstev v preureditev poslovnega prostora z vnaprej plačano najemnino v škodo občine - zaradi neplačevanja najemnine ni odpovedala najemne pogodbe in ni začela postopka izpraznitve poslovnih prostorov - pri postopku oddaji zemljišč v najem in postopku ustanovitve služnostne pravice ni sprejela posamičnega programa ravnanja - v postopku ustanovitve stavbne pravice in v postopkih ustanovitve služnostne pravice ni pridobila cenitve nepremičnega premoženja - pridobitelju služnostne pravice je dovolila brezplačno pridobitev služnostne pravice in ni izstavila računa za enkratno denarno odškodnino za podeljeno služnostno pravico 	NEGATIVNO MNENJE	Rok: 90 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravilnih ukrepov.

5.	<p>Mestna občina Maribor</p> <p>Revidirano obdobje: Datum izdaje sklepa: 13.10.2009 Številka sklepa: 1215-1/2009-2 in 1215-1/2009-4</p>	<ul style="list-style-type: none"> - realizacija na skupno petih proračunskih postavkah je več, kot je bilo načrtovano v proračunu - pri oddaji poslovnih prostorov v najem in pri ustanovitvi stavbne pravice ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem - pravna oseba, ki je v lasti občine, je ustanovljena kot javno podjetje za opravljanje dejavnosti, ki v zakonodaji ni opredeljena kot gospodarska javna služba - z imetnikom stavbne pravice v pogodbi ni določila načina rabe in vzdrževanja zemeljske površine nad zgradbo - ni začela postopkov za uveljavljanje ničnosti kupoprodajne pogodbe za nepremičnine, ki jih je nato v last pridobila na podlagi menjave vredne nepremičnine - nepravilnosti pri izplačevanju in obračunu redne delovne uspešnosti direktorice mestne uprave - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - sklenila pogodbo po začetku izvajanja del - oddala javno naročilo po sklopih, čeprav tega v razpisni dokumentaciji ni določila, z izbranim izvajalcem pa je sklenila pogodbo, čeprav ni bil najugodnejši - na podlagi sklenjenih pogodb Zvezi kulturnih društev Maribor dodelila in nakazala sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv - v komisijo za vodenje postopka javnega razpisa za dodelitev sredstev za sofinanciranje športnih programov je župan imenoval dva člana, ki so bili s prejemniki sredstev interesno povezani - za razvojne in strokovne naloge v športu, ki so bile predmet javnega razpisa, komisija ni opravila strokovnega pregleda in ocenjevanja popolnih vlog ter ni pripravila predloga prejemnikov sredstev, občina pa je sredstva za razvojne in strokovne naloge v športu nakazala Športni zvezi Maribor - podelila je koncesijo gradenj za gradnjo krožno-kabinske žičnice v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu - danih sredstev v upravljanje ni prenesla iz sredstev, danih v upravljanje, med svoja osnovna sredstva 	NEGATIVNO MNENJE	<p>Rok: 90 dni</p> <p>Odzivno poročilo mora vsebovati:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravilnih ukrepov.
6.	<p>Mestna občina Ljubljana</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2007 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 07.05.2010 Številka sklepa: 324-7/2010/2 in 324-7/2010-12</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ni vključila zemljišča v program prodaje finančnega in stvarnega premoženja - prodaja zemljišč brez predhodne cenitve - pred sklenitvijo pogodb ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe - prodala zemljišče, čeprav je ocenjena vrednost presežala prodano - z menjavo zemljišč zmanjšala vrednost občinskega premoženja 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
7.	<p>Mestna občina Celje</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 22.03.2011 Številka sklepa: 324-4/2011/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pomanjkljivosti pri prikazu podatkov in obrazložitev v proračunu in zaključnem računu proračuna - ni vključila zemljišča v program prodaje finančnega in stvarnega premoženja - pomanjkljivosti pri oddaji poslovnih prostorov v najem - nepravilnosti pri izplačevanju plač župana, podžupanov in javnih uslužbencev - nepravilnosti pri oddaji koncesije in sprejetjem dolgoročnega načrta za vzdrževanje občinskih cest - nepravilnosti pri nabavi pisarniškega materiala - ni objavila obvestila o oddaji javnega naročila pravnih storitev - nepravilnosti v petih postopkih javnega naročanja - prejemniku, ki se ukvarja s tržno dejavnostjo, je dodelila državno pomoč oziroma pomoč, ne da bi pristojnemu ministru posredovala podatke za prigrasitev državne pomoči in podatke o dodeljeni državni pomoči in ne da bi prej izvedla javni razpis - brez soglasja MF se je zadolžila, čeprav se zaradi preseganja zakonsko določene meje odplačil ne bi smela 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
8.	<p>Občina Bloke</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 22.10.2011 Številka sklepa: 324-9/2011/3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nepravilnosti pri vzpostavitvi evidence o zemljiščih in stavbah v njeni lasti - nepravilnosti pri neposrednih menjalnih pogodbah in pri postopkih menjave zemljišč ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe - ni bil pripravljen posamičen program pri oddaji poslovnih prostorov v najem - neupoštevanje rokov pri plačilu obveznosti iz proračuna - prevzela je več obveznosti od načrtovanih sredstev - gradbenih del ni oddala po ustreznem postopku - pogodbo o izvedbi investicije je sklenila z gospodarsko družbo, v kateri je imel župan lastniški delež 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
9.	<p>Občina Miklavž na Dravskem polju</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 15.09.2011 Številka sklepa: 324-7/2011/3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - nepravilnosti pri vzpostavitvi evidence o zemljiščih in stavbah v njeni lasti - plačala za različna nepredvidena dela več kot je bilo načrtovano 	MNENJE S PRIDRŽKOV	Odzivno poročilo NI potrebno
10.	<p>Občina Lenart</p> <p>Revidirano obdobje: Obdobje, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki imajo za posledico stanje podeljenih stavbnih pravic do 30. 9. 2010. Datum izdaje sklepa: 01.09.2010 Številka sklepa: 324-10/2010/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ni izpeljala postopka gradnje in opreme vrta v skladu z Zakonom o javnem naročanju - ni uporabljala predpise, ki urejajo zadolževanje občine - ni uporabljala predpisov, ki urejajo pripravo investicijske dokumentacije - v razpisni dokumentaciji ni določila možnosti in načina valorizacije najemnine 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
11.	<p>Občina Radovljica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pomanjkljivi proračunski akti za leto 2010 - nepravilnosti pri vzpostavitvi evidence o zemljiščih in stavbah v njeni lasti 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno

	Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 28.02.2011 Številka sklepa: 324-2/2011/2	<ul style="list-style-type: none"> - pomanjkljivo gradivo za prodajo in menjavo nepremičnega premoženja - nepravilnosti pri sklenitvi pogodbe v najem - podaljšanje pogodbenega razmerja brez podlage ustreznega postopka javnega naročanja - ni pridobila bančne garancije - nepravilnosti pri javnem naročanju - ni sprejela lokalnega programa za kulturo - v aneksu k pogodbi o opravljanju gasilske javne službe ni navedla pogodbene vrednosti 		
12.	Občina Mežica Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 15.09.2011 Številka sklepa: 324-6/2011/3	<ul style="list-style-type: none"> - ni pravočasno vključila v letni načrt postopke prodaje stvarnega premoženja - plačala del pri investicijah, ki ni bil dogovorjen s pogodbo oziroma aneksom - na zamudo izvajalca pri dokončanju del se ni ustrezno odzvala s pogodbeno kaznijo - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
13.	Občina Šentjur Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 28.02.2011 Številka sklepa: 324-3/2011/2	<ul style="list-style-type: none"> - pomanjkljiva obrazložitev proračuna in zaključnega računa proračuna - prodano in pridobljeno zemljišče ni vključila v načrt razpolaganja in pridobivanja premoženja - poslovni prostor je oddala v najem z neposredno pogodbo za določen čas, ter ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem - nepravilnosti pri obračunavanju plač župana in podžupanov - nepravilnosti pri obračunavanju nadurnega dela javnih uslužbencev - plačala je dodatna dela, ki niso bila dogovorjena s pogodbo za izvajanje letnega in zimskega vzdrževanja lokalnih cest - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonsko določenih plačilnih rokov - v dveh primerih ni načrtovala sredstev za investicije v proračunu - v enem primeru je sklenila dodatek k pogodbi po zaključku izvedenih del - nepravilnosti pri objavi javnih razpisov - sredstva za delovanje svetniških skupin je porabila za namene, ki niso povezani z delom občinskega sveta - ni pridobila soglasja Ministrstva za finance k sklenitvi dveh pogodb 	NEGATIVNO MNANJE	Rok: 90 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravljalnih ukrepov
14.	Občina Kočevje Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 24.06.2011 Številka sklepa: 324-5/2011	<ul style="list-style-type: none"> - je prerazporedila sredstva v neskladju z Odlokom o proračunu - razpolagala s stavbnim zemljiščem ne da bi izvedla postopek razpolaganja - za postopke oddaje poslovnega prostora v najem ni pripravila posamičnega programa - ni sprejela odloka, ki bi podrobneje uredil način opravljanja storitev rednega vzdrževanja cest - plačala je storitve rednega vzdrževanja cest in storitve tekočega vzdrževanja zelenic, parkov in drugih javnih površin, ne da bi imela za to sklenjene pogodbe - z javnim podjetjem sklenila "in-house" pogodbo za izvedbo investicij, ne da bi bili za to izpolnjeni pogoji - ni pridobila bančnih garancij - ni sprejela lokalnega programa za kulturo v javnem razpisu 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
15.	Mestna občina Nova Gorica Revidirano obdobje: 01.01.2007 – 31.1.2.2007 Datum izdaje sklepa: 07.05.2010 Številka sklepa: 324-6/2010/2 in 324-6/2010-16	<ul style="list-style-type: none"> - pri prodaji oziroma menjavi zemljišč ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem - pri prodaji oziroma menjavi zemljišč pred sklenitvijo neposredne pogodbe ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe - pri prodaji zemljišč je bila uporabljena cenitev starejša od šestih mesecev - pri prodaji oziroma menjavi zemljišč je na izstavljenih računih za plačilo kupnine določila predolg rok plačila - pri prodaji zemljišč kupcem ni obračunala zakonskih zamudnih obresti za prepozno plačilo kupnine - ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
16.	Mestna občina Murska Sobota Revidirano obdobje: 01.01.2007 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 07.05.2010 Številka sklepa: 324-5/2010/2 in 324-5/2010-8	<ul style="list-style-type: none"> - posamični programi ravnanja s stvarnim premoženjem niso vsebovali vseh predpisanih sestavin - neposredno pogodbo o prodaji stavbnih zemljišč je sklenila štiri mesece po neuspeli ponovno izvedeni javni dražbi - postopek prodaje zemljišč je vodila na način, ki ni zagotavljal enakopravnega obravnavanja ponudnikov - v primerih prodaje zemljišč, se na zamudo roka za izpolnitev obveznosti ni odzvala na zakonsko predviden način ter ni uveljavila zakonskih posledic pogodbenih določil - ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih v njeni lasti 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
17.	Občina Postojna Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 06.01.2011 Številka sklepa: 324-1/2011/2	<ul style="list-style-type: none"> - proračun za leto 2010 je pripravila do ravnih proračunskih postavk – kontov; ni prikazala vseh zahtevanih podatkov - v letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem ni vključila vseh zahtevanih podatkov - v enem postopku oddaje poslovnega prostora v najem ni sestavila zapisnika o odpiranju ponudb - v razpisni dokumentaciji je navedla drugačne pogoje, ki jih mora izpolnjevati prijavitelj, kot so določeni v koncesijskem aktu - storitve urejanja javnih zelenih površin je oddala v več delih - storitve vzdrževanja javnih prometnih površin je oddala z naročilnicami in ne s koncesijo - podpisala je pogodbo za tiskanje občinskega glasila, ki ni bila v skladu z izbranim ponudbenim predračunom - sklepala je avtorske pogodbe in plačevala študentska dela v neskladju s predpisi - ni zagotovila pravočasnega poročanja svetniških skupin o porabi sredstev - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - ni pridobila finančnih zavarovanj - nepravilnosti pri imenovanju članov za vodenje postopka javnega razpisa za sofinanciranje določenih programov - ni sprejela lokalnega programa za kulturo 	NEGATIVNO MNENJE	Rok: 90 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravljalnih ukrepov

		- sklenila je neposredno pogodbo za sofinanciranje izdajanja mesečnega lokalnega časopisa, za kar ni imela podlage v predpisih - z ustanovitvijo osebe zasebnega prava ter vplačilom osnovnega kapitala v denarju in s stvarnim vložkom ni ravnala v smislu določb predpisov		
18.	Občina Borovnica Revidirano obdobje: 01.01.2010–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 11.01.2012 Številka sklepa: 324-1/2012/2	- občina je razpolagala z zemljišči, ki niso bila vključena v letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem - dovoljevala je uporabo poslovnega prostora, ne da bi izvedla postopek oddaje nepremičnega premoženja v najem - pri nekaterih dodatnih delih ni oddala po enem od predpisanih postopkov javnega naročanja - pridobila je neustrezne bančne garancije - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
19.	Občina Polzela Revidirano obdobje: 01.01.2010–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 30.04.2012 Številka sklepa: 324-5/2012/2	- pri oddaji poslovnih prostorov v najem ni pripravila posamičnega programa upravljanja - od izvajalca ni pridobila bančne garancije ali menice oziroma menice za dobro izvedbo del - z izvajalcem sklenila aneks k pogodbi po zaključku izvedenih del - s sklenitvijo aneksa za dodatna dela je preseгла 30 odstotkov zneska prvotnega naročila	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
20.	Občina Apače Revidirano obdobje: Datum izdaje sklepa: 28.03.2012 Številka sklepa: 324-4/2012/2	- pri prodaji zemljišč pred sklenitvijo neposredne pogodbe ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe - oddala je poslovni prostor v najem, ne da bi sprejela posamični program ravnanja s stvarnim premoženjem in ne da bi objavila namero o oddaji stvarnega premoženja v najem - iz postopka oddaje javnega naročila je neupravičeno izločila ponudnika ter ga ni pozvala k dopolnitvi ponudbe - od izvajalca ni pridobila garancije - za določena dela je plačala več, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo in aneksom	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
21.	Občina Tabor Revidirano obdobje: 01.01.2010–31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 15.09.2011 Številka sklepa: 324-8/2011/3	- ni vzpostavila popolne evidence o zemljiščih in stavbah v njeni lasti - strokovna komisija je iz postopka javnega naročanja izločila ponudbo, ne da bi prej od ponudnika pisno zahtevala podrobne podatke o elementih ponudbe in se z njim posvetovala - ni pridobila bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti - k sklenitvi pogodbe o finančnem najemu ni pridobila soglasja Ministrstva za finance	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
22.	Občina Žetale Revidirano obdobje: 01.01.2011–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 16.07.2012 Številka sklepa: 324-7/2012/3	- bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku je od izvajalca pridobila prepozno ter z rokom veljavnosti, ki je bil krajši od zahtevanega - s sklenitvijo pogodbe in izdajo naročilnice je prevzela obveznosti, preden so bila sredstva načrtovana v proračunu občine - objavila je neustrezno obvestilo o javnem naročilu in neustrezno obvestilo o oddaji javnega naročila - v proračunu za leto 2011 in rebalansu proračuna za leto 2011 ni načrtovala obsega zadolžitve za blagovna kredita	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
23.	Občina Veržej Revidirano obdobje: 01.01.2011–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 19.07.2012 Številka sklepa: 324-9/2012/2	- pri oddaji poslovnih prostorov v najem ni pripravila posamičnega programa upravljanja oziroma ni sprejela posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem - po sklenitvi pogodbe oziroma aneksa za dodatna dela ni pridobila bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih oziroma pogodbenih plačilnih rokov - ni vzpostavila popolne evidence oddanih javnih naročil	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
24.	Občina Log - Dragomer Revidirano obdobje: 01.01.2011–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 11.01.2012 Številka sklepa: 324-2/2012/2	- pri izvedbi dodatnih del ni oddala po predpisanem postopku javnega naročanja - ni pridobila finančnih zavarovanj oziroma zavarovanja niso bila ustrezna - ni izvajala v celoti nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine - v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji ni navedla meril, po katerih je nameravala izbrati ekonomsko najugodnejšo ponudbo	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
25.	Občina Benedikt Revidirano obdobje: 01.01.2011–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 16.07.2012 Številka sklepa: 324-8/2012/2	- dodatnih del ni oddala po postopku zbiranja ponudb - naročilnico je izdala potem, ko so bila dela že opravljena in ko je od izvajalca že prejela račun - za kratkoročno posojilo, ki se je spremenilo v dolgoročno in za najeto dolgoročno posojilo ni pridobila soglasja Ministrstva za finance - je preseгла zakonsko dovoljeno mejo za dopustno zadolžitvev	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
26.	Občina Naklo Revidirano obdobje: 01.01.2011–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 07.02.2012 Številka sklepa: 324-3/2012/2	- zemljišč, ki so bila predmet prodaje oziroma menjave, ni vključila v letni načrt razpolaganja oziroma ni sprejela dopolnitve letnega načrta razpolaganja - v postopkih oddaje poslovnega prostora pred sklenitvijo neposredne pogodbe ni objavila namere o oddaji v najem in ni imenovala skrbnika pravnega posla oziroma ga ni določila v pogodbi - gradbenih del ni oddala skladno s predpisi o javnem naročanju - poročstvo je izdala pravnim osebam zasebnega prava	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
27.	Občina Sveta Trojica v Slovenskih goricah Revidirano obdobje: 01.01.2011–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 11.10.2012 Številka sklepa: 324-14/2012/3	- izvajalca javnega naročila ni izbrala na podlagi izvedenega postopka javnega naročila - najvišje stanje likvidnostne zadolžitve je presegllo zakonsko dovoljeno višino 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
28.	Občina Škofljica Revidirano obdobje: 01.01.2011–31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 30.08.2012 Številka sklepa: 324-11/2012/2	- v postopkih menjave prodaje zemljišč in postopku prodaje zemljišč pred sklenitvijo neposredne pogodbe ni objavila namere o sklenitvi neposredne pogodbe - pri oddaji poslovnih prostorov v najem ni pripravila posamičnega programa upravljanja - dodatnih in spremenjenih del ni oddala po predpisanem postopku javnega naročanja - je pridobila finančno zavarovanje, ki se glasi na manjši znesek od zahtevanega	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno

29.	<p>Občina Horjul</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2011– 31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 30.08.2012 Številka sklepa: 324-10/2012/3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - v odloku o proračunu ni določila obsega zadolževanja vseh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine - za postopek oddaje poslovnega prostora v najem ni pripravila posamičnega programa upravljanja - dodatnih del ni oddala po enem od predpisanih postopkov javnega naročanja - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - v odloku o proračunu ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
30.	<p>Občina Nazarje</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2011– 31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 06.09.2012 Številka sklepa: 324-12/2012/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - je prodala zemljišča, ne da bi njihovo vrednost pred izvedbo postopka prodaje ocenil pooblaščen ocenjevalec vrednosti nepremičnin - ni poskrbela za pravočasno plačilo razlike kupnine in ni obračunala zakonskih zamudnih obresti, zemljiškoknjžno dovolilo pa je izročila pred prejemom razlike kupnine - nepravilnosti pri oddaji v najem poslovne prostore, katerih lastnica je občina - bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in bančni garanciji za odpravo napak v garancijskem roku je pridobila prepozno - javnemu podjetju, katerega ustanoviteljica je izdala poročstvo zaradi likvidnostnih težav, čeprav ni bil izpolnjen pogoj za izdajo poročstva 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
31.	<p>Občina Radeče</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2011– 31.1.2.2011 Datum izdaje sklepa: 11.10.2012 Številka sklepa: 324-13/2012/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - v enem primeru oddaje poslovnega prostora v najem ni pripravila posamičnega programa ravnanja s stvarnim premoženjem - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala pogodbeno in zakonsko določenih plačilnih rokov - je sklenila pogodbe in izdala naročilnice, vendar v pogodbe in naročilnice ni vključila protikorupcijske klavzule - z izvedbo postopkov javnega naročanja za istovrstna dela je vrednost javnih naročil razdelila in se izognila postopku javnega naročanja - ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
32.	<p>Občina Bovec</p> <p>Revidirano obdobje: Datum izdaje sklepa: 30.05.2012 Številka sklepa: 324-6/2012/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem ne vsebuje vseh zahtevanih podatkov - ni opravila cenitve poslovnega prostora, ki je bil predmet oddaje v najem - določena gradbena dela ni oddala skladno s predpisi o javnem naročanju - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - poročstvo je izdala osebam zasebnega prava - pred sprejemom odločitve, da se izvajanje prevoza potnikov s krožno-kabinsko žičnico izvaja kot izbirna javna služba, ni izvedla predhodnega postopka - koncesije za izvajanje javne službe prevoza potnikov s krožno-kabinsko žičnico ni podelila upravljavcu žičniške naprave - potrdila je ceno izvajanja javne službe, ki ni bila izračunana v skladu s predpisi - potrdila je načrt plačevanja nadomestila za izvajanje javne službe, ki ni bil pripravljen v skladu s predpisi - Ministrstvu za finance ni posredovala vsebine državne pomoči in podatkov o dodeljeni državnih pomoči - ni ustrezno izvajala nadzora nad poslovanjem družbe ALPSKI TURISTIČNI CENTER KANIN Bovec, d. o. o., Bovec 	NEGATIVNO MNENJE	Rok: 90 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravilnih ukrepov
33.	<p>Občina Radenci</p> <p>Revidirano obdobje: 2006 Datum izdaje sklepa: 15.06.2007 Številka sklepa: 1215-11/2007-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - na nekaterih proračunskih postavkah je odobrila odhodke, večje od načrtovanih - prevzela je obveznosti, ki so presegle proračun - nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ni izvajala v skladu s predpisi - ni sprejela posameznih programov prodaj stvarnega premoženja - javno uslužbenko je razporedila na delovno mesto, za katero ni izpolnjevala pogojev - storitve rednega vzdrževanja lokalnih cest in izvajanje zimske službe - storitve urejanja in čiščenja javnih površin ni oddala po predpisanih postopkih - nepravilno je oddala naročila male vrednosti - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonsko določenih plačilnih rokov - dodelitev koncesije za izvajanje obvezne lokalne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode ni bila v skladu s predpisi - tekoče transfere na področju kulture je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis oziroma javni poziv - tekoče transfere različnim društvom je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis; s tremi prejemniki transferov ni sklenila pogodb - postopka javnega razpisa za sofinanciranje športnih programov ni izvedla v skladu s predpisi - tekoče transfere na področju spodbujanja turizma in gostinstva je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
34.	<p>Mestna občina Koper</p> <p>Revidirano obdobje: 2006 in 2007 Datum izdaje sklepa: 16.05.2007 Številka sklepa: 1215-3/2007-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - v enem primeru prodaje stvarnega premoženja cenitve nepremičnin ni opravil pooblaščen ocenjevalec nepremičnin oziroma sodni cenilec - v enem primeru ni izstavila računa za plačilo nadomestila za ustanovljeno stavbno pravico - v javnih natečajih ter v objavah potrebo po delavcih za zasedbo uradniških in strokovno tehničnih delovnih mest niso bile navedene vse, v aktu o sistemizaciji opredeljene smeri izobrazbe - prevzete in plačane obveznosti niso imele podlage v verodostojni knjigovodski listini - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonsko določenih plačilnih rokov - v objavi javnega naročila in v razpisni dokumentaciji ni bil določen enak rok za predložitev ponudb in dopolnjena je bila razpisna dokumentacija po poteku roka za oddajo ponudb - prevzela je obveznosti brez pisne pogodbe - v primerih oddanih javnih naročil občina v razpisni dokumentaciji ni opredelila višine finančnega zavarovanja - v razpisni dokumentaciji in v objavi javnega razpisa za sofinanciranje turističnih prireditev, turističnih društev in novih turističnih produktov ni bil naveden način določanja deleža, ki ga prejme posameznik - ni nakazala transferov za redno delovanje Krajevne skupnosti Koper v letu 2006 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
35.	<p>Občina Mislinja</p>	<ul style="list-style-type: none"> - vzdrževanja občinskih cest in javnih površin ni zagotovila na pravičen način; ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

	Revidirano obdobje: 2006 Datum izdaje sklepa: 11.06.2007 Številka sklepa: 1215-8/2007-2	<ul style="list-style-type: none"> - ni preverila pravilnosti zneskov na situaciji in je izvajalcu plačala preveč - za finančni najem ni izbrala najemodajalca na pravičen način - transfere za sofinanciranje ljubiteljskih kulturnih programov in kulturnih projektov je dodelila z upoštevanjem korekcijskih faktorjev, ki niso bili sestavni del meril, objavljenih v javnem razpisu - postopka javnega razpisa in dodelitve sredstev za sofinanciranje športnih programov ni izvedla v skladu s predpisi - tekoče transfere je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis - investicijskih transferov na področju športa ni dodelila na pravičen način 		
36.	Občina Krško Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 15.09.2005 Številka sklepa: 1215-4/2005-3	<ul style="list-style-type: none"> - prevzela je obveznosti, ki so presegle s proračunom odobrena sredstva - ni pripravila posameznih programov prodaj - plačilo za opravljanje funkcije podžupanje je obračunala od plače župana z njegovim dodatkom za delovno dobo in s tem povzročila previsoke izdatke občine - izplačala je avtorski honorar za svetovanje pri izgradnji hidroelektrarne in izdelavo elaborata, ki vsebuje le kopije vabil in zapisnikov, čeprav tovrstno svetovanje in izdelan elaborat nista avtorski stvaritvi - ni spoštovala zakonskih rokov za plačilo pogodbenih obveznosti - javno naročilo male vrednosti je oddala v nasprotju z internim predpisom o naročilih male vrednosti - javne razpise za dodelitev tekočih transferov je izvedla v neskladju s predpisi - nepovratna denarna sredstva ministrstva ni porabila namensko za investicijo - odplačilo glavnice in obresti presega omejitve, določene z zakonom, stanje dolgoročne zadolženosti na dan 31. 12. 2004 pa presega dovoljeno višino 	NEGATIVNO MNENJE	Rok: 60 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravljalnih ukrepov
37.	Mestna občina Novo mesto Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 10.06.2005 Številka sklepa: 1215-3/2005-3	<ul style="list-style-type: none"> - občina je prevzela obveznosti, ki so presegle s proračunom odobrena sredstva - sistemizacija ni bila v skladu s kadrovskim načrtom - dodatki so bili preizkorno obračunani in izplačani - dve javni naročili je občina oddala brez javnega razpisa - občina ni spoštovala zakonskih rokov za plačilo pogodbenih obveznosti - izbrala je izvajalca del v nasprotju s predpisi - dve javni naročili ni pridobila bančnih garancij za odpravo napak v garancijski dobi - za sofinanciranje investicij iz sredstev zbranih taks ni imela verodostojnih knjigovodskih listin - transfere na področju kulture je dodelila v nasprotju s predpisi, dvema izvajalcema kulturnih projektov je dodelila sredstva brez javnega razpisa - transfere na področju športa je dodelila v nasprotju s predpisi - transfere na področju kmetijstva je dodelila v nasprotju s predpisi - za neposredno financiranje redne dejavnosti družbe z omejeno odgovornostjo ni bilo pravne podlage - brez javnega razpisa in brez vnaprej znanih kriterijev je krajevni skupnosti dodelila sredstva - petim prejemnikom je dodelila sredstva brez javnega razpisa 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
38.	Občina Kranjska Gora Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 10.06.2005 Številka sklepa: 1215-12/2005-3	<ul style="list-style-type: none"> - prodaje zemljišča ni vključila v letni program prodaje - pet prevedb nazivov višjih upravnih delavcev in upravnih delavcev v nove uradniške nazive je opravila na podlagi nepravilno določenih izhodiščnih količnikov - uslužbencu je izplačala previsok osnovni količnik in dodatke - obračunala in izplačala je prenizke sejnine - ni sprejela načrta razvoja in vzdrževanja občinskih cest - javno naročilo zasaditve in vzdrževanja cvetličnih gred je oddala v nasprotju s predpisi o javnem naročanju - pri javnem naročilu izdelave projektne dokumentacije izvajalcu ni obračunala pogodbene kazni in obveznosti za plačilo dodatnih del ni prevzela s sklenitvijo pogodbe - tekoče transfere na področju kulture in turizma je dodelila brez javnega razpisa - javne razpise za dodelitev transferov na področju športa in kmetijstva je izvedla v neskladju s predpisi - s prejemniki sredstev ni vedno sklenila pogodbe 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Rok: 60 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravljalnih ukrepov
39.	Občina Ravne na Koroškem Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 31.05.2005 Številka sklepa: 1215-6/2005-3	<ul style="list-style-type: none"> - neustrezno je sestavila komisijo za izvedbo in nadzor postopka prodaje premoženja - ni sprejela novega akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest - godbi za čiščenje in varovanje poslovnih prostorov je sklenila za nedoločen čas - dve javni naročili male vrednosti je oddala v nasprotju z internim predpisom o naročilih male vrednosti - za javno naročilo ni pridobila bančne garancije za dobro in pravočasno izvedbo del - z izbranim ponudnikom je sklenila pogodbo, ki presega znesek ponudbe - ni spoštovala zakonskih rokov za plačilo pogodbenih obveznosti - ni ugotovila, da so ponudbe za javno naročilo nesprejemljive in jih ni zavrnila - v dveh primerih v razpisni dokumentaciji ni navedla, opisala in ovrednotila meril za izbiro najugodnejšega ponudnika - ni zavrnila nepravilno prejetih ponudb in ni ponovila postopka, ker je prejela le eno pravilno ponudbo - v dveh primerih v razpisni dokumentaciji ni opisala in ovrednotila meril za izbiro najugodnejšega ponudnika 	NEGATIVNO MNENJE	Rok: 90 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravljalnih ukrepov

		<ul style="list-style-type: none"> - za zagotavljanje prevozov učencev osnovne šole na rednih linijah je plačala račune, ne da bi z izvajalcem storitev sklenila pogodbo - javne razpise za dodelitev tekočih transferov je izvedla v neskladju s predpisi - tekoče transfere je dodelila brez javnega razpisa 		
40.	Občina Cerknica Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 28.10.2005 Številka sklepa: 1215-7/2005-3	<ul style="list-style-type: none"> - prerazporedila je sredstva na nove konte znotraj proračunskih postavk, za kar ni imela pooblastila občinskega sveta - nenamensko je porabila sredstva - prodala je poslovne prostore in zemljišča, ki niso bila vključena v letni program prodaje premoženja - pet javnih uslužbencev je razporedila na delovna mesta kljub neizpolnjevanju pogojev - javna naročila male vrednosti ni oddala po predpisanih postopkih za oddajo javnih naročil male vrednosti - ni spoštovala zakonskih rokov za plačilo pogodbenih obveznosti - je pri oddaji javnega naročila uporabila neustrezno merilo - opravila plačila, ki so preseglala pogodbeno vrednost - namensko pridobljenih sredstev ni porabila v predpisanem roku - dodelila je transfere na področju kulture in na področju športa v nasprotju s predpisi - dodelila je transfere na področju kmetijstva brez javnega razpisa - javnemu zavodu je dala poročilo za najem kredita, ki v proračunu za leto 2004 ni bilo predvideno 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
41.	Občina Dobropolje Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 15.02.2005 Številka sklepa: 3104-1/2005-1	<ul style="list-style-type: none"> - dve prevedbi v nove uradniške nazive je opravila na podlagi nepravilno določenih izhodiščnih količnikov - uslužbencu s peto stopnjo izobrazbe je obračunala in izplačala dodatke, ki pripadajo višjim upravnim delavcem - v osmih primerih s prejemniki sredstev ni sklenila pogodbe - eno javno naročilo je oddala v nasprotju s predpisi o javnem naročanju - tri javna naročila, ki bi jih morala oddati z javnim razpisom, je oddala po postopkih naročil male vrednosti - tekoče transfere je dodelila brez javnega razpisa, od tega transfer za obnovo kulturnega spomenika in transfere na področju kulture - javne razpise za dodelitev transferov na področju športa in kmetijstva je izvedla v neskladju s predpisi - postopkov oddaje storitev z naročilnico ni izvedla v skladu s predpisi - ni ustrezno spremljala namenskosti porabe sredstev, dodeljenih izvajalcem subvencioniranih storitev na področju kmetijstva 	NEGATIVNO MNENJE	Rok: 60 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravljalnih ukrepov
42.	Občina Kungota Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 26.07.2005 Številka sklepa: 1215-11/2005-4	<ul style="list-style-type: none"> - na področju izobraževanja je izvršila odhodke, ki presegajo s proračunom načrtovan obseg sredstev - prevzela je obveznosti, ki so presegle s proračunom določen znesek - sredstva takse za obremenjevanje vode je uporabila nezakonito za plačilo stroškov za pobiranje takse - ni sprejela letnega programa prodaje premoženja in ni pripravila posameznih programov prodaj - za direktorico občinske uprave je obračunavala in izplačevala plačo z upoštevanjem previsokega količnika za določitev osnovne plače in nezakonitih dodatkov - županu, ki funkcijo opravlja nepoklicno, je nezakonito izplačala dodatek za delovno dobo - storitev rednega vzdrževanja lokalnih javnih cest ni oddala po predpisanih postopkih - tri javna naročila male vrednosti je oddala v nasprotju z internim predpisom o naročilih male vrednosti - tekoče transfere je dodelila brez javnega razpisa, od tega transfere na področju kulture in na področju športa - dodelila je transfere na področju kmetijstva v neskladju s predpisi 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
43.	Občina Rogaška Slatina Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 26.07.2005 Številka sklepa: 1215-10/2005-4	<ul style="list-style-type: none"> - javni uslužbenki je nepravilno določila osnovni količnik plače in dodatke ter ji za obdobje nadomeščanja odsotne delavke izplačala previsoko plačo - za storitve rednega vzdrževanja lokalnih cest in zimske službe, ki jih ni oddala s podelitvijo koncesije niti z javnim razpisom - nekaj javnih naročil male vrednosti je oddala v nasprotju z internim predpisom o naročilih male vrednosti - vrednost dodatnih gradbenih del za ureditev večnamenske ploščadi v Rogaški Slatini je preseгла 50 odstotkov pogodbene vrednosti - transfer na področju športa je dodelila udeležencu natečaja, ki je prijavo na razpis oddal prepozno - za vodenje postopka javnega razpisa za dodelitev transferov na področju športa in kulture je imenovala komisiji, ki so ju sestavljali tudi predsedniki društev, ki so sodelovala na javnem razpisu 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
44.	Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 19.09.2005 Številka sklepa: 1215-11/2005-4	<ul style="list-style-type: none"> - prevzela je obveznosti, ki so presegle s proračunom določen znesek za leto 2004 in prevzela obveznosti v breme proračunov prihodnjih let nad dovoljenim zneskom - ni imenovala komisije za izvedbo pripravljalnih dejanj in vodenje postopkov prodaje finančnega premoženja - zaposlila je direktorja občinske uprave, ki ni izpolnjeval pogojev za zasedbo delovnega mesta - javni uslužbenki je nezakonito obračunala in izplačala dodatek za vodenje - naziv javne uslužbenke je prevedla v novi uradniški naziv v nasprotju s predpisi - storitve rednega vzdrževanja lokalnih javnih cest in izvajanje zimske službe ni oddala po predpisanih postopkih - plačila so preseglala pogodbeno vrednost - tekoče transfere je dodelila brez javnega razpisa - sredstva za sofinanciranje programov društev in sredstva za sofinanciranje športnih društev je dodelila na podlagi javnega poziva oziroma javnega razpisa, ki nista bila izvedena v skladu s predpisi 	NEGATIVNO MNENJE	Rok: 60 dni Odzivno poročilo mora vsebovati: 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in 3. izkaz popravljalnih ukrepov
45.	Občina Pesnica Revidirano obdobje: 2005 Datum izdaje sklepa: 09.11.2006	<ul style="list-style-type: none"> - občina ni imela pravne podlage za prihodke, namenjene za gradnjo odlagališča komunalnih odpadkov in za plačevanje stroškov pobiranja teh sredstev - novega akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ni sprejela pravočasno 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

	Številka sklepa: 1215-6/2006-3	<ul style="list-style-type: none"> - ni preverila skladnosti izstavljenih računov s pogodbo in je izvajalcu plačala preveč - pridobila je garancijo za odpravo napak v garancijski dobi, ki velja dve leti po prevzemu in se nanaša na celotno pogodbeno vrednost, ni pa pridobila bančne garancije - ob podpisu pogodbe za obnovitvena dela na lokalni cesti ni pridobila bančne garancije za odpravo napak v garancijski dobi - plačala je račune, ki niso imeli podlage v sklenjeni pogodbi - za leto 2005 ni sprejela lokalnega programa za kulturo, transfere na področju kulture je dodelila prejemnikom, ki se niso prijavi na javni razpis - za leto 2005 ni sprejela lokalnega programa športa, transfere je dodelila brez javnega razpisa in ni preverjala namenskosti porabe dodeljenih sredstev - transferov na področju kmetijstva ni dodelila v skladu s predpisi 		
46.	<p>Občina Pivka</p> <p>Revidirano obdobje: 2006 Datum izdaje sklepa: 13.03.2007 Številka sklepa: 1215-6/2007-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - prerazporedila je sredstva na nove proračunske postavke, za kar ni imela pooblastila občinskega sveta - obročno plačilo kupnine ni bilo predvideno v posameznem programu prodaje in ni bilo zavarovano z nepreklicnimi bančnimi garancijami - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonsko določenih plačilnih rokov - za vzdrževanje občinskih cest ni izdelala letnega načrta, izvedbenega programa ter dolgoročnega načrta vzdrževanja - nakupov zemljišč ni vključila v načrt nabav in gradenj stvarnega premoženja - ni oddala storitev po predpisanem postopku javnega naročanja - ni pridobila zahtevanih bančnih garancij za odpravo napak v garancijski dobi oziroma jih je pridobila, vendar v nižjem znesku od zahtevanega - transfere na področju kulture) je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis, od tega v enem primeru za namen, ki ni opredeljen v internem aktu, in s prejemniki transferov ni sklenila pogodb - transfere na področju športa je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis - transfere na področju kmetijstva je dodelila v nasprotju z razpisnimi pogoji, v nasprotju z določili javnega razpisa pa je med nameni prerazporejala sredstva 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
47.	<p>Občina Dornava</p> <p>Revidirano obdobje: 2006 Datum izdaje sklepa: 27.02.2007 Številka sklepa: 1215-10/2007-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - na nekaterih proračunskih postavkah je odobrila večje odhodke od načrtovanih - prevzela je obveznosti, ki so presegle s proračunom določen znesek - ni sprejela letnega in posameznega programa prodaje premoženja - zaposlila je dva javna uslužbenca, katerih zaposlitvi nista bili načrtovani s kadrovskim načrtom - občina je izvajalcema plačala za vzdrževanje cest, čeprav postopek oddaje naročila za letno vzdrževanje cest ni bil pravilen - nepravilno je oddala naročila male vrednosti - tekoče transfere na področju kulture je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis oziroma javni poziv - postopka javnega razpisa za sofinanciranje športnih programov ni izvedla v skladu s predpisi - v letu 2006 dani poročitvi nista bili predvideni v proračunu; občina je poročitvi izdala pravni osebi zasebnega prava, čeprav ni njena ustanoviteljica 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
48.	<p>Mestna občina Ptuj</p> <p>Revidirano obdobje: 2006 Datum izdaje sklepa: 15.02.2007 Številka sklepa: 1215-9/2007-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - prodala je nepremičnino, ne da bi bila ocenjena njena vrednost; - ni izdelala štiritletnega načrta razvoja in vzdrževanja občinskih cest, letnega načrta pa ni sprejel mestni svet - rednega vzdrževanja občinskih cest ni oddala v predpisani obliki - dve javni naročili ni oddala po predpisanem postopku - od izvajalca storitev prevozov učencev osnovnih šol ni pridobila garancije - postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov in projektov na področju kulture v znesku ni izvedla v skladu s predpisi - postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov športa ni izvedla v skladu s predpisi - tekoče transfere na področju turizma je dodelila Turističnemu društvu Ptuj, ne da bi izvedla javni razpis - postopek javnega razpisa za sofinanciranje programov dejavnosti, projektov in prireditev, ki niso predmet drugih razpisov v Mestni občini Ptuj, ni izvedla v skladu s predpisi - financiranje javne gasilske službe ni bilo v skladu s predpisi 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
49.	<p>Občina Šentilj</p> <p>Revidirano obdobje: 2005 Datum izdaje sklepa: 09.11.2006 Številka sklepa: 1215-5/2006-3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ni zagotovila prihodkov od okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov - ni pridobila garancij za obročno odplačilo kupnine prodanih nepremičnin - dvema delavcema je nezakonito izplačala dodatek za vodenje, petim delavcem je obračunavala in izplačevala pavšalni dodatek za stalno pripravljenost na domu - od izvajalca vzdrževanja občinskih cest ni pridobila garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti - asfaltiranja igrišča ni oddala po predpisanem postopku za oddajo javnih naročil male vrednosti - plačala je dve situaciji za odbojne ograje, ki nimata podlage v sklenjeni pogodbi oziroma ponudbenem predračunu - dvanajst javnih naročil male vrednosti ki bi jih morala oddati kot celoto, ni oddala z javnim razpisom - postopek izbire izvajalca za naročilo male vrednosti je občina izvedla, ko je izvajalec dela že opravil, pogodbo z njim pa je sklenila naknadno - za leto 2005 ni sprejela lokalnega programa za kulturo, tekoče transfere) pa je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis oziroma javni poziv - postopka javnega razpisa za sofinanciranje športnih programov ni izvedla v skladu s predpisi, transfere pa je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis - tekoče transfere na področju turizma in za promocijo je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis - tekoče transfere na področju kmetijstva je dodelila, ne da bi izvedla javni razpis 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

50.	<p>Občina Duplek</p> <p>Revidirano obdobje: 2005 Datum izdaje sklepa: 07.07.2006 Številka sklepa: 1215-7/2006-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - za določen čas je zaposlila dva delavca, čeprav zaposlitvi nista bili predvideni v kadrovskem načrtu - dvema delavcema je izplačevala pavšalni dodatek za stalno pripravljenost na domu in za popoldansko delo - svetovalcu župana je obračunavala dodatek za zaščito in reševanje, čeprav ta dela niso bila opredeljena v pravilniku o sistemizaciji in ne v obrazložitvi odločbe - načrt razvoja in vzdrževanja občinskih cest za leto 2005 in za štiriletno obdobje je sprejel župan in ne občinski svet - odhodki za investicijo nimajo podlage v podpisanih pogodbah - storitve izvajanja zimske službe je plačala z zamudo in ni upoštevala z zakonom določenega plačilnega roka - dve naročili male vrednosti za vzdrževanje javnih površin ni oddala po postopku zbiranja ponudb, zato nima zagotovil, da je izbrala najugodnejšega izvajalca - občina je od izvajalca pridobila neustrezno garancijo za odpravo pomanjkljivosti v garancijski dobi - v sklenjeni pogodbi za prevoze učencev osnovne šole je občina spremenila predmet javnega razpisa, saj je število dnevnih prevozov glede na razpisno dokumentacijo povečala za 100 odstotkov - prevzela je previsoke obveznosti za prevoze učencev - za ni sprejela lokalnega programa za kulturo, postopka javnega razpisa - za ni sprejela letnega programa športa - transfere na področju športa je športni zvezi dodelila brez javnega razpisa - subvencij za ukrepe strukturne politike ni dodelila v skladu z veljavnimi predpisi 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
51.	<p>Mestna občina Velenje</p> <p>Revidirano obdobje: 2007 Datum izdaje sklepa: 09.06.2008 Številka sklepa: 1215-10/2008-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zemljišča, ki so bila predmet prodaje oziroma menjave, ni vključila v načrt pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem - članom sveta mestne občine je v letu 2007 je prenizko obračunala in izplačala plačila za opravljanje funkcije - uradnika ni imenovala v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu - plačala je več obveznosti, kot so bile dogovorjene s pogodbama - pri plačilu obveznosti ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - pridobila je varščino za zavarovanje pogodbene obveznosti nižji znesek od pogodbeno določenega zneska - dela, ki sodijo v gospodarsko javno službo, ni oddala izvajalcu gospodarske javne službe - za storitve ni izvedla postopka javnega naročanja in ni sklenila dodatka k pogodbi - v dveh primerih ni pridobila garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti - tekoči transferi na področju kulture so bili dodeljeni na podlagi kriterijev, ki v objavi javnega razpisa niso bili določeni - v javnem razpisu za sofinanciranje športnih programov, s katerim so bila razdeljena sredstva ni bilo določenih meril; vloge niso bile ocenjene po merilih iz Pravilnika o sofinanciranju športa v občini - izdaja poročstva ni bila načrtovana v Odloku o proračunu Mestne občine Velenje za leto 2007 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
52.	<p>Mestna občina Ljubljana</p> <p>Revidirano obdobje: 2007 in 2008 Datum izdaje sklepa: 20.12.2007 Številka sklepa: 1215-5/2007-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pogodbe o nakupu zemljišč je sklenila, preden so bila sredstva za nakup zemljišč načrtovana v proračunu - z določitvijo le petdnevnega roka za predložitev ponudb pri javnem razpisu za oddajo javne površine za gostinski vrt ni ravnala v skladu z načelom konkurenčnosti - presežka prihodkov nad odhodki javnega zavoda ni v celoti izločila v proračunski sklad - pri oddaji javnega naročila, ki je bilo v letu 2008 plačano, je spremenila razpisno dokumentacijo po poteku roka za prejem ponudb - v letih 2007 in 2008 je direktorju občinske uprave obračunala in izplačala redno delovno uspešnost nad dovoljenim zneskom, prav tako pa zanj sredstev za redno delovno uspešnost ni oblikovala in izkazala ločeno - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonsko določenih plačilnih rokov - prevzela je obveznosti po sklenjeni pogodbi v znesku, ki je presegel načrtovani znesek v proračunu in v načrtu razvojnih programov - ni v celoti izvajala nadzora nad poslovanjem javnih zavodov glede povečane delovne uspešnosti, nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine - transfere je dodelila z neposredno pogodbo brez javnega razpisa 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
53.	<p>Občina Vransko</p> <p>Revidirano obdobje: 2008 Datum izdaje sklepa: 10.06.2009 Številka sklepa: 1215-6/2009-3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - obrazložitve posebnega dela proračuna niso popolne - prenizko je obračunala in izplačala plačo županu za leto 2008 - ni vodila evidence o oddaji javnih naročil, katerih vrednost je nižja za blago in storitev in za gradnje; - ni natančno določila načina opravljanja rednega vzdrževanja občinskih cest - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - v enem primeru gradbenih del ni oddala po ustreznem postopku - na podlagi sklenjene pogodbe je dodelila sredstva trem društvom za sofinanciranje dejavnosti na področju kulture, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv - fizični osebi je nakazala več, kot ji je na podlagi javnega razpisa za dodelitev finančnih sredstev za ohranjanje in razvoj kmetijstva pripadalo po pogodbi 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
54.	<p>Občina Škocjan</p> <p>Revidirano obdobje: 2008 Datum izdaje sklepa: 10.06.2009 Številka sklepa: 1215-8/2009-3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - splošni in posebni del proračuna ne vsebujeta prikaza ocene realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto - neplačane in zapadle obveznosti so presegle načrtovana sredstva v proračunu - ni imela podžupana in ni zagotovila notranje revizije poslovanja - ni določila načina opravljanja rednega vzdrževanja občinskih javnih cest - v štirih primerih je izdala naročilnice, potem ko so bile storitve že opravljene - v enem primeru od izvajalca ni pridobila bilanco menice za dobro izvedbo dodatnih del 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

		<ul style="list-style-type: none"> - pri javnem razpisu za ohranjanje in spodbujanje razvoja kmetijstva, s katerim so bila razdeljena sredstva, občina ni pripravila in objavila obveznih sestavin razpisne dokumentacije - dvema prejemnikoma je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - pri plačilu iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov 		
55.	<p>Občina Cankova</p> <p>Revidirano obdobje: 2008 Datum izdaje sklepa: 10.06.2009 Številka sklepa: 1215-5/2009-3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - obrazložitve posebnega dela proračuna za leto 2008 niso popolne - neplačane in zapadle obveznosti na dan 31. 12. 2008 so presegle načrtovana sredstva v proračunu - previsoko je obračunala in izplačala dodatek za delovno dobo županu - ni vodila evidence o oddaji javnih naročil, katerih vrednost je nižja od 10.000 evrov (brez DDV) za blago in storitev in od 20.000 evrov (brez DDV) za gradnje - vzdrževanja občinskih cest ni zagotovila na pravilen način - pri plačilu iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - s podpisom aneksa za dodatna dela gradenj je preseгла 30 odstotkov zneska prvotnega naročila - javni razpis o sofinanciranju programov športa, s katerim so bila razdeljena sredstva ni vseboval vseh obveznih sestavnih delov - šestim prejemnikom tekočih transferov na področjih kulture, športa in drugih področjih je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
56.	<p>Mestna občina Slovenj Gradec</p> <p>Revidirano obdobje: 2007 Datum izdaje sklepa: 30.10.2008 Številka sklepa: 1215-9/2008-2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - realizacija na proračunskih postavkah je znašala več, kot je bilo načrtovano v veljavnem proračunu - taksnim zavezanecem je izdala odločbe o odmeri komunalne takse za uporabo javnih površin za opravljanje gostinske, trgovske in druge dejavnosti v proračunskem letu po nastanku taksne obveznosti - podžupanoma je plačilo za opravljanje funkcije obračunala in izplačala - v javnem natečaju ni objavila pogojev oziroma vseh pogojev iz sistemizacije - pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - dela, ki sodijo v gospodarsko javno službo, ni oddala izvajalcu gospodarske javne službe - v dveh primerih je plačala storitev v znesku, ki je presegel znesek po izdanih naročilnicah in pogodbi - v dveh primerih je plačala storitev za obdobje, ko pogodbe niso bile v veljavi - v treh primerih ni zaračunala pogodbene kazni za prekoračitev roka dokončanja del - v dveh primerih pred izdajo naročilnic ni preverjala cene in kvalitete - od izvajalca ni pravočasno pridobila menične izjave za dobro izvedbo garancijskih obveznosti v garancijskih rokih - na podlagi priznanega statusa nosilca kulturnih programov je s štirimi izvajalci javnih kulturnih programov in projektov sklenila neposredno pogodbo ter jim dodelila in nakazala sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis oziroma javni poziv - v postopku javnega razpisa za dodelitev sredstev za sofinanciranje športnih programov komisija treh vlog, ki so prispele po razpisnem roku za prijavo, in dveh vlog, ki jih je občina odprla pred datumom odpiranja vlog, ni zavrgla - izvajalcem športnih programov je nakazala sredstva na transakcijski račun osebe zasebnega prava - štirim turističnim društvom je dodelila in izplačala sredstva, sedmim prejemnikom pa na različnih področjih ne da bi prej izvedla javni razpis - petim javnim zavodom in dvema pravnima osebama zasebnega prava je odobrila enajst kratkoročnih in brezobrestnih posojil, ki so bila črpana, čeprav predpisi ne določajo, da bi občina lahko dajala posojila - posojila je odobrila v višjem znesku, kot je bilo načrtovano v proračunu občine za leto 2007 - neposredno pogodbo o statusnem javno-zasebnem partnerstvu je sklenila, ne da bi izvedla postopek izbire izvajalca statusnega partnerstva z javnim razpisom in upoštevala predpise o javnem naročanju 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
57.	<p>Občina Osilnica</p> <p>Revidirano obdobje: 2008 Datum izdaje sklepa: 10.06.2009 Številka sklepa: 1215-7/2009-3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - obrazložitve proračuna niso popolne, saj niso predstavljeni cilji in strategije po posameznih področjih - javni uslužbenki je v dveh mesecih obračunala in izplačala poleg delovne uspešnosti za povečan obseg dela tudi 407 evrov plačila za nadurno delo - ni pisno obrazložila in dokumentirala izbire najugodnejšega ponudnika za prevoz šolskih otrok - ni sprejela letnega načrta vzdrževanja občinskih cest - v dveh primerih pred izplačilom ni preverila pravnega temelja in višine obveznosti, ki je izhajala iz računov - na podlagi vlog je dodelila sredstva, ne da bi izvedla javni razpis - denarne pomoči na področju kmetijstva je dodelila, ne da bi bil način določanja deleža vnaprej opredeljen 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
58.	<p>Občina Turnišče</p> <p>Revidirano obdobje: 2008 Datum izdaje sklepa: 10.06.2009 Številka sklepa: 1215-9/2009-3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - obrazložitve proračuna ne vsebujejo kadrovskega načrta z obrazložitvami, načrt razvojnih programov je pripravljen samo za prihodnja tri leta namesto za prihodnja štiri leta in obrazložitve posebnega dela proračuna niso popolne - zaključnega računa proračuna ni pripravila po funkcionalni in programski klasifikaciji - realizacija na podkontih je znašala več, kot je bilo načrtovano v sprejetem proračunu - zagotovila ni notranje revizije poslovanja za leto 2008 - previsoko je izračunala in izplačala plačo županu ter plačilo za opravljanje funkcije podžupanu - letnega načrta vzdrževanja občinskih cest ni sprejela - za plačilo izleta je nenamensko porabila določena sredstva - računa je plačala, ne da bi izplačili imeli podlago v izdanih naročilnici ali pogodbi oziroma v ceniku, ki je sestavni del pogodbe - pri plačilu iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - ni vodila ustrežne evidence o oddaji javnih naročil, v več primerih je oddala naročila v nasprotju s predpisi - v javnem razpisu za sofinanciranje programov športa, s katerim so bila razdeljena sredstva, komisija za šport ni imenovala predsednika - devetnajstim prejemnikom je dodelila sredstva na podlagi vlog, ne da bi prej izvedla javni razpis 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

59.	<p>Občina Kamnik</p> <p>Revidirano obdobje: 2007 Datum izdaje sklepa: 14.12.2007 Številka sklepa: 1215-13/2007-2</p>	<p>- podpisala je dve neposredni pogodbi, ne da bi prej izvedla javni razpis</p> <p>- v javnem natečaju ni objavila vseh pogojev iz sistemizacije oziroma je te spremenila</p> <p>- v enem primeru je plačala izvajalcu storitve, ki niso bile predmet pogodbe z njim</p> <p>- v enem primeru ni pridobila dokumenta o zavarovanju odgovornosti</p> <p>- dodatek za večji obseg dela je sklenila, ne da bi izvedla nov postopek javnega naročila</p> <p>- z delitvijo javnega naročila na dve javni naročili je kršila temeljna načela javnega naročanja v skupnem znesku 155.086 evrov</p> <p>- prevzela je obveznosti po sklenjenem dodatku k pogodbi, ne da bi bila sredstva načrtovana v proračunu</p> <p>- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih določenih plačilnih rokov</p> <p>- v enem primeru ni pridobila bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti</p> <p>- tekoče transfere na področju kulture je razdelila, ne da bi bil v javnem razpisu oziroma internem aktu opredeljen način določanja uporabe meril za ocenjevanje in vrednotenje posameznih projektov</p> <p>- trem prejemnikom tekočih transferov na področju športa je dodelila sredstva ne da bi prej izvedla javni razpis</p> <p>- tekoče transfere na področju programov za mladino je dodelila z javnim razpisom, ne da bi bil vnaprej opredeljen način določanja deleža</p> <p>- prejemniku tekočih transferov na področju programov za mladino je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis</p> <p>- prejemniku koncesije je na podlagi koncesijske pogodbe dodelila investicijske transfere, čeprav sredstva niso bila predmet javnega razpisa za podelitev koncesije</p> <p>- občina v odloku o proračunu za leto 2007 ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb, pri katerih ima odločujoč vpliv na upravljanje</p>	<p>MNENJE S PRIDRŽKOM</p>	<p>Rok: 60 dni</p> <p>Odzivno poročilo mora vsebovati:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. navedbo revizije, na katero se nanaša, 2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, 3. izkaz popravljalnih ukrepov
-----	--	--	-------------------------------	--

PRILOGA B: Zadolževanje občin od leta 2011 do 2015

ZADOLŽEVANJE OBČIN				
Št.	OBČINA	GLAVNE UGOTOVITVE (NEPRAVILNOSTI)	MNENJE	ODZIVNO POROČILO
1.	<p>Občina Žalec</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 06.05.2014 Številka sklepa: 324-10/2014/3</p>	<p>Občina Žalec v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.</p>	<p>POZITIVNO MNENJE</p>	<p>Odzivno poročilo NI potrebno</p>
2.	<p>Občina Mokronog - Trebelno</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 16.06.2014 Številka sklepa: 324-2/2014/3</p>	<p>- javnih naročil za obe likvidnostni zadolžitvi ni vključila v evidenco o oddaji javnih naročil</p> <p>- v pogodbi je določila plačilni rok, ki je bil v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012</p> <p>- pri plačilu obveznosti iz proračuna v letih od 2009 do 2013 ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov</p>	<p>NEGATIVNO MNENJE</p>	<p>Odzivno poročilo NI potrebno</p>
3.	<p>Občina Račica ob Savinji</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 06.05.2014 Številka sklepa: 324-4/2014/3</p>	<p>- dolgoročno se je zadolžila s sklenitvijo treh pogodb o obročnem odplačilu obveznosti, ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin</p> <p>- pri plačilu obveznosti iz proračuna v letih od 2010 do 2013 ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov</p> <p>- od dveh pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni pridobila podatkov o stanju zadolženosti na 31. 12. 2013 in 31. 12. 2012</p>	<p>MNENJE S PRIDRŽKOM</p>	<p>Odzivno poročilo NI potrebno</p>
4.	<p>Občina Miren-Kostanjevica</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 30.06.2014 Datum izdaje sklepa: 11.07.2014 Številka sklepa: 324-13/2014/2</p>	<p>- dolgoročno se je zadolžila s sklenitvijo pogodbe o obročnem plačevanju obveznosti, ne da bi upoštevala postopke zadolževanja občin</p> <p>- v odloku, s katerim je sprejela proračun, ni določila obsega zadolževanja pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine; soglasja k zadolžitvi javnega zavoda ni izdal občinski svet</p> <p>- ni v celoti izvajala nadzora nad zadolževanjem pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine</p> <p>- od petih pravnih oseb javnega sektorja na ravni občine ni pridobila podatkov o stanju zadolženosti na 31. 12. 2013</p>	<p>MNENJE S PRIDRŽKOM</p>	<p>Odzivno poročilo NI potrebno</p>
5.	<p>Občina Sveti Jurij v Slovenskih goricah</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 06.05.2014 Številka sklepa: 324-8/2014/3</p>	<p>- v odloku o proračunu za leto 2010 ni načrtovala finančnega najema; v letu 2010 za sklenitev pogodbe o finančnem najemu in v letu 2011 za sklenitev posojilne pogodbe ni pridobila soglasja Ministrstva za finance; v letu 2013 je najvišje stanje likvidnostne zadolžitve za 0,5 odstotne točke presešlo zakonsko dovoljeno višino 5 odstotkov vseh izdatkov zadnjega sprejetega proračuna</p> <p>- javnega naročila za likvidnostno zadolžitve ni vključila v evidenco o oddaji javnih naročil</p> <p>- pri plačilu posameznih obveznosti iz proračuna v letu 2013 ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov</p> <p>- od javnega zavoda, katerega soustanoviteljica je, ni pridobila podatkov o stanju njegove zadolženosti na 31. 12. 2013 ter ni poročala o stanju finančnega najema na 31. 12. 2013 in na 31. 12. 2012</p>	<p>MNENJE S PRIDRŽKOM</p>	<p>Odzivno poročilo NI potrebno</p>
6.	<p>Občina Krško</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 16.06.2014 Številka sklepa: 324-1/2014/3</p>	<p>Občina Krško v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.</p>	<p>POZITIVNO MNENJE</p>	<p>Odzivno poročilo NI potrebno</p>
7.	<p>Občina Središče ob Dravi</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 16.06.2014</p>	<p>Občina Središče ob Dravi v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.</p>	<p>POZITIVNO MNENJE</p>	<p>Odzivno poročilo NI potrebno</p>

8.	Številka sklepa: 324-7/2014/3 Občina Semič Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 16.06.2014 Številka sklepa: 324-5/2014/3	- za del kratkoročnega posojila, najetega v letu 2008, ki ga je dokončno odplačala v letu 2009, ni pridobila soglasja Ministrstva za finance - pri plačilu obveznosti iz proračuna v letih od 2009 do 2013 ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov - Ministrstvu za finance ni pravočasno poslala podatkov o stanju zadolženosti občine in pravnih oseb na ravni občine na 31. 12. 2013	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
9.	Občina Prebold Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2013 Datum izdaje sklepa: 06.05.2014 Številka sklepa: 324-3/2014/3	Občina Prebold v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.	POZITIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno

PRILOGA C: Dodeljevanje tekočih transferjev od leta 2011 do 2015

DODELJEVANJE TEKOČIH TRANSFERJEV OBČIN				
Št.	OBČINA	GLAVNE UGOTOVITVE (NEPRAVILNOSTI)	MNENJE	ODZIVNO POROČILO
1.	Občina Renče Vogrsko Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 26.08.2013 Številka sklepa: 324-17/2013/2	- za javno naročilo prevoza učencev osnovne šole ni sestavila končnega poročila o oddaji javnega naročila in ni objavila obvestila o oddaji javnega naročila - financirala je storitve namestitve v nadomestnih oblikah bivanja in oskrbe izven mreže javne službe, čeprav občinski svet ni sprejel odločitve, da občina financira tudi storitve institucionalnega varstva, kadar se izvajajo izven okvira javne službe - javnemu zavodu je zagotavljala sredstva v višini cene programa za število otrok, ki predstavlja razliko med dejanskim številom otrok v oddelku in največjim normativnim številom, čeprav ni bila njegova ustanoviteljica - župan ni sprejel sklepa o začetku postopka za izbiro kulturnih programov in projektov - v objavah javnega razpisa ni navedla datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev, v objavi javnega razpisa pa tudi ne meril za dodelitev sredstev za en razpisan sklop - s prejemniki sredstev ni sklenila pogodb o dodelitvi sredstev - sredstev za financiranje političnih strank ni nakazala politični stranki, ki je kandidirala kandidatke oziroma kandidate na zadnjih volitvah občinskega sveta - ni izvajala nalog usklajevanja programov dela in finančnih načrtov javnega zavoda ter ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem javnega zavoda	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
2.	Občina Jezersko Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 26.08.2013 Številka sklepa: 324-16/2013/2	- javno naročilo storitev prevozov učencev je oddala po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, za uporabo katerega niso bili izpolnjeni predpisani pogoji - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - ni sprejela lokalnega programa za kulturo - štirim izvajalcem športnih programov je dodelila, ne da bi prej izvedla javni razpis - prejemniku sredstev na področju turizma in štirim prejemnikom sredstev na različnih področjih je z neposredno pogodbo, dvema pa na podlagi vloge dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - prejemnikom sredstev na različnih področjih je dodelila in nakazala sredstva, ne da bi z njimi sklenila pogodbo o dodelitvi sredstev - ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem javnega zavoda Osnovna šola Matije Valjavca Preddvor - sredstev splošne proračunske rezervacije ob porabi ni razporedila v finančni načrt občine	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
3.	Občina Sodražica Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 26.08.2013 Številka sklepa: 324-19/2013/3	- osnovni šoli je plačala stroške najema garaže za šolski kombi, kar s pogodbo o izvajanju šolskega prevoza ni bilo dogovorjeno - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - ni sprejela lokalnega programa za kulturo - prejemnikom transferov na različnih področjih je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - osnovni šoli je dodelila sredstva za izvajanje športnih programov, ne da bi prej izvedla javni razpis	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
4.	Občina Divača Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-6/2013/2	Občina Divača v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.	POZITIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
5.	Občina Žužemberk Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 27.08.2013 Številka sklepa: 324-21/2013/2	- pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - z izvajalci programov na področju športa, kulture in turizma je sklenila pogodbe, ki so bile v neskladju z razpisno dokumentacijo - s prejemniki sredstev, ki jim je izplačala sredstva, ni sklenila pogodb o dodelitvi sredstev - na podlagi prejetih vlog je dvema prejemnikoma na področju športa dodelila sredstva, dvema prejemnikoma na področju kulture ter devetim prejemnikom na področju turizma in drugih področjih sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - deset računov je plačala z zamudo, in sicer v roku od 58 do 82 dni po prejemu posameznega računa - osnovnima šolama, katerih ustanoviteljica je, je plačala za materialne stroške, ne da bi z njima sklenila pogodbi o financiranju	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

6.	<p>Občina Dobje</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 26.08.2013 Številka sklepa: 324-22/2013/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - na podlagi odločbe, ki je vsebovala določilo o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin v korist občine, ni zagotovila vpisa te zaznambe v zemljiško knjigo - za plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev je plačala nižji znesek, kot bi ga ob upoštevanju cene, določene s Sklepom o določitvi cen programov za predšolsko vzgojo v otroškem vrtcu Dobje - lokalnega programa za kulturo ni sprejela - s prejemniki sredstev, ki jim je izplačala sredstva, ni sklenila pogodb o dodelitvi sredstev - razpisna dokumentacija za sofinanciranje programov na področju športa ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov - ni izvajala nalog usklajevanja programov dela in finančnih načrtov Osnovne šole Dobje ter ni izvajala celovitega nadzora nad njenim poslovanjem 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
7.	<p>Občina Kostanjevica na Krki</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 26.08.2013 Številka sklepa: 324-20/2013/2</p>	Občina Kostanjevica na Krki v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.	POZITIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
8.	<p>Občina Loška dolina</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 26.08.2013 Številka sklepa: 324-18/2013/3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - objava javnega razpisa za sofinanciranje kulturnih projektov ni vsebovala navedbe, da bodo financirani tisti projekti, ki bodo v postopku izbire ocenjeni oziroma ovrednoteni višje, za tri razpisane sklope pa tudi ni navedla kriterijev za ocenjevanje in vrednotenje - razpisna dokumentacija za zbiranje predlogov za sofinanciranje programov športa ni vsebovala vzorca pogodbe - izvajalcem športnih programov je izplačala sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - prejemnikom je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - prejemnikom je izplačala sredstva, ne da bi z njimi sklenila pogodbe - sklepa o financiranju političnih strank ni sprejel občinski svet 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
9.	<p>Občina Ljubno</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 26.08.2013 Številka sklepa: 324-23/2013/2</p>	Občina Ljubno v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.	POZITIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
10.	<p>Občina Žirovnica</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-10/2013/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - ni sprejela lokalnega programa za kulturo - v komisijo za šport je župan imenoval člane, ki so bili s prejemniki sredstev interesno povezani - objava javnega razpisa na področju humanitarnih in invalidskih organizacij ni vsebovala vseh predpisanih sestavin, razpisna dokumentacija pa ni vsebovala načina uporabe meril za izbor prejemnikov sredstev - ni izvajala nalog usklajevanja programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov ter ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem javnih zavodov 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
11.	<p>Občina Sveti Tomaž</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 27.08.2013 Številka sklepa: 324-24/2013/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila storitev prevozov učencev v osnovno šolo ni upoštevala določil Zakona o javnih naročilih, zato storitev ni oddala po enem od predpisanih postopkov javnega naročanja - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - župan ni sprejel sklepa o začetku postopka razpisa za sofinanciranje programov na področju kulture - v dveh primerih objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija nista vsebovali vseh obveznih sestavnih delov - politični stranki je dodelila sredstva, ne da bi stranka vložila zahtevek za dodelitev sredstev 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
12.	<p>Občina Kostel</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-8/2013/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pred oddajo javnega naročila storitev prevozov učencev osnovnih šol ni izračunala ocenjene vrednosti javnega naročila in javnega naročila ni oddala po ustreznem postopku - račune je plačala z zamudo, in sicer v roku od 79 do 447 dni po prejemu posameznega računa - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti za stroške storitev v zavodih za odrasle - za plačalo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev je višji znesek, kot bi ga ob upoštevanju cene - trem prejemnikom na področju humanitarnih dejavnosti je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - ni izvajala nalog usklajevanja programov dela in finančnih načrtov osnovne šole ter ni izvajala celovitega nadzora nad njenim poslovanjem 	NEGATIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
13.	<p>Občina Gorje</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-7/2013/2</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila storitev prevozov učencev v osnovno šolo ni upoštevala določil Zakona o javnih naročilih, zato storitev ni oddala po enem od predpisanih postopkov javnega naročanja - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - plačala je razliko med ceno programov v vrtcih in plačili staršev za rejenca, ki ni imel stalnega prebivališča v občini - za leto 2012 ni sprejela lokalnega programa za kulturo - v dveh objavah javnega razpisa ni navedla datuma odpiranja vlog za dodelitev sredstev - sredstva za financiranje političnih strank je dodelila in nakazala le eni od štirih političnih strank, ki so kandidirale kandidatke oziroma kandidate na zadnjih volitvah občinskega sveta in so dobile najmanj 50 odstotkov glasov, potrebnih za izvolitev enega svetnika - storitev pomoč družini na domu je plačevala na podlagi obračunov, ki niso upoštevali cene storitve pomoči družini na domu, ki jo je sprejel 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

		občinski svet		
14.	Občina Vitanje Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-4/2013/3	- pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - objavi javnih razpisov na področju športa in na področju ostalih društev in organizacij nista vsebovali določite obdobja oziroma roka, v katerem morajo biti porabljena sredstva - pri dodelitvi sredstev političnim strankam je napačno izračunala prag za izvolitev posameznega člana sveta lokalne	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
15.	Občina Bistrica ob Sotli Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.06.2013 Številka sklepa: 324-11/2013/2	- zaradi napačno določene ocenjene vrednosti javnega naročila ni uporabila pravilnega postopka oddaje javnega naročila - pred izplačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - na podlagi dveh odločb, ki sta vsebovali določilo o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin v korist občine, ni zagotovila vpisa teh zaznamb v zemljiško knjigo - lokalnega programa za kulturo ni sprejela - pred izvedbo javnega razpisa in pred sklenitvijo pogodbe je dodelila sredstva Kulturnemu društvu Bistrica ob Sotli in Športnemu društvu Bistrica ob Sotli, pred izvedbo javnega razpisa in pred sklenitvijo pogodbe - letnega programa športa ni sprejela - objave javnih razpisov za šport, otroške in mladinske dejavnosti in na področju humanitarnih dejavnosti niso vsebovale vseh obveznih sestavnih delov - s šestimi prejemniki na različnih področjih, ki so prejeli sredstva, ni sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev - izvajalcu storitve pomoč družini na domu je plačala dodatne storitve, ki niso bile dogovorjene s pogodbo - sredstev splošne proračunske rezervacije ob porabi ni razporedila v finančni načrt	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
16.	Občina Vuzenica Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.06.2013 Številka sklepa: 324-13/2013/2	Občina Vuzenica v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.	POZITIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
17.	Občina Zavrč Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.06.2013 Številka sklepa: 324-14/2013/2	- pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle - ni vzpostavila ustreznega finančnega poslovanja, ki bi ji omogočil ustrezen nadzor nad plačilom razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev - župan ni sprejel sklepa o začetku postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov na področju kulture - objava javnega razpisa za sofinanciranje programov športa in razpisna dokumentacija ter objava javnega razpisa za sofinanciranje programov na področju humanitarnih in drugih dejavnosti ter razpisna dokumentacija niso vsebovale vseh obveznih sestavnih delov - šestim prejemnikom je z neposrednimi pogodbami dodelila sredstva za sofinanciranje dejavnosti in projektov, ne da bi prej izvedla javni razpis - ni izvajala nalog usklajevanja programov dela in finančnih načrtov osnovne šole ter ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem osnovne šole	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
18.	Občina Sveta Ana Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-3/2013/3	- pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti za stroške storitev v zavodih za odrasle - ni sprejela lokalnega programa za kulturo - objava javnega razpisa za izbor in sofinanciranje izvajalcev letnega programa športa ni vsebovala meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev; v komisijo za šport je župan imenoval člana, ki je bil s prejemnikom sredstev interesno povezan	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
19.	Občina Luče Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.06.2013 Številka sklepa: 324-12/2013/2	- dve šolski leti je zagotavljala sredstva za prevoz učenke ki se je med šolanjem preselila v drugo občino, v šolski okoliš osnovne šole, katere ustanoviteljica je občina, v kateri ima učenka novo stalno prebivališče - financirala je storitve namestitve v nadomestnih oblikah bivanja in oskrbe izven mreže javne službe, čeprav občinski svet ni sprejel odločitve, da občina financira tudi storitve institucionalnega varstva, kadar se izvajajo izven okvira javne službe - ni sprejela lokalnega programa za kulturo - s štirimi izvajalci kulturnih programov, ki so prejeli sredstva, ni sklenila pogodbe o dodelitvi sredstev, enemu izvajalcu kulturnega programa pa je del sredstev dodelila pred sklenitvijo pogodbe o dodelitvi sredstev - pri javnem razpisu na področju športa v objavi in v razpisni dokumentaciji ni navedla vrste meril - štirim izvajalcem športnih programov je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno
20.	Občina Makole Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-5/2013/2	Občina Makole v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.	POZITIVNO MNENJE	Odzivno poročilo NI potrebno
21.	Občina Cirkulane Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-2/2013/3	- plačala je opravljene prevoze učencev osnovnih šol, ki niso bili dogovorjeni s pogodbo pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti iz računov za stroške storitev v zavodih za odrasle; - na podlagi odločb, ki so vsebovale določilo o zaznambi prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnin v korist občine, ni zagotovila vpisa te zaznambe v zemljiško knjigo - župan ni sprejel sklepa o začetku postopka javnega razpisa za sofinanciranje programov na področju ljubiteljskih kulturnih dejavnosti, razpisni rok za prijavo na javni razpis je bil krajši od enega meseca, objava javnega razpisa ni vsebovala kriterijev za vrednotenje, razdelila je sredstva, ne da bi bili v objavi javnega razpisa določeni kriteriji za ocenjevanje in vrednotenje - javni razpis za vrednotenje programov športa in razpisna dokumentacija nista vsebovala vseh obveznih sestavnih delov, komisija je ocenila	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

		<p>vloge na podlagi meril, ki v objavi javnega razpisa niso bila navedena</p> <ul style="list-style-type: none"> - dvanajstim prejemnikom je z neposrednimi pogodbami dodelila sredstva za sofinanciranje dejavnosti in projektov, ne da bi prej izvedla javni razpis - političnim strankam je dodelila preveč - ni izvajala nalog usklajevanja programov dela in finančnih načrtov osnovne šole ter ni izvajala celovitega nadzora nad poslovanjem osnovne šole - fizične osebe ni opozorila na dolg do občine in dolga ni izterjala 		
22.	<p>Občina Lukovica</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2012 – 31.12.2012 Datum izdaje sklepa: 18.04.2013 Številka sklepa: 324-9/2013/3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - pri določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila ni upoštevala celotnega trajanja javnega razpisa - pred plačilom ni mogla v celoti preveriti višine obveznosti za stroške storitev v zavodih za odrasle - ni sprejela lokalnega programa za kulturo - v objavi javnega razpisa na področju športa ni navedla vrste meril, v razpisni dokumentaciji pa ni navedla vrste meril, načina uporabe in pomena posameznih meril; štirim prejemnikom na različnih področjih je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis; trem izvajalcem športnih programov je dodelila sredstva, ne da bi prej izvedla javni razpis - prejemniku je dodelila in izplačala sredstva, čeprav javnofinančni predpisi tega ne dovoljujejo 	MNENJE S PRIDRŽKOM	Odzivno poročilo NI potrebno

PRILOGA Č: Popravljalni ukrepi v porevizijskih poročilih od 2006 do 2015

Št.	OBČINA	UKREPI	IZKAZANI POPRAVLJALNI UKREPI	OCENA
1.	<p>Občina Bohinj</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2009 Datum izdaje sklepa: 20.01.2010 Številka sklepa: 324-3/2010/5</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Imenovanje skrbnika pravnega posla 2) Podaljšanje dobe zakupa in vknjižba zakupnega razmerja v zemljiško knjigo 3) Oddaja zemljišča s statusom javnega dobra v najem 4) Oddaja zemljišča s statusom naravnega vodnega javnega dobra v najem 5) Evidenca zemljišč v lasti občine 6) Bančne garancije 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Župan je 14. 3. 2011 sprejel sklep o imenovanju skrbnika pravnega posla, s katerim je imenoval skrbnika pravnega posla za pet sklenjenih najemnih pogodb in eno pogodbo o oddaji v brezplačno uporabo. 2) Občina je 10. 3. 2011 z najemnikom sklenila sporazum o prenehanju najemne pogodbe za kmetijsko Zemljišče 3) Občina je 29. 1. 2010 z najemnikom, ki je imel sklenjeno najemno pogodbo za del zemljišča s statusom javno dobro, sklenila novo najemno pogodbo, s katero mu je v najem oddala dodaten del zemljišča s statusom javno dobro, ki ga je do takrat imel v najemu drug najemnik. Občina je 10. 3. 2011 z najemnikom sklenila dogovor o plačilu stroškov geodetskega postopka parcelacije zemljišča 1275/1 k. o. Savica, v katerem se je z najemnikom dogovorila, da bo po parcelaciji del zemljišča s statusom javnega dobra, ki ga ima v najemu najemnik, izzvela iz javnega dobra in uredila najemno razmerje v skladu s predpisi. Občina je 15. 11. 2010 z enim najemnikom in 10. 3. 2011 z dvema najemnikoma sklenila sporazume o prenehanju najemne pogodbe za zemljišča s statusom javnega dobra. 4) Občina je v letu 2010 preverila ustreznost katastrskega stanja in površine zemljišča, ki ga je oddala v najem z najemno pogodbo z dne 25. 10. 2000, in pri tem ugotovila, da dejansko ne gre za zemljišče s parc. št. 1149/8, k. o. Savica, ampak za zemljišče s parc. št. 1438, k. o. Studor. Občina je zato z najemnikom 22. 9. 2010 sklenila najemno pogodbo, v kateri je navedla pravilno površino ter parcelno številko in katastrsko občino zemljišča. S sklenitvijo te najemne pogodbe je prenehala veljati najemna pogodba z dne 25. 10. 2000. 5) Občina je dopolnila evidenco zemljišč v njeni lasti s podatki o morebitnih služnostih ali stavbnih pravicah. 6) Občina je 3. 2. 2011 družbo CP Kranj pozvala k predložitvi bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku z rokom veljavnosti v skladu s pogodbenimi določili, in pridobila dodatek št. 2 z dne 15. 2. 2011 k bančni garanciji za odpravo napak v garancijskem roku, s katerim se rok veljavnosti bančne garancije podaljša do 31. 7. 2020. <p>Občina je 3. 2. 2011 družbo GP Bohinj pozvala k predložitvi finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku z rokom veljavnosti v skladu s pogodbenimi določili, in prejela dopis, iz katerega je razvidno, da zavarovalnica garancije ne more podaljšati. Občina je zato 24. 3. 2011 ponovno pozvala družbo GP Bohinj k predložitvi finančnega zavarovanja v skladu s pogodbenimi določili, ki naj ga pridobi pri kateri od poslovnih bank, pri katerih ima odprte transakcijske račune.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO 5) ZADOVOLJIVO 6) ZADOVOLJIVO
2.	<p>Občina Izola</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2009 – 31.12.2009 Datum izdaje sklepa: 20.01.2010 Številka sklepa: 324-1/2010/4</p>	/	<ul style="list-style-type: none"> - Občinski svet Občine Izola je decembra 2009 sprejel Pravilnik o oddajanju nepremičnega premoženja v najem - občina je aprila 2011 sprejela odločitev, da bo spremenila namembnost stanovanja v poslovni prostor - občina je v aprilu in maju 2011 pričela aktivnosti za uskladitev najemnih razmerij s predpisi - občina je novembra 2010 najemniku izstavila račune za prenikzo zaračunane mesečne najemnine v letih 2008, 2009 in 2010 - Občinski svet Občine Izola je marca 2011 sprejel predlog Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o oddajanju nepremičnega premoženja v najem - občina je marca 2011 začela izstavljanje najemnikom poslovnih prostorov račune za plačilo razlik v najemninah, ki so nastale zaradi neuskajevanja najemnin z indeksom cen življenjskih potrebščin - župan je marca 2011 sprejel sklep o izvedbi projekta evidentiranja nepremičnin v lasti občine - občina je v posebni tabeli prikazala porabo prihodkov od turistične takse in prihodkov od koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo v letu 2009 - občina je aprila 2011 pisno pozvala izvajalca, naj ji dostavi bančno garancijo za odpravo napak in reklamacij v garancijskem roku v skladu s pogodbenimi določili 	/
3.	<p>Občina Šempeter-</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ustanovitev zasebnega zavoda 2) Predpis občine, ki ureja oddajo 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Občina v odzivnem poročilu navaja, da bi bila izločitev pridobitnih dejavnosti, navedenih v ustanovitvenem aktu zavoda možna s sklenitvijo dodatka k ustanovitvenemu aktu, vendar pa težko uresničljiva, ker občina v zavodu nima večinskega deleža. Navaja tudi, da bi se 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO

	<p>Vrtojba</p> <p>Revidirano obdobje: Leto 2008 in 2009 Datum izdaje sklepa: 21.01.2010 Številka sklepa: 324-4/2010/2</p>	<p>poslovnih prostorov v najem 3) Oddaja poslovnih prostorov v najem po postopku zbiranja ponudb 4) Investicijska vlaganja</p>	<p>moralo izgradnja objektov zavoda dokončati, ker je to v interesu občine (reševanje problematike premajhnega števila sob za ostarele in zato dolgih čakalnih dob). Občina želi od zavoda pridobiti objekt A (dom za starejše) in prostore v njem oddati po neprofitnih najemninah zainteresiranim subjektom, ki opravljajo dejavnost oskrbe starejših občanov. Občina predlaga delitev premoženja in obveznosti zavoda ter za tem njegovo ukinitve (likvidacijo), kar je dokumentirala s predloženim gradivom za 10. sejo občinskega sveta 22. 9. 2011 ter tremi sklepi občinskega sveta z 22. 9. 2011. Gradivu za sejo občinskega sveta so priložene tudi obrazložitve župana k predlogu za delitev premoženja in obveznosti ter ukinitve zavoda z 12., 15. in 22. 9. 2011, pisni predlog družbe Marc o delitvi premoženja in obveznosti zavoda s 17. 5. 2011 in dopis iste družbe z 22. 9. 2011 v katerem je tudi navedeno, da se ta strinja z delitvijo premoženja in obveznosti zavoda.</p> <p>V sklepih občinskega sveta z 22. 9. 2011 je med drugim določeno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - župan mora pripraviti ter z zavodom in družbo Kampa uskladiti pogodbo o delitvi premoženja in obveznosti zavoda med občino, zavodom in družbo Kampa; predlog pogodbe mora temeljiti na izvedeniškem mnenju glede gradbenega in finančnega poteka investicije in utemeljenosti nastalih stroškov; usklajeno pogodbo sprejme občinski svet; - po delitvi premoženja in obveznosti zasebnega zavoda mora župan pripraviti in z družbo Kampa uskladiti akt o prenehanju zavoda v skladu s 35. členom ustanovitvenega akta; usklajeni akt sprejme občinski svet <p>2) Občinski svet je 31. 3. 2011 sprejel Pravilnik o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in o določanju najemnin (v nadaljevanju: novi pravilnik). Novi pravilnik je 22. 9. 2011 občinski svet razveljavil. Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je razveljavitev posledica spremembe zakonodaje, saj je po sprejetju novega pravilnika začela veljati Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki tovrstne oddaje v najem podrobno ureja, in je zato poseben občinski pravilnik nepotreben.</p> <p>3)</p>	
4.	<p>Mestna občina Maribor</p> <p>Revidirano obdobje: Datum izdaje sklepa: 13.10.2009 Številka sklepa: 1215-1/2009-2 in 1215-1/2009-4</p>	<p>1) Cenitev nepremičnega premoženja občine, oddanega v najem 2) Obdobje oddaje v najem 3) Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči in upravljanje s stvarnim premoženjem 4) Tekoči transferi na področju športa 5) Koncesija gradnje Pohorske vzpenjače 6) Koncesija za izvajanje izbirne gospodarske javne službe 7) Prenos infrastrukture</p>	<p>1) Občina je predložila Drugi delovni osnutek odloka o oddajanju v najem poslovnih stavb, poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov, ki je pripravljen na podlagi Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti in Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.</p> <p>2) Občina je predložila dokumentacijo, iz katere je razvidno, da so najemna razmerja za nedoločen čas prenehala zaradi odpovedi, sporazumnega prenehanja, prodaje poslovnih prostorov ali pa so bila spremenjena v najemna razmerja za določen čas.</p> <p>3) Občina je predložila Delovno gradivo odloka o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Maribor, ki v prvem odstavku 22. Člena navaja organe mestne uprave, ki se ustanovijo za izvajanje upravnih nalog. Med njimi je naveden tudi Urad za ravnanje z nepremičninami, ki opravlja naloge, navedene v 30. členu delovnega gradiva odloka o organizaciji. Občina je navedla, da bo z ustanovitvijo Urada za ravnanje z nepremičninami ukinita podjetje za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči.</p> <p>4) V letu 2010 je mestni svet sprejel Pravilnik o sofinanciranju letnega programa športa v Mestni občini Maribor, ki v prvem odstavku 11. Člena določa, da strokovna komisija ob pomoči organa mestne uprave, pristojnega za šport, opravi strokovni pregled popolnih prijav in pripravi predlog izbora programov in delitve razpoložljivih sredstev za izvajanje letnega programa športa, ki se posreduje v mnenje Športni zvezi Maribor.</p> <p>5) Občina je predložila zahtevek št. 11430033 z dne 30. 8. 2011, iz katerega je razvidno, da od ŠCP Maribor zahteva vračilo 382.950 evrov, ki jih je nakazala društvu Branik.</p> <p>6) Občina je predložila dopis št. 01401-3/2010 z dne 13. 9. 2011, iz katerega je razvidno, da ŠCP Maribor poziva, naj čim prej pripravi izračun ekonomske cene prevozov po žičniški napravi v skladu z določili koncesijske pogodbe in ceno posreduje v potrditev mestnemu svetu.</p> <p>7) Iz zapisnika sestanka z dne 5. 9. 2011 je razvidno, da sta se občina in ZMŠD Branik dogovorila, da bo ZMŠD Branik pripravil dokumentacijo za prenos osnovnih sredstev športne infrastrukture v poslovne knjige občine, in sicer podbilanco sredstev v upravljanju za vsako posamezno leto s prilogami registra osnovnih sredstev, in jo predložil občini. Občina pa naj bi prenos osnovnih sredstev v poslovne knjige občine izvedla najkasneje do 31. 12. 2011.</p>	<p>1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO 5) ZADOVOLJIVO 6) ZADOVOLJIVO 7) ZADOVOLJIVO</p>
5.	<p>Občina Šentjur</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 28.02.2011 Številka sklepa: 324-3/2011/2</p>	<p>1) Plačilo za opravljanje funkcije podžupana</p>	<p>1) Občina je že med izvajanjem revizije od dveh podžupanov, ki sta opravljala to funkcijo od leta 2006 do leta 2010, v obdobju od leta 2010 do 2014 pa sta občinska svetnika, pridobila soglasje za poračun preveč izplačanih plačil za opravljanje funkcije. Za dva podžupana je poračunala preveč izplačane sejnine. Tretjega podžupana je občina prvič obvestila o poračunu preveč izplačanih plačil za opravljanje funkcije.</p>	<p>1) ZADOVOLJIVO</p>
6.	<p>Mestna občina Maribor</p> <p>Revidirano obdobje: 01.01.2010 – 31.1.2.2010 Datum izdaje sklepa: 06.01.2011 Številka sklepa: 324-1/2011/2</p>	<p>1) Ustanovitev gospodarske družbe</p>	<p>1) Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je občinski svet obravnaval problematiko ustanovitve družbe POSTOJNA TURIZEM, turizem in storitve, d. o. o., Postojna (v nadaljevanju: družba POSTOJNA TURIZEM) in nakupa delnic družbe POSTOJNSKA JAMA, turizem, gostinstvo in trgovina, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba POSTOJNSKA JAMA, d. d.) ter sprejel sklep, s katerim je določil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • družba POSTOJNA TURIZEM ohrani kontrolni delež oziroma 25,1 odstotka delnic družbe POSTOJNSKA JAMA, d. d.; • nad družbo POSTOJNA TURIZEM se uvede postopek likvidacije družbe, v okviru katerega se pred izbrisom družbe iz sodnega registra opravi prodaja premoženja družbe in poplačilo vseh obveznosti, po končanem postopku pa občina prevzame delnice družbe POSTOJNSKA JAMA, d. d. Ter morebitno ostalo premoženje; • družba preneha, ko izpolni cilje, zaradi katerih je bila ustanovljena, o prenehanju odloči občinski svet na predlog župana. 	<p>1) ZADOVOLJIVO</p>
7.	<p>Občina Bovec</p> <p>Revidirano obdobje: Datum izdaje sklepa: 30.05.2012 Številka sklepa: 324-6/2012/2</p>	<p>1) Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem 2) Prodaje nepremičnega premoženja 3) Oddaja poslovnih prostorov v najem 4) Oddaja javnih naročil Komunalni</p>	<p>1) Občinski svet je sprejel letni načrt razpolaganja s stvarnim premoženjem, ki vsebuje letni načrt pridobivanja stvarnega premoženja, in letni načrt razpolaganja s stvarnim premoženjem (<i>Ukrep je pomanjkljiv pri navajanju načrtovanih sredstev v proračunu za nepremičnine, ki jih bo občina pridobila, vrednosti za nekatera zemljišča, s katerimi bo občina razpolagala, ter velikosti in identifikacijski oznaki stavb</i>)</p> <p>2) Občina je navedla, da bo postopke prodaje nepremičnega premoženja uskladila in vodila v skladu z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter Pravilnikom o oddajanju nepremičnega premoženja Občine Bovec v najem (<i>Občina je zgoj</i></p>	<p>1) DELNO ZADOVOLJIVO 2) NEZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO</p>

		Tolmin 5) Investicijski odhodki 6) Projekt javno-zasebnega partnerstva	navedla, da bo ravnala v skladu s predpisi, ni pa opisala poslovnih procesov razpolaganja z nepremičnim premoženjem z opredeljitvijo osnovnih aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo). 3) Občina je navedla, da bo pri pravnih poslih določila skrbnika pogodb, za sklenjene pogodbe v preteklosti pa je pripravila osnutek aneksa, s katerim se bo spremenila sklenjena najemna pogodba tako, da se bo določil skrbnik pogodb 4) Občina je navedla, da je v pripravi nova pogodba med občinami Bovec, Kobarid in Tolmin ter Komunalo Tolmin, ki bo uredila medsebojna razmerja 5) Občina je navedla, da se pri izvajanju javnih naročil ravna v skladu z ZJN-2, notranjega pravilnika nima, bo pa z novo sistemizaciji vzpostavljena Služba za izvajanje javnih naročil. Občina je tudi navedla, da pri plačevanju investicij upošteva 30-dnevni rok plačila. (Občina je zgolj navedla, da se pri izvajanju javnih naročil ravna po ZJN-2 in da upošteva 30-dnevni rok plačila, ni pa opisala poslovnih procesov javnega naročanja z opredeljitvijo osnovnih aktivnosti procesa in odgovornosti za njihovo izvedbo) 6) Občina je navedla, da je Ministrstvu za finance, Sektorju za spremljanje državnih pomoči, posredovala podatke o dodeljeni državni pomoči.	5) NEZADOVOLJIVO 6) ZADOVOLJIVO
8.	Mestna občina Maribor Revidirano obdobje: Datum izdaje sklepa: 13.10.2009 Številka sklepa: 1215-1/2009 in 1215-1/2009-4	1) Cenitev nepremičnega premoženja občine, oddanega v najem 2) Obdobje oddaje v najem 3) Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči in upravljanje s stvarnim premoženjem 4) Tekoči transferi na področju športa 5) Koncesija gradnje Pohorske vzpenjače 6) Koncesija za izvajanje izbirne gospodarske javne službe 7) Prenos infrastrukture	1) Občina je predložila Drugi delovni osnutek odloka o oddajanju v najem poslovnih stavb, poslovnih prostorov, garaž in garažnih boksov, ki je pripravljen na podlagi Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti in Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. 2) Občina je predložila dokumentacijo, iz katere je razvidno, da so najemna razmerja za nedoločen čas prenehala zaradi odpovedi, sporazumnega prenehanja, prodaje poslovnih prostorov ali pa so bila spremenjena v najemna razmerja za določen čas. 3) Občina je predložila Delovno gradivo odloka o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Maribor, ki navaja organe mestne uprave, ki se ustanovijo za izvajanje upravnih nalog. 4) V letu 2010 je mestni svet sprejel Pravilnik o sofinanciranju letnega programa športa v Mestni občini Maribor, ki v prvem odstavku 11. Člena določa, da strokovna komisija ob pomoči organa mestne uprave, pristojnega za šport, opravi strokovni pregled popolnih prijav in pripravi predlog izbora programov in delitve razpoložljivih sredstev za izvajanje letnega programa športa, ki se posreduje v mnenje Športni zvezi Maribor. 5) Občina je predložila zahtevek, iz katerega je razvidno, da od ŠCP Maribor zahteva vračilo, ki jih je nakazala društvu Branik. 6) Občina je predložila dopis, iz katerega je razvidno, da ŠCP Maribor poziva, naj čim prej pripravi izračun ekonomske cene prevozov po žičniški napravi v skladu z določili koncesijske pogodbe in ceno posreduje v potrditev mestnemu svetu. 7) Iz zapisnika sestanka je razvidno, da sta se občina in ZMŠD Branik dogovorila, da bo ZMŠD Branik pripravil dokumentacijo za prenos osnovnih sredstev športne infrastrukture v poslovne knjige občine, in sicer podbilanco sredstev v upravljanju za vsako posamezno leto s prilogami registra osnovnih sredstev, in jo predložil občini. Občina pa naj bi prenos osnovnih sredstev v poslovne knjige občine izvedla najkasneje do 31. 12. 2011.	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO 5) ZADOVOLJIVO 6) ZADOVOLJIVO 7) ZADOVOLJIVO
9.	Občina Šempeter - Vrtojba Revidirano obdobje: 2008 in 2009 Datum izdaje sklepa: 21.01.2010 Številka sklepa: 324-4/2010/2	1) Ustanovitev zasebnega zavoda 2) Predpis občine, ki ureja oddajo poslovnih prostorov v najem 3) Oddaja poslovnih prostorov v najem po postopku zbiranja ponudb 4) Investicijska vlaganja	1) Občina v odzivnem poročilu navaja, da bi bila izločitev pridobitnih dejavnosti, navedenih v ustanovitvenem aktu zavoda možna s sklenitvijo dodatka k ustanovitvenemu aktu, vendar pa težko uresničljiva, ker občina v zavodu nima večinskega deleža 2) Občinski svet je sprejel Pravilnik o načinu oddajanja poslovnih prostorov v najem in o določanju najemnin. Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je razveljavitev posledica spremembe zakonodaje, saj je po sprejetju novega pravilnika začela veljati Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki tovrstne oddaje v najem podrobno ureja, in je zato poseben občinski pravilnik nepotreben. 3) Občina je prejela pisno prošnjo najemnikov za odpoved najemne pogodbe, ki je bila sporazumno prekinjena. 4) K najemni pogodbi je bil sklenjen aneks, v katerem je določeno, da bo zaradi nepravilnega pobota najemnine z vloženi sredstvi najemnik plačal občini v roku 15 dni po izstavitvi računa.	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO
10.	Občina Bohinj Revidirano obdobje: 2009 Datum izdaje sklepa: 20.01.2010 Številka sklepa: 324-3/2010/5	1) Imenovanje skrbnika pravnega posla 2) Podaljšanje dobe zakupa in vključba zakupnega razmerja v zemljiško knjigo 3) Oddaja zemljišča s statusom javnega dobra v najem 4) Oddaja zemljišča s statusom naravnega vodnega javnega dobra v najem 5) Evidenca zemljišč v lasti občine 6) Bančne garancije	1) Župan sprejel sklep o imenovanju skrbnika pravnega posla, s katerim je imenoval skrbnika pravnega posla za pet sklenjenih najemnih pogodb in eno pogodbo o oddaji v brezplačno uporabo. 2) Občina je z najemnikom sklenila sporazum o prenehanju najemne pogodbe za kmetijsko zemljišče. 3) Občina je z najemnikom, ki je imel sklenjeno najemno pogodbo za del zemljišča s statusom javno dobro, sklenila novo najemno pogodbo, s katero mu je v najem oddala dodaten del zemljišča s statusom javno dobro, ki ga je do takrat imel v najemu drug najemnik. 4) Občina je z najemnikom sklenila najemno pogodbo, v kateri je navedla pravilno površino ter parcelno številko in katastrsko občino zemljišča. S sklenitvijo te najemne pogodbe je prenehala veljati najemna pogodba. 5) Občina je dopolnila evidenco zemljišč v njeni lasti s podatki o knjigovodski vrednosti in inventarni številki zemljišč. Občina bo v roku enega leta evidenco zemljišč dopolnila še s podatki o morebitnih služnostih ali stavbnih pravicah. 6) Občina je družbo CP Kranj pozvala k predložitvi bančne garancije za odpravo napak v garancijskem roku, s katerim se rok veljavnosti bančne pogodbenimi določili, in pridobila dodatek k bančni garanciji za odpravo napak v garancijskem roku, s katerim se rok veljavnosti bančne garancije podaljšala.	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO 5) ZADOVOLJIVO 6) ZADOVOLJIVO
11.	Občina Šentjur Revidirano obdobje: 2010 Datum izdaje sklepa: 28.02.2011 Številka sklepa: 324-3/2011/2	1) Plačilo za opravljanje funkcije podžupana	1) Občina je že med izvajanjem revizije od dveh podžupanov, ki sta opravljala to funkcijo od leta 2006 do leta 2010, v obdobju od leta 2010 do 2014 pa sta občinska svetnika, pridobila soglasje za poračun preveč izplačanih plačil za opravljanje funkcije v znesku 700 evrov.	1) ZADOVOLJIVO
12.	Občina Postojna Revidirano obdobje: 2010 Datum izdaje sklepa: 06.01.2011	1) Ustanovitev gospodarske družbe	1) Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je občinski svet obravnaval problematiko ustanovitve družbe POSTOJNA TURIZEM, turizem in storitve ter sprejel sklep, s katerim je določil: • družba POSTOJNA TURIZEM ohrani kontrolni delež oziroma 25,1 odstotka delnic družbe POSTOJNSKA JAMA, d. d.;	1) ZADOVOLJIVO

	Številka sklepa: 324-1/2011/2		<ul style="list-style-type: none"> • nad družbo POSTOJNA TURIZEM se uvede postopek likvidacije družbe, v okviru katerega se pred izbrisom družbe iz sodnega registra opravi prodaja premoženja družbe in poplačilo vseh obveznosti, po končanem postopku pa občina prevzame delnice družbe POSTOJNSKA JAMA, d. d. Ter morebitno ostalo premoženje; • družba preneha, ko izpolni cilje, zaradi katerih je bila ustanovljena, o prenehanju odloči občinski svet na predlog župana. 	
13.	Občina Bovec Revidirano obdobje: Datum izdaje sklepa: 30.05.2012 Številka sklepa: 324-6/2012/2	1) Letni načrt razpolaganja z nepremičnim premoženjem 2) Prodaje nepremičnega premoženja 3) Oddaja poslovnih prostorov v najem 4) Oddaja javnih naročil Komunalni Tolmin 5) Investicijski odhodki 6) Projekt javno-zasebnega partnerstva	1) Občinski svet je sprejel letni načrt razpolaganja s stvarnim premoženjem, ki vsebuje letni načrt pridobivanja stvarnega premoženja, in letni načrt razpolaganja s stvarnim premoženjem. Letni načrt pridobivanja stvarnega premoženja vsebuje naziv samoupravne lokalne skupnosti, v kateri načrtuje nakup, vrsto nepremičnine in okvirno velikost, izraženo v kvadratnih metrih, ne vsebuje pa načrtovanih sredstev v proračunu. 2) Občina je v odzivnem poročilu navedla, da bo postopke prodaje nepremičnega premoženja uskladila in vodila v skladu z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter Pravilnikom o oddajanju nepremičnega premoženja Občine Bovec v najem. 3) Občina je v odzivnem poročilu navedla, da bo pri pravnih poslih določila skrbnika pogodb, za sklenjene pogodbe v preteklosti pa je pripravila osnutek aneksa, s katerim se bo spremenila sklenjena najemna pogodba tako, da se bo določil skrbnik pogodbe. 4) Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je v pripravi nova pogodba med občinami Bovec, Kobarid in Tolmin ter Komunalo Tolmin, ki bo uredila medsebojna razmerja. 5) Občina je v odzivnem poročilu navedla, da se pri izvajanju javnih naročil ravna v skladu z ZJN-2, notranjega pravilnika nima, bo pa z novo sistemizaciji vzpostavljena Služba za izvajanje javnih naročil. Občina je tudi navedla, da pri plačevanju investicij upošteva 30-dnevni rok plačila. 6) Občina je v odzivnem poročilu navedla, da je Ministrstvu za finance, Sektorju za spremljanje državnih pomoči, posredovala podatke o dodeljeni državni pomoči. O	1) DELNO ZADOVOLJIVO 2) NEZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO 5) NEZADOVOLJIVO 6) ZADOVOLJIVO
14.	Občina Krško Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 15.09.2005 Številka sklepa: 1215-4/2005-3	1) Plan razvoja in vzdrževanja občinskih cest 2) Lokalni program za kulturo	1) Občina je predložila osnutek Plana razvoja in vzdrževanja občinskih cest Občine Krško za obdobje štirih let in osnutek Odloka o občinskih javnih cestah ter drugih javnih površinah v Občini Krško 2) Občina je predložila Program kulture v Občini Krško za leto 2006 – 2009 ki ga je občinski svet sprejel 19. 6. 2006.	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO
15.	Občina Kranjska Gora Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 10.06.2005 Številka sklepa: 1215-12/2005-3	1) Oddaja javnih naročil 2) Dodeljevanje transferov	1) Za izboljšanje kontrolnega okolja in vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popraviljanje in preprečevanje nepravilnosti pri oddaji javnih naročil, je župan izdal Navodilo o notranjih kontrolah in odgovornostih pri izplačilih iz proračuna občine; Seznam pooblaščenih odredbodajalcev Občine Kranjska Gora; Sklep o določitvi odgovorne osebe za nadzor nad izvedbo javnih naročil in Pravilnik o računovodstvu za Občino Kranjska Gora 2) Za izboljšanje kontrolnega okolja in vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popraviljanje in preprečevanje nepravilnosti pri dodeljevanju transferov, je župan izdal Navodilo o notranjih kontrolah in odgovornostih pri izplačilih iz proračuna občine; Seznam pooblaščenih odredbodajalcev Občine Kranjska Gora; Sklep o določitvi odgovorne osebe za nadzor nad dodeljevanjem transferov s področja kulture, športa in socialne varnosti; Sklep o določitvi odgovorne osebe za nadzor nad dodeljevanjem transferov s področja kmetijstva in turizma in Pravilnik o računovodstvu za Občino Kranjska Gora.	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO
16.	Občina Ravne na Koroškem Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 31.05.2005 Številka sklepa: 1215-6/2005-3	1) Obvezne obrazložitve zaključnega računa proračuna občine 2) Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest 3) Pogoji za razporeditev javnih uslužbencev na delovno mesto 4) Količnik za določitev osnovne plače svetovalec župana 5) Prevedba nazivov v nove uradniške nazive 6) Načrt razvoja in vzdrževanja občinskih cest 7) Čiščenje in varovanje poslovnih prostorov 8) Oddaja javnih naročil 9) Dodelitev transferov na področju kulture, športa in kmetijstva	1) Občinski svet je na seji Odlok o potrditvi zaključnega računa o izvršitvi proračuna Občine Ravne na Koroškem za leto 2005. 2) Župan je 31. 5. 2006 sprejel Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Ravne na Koroškem, ki se uporablja od 1. 6. 2006 dalje. 3) Na podlagi pravilnika o sistemizaciji je župan 1. 6. 2006 trem javnim uslužbenkam izdal pogodbe o zaposlitvi in jih ustrezno razporedil. 4) Župan je 1. 6. 2006 dvema javnima uslužbencema na podlagi pravilnika o sistemizaciji izdal pogodbo o zaposlitvi in ju razporedil. 5) Župan je 1. 6. 2006 dvema javnima uslužbencema izdal odločbo o prevedbi v uradniški naziv 'višji svetovalec II'. 6) Občina je predložila osnutek Pravilnika o rednem vzdrževanju občinskih javnih cest v Občini Ravne na Koroškem; merila in kriterije za določitev prednostnega vrstnega reda in sofinanciranja občanov za novogradnje in rekonstrukcije lokalnih cest, javnih poti in gozdno kamionskih cest na območju Občine Ravne na Koroškem; terminski plan aktivnosti glede priprave in sprejetja srednjeročnega in letnega plana rekonstrukcij in novogradenj občinskih lokalnih cest in javnih poti ter priprave in sprejetja srednjeročnega in letnega plana rednega vzdrževanja občinskih javnih cest, lokalnih cest in javnih poti. 7) V letu 2006 je občina za varovanje ter čiščenje poslovnih prostorov in nabave higienskega materiala izvedla postopka oddaje javnih naročil male vrednosti. 8) Občina je za izboljšanje kontrolnega okolja in vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popraviljanje in preprečevanje nepravilnosti pri oddaji javnih naročil, pripravila Obvezno navodilo vodjem javnih naročil po ZJN-1; Obvezno navodilo računovodstvu v zvezi z oddajo javnih naročil; Obvezno uporabo programskega paketa 'Jana' za naročila male vrednosti; Kontrolnik za oddajo naročil male vrednosti po enostavnem postopku; Kontrolnik za oddajo naročil male vrednosti z zbiranjem ponudb in Kontrolnik za oddajo naročil z javnim razpisom po ZJN-1: odprti postopek. 9) Za dodeljevanje tekočih transferov na področju kulture, športa in kmetijstva v skladu s predpisi ter izboljšanje kontrolnega okolja in vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popraviljanje in preprečevanje nepravilnosti pri načrtovanju, dodeljevanju in evidentiranju transferov.	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO 4) ZADOVOLJIVO 5) ZADOVOLJIVO 6) ZADOVOLJIVO 7) ZADOVOLJIVO 8) ZADOVOLJIVO 9) ZADOVOLJIVO
17.	Občina Dobropolje Revidirano obdobje: 2004	1) Oddaja javnih naročil 2) Dodeljevanje transferov	1) župan je izdal sklep, s katerim je določil javnega uslužbenca kot odgovorno osebo za nadzor nad postopki oddaje javnih naročil, in sklep s katerim je določil javne uslužbenke kot odgovorne osebe za zagotovitev notranjih kontrol na posameznih področjih	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO

	Datum izdaje sklepa: 15.02.2005 Številka sklepa: 3104-1/2005-1		2) župan je izdal sklep, s katerim je določil javne uslužbenke kot odgovorne osebe za zagotovitev nadzora nad vodenjem postopkov dodeljevanja in tekočih in investicijskih transferov in sklep, s katerim je določil javne uslužbenke kot odgovorne osebe za zagotovitev notranjih kontrol na posameznih področjih.	
18.	Občina Sveti Andraž v Slovenskih goricah Revidirano obdobje: 2004 Datum izdaje sklepa: 19.09.2005 Številka sklepa: 1215-11/2005-4	1) Sestava proračuna 2) Načrt razvoja in vzdrževanja občinskih cest za štiriletno obdobje in letni načrt razvoja in vzdrževanja občinskih cest 3) Lokalni program za kulturo	1) Občinski svet je 14. 3. 2006 sprejel proračun občine za leto 2006 v predpisani obliki. Splošni del proračuna sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja z obrazložitvami. 2) Občinski svet je 14. 3. 2006 sprejel letni program vzdrževanja lokalnih cest in javnih poti za leto 2006 in štiriletni program vzdrževanja lokalnih cest in javnih poti za obdobje od 2006 do 2009. 3) Občinski svet je 14. 3. 2006 sprejel "Letni program kulture Občine Sveti Andraž v Slovenskih goricah za leto 2006".	1) ZADOVOLJIVO 2) ZADOVOLJIVO 3) ZADOVOLJIVO
19.	Občina Kamnik Revidirano obdobje: 2007 Datum izdaje sklepa: 14.12.2007 Številka sklepa: 1215-13/2007-2	1) Notranje kontrole	1) Občina Kamnik je predložila in izkazala naslednje popravljalne ukrepe: • župan je sprejel Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o oddaji javnih naročil po enostavnem postopku in po postopku zbiranja ponudb v Občini Kamnik v katerem je določeno, da mora vodja notranje organizacijske enote po izvedbi postopka oddaje javnega naročila preveriti, ali so bile v predpisanih rokih in v pogodbeno določenih okvirih realizirane medsebojne obveznosti; • župan je sprejel nov Pravilnik o pripravi in postopkih za izvrševanje proračuna Občine Kamnik v katerem so določene obveznosti vseh subjektov, ki sodelujejo pri izvrševanju proračuna • župan je sprejel Pravilnik o sofinanciranju programov in projektov na področju kulture v Občini Kamnik, v katerem so navedena in ovrednotena merila in kriteriji za sofinanciranje programov in projektov na področju kulture; • župan je sprejel Pravilnik o sofinanciranju mladinskih programov in projektov v Občini Kamnik, v katerem so navedena in ovrednotena merila in kriteriji za sofinanciranje mladinskih programov in projektov; • župan je sprejel Pravilnik o sofinanciranju prireditev in projektov, s katerim se določajo pogoji, postopki in merila za sofinanciranje prireditev in projektov, ki niso bili predmet sofinanciranja iz proračuna občina, iz drugih javnih razpisov in pozivov, pomenijo pa pomemben prispevek k zadovoljevanju javnih potreb in prepoznavnosti Občine Kamnik; • občinski svet v Okvirnem programu dela občinskega sveta Občine Kamnik za leto 2010 v prvi polovici leta 2010 predvideva obravnavo predloga Pravilnika o vrednotenju športnih programov v Občini Kamnik; • da bi se sproti preverjala ustreznost izvajanja postopkov oddaje javnih naročil in delovanja notranjih kontrol, je župan izdal notranjemu revizorju odredbo o izvedbi izredne revizije postopkov oddaje javnih naročil v občini in dodeljevanja transferov v letu 2010; • župan je z dopisom 10 pozval pravne osebe javnega sektorja na ravni občine, da tekoče poročajo občini o zadolžitvah.	1) ZADOVOLJIVO