



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

V skladu z določilom 4. točke 8. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95) je Veliki senat Računskega sodišča na 26. seji dne 8. maja 1996 sprejel naslednje

**POROČILO O DELU RAČUNSKEGA SODIŠČA
OD 1.1.1995 DO 31.3.1996**

Št. 3105-1/96-2

Dr. Vojko A. Antončič
Predsednik

Ljubljana, 8.5.1996

VSEBINA

Dr. Vojko A. Antončič: Uvodna pojasnila	0-1
Zdenka Vidovič: Poročilo revizijskega sektorja 1	1-1
Dr. Janez Gabrijelčič: Poročilo revizijskega sektorja 2	2-1
Dr. Etelka Korpič-Horvat: Poročilo revizijskega sektorja 3	3-1
Nadja Žnidarčič-Ferarri: Poročilo revizijskega sektorja 4	4-1
Mag. Nataša Knaubert-Šorli: Poročilo revizijskega sektorja 5	5-1
Silva Jamnik: Poročilo revizijskega sektorja 6	6-1
Martin Jakše: Poročilo revizijskega sektorja 7	7-1
Ana Praprotnik: Poročilo revizijskega sektorja 8	8-1

Dr. Vojko A. Antončič
Predsednik Računskega sodišča

UVODNA POJASNILA

1. Konstituiranje Računskega sodišča

Razločujemo tri razvojne faze Računskega sodišča: *pripravljalno* fazo, *formativno* fazo in fazo *ustaljenosti*. Kot pripravljalno fazo obravnavamo prvo polovico leta 1995. Za začetek formativne faze štejemo mesec julij 1995, ko smo se preselili v sedanje delovne prostore, začeli zaposlovati revizijske delavce in začeli izvajati nadzore. Formativna faza bo trajala še celo leto 1997. V prvi polovici leta 1998 pa naj bi prešli v fazo ustaljenosti.

V pripravljalni fazi smo delovali v začasnih prostorih (prvi mesec jih sploh nismo imeli). Do 1.3.1995 so vse članice in člani Računskega sodišča, ki so bili imenovani 9.12.1994, sklenili delovno razmerje na Računskem sodišču. Zaposlili smo še generalno sekretarko in dve tajnici.

V pripravljalni fazi delovanja smo:

- določili organizacijsko shemo Računskega sodišča, se pravi,
 - razčlenili smo delovanje Računskega sodišča na posamezne funkcije in
 - določili organizacijske enote in službe na Računskem sodišču,
- pripravili smo poslovnik,
- pripravili osnovne interne akte kot na primer
 - Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest,
 - Pravilnik o točkovanju revizijskih dosežkov,
 - Pravilnik o napredovanju na delovnem mestu,
- vzpostavljali smo infrastrukturo za delovanje Računskega sodišča, med drugim smo
 - v skladu s postavljeno organizacijsko shemo pripravili načrt za (pre)ureditev sedanjih delovnih prostorov in
 - pripravili načrt za informatizacijo poslovanja Računskega sodišča,
- analizirali smo normativno okolje, v katerem delujejo posamezni uporabniki javnih finančnih sredstev,
- nastavili nadzorni program in
- izdelali načrte za izvedbo posameznih nadzorov,
- pregledali smo poročila o finančnem poslovanju političnih strank (in določili, kako mora biti strukturirano poročilo o finančnem poslovanju politične stranke, da zadosti predpisom, ki jih je treba pri tem upoštevati),
- sestavili smo načrt zaposlovanja, izvedli razpis prostih delovnih mest in opravili preko 70 obsežnih intervjujev s prijavljenimi kandidati za revizijske delavce,
- vzpostavili smo sodelovanje z Zveznim računskim sodiščem Nemčije in Računskim sodiščem Avstrije,
- včlanili smo se v Mednarodno združenje vrhovnih revizijskih ustanov (INTOSAI) in v Evropsko združenje vrhovnih revizijskih ustanov (EUROSAI).

Pri konstituiranju Računskega sodišča imamo opraviti s popolno formalno-pravno diskontinuiteto: prejšnji institucionalni koncept (inšpiciranja finančno-materialnega poslovanja pravnih oseb) smo zamenjali s konceptom vrhovne revizijske ustanove, ne da bi pri tem z zakonom zagotovili, da bi nova ustanova vsaj deloma nastala iz prejšnje. Zato bi bilo dobro, da bi vzpostavili sodelovanje (ali celo partnerski odnos) z Agencijo za plačilni promet, nadziranje in informiranje (APPNI), saj bi lahko s tem minimizirali negativne učinke, ki jih je povzročila formalno-pravna diskontinuiteta pri formiranju Računskega sodišča. APPNI nam je sicer izročila precej dokumentacije, drugih omembe vrednih oblik sodelovanja pa nam žal ni uspelo vzpostaviti. Vodstvo APPNI ni pokazalo pripravljenosti za sodelovanje, Računsko sodišče

so obravnavali kot konkurenčno ustanovo. To se je izražalo zlasti pri prehodu nekaj njihovih inšpektorjev na Računsko sodišče. Tudi zaradi tega je naše zaposlovanje revizijskih delavcev potekalo počasneje kot smo načrtovali.

Sedaj je Računsko sodišče sredi formativnega obdobja, za katero pravimo, da se je začelo julija lani. Delo Računskega sodišča je razdeljeno na 8 revizijskih sektorjev in sektor skupnih služb. Posamezen revizijski sektor pokriva določeno področje javne porabe in sicer¹:

- revizijski sektor 1: državni proračun, državno premoženje, državne sklade, državne javne službe in državne gospodarske družbe;
- revizijski sektor 2: obrambo, notranje zadeve, politične stranke in društva;
- revizijski sektor 3: zunanje zadeve, mednarodne ekonomske odnose, pravosodje, Državni zbor in Državni svet;
- revizijski sektor 4: šolstvo, znanost in kulturo;
- revizijski sektor 5: zdravstvo;
- revizijski sektor 6: delo, družino in socialne zadeve ter gospodarske dejavnosti;
- revizijski sektor 7: okolje in prostor, promet in zveze ter kmetijstvo;
- revizijski sektor 8: proračune občin in krajevnih skupnosti, občinske javne službe, občinske javne sklade in razvoj lokalne samouprave.

Na Računskem sodišču je sedaj zaposlenih 59 oseb in sicer:

- 9 funkcionarjev,
- 33 revizijskih delavcev,
- 4 revizijski pripravniki,
- 5 vodij pisarn članov Računskega sodišča in
- 8 delavcev v Sektorju skupnih služb.

Iz katerih delovnih okolij so prišli revizijski delavci, je razvidno iz naslednje tabele:

Prejšnja zaposlitev	Število
APPNI	12
Državna uprava	8
Podjetja, banke	10
Druge ustanove	3
Skupaj	33

Do konca leta naj bi se število vseh zaposlenih povečalo za 15-20: število revizijskih delavcev za 8-13, število delavcev v Sektorju skupnih služb za 7. Z novimi zaposlitvami v sektorju skupnih služb bomo dobili svetovalce Računskega sodišča in okrepili pravno službo. Svetovalci se bodo ukvarjali z metodološkimi problemi pri izvajanju zahtevnih revizij.

Za prihodnje leto tudi načrtujemo povečanje števila zaposlenih. V prvi polovici leta 1998 pa naj bi končali proces formiranja Računskega sodišča in prešli v stanje ustaljenosti. Skratka, v

¹ Tako so revizijski sektorji definirani sedaj. Lani so bili revizijski sektorji 1, 6 in 7 definirani nekoliko drugače.

prvi polovici leta 1998 naj bi Računsko sodišče doseglo velikost, ki je potrebna za to, da bo v zadovoljivem obsegu izvajalo nadzorno funkcijo, ki mu jo daje zakon. Po prvem letu delovanja je mogoče dovolj zanesljivo oceniti, da potrebujemo vsaj 52 državnih revizorjev in da v naslednjih nekaj letih ni realno pričakovati, da bi jih lahko imeli dosti več kot 70. *To pomeni, da poskušamo vzpostaviti Računsko sodišče, ki naj bi imelo vsaj 85 in ne več kot 115 zaposlenih.* Ocenjujemo, da je pri sedanjih pogojih to pravi red velikosti za slovensko vrhovno revizijsko ustanovo. Pri tem smiselno upoštevamo velikost vrhovnih revizijskih ustanov v nekaterih državah (Avstriji, Nemčiji, Veliki Britaniji, na Madžarskem, v Češki republiki, na Poljskem) in primerjamo naše nadzorne pristojnosti oziroma funkcije z njihovimi.

Da bi sedanja velikost in struktura Računskega sodišča lahko evolvirala v opisano ciljno stanje, moramo dobiti dodatne delovne prostore. To je poseben problem, ki ga bomo predstavili Državnemu zboru v proračunskem predlogu za leto 1997.

V pripravljalni fazi je naša politika zaposlovanja slonela na hipotezi, da je mogoče pritegniti na Računsko sodišče zadostno število diplomiranih ekonomistov in diplomiranih pravnikov, ki so že usposobljeni (imajo primerna znanja in ustrezne izkušnje) za samostojno delo v državni reviziji. Izkazalo se je, da je to le deloma res. Pozna se, da nimamo skoraj nikakršne tradicije na področju državnega revidiranja, razlika med državno in gospodarsko revizijo pa je dokaj velika. Ker se ne da dobiti zadostnega števila že "narejenih" revizorjev, jih moramo "narediti", se pravi, precej časa in denarja porabimo za interno izobraževanje. Imamo redne izobraževalne sestanke. Ta način internega usposabljanja bomo izpopolnili, ko bomo zaposlili svetovalce Računskega sodišča. Vsak revizor mora opraviti strokovni izpit po programu, ki ga za nas izvaja Slovenski inštitut za revizije. Imeli smo dva enotedenska seminarja. Prvega smo imeli novembra lani, organizirali smo ga v okviru sodelovanja z nemškim zveznim računskim sodiščem. Drugi seminar smo imeli januarja letos, pripravili smo ga v okviru sodelovanja z avstrijskim računskim sodiščem. Junija bomo imeli enotedensko revizijsko delavnico: z nemškimi kolegi bomo obravnavali načrte za izvedbo nekaj tematskih revizij iz našega letošnjega nadzornega programa. Prejšnji mesec sta bila pri nas dva strokovnjaka iz National Audit Office (NAO, Velika Britanija). Svetovala sta nam pri nastavljanju načrta za izvedbo ene od naših letošnjih ocenjevalnih revizij (Value for Money Audit). Načrtujemo, da bomo v kratkem poslali vsaj enega revizorja v General Accounting Office (GAO, ZDA), dva v NAO in enega ali dva na nemško zvezno računsko sodišče. Pri teh oblikah usposabljanja sodelavcev Računskega sodišča - pri teh oblikah prenosa znanja iz tujine zadevamo ob hudo oviro, ki jo predstavlja slabo znanje tujih jezikov.

2. Prvi letni nadzorni program

Letni program nadzorovanja sestavljajo redni in občasni nadzori. Redni nadzori so nadzori, ki jih določa 4. odstavek 21. člena Zakona o Računskem sodišču. Občasni nadzori so nadzori, ki jih samostojno po svoji presoji določa Računsko sodišče. Lani smo v izvedbo rednih nadzorov pritegnili pooblaščenke revizijske družbe.

Kadar to ni bilo v navzkrižju z zahtevo, ki jo postavlja zakon, in kadar zaradi tega "vrednost" nadzora ni bila sporna, smo nadzor omejili na poslovanje v letu 1995. Tako so se redni nadzori nanašali na poslovanje v letu 1994, občasni nadzori pa so se v večini primerov

nanašali na poslovanje v letu 1995. Na ta način smo poskušali vzpostaviti mejo med tedaj ko še ni bilo Računskega sodišča in potem ko je že bilo. Prvo leto delovanja Računskega sodišča naj bi bilo torej tudi prvo leto nadzorovanja porabe javnih finančnih sredstev po novih pravilih.

Pri nastavljanju prvega letnega programa smo se omejili na manj zahtevne nadzore. Privzeli smo, da v prvem letu delovanja ne moremo izvajati najbolj zahtevnih nadzorov. Revizijskim delavcem je bilo treba dati čas in priložnost, da se usposobijo za najbolj zahtevne nadzore.

V zadnjih letih je bila stopnja nadzorovanosti javne porabe dokaj majhna. Zato smo s prvim nadzornim programom poskušali zadostiti naslednji zahtevi: *pri dani velikosti razpoložljivega nadzornega časa naj bo število entitet nadzora čim večje - kar se da veliko*. Pri danem nadzornem času pa je seveda število nadzorov tem večje, čim manjši je obseg posameznega nadzora. Število entitet nadzora in obseg nadzora sta "konkurenčni" količini. Prednost smo dali številu entitet nadzora. Da bi bilo čim večje, so morali biti nadzori v večini primerov selektivni, časovno nezahtevni. Skratka, na račun obsega posameznega nadzora smo maksimirali število entitet nadzora.

Dobršen del razpoložljivega nadzornega časa smo namenili za izvedbo revizije personalnih stroškov v državni upravi in nekaterih javnih zavodih. Z izrazom *personalni stroški* označujemo stroške, ki obsegajo:

- plače in druge prejemke zaposlenih,
- izplačila po pogodbah o delu,
- izplačila avtorskih honorarjev,
- izplačila na podlagi potnih nalogov,
- izplačila preko študentskih servisov.

Da so (tako opredeljeni) personalni stroški v državni upravi relevantna revizijska tema, najbrž ni treba posebej dokazovati; zadostuje, da navedemo dva dobro znana podatka: (1) v zadnjih letih se je število zaposlenih v državni upravi ves čas povečevalo; (2) v proračunu za delovanje državnih organov imajo personalni stroški zelo pomemben delež. Za to revizijsko temo je hkrati veljalo, da se je dovolj dobro prilegala našim programskim izhodiščem glede strokovne in časovne zahtevnosti. Revizija personalnih stroškov je bila nastavljena kot preizkus pravilnosti in kot ocenitev gospodarnosti. Izvedena pa je bila v glavnem kot preizkus pravilnosti. Kljub temu lahko rečemo, da smo s to revizijo prišli do pomembnih ugotovitev, ki jih v naslednjih poglavjih tega poročila predstavljajo člani Računskega sodišča odgovorni za posamezna področja javne porabe. Izpostaviti velja zlasti naslednje ugotovitve: nabor predpisov, ki urejajo plače v javni upravi, je nepregleden in nekonsistenten, posebni dodatki se določajo na neustrezen način, notranja oziroma vodstvena kontrola je pomanjkljiva, v nekaterih primerih je reducirana na goli ritual (recimo ritual dajanja soglasij). Temu lahko dodamo še nerevidijske ugotovitve, da nimamo zakona o proračunskih načelih in da nimamo ustreznih računovodskih predpisov za javni sektor. Skratka, normativno okolje, v katerem sedaj delujejo uporabniki javnih finančnih sredstev, je slab približek normativnega okolja, ki je potrebno za to, da se z revidiranjem javnih programov minimizira nepravilnost in maksimira gospodarnost uporabe javnih finančnih sredstev.

Pri nastavljanju letnega nadzornega programa je treba upoštevati poleg nadzorne zmogljivosti tudi obravnavno zmogljivost Računskega sodišča. Obravnavna zmogljivost je število protokolov, ki jih Računsko sodišče lahko obravnava v določenem časovnem intervalu. Obravnavna zmogljivost je minimalna tedaj, ko je treba vsak protokol obravnavati na prvi in drugi stopnji. Maksimalna obravnavna zmogljivost pa je obravnavna zmogljivost, ki jo Računsko sodišče doseže tedaj, ko se obravnava vsakega protokola konča z izdajo predhodnega poročila. Ko smo lani nastavljali nadzorni program, postopek nadzora, ki ga določata zakon in poslovnik, še ni bil empirično preizkušen, saj postopek, ki je veljal za nekdanjo SDK ni v celoti primerljiv s postopkom, ki velja za Računsko sodišče. Zato ni obstajala ustrezna izkustvena osnova za ocenitev obravnavne zmogljivosti Računskega sodišča; se pravi, ni se dalo zanesljivo napovedati, kolikšen del protokolov bo treba obravnavati na prvi stopnji in kolikšen del protokolov bo treba obravnavati tudi na drugi stopnji. To je prav gotovo v dobršni meri odvisno od kvalitete protokolov in predhodnih poročil. Razume se, da na začetku ni vse narejeno lege artis, zato nismo pričakovali, da bo kvaliteta prvih protokolov in predhodnih poročil tolikšna, da bo nadzorovane osebe odvrčala od vlaganja ugovorov zoper mnenje o njihovem poslovanju. Predpostavljali smo sicer, da bo na začetku nagnjenost k ugovarjanju zoper mnenje Računskega sodišča dokaj velika in da bo zato obravnavna zmogljivost Računskega sodišča precej pod maksimalno, vendar precej nad minimalno vrednostjo. Ker nadzorna zmogljivost ni dosegala niti polovice maksimalne obravnavne zmogljivosti, smo ocenili, da ni nevarnosti, da bi nadzorna zmogljivost presegla obravnavno zmogljivost. Zato smo sodili, da je kritična količina nadzorna zmogljivost. Sedaj to ni več res. Delež predhodnih poročil, ki gredo v prvostopenjsko in drugostopenjsko obravnavo, postaja zadušljivo velik. Iz poročil posameznih revizijskih sektorjev je razvidno, da je zato število dokončanih nadzorov v primerjavi s številom uvedenih nadzorov majhno. Analiza postopkovne sheme in analiza posameznih primerov, ki so bili obravnavani na prvi ali na prvi in drugi stopnji bosta pokazali, kaj je treba spremeniti in zlasti izboljšati v sedanjem načinu dela.

3. Organizacijski cilji

Po dobrem letu obstoja Računsko sodišče še ni do kraja izoblikovano: posamezne strokovne službe še niso utečene, nekaterih sploh še nimamo, delovna mesta vrhunskih strokovnjakov, recimo delovna mesta svetovalcev Računskega sodišča in delovna mesta revizijskih svetnikov so še nezasedena. Drugače povedano, formiranje Računskega sodišča še ni končano. Ocenjujemo, da smo sedaj sredi formativnega obdobja. Cilji, ki naj bi jih uresničili v tem obdobju, so naslednji:

1. Računsko sodišče mora postati revizijska ustanova, ki bo v državno blagajno več vračala kot iz nje jemala.
2. Treba je povečati strokovnost dela na vseh organizacijskih ravneh in v vseh fazah izvajanja nadzorov.
3. V vsakem revizijskem sektorju moramo formirati vsaj dve dobri revizijski skupini.

4. Preiti moramo od formalnih revizij na revizije, ki bodo tudi ocenjevalne².

5. Ugotovitveni aspekt revizijskega dela je treba dopolniti s svetovalnim v pravem in polnem pomenu te besede.

Vsak član Računskega sodišča je odgovoren za uresničevanje teh ciljev na svojem področju.

² Formalna revizija je revizija, ki je omejena na preizkus pravilnosti oziroma preizkus skladnosti poslovanja s predpisi. Da gre za ocenjevalno revizijo, pravimo tedaj, ko se ocenjuje delovanje revidirane ustanove, se pravi, ko se ocenjuje gospodarnost, učinkovitost, uspešnost uporabe javnih finančnih sredstev.

Zdenka Vidovič
Članica Računskega sodišča

POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 1

Državni proračun
Državno premoženje
Državni skladi
Državne javne službe
Državne gospodarske družbe
Banka Slovenije
Vlada Republike Slovenije

1. Nadzorni program

Za sektor 1 je bil sprejet naslednji program nadzorov:

ŠT.	OSEBA NADZORA	V	PREDMET NADZORA	C	T
1	Državni proračun	1	Predhodna revizija za leto 1995	1	28
2	Državni proračun	1	Račun. izkazi za leto 1994	1	
3	Banka Slovenije	1	Posojila do državnega proračuna in drugi posli, ki jih opravlja za RS	1	4
4	Urad predsednika Vlade RS	1	Personalni stroški	1&2	4
5	Ministrstvo za finance	1	Personalni stroški	1&2	4
6	Urad predsednika Republike	1	Službena stanovanja za delavce in funkcionarje v letu 1995	1	4
7	Državni zbor Republike Slovenije	1	"	1	4
8	Državni svet Republike Slovenije	1	"	1	4
9	Vlada Republike Slovenije	1	"	1	4
10	Servis skupnih služb Vlade	2	Investicije, adaptacije, vzdrževalna dela, mat. stroški	1	8
11	Urad za priseljevanje in begunce	1	Poslovanje	1	4

V - vrsta nadzora: 1 revizija, 2 inšpekcija

C - cilj nadzora: 1 prezkus pravilnosti poslovanja, 2 ocenitev gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti delovanja

T - čas potreben za izvedbo nadzora, merjen v nadzornih tednih

V programu nadzorov za leto 1995 sta bili zajeti dve reviziji, ki jih kot obvezni določa 21. člen zakona o računskem sodišču, to sta revidiranje računovodskih izkazov državnega proračuna ter nadzor nad posojilnimi odnosi Banke Slovenije do državnega proračuna ter drugimi posli, ki jih v skladu z zakonom opravlja za Republiko Slovenijo. Dve revizijski nalogi sta bili določeni glede na sprejete skupne revizijske cilje Računskega sodišča, ki je svoje delo v letu 1995 usmerilo predvsem v nadzor nad izplačili plač in drugih prejemkov zaposlenih v državnih organih, ostali nadzori pa so bili izbrani na predlog članice, ki je bila v času sprejemanja programa pristojna tudi za področje sektorja 1.

Iz predstavljenega programa je razvidno, da je bil med nadzori dan precejšen poudarek revidiranju področja stanovanjskega gospodarstva. K takšni odločitvi Računskega sodišča je poleg drugih okoliščin prispeval tudi sklep Državnega zbora Republike Slovenije, ki je na seji dne 3.7.1995, ob obravnavi predloga Proračuna RS, naložil Vladi, da prouči stanovanjske probleme nevladnih proračunskih porabnikov ter po možnosti prenese stanovanja, ki jih zasedajo funkcionarji oz. delavci posameznih organov, v trajno uporabo teh organov.

2. Število revizijskih delavcev

Revizijski sektor 1 zaposluje 4 revizijske delavce in enega pripravnika. Vsi delavci so diplomirani ekonomisti, z različnimi delovnimi izkušnjami in nekateri tudi s pridobljenimi dodatnimi znanji.

Pregled delavcev po delovnih mestih in prihodu na Računsko sodišče prikazuje naslednja tabela:

Naziv delovnega mesta	Datum zaposlitve
Višji revizijski sodelavec	1.12.1995
Revizijski sodelavec	1.09.1995
Revizijski sodelavec	1.10.1995
Revizijski asistent	18.03.1996
Pripravnik	9.01.1996

Po časovnem obdobju delovanja in po zaposlovanju revizijskih delavcev je revizijski sektor 1 najmlajši. Naloge revizijskega sektorja 1 je začasno opravljala, poleg dela v svojem sektorju, namestnica predsednika Računskega sodišča dr. Korpič-Horvat Etelka. Kljub temu, da me je Državni zbor imenoval za deveto članico Računskega sodišča dne 4.10.1995, sem zaradi delovnih obveznosti v prejšnji službi, nastopila funkcijo na Računskem sodišču šele 1.12.1995. Ko sem prevzela vodenje sektorja, sta bili v sektorju zaposleni le dve revizijski sodelavki. Trenutno sektor zaposluje pet revizijskih delavcev, od tega sta dva pooblaščenata revizorja.

Glede na precejšnjo raznolikost področij dela in število oseb javnega prava, ki po pristojnosti nadziranja spadajo v sektor ocenjujemo, da je premalo revizijskih delavcev. Predvsem bi bilo potrebno zaposliti še dodatno visoko strokovne delavce z izkušnjami na področju revidiranja. Čeprav revidiranje javne porabe ne moremo povsem enačiti z revidiranjem gospodarskih družb, so znanja iz revizijskih metod in tehnik, ki jih obvladajo gospodarski revizorji, zelo koristna tudi za delo državnega revizorja.

Delo v sektorju bi želeli organizirati tako, da bi dosegli specializacijo posamezne skupine revizorjev za določeno področje. Tako se bi naj npr. skupina treh revizorjev posebej specializirala za državni proračun, druga skupina za državna podjetja in sklade, tretja za Banko Slovenije in druge finančne institucije (Agencija Republike Slovenije za plačilni promet, nadziranje in informiranje, Agencija Republike Slovenije za sanacijo bank in

hranilnic) in četrti za ostale državne organe oz. službe. Za uresničitev te načrtovane naloge bi v sektorju potrebovali dodatno 7 revizorjev različnih nazivov.

3. Izvedba nadzornega programa

3.1. Uvedeni nadzori

Revizijski sektor 1 je dejansko začel z delom samostojno šele 1.12.1995. Do dneva poročanja smo v sektorju, na podlagi sprejetega nadzornega programa za leto 1995, izdali 9 sklepov o izvedbi nadzora. Nobeden od uvedenih nadzorov ni dokončan. Posamezni nadzor se nahaja v naslednji fazi postopka:

ŠT.	NADZOROVANA OSEBA	VRSTA NADZORA	SKLEP IZDAN	PROTOKOL SESTAVLJEN	POROČILO IZDANO
1	Servis skupnih služb Vlade	Selektivna revizija	30.09.95	6.12.95	-
2	Državni proračun	Revizija zaključ. računa	17.11.95	23.02.96	-
3	Urad predsednika RS	Selektivna revizija	06.12.95	06.02.96	-
4	Vlada RS	"	06.12.95	06.02.96	-
5	Državni zbor RS	"	06.12.95	06.02.96	-
6	Državni svet RS	"	06.12.95	06.02.96	-
7	Urad predsednika Vlade	"	06.12.95	27.02.96	26.03.96
8	Ministrstvo za finance	"	06.12.95	-	-
9	Urad za priseljevanje in begunce	Revizija poslovanja	31.1.96	-	-

Uvedeni so bili vsi načrtovani nadzori, razen naslednjih dveh:

- *revizijo posojilnih odnosov Banke Slovenije do državnega premoženja in drugih poslov, ki jih v skladu z zakonom banka opravlja za Republiko Slovenijo*, ni bilo možno uvesti brez temeljitega predhodnega študija zapletenega bančnega sistema in položaja Banke Slovenije pri oblikovanju fiskalne in monetarne politike države. Za izvedbo te naloge bo potrebno pred izvedbo proučiti tudi revidiranje tovrstnih institucij v drugih državah;
- *predhodna revizija državnega proračuna za leto 1995*, ki je bila zaradi pomanjkanja delovnih virov prenešana v leto 1996. Izvedbeni načrt za to revizijo je že sestavljen in revizija je sprejeta v program dela Računskega sodišča za leto 1996.

Za izvedbo revizije računovodskih izkazov državnega proračuna je Računsko sodišče s pogodbo št. 1202-2/95-2 z dne 17.11.1995 pooblastilo gospodarsko revizijsko družbo Deloitte & Touche, d.o.o., Ljubljana, Dunajska 22. Revizijska družba je izročila svoje poročilo v celoti 23.2.1996. Na podlagi tega poročila, ki ima za Računsko sodišče status protokola, bo v kratkem izdelano predhodno poročilo in predloženo Ministrstvu za finance. Če ministrstvo ne bo imelo pripomb, bo poročilo posredovano Državnemu zboru, ki bo lahko dokončno odločil o sprejemu zaključnega računa proračuna za leto 1994.

Iz pregleda uvedenih nadzorov je možno razbrati, da postopek nadzora od izdelanega protokola do predložitve predhodnega poročila poteka izredno dolgo. Razlogov za takšno stanje je več.

Premajhno število delavcev, pomanjkanje delovnih izkušenj na področju revidiranja, zlasti revidiranja javnega sektorja, nedodelanost računovodskih rešitev za javni sektor, množica pravnih predpisov in zlasti odsotnost stroke revidiranja javne porabe v Republiki Sloveniji generirajo številne probleme.

Člani Računskega sodišča so poleg nalog vodenja in organiziranja dela revizijskega sektorja angažirani pri delu senatov, ki na prvi in na drugi stopnji obravnavajo pripombe oz. ugovore nadzorovanih oseb. Število senatov se s produciranjem novih poročil množi, čas prebit na senatih pa multiplicira. Od 1.12.1995 do 30.4.1996 sem bila kot članica RS vključena v delo 28 senatov, od tega 4 na drugi stopnji. Po moji oceni je član, ob upoštevanju senatnega dela, kar 80 % delovnega časa angažiran na nalogah drugih revizijskih sektorjev.

Zakonska določila in predpisani postopki nadzora v poslovniku Računskega sodišča, po oceni revizijskega sektorja 1, preveč enačijo funkcijo nadzora javnih financ s sodno funkcijo, kar je tudi pogojevalo sedanjim rešitvam, ki ne dopuščajo enostavnejše izvedbe postopkov in s tem učinkovitejše delovanje Računskega sodišča.

3.2. Glavne ugotovitve

Kljub temu, da nobeden od uvedenih nadzorov nima dokončnega poročila in torej ne moremo razkriti podrobnosti v povzetku poročil, bomo na kratko izpostavili nekaj splošnih ugotovitev, ki so značilne za opravljene nadzore.

Državni proračun

Revizija državnega proračuna je pokazala, da je nujno čimprej sprejeti jasna proračunska načela in vzpostaviti takšno državno računovodstvo, ki bo zagotovilo vse potrebne evidence za nadzor nad uporabo sredstev iz sprejetega proračuna, nadzor nad premoženjem države in nenazadnje nad prihodki države. Nadzor nad proračunom je prav tako opozoril na odsotnost notranje revizije in izpostavil potrebo po takojšnji uvedbi tovrstne službe na posameznih ministrstvih.

Iz poročila o reviziji državnega proračuna, ki ga je Računskemu sodišču predložila revizijska družba so razpoznavne težave Ministrstva za finance pri vzostavljanju računovodstva,

pridobivanju ustreznih kadrov, zagotavljanju potrebne dokumentacije in delovanju na večih lokacijah, kar vse je oviralo normalno delo pri vodenju državnega proračuna. Januarja 1995 se je ministrstvo preselilo na Beethovno 11 in tam združilo službe, ki so prej delovale na šestih lokacijah. Takrat so na ministrstvu v enotno računovodstvo povezali 58 upravnih enot ter drugih delov ministrstev. Na novo je bil vzpostavljen sektor za javno računovodstvo, ki s pomočjo računalniške podpore razpolaga z vsemi potrebnimi računovodskimi podatki. V letu 1995 je ta sektor tudi uvedel evidence o deviznem delu poslovanja države in vzpostavil evidenco o javnem dolgu in garancijah. Pozitivna so tudi prizadevanja sektorja za upravljanje in privatizacijo državnega premoženja, ki vzpostavlja in ažurira evidence, kot podlago za pripravo premoženjske bilance države ter v sodelovanju z Računskim sodiščem odpravlja ugotovljene nepravilnosti pri izkazovanju državnega premoženja.

Službena stanovanja

Nadzor v zvezi z zakonitostjo, namembnostjo in gospodarnostjo pri upravljanju in gospodarjenju s službenimi stanovanji za funkcionarje in delavce državnih organov je bil opravljen na Sevisu skupnih služb Vlade, po sklepu o izvedbi nadzora, ki je bil izdan vsem štirim nadzorovanim osebam iz letnega programa Računskega sodišča. S postopki revizije smo želeli ugotoviti kako nadzorovana oseba upravlja in gospodari z določenimi stanovanji. Zoper izdani sklep sta ugovarjala:

- Državni svet Republike Slovenije, ki je navedel, da ne upravlja in ne gospodari s stanovanji. Tričlanski senat Računskega sodišča je pod predsedstvom dr. Etelke Korpič-Horvat ugovoru Državnega sveta ugodil in postopek nadzora ustavil. Iz bilančnih podatkov je bilo namreč razvidno, da Državni svet nima opredmetenih osnovnih sredstev.
- Državni zbor Republike Slovenije, ki je v ugovoru prav tako navajal, da ne upravlja in ne gospodari niti z enim samim stanovanjem, čeprav si že nekaj časa prizadeva, da bi pridobil tisti del stanovanjskega fonda, ki ga uporabljajo njeni delavci. Tričlanski senat Računskega sodišča je ta ugovor, v isti sestavi zavrnil. Smiselnost uvedbe postopka je izhajala iz 11. točke sklepov Državnega zbora Republike Slovenije, sprejetih na 30. izredni seji dne 3.7.1995, v katerem je Državni zbor predlagal Vladi Republike Slovenije, da prouči stanovanjske probleme nevladnih proračunskih uporabnikov.

Postopek nadzora je bil dokončan pri Servisu skupnih služb Vlade, sestavljen je bil tudi protokol, ki zasleduje ukrepe Vlade po sprejetju že omenjenega sklepa Državnega zbora, navaja število službenih in najemnih stanovanj po uporabnikih, spremlja stroške vzdrževanja, opremljanja in nabavo stanovanj ter analizira višino najemnin. Predhodno poročilo bo predloženo vsem trem nadzorovanim osebam predvidoma v naslednjem mesecu.

Personalni stroški

Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov je bil opravljen v Uradu predsednika Vlade Republike Slovenije, kateremu je bilo že vročeno predhodno poročilo in na Ministrstvu za finance. Pri slednjem je postopek nadzora še v teku, protokol pa bo sestavljen v kratkem. Urad predsednika Vlade je podal pripombe na predhodno poročilo, o katerih bo odločal tričlanski senat predvidoma v začetku maja 1996.

Najizrazitejša nepravilnost na področju plač in drugih osebnih prejemkov, ki smo jo zasledili v sektorju 1 pri vseh do sedaj nadzorovanih osebah in jo drugi sektorji pri revidiranju osebnih prejemkov ne omenjajo, je plačilo odškodnine za letni dopust. Čeprav je Komisija Vlade RS za kadrovske in administrativne zadeve s sklepom odobrila izplačilo tovrstnih odškodnin, je takšno ravnanje glede na določila zakona o delovnih razmerjih, zakona o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja in mednarodne konvencije o plačanem letnem dopustu nezakonito. Podrobne ugotovitve po posameznih organih bodo predstavljene po dokončnosti poročil o nadzoru.

dr. Janez Gabrijelčič
Član Računskega sodišča

POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 2

Ministrstvo za obrambo
Ministrstvo za notranje zadeve
Politične stranke
Društva

1. Nadzorni program

V naslovu navedeni organizacijski deli države, ki jih v okviru poročila obravnavamo kot nadzorovane osebe, so s stališča javnosti in vplivanja na dogajanja v družbi izjemno odgovorni in občutljivi, zato se morajo tu vsa določila javnega prava in še zlasti javnih financ izvajati še posebej vestno, dosledno in skrbno. Vsak neprimeren ali celo nezakonit poseg omenjenih dveh ministrstev, političnih strank ali društev ima v javnosti velik odmev, ki lahko potencirano negativno vpliva na dogajanja v vsej državi.

Rečemo lahko, da so navedene organizacijske enote z državotvornega stališča izredno pomembne, zato so pri nadzoru omenjenih dejavnikov - funkcijo nadzora pa razumemo v okviru Ustave in drugih zakonov kot integralni in integrativni del vsestranskega uspešnega delovanja in uveljavljanja naše države - potrebni izjemno natančni, dosledni, dolgoročni ter celoviti pristopi in izvedbe.

Iz vsega omenjenega sledi, da ima učinkovito delovanje in nato tudi primeren nadzor obeh ministrstev ter ostalih nadzorovanih oseb, ki spadajo v okvir tega poročila, pomembno vlogo pri uveljavljanju predstave o poštenu, vsestransko kulturni in verodostojni družbi ter državi.

Nadzor na omenjenih področjih nima samo značilnosti klasične kontrole in izvajanja represivnih sankcij, temveč vsebuje, na podlagi Zakona o Računskem sodišču Republike Slovenije in mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI ter IFAC, tudi strateško svetovalno vlogo. Razumljivo je, da bo ta vloga dobila večji pomen šele v prihodnosti, ko se bo Računsko sodišče Republike Slovenije v vseh podrobnostih seznanilo z delovanjem in s problematiko nadzorovanih oseb. Kljub temu pa smo že v dosedanjih nadzorih podali nekaj strateških nasvetov in priporočil za gospodarnejšo rabo javnih financ.

Za leto 1995 smo si zastavili naslednje planske naloge, ki jih je potrdil in sprejel veliki senat Računskega sodišča:

1. Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije.
2. Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov na Ministrstvu za notranje zadeve Republike Slovenije.
3. Selektivna revizija materialnega poslovanja s poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije, Pokrajinsko poveljstvo Novo mesto.
4. Selektivna revizija materialnega poslovanja s poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije, Pokrajinsko poveljstvo Celje.
5. Selektivna revizija poslovanja materialnega poslovanja s poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za notranje zadeve Republike Slovenije, Uprava za notranje zadeve Slovenj Gradec.
6. Selektivna revizija materialnega poslovanja s poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za notranje zadeve, Uprava za notranje zadeve Koper.
7. Selektivna revizija investicij na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije.
8. Selektivna revizija investicij na Ministrstvu za notranje zadeve Republike Slovenije.

Planirali smo, da bomo navedene naloge uresničili tako, da bomo zaposlili štiri revizijske delavce s 1. julijem leta 1995.

2. Število revizijskih delavcev

Najprej moramo poudariti, da je sektor 2, kot v organizacijskem smislu poimenujemo področja opisana v naslovu, podobno kot ostali sektorji Računskega sodišča Republike Slovenije, pričel dejansko s svojim delovanjem šele sredi leta 1995, oziroma natančneje 1. julija tega leta, ko smo zaposlili prvega revizijskega sodelavca. Zaposlovanje prikazujemo z naslednjo tabelo:

Zap. št.	Naziv revizijskega delavca	Datum zaposlitve
1.	Revizijska sodelavka	1. 07. 1995
2.	Revizijska asistentka	1. 10. 1995
3.	Revizijski sodelavec	9. 10. 1995

3. Izvedba nadzornega programa

Velik zamik pri datumih zaposlovanja revizijskih delavcev je vplival na to, da plana nismo mogli v celoti izpolniti. Na to je dodatno vplivalo tudi to, da smo morali v skladu z Zakonom o političnih strankah in Zakonom o volilni kampanji opraviti še dve obsežni in zahtevni nalogi in sicer:

- izdati mnenja in pregledati letna poročila političnih strank za leto 1994 in
- izdati in pregledati poročila organizatorjev volilne kampanje v letu 1994.

Omenjeni nalogi sta bili zahtevni, saj je bil to prvi formalni pregled poslovanja političnih strank in volilne kampanje v Sloveniji. Zaradi tega je bilo potrebno vzpostaviti model oziroma vzorec pregleda, ki je povzel določila omenjenih zakonov. Zaradi precejšnje nedorečenosti zakonov ter pomanjkljivosti poročil smo morali le-ta pregledovati v dveh krogih, v okviru katerih smo imeli veliko srečanj z zainteresirani strankami in odgovornimi dejavniki.

3.1. Uvedeni nadzori

Sicer pa naj glede na posamične točke letnega plana poročamo naslednje:

1. Glede preizkusa pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov na Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije je bilo izdano Predhodno poročilo in Sklepi za odpravo nezakonitosti.

- Na osnovi pritožbe na Predhodno poročilo je senat Računskega sodišča na prvi stopnji izdal Poročilo. Glede na pritožbo revidirane osebe pripravlja senat Računskega sodišča na drugi stopnji Dokončno poročilo.
2. Glede preizkusa pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov na Ministrstvu za notranje zadeve Republike Slovenije je bilo izdano Predhodno poročilo in Sklepi za odpravo nezakovitosti. Na osnovi pritožbe na Predhodno poročilo je senat Računskega sodišča na prvi stopnji izdal Poročilo. Senat Računskega sodišča na drugi stopnji je nato izdal, glede na pritožbo revidirane osebe, Dokončno poročilo.
 3. Glede selektivne revizije materialnega poslovanja s posebnim poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za obrambo, Pokrajinsko poveljstvo Novo mesto, je bilo izdelano Predhodno poročilo. Ker v zakonito določenem roku na to Predhodno poročilo ni bilo pripomb, je s sklepom Računskega sodišča Predhodno poročilo postalo Dokončno. Računsko sodišče je glede opisane revizije izreklo mnenje s pridržkom.
 4. Glede selektivne revizije materialnega poslovanja s posebnim poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za obrambo, Pokrajinsko poveljstvo Celje, je bilo izdelano Predhodno poročilo. Ker v zakonito predpisanem roku na to Predhodno poročilo ni bilo pripomb, je s sklepom Računskega sodišča Predhodno poročilo postalo dokončno. Računsko sodišče je glede opisane revizije izreklo mnenje s pridržkom.
 5. Glede selektivne revizije materialnega poslovanja s posebnim poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za notranje zadeve, Uprava za notranje zadeve Slovenj gradec, je bil izdelan Protokol.
 6. Glede selektivne revizije materialnega poslovanja s posebnim poudarkom na krogotoku dokumentacije na Ministrstvu za notranje zadeve, Uprava za notranje zadeve Koper, je bil izdelan Protokol.
 7. Ker iz obrazloženih razlogov nismo mogli opraviti selektivne revizije investicij na Ministrstvu za obrambo, bomo navedene nalogo opravili tedaj, ko bo to določil Veliki senat Računskega sodišča.
 8. Ker smo imeli velike zamike pri nastopu revizijskih sodelavcev in zaradi nekaterih dodatnih nalog, nismo mogli izvesti tudi selektivne revizije investicij na Ministrstvu za notranje zadeve. Navedeno revizijo bomo izvedli v roku, ki jo bo določil veliki senat Računskega sodišča.

3.2. Glavne ugotovitve

Natančnejše ugotovitve so razvidne iz posameznih revizijskih poročil. Tukaj navajamo samo nekatere najbolj posplošene ugotovitve.

- Premalo je prisotna iniciativnost za bolj racionalne rešitve.
- Ni dovolj prisotno prepričanje o tem, da morajo biti stroški javne uprave v globalni povezanosti z zmožnostmi gospodarstva.
- Novi delavci se v nekaterih primerih sprejemajo brez vsestranskega preverjanja.

3.3. Povzetek poročil o nadzorih

3.3.1. Ministrstvo za notranje zadeve

Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov v 1995. letu, je bil opravljen na podlagi Sklepa o izvedbi nadzora št. RS-02-01/95 z dne 7.7.1995.

Revidiranje je potekalo na sedežu Ministrstva za notranje zadeve, Ljubljana, Štefanova 2, v prostorih Uprave skupnih služb, v času od 10.7.1995 do 14.7.1995, od 4.8.1995 do 11.8.1995.

1. Izplačevanje plač in drugih prejemkov zaposlenih

O ravnanju ministrstva pri izplačevanju plač in drugih prejemkov zaposlenih Senat II izreka negativno mnenje.

Obrazložitev. Na ministrstvu so na nezakonit način določali dodatek za delovno dobo in na neprimeren način določali dodatek za pooblaščenost.

Pri določanju dodatka za delovno dobo so delali sistematično napako: vsakemu delavcu, ki ima priznano beneficirano delovno dobo, so določili dodatek za povečano število delovnih let. Senat II opozarja na red velikosti te napake: beneficirana delovna doba je namreč priznana večini delavcev ministrstva. Pomembna okoliščina za oblikovanje mnenja o ravnanju ministrstva je tudi njihovo pojasnilo. V dopisu 0001-4-SZ028/307-96 z dne 13.2.1996 ministrstvo pojasnjuje, da so dodatek, v katerem je upoštevana beneficirana delovna doba, uvedli s pravilnikom o plačah 1.1.1986, ker je bilo to tedaj tako urejeno v Zveznem sekretariatu za notranje zadeve. V letu 1993 in 1994 (med pripravljanjem Zakona o RP) so večkrat opozorili, da je treba urediti obračun dodatka za delovno dobo. Iz tega pojasnila se da sklepati, da so se na ministrstvu zavedali, da dodatek za povečano število delovnih let ni v skladu z zakonom; njihovo pojasnilo (da so večkrat opozorili, da je treba urediti obračun dodatka za delovno dobo) zveni kot prepričanje, da bi se moral zakon prilegati ravnanju ministrstva in ne ravnanje ministrstva veljavnemu zakonu. Delali so torej veliko sistematično napako in videti je, da so jo delali zavestno.

Pooblaščenost so določili na nerazviden in nepreverljiv način: razločevanje med delovnimi zahtevami, ki opravičujejo pooblaščenost in delovnimi zahtevami, ki je ne opravičujejo, ne sloni na jasno operacionaliziranih sodilih, ki bi se jih dalo preizkusiti v revizijskem postopku. Neprimerno določanje pooblaščenosti generira dve nepravilnosti: neupravičen dodatek k osnovni plači in neupravičeno povečanje zavarovalne dobe. Delež delovnih mest, na katerih se priznava dodatek za pooblaščenost in beneficirana delovna doba, je velik. Namesto da bi bil dodatek za pooblaščenost uporabljen tako, da bi imel predvsem (upravičen) intrasektorski razlikovalni učinek, je bil uporabljen in extenso, tako da ima pretežno (neupravičen) intersektorski razlikovalni učinek: neenake delovne zahteve (na področju notranjih zadev) se vrednotijo na enak način, medtem ko se enake delovne zahteve (na drugih področjih državne uprave) vrednotijo na neenak način. Skratka, zakonska določba o dodatku za pooblaščenost in zakonska določba o povečanju zavarovalne dobe sta bili neustrezno aplicirani.

2. Plačevanje delovnih storitev po pogodbah o delu

Za sklepanje pogodb o delu Senat II izreka mnenje s pridržkom.

Obrazložitev. Pogodbe o delu je ministrstvo sklepalo tudi za naloge, ki so stalnega značaja in so v opisih sistemiziranih delovnih mest. Ministrstvo je kršilo določila 107. in 110. člena Zakona o delovnih razmerjih, saj ni spoštovalo zahteve o omejitvi števila ur, ni pridobivalo ustreznih soglasij in pogodbenega dela ni prijavilo Zavodu za zaposlovanje. Plačevanje predavateljskega dela višjim upravnim delavcem ministrstva po pogodbah o delu je sporno; sporno je še posebej zato, ker ministrstvo nima ustrezne evidence o času izvajanja predavanj.

3. Izplačevanje avtorskih honorarjev

O izplačevanju avtorskih honorarjev na ministrstvu Senat II izreka pozitivno mnenje.

4. Obračunavanje potnih nalogov

O obračunavanju potnih nalogov Senat II izreka mnenje s pridržkom.

Obrazložitev. Revizijski preskus obračunavanja potnih nalogov je razkril nekaj nepravilnosti pri obračunavanju dohodnine za dnevnice, ki presegajo zneske določene z uredbo o višini povračil stroškov. Poleg tega je bilo v postopku nadzora ugotovljeno, da na ministrstvu ne obračunavajo pravočasnih potnih nalogov za službena potovanja v tujino. Knjigovodsko izkazovanje poslovnih dogodkov, ki so povezani s potnimi nalogi, je torej neažurno.

5. Plačevanje delovnih storitev preko študentskega servisa.

O plačevanju delovnih storitev preko študentskega servisa Senat II izreka pozitivno mnenje.

Priporočila

Senat II ministrstvu priporoča:

- naj na podlagi analize delovnih mest na novo določi, na katerih delovnih mestih je upravičeno priznati dodatek za pooblaščenost in povečanje zavarovalne dobe;
- naj po ponovni analizi ustrezno spremeni Akt o sistemizaciji delovnih mest;
- naj vzpostavi evidence o odsotnosti delavcev zaradi sodelovanja pri izvajanju rednih izobraževalnih programov in programov internega usposabljanja;
- naj prouči možnost, da se za višje upravne delavce ministrstva uvrsti izvajanje izobraževalnih nalog med redne delovne obveznosti, ki se jih določi v Aktu o sistemizaciji delovnih mest.

3.3.2. Ministrstvo za obrambo, 8. pokrajinsko poveljstvo slovenske vojske Celje

Selektivna revizija materialne porabe v letu 1995 s poudarkom na krogotoku dokumentacije je bila opravljena na podlagi Sklepa o izvedbi nadzora št. 1203-3/95-1 z dne 29.11.1995. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je Računsko sodišče izreklo mnenje s pridržkom.

Likvidiranje poslovne dokumentacije (prejetih računov), ki se nanaša na delovanje 8. PPSV Celje, ne poteka brez pomanjkljivosti. Nadzorovana oseba mora izboljšati postopke pri vsebinski in formalni kontroli knjigovodskih listin pred njihovim knjiženjem in zagotavljati kompletnost likvidacijskih dokumentov, ki zadevajo posamezni poslovni dogodek.

Ugotovljeno je bilo, da v letu 1995 delujoči sistem evidentiranja, plačevanja in knjiženja poslovnih dogodkov ni v skladu z Zakonom o računovodstvu in ne zagotavlja ažurnih in točnih računovodskih informacij in obračunov. V Ministrstvu za obrambo brez pravne osnove knjižijo v glavni knjigi poslovne dogodke v zvezi z odhodki šele potem, ko so obveznosti iz posameznih poslovnih dogodkov že poravnane. S spremembami opisanega načina vodenja poslovnih knjig, ki jih nadzorovana oseba vpeljuje z začetkom leta 1996, morajo na ministrstvu odpraviti sedanji nezakoniti način knjiženja.

Pri evidentiranju materialne porabe kuhinj je pri 8. PPSV prihajalo skozi vse leto 1995 do pomembnih razlik med materialnim in finančnim knjigovodstvom, ki niso bile sproti razčiščene. Pri sestavi zaključnega računa za leto 1995 mora nadzorovana oseba ugotovljene razlike razjasniti in utemeljiti. Ugotoviti mora ključne razloge, zaradi katerih prihaja do odstopanj in zagotoviti take postopke in nadzor, da v letu 1996 do podobnih razlik ne bo prišlo.

Priporočila

Na podlagi opravljenega nadzora je Računsko sodišče priporočilo Ministrstvu za obrambo da:

1. Uveljavi interni nadzor.
2. Prouči poenostavitev komunikacijskega sistema med organizacijskimi nivoji.
3. Projektira informacijski sistem tako, da se podatki samo enkrat računalniško zajemajo.

3.3.3. Ministrstvo za obrambo, 2. Pokrajinsko poveljstvo Slovenske vojske Novo Mesto

Selektivna revizija materialne porabe v letu 1995 s poudarkom na krogotoku dokumentacije je bila opravljena na podlagi Sklepa Računskega sodišča št. 1203-4/95-1, z dne 28.11.1995. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je Računsko sodišče izreklo mnenje s pridržkom.

V nadzorovani osebi pri izdelavi plana za 2. PPSV Novo mesto za leto 1995 niso upoštevali veljavnih notranjih predpisov, tako da 2. PPSV ne razpolaga s sprejetim in potrjenim planom za leto 1995, torej tudi ne pozna pravih okvirov svojih pristojnosti in obveznosti za to leto.

Likvidiranje poslovne dokumentacije (prejetih računov), ki se nanaša na delovanje 2. PPSV Novo mesto, ni potekalo brez pomanjkljivosti. Nadzorovana oseba mora izboljšati postopke pri vsebinski in formalni kontroli knjigovodskih listin pred njihovim knjiženjem in zagotavljati kompletnost likvidacijskih dokumentov, ki zadevajo posamezni poslovni dogodek.

Ugotovljeno je bilo, da v letu 1995 delujoči sistem evidentiranja, plačevanja in knjiženja poslovnih dogodkov ni v skladu z Zakonom o računovodstvu in ne zagotavlja ažurnih in točnih računovodskih informacij in obračunov. Na ministrstvu brez pravne osnove knjižijo v

glavni knjigi poslovne dogodke v zvezi z odhodki šele potem, ko so obveznosti iz posameznih poslovnih dogodkov že poravnane. S spremembami opisanega načina vodenja poslovnih knjig, ki jih nadzorovana oseba vpeljuje z začetkom leta 1996, morajo na ministrstvu odpraviti sedanji nezakoniti način knjiženja.

Pri evidentiranju materialne porabe kuhinje je pri 2. PPSV prihajalo vse leto 1995 do pomembnih razlik med materialnim in finančnim knjigovodstvom, ki niso bile sproti razčiščene. Pri sestavi zaključnega računa za leto 1995 mora nadzorovana oseba ugotovljene razlike razjasniti in utemeljiti. Ugotoviti mora ključne razloge, zaradi katerih prihaja do odstopanj in zagotoviti take postopke in nadzor, da v letu 1996 do podobnih razlik ne bo prišlo.

Priporočila

Na podlagi opravljenega nadzora je Računsko sodišče priporočilo Ministrstvu za obrambo, da:

1. Uveljavi notranji nadzor.
2. Svoje stalne sodelavce kakor tudi vojake sistematično vzgaja in izobražuje v smeri racionalne porabe.
3. Izdela manjkajoče standarde za porabo materialnih stroškov.

4. Globalna priporočila in nasveti

Nadzorovanim osebam smo posredovali nasvete in priporočila na dva načina:

- ustno,
- pisno.

Pri ustnih nasvetih smo sledili mednarodnim revizijskim standardom INTOSAI in IFAC, ki določajo, da moramo z nadzorovanimi osebami javnih financ vzpostaviti vzdušje medsebojnega spoštovanja in razumevanja, ki pa na noben način ne sme iti v škodo neodvisnosti in nepristranskosti Računskega sodišča Republike Slovenije. To medsebojno povezanost, ki jo razumemo kot posebno obliko medsebojnega sodelovanja, gojimo v tem smislu, da delujemo vestno ter pošteno za ekonomsko in širšo, celovito blaginjo države in državljanov Slovenije. Pri tem nam služijo kot osnova Ustava, zakoni in drugi akti s področja javnega prava, državne uprave in javnih financ.

Pri pisnih priporočilih smo nadzorovanim osebam priporočali uveljavljanje standardov javne porabe, ki veljajo v razvitih evropskih in drugih državah, ravnanje v smislu dobrega gospodarja, upoštevanje vrednot, ki vodijo k poštenemu in racionalnemu poslovanju, ter poglobljanje znanj s področja javnih financ in drugih dokumentov, ki obravnavajo strategijo delovanja države Slovenije.

V državi bi bilo potrebo urediti naslednjo zakonodajo:

1. Uveljaviti splošni akt (lahko zakon, lahko računovodski standard), ki bi nasledil sedaj še veljavni Zakon o računovodstvu (Ur. list SFRJ št. 12/89 ... 61/90 ter Ur. list RS št. 42/90 ...

32/93). Sedanje stanje je namreč tako, da obstoječi Zakon o računovodstvu ni več življenjski in je tudi premalo operativen za neposredno uporabo na področju javne uprave. Zato je nastala za praktične potrebe izvajanja proračuna množica podzakonskih aktov (uredbe, odredbe, navodila). To je povečalo nepreglednost veljavnih predpisov, ni pa povečalo oz. ustvarilo razmer, ki bi omogočale učinkovitost porabe javnih finančnih sredstev.

2. **Pripraviti vrednotenje posebnih delovnih razmer in odgovornosti na Ministrstvu za obrambo.** V državni upravi se za delavce, ki poklicno delajo na obrambnem področju, še vedno uporabljata 135. oz. 136. člen starega zakona o obrambi iz leta 1991 (Ur. list RS, št. 15/91 in št. 18/91). To povzroča težave pri preverjanju upravičenosti posameznih delavcev do dodatkov iz tega naslova. Natančna opredelitev tega področja bi morala biti vsebovana v veljavnem Zakonu o obrambi in enotno usklajena v vsej državni upravi.
3. **Opredeliti pooblaščenost.** Delovna mesta, ki so na Ministrstvu za notranje zadeve določena kot pooblaščenata, so bila vsebinsko opredeljena v 2. odstavku 46. člena Zakona o notranjih zadevah (Ur. list SRS, št. 28/80, št. 38/88, št. 27/89). Pri spremembi tega zakona v letu 1991 (Ur. list RS, št. 19/91) je bil 2. odstavek 46. člena črtan, za opredelitev pooblaščenih delovnih mest pa je bil pooblaščen minister. Akt o sistemizaciji delovnih mest na ministrstvu, ki ga je podpisal minister in je k njemu dala soglasje vlada RS, s sklepom št. 0043-1 z dne 29. 9. 1994, je opredelil pooblaščenata delovna mesta bistveno širše, kot je bilo to urejeno do tedaj.

Menimo, da bi morali pooblaščenost in beneficirano delovno dobo ponovno urediti enotno - na ravni države .

4. **Udejaniti dopolnitev Zakona o političnih strankah** (Ur. list RS št. 62/94)
 - Potrebno je določiti rok za oddajo finančnega poročila stranke v pregled in oceno Računskemu sodišču.
 - Potrebno je natančneje določiti pristojnosti Računskega sodišča pri pregledovanju finančnih poročil strank.

Leto 1995 je bilo začetno leto in s tem tudi uvajalno leto nadzora javnih financ v državi Sloveniji. Pričeli smo z delom, ki je po vlogi, pomenu in odgovornosti zelo pomembno za notranjo in zunanjo kredibilnost in identiteto naše države.

S svojim delom in izidi v sektorju 2 seveda še zdaleč nismo zadovoljni. Pomembno pa se nam zdi, da smo z opravljenimi revizijami, le začeli udejanjati tako imenovani "second look - drugi pogled" in s tem izpolnjevati določila Ustave in zakonov, ki obravnavajo javne finance, kar vse naj pripomore k temu, da bo naša država pravna, ekonomsko uspešna, kulturno prepoznavna ter razvojno zanimiva.

dr. Etelka Korpič Horvat
Namestnica predsednika Računskega sodišča

POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 3

Državni zbor
Državni svet
Zunanje zadeve
Mednarodni ekonomski odnosi
Pravosodje

1. Nadzorni program

Nadzorni program sektorja je sestavni del letnega nadzornega programa Računskega sodišča in podlaga za opravljanje dela sektorja na tem področju. Sprejme ga veliki senat, kot kolegijsko telo, ki ga sestavlja vseh devet članov Računskega sodišča. Na podlagi tega dokumenta član uvede nadzor. Odgovoren je za izvedbo nadzora, organiziranje in vodenje dela sektorja.

V letu 1995 se je Računsko sodišče konstituiralo in začelo z delom. Za sektor je bil sprejet naslednji nadzorni program:

Nadzor	Oseba nadzora	Vrsta nadzora	Obseg oz. predmet nadzora	Cilj nadzora	Čas, potreben za izvedbo nadzora
3.1.	Sklad Republike Slovenije za razvoj	1	Računovodski izkaz za leto 1994	1	24
3.2.	Slovenski odškodninski sklad	2	Računovodski izkaz za leto 1994	1	12
3.3.	Državni zbor Republike Slovenije	2	Sistemizacija in plače delavcev	1 & 2	4
3.4.	Državni svet Republike Slovenije	2	Sistemizacija in plače delavcev	1 & 2	4
3.5.	Ministrstvo za zunanje zadeve	2	Sistemizacija in plače delavcev in funkcionarjev	1 & 2	4
3.6.	Ministrstvo za ekonomske odnose	2	Sistemizacija in plače delavcev in funkcionarjev	1 & 2	4
3.7.	Agencija RS za prestrukturiranje in privatizacijo	2	Sistemizacija in plače delavcev	1 & 2	4
3.8.	Ministrstvo za pravosodje	2	Sistemizacija in plače delavcev	1 & 2	4
3.9.	Višje sodišče v Mariboru	1	Poslovanje	1	4
3.10.	Višje državno tožilstvo v Kopru	1	Poslovanje	1	4
3.11.	Okrožno sodišče v Ljubljani	1	Materialni stroški od 1. 1. 1995 do izvedbe nadzora	1	1
3.12.	Delovno in socialno sodišče v Ljubljani	1	Poslovanje	1	4
3.13.	OK PD Maribor	1	Poslovanje	1	8
3.14.	KPD za mladoletnike	1	Poslovanje	1	8
3.15.	Zapori Celje	1	Poslovanje	1	8
3.16.	Državni zbor Republike Slovenije	1	Obnova in razširitev kuhinje	1 & 2	1

Opomba: Vrsta nadzora: 1 - revizija, 2 - inšpekcija

Cilj nadzora: 1 - preizkus pravilnosti poslovanja, 2 - ocenitev gospodarnosti, učinkovitosti, namembno

2. Število revizijskih delavcev

V sektorju so zaposleni naslednji delavci:

Naziv revizijskega delavca	Datum zaposlitve
revizijska sodelavka	1. 8. 1995
revizijska asistentka	1. 8. 1995
revizijska sodelavka	1. 9. 1995
revizijska asistentka	1. 9. 1995
pripravnica	19. 3. 1996

Vsi revizijski delavci, vključno s pripravnikom, imajo končano visokošolsko izobrazbo, ekonomske ali pravne smeri.

3. Izvedba nadzornega programa

3.1. Uvedeni nadzori

Na podlagi sprejetega programa za leto 1995 smo opravili preizkus pravilnosti pri štirinajstih nadzorovanih osebah, od katerih sta bila dva obvezna po 4. točki 21. člena Zakona o Računskem sodišču in sicer Sklad Republike Slovenije za razvoj in Slovenski odškodninski sklad. Zaradi časovnega zamika pri zaposlitvi revizorjev (prva dva sta se zaposlila šele v mesecu avgustu 1995) preizkusa nismo opravili na Delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani in Agenciji RS za prestrukturiranje in privatizacijo v Ljubljani. Od 14 preizkusov pravilnosti so bila izdana predhodna poročila v 13 primerih (ker sta bili združeni zadevi Zavod za prestajanje kazni - Mladoletniški zapor in Zapor Celje zaradi reorganizacije ministrstev). Od teh so postala dokončna in pravnomočna naslednja poročila:

1. Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana, selektivna revizija, preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov delavcem in funkcionarjem od 1. 1. 1995 do 30. 6. 1995.
2. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, selektivna revizija, , preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov delavcem od 1. 1. 1995 do 31. 7. 1995.
3. Višje sodišče Maribor, selektivna revizija, pregled poslovanja v letu 1995.
4. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana, selektivna revizija, , preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov delavcem od 1. 1. 1995 do 31. 7. 1995.
5. Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana, selektivna revizija, , preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov delavcem in funkcionarjem od 1. 1. 1995 do 31. 10. 1995.

V vseh preizkusih, ki so bili še opravljeni pri omenjenih nadzorovanih osebah, razen v primeru nadzora obnove in razširitve kuhinje v Državnem zboru, so bila izdana predhodna poročila in so v naslednjih fazah postopka obravnave:

1. Sklad Republike Slovenije za razvoj, Ljubljana, selektivna revizija računovodskih izkazov za leto 1994, sprejeto poročila prvostopnega senata.
2. Slovenski odškodninski sklad, Ljubljana, selektivna revizija računovodskih izkazov za leto 1994, sprejeto poročila prvostopnega senata.
3. Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij - Zavod za prestajanje kazni mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje, selektivna revizija, pregled poslovanja v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 1995, v obravnavi na prvostopnem senatu.
4. Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij - Zavod za prestajanje kazni zapora Maribor, selektivna revizija, pregled poslovanja v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 1995, v obravnavi na prvostopnem senatu.
5. Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, Ljubljana, selektivna revizija, , preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov delavcem in funkcionarjem od 1. 1. 1995 do 30. 9. 1995, sprejeto poročilo prvostopnega senata.
6. Okrožno sodišče Ljubljana, selektivna revizija, preizkus pravilnosti materialnih stroškov od 1. 1. 1995 do izvedbe nadzora, v obravnavi na prvostopnem senatu.
7. Višje državno tožilstvo v Kopru, selektivna revizija, pregled poslovanja v letu 1995, izdano predhodno poročilo.
8. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, selektivna revizija, preizkus pravilnosti naložbe v obnovo in razširitev kuhinje, spis odstopeljen izvedencu gradbene stroke.

3.2. Glavne ugotovitve

Pretežni del časa smo namenili preizkusu pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov, ki je bil načrtovan kot prečni nadzor Računskega sodišča.

Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov

Pri preizkusu pravilnosti smo preverjali plače in druge prejemke delavcev in upoštevali, da je podlaga za določitev in izplačilo plač in drugih prejemkov sistemizacija delovnih mest.

Ta temelji na ustavnih in zakonskih normah po katerih so ministrstva postala temeljna organizacijska oblika za delovanje državne uprave. Temelje za organiziranost so določili Zakon o upravi, Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev in Zakon o Vladi.

Skupni temelji za organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih so na podlagi omenjenih temeljnih zakonskih norm določeni z Uredbo o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih. Na tej osnovi so posamezni organi, ministrstva, bila dolžna urediti notranjo organizacijo v ustreznih aktih (pravilnikih) o notranji organizaciji in delu ter o sistemizaciji delovnih mest. Temu aktu, mora, na podlagi 3. člena omenjene uredbe, dati soglasje Vlada Republike Slovenije.

Ugotovili smo, da so nadzorovane osebe imele izdelane akte o sistemizaciji, vendar zanje niso dobile soglasja Vlade, predvsem iz razloga usklajevanj. Dolžnost uskladitve organizacije in delovnih področij ministrstev oz. uskladitve aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, pa bi morala biti opravljena v dveh mesecih po uveljavitvi Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev, t. j. do 25. 11. 1994. (To dolžnost nalaga tudi Zakon o Vladi Republike Slovenije.) Nadzorovane osebe so poslale omenjeni akt v soglasje Vladi Republike Slovenije šele v letu 1995 (nekateri šele v času nadzora Računskega sodišča).

Nadalje smo ugotovili, da je število zaposlenih v posameznih nadzorovanih osebah praviloma manjše od števila sistemiziranih delovnih mest. Po navedbah nadzorovanih oseb je vzrok v tem, da na področju zaposlovanja v državni upravi obstojajo omejitveni ukrepi in da je zato težko dobiti soglasje k novim zaposlitvam. Kljub temu pa nadzorovane osebe niso posebej izpostavljale problema, da zaradi pomanjkanja delavcev ne bi opravile svojih nalog, ampak so izpostavljale problem preobremenjenosti posameznih delavcev na določenih delovnih mestih, ker je število zaposlenih premajhno, obseg nalog pa se stalno povečuje. Poleg tega pa tudi, da se visoko kvalificirani kadri ne odzivajo na objavljena prosta delovna mesta. Navajale so vzrok v nizkih plačah in v nesorazmernosti s primerljivimi plačami delavcev v gospodarstvu. Glede na to, ker ugotavljanje polne zaposlenosti delavcev ni bil predmet preizkusa, ampak se je sistemizacija preverjala samo kot podlaga za preverjanje pravilnosti izplačevanja personalnih stroškov, nismo revidirali zaposlovanja (ali so delavci nadzorovanih oseb polno zaposleni, ali obstoja prikrita brezposelnost, ali so za ugotavljanje tega vzpostavljene ustrezne notranje kontrole, o potrebnosti novih zaposlitev idr.).

Na področju plačnega sistema je v okviru normativne ureditve sprejetih, poleg temeljnega Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, še vrsta drugih zakonov in podzakonskih aktov, uredb, pravilnikov, sklepov, kolektivnih pogodb (več kot 40), ki jih je sprejela bodisi Vlada Republike Slovenije, Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve (v nadaljevanju: KVIAZ) ali drugi organi, na podlagi katerih se različno vrednotijo tako osnovna plača, kot del plače za delovno uspešnost in dodatki. Z izvedbenimi predpisi se spreminjajo tudi osnovne plače, pa čeprav je bil namen temeljnega zakona, da jih v celoti uredi. Zakon o razmerjih plač je razveljavil določbe, ki se nanašajo na osnovo za določanje plač, tarifne skupine, količnike za določanje plač, uspešnost in dodatke, ki so bili pred sprejemom tega zakona določeni v Zakonu o delavcih v državnih organih, ne da bi pri tem navedel člene, ki jih razveljavlja. Vsak subjekt si zato po svoje razlaga katera določila Zakona o delavcih v državnih organih, ki urejajo določanje plač še veljajo in katera ne.

Nadalje smo ugotovili, da vrsta dodatkov ruši razmerja tipičnih delovnih mest v različnih organih, zaradi česar je onemogočena primerljivost plač celo za tipična delovna mesta. K

temu pripomore še neusklajenost izhodiščnih plač v državni upravi, javnih zavodih ter lokalni samoupravi.

Poleg hipertrofije norm, ki veljajo na področju obračunavanja in izplačevanja plač v državni upravi, je ta normativna ureditev še nekonsistentna in kontradiktorna. Računskemu sodišču je zato težko presojati kateri predpis velja in kateri predpis se šteje za splošni ali posamični akt, da ne bi pri tem s svojimi odločitvami poseglo v pristojnost Ustavnega sodišča.

Pri posameznih institutih na področju plač in drugih prejemkov smo ugotovili predvsem naslednje nepravilnosti:

Plače funkcionarjev

Pri ugotavljanju pravilnosti obračuna plač funkcionarjev smo ugotovili, da so bile pravilno določene in obračunane pri tistih funkcionarjih, ki jih imenuje Državni zbor. Gre predvsem za plače ministrov. Njihove plače temeljijo na Zakonu o poslancih in so sestavljene iz osnovne plače, funkcijskega dodatka in dodatka za delovno dobo.

Plače ostalih funkcionarjev so sestavljene iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Določene so z Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Osnova za obračun osnovne plače je izhodiščna plača za I. tarifni razred, dogovorjena s kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti. Zaradi različnega priznavanja dela plače iz naslova delovne uspešnosti so plače teh funkcionarjev (generalni sekretarji, sekretarji, podsekretarji ministrstev idr.) različne, ker za njih ne velja omejitev, ne v masi, kakor tudi ne pri plačilu individualne uspešnosti za posameznega funkcionarja. Zaradi tega se plače teh funkcionarjev zelo približujejo plačam funkcionarjev, ki jih je imenoval Državni zbor oz. funkcionarjem, ki prejemajo funkcijski dodatek na eni strani, na drugi pa povečujejo razlike v višini plače od ostalih delavcev.

Delovna uspešnost delavcev

Delavci lahko dobijo del plače iz naslova delovne uspešnosti, vendar je le-ta omejena v masi v višini 3 % in na posameznega delavca 20 % osnovne plače. V smislu določila 18. člena zakona o razmerjih plač se republiški upravni organi in službe Vlade Republike Slovenije pri določitvi skupnega obsega sredstev v višini 3 % mesečno, obravnavajo kot en organ. V ta obseg sredstev pa se ne vtevajo sredstva za plačilo uspešnosti funkcionarjev, ki ne prejemajo funkcijskega dodatka.

Obseg sredstev za delovno uspešnost delavcev je premajhen, da bi lahko stimulativno vplival na delavca, da bi bistveno presegal pričakovane delovne rezultate ali da bi mu nadomeščal nadpovprečno delovno obremenjenost. (S tega naslova posamezni delavci prejemajo 5000,00 SIT bruto ali pa celo manj.)

Poleg tega za ugotavljanje delovne uspešnosti nekatere nadzorovane osebe niso imele sprejetih meril, ne za funkcionarje in ne za delavce, kot to zahteva zakon o razmerjih plač. Zaradi tega se je ta del sredstev razdeljeval po oceni posameznih vodij, kdaj zaposleni

bistveno presega pričakovane delovne rezultate in kdaj je nadpovprečno delovno obremenjen. Neenakost priznavanja dela plače za delovno uspešnost funkcionarjem in delavcem, ki jo dovoljuje zakon in običajna praksa proste presoje priznavanja tega dela plače, povzroča nasprotno učinke od njegovega namena in deluje nespodbudno.

Povračilo stroškov za prehrano

Pri priznavanju regresa za prehrano smo ugotovili, da so nadzorovane osebe upoštevale sklep Izvršnega sveta Republike Slovenije, št. 114-02/90-1/11-8, z dne 31. 10. 1991. Ta določa, da se organom, organizacijam in strokovnim službam, ki se financirajo iz republiškega proračuna zagotavljajo sredstva za regres za prehrano med delom mesečno v višini 10 % povprečne mesečne plače v gospodarstvu Republike Slovenije za pretekle tri mesece. Sklep temelji na 71. členu Zakona o delavcih v državnih organih, ki določa, da višino nadomestil in povračil določi Izvršni svet največ v višini, določeni na podlagi kriterijev, ki veljajo za delavce v gospodarstvu Republike Slovenije. Ti kriteriji so opredeljeni v Splošni kolektivni pogodbi za gospodarstvo. Ta priznava delavcem povračilo stroškov za prehrano med delom za dneve prisotnosti na delu. Omenjeni sklep Izvršnega sveta pa določa mesečni znesek regresa za prehrano. Ugotovitev, da delavcem pripada dnevna odmena regresa za prehrano, zahteva točno evidenco ugotavljanja prisotnosti in odsotnosti delavcev, s katero pa nadzorovane osebe niso razpolagale. V postopkih nadzora smo ugotovili, da so bili nekateri delavci na službeni poti in so hkrati prejeli dnevnice in regres za prehrano, čeprav so bili upravičeni le do dnevnice oz. so bili na študijskem dopustu ali na bolniški in so dobili izplačan regres za prehrano. Taki obračuni pa tudi niso bili v skladu z Navodilom Ministrstva za finance o določenih poslovnih odhodkih uporabnikov državnega proračuna, ki določa, da regres za prehrano pripada delavcu za dneve, ko je na delu in ne prejema drugih povračil za stroške prehrane (dnevnice).

Regres za prehrano so nadzorovane osebe izplačevale in obračunavale na ta način, da so delavcem in funkcionarjem priznavale ta prejemek za vse mesece, razen za mesec avgust, ne da bi upoštevale dejansko odsotnost z dela. V mesecu avgustu niso obračunale in izplačale regresa za prehrano. Taki obračuni niso pravilni, ker imajo posamezni delavci različno število dni dopusta, odsotnost posameznega delavca je tudi različna zaradi bolniškega staleža, izobraževanja in druge upravičene odsotnosti. Tak obračun je v korist vsem delavcem, razen tistim, ki imajo manj kot 22 dni dopusta.

Pogodbe o delu

Pri preizkusu pravilnosti pogodb o delu smo ugotovili, da nekatere pogodbe o delu, sklenjene po Zakonu o delovnih razmerjih presegajo zakonsko določen čas trajanja, določene pogodbe pa se izplačujejo za enaka dela enkrat kot pogodbe o delu po Zakonu o delovnih razmerjih, drugič pa kot pogodbe o delu po Zakonu o avtorski in sorodnih pravicah. Presoja o tem, katere pogodbe imajo značaj avtorskih pogodb in katere delovno-pravnih pogodb smo odstopili pristojni inšpekciji za delo.

Vsebina večine pogodb ni ustrezala oz. ni bila taka, da bi se lahko te pogodbe šteli za avtorska dela v smislu določil Zakona o avtorski in sorodnih pravicah. Praviloma je šlo za

običajna strokovna dela. Nadzorovane osebe so se raje odločale za sklepanje avtorskih pogodb zaradi manjših davčnih obveznosti, s tem pa so se izognile tudi časovnim omejitvam in drugim pogojem, ki morajo biti izpolnjeni pri pogodbah o delu po Zakonu o delovnih razmerjih oz. Zakonu o obligacijskih razmerjih. Posamezne nadzorovane osebe so pogodbe o delu opravičevale s pomanjkanjem kadrov. Zaradi tega smo priporočali naj preverijo ali ne bi kazalo drugače organizirati dela v smislu prerazporejanja delovnega časa že zaposlenih delavcev, z zaposlovanjem delavcev s krajšim delovnim časom oz. za določen čas. Pri čemer naj prvenstveno preverijo polno zaposlenost delavcev.

Uporaba službenih avtomobilov

Pri uporabi službenih avtomobilov smo ugotovili, da nadzorovane osebe niso upoštevale sklepa Državnega zbora, da naj bi se uporaba službenih avtomobilov poenotila in, da bi se zato uskladili pravilniki posameznih uporabnikov s Pravilnikom o uporabi službenih avtomobilov Ministrstva za finance. Posamezne nadzorovane osebe imajo sprejete svoje pravilnike o uporabi službenih avtomobilov, v katerih opredeljujejo nabavo, upravičence uporabe, pogoje in način uporabe, evidence ter stroške uporabe in vzdrževanja vozil. Na podlagi le-teh pa se službeni avtomobili uporabljajo po zelo različnih kriterijih, tudi za privatne namene. Posamezne nadzorovane osebe niso vodile evidenc o uporabi, zato nismo mogli preveriti ali so se in v kolikšnem obsegu službeni avtomobili uporabljali za privatne namene. Tem subjektom smo naložili, da vzpostavijo ustrezne evidence.

Pogodbe o zaposlitvi

Nekatere nadzorovane osebe niso sklenile pogodb o zaposlitvi z delavci. Delovna razmerja delavcev nadzorovanih oseb se urejajo v skladu z Zakonom o delavcih v državnih organih. Ta določa, da se delovna razmerja in osebni dohodki delavcev v državnih organih urejajo z Zakonom o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (ta se v skladu s 4. členom Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, uporablja kot zakon Republike Slovenije), z Zakonom o delovnih razmerjih in s tem zakonom, če s posebnim zakonom ni drugače določeno. Zaradi tega, ker omenjeni Zakon o delavcih v državnih organih (kakor tudi ne drug poseben zakon) ne določa izjem za urejanje instituta pogodbe o zaposlitvi, smo menili, da so nadzorovane osebe dolžne z zaposlenimi delavci skleniti pogodbe o zaposlitvi in jim naložili sklenitev omenjenih pogodb.

Odprta vprašanja pri nadzoru skladov*

Pri nadzoru skladov, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, je pristojnost nadzora Računskega sodišča za revidiranje računovodskih izkazov obvezna po Zakonu o Računskem sodišču. Tistim skladom, ki so ustanovljeni kot delniške družbe, mora računovodske izkaze po Zakonu o gospodarskih družbah pregledati tudi samostojna revizijska družba v skladu z

* Konkretnih ugotovitev v omenjenih skladih, kjer je bil opravljen nadzor, sektor v tem poročilu ne more obravnavati, ker poročila še niso dokončna.

Zakonom o revidiranju. Nadzor Računskega sodišča je širši, ker zajema poleg zakonitosti tudi ugotavljanje gospodarnosti, učinkovitosti in namenske rabe sredstev. Torej Računsko sodišče opravlja celoten nadzor (ne samo revidira računovodske izkaze). Ta pristojnost izhaja iz tega, ker imajo ti skladi lastnosti oseb javnega prava, ker so ustanovljeni z zakonom, opravljajo dejavnost, ki ima značaj javne funkcije, osnovni kapital teh skladov je zagotovila Republika Slovenija idr. Ta kot delničar uresničuje tudi članske pravice (volilna pravica v organih družbe, pravica nadzorstva nad poslovanjem družbe, pravica do informacij, pravica do izpodbijanja sklepov) zato je prav, da Računsko sodišče opravlja celoten nadzor v teh skladih. Postavlja se vprašanje ali je potrebno še revidiranje skladov od komercialnih revizijskih družb.

Skladi, ki jih je ustanovila Republika Slovenija s posebnimi zakoni in so pravnoorganizacijsko oblikovani kot delniške družbe, niso ustanovljeni z namenom opravljanja pridobitne dejavnosti kot gospodarske delniške družbe, ampak za opravljanje za vso državo pomembnih nalog, ki so opredeljene v posebnih zakonih. Posebnosti njihovega delovanja so tolikšne, da so računovodski standardi, ki veljajo za gospodarske družbe neustrezni. Zaradi tega bi bilo potrebno v okviru javnega sektorja postaviti temeljna načela računovodskega obravnavanja (npr. kdaj je možno načelo knjiženja prejemkov in izdatkov, kdaj načelo prihodkov in odhodkov, davčnih obveznosti ipd.). V okviru teh načel oz. standardov pa bi lahko posamezni skladi (pa tudi druge osebe javnega prava) svoj računovodski sistem prilagodile posebnostim v poslovanju.

Nerešen status gospodarskih enot pri kazensko-poboljševalnih zavodih*

V letu 1994 je prišlo do organizacijskih sprememb v organizaciji in delovnem področju ministrstev s sprejetjem Zakona o organizaciji in delovnem poročju ministrstev. S tem zakonom se je spremenila notranja organizacija Ministrstva za pravosodje, v kateri sestavi je organizirana Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij. V njeni sestavi so Zavodi za prestajanje kazni in gospodarske enote, v katerih zaprte osebe opravljajo gospodarsko dejavnost. Organiziranost in poslovanje gospodarskih enot temelji še na normah Zakona o združenem delu, zavodov pa na Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij iz leta 1978.

Zaradi neurejenega statusa ostaja vrsta odprtih vprašanj, kot npr. ali gospodarske enote poslujejo kot gospodarski subjekti v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah in pri izkazih poslovanja uporabljajo slovenske računovodske standarde ali pa poslujejo kot osebe javnega prava in se zanje uporabljajo norme Zakona o računovodstvu; ali so gospodarske enote, ki so po veljavnem Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest opredeljene kot oddelki zavodov, lahko samostojni nosilci pravic in obveznosti, s statusom pravne osebe in z lastnim žiro računom; kakšna so medsebojna razmerja gospodarskih enot in zavodov; nadalje ostajajo odprta vprašanja glede veljavnosti načela prihodkov in odhodkov, davčnih obveznosti, pokrivanja izgub, delitve dobička idr.

* Konkretnih ugotovitev iz opravljenih nadzorov v Zavodih za prestajanje kazni sektor v tem poročilu ne more obravnavati, ker poročila še niso dokončna.

3.3. Povzetek poročil o nadzorih

Ministrstvo za zunanje zadeve

Pri izplačilu plač smo ugotovili, da ministrstvo za sistemizacijo delovnih mest, ki je podlaga za določitev in izplačilo plač, ni predložilo soglasja Vlade Republike Slovenije. Poleg tega pa je ministrstvo del plače iz naslova uspešnosti izplačevalo po presoji odgovornih delavcev na seznamu funkcionarjev in delavcev, katerim je priznavalo delovno uspešnost, ne da bi imelo izdelan splošni akt (kriterije), kar je v nasprotju z 2. in 3. odst. 17. členom Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 18/94). Ministrstvo je sklenilo nekaj avtorskih pogodb v nasprotju z določilom 5. in 9. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/95), pri čemer sta bili kršeni določili 77. in 81. člena Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 71/93, 2/94, 2/95 in 7/95). Prav zaradi omenjenih nepravilnosti je Računsko sodišče izreklo mnenja s pridržkom. Ministrstvo tudi ni vodilo ustreznih evidenc glede uporabe službenih avtomobilov, zaradi česar je bilo izrečeno negativno mnenje.

Že med postopkom nadzora je v smislu določila 26. člena Zakona o Računskem sodišču ministrstvu bil izdan nalog za odpravo dejanj, ki so bila v nasprotju z zgoraj omenjenimi predpisi.

V predhodnem poročilu smo ministrstvu priporočili, da pri sprejemanju nove sistemizacije uskladi število zaposlenih in sistemiziranih delovnih mest, pri čemer mora biti vodilo zaposlovanja zagotavljanje ustrezne kakovosti dela in gospodarnost zaposlovanja ter, da v prihodnje bolj pozorno sklepa posamezne pogodbe (avtorske in druge pogodbe o delu) in obračunava davek na osebne prejemke.

Državni zbor Republike Slovenije

Mnenje s pridržkom smo izrekli Državnemu zboru Republike Slovenije zaradi nepravilnosti, ki so nastale pri izplačilih po pogodbah o delu in avtorskih pogodbah. Državni zbor je nepravilno ravnal, ker je nekatere pogodbe o delu sklepal po Zakonu o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 14/90, 5/91, 71/93 in 2/94), pri čemer je trajanje tako sklenjenih pogodb preseglo dovoljeni čas, s čimer je bila kršena določba 107. člena Zakona o delovnih razmerjih. Za določene pogodbe pa smo ugotovili, da se izplačujejo za enaka dela enkrat kot pogodbe o delu po Zakonu o delovnih razmerjih, drugič pa kot pogodbe o delu po Zakonu o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/95), zaradi česar smo zadevo odstopili pristojni inšpekciji za delo.

Državnemu zboru smo priporočili, da pri zaposlovanju uporablja še druge oblike delovnih razmerij oz. delovnega časa (delovno razmerje za določen čas, delovno razmerje s skrajšanim delovnim časom, prerazporeditev delovnega časa idr.) z namenom, da zagotovi bolj racionalno in gospodarno zaposlovanje.

Državni svet Republike Slovenije

Državnemu svetu Republike Slovenije smo izrekli mnenje s pridržkom pri izplačilih plač, ker je imel določene količnike osnovne plače v sistemizaciji še na podlagi Zakona o delavcih v državnih organih (Ur. l. RS, št. 15/95, 5/91, 18/91, 22/91, 2-25/91-I, in 4-126/93) in ne na podlagi Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 18/94). Prav tako je Državni svet izplačeval del plače iz naslova delovne uspešnosti po presoji odgovornih delavcev na seznamu delavcev, katerim je priznaval delovno uspešnost, ni pa imel izdelanega splošnega akta, v katerem bi bila določena merila za ugotavljanje delovne uspešnosti delavcev.

Izdali smo sklep za odpravo nezakonitih dejanj. O izvršitvi sklepa je Državni svet dne 8. 1. 1996 obvestil Računsko sodišče in predložil tudi dokumentacijo.

Ministrstvo za pravosodje

Pri povračilih stroškov za prehrano ter prevoza na delo in z dela je ministrstvo ravnalo v nasprotju z veljavnimi pozitivnopravnimi normami. Izplačila niso bila usklajena z dejansko prisotnostjo oziroma odsotnostjo delavcev z dela.

Višje sodišče v Mariboru

Po zaključnem računu za leto 1994 je sodišče neupravičeno zadržalo neporabljena proračunska sredstva v višini 674.636,90 SIT in jih vrnilo v državni proračun šele dne 18. 12. 1995, namesto do 28. 2. 1995. S takim postopanjem je kršilo določila Zakona o izvrševanju proračuna za leto 1994. Čeprav ni šlo za sredstva večje vrednosti smo menili, da ima ugotovljena nepravilnost teže zaradi nalog, ki jih opravlja Višje sodišče. Sodišča so dolžna s posebno skrbnostjo paziti na svoje zakonito poslovanje in ravnanje in dajati zgled drugim fizičnim in pravnim subjektom, zato smo izrekli mnenje s pridržkom. Nadalje smo ugotovili, da Višje sodišče v Mariboru ni sklenilo pogodb o zaposlitvi z delavci.

Priporočili smo, da naj sodišče uredi in ponovno preveri delitvena razmerja glede pokrivanja skupnih obratovalnih stroškov ter sprejme ustrezní akt v skladu s 26. členom sodnega reda ter razmerja (cena storitev glede na porabljeni čas in obseg dela) opravljanja finančno-računovodskih opravil, ki se izvajajo za več naročnikov.

Nadja Žnidarčič - Ferrari
Član Računskega sodišča

POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 4

Šolstvo
Kultura
Znanost

1. Nadzorni program

V letu 1995 je bila s programom dela postavljena kot prioriteta naloga nadzora, revizija zakonitosti izplačevanja plač in drugih stroškov dela v letu 1995, sistemizacija delovnih mest ter na tej osnovi zaposlovanje. Poleg prioritete naloge revizije plač je program dela vseboval tudi revizijo porabe sredstev za materialne in druge stroške nekaterih javnih zavodov, na katere je opozarjala javnost ali so bile vložene pisne pobude. Ob upoštevanju navedenih izhodišč, je bilo v program dela zajetih s področja revizije plač 9 javnih zavodov, 3 ministrstva, s področja porabe materialnih in drugih stroškov pa 5 javnih zavodov, kot je razvidno iz tabelarnega prikaza programa za leto 1995, sprejetega na Velikem senatu Računskega sodišča:

Program dela revizijskega sektorja 4 za leto 1995

OSEBE NADZORA	OBSEG NADZORA	CILJI NADZORA 1- pravilnosti poslovanja 2- gospodarnost, namembnost
1. Ministrstvo za šolstvo in sport	sistemizacija in plače 95	1& 2
2. Ministrstvo za znanost in tehnologijo	sistemizacija in plače 95	1&2
3. Ministrstvo za kulturo	sistemizacija in plače 95	1&2
4. Filozofska fakulteta Ljubljana	sistemizacija in plače 95	1&2
5. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo	sistemizacija in plače 95	1&2
6. Ekonomsko poslovna fakulteta Maribor	sistemizacija in plače 95	1&2
7. Srednja šola tehničnih strok Ljubljana	sistemizacija in plače 95	1&2
8. Gimnazija Kranj	sistemizacija in plače 95	1&2
9. SAZU, Ljubljana	sistemizacija in plače 95	1&2
10. RTV Slovenija	sistemizacija in plače 95	1&2
11. Arhiv Republike Slovenije	sistemizacija in plače 95	1&2
12. Osnovna šola Toma Brejca Kamnik	izplačila materialnih in drugih stroškov	1&2
13. Slovensko narodno gledališče Maribor	plače 95, materialni in drugi stroški 1994, 1995	1&2
14. Inštitut Jožef Stefan	sistemizacija in plače 95	1&2
15. Biotehnična fakulteta, oddelek za živilstvo	namenska poraba sredstev po pogodbenem projektu	1&2
16. Centralna tehnična knjižnica	izplačila pogodbenega dela, avtorskih honorarjev, stroškov strokovne literature	1
17. Osnovna šola Cerknica	investicija v OŠ Grahovo	1

2. Število revizijskih delavcev

V letu 1995 in to v drugi polovici leta so se zaposlile štiri revizijske delavke od teh tri revizijske sodelavke in revizijska asistentka. Revizijske sodelavke lahko opravljajo nadzor samostojno, medtem ko revizijski asistent deluje v timu skupaj z revizijskim sodelavcem. Pomanjkljiva zasedenost revizijskega področja s revizijskimi delavci je imela za posledico neizpolnitev zastavljenega programa dela.

V nadaljevanju je pokazana zasedenost revizijskega sektorja z dinamiko zaposlovanja revizorjev.

Naziv revizorja	Datum zaposlitve
1. Revizijska sodelavka	16.6.1995
2. Revizijska sodelavka	1.8.1995
3. Revizijska sodelavka	1.9.1995
4. Revizijska asistentka	1.12.1995

3. Izvedba nadzornega programa

3.1. Uvedeni nadzori

V času od 6.7.1995 do 31.12.1995 je bila s sklepom o izvedbi, uvedena revizija plač in drugih stroškov dela pri Ministrstvu za šolstvo in šport, Ministrstvu za znanost in tehnologijo, Ministrstvu za kulturo, pri Filozofski fakulteti, Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo Poslovno ekonomski fakulteti Maribor, Gimnaziji Kranj in Srednji šoli tehničnih strok Ljubljana, revizija materialnih in drugih stroškov pa pri Osnovni šoli Toma Brejca Kamnik in Slovenskem narodnem gledališču Maribor. V januarju 1996 pa sta bili uvedeni revizija plač in drugih stroškov dela pri SAZU ter revizija namenske porabe sredstev po pogodbenem projektu pri Biotehnični fakulteti. Od navedenih nadzorov je zaključenih in pravnomočnih šest revizij in sicer: revizija izplačila plač in stroškov dela ter v tej zvezi sistemizacija ter zaposlovanje pri Ministrstvu za šolstvo in šport, Ministrstvu za znanost in tehnologijo, Ministrstvu za kulturo, Filozofski fakulteti, Srednji šoli tehničnih strok Ljubljana in Gimnaziji Kranj.

Povprečen čas za izvedbo posameznega nadzora je znašal 23 delovnih dni.

3.2. Glavne ugotovitve

Z nadzorom nad zakonitostjo sistemizacije ter s tem povezane notranje organizacije delovnih mest v ministrstvih se ugotavlja, da ministrstva s področja šolstva, kulture in znanosti ne spoštujejo predpisov, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v državni upravi, to je Zakon o Vladi Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 4/93), Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur.l. RS, št. 71/94) in Uredbe o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih in upravnih enotah (Ur.l. RS,

št. 8/91, 82/94). Kršitve oz. nespoštovanje predpisov se odražajo v neusklajenosti aktov o sistemizaciji in notranji organizaciji, v nepravilni notranji organizaciji ministrstev, predvsem pa v pomanjkljivem spremljanju oz. nespremljanju delovnega procesa, iz katerega bi se ugotavljalo učinkovito in pravočasno izvrševanje nalog ter polna zaposlenost delavcev v državni upravi. Posledica nespoštovanja predpisov ali nespremljanja delovnega procesa se kaže v povečevanju zaposlovanja, ki ga sicer ministrstvo utemeljuje z novimi nalogami, ki pa jih ne more opravičevati z materialnimi dokazi.

Predpisi, ki opredeljujejo zaposlovanje v državni upravi, predvsem Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih obvezuje upravne organe, da svojo notranjo organizacijo dela uredijo tako, da zagotovijo učinkovito izvrševanje nalog, smotrno organizacijo in vodenje dela, nadzor nad opravljanjem nalog ter polno zaposlenost delavcev.

Za vzpostavitev zakonitosti in gospodarnega zaposlovanja se priporoča državni upravi ter vladi, ki je po 6. členu Zakona o vladi pooblaščen, da sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo uprave, da vzpostavijo nadzor nad sistemizacijo in kadrovanjem v državni upravi.

Neusklajenost sistemizacije se ugotavlja tudi pri nekaterih javnih zavodih s področja šolstva in kulture.

Nezakonitosti pri obračunih in izplačilih plač v ministrstvih niso bile ugotovljene, bile pa so ugotovljene pri izplačilih povračil v zvezi z delom stroškov za službena potovanja ter izplačilih po pogodbah o avtorskem delu.

Stroški prehrane med delom in stroški prevoza na delo in z dela se zaposlenim v ministrstvih izplačujejo v mesečnih pavšalnih zneskih neodvisno od dejanske prisotnosti na delu in to tudi za dneve, ko so na službenih potovanjih in prejmejo kilometrino in dnevnic, ter v ostalih primerih odsotnosti z dela. Pri izplačilih potnih stroškov za službena potovanja se pojavlja kršitev Zakona o računovodstvu (Ur.l. SFRJ str. 12/89, 35/89, 3/90, 42/90, 61/90 in Ur.l. RS, št. 42/90, 30/90, 32/93), ki uzakonja načelo skrbnosti in ažurnosti pri sestavi knjigovodskih listin. Izplačila stroškov potovanj so v nekaterih primerih ob primerjavi evidenc dela, neupravičena ali preveč izplačana. Zaradi nedoslednosti pri vodenju prisotnosti na delu prihaja do nerazumljivih situacij, kot n.pr., da je istočasno zaposleni v ministrstvu na službenem potovanju, na tečaju in letnem dopustu. Za takšen dogodek prejme kilometrino in dnevnic za službeno potovanje, regres za prehrano in stroške prihoda na delo in z dela.

Pri izplačilu avtorskih honorarjev v ministrstvih se ugotavlja, da so vsa tri ministrstva sklepala in izplačevala avtorske honorarje za delo, ki ni imelo značaja avtorstva po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur.l. RS, št. 21/95). Avtorske pogodbe so bile sklenjenje predvsem za dela kot so:

opravljanje tekočega strokovnega dela delovnih teles-sejnin, za pravne naloge, za izvajanje rednega vzgojnoizobraževalnega dela- pouka otrok. S sklenitvijo avtorskih pogodb namesto pogodb o delu se sklenitelj pogodb oz. naročnik dela izogne plačilu davkov in prispevkov, ki se plačujejo od pogodb o delu in so precej višji od davka iz premoženjskih pravic, ki se plačuje od avtorskih honorarjev.

V javnih zavodih s področja vzgoje in izobraževanja je revizija plač pokazala nepravilnosti predvsem pri izplačilu dodatkov kot sestavnega dela plače, v visokošolskih zavodih pa v izplačilih iz sredstev pridobljenih na podlagi javnih razpisov za izvajanje projektov oz. iz sredstev, pridobljenih s prodajo storitev.

Za izplačilo plač v vzgojnoizobraževalnih zavodih velja poleg Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti tudi Zakon o plačah delavcev v javnih vzgojizobraževalnih zavodih ter Kolektivna pogodba za dejavnost vzgoje in izobraževanja. Navedena zakonodaja omogoča izplačevanje določenih vrst dodatkov, kot so dodatki za opravljanje funkcije: rektorju, dekanu, prodekanu, prorektorju, predstojniku organizacijske enote v visokem šolstvu s pooblastili v pravnem prometu, pomočniku ravnatelja in vodji organizacijske enote ter posebnih dodatkov za poučevanje določenih predmetov, za aktivno znanje jezika, za specializacijo, magisterij ali doktorat, ki ni pogoj za opravljanje dela. Koeficiente, ki so določeni z zakonom in posamezne vrste dodatkov, pri izplačilih ne upoštevajo, temveč z internimi akti opredeljujejo in tudi izplačuje višje dodatke in tudi dodatke, ki z zakonodajo niso določeni, kot je dodatek za upokožitev, dodatke za bibliotekarje, dodatke za višjo izobrazbo.

Problematično v visokošolskih zavodih je predvsem izplačilo plač iz naslova del, ki ne sodijo v nacionalni program visokega šolstva in sicer za strokovna, razvojna, svetovalna in raziskovalna dela, pridobljena na podlagi javnih razpisov.

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti v 18. členu dovoljuje javnim zavodom, ki pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu ali na podlagi javnih razpisov, povečanje obsega 3% sredstev za plače za plačilo delovne uspešnosti, v soglasju z ustanoviteljem. Tudi Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani in Univerze v Mariboru (Ur.l. RS, št. 82/94) v 16. členu določata, da se presežek prihodkov nad odhodki univerze in članic uporabljajo za opravljanje in razvoj dejavnosti, po predhodnem soglasju ustanovitelja pa tudi za plače. Ustanoviteljske pravice po istih odlokih izvršuje Vlada Republike Slovenije.

Ugotavlja se, da članice Univerze, ki pridobivajo sredstva z opravljanjem storitev na trgu, izplačujejo zaposlenim del plače iz dodatno pridobljenih sredstev brez predhodnega soglasja ustanovitelja, le na podlagi internih sklepov oz. aktov. Da bi se vzpostavilo zakonito stanje na tem področju, se ustanovitelju visokošolskih zavodov, oz. Vladi Republike Slovenije predlaga, da sprejme kriterije in določi višino izplačila plač iz sredstev, pridobljenih z opravljanjem storitev na trgu ali na podlagi javnih razpisov, ter preko izdaje soglasij spremlja izplačila tega dela plač.

3.3. Povzetek dokončnih poročil o nadzorih

3.3.1. Ministrstvo za šolstvo in šport

Bistvene ugotovitve

Ministrstvo za šolstvo in šport je v prvi polovici leta 1995 zaposlovalo 121 delavcev oz. 12 delavcev več kot v istem obdobju leta 1994. Povečano zaposlovanje opravičuje ministrstvo s povečanim obsegom dela zaradi novih projektnih nalog, četudi notranja organizacija dela in način spremljanja izvajanja nalog tega ne potrjujeta. Ker se ne vodijo evidence dela, niti se ne opravlja nadzorstvo nad izvajanjem posameznih nalog in s tem dokazuje polna zaposlenost delavcev, ni možno opravičevati dodatnih zaposlitev, niti zaposlitev izven Pravilnika o sistemizaciji, zaradi česar je bil podan dvom o gospodarnosti zaposlovanja.

Stroški za prehrano med delom so bili izplačani tudi za dneve, ko so bili delavci na službenem potovanju, torej v nasprotju s 6. oz. 7. točko 1. odstavka Sklepa IS skupščine RS (Ur. list RS, št. 22191-I).

Davek iz naslova uporabe službenih vozil v privatne namene ni bil obračunan v skladu s 107. členom Zakona o dohodnini (Ur. list RS, št. 71/93, 2/94, 2/95, 7/95).

Avtorski honorarji so se izplačevali za opravljeno delo (izvajanje pouka), ki ni imelo značaja avtorskega dela v skladu s 3. členom Zakona o avtorski pravici (Ur. list RS, št. 17/78) oz. s 5. členom Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. list RS, št. 21/95). Značaj opravljenega dela je zahteval sklenitev pogodb o delu. Nepravilno sklenjene pogodbe so imele za posledico kršitev 15., 16. in 18. člena Zakona o dohodnini (Ur. list RS, št. 71/93, 2/94, 2/95, in 7/95), Zakona o posebnem davku na določene prejemke (Ur. list RS, št. 72/93 in 22/94), Zakona o prometnem davku (Ur. list RS, št. 4/92 in 71/93), Sklepa o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja (Ur. list RS, št. 23192), Sklepa o pavšalnih zneskih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Ur. list RS, št. 80/94).

Tudi delo članov Sveta za visoko šolstvo nima značaja avtorskega dela. Z izplačilom avtorskega honorarja je bil kršen 31. člen Pravilnika o delu Sveta za visoko šolstvo RS, št. 021-1/94 z dne 23.2.1994, Zakon o dohodnini (Ur. list RS, št. 71/93, 2/94, 2/95 in 7/95) ter Zakon o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zaposlovanje (Ur. list RS, št. 48/90, 14/92, 9/92, 10/93, 42/93, 57/93 in 64/94).

V zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi je Računsko sodišče skladno z določilom 26. člena Zakona o računskem sodišču, izdalo sklep št. 04-01/95 z dne 22.8.1995, s katerim je Ministrstvu naložilo, da odpravi ugotovljene nepravilnosti. Ministrstvo je sicer ugovarjalo zoper navedeni sklep, vendar je tričlanski senat pripombe zavrnil, zaradi česar je Ministrstvo pričelo z izvrševanjem nalog iz sklepa.

3.3.2. Ministrstvo za znanost in tehnologijo

Bistvene ugotovitve

Ministrstvo za znanost in tehnologijo notranjih organizacijskih enot - oddelkov in števila zaposlenih v njih nima usklajenih z določbami 6. člena Uredbe o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih (Ur. list RS, št. 8/91). Po citirani Uredbi se oddelki lahko organizirajo, kadar je potrebno stalno usklajevanje med seboj povezanih nalog, ki se opravljajo v referatih oziroma odsekih ali kadar je zaradi narave in načina dela potrebno združevati naloge, za katerih opravljanje je predvideno najmanj 10 delavcev. V Sektorju za znanost pri ministrstvu je organiziranih šest oddelkov v katerih sta sistemizirani le dve delovni mesti.

Ministrstvo je zaposlovalo izven Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, s čimer pa je soglašala tudi Kadrovska služba pri Vladi RS.

Primerjava dokazil o izobrazbi zaposlenih in njihovih strokovnih nazivov je pokazala, da nekateri zaposleni niso upravičeni do strokovnih nazivov ki jih imajo in s tem do višjega izhodiščnega koeficienta. Tudi izpolnjevanje pogojev iz naslova delovnih izkušenj zaposlenih

ni usklajeno z delovnim mestom, kamor so nekateri zaposleni razporejeni. S takšnim ravnanjem niso izpolnjeni pogoji, ki jih v 7. in 8. skupini določa Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih (Ur.list RS, št. 8/91, 82/94).

Na podlagi dokumentacije, pridobljene na Ministrstvu za finance, je bilo ugotovljeno, da je Ministrstvo za znanost in tehnologijo sklenilo pogodbe o avtorskem delu tudi z nekaterimi zaposlenimi delavci, čeprav opravljeno delo ni imelo značaja avtorskega dela v smislu 5.člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur.list RS, št. 21/95) oziroma 3.člena Zakona o avtorski pravici (Ur.list SFRJ, št. 17/78). Pri tem pa opravljeno delo predstavlja za te zaposlene tekoče delo, za katero obstajajo zakonske ali utečene organizacijske osnove.

Pri reviziji obračunov akontacij za potne naloge v tujino za leto 1995 je bilo ugotovljeno, da se je del teh akontacij obračunaval na podlagi interne odredbe ministrstva, s katero se je odredilo, "da se pokrijejo odprte obveznosti po potnih nalogih za tujino iz leta 1994". Za del izplačanih akontacij ni bilo predloženih verodostojnih listin (računov), kar je v nasprotju z Uredbo o povračilih stroškov za službena potovanja v tujino (Ur.list RS, št.38/94, 63/94) ter v nasprotju z 14.členom Zakona o računovodstvu (Ur.list SFRJ, št.12/89, 35/89, 3/90, 42/90, 61/90 ter Ur.list RS, št. 42/90, 30/93, 32/93).

Izkazalo se je tudi, da potni nalogi v letu 1995 niso bili dosledno obračunani v zakonitem roku 7 dni po končanem potovanju, kar predpisuje navedena Uredba.

O delu študentov preko Študentskega servisa se ne vodijo posebne evidence o opravljenem delu in porabljenem času zanj. Podatki na potrdilih o opravljenem delu so primeroma nesmiselni in izključujoči in ne dajejo vpogleda o realnem stanju opravljenega dela in porabljenega časa zanj, zaradi česar je vprašljiva verodostojnost izkazane porabe časa.

Računsko sodišče je že med postopkom nadzora izdalo sklep št. 04-03/95 z dne 18.10.1995, s katerim je naložilo nadzorovani osebi, da v roku 15 dni odpravi ugotovljene nepravilnosti. Ministrstvo je z dopisom zagotovilo, da bo naložene naloge v celoti izvršilo.

3.3.3. Ministrstvo za kulturo

Bistvene ugotovitve

Ministrstvo za kulturo aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji nima usklajenih Z Uredbo o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih enotah (Ur. l. RS, št. 8/91 in 82/94) v smislu določil 27. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št. 71/94).

Stroški prevoza na delo in z dela so bili izplačani v višini stroškov za mesečno vozovnico, torej tudi za tiste dni, ko je delavec odsoten iz kakršnih koli razlogov, kar ni v skladu z 11. točko 1. odstavka Sklepa IS Skupščine RS (Ur. l. RS; št.22/91-I).

V posameznih primerih so nekateri zaposleni za isti delovni dan prejeli hkrati dnevnicu in regres za prehrano, kar ni v skladu s 6. in 7. točko 1. odstavka Sklepa IS Skupščine RS (Ur. l. RS; št. 22/91-I).

V enem primeru obdavčeni del dnevnic, prejetih v obdobju od 1.1. do 31.8.1995, ni bil upoštevan v osnovo za davek od osebnih prejemkov pri obračunu mesečne plače, kar ni v skladu z določili 15., 16. in 18. člena Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 71/93, 2/94, 2/95 in 7/95).

Avtorski honorarji so se izplačevali za opravljeno delo, ki ni imelo značaja avtorskega dela (opravljanje tekočega strokovnega dela v skladu s programom dela začasnih delovnih teles - sejnina, za pravne naloge - denacionalizacijski zahtevki, cenitev objekta) v skladu s 3. členom Zakona o avtorski pravici (Ur. l. SFRJ, št. 19/78, 24/86 in 21/90) oz. 5. člen Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/95). Opravljeno delo namreč narekuje sklenitev pogodb o delu po 107. do 110. členu Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 14/90, 5/91 in 71/93) oz. po 600. - 629. členu Zakona o obligacijskih razmerjih (Ur. l. SFRJ št. 29/78, 39/85 in 57/89). Nepravilno sklenjene pogodbe pomenijo kršitev določil 15., 16. in 18. člena Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 71/93, 2/94, 2/95 in 7/95), Zakona o posebnem davku na določene prejemke (Ur. l. RS, št. 72/93 in 22/94), Zakona o prometnem davku (Ur. l. RS, št. 4/92 in 71/93), Sklepa o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja (Ur. l. RS, št. 23/92) in Sklepa o pavšalnih zneskih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Ur. l. RS, št. 80/94).

Računsko sodišče je med postopkom nadzora v skladu s 26. členom Zakona o Računskem sodišču izdalo nalog št. 04-02/95 z dne 2.10.1995, s katerim je Ministrstvo naložilo, da odpravi ugotovljene nezakonitosti. Pripombe na navedeni sklep je tričlanski senat zavrnil, zaradi česar je Ministrstvo takoj pričelo z izvrševanjem nalog iz sklepa.

3.3.4. Filozofska fakulteta

Bistvene ugotovitve

Filozofska fakulteta nima izdelanega pravilnika o sistemizaciji delovnih mest, kar je v nasprotju z 74. členom Zakona o visokem šolstvu (Ur. l. RS, št. 67/93) in 20. členom Kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS (Ur. l. RS, št. 52/94). Po določitvi 74. člena zgoraj navedenega zakona sistemizacijo delovnih mest v javnem visokošolskem zavodu določi dekan. K sistemizaciji delovnih mest da soglasje minister, pristojen za visoko šolstvo.

Pri preveritvi pravilnosti obračuna in izplačila plač je bilo ugotovljenih več nepravilnosti in sicer:

1. Nepedagoški delavci so napredovali na osnovi delovne dobe (moški in ženske različno), kar je bilo dogovorjeno na sestanku tajnikov. Napredovanje delavcev na zgoraj navedeni osnovi je v nasprotju z Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 18/94) in Pravilnikom o napredovanju na delovnem mestu, ki predpisujeta še dodatne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za napredovanje.

2. Pri nekaterih delavcih je bila pri izračunu dodatka za delovno dobo vključena tudi dokupljena zavarovalna doba, kar ni v skladu z 20.členom Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 18/94), 84.členom 2.odstavek Kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS (Ur.l.RS, št. 52/94) in stališčem Komisije za razlago kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti v RS (Ur.l.RS, št. 51/92).
3. Nekaterim delavcem so bili k osnovnemu koeficientu delovnega mesta, na katerega so bili razporejeni, prišteti še koeficienti za doseženo višjo izobrazbo, kot je potrebna za delovno mesto, podlago za dodatek pa je fakulteta dobila v 6.čl.Pravilnika o plačah delavcev Filozofske fakultete, le ta pa je v nasprotju z Zakonom o plačah delavcev v vzgojno izobraževalnih zavodih (Ur.l.RS, št. 16/92 in 42/93).
4. Delavcem, ki so tri leta pred izpolnitvijo pogojev za upokožitev podali izjavo, da se bodo upokojili, so začeli izplačevati 12% dodatek osnovne plače po 9.čl. Pravilnika o plačah delavcev Filozofske fakultete, kar je v nasprotju z 20.čl.Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Ur.l.RS, št. 18/94).
5. Zakon o plačah delavcev v javnih vzgojnoizobraževalnih zavodih (Ur.l.RS, št. 16/92 in 42/93) priznava v 7.čl. samo nekaterim delavcem dodatek za funkcijo (dekanu, prodekanu, predstojniku organizacijske enote v visokem izobraževanju, ki ima pooblastilo v pravnem prometu in vodi organizacijske enote), nekaterim delavcem pa so bili izplačani višji dodatki po Pravilniku o plačah delavcev Filozofske fakultete, kar je v nasprotju z zgoraj navedenim zakonom.
6. Nekaterim pedagoškim delavcem je bil pri plači izplačan dodatek za nadobremenitev. S pregledom urnika strokovnih delavcev za študijsko leto 1994/1995, števila vpisanih študentov v istem šolskem letu in ob upoštevanju Sklepa o normativih in standardih za opravljanje izobraževalne dejavnosti v višjem in visokem šolstvu (Ur.l.RS, št.39/92) je bilo ugotovljeno, da so bili ti delavci nadobremenjeni (razen ena delavka sploh ni bila nadobremenjena), vendar v manjšem obsegu od nadobremenitve, na podlagi katere je bilo izvršeno izplačilo, kar je v nasprotju z 20.čl.Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Ur.l.RS, št. 18/94).

Eni delavki je bila izplačana pri plači tudi delovna uspešnost v višini 10% za kar pa fakulteta ni imela ustrezne podlage, kar je v nasprotju z 17. in 18. čl. Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organi v organih lokalnih skupnosti (Ur.l.RS, št. 18/94).

V zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi je Računsko sodišče skladno z določili 26. člena Zakona o Računskem sodišču in 22. členom Poslovnika Računsko sodišče izdalo sklep št. 04-04/95 z dne 28.11.1995, s katerim je Filozofski fakulteti v devetih točkah naloženo, da v roku 15 dni odpravi ugotovljene nepravilnosti. Filozofska fakulteta je sicer ugovarjala zoper navedeni sklep, vendar je tričlanski senat Računsko sodišče vloženi ugovor zavrnil, zaradi česar je pričakovati, da Filozofska fakulteta izvrši naloge iz navedenega sklepa.

3.3.5. Srednja šola tehničnih strok Šiška

Bistvene ugotovitve

Srednja šola tehničnih strok Šiška nima izdelanega pravilnika o sistemizaciji delovnih mest, kar je v nasprotju z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur.l.RS, št. 12/91) in 20.čl. Kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja v RS (Ur.l.RS, št.52/94).

Ugotovljeno je bilo, da ima šola zaposlene delavce, za katere delovno mesto ni predvideno v smislu Sklepa o določitvi normativov in standardov za opravljanje vzgojnoizobraževalne dejavnosti v srednjih šolah (Ur.l.RS, št.4/92 ,33/95), vendar Ministrstvo za šolstvo in šport nakazuje zanje sredstva in sicer:

- delavec, zaposlen na delovnem mestu "organizatorproizvodnje" z razporeditvenim koeficientom 3,674,
- delavka, zaposlena v dijaškem referatu z razporeditvenim koeficientom 3,001,
- delavka, zaposlena v fotokopirnici, z razporeditvenim koeficientom 2,197,
- delavka, zaposlena s polovičnim delovnim časom kot svetovalna delavka z razporeditvenim koeficientom 1,747.

Pri nadzoru pogodb o delu je bilo ugotovljeno, da so nekatera dela trajala več kot 8 ur na teden, kar je v nasprotju z 107.čl.Zakona o delovnih razmerjih (Ur.l.RS, št. 14/90,5/91, 71/93, popr.2/94).

V zvezi z ugotovljenimi nezakolitostmi je Računsko sodišče izdalo sklep št. 1211-4/95 z dne 18.12.1995, s katerim je nadzorovani osebi naložilo, da odpravi ugotovljene nezakolitosti. Nadzorovana oseba je Računskemu sodišču pisno obvestila, da je naloge iz sklepa v celoti izvršila.

mag. Nataša Knaubert- Šorli
Član Računskega sodišča

POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 5

Ministrstvo za zdravstvo
Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
Javni zavodi s področja zdravstvenega varstva in lekarništva

1. Nadzorni program

Program dela Računskega sodišča na področju zdravstva za leto 1995 je, poleg obvezne revizije Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, obsegal predvsem nadzor, opredeljen kot tematska revizija v državni upravi oziroma kot prečna revizija personalnih stroškov po posameznih subjektih, ki se financirajo iz javnih sredstev. Zato so bile pretežno uvedene revizije sistematizacije in zaposlovanja ter izplačila plač, drugih osebnih prejemkov in povračil, izplačil po pogodbah o delu, izplačil po avtorskih pogodbah, izplačil na podlagi potnih nalogov in izplačil preko študentskih servisov. Kot področna posebnost je bil načrtovan pregled postopkov pri izdaji koncesij zdravstvenim delavcem.

Pri načrtovanem številu zaposlenih t.j. 2 zaposlena po 6 mesecev (1 višji sodelavec in 1 sodelavec) oziroma skupno razpoložljivih 50 tednov je bilo načrtovano 16 nadzorov:

Tabela 1: Načrt nadzorov za leto 1995

Zap. št.	Osebe nadzora	Obseg nadzora
1.	Zavod za zdravstveno zavarovanje	Pregled zaključnega računa za leto 1994
2.	Ministrstvo za zdravstvo	Plače in osebni prejemki
3.	Inštitut za varovanje zdravja	Plače in osebni prejemki
4. - 6.	Bolnišnice	Plače in osebni prejemki
7. - 9.	Zdravstveni domovi	Plače in osebni prejemki
10. - 12.	Lekarne	Plače in osebni prejemki
13. - 15.	Zavodi za zdravstveno varstvo	Plače in osebni prejemki
16.	Dajanje koncesij zdravstvenim delavcem	Pregled postopkov

Revizija, navedena pod zap. št. 1 je obvezna po zakonu o Računskem sodišču in predlagano je bilo, da jo zaradi pomanjkanja revizorjev naredi tuja revizijska hiša. Kriterij za izbiro bolnic in zdravstvenih domov je bil rezultat poslovanja v preteklem letu - torej zavodi z največjimi izgubami v letu 1994. Izbor ostalih subjektov nadzora je nastal slučajnostno, po teritorialnem pristopu.

2. Število revizijskih delavcev

V začetku meseca septembra sta se na področju revidiranja zdravstva zaposlili dve strokovni delavki - višja sodelavka in sodelavka, ki sta imeli razpolago manj kot polovico načrtovanih delovnih tednov. Pridružili sta se jim tudi revizijski asistentki, ki pa nadzorov ne moreta delati samostojno. Prva asistentka je zato dva meseca pomagala pri nalogah s področja sociale. Zasedenost revizijskega sektorja je prikazana v tabeli 2.

Tabela 2: Zaposlovanje revizijskih delavcev

Zap. št.	Naziv revizorja	Datum zaposlitve
1.	Višja revizijska sodelavka	1. 9. 1995
2.	Revizijska sodelavka	1. 9. 1995
3.	Revizijska asistentka	1. 7. 1995
4.	Revizijska asistentka	29. 9. 1995

3. Izvedba

3.1. Uvedeni nadzori

Od načrtovanih šestnajstih nadzorov so bili v letu 1995 uvedeni naslednji nadzori:

- Zavod za zdravstveno zavarovanje
- Ministrstvo za zdravstvo
- Inštitut za varovanje zdravja
- Zavod za zdravstveno varstvo Ljubljana
- Zdravstveni dom Ljubljana
- Lekarna Kranj.

V mesecu januarju 1996 sta bila uvedena še naslednja nadzora:

- Lekarna Žalec
- Bolnišnica Novo mesto.

Izdana so bila štiri poročila, med katerimi so tri dokončna. Prvo poročilo, t.j. pregled zaključnega računa je bilo izdano ob upoštevanju Poročila o opravljeni reviziji računovodskih izkazov za leto 1994 Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Ljubljana, Miklošičeva 24, ki ga je izdelala revizijska družba.

Skladno z zakonskimi določili je bil vsem nadzorovanim subjektom izdan nalog za odpravo dejanj, ki so v nasprotju z zakoni in drugimi predpisi. Za posamezne nadzore je bilo izdano naslednje število sklepov:

- Ministrstvo za zdravstvo	7	sklepov
- Inštitut za varovanje zdravja	17	sklepov
- Zavod za zdravstveno varstvo Ljubljana	8	sklepov
- Zdravstveni dom Ljubljana	8	sklepov
- Lekarna Kranj	14	sklepov
- Lekarna Žalec	5	sklepov

Nadzorovane osebe so o odpravi pomanjkljivosti obveščale Računsko sodišče v predpisanih rokih.

Podrobnejši pregled je razviden iz tabele 3.

Tabela 3: Izvršitev nadzornega programa za leto 1995

Zap. št.	Osebe nadzora	Obseg nadzora	Stanje nadzora
1.	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	Računovodski izkazi za leto 1994	Poročilo je dokončno
2.	Ministrstvo za zdravstvo & Zdravstveni inšpektorat	Plače 1995	Poročilo je dokončno
3.	Inštitut za varovanje zdravja	Plače 1995	Poročilo je dokončno
4.	Zdravstveni dom Ljubljana	Plače 1995	Predhodno poročilo je v delu
5.	Zavod za zdravstveno varstvo	Plače 1995	Odločanje na senatu II. stopnje
6.	Lekarna Kranj	Plače 1995	Predhodno poročilo je v delu
7.	Lekarna Žalec	Plače 1995	Izdano je predhodno poročilo
8.	Bolnišnica Novo Mesto	Plače 1995	Protokol je v delu

Pomanjkanje in neusposobljenost revizijskih delavcev, neustrezno podporno okolje, dodatno izobraževanje in obsežnost revizij so vplivale na število opravljenih revizij. Povprečen čas za izvedbo nadzora, t.j. porabljen čas ene ekipe (revizor in asistent), vključno z izdelavo protokola, je bil 23 dni za posamezen nadzor.

3.2. Glavne ugotovitve

Največji problemi, ki so se pokazali med izvajanjem selektivnih revizij v letu 1995, so nespoštovanje pozitivne zakonodaje in nepravilnost pri obračunavanju in izplačevanju plač.

Sistemizacija in prva razporeditev

V nadzorih je bilo ugotovljeno, da se pojavlja neusklajenost aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji Ministrstva za zdravstvo z Uredbo o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih enotah (Ur. l. RS, št. 8/91, do 19/95) v smislu določil 27. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št. 71/94). Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest ne omogoča vzpostavitev

kontrolnega sistema, ki bi zagotavljal pravočasno in učinkovito izvajanje nalog, smotrno organizacijo in vodenje dela ter koordinacijo in nadzor nad opravljanjem nalog.

Sistemizacije nekaterih nadzorovanih javnih zavodov, kjer je bila predlagana širitev dejavnosti, ni potrdilo Ministrstvo za zdravstvo, tako kot to določajo zakonski predpisi.

Pri kontroli razporejanja delavcev je bilo v nekaterih primerih ugotovljeno, da je Ministrstvo za zdravstvo potrdilo prve razporeditve, ki so bile izdelane v nasprotju z Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 18/94, v nadaljevanju: Zakon o plačah) in Pravilnikom o napredovanju delavcev zaposlenih v zdravstvu (Ur. l. RS, št. 41/94).

Ministrstvo za zdravstvo se ni držalo roka iz 24. člena prehodnih določb Zakona o plačah, saj je bil Pravilnik o napredovanju izdan 12.7.1994, kar predstavlja 3 mesečno zamudo. Nadzorovane pravne osebe so prvo razporeditev izvedle v 60 dneh od uveljavitve pravilnika. Na podlagi teh razporeditev so prvič izplačali plače za september 1994. Izvršen je bil tudi poračun od uveljavitve Zakona o plačah dalje (23. 4. 1994).

Kljub temu, da je 60-dnevni rok za razporeditev zaposlenih, v skladu z določbami Zakona o plačah potekel že v letu 1994, je bilo na podlagi opravljenih selektivnih revizij ugotovljeno, da nekaterim javnim zavodom s področja zdravstva Ministrstvo za zdravstvo še ni potrdilo končne prve razporeditve zaposlenih v skladu z Zakonom o plačah in Pravilnikom o napredovanju delavcev, zaposlenih v zdravstvu.

Priporočilo

Za vzpostavitev zakonitega stanja in gospodarnega ravnanja se priporoča Državnemu zboru, da predlaga Vladi, da:

- dokonča postopek potrjevanja prvih razporeditev zaposlenih po zakonu o plačah ter ponovno pregleda sistemizacijo in prvo zaposlitev v lekarnah in zavodih za zdravstveno varstvo.

Plače zaposlenih

Kljub določilom 1., 3. in 18. člena Zakona o plačah, je bilo v nadzornih postopkih ugotovljeno, da pravne osebe s področja javnega zdravstva izplačujejo plače nad dovoljeno višino izhodiščne plače za I. tarifni razred po kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti. Javni zavodi si razlagajo 2. člen Zakona o plačah tako, da jih navedeni zakon zavezuje samo delno in sicer za tisti del sredstev, ki jih pridobivajo iz proračunov. Dodatno oporo za takšno razlago so našli v 48. členu Zakona o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/91), ki v 2. odstavku določa, da sme zavod presežek prihodkov nad odhodki uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. V skladu s tem imajo nekateri javni zavodi v svojih statutih zapisano, da lahko prosto razpolagajo s presežkom prihodkov, pridobljenih na trgu.

Posledica takšnega načina je torej obračunavanje osnovne plače na podlagi višje izhodiščne plače kot jo določa Kolektivna pogodba za negospodarstvo. Po ugotovitvah dosedanjih nadzorov se razlika med s kolektivno pogodbo določeno in dejansko izplačano izhodiščno plačo pojavlja v javnih lekarnah in zavodih za zdravstveno varstvo, kjer so bile ugotovljene za

4 % do 147 % višje vrednosti izhodiščnih plač. Ker je izhodiščna plača posredno podlaga za izplačilo delovne uspešnosti, dodatkov, nadomestil za začasno zadržanost z dela, odpravnin in nadurnega dela, se to odraža tudi pri njihovem obračunavanju.

Zakon o razmerjih plač ne dopušča povečanja osnovnih plač iz naslova pridobivanja sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu ali na podlagi javnih razpisov. Zakonska možnost obstaja le glede izplačila dodatne delovne uspešnosti po predhodnem soglasju ustanovitelja.

Druga pomembna posledica je, da masa za izplačilo delovne uspešnosti presega zakonsko določene 3 % skupne mase za plače (18. člen Zakona o plačah), čeprav si od ustanovitelja niso pridobili ustreznega soglasja.

Priporočila

Za vzpostavitev celovitega pregleda ter gospodarnega ravnanja se priporoča Državnemu zboru, da predlaga Vladi, da:

- določi kriterije za izplačilo plač iz naslova prihodkov, pridobljenih na trgu (tako da izloči monopolne prihodke);
- vzpostavi nadzor nad izplačevanjem delovne uspešnosti pri javnih zdravstvenih zavodih, katerih ustanoviteljica je.

Dodatki in nadomestila plač

Pri nadzorih je bilo ugotovljeno, da so kršena določila 3. in 20. člena Zakona o plačah, ker je osnova za obračun in izplačilo dodatkov ni osnovna plača zaposlenih, pač pa slednja, že povečana za dodatke. Tako se obračunavajo dodatki na dodatke. Vendar je zakonodajalec določil le ogrožje za določanje plač, ne pa tudi popolne izvedbe.

Različen sistem določanja osnove za obračun nadomestil (Kolektivna pogodba za dejavnost zdravstva in socialnega varstva Slovenije- Ur. l. RS, št. 15/94 in pa Kolektivna pogodba za zdravnike in zobozdravnike v RS) se ne uporablja zaradi določil, ki narekujejo sorazmerno zahtevne tehnične obdelave, zato prihaja do poenostavitev, s tem pa tudi do kršitev ene ali druge kolektivne pogodbe.

Obračunavanje davka na osebne prejemke iz naslova regresa za letni dopust in odpravnin se ne izvaja skladno z določili Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 71/93, 12/94, 2/95 in 7/95). V nasprotju z 18. členom omenjenega zakona se uporablja najnižja, 17 % stopnja davka.

Avtorske pogodbe

V sklenjenih avtorskih pogodbah je bilo ugotovljeno, da je praviloma nejasno opredeljena vsebina avtorskega dela in natančnejši pregled posameznih pogodb je večkrat pokazal, da opravljeno delo nima značaja avtorskega dela. Pogosto pogodbe nimajo vseh zakonsko predpisanih sestavin (datum, višina izplačila, trajanje). Za dela, za katere so bile sklenjene avtorske pogodbe in katerih vrednost je presegala 500.000,00 SIT, v nasprotju z 92. členom

Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 1994 (Ur. l. RS, št. 26/94) ni bil izveden javni razpis.

Nadzor izplačil plač

S prvo ugotovitvijo večjih nepravilnosti pri izplačilu plač - v zavodu za zdravstveno varstvo, v začetku meseca novembra 1995, je bilo seznanjeno Ministrstvo za zdravstvo in obenem zaproseno, da v okviru svojih pristojnosti, takoj prične s pregledi izplačil tudi pri drugih zavodih ter da o rezultatih obvešča Računsko sodišče.

Ministrstvo za zdravstvo je odgovorilo, da je v skladu z Zakonom o plačah izdalo tri uredbe, vendar meni, da bi lahko izvajali nadzor nad izvajanjem zakona le do ustanovitve Računskega sodišča. Njihovo ukrepanje bo predvsem potekalo preko članov organov upravljanja, ki jih imenuje ustanovitelj, to je Vlada RS. Obenem Ministrstvo za zdravstvo dodaja, da za naloge v zvezi z uveljavitvijo Zakona o plačah ter Pravilnika o napredovanju zaposlenih v zdravstvu, kot tudi za notranji nadzor nad izplačili plač v zavodih, nima potrebnih kadrov.

Za dobro, celovito in odgovorno urejanje ekonomskih odnosov na določenem področju dejavnosti se

priporoča

Državnemu zboru, da predlaga Vladi spremembo oz. dopolnitev zakonodaje:

- ki bo določala obvezen nadzor ministrstva nad zakonitostjo aktov in nad poslovanjem javnih zavodov, ki se financirajo iz javnih sredstev.
- na področju računovodstva in financ za subjekte, ki prejemajo sredstva iz različnih virov javnih financ.

3.3. Povzetek poročil o nadzorih

3.3.1. Ministrstvo za zdravstvo in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije

Bistvene ugotovitve

Računsko sodišče je opravilo pri Ministrstvu za zdravstvo in organu v njegovi sestavi - Zdravstvenem inšpektoratu (v nadaljevanju nadzorovana oseba), selektivno revizijo, ki se je nanašala na izplačila plač, drugih osebnih prejemkov in povračil, izplačil po pogodbah o delu, izplačil po avtorskih pogodbah, izplačil na podlagi potnih nalogov in izplačil preko študentskih servisov. Iz predhodnega poročila o opravljenem nadzoru št. RS -1213-1/95-16 z dne 17.11.1995, ki je postalo dokončno dne 5.12.1995, je razvidno, da so bile pri nadzoru ugotovljene nekatere nepravilnosti pri vseh naštetih predmetih nadzora. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je Računsko sodišče izreklo v vseh primerih selektivne revizije mnenje s pridržkom (6 mnenj s pridržkom).

- Nadzorovana oseba aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji ni imela usklajenih z določili Uredbe o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest

- v upravnih enotah (Ur.l. RS, št.8/91, 82/94 in 19/95), kar je v nasprotju z določilom 27. člena Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št.71/94).
- Zaradi pomanjkanja evidenc ni bilo mogoče preveriti upravičenosti nadurnega dela.
 - Nadzorovana oseba je nepravilno obračunavala povračila stroškov za prehrano in prevoz na delo.
 - Nadzorovana oseba ni imela ustreznih evidenc za uporabo službenih avtomobilov.
 - Računsko sodišče je ugotovilo podobno neurejenost pri pogodbah o delu, s čemer je nadzorovana oseba kršila določila Zakona o delovnih razmerjih (Ur.l.RS, št. 14/90, 5/91 in 71/93).
 - Nadzorovana oseba je sklepala avtorske pogodbe tudi za dela, ki narekujejo sklenitev pogodb o delu, s čemer je kršila večje število predpisov.
 - Obračuni potnih nalogov se niso predlagali v izplačilo in knjiženje dosledno, kar je v nasprotju z določili Zakona o računovodstvu.
 - Nadzorovana oseba ni vodila ustreznih evidenc opravljenih ur, glede izplačil preko študentskega servisa pa niso bili obračunani zakoniti prispevki.

Računsko sodišče je v predhodnem poročilu tudi priporočilo nadzorovani osebi, naj izdela in sprejme Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji, zaradi vzpostavitve zakonitega stanja in nadzora nad gospodarnim zaposlovanjem. Priporočalo je tudi, naj vzpostavi takšen nadzor nad opravljanjem nalog in takšen kontrolni sistem med službami in sektorji ter organi v sestavi, da bo zagotovljen nadzor nad obračuni, porabo in izterjavo sredstev.

3.3.2. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Bistvene ugotovitve

Računsko sodišče je kot protokol uporabilo pisno Poročilo o opravljeni reviziji računovodskih izkazov za leto 1994 Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Ljubljana, Miklošičeva 24 (v nadaljevanju: ZZZS), ki ga je dne 5.12.1995 izdelala Podboršek, Revizijska družba, k. d., po naročilu ZZZS.

Na podlagi opravljenih preveritev je omenjena revizijska družba menila, da računovodski izkazi ZZZS za leto 1994 resnično in pošteno izkazujejo finančni položaj ter rezultate poslovanja ZZZS na dan 31. 12. 1994 v skladu z Zakonom o računovodstvu. Obenem je predlagala, da je treba:

- ločeno zajemati poslovne dogodke za dejavnost obveznega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja, kar pomeni vodenje dvojnih poslovnih knjig;
- izdelati dva zaključna računa, ker izdelava konsolidirane bilance stanja in bilance uspeha ne bo mogoča zaradi različnih kriterijev in metod ocenjevanja sredstev in virov sredstev;
- pri izkazovanju prihodkov za obvezno zdravstveno zavarovanje so priporočili, da spremenijo računovodsko politiko in vključujejo prihodke po načelu prilivov, tako da bodo vključeni med prihodke prejeti zneski v določenem letu;
- pristojna institucija bi morala za uravnavanje javno bilančnih prihodkov in odhodkov izdati predpis o enakem načinu izkazovanja prihodkov oz. odhodkov obeh javnih zavodov, t.j. za področje zdravstvene dejavnosti in pokojninsko invalidske dejavnosti.

Pri podrobni proučitvi revizijskega poročila je bilo dano mnenje s pridržkom, ker :

- poročilo o opravljeni reviziji revizijske družbe ugotavlja številne nepravilnosti, med katerimi so najpomembnejše sistemskega značaja, navedene v predlaganih rešitvah oziroma priporočilih;
- poročilo ne obsega podrobnejših vsebinskih pojasnil in ne primerjav z načrtovanimi kategorijami ter ne pisma poslovodstvu, ki bi vsebovalo priporočila revizijske družbe;
- revizijska družba ni sodelovala pri popisu sredstev in obveznosti do virov sredstev na dan 31. 12. 1994;
- Računsko sodišče je pričelo z delom v letu 1995, zato Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije za leto 1994 še ni izdalo mnenja o finančnih načrtih poslovanja, v skladu z Zakonom o Računskem sodišču.

Nadzorovani osebi so bila dana naslednja priporočila:

- da upošteva priporočila revizijske družbe v zvezi z ločenim zajemanjem poslovnih dogodkov in izdelavi dveh zaključnih računov ter
- predlaga oz. da pobudo skupaj z Ministrstvom za zdravstvo Ministrstvu za finance za izdelavo enotnih računovodskih in finančnih predpisov za področje zavodov.

Nadzorovana oseba ni imela pisnih pripomb in zato je postalo poročilo dokončno dne 21. 2. 1996. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije je z dopisom seznanil Računsko sodišče, da pristopa k realizaciji priporočil.

3.3.3. Inštitut za varovanje zdravja RS

Bistvene ugotovitve

V nadzornem postopku je bilo ugotovljeno, da Inštitut za varovanje zdravja:

- Pri izračunu osnovne plače delavcev in direktorice kot osnova za obračun plače upošteva izhodiščno plačo za I. tarifni razred, povečano za 4%, kar je v nasprotju s 3. členom Zakona o razmerjih plač. Ker je osnovna plača osnova za izračun uspešnosti in dodatkov, so tudi uspešnost in vsi dodatki v absolutnih zneskih izračunani previsoko.
- Nepravilna določitev osnovne plače je bila izračunana pri štirih delavkah, od katerih je v letu 1995 prejemala plačo iz sredstev stranke ena delavka.
- Nimajo še izoblikovanih meril za ocenjevanje individualne uspešnosti, zato so v prvih devetih mesecih leta 1995 sredstva za uspešnost delili vsem delavcem v enakem odstotku - v razponu od 15 do 20 odstotkov. Pri tem so kršili določila 18. člena Zakona o razmerjih plač, ker jim je minister za zdravstvo na osnovi 3. odstavka omenjenega člena dovolil izplačevati na račun uspešnosti največ 10 odstotkov (od 22.11.1994 dalje).
- Dodatek za nadurno delo se ne obračunava od osnovne plače, kot je zakonsko predpisano, temveč od osnovne plače, povečane za dodatek za delovno dobo.
- Prenizko je bil obračunan in vplačan davek na osebne prejemke pri izplačilu regresa za letni dopust.

- Pri vseh štirih izplačanih odpravninah, ki so bile izplačane v prvih devetih mesecih leta 1995 so bile ugotovljene nepravilnosti. V enem primeru je bila napačno izračunana bruto višina odpravnine, v vseh štirih primerih pa je bila previsoko obračunana in vplačana akontacija dohodnine.
- Nadomestila izplačil za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni do 30 dni se izračunavajo od napačne (prenizke) osnove, saj je osnova za izračun nadomestila le osnovna plača brez uspešnosti in dodatkov.
- Dne 1. 9. 1994 je direktorica izdala odredbo o kritju stroškov prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja vsem zaposlenim. Odredila je tudi, da se vsem zaposlenim s tem v zvezi ob plači obračuna ustrezeni davek. Ugotovljeno je bilo, da se sredstva za plačilo teh stroškov knjižijo med druge nematerialne stroške.
- Izmed naključno izbranih avtorskih pogodb, nekatera dela nimajo značaja avtorskega dela: npr. sodelovanje pri reorganizaciji poslovanja vložišča, delo tehničnega urednika knjige (adaptacija knjižnega bloka, adaptacija opreme, prelom po straneh, tehnične korekture), koordiniranje spremljanja in obvladovanja zdravstveno ekoloških problemov, korektura zbornika in Zdravstvenega varstva ter priprava prispevkov za Zdravstveno varstvo, sodelovanje pri pripravi splošnih aktov, organizacija izobraževanja (delno), lektoriranje prispevkov in drugih gradiv, lektoriranje besedila knjige, recenziranje in prikazovanje knjig v reviji Zdravstveno varstvo v letu 1995, konzultacija pri prevajanju knjige, odkrivanje novih bolnikov z jetrno cirozo ter tedensko obveščanje o delu vodje raziskovalne skupine. Zato so navedena dela v nasprotju 3. členom Zakona o avtorski pravici (Ur. list SFRJ, št. 17/78, 24/86, 21/90) ter 5., 7. in 8. členu Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. list RS, št. 21/95). Značaj opravljenega dela je zahteval sklenitev pogodb o delu. Nepravilno sklenjene pogodbe so imele za kršitev 15., 16. in 18. člen Zakona o dohodnini (Ur. list RS, št. 71/93, 2/94, 2/95 in 7/95), Zakona o posebnem davku na določene prejemke (Ur. list RS, št. 72/ 93, 22/ 94), Zakona o prometnem davku (Ur. list RS, št. 4/92, 71/93), Sklepa o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja (Ur. list RS, št. 23/92) in Sklepa o pavšalnih zneskih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Ur. list RS, št. 80/94).
- V treh primerih je bilo ugotovljeno, da so se v prvih desetih mesecih letos po teh pogodbah izplačali (kumulativno) zneski, ki presegajo 500.000,00 SIT, kar je v nasprotju s 92. členom Zakona o izvrševanju proračuna za leto 1994, ki je veljal ob podpisu teh pogodb. Omenjeni zakon določa, da sme uporabnik proračunskih sredstev oddati izvajalska dela brez javnega razpisa le, če pogodbeni vrednost ne presega 500.000,00 SIT.
- Pri izplačilih preko študentskih je bilo ugotovljeno, da ne plačujejo prispevka za zdravstvo v višini 240,00 SIT, kar je v nasprotju z 49. členom Zakona o zdravstvenem zavarovanju (Ur. list RS, št. 9/92, in 13/93) in Sklepu o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Ur. list RS, št. 80/94).

Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je bilo izdano negativno mnenje pri izplačilih plač, drugih osebnih prejemkih in povračilih ter mnenji s pridržkom pri obračunih po avtorskih pogodbah in o izplačilih preko študentskega servisa.

Na podlagi opravljenega nadzora je bilo priporočano Inštitutu za varovanje zdravja RS da:

- dopolni interne akte v skladu z zakonskimi določili in določili svojega statuta ;
- vzpostavi evidence dela in nadzor nad opravljanjem nalog in

- dosledno spoštuje zakonska določila pri obračunih in izplačilih plač, osebnih prejemkov, in izplačilih po pogodbah ter uvede postopek izvržbe za bивše zaposlene.

Na predhodno poročilo je Inštitut za varovanje zdravja v pripombah izpodbijal mnenje s pridržkom zaradi izplačil preko študentskih servisov, ker je menil, da ni dolžan plačevati prispevka za zdravstvo v višini 240,00 SIT ampak je to dolžnost študentskega servisa. V podkrepitev svojih navedb je predložil pogodbo, ki jo je sklenil s študentskim servisom - Študent Novi študentski servis. Obveznost plačila prispevka za zavarovanje za poškodbo pri delu in poklicno bolezen izhaja iz predzadnje alinee 49. člena Zakona o zdravstvenem zavarovanju, v zvezi s 6. točko 17. člena istega zakona (Ur. list RS, št. 9/92 in 13/93) in sklepa o pavšalnih prispevkih za obvezno zdravstveno zavarovanje (Ur. list RS, št. 80/94). Te norme določajo, da plačujejo omenjeni prispevek pravne in fizične osebe pri katerih so zavarovanci na usposabljanju oz. delu. To pa pomeni, da bi moral ta prispevek plačati Inštitut za varovanje zdravja. Vendar pa je iz listinske dokumentacije v spisu senat ugotovil, da so omenjeni zdravstveni prispevek plačali študentski servisi. Senat je bil mnenja, da je bil dosežen namen zakonske norme in je zato v tem delu senat predhodno poročilo spremenil in za izplačila preko študentskih servisov izrekel pozitivno mnenje.

Nadalje je Inštitut za varovanje zdravja v pripombah navajal, da s tem ko je kril stroške prostovoljnega zavarovanja svojim delavcem ni ravnal nezakonito in negospodarno zaradi tega, ker pridobiva sredstva za svoje delovanje tudi z opravljanjem storitev, ki jih prodaja na trgu. Inštitut ima status javnega zavoda in je oseba javnega prava, zaradi tega je njegovo delovanje opravljanje javne funkcije. V posledici tega je razpolaganje s sredstvi (ne glede na način njegove pridobitve) omejeno in določeno z zakonskimi normami. Tako je tudi drugi odstavek 48. člena Zakona o zavodih (Ur. list RS, št. 12/91) določil, da se presežek prihodkov nad odhodki sme uporabljati le za upravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Drugačno trošenje sredstev tudi ne dovoljuje Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Inštitut za varovanje zdravja Slovenije št. 022-03/90-10/2-8 z dne 17.12.1992. Ta odlok namreč v 17. členu prav tako določa, da lahko presežek prihodkov nad odhodki Inštitut uporablja za izvajanje in razvoj svoje dejavnosti. Viri pridobitve sredstev torej niso pomembni za drugačno ravnanje. Zaradi tega Inštitut za varovanje zdravja ne bi smel trošiti sredstev za kritje stroškov prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja za zaposlene delavce in je zato senat v tem delu potrdil ugotovitve Računskega sodišča v predhodnem poročilu.

Silva JAMNIK
Član Računskega sodišča

POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 6

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
Republiški zavod za zaposlovanje
Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
Javni zavodi s področja sociale

1. Nadzorni program

Veliki senat Računskega sodišča RS je v strategiji nadzorov za leto 1995 opredelil naslednja izhodišča:

- izvedba nadzorov, ki jih mora Računsko sodišče RS opraviti v skladu s 4. točko 21. čl. Zakona o Računskem sodišču - revidiranje računovodskih izkazov zavodov in skladov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija;
- nadzor zakonitosti in upravičenosti izplačil personalnih stroškov, ki vključuje tudi proučitev sistemizacije delovnih mest in gospodarnosti zaposlovanja;
- drugi tematski nadzori, pomembni za posamezna revizijska področja.

Ob upoštevanju navedenih izhodišč je bil za revizijski sektor 6 izdelan naslednji nadzorni program:

Zap. št.	OSEBE NADZORA	OBSEG NADZORA	CILJ NADZORA
1.	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	Računovodski izkazi 1994	1
2.	Republiški zavod za zaposlovanje	Računovodski izkazi 1994	1
3.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ)	Personalni stroški 1995	1&2
4.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Pogodbe za dotacije in izplačila javnim zavodom 1995	1&2
5.	Center za socialno delo Nova Gorica	Uporaba finančnih sredstev po pogodbi za leto 1995 z MDDSZ	1&2
6.	Dom Matevža Langusa, Radovljica	Uporaba finančnih sredstev po pogodbi za leto 1995 z MDDSZ	1&2
7.	Iskra Semicom, Trbovlje	Uporaba sredstev po pogodbi 93/95 MDDSZ	1
8.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Pogodbe za subvencije 1995	1
9.	Almont, Slovenska Bistrica	Uporaba sredstev po pogodbi 198/95 MDDSZ	1
10.	Unior, Zreče	Uporaba sredstev po pogodbi 119/95 MDDSZ	1
11.	P & EMS, Šentjernej	Uporaba sredstev po pogodbi 92/95 MDDSZ	1
12.	Klima, Celje	Uporaba sredstev po pogodbi 81/95 MDDSZ	1
13.	LIV Postojna, Postojna	Uporaba sredstev po pogodbi 24/95 MDDSZ	1
14.	Materinski dom Ljubljana	Uporaba finančnih sredstev po pogodbi za leto 1995	1&2
15.	GIP Pionir, Novo mesto	Uporaba sredstev po pogodbi 29/95 in 63/95 MDDSZ	1
16.	Filmski sklad	Računovodski izkazi 1994	1

V program so bile vključene 3 revizije računovodskih izkazov za leto 1994, 1 revizija personalnih stroškov in zaposlovanja na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju MDDSZ) ter dve tematski reviziji, ki sta obsegali področje socialne in zaposlovanja. Na področju socialne je bil načrtovan nadzor glede dodeljevanja sredstev, upravičenosti višine zahtevkov in namembnost porabe sredstev. Navedeni nadzor je obsegal 1 nadzor na MDDSZ in 3 nadzore pri prejemnikih sredstev dotacij in plačil javnim zavodom. Na področju zaposlovanja pa je bil planiran 1 nadzor na MDDSZ, katerega cilj je bil ugotoviti zakonitost dodeljevanja sredstev subvencij ter 7 nadzorov namembnosti porabe sredstev pri prejemnikih subvencij.

2. Število revizijskih delavcev

V revizijskem sektorju 6 je naslednja kadrovska struktura:

Zap.	Naziv delavca	Datum zaposlitve
1.	revizijski asistent	1. 12. 1995
2.	revizijski asistent	-
3.	revizijski sodelavec	1. 07. 1995
4.	revizijski sodelavec	1. 11. 1995
5.	višji revizijski sodelavec	-

Zaposlovanje delavcev ni potekalo po dinamiki, ki je bila načrtovana pri sestavljanju nadzornega programa.

3. Izvedba nadzornega programa

Do konca leta 1995 je bilo v revizijskem sektorju 6 uvedenih 9 nadzorov. Pregled nadzorovanih oseb in obseg nadzora je predstavljen v naslednji preglednici:

Zap.št.	OSEBE NADZORA (po abecedi)	OBSEG NADZORA	STANJE NADZORA
1.	Center za socialno delo Nova Gorica	Uporaba finančnih sredstev po pogodbi za leto 1995	odločanje na senatu I. stopnje
2.	Dom Matevža Langusa, Radovljica	Uporaba finančnih sredstev po pogodbi za leto 1995	predhodno poročilo v delu
3.	Materinski dom Ljubljana	Uporaba finančnih sredstev po pogodbi za leto 1995	poročilo je dokončno
4.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Plače 1995	poročilo je dokončno
5.	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Pogodbe za dotacije in izplačila javnim zavodom 1995	odločanje na senatu I. stopnje
6.	Min. za delo, druž. in soc. zadeve	Pogodbe za subvencije 1995	poročilo je dokončno
7.	P & EMS, Šentjernej	Uporaba sredstev po pogodbi 92/95 MDDSZ	poročilo je dokončno
8.	Republiški zavod za zaposlovanje	Računovodski izkazi za leto 1994	odločanje na senatu I.
9.	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	Računovodski izkazi za leto 1994	odločanje na senatu I.

V šestih primerih je bil med postopkom nadzora izdan nalog za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, ki so jih nadzorovane osebe izvršile v predpisanem roku. Reviziji računovodskih izkazov za leto 1994 (zaporedni št. 8 in 9) so izvedli zunanji izvajalci, na podlagi sklenjene pogodbe.

3. 2. Glavne ugotovitve nadzora

Na osnovi opravljenih nadzorov iz delovnih področij Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve so glavne ugotovitve strnjene v štiri tematsko vsebinska področja:

1. Tematsko področje: Ugotovitve revizije računovodskih izkazov za leto 1994,
2. Tematsko področje: Ugotovitve revizije izplačil personalnih stroškov in zaposlovanja,
3. Tematsko področje: Ugotovitve revizije dotacij in plačil javnim zavodom,
4. Tematsko področje: Ugotovitve revizije subvencij in namembnosti porabe sredstev

1. Tematsko področje: Ugotovitve revizije računovodskih izkazov za leto 1994,

Pri revizijah računovodskih izkazov zavodov in skladov ugotavljamo, da so:

- računovodski izkazi sestavljeni na osnovi različnih predpisov, odvisno od zakonodaje, ki je urejala področja delovanja enot pred njihovim preoblikovanjem v javne zavode. Tako smo ugotovili, da v zavodih:
 - uporabljajo računovodske predpise, ki so bili veljavni za Samoupravne interesne skupnosti, ki so bile večinoma ukinjene že v letu 1989;
 - delno uporabljajo Zakon o računovodstvu in
 - delno Slovenske računovodske standarde;
- zakonske določbe, ki urejajo knjigovodstvo in načela knjigovodskega evidentiranja neusklajene in zato nejasne;
- izdelani izkazi stanj in bilance uspehov zavodov medsebojno neprimerljivi.

V nadzoru je ugotovljeno, da vrednost stalnega premoženja izkazanega v bilancah stanja zavodov ni točna zaradi:

- različnih organizacijskih sprememb, preoblikovanj in preseljevanj zavodov ter
- nedoslednosti pri računovodskem evidentiranju premoženja ob nastalih spremembah.

Stalno premoženje zavodov bi bilo potrebno v celoti popisati in oceniti.

Priporočilo Državnemu zboru:

Za odpravo nedorečenosti in nejasnosti na finančnem in računovodskem področju ter v izkazovanju državnega premoženja, priporočamo Državnemu zboru, da predlaga Vladi Republike Slovenije:

- izdelavo enotnih predpisov za vodenje računovodstva in finančnega poslovanja ter
- izdelavo enotnih kriterijev za popis, ocenitev in evidentiranje stalnega premoženja vključno s stalnimi sredstvi bivših skladov skupne porabe za vse pravne osebe, za katere ne velja Zakon o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 30/93, 29/94 in 82/94).

2. Tematsko področje: Ugotovitve revizije izplačil personalnih stroškov in zaposlovanja,

V nadzoru izplačil personalnih stroškov in zaposlovanja ugotovljamo:

- aktov, ki opredeljujejo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, nadzorovane osebe ali niso izdelale, ali ti niso usklajeni s spremembami in ali pa niso veljavni, ker še nimajo soglasja ustanovitelja,
- pomanjkljiv nadzor nad zaposlovanjem in izvajanjem nalog ministrstva, slabo koordinacijo dela z javnimi zavodi, kar onemogoča dosledno izvajanje zakonodaje, ki ureja zaposlovanje v javnih zavodih.
- nepravilnosti pri določanju dodatkov kot sestavnega dela plače; ugotovljena so izplačila dodatka na delovno dobo na osnovi benificirane delovne dobe, namesto efektivne delovne dobe ter izplačila dodatkov za pogoje dela in za delo z motenimi osebami, čeprav v sistemizaciji takšne naloge niso opredeljene.

3. Tematsko področje: Ugotovitve revizije dotacij in plačil javnim zavodom,

V nadzoru pri prejemnikih sredstev ugotavljamo :

- da so zahtevki za sredstva dotacij v posameznih primerih oblikovani previsoko in s tem tudi v nasprotju s pogodbenimi določili,
- da zahtevki vključujejo dodatne stroške, ne da bi bil predhodno sklenjen aneks k osnovni pogodbi,
- da je nadzor, ki ga izvaja ministrstvo zelo pomanjkljiv.

Priporočilo Državnemu zboru :

Za vzpostavitev učinkovitega nadzora porabe proračunskih sredstev priporočamo Državnemu zboru, da predlaga Vladi Republike Slovenije :

- izdelavo normativov in standardov za planiranje proračunskih postavk materialnih in drugih stroškov državnih organov in izvajalskih organizacij na takšnih analitičnih osnovah, ki bodo omogočale nadzor in ugotavljanje namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe proračunskih sredstev.

4. Tematsko področje: Ugotovitve revizije subvencij in namembnosti porabe sredstev

Za leto 1955 je bilo v proračunu predvidenih 13,98 mlrd sredstev subvencij za izvajanje aktivne politike zaposlovanja, ki jo ureja Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur.l.RS, št. 5/91, 12/92, 71/93, 2/94 in 38/94). Na podlagi 51. člena navedenega zakona je bilo izdano Navodilo o postopku za nadomestitev dela stroškov delodajalcu za ohranitev produktivnih delovnih mest (Ur. l. RS št. 56/94).

Cilj revizije je bil ugotoviti, ali poteka postopek dodeljevanja subvencij, ki ga izvaja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju MDDSZ), v skladu z določili

Navodil o postopku in z Zakonom ter ali prejemniki sredstva subvencij namensko uporabljajo in izpolnjujejo pogodbeni določila.

Ugotovitve nadzora dodeljevanja sredstev subvencij na MDDSZ:

- merila dodeljevanja sredstev subvencij so splošna, večkrat dopolnjevana s strani ministrstva, brez javne objave;
- metodologije in kriterijev za oceno posamezne vloge MDDSZ ni izdelalo;
- odgovornost članov strokovnih komisij, ki podajo predlog in mnenje za dodelitev subvencije, ni določena; v nekaterih primerih so člani komisij lastniki svetovalnega podjetja, zaradi česar obstaja možnost, da ocenjujejo svoje projekte;
- subvencije so bile dodeljene tudi gospodarskim družbam in podjetjem, ki niso izpolnjevala pogojev za dodelitev (družbe v katerih je vložen javni kapital oziroma za sofinanciranje programa razreševanja presežnih delavcev);
- pogodbe o dodelitvi sredstev so nejasne, pravno pomanjkljive, v nekaterih členih je obveznost in odgovornost pogodbenih strank nejasna.

Ugotovitve nadzora pri prejemnikih subvencij:

- da v glavnem ne izpolnjujejo pogodbenih določil s tem da polletno, ne obveščajo ministrstva o realizaciji programa;
- da v posameznih primerih ne izpolnjujejo osnovnega pogodbenega določila ohranitve delovnih mest oz. števila zaposlenih delavcev, za kar jim je bila subvencija dodeljena - v takšnih primerih je ugotovljena nenamenska poraba sredstev;
- MDDSZ ne izvaja kontrole namenske porabe sredstev ter dosledne izterjave sredstev v primeru neizvajanja pogodbenih določil.

Priporočilo Državnemu zboru :

Za zagotovitev namenske in učinkovite rabe proračunskih sredstev priporočamo Državnemu zboru, da predlaga Vladi Republike Slovenije :

- ocenitev gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti posameznih programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja in
- določitev programov, ki so za nadaljnjo izvedbo primerni.

3.3. Povzetek poročil o nadzorih

3.3.1. Nadzor izplačila personalnih stroškov

V Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve je bil opravljen nadzor izplačil personalnih stroškov, drugih osebnih prejemkov in povračil, izplačil po pogodbah o delu, izplačil na podlagi potnih nalogov in izplačil preko študentskih servisov:

Pri izplačilih plač, drugih osebnih prejemkov in povračil so nastale nepravilnosti zlasti pri izplačilih dodatkov. V nekaterih primerih je MDDSZ izplačevalo dodatek za delovno dobo tudi na delovno dobo, ki se šteje s povečanjem, v nekaterih pa celo na dokupljeno delovno dobo, kar je v nasprotju z določilom 3. točke 38. čl. Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti (Ur. list RS, št. 34/93).

V nadzoru je ugotovljeno, da nastajajo nepravilnosti pri izplačilih povračil stroškov fizičnim osebam, ki niso zaposlene v MDDSZ, kar je v nasprotju z določili 6., 15. in 16. čl. Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 71/93, 2/94, 2/95 in 7/95).

Prav tako so obračuni stroškov za službena potovanja v tujino neažurni in v nasprotju z določili Uredbe o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino (Ur. list RS, št. 38/94 in 63/94).

Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti je bil izdal sklep, s katerim je MDDSZ v šestih točkah naložilo izvedbo popravkov. Pripombe na navedeni sklep Računskega sodišča RS je tričlanski senat zavnil. MDDSZ je sporočilo, da je v sodelovanju z Ministrstvom za finance realiziralo naloge, ki izhajajo iz sklepa Računskega sodišča RS.

MDDSZ je priporočeno, da upošteva elemente iz obrazložitve predhodnega poročila ter izdela in sprejme Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Inšpektorata za delo, zaradi vzpostavitve zakonitega stanja in nadzora nad gospodarnostjo zaposlovanja ter uvede nadzor nad porabo javnih sredstev, obračuni in izterjavo sredstev.

3.3.1. Nadzor dodeljevanja sredstev subvencij v letu 1995

Proračunske postavke subvencij, ki so bile predmet nadzora na MDDSZ in so v pristojnosti strokovne priprave in obdelave dokumentacije v okviru ministrstva so prikazane v preglednici:

v 000 SIT					
Zap. št.	Prorač. post.	Vsebina	Znesek v proračunu 1995	poraba novembra 95	% porabe
1.	4434	Zagotavljanje celoletne zaposlitve	(49.732+3.981)	53.713	100
2.	6530	Presežki v državnih podjetjih	1.989.289	762.891	38
3.	6532	Presežki v državnih organih	13.652	0	0
4.	7032	Nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest	3.978.580	2.526.171	64
5.	8664	Izvajanje sanacij prestrukturiranja podjetij (SRSP)	883.644	761.531	86
6.	8665	Tehnična izvedba IPP	8.952	5.512	62
7.	8666	Uresničevanje sporazuma o reintegraciji z ZRN	471.461	462.910	98
S k u p a j			7.395.310	4.572.728	62

Sredstva proračunskih postavk "4434 - zagotavljanje celoletne zaposlitve in 7032 - nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest" (zap. št. 1 in 4 preglednice) se dodeljujejo delodajalcem na podlagi postopka, določenega v Navodilih in na podlagi dopolnilnih kriterijev MDDSZ. Pri obeh proračunskih postavkah so bile predmet nadzora pogodbe za nadomestitev dela stroškov delodajalcu (gospodarske družbe, zadruga ter podjetja v katerih poteka kadrovska prestrukturiranje).

V letu 1995 je bilo do dne kontrole realiziranih 200 pogodb proračunske postavke 7032. Pregledano je bilo 13 pogodb izbranih po metodi slučajnega izbora. Nadzor je potekal v smislu preverjanja celovitosti izpolnjevanja pogodbenih določil v skladu z Navodili in Kriteriji (opisani v poročilu).

Za proračunsko porabo v primeru vseh kontroliranih pogodb je ugotovljeno, da so bila sredstva dodeljena, kljub:

- nepopolni dokumentaciji (vse pogodbe od 1-13),
- blokadi žiro računa v visokem znesku že dalj časa (štiri pogodbe),
- nepopolnim obrazcem M2 (delavci sprejetih za določen čas - ena pogodba),
- manjkajočim obrazcem M2 (pet pogodb),
- določilom 1. člena Navodil (javni kapital oz. podjetje, katerega delež je v lasti sklada - ena pogodba).

Sredstva so bila nakazana tudi z asignacijsko pogodbo in nakazilom na asignatorja (SRC computer d.o.o.), pri tem pa je prejemnik sredstev (Iskra Semicon d.d.) neprekinjeno v blokadi že 516 dni, stanje blokade je v znesku 467.627 tisoč SIT.

Iz opisanih ugotovitev o nadzoru dodeljevanja sredstev za subvencije je razvidno, da prejemniki sredstev po pogodbah, ki so bile predmet nadzora ne izpolnjujejo vseh pogojev za pridobitev sredstev, kar je v nasprotju z Zakonom o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 17/95), Pravilnikom o sofinanciranju prekvalifikacij ali dokvalifikacij presežnih delavcev (Ur. l. RS, št. 17/95) in z Navodili o postopku za nadomestitev dela stroškov delodajalcu za ohranitev produktivnih delovnih mest.

Ministrica za delo je imenovala dve komisiji. Pri plačilih za delo članom obeh komisij ugotavljamo različen način obračuna honorarjev in povračila stroškov.

Člani komisije so fizične osebe, v skladu s 11. čl. Navodil, zato morajo biti tudi povračila honorarjev in stroškov dela članom v komisiji naslovljena na fizično osebo in ne pravni osebi, kakor je bilo ugotovljeno pri nadzoru. MDDSZ je dolžno z vsakim članom komisije skleniti pogodbo o delu za strokovno delo v komisiji.

Osebni prejemki, doseženi na podlagi pogodbe o delu oz. od opravljanja storitev in poslov na drugi podlagi, so obdavčeni v skladu s tretjo alineo prvega odstavka 15. člena in četrto alineo prvega odstavka 16. člena Zakona o dohodnini (Ur. l. RS, št. 71/93).

Nepravilnosti ugotovljene pri nadzoru je ministrstvo odpravilo ter jih knjigovodsko evidentiralo na osnovi sklepa Računskega sodišča.

Na osnovi opravljenega nadzora Računsko sodišče RS priporoča MDDSZ, da :

- v skladu z odredbo o Postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS št.19/94 4. alineja 1.čl.) sredstva subvencij dodeljujejo le na podlagi postopkov javnega razpisa;
- izdela konkretna, natančna merila za merjenje posameznih kriterijev navedenih v 9. členu Navodil in določi natančne izračune po posameznih kriterijih, da izdela enotno metodologijo za oceno in točkovanje posameznih vlog, na podlagi katere bodo pravnim osebam dodeljena sredstva subvencij;
- vsako spremembo oz. dopolnitev meril oz. kriterijev javno objavi;
- v pogodbi o dodelitvi sredstev natančno določi namensko porabo dodeljenih sredstev in predpiše sankcije v primerih kršenja določil;
- vzpostavi kontrolo ali se sredstva namensko koristijo (porabo);
- vzpostavi dosledno izterjavo sredstev v primeru odstopanja od pogodbenih določil;
- v primeru prisilne poravnave zahteva povrnitve sredstev v smislu 7. čl. pogodbe o dodelitvi sredstev;
- loči med proračunskimi postavkami sociale in proračunsko postavko 7032 - nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest;
- vzpostavi kontrolo porabe proračunskih sredstev proračunske postavke 8666 uresničevanje sporazuma o reintegraciji z ZRN;
- sklene s člani komisij pogodbe o delu v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih ter Zakonom o obligacijskih razmerjih. V pogodbi o delu opredeli vrsto, način in obseg dela ter poročanja in odgovornost za delo v komisiji;
- imenuje za člane komisije strokovnjake, ki niso lastniki svetovalnega podjetja (finančno računovodske in pravne dejavnosti), da se izključi možnost ocenjevanja lastnih projektov.

3.3.3. Materinski dom, Ljubljana

Bistvene ugotovitve nadzora zakonitosti zahtevkov in namembnosti porabe sredstev dotacij v 1995. letu pri Materinskem domu Ljubljana, Karunova 16 a.

Materinski dom prejema sredstva dotacije od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve na podlagi sklenjene pogodbe, katere vrednost za leto 1995 je 15 milijonov SIT. Sredstva se zagotavljajo mesečno na podlagi obračuna izvajalca, ki mora biti sestavljen po elementih, ki jih predpisuje Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Ur. l. RS, št. 10/94). Med letno usklajevanje sredstev v večjem obsegu od pogodbene vrednosti (za osnovno dejavnost) in izven pogodbene dejavnosti (za povečan obseg), se ureja z aneksi.

Pregled posameznih obračunov in izkazov poslovanja za prvo polletje je pokazal odstopanja med zagotovljenimi sredstvi in dejanskimi stroški. Sredstva so bila prejeta v večjem obsegu, kot so izkazani stroški.

V nadzoru obračuna plač je ugotovljeno, da so delavkam obračunani tudi dodatki za terensko delo (psihologinji) in za fizične obremenitve (organizatorici poslovanja), čeprav iz pogodbe o zaposlitvi ni mogoče ugotoviti ali opravlja psihologinja terensko delo in v kakšnem obsegu, v

pogodbi organizatorice poslovanja ni določeno v kakšnem obsegu toga drža telesa s prisilnim ritmom vpliva na fizične obremenitve delavke, da ji je določen dodatek; poleg tega je delavki priznan tudi dodatek za vodenje, ki po 73. členu Kolektivne pogodbe pripada vodilnim in vodstvenim delavcem. V domu je kot vodilni delavec določen samo direktor. Psihologinja prejema tudi dodatek za delo s težje motenimi osebami, čeprav je dejavnost doma Socialno varstvo normalnih oseb.

Dom je obračunal ministrstvu tudi stroške za plačo in regres za prehrano delavke, ki je bila v času od 26. 1. do 30. 5. 1995 v bolniški, čeprav je uveljavil povračilo sredstev od Zavoda za zdravstveno varstvo.

Pogodbeno delo je bilo sklenjeno za 10 dni mesečno, kar je v nasprotju z Zakonom o delavnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 14/90, 5/91, 71/93), ki določa, da lahko traja pogodbeno delo največ 8 ur na teden. O pogodbenem delu tudi ni bil obveščen Republiški zavod za zaposlovanje.

Iz blagajne so bili izplačani tudi stroški podiplomskega študija, ne da bi bila za izobraževanje sklenjena pogodba in bi dal Svet zavoda soglasje.

Za odpravo nepravilnosti ugotovljenih pri nadzoru je Računsko sodišče RS izdalo 15. 12. 1995 Sklep št. 1214-2/95-4, s katerim je naložilo Materinskemu domu, da odpravi nepravilnosti. Dom je 5. 1. 1996 poslal obvestilo o izvršitvi sklepa.

3.3.4. P & EMS, proizvodnja elektromehanskih sistemov, d.o.o., Šentjernej

Bistvene ugotovitve revizije namembnosti uporabe sredstev za subvencije po pogodbi 92/95 sklenjene med Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve, ki ga zastopa ministrica Rina Klinar in P & EMS, d.o.o., ki jo zastopa Franc Kavčič, je bila podpisana 25. 4. 1995.

Pogodba določa, da MDDSZ dodeli prejemniku sredstva za sofinanciranje odpiranja 103 novih produktivnih delovnih mest v višini 15.450.000,00 SIT.

Pogodba zavezuje prejemnika, da bo z dodeljenimi sredstvi na podlagi sprejetega programa ohranil 103 produktivna delovna mesta za nedoločen čas oz. za dobo najmanj 2 let.

Ugotovljena je nepravilnost izvajanja pogodbenih določil pogodbe št. 92/95, in sicer: v podjetju je na dan pregleda 19. 12. 1995 zaposlenih 127 delavcev, od tega za določen čas 105 delavcev, za nedoločen čas pa 22 delavcev. Podjetje bi moralo glede na 3. člen pogodbe 92/95 zaposlovati 103 delavce za nedoločen čas oz. za dobo najmanj 2 let.

Iz razpoložljive dokumentacije v družbi P & EMS d.o.o. je razvidno, da MDDSZ ni izvajalo nadzora nad zaposlovanjem delavcev. Ni preverilo pogodb o zaposlitvi, niti ni zahtevalo poročil o izvajanju programa, kar predstavlja neizvajanje pogodbenih obveznosti.

Na osnovi opravljene revizije Računsko sodišče RS priporoča P & EMS d.o.o.:

- da sklene v primeru pogodb o zaposlitvi za določen čas aneks k pogodbi o zaposlitvi za določen čas, v katerem naj pravna oseba definira čas za izvedbo projekta, to je 2 leti;
- da v skladu s pogodbo obvešča MDDSZ o izvedenih ukrepih sprejetega programa.

Martin Jakše
Član Računskega sodišča

POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 7

Stanovanjski sklad RS
Ekološko razvojni sklad RS
Sklad RS za razvoj malega gospodarstva
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS
MOP - Republiška geodetska uprava

1. Opis "sektorja 7"

V fazi koncipiranja Računskega sodišča je bilo v skladu s poslovníkom določeno področje dela posameznim članom. Tako področje dela, ki ga pokriva "sektor 7", vodi Martin Jakše. Sektor je odgovoren za nadzor pri naslednjih osebah nadzora:

- Ministrstvo za promet in zveze ter organe v sestavi:
 - Direkcija Republike Slovenije za ceste,
 - Uprava Republike Slovenije za pomorstvo,
 - Uprava Republike Slovenije za zračno plovbo,
 - Uprava Republike Slovenije za telekomunikacije in
 - Prometni inšpektorat, poleg tega pa še:
 - Družba za avtoceste Republike Slovenije,
 - Družba za državne ceste Republike Slovenije,
 - Slovenske železnice,
 - Poštna podjetja in Telekom,
 - Cestna podjetja,
 - Letališča
- Ministrstvo za okolje in prostor ter organe v sestavi:
 - Uprava Republike Slovenije za varstvo narave,
 - Uprava Republike Slovenije za geofiziko,
 - Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje,
 - Geodetska uprava Republike Slovenije,
 - Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost,
 - Hidrometeorološki zavod Republike Slovenije in
 - Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor.
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter organe v sestavi:
 - Veterinarska uprava Republike Slovenije,
 - Uprava Republike Slovenije za pospeševanje kmetijstva
 - Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo in
 - Javni zavodi
- Ministrstvo za gospodarske dejavnosti in organi v sestavi:
 - Uprava Republike Slovenije za obrt,
 - Direkcija Republike Slovenije za oskrbo z energijo,
 - Agencija Republike Slovenije za učinkovito rabo energije,
 - Direkcija Republike Slovenije za rudna bogastva,
 - Direkcija Republike Slovenije za poslovno informacijsko središče,
 - Republiški energetske inšpektorat,
 - Republiški rudarski inšpektorat in
 - Republiški gradbeni inšpektorat ter sklade, ki jih je ustanovila država:

- Sklad za razvoj malega gospodarstva,
- Ekološko razvojni sklad Republike Slovenije,
- Stanovanjski sklad Republike Slovenije in
- Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije

2. Program dela za leto 1995

Veliki senat je v skladu z 8. členom Poslovnika, na 16. seji, dne 11. maja 1995 sprejel "Program dela RS v letu 1995", ki za "sektor 7" glasi:

N ^(adzor) Številka	E ^(ntiteta - oseba nadzora)	V ^(rsta nadzora) 1. revizija 2. inšpekcija	O ^(bseg ali predmet nadzora)	C ^(cilj nadzora) 1. pravilnost 2. gospodarnost, učinkovitost	T ^(čas) v tednih
7.1	Ministrstvo za gospodarske dejavnosti	2	Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov	1&2	4
7.2	Ministrstvo za gospodarske dejavnosti	2	Pregled dokumentacije, namembnost porabe in vodenja postopkov: - Sofinanciranje izgradnje MHE - Pagon Rajko, Tolmin - Turistični sejem (Promoteam - Munchen)	1	2
7.2.1	Ministrstvo za gospodarske dejavnosti	2	Vodenje postopka o: - Zapiranje rudnika Mežica RSC Mežica	1	2
7.3	Sklad za razvoj malega gospodarstva	1	ZR 94	1&2	4
7.4	Ekološko razvojni sklad	1	ZR 94	1&2	2
7.5	Stanovanjski sklad RS	1	ZR 94	1&2	3
7.6	Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije	1	ZR 94	1&2	3
7.7	Ministrstvo za promet in zveze	2	Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	1&2	2
7.8	Direkcija RS za ceste	2	Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	1&2	6
7.8.1	Direkcija RS za ceste	2	Pogodba za svetovalni inženiring z DDC za leto 1995	1	3
7.9	Družba za avtoceste RS (DARS)	2	Pregled ustreznosti razpisne dokumentacije in oddaje del	1&2	4
7.9.1	Družba za avtoceste RS (DARS)	2	Pregled dokumentacije in vodenje postopkov: - Vransko - Blagovica - Arja vas - Vransko - Severna obvoznica v LJ.	1&2	4

7.10	MPZ - Urad za zračno plovbo	2	Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	1&2	4
7.11	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	2	Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	1&2	4
7.12	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	2	Pregled dokumentacije, namembnost porabe in vodenje postopkov: - Subvencioniranje obresti, pogodba s PZP Slovenije - Gajevci - namakalni sistem - Obramba pred točo	1	6
7.13	Ministrstvo za okolje in prostor	2	Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	1&2	4
7.14.1	Ministrstvo za okolje in prostor	2	Pregled pogodbe - Izdelava skanogramov	1	1

Potrebno je razlikovati vsaj dve vrsti nadzorov (revizij), ki so se načrtovale in opravljale v "sektorju 7" in sicer:

- Revidiranje računovodskih izkazov skladov (4. točka, 21. člena Zakona o RS) in
- Nadzor nad zakonito, namensko, gospodarno in učinkovito rabo proračunskih sredstev in sicer:
 - nadzor nad porabo sredstev za delovanje uporabnikov proračunskih sredstev in
 - nadzor nad porabo sredstev proračuna za opravljanje nalog s področja subvencij in intervencij (konto skupine 45) in investicij (konto skupine 47). To so naloge, ki so po vsebini projekti in zahtevajo specifičen pristop.

Program dela za "sektor 7" je bil izdelan ob predpostavki, da bo Računsko sodišče operativno sposobno izvajati sprejeti letni program z junijem 1995. Težišče pri izdelavi programa je bilo, da se ugotovi ali Ministrstva in organi v sestavi poslujejo v skladu s predpisi, ali so pri svojem delu uspešna in ali trosijo javna sredstva za svoje delo gospodarno in učinkovito. Prav tako je program predvideval preverjanje postopkov in odločitev pri posameznih projektih ter izvedbo revizij računovodskih izkazov pri skladih, ki jih je ustanovila Republika Slovenija.

3. Število revizijskih delavcev

Kadrovska zasedba delovnih mest v "sektorju 7" ni potekala v skladu z načrtovanjem, saj na razpise, ki jih je objavljalo Računsko sodišče, ni bilo dovolj primernih in za tovrstno delo usposobljenih kadrov. Na prvi pogled so največ obetali kadri, ki so bili zaposleni v Agenciji za plačilni promet, nadzor in informiranje in so opravljali revizije v pravnih osebah v gospodarstvu. Vendar se je pokazalo, da uspešno opravljalo naloge le v tistih primerih, ko so podobne prejšnjemu delu, to je revizije računovodskih izkazov, ne pa revizije javne porabe v smislu ocene gospodarnosti in uspešnosti projektov ali drugih proračunskih odhodkov.

Računsko sodišče je v cilju odprave teh pomanjkljivosti, pripravilo intenzivno izobraževanje in sodelovanje z nemškim in avstrijskim Računskim sodiščem ter z notranjem izobraževanjem.

V "sektorju 7" je struktura porabe javnih sredstev za posamezne naloge oziroma po posameznih namenih, katera imajo vpliv na organizacijo, vrsto in način dela ter izobrazbo zaposlenih, naslednja:

	v SIT	v %	v %
Proračun za leto 1995 skupaj:	552.217.191.000	100.00%	
Skupaj MPZ,MOP,MGD in MKGP	86.738.639.000	15.71%	100.00%
Plače	7.834.835.000	1.42%	9.03%
Dotacije	50.787.000	0.01%	0.06%
Plačila storitev	38.103.924.000	6.90%	43.93%
Javna naročila	40.749.093.000	7.38%	46.98%

Iz preglednice je razvidno, da odhodki proračuna za navedena ministrstva predstavljajo po vsebini skoraj 90% porabe, ki jo imenujemo v širšem smislu "javna naročila". Revidiranje javnih naročil pa zahteva posebna interdisciplinarna znanja. Ta znanja pa je možno v "sektorju 7" pridobiti le z zaposlitvijo ljudi z dolgoletnimi izkušnjami v državni upravi ali v gospodarstvu, z ljudmi z različnimi tehničnimi in ekonomskimi poklici in znanji pri izvajanju in načrtovanju javnih naročil (investicij in podobnih).

Zaradi tega "sektor 7" ni uspel zapolniti s sistemizacijo predvidenih delovnih mest strokovnih sodelavcev, temveč mu je uspelo pridobiti naslednje sodelavce:

Naziv	Datum zaposlitve
1. Višji revizijski sodelavec	1.6.1995
2. Revizijska sodelavka	1.7.1995
3. Revizijska asistentka	25.7.1995
4. Revizijski asistent	1.3.1996
5. Pripravnik	1.1.1996

Iz datumov pričetka dela posameznih delavcev, je razvidno, da se je delo lahko operativno pričelo šele s koncem avgusta 1995 leta.

4. Izvedba nadzornega programa

4.1 Uvedeni nadzori

V nadaljevanju je v preglednici prikazana realizacija plana za leto 1995. Prazna mesta v razpredelnici pomenijo nerealizirane naloge, ki jih ni bilo mogoče opraviti zaradi nezadostne kadrovske zasedbe in nujno potrebnega dodatnega izobraževanja revizorjev. Kljub temu je bilo opravljeno obsežno in raznoliko delo. Od 17 načrtovanih nalog je bil nadzor opravljen v

13 primerih, oziroma načrt je bil izvršen 76%. Od tega je polovica pregledov dokončnih, pri preostalih nadzorih, pa so se stranke v postopku pritožile na predhodno poročilo.

Nadzor Številka sklepa	Nadzor pri osebi Predmet nadzora	Predhodno poročilo Izdano dne	Stanje predhodnega poročila	Opom be
7.1 1206-2/95	Ministrstvo za gospodarske dejavnosti Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov	18.10.1995	Pritožba - senat na II stopnji	
7.2	Ministrstvo za gospodarske dejavnosti Pregled dokumentacije, namembnost porabe in vodenja postopkov: - Sofinanciranje izgradnje MHE -Pagon Rajko, Tolmin - Turistični sejem (Promoteam - Munchen)			
7.2.1	Ministrstvo za gospodarske dejavnosti Vodenje postopka o: - Zapiranje rudnika Mežica RSC Mežica			
7.3 1506-3/95	Sklad RS za razvoj malega gospodarstva Zaključni račun za leto 1994	27.10.1995	Predhodno poročilo - dokončno	
7.4 1209-1/95	Ekološko razvojni sklad Republike Slovenije Zaključni račun za leto 1994	20.06.1995	Predhodno poročilo - dokončno	
7.5 1209-2/95	Stanovanjski sklad RS Zaključni račun za leto 1994	01.09.1995	Predhodno poročilo - dokončno	
7.6 1207-3/95-1	Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS Zaključni račun za leto 1994	30.11.1995	Predhodno poročilo - dokončno	
7.7 1208-1/95-1	Ministrstvo za promet in zveze Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	15.01.1996	Pritožba - senat na I.stopnji	
7.8 1208-2/95-1	Direkcija RS za ceste Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	15.01.1996	Pritožba - senat na I.stopnji	
7.8.1 1208-3/95-1	Direkcija RS za ceste Pogodba za svetovalni inženiring z DDC za leto 1995	12.03.1996	Pritožba - senat na I.stopnji	
7.9	Družba za avtoceste RS (DARS) Pregled ustreznosti razpisne dokumentacije in oddaje del			
7.9.1 1208-4/95-1	Družba za avtoceste RS (DARS) Pregled dokumentacije in vodenje postopkov: - Vransko - Blagovica - Arja vas - Vransko - Severna obvoznica v LJ.	07.02.1996	Pritožba - senat na I.stopnji	
7.10	MPZ - Urad za zračno plovbo Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti			
7.11 1207-1/95	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov	17.11.1995	Predhodno poročilo - dokončno	

7.12	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Pregled dokumentacije, namembnost porabe in vodenje postopkov: – Subvencioniranje obresti, pogodba s PZP Slovenije – Gajevci - namakalni sistem – Obramba pred točo		Opravljena je bila le revizija obrambe pred točo pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
1207-2/95-1		05.02.1996	Pritožba - senat na I.stopnji
7.13	Ministrstvo za okolje in prostor	Izdelan	
1209-1/96-1	Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti	protokol 11.03.1996	Predhodno poročilo v pripravi
7.14.1	Ministrstvo za okolje in prostor		
1209-2/96-1	Pregled pogodbe - Izdelava skanogramov	25.03.1996	Predhodno poročilo - dokončno

4.2 Povzetek poročil o nadzorih

4.2.1 Splošne ugotovitve

Če strnemo najbolj pogoste ugotovitve revizorjev (kršitve) pri pregledu posameznih uporabnikov proračunskih sredstev, predvsem revidiranih oseb v državni upravi, lahko te kršitve razvrstimo po naslednjem vrstnem redu:

1. kršenje predpisov in zakonov,
2. nenamenska poraba proračunskih sredstev in
3. negospodarna in neučinkovita raba sredstev

add 1.

Pri osebah nadzora so bili kršeni predpisi in zakoni s področja organiziranja ministrstev, izplačil plač, drugih osebnih prejemkov in povračil, avtorskih pogodb, pogodb o delu, s področja izvrševanja proračuna, računovodstva in zakoni, ki opredeljujejo delovanje posameznih skladov.

Kršenja Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti se nanašajo predvsem na sprejem pravilnikov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, odstopanja med zahtevanimi in dejanskimi pogoji za zasedbo delovnih mest in poračunavanju stroškov v zvezi z delom. Bonitete v skladu z Zakonom o dohodnini niso obračunavale vse nadzorovane osebe. Avtorske pogodbe so se sklepale za dela, ki nimajo značaja avtorskega dela po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah.

Nadzorovane osebe pri porabi sredstev iz proračunskih postavk materialnih stroškov ne upoštevajo Zakona o izvrševanju proračuna in sicer v delih, ki se nanašajo na oddajo del tako v smislu preseganja zakonsko določenega limita za oddajo del na podlagi javnega razpisa kot tudi pridobivanja soglasij Ministrstva za finance (sukcesivne dobave), izplačevanje avansov

brez ustreznega finančnega zavarovanja in uporaba sredstev za namene, ki niso določeni s posamezno proračunsko postavko.

Pri nadzorovanih osebah - Skladih, kjer so se revidirali računovodski izkazi za leto 1994 - se je ugotavljalo, da ne upoštevajo določil računovodskih standardov pri oblikovanju osnovnega kapitala, kapitalskih naložb in jamstvenega kapitala. Prav tako striktno ne upoštevajo določil Zakona o računovodstvu.

add 2.

Nenamenska poraba proračunskih sredstev se nanaša na porabo sredstev v nasprotju z Zakonom o izvrševanju proračuna, ki določa, da smejo uporabniki sredstva proračuna uporabljati le za namene, ki so določeni s proračunom.

Uporabniki proračunskih sredstev so črpali sredstva iz proračunskih postavk:

- za namene, ki niso opredeljeni z vsebino proračunske postavke - iz programskih proračunskih postavk so se črpala sredstva za materialne stroške (zavarovalne premije, naročnine, potni stroški, kotizacije); iz proračunskih postavk plačil storitev so se nabavljala osnovna sredstva;
- za odhodke nematerialnih stroškov iz proračunskih postavk materialnih stroškov - iz proračunskih postavk materialnih stroškov so se nabavljala osnovna sredstva in storitve, ki so vezane na izvedbo določenega programa;
- za pokrivanje odhodkov "skupne porabe" - iz proračunskih postavk materialnih stroškov so se izplačevala sredstva za rekreacijo, izlete zaposlenih, obisk kulturnih prireditev in počitniško dejavnost.

add 3.

Zaradi neizvajanja Zakona o izvrševanju proračuna so uporabniki črpali proračunska sredstva negospodarno in neučinkovito. Do negospodarne in neučinkovite rabe sredstev je prihajalo predvsem na področjih izvajanja programov, ker uporabniki proračunskih sredstev nimajo izdelanih ekonomskih kriterijev učinkovite rabe proračunskih sredstev. Negospodarnost se kaže tudi pri najemih službenih avtomobilov za daljše obdobje, izplačevanju avansov brez ustreznega finančnega zavarovanja, neizvajanju postopka javnega razpisa za oddajo javnih naročil, sklepanju pogodb o delu in avtorskih pogodb z zaposlenimi, nerednem zaključevanju potnih obračunov, kjer so bile izplačane akontacije.

4.2.2 Povzetek posameznih poročil o nadzorih

V nadaljevanju želimo na splošno predstaviti značilnosti ugotovitev revizij, ki so bile ugotovljene pri posameznih nadzorih.

1. RS je na podlagi sklepa št. RS 1209-2/95-8 z dne 26.9.1995, opravilo pri Stanovanjskem skladu Republike Slovenije (v nadaljevanju Sklad) revidiranje računovodskih izkazov. Iz predhodnega poročila o opravljeni reviziji računovodskih izkazov št. RS-07/1209/2-95 z dne 01.09.1995, ki je postalo dokončno dne 25.10.1995, je razvidno, da je poslovanje

1

Sklada v obravnavanem obdobju bilo skladno s pozitivnimi predpisi, zaradi česar je RS izreklo pozitivno mnenje. RS je sicer ugotovilo, da so zakonska in statusna pravila delovanja Sklada nedorečena, zaradi česar Sklad deluje po načelu vse je dovoljeno, kar ni prepovedano. Prav na podlagi tega načela je Sklad imel v bilanci stanja izkazane kapitalske naložbe in vlaganja v podjetju Iskra Tel. Ta sredstva so mobilizirana in ne služijo svojemu namenu, zaradi česar je RS izreklo tudi mnenje s pridržkom. Hkrati je RS priporočilo Skladu, da sprejme ukrepe za bolj gospodarno in učinkovito rabo javnih sredstev. Nadzorovana oseba je z dopisom št. 31063/2-6-95 z dne 27.9.1995, sporočila RS, da je že sprejela ukrepe v smeri realizacije priporočil RS.

2. RS je na podlagi sklepa št. 1209-1/95-8 z dne 26.6.1995, opravilo pri **Ekološko razvojnem skladu Republike Slovenije** (v nadaljevanju Sklad) revizijo računovodskih izkazov za leto 1994. Iz dopolnilnega predhodnega poročila o revidiranju računovodskih izkazov Sklada št. RS-07/1209-95-2 z dne 08.09.1995, ki je postalo dokončno dne 06.11.1995, je razvidno, da so pri poslovanju Sklada nastale določene nepravilnosti. Sklad je v računovodskem izkazu bilance uspeha nepravilno in nezakonito izkazal določene izredne prihodke. Ti prihodki bi morali biti izkazani po nakazilih kot osnovna sredstva kapitala Sklada, tako kot to določa 108. čl. Zakona o varstvu okolja (Ur. list RS, št. 32/93) in 12. čl. statuta Sklada. Od dne nakazila, bi se zneski pripisani kapitalu morali revalorizirati. Poleg navedenega je RS ugotovilo, da izkazan kapital Sklada v računovodskem izkazu stanja, na dan 31.12.1994 ni popoln, ugotovljene pa so še druge manjše nepravilnosti. Zaradi navedenih nepravilnosti je RS izreklo mnenje s pridržkom, izdalo pa je tudi sklep št. RS-07/1209-95-1 z dne 08.09.1995, s katerim je Skladu naloženo, da opravi določene preknjižbe in s tem odpravi tiste nepravilnosti, ki jih je mogoče sanirati. Hkrati je RS priporočilo Skladu, da le ta upošteva elemente obrazložitve mnenja s pridržkom in pri izdelavi računovodskih izkazov za leto 1995, pravilno sestavi bilanco stanja in bilanco uspeha.
3. RS je na podlagi sklepa o izvedbi nadzora št. 1506-3/95-7 z dne 1.9.1995, opravilo pri **Skladu Republike Slovenije za razvoj malega gospodarstva** (v nadaljevanju Sklad) revidiranje računovodskih izkazov za leto 1994. Iz predhodnega poročila o opravljeni reviziji računovodskih izkazov za leto 1994 št. 1506-3/95-4 z dne 27.10.1995, ki je postalo dokončno dne 17.11.1995, je razvidno, da so pri poslovanju Sklada nastale določene nepravilnosti. RS je ugotovilo, da se kažejo precejšnje nepravilnosti glede izdajanja jamstev za posojila za malo gospodarstvo, kar je v nasprotju z določilom 5. čl. Zakona o razvoju malega gospodarstva. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je RS izreklo negativno mnenje, saj gre za nekvalitetno in metodološko neustrezno oblikovanje jamstvenega kapitala v dosedanjem delovanju sklada. Razrešitev problema jamstev s strani lastnika Sklada (Vlade RS), je pogoj za nadaljnje delovanje Sklada in zlasti uresničevanja Zakona o razvoju malega gospodarstva. RS je namreč ugotovilo, da v primeru, da do dokapitalizacije Sklada v letu 1995 ne pride, bo Sklad zašel v finančne težave, s čimer bo nastopila tudi blokada zakonsko opredeljenih nalog, zaradi katerih je Sklad ustanovljen.

V predhodnem poročilu je RS priporočilo Skladu, da skupaj z Ministrstvom za gospodarske dejavnosti razreši problematiko glede jamstvenega kapitala Sklada, še pred izdelavo računovodskih izkazov za leto 1995. Hkrati je RS priporočilo Skladu in Ministrstvu za gospodarske dejavnosti, da predlagata Državnemu zboru spremembo zakonske ureditve delovanja Sklada, tako, da bo ta ureditev zagotavljala izvajanje

dolgoročnih razvojnih ciljev na področju malega gospodarstva. RS priporoča, da se zakonske norme razdelajo tako, da je natančno razdelana odgovornost Sklada in lastnika Sklada ter organov, ki upravljajo s Skladom, pri čemer je treba uvesti nadzor nad porabo finančnih sredstev, obračuni ter sklepanjem pogodb.

4. RS je na podlagi sklepa o izvedbi nadzora št. RS-07-04/95 z dne 1.9.1995, opravilo pri **Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** selektivno revizijo izplačil plač, drugih osebnih prejemkov in povračil, izplačil po pogodbah o delu, izplačil po avtorskih pogodbah, izplačil potnih stroškov, izplačil preko študentskih servisov in materialnih stroškov. Iz predhodnega poročila št. 1207-2/95-4 z dne 16.11.1995, ki je postalo dokončno dne 6.12.1995, je razvidno, da so pri poslovanju MKGP nastale določene nepravilnosti, zaradi katerih je RS izreklo štiri mnenja s pridržkom in dve negativni mnenji.

Mnenja s pridržkom so izrečena zaradi nepravilnosti pri izplačilih plač, drugih osebnih prejemkov in povračil. Predvsem je neurejeno izplačevanje delovne uspešnosti, kar je v nasprotju z določili 38. čl. Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti in v nasprotju z določilom 17. čl. Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnostih. MKGP je ravnalo v nasprotju s 5. tč. 17. čl. Zakona o dohodnini, ker niso bile obračunane bonitete za uporabo službenih vozil in dodatno nezgodno zavarovanje. Vodene niso bile potrebne evidence o uporabi službenih vozil, službenih poti, poleg tega pa so nepravilno obračunana nekatera nadomestila stroškov. Plačila za delo po pogodbah o delu so bila izvršena (izplačana) iz nepravilne postavke. Službena potovanja v tujino se niso obračunavala redno, kar je v nasprotju z določili Zakona o računovodstvu. Pri izplačilih zunanjim sodelavcem se ni obračunaval davek, kar je v nasprotju z določili Zakona o prometnem davku in Zakona o dohodnini. Delo preko študentskega servisa so opravljale tudi osebe, ki niso bile napotene s strani študentskega servisa in učenci v času šolskega leta. Negativni mnenji sta izrečeni glede izplačil po avtorskih pogodbah predvsem, ker so se sklepale za dela, ki nimajo značaja avtorskih del ter glede izplačil materialnih stroškov, predvsem zaradi neupoštevanja javnih razpisov, soglasij Ministrstva za finance in plačevanja iz nepravilnih postavk. Taka ravnanja MKGP so imela za posledico kršitev 15., 16. in 18. čl. Zakona o dohodnini, Zakona o posebnem davku na določene prejemke, kršeni so tudi podzakonski predpisi.

RS je v tej zadevi že med postopkom nadzora izdalo sklep št. 1207-1/95-23 z dne 22.1.1995, s katerim je v desetih točkah naložilo nadzorovani osebi, da v roku 15 dni odpravi ugotovljene nepravilnosti. Nekatere naloge iz navedenega sklepa je MKGP že izvršilo.

V predhodnem poročilu pa je RS priporočilo, da MKGP izdela in sprejme Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v MKGP ter v organih v njegovi sestavi. Hkrati je RS priporočilo, da zaradi vzpostavitve zakonitega stanja in nadzora nad gospodarnim zaposlovanjem MKGP vzpostavi nadzor nad obračuni, porabo in sklepanjem pogodb.

5. RS je na podlagi sklepa št. 1207-3/95-1 z dne 16.10.1995, opravilo revizijo računovodskih izkazov **Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije**. Iz predhodnega poročila št. 1207-3/95-4, z dne 30.11.1995, ki je postalo dokončno dne 18.12.1995, je

razvidno, da so pri poslovanju Sklada nastale določene nepravilnosti, zaradi česar je RS izreklo mnenje s pridržkom.

Mnenje s pridržkom je bilo izrečeno predvsem zaradi pomanjkljivega popisa sredstev, terjatev in obveznosti, ki so bile popisane v nasprotju z Zakonom o računovodstvu.

V predhodnem poročilu je RS izreklo nadzorovani osebi tudi pet priporočil za vzpostavitev potrebnih evidenc, poenotenje postopkov pri oblikovanju vrednosti, predlagano pa je tudi, da Sklad odpravi ugotovljene nepravilnosti oziroma neskladnosti.

6. RS je na podlagi sklepa št. 1209-2/96-1 z dne 13.02.1996, opravilo inšpekcijski pregled projekta "Skanogramov" v vseh fazah, pri Ministrstvu za okolje in prostor - Republiški geodetski upravi. Računsko sodišče je izdalo pozitivno mnenje, saj so vsi procesi potekali v skladu z veljavno zakonodajo in predpisi.

4.2.3 Nedokončani nadzori

Nadzor je bil opravljen v skladu z delovnim programom za leto 1995 tudi pri Ministrstvu za okolje in prostor (Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti), Ministrstvu za promet in zveze (Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti), Ministrstvu za promet in zveze - Direkciji RS za ceste (Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti, pogodba za svetovalni inženiring z DDC za leto 1995), Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (obramba pred točo), Ministrstvu za gospodarske dejavnosti (Preizkus pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov) in Družbi za avtoceste RS (pregled dokumentacije in vodenje postopkov).

Pri nedokončanih nadzorih se ugotovljene pomanjkljivosti nanašajo na nespoštovanje zakonskih določb na področju organiziranja in delovanja ministrstev, preizkusu pravilnosti izplačevanja personalnih in materialnih stroškov ter prihodkov lastne dejavnosti in nespoštovanja zakonov o izvrševanju proračuna. V dosedanjem postopku nadzora so ugotovljene nepravilnosti pri sprejemanju pravilnikov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na podlagi Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev in Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, obračunavanju bonitet v skladu z Zakonom o dohodnini, razmejevanju med avtorskimi pogodbami in pogodbami o delu, nespoštovanju Zakona o izvrševanju proračuna v smislu oddaje javnih naročil, izplačevanja avansov in uporabi prihodkov lastne dejavnosti v namene, ki niso povezani z odhodki lastne dejavnosti.

Pri pregledu dokumentacije in vodenja postopkov v zvezi s Programom izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji oziroma pri pregledu projektov posameznih avtocestnih odsekov je Računsko sodišče v dosedanjem postopku ugotovilo, da se program in nekateri projekti vodijo brez osnovnih dokumentov za odločanje (študij ekonomske upravičenosti in študij vpliva na okolje). Dokumentacija je pomanjkljivo pripravljena, pri čemer je Računsko sodišče ugotovilo

tudi kršitve veljavne zakonodaje s področja urejanja prostora in varstva okolja. Podajanje odločitev ni jasno definirano, tako da ni mogoče enoznačno ugotoviti odgovornosti.

5. Predlogi

Revizije, ki so bile opravljene pri državnih organih in organih v sestavi, so pokazale, da obstajajo še zmeraj odprte in nerešene naslednje zadeve, in katere je potrebno takoj odpraviti:

1. ni izdelanih enotnih in jasnih navodil, kaj spada med materialne stroške (npr.: ali so to tudi najemnine (leasing) za avtomobile, dodatna zavarovanja funkcionarjev, najemnine za športna igrišča, plačila abonmajev in drugo),
2. ni izdelanih normativov in standardov, s katerimi bi določili spodnjo in zgornjo dopustno mejo npr.: ceno in nivo kvalitete za poslovne prostore, kvalitete opreme, m²/zaposlenega.....,
3. ni jasne razmejitev med sredstvi za delo organa in programskimi sredstvi, saj je bilo pogosto opaziti koriščenje programskih sredstev za potrebe organa (npr.: za potovanja ali za razne nakupe),
4. ni še zaživela notranja kontrola pri porabnikih proračunskih sredstev, ki bi preprečevala nenamensko in negospodarno rabo javnih sredstev,
5. nedorečena in neuskkljena je zakonodaja s področja izvajanja naložb, predvsem ni jasno določeno kdaj in kako ter kdo sprejema odločitve in kdo odgovarja za zgrešene odločitve,
6. predvsem, pa še ni prišlo v zavest porabnikom javnih sredstev, da je trg pravilo in da je vsak izvajalec, v kolikor izpolnjuje pogoje, enakopraven pri pridobivanju dela. Koristnik javnih sredstev pa je dolžan to omogočiti. Zato predlagamo, da vlada organizira oddajo javnih naročil tako, da bodo ustavna načela v celoti upoštevana, naslednjo rešitev:

Organizacija izvajanja javnih naročil:

Ker razdrobljenost uporabnikov javnih sredstev generira različne pristope, pa tudi množico kršitev, k organizaciji in realizaciji javnih naročil, bi bilo potrebno to področje še posebno skrbno urediti. Poti za to sta najmanj dve:

- pustiti uporabnikom javnih sredstev, da sami izvajajo javna naročila, vendar tako, da se organizira obvezno izobraževanje kadrov, ki si morajo pridobiti licenco za tovrstna dela in izdelati enotno razpisno dokumentacijo, oziroma prevzame "FIDIC" tenderska dokumentacija (predvsem za projekte), kar je manj primerno ali pa:
- javna naročila organizirati v posebni "agenciji" za javna naročila, ko gre za tržno blago (npr. pisarniški potrošni material, pisarniška oprema, informacijska oprema, tekoče vzdrževalne storitve, prevozna sredstva..). Ta agencija (urad ali direkcija) naj izvaja javne razpise predvsem za tisti del sredstev, ki so namenjeni za funkcioniranje državnih organov

in javnih zavodov. Navedena dela "agencija" izvaja tako, da po uspešno izvedenih javnih razpisih izdela katalog z vsemi potrebnimi informacijami (cenami, kvaliteto, roki). Katalog izda vsakokrat v mesecu decembru, ki je osnova za naročanje. Na ta način, bi razbremenili uporabnike javnih sredstev za dela, ki jih ne obvladujejo ter zmanjšali stroške v državni upravi.

- Računsko sodišče predlaga tudi, da se ustanovi posebno Ministrstvo za gradnje, ko gre za investicije ali ko gre za financiranje posebnih programov iz namenskih sredstev (zdravstveni, šolski, cestni ali pa vojaški program - v tistem delu, ko ne gre za objekte ali naprave tajne narave). Danes se ukvarja s tovrstnimi posli množica več ali manj strokovno usposobljenih ljudi po različnih ministrstvih ali službah, ki imajo in izvajajo različne metodološke pristope in s tem povzročajo neracionalno porabo javnih sredstev. Tako imamo Ministrstvo za šolstvo, ki skrbi za gradnjo šolskih objektov, Ministrstvo za zdravstvo za zdravstvene objekte, Ministrstvo za promet in zveze s cestami, železnico, skratka vsak se ukvarja z gradnjo na svoj način. V tujini so že predčasno ugotovili, da je za državo in državni proračun racionalnejše organizirati izvajanje gradenj na enem mestu. Na ta način se zagotovijo enotni standardi in normativi za gradnjo (tenderska dokumentacija, večja kontrola cen, večja strokovnost in drugo). Predlagano ministrstvo za gradnje bi pokrivalo vsa dela od priprave tehnične in razpisne dokumentacije, organizacije javnih razpisov (storitev materialnega ali nematerialnega značaja) do predaje naložbe v uporabo. Planiranje in razvoj sistema in potreb pa ostane še naprej na matičnih organih. Na ta način bi izboljšali strokovni pristop v celnem procesu gradnje (zaradi enotnih kriterijev), zmanjšali cene, racionalizirali število zaposlenih ter s tem zagotovili gospodarnejšo in učinkovitejšo gradnjo z javnimi sredstvi.
- Predlagamo tudi, da se zakonodaja s področja urejanja prostora uskladi z mednarodnimi standardi na tem področju, predvsem pa z veljavno zakonodajo s področja varstva okolja.

Veljavna zakonodaja s področja urejanja prostora je zastarela in nepregledna ter navaja k neučinkoviti in negospodarni rabi javnih financ. Zakon o urejanju prostora bi moral investitorja jasno zavezati, da bi že v zgodnji fazi projekta, še pred predlogom izbrane variante, izdelal študijo ekonomske upravičenosti in študijo o vplivih na okolje za več variant in po mednarodnih kriterijih. Ključni dokumenti za odločanje se po sedanjí praksi pripravljajo prepozno in le za izbrano varianto. Pri mnogih projektih je šele tik pred začetkom gradnje mogoče ugotoviti negospodarno rabo javnih sredstev ter nezadostno varovanje narodnih resursov. Vlada RS zato po sedanjí praksi podaja odločitve oziroma sprejema uredbe o lokacijskem načrtu za določeno investicijo na osnovi neustrezne in pomanjkljive dokumentacije.

Minimalni roki za pripravo lokacijskega načrta zaradi zapletenosti prostorske zakonodaje znašajo 245 dni, praktično pa proces traja veliko dlje, tako da že sam postopek priprave dokumentacije povzroča neracionalno porabo javnih sredstev. Takoj bi bilo potrebno posodobiti naslednje zakone s področja urejanja prostora in varstva okolja in jih uskladiti z mednarodnimi standardi:

1. Zakon o urejanju prostora, UL SRS 18/84 (15/89,71/93), 22.VI.1984
2. Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju, UL RS 48/90, 8.I.1991

3. Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, UL SRS 18/84 (37/85, 29/86, 43/89, 26/90, 18,47, 71/93), 22.VI.1984,
4. Zakon o varstvu okolja, UL RS 32/93 (44/95, 1/96), 2.VII.1993

V nadaljevanju, zaradi boljšega razumevanja, podajamo shematsko proceduro sprejemanja odločitev in izvedbo projekta. Neupoštevanje enakopravno in strokovno vseh aktivnosti, ki so potrebne za izvedbo posameznega projekta, povzroča gospodarsko škodo, ki jo lahko ocenjujemo v mio. dolarjih.

Mednarodni standard za postopke javnih projektov

ŠL	NALOGE / ZAHTEVE	FAZE PROJEKTA	ODGOVORNA OSEBA	DOKUMENT
0	POLITIČNA ODLOČITEV		POLIT. ORG.	PRAVNI AKT
1	ZAHTEVA PO INFORMACIJAH	IDENTIFIKACIJA	INVESTITOR	
2	TEHNIČNA ŠTUDIJA VARIANT		INVESTITOR	TEHNIČNI. PROJEKT
	PRED OCENA UPRAVIČENOSTI		INVESTITOR	POROČILO
	INFORMACIJA O OKOLJU		MOP	POROČILO
3	VMESNA ODLOČITEV	PRIPRAVA	INVESTITOR	POBUDA
4	TEHNIČNI PROJEKT		INVESTITOR	GLAVNI PROJEKT
	ŠTUDIJA UPRAVIČENOSTI		INVESTITOR	POROČILO
	ŠTUDIJA VPLIVOV NA OKOLJE		INVESTITOR	POROČILO
5	PREGLED DOKUMENTACIJE OKOLJA	ODOBRITEV	MOP	DOVOLJENJA
	PREGLED INVESTIC. PROGRAMA	ODOBRITEV	MF	DOVOLJENJE
	ZAGOTOVITEV SREDSTEV		MF	POGODBA
6	ODDAJA DEL		INVESTITOR	OBJAVA
7	PODPIS POGODBE	IZVEDBA	INVESTITOR	POGODBA
	MONITORING		MOP, MF	POROČILO
8	KONČNA OCENA	OBRATOVANJE	INVESTITOR	POROČILO

Investitor = uporabnik javnih sredstev.
MOP = Ministrstvo za okolje in prostor
MF = Ministrstvo za finance

Ana Praprotnik
Članica Računskega sodišča

**POROČILO
REVIZIJSKEGA SEKTORJA 8**

Lokalna samouprava

1. Nadzorni program

Zap. št.	Nadzorovana oseba	Vrsta nadzora	Obseg nadzora	Cilj nadzora
1.	Občina Ljubljana Center - pravne naslednice	inšpekcijski pregled	Izplačila poklicnim funkcionarjem za leto 1994	preizkus pravilnosti
2.	Občina Ljubljana Šiška - pravne naslednice	inšpekcijski pregled	Izplačila poklicnim funkcionarjem za leto 1994	preizkus pravilnosti
3.	Mesto Ljubljana - pravne naslednice	inšpekcijski pregled	Izplačila poklicnim funkcionarjem za leto 1994	preizkus pravilnosti
4.	Občina Ljubljana Moste-Polje - pravne naslednice	inšpekcijski pregled	Izplačila poklicnim funkcionarjem za leto 1994	preizkus pravilnosti
5.	Občina Ljubljana Vič-Rudnik - pravne naslednice	inšpekcijski pregled	Izplačila poklicnim funkcionarjem za leto 1994	preizkus pravilnosti
6.	Občina Ljubljana Bežigrad - pravne naslednice	inšpekcijski pregled	Izplačila poklicnim funkcionarjem za leto 1994	preizkus pravilnosti
7.	Občina Nova gorica - pravne naslednice	inšpekcijski pregled	Izplačila poklicnim funkcionarjem za leto 1994	preizkus pravilnosti
8.	Krajevna skupnost Ig - pravna naslednica občina Ig	inšpekcijski pregled	Nekatere postavke v ZR za leto 1994	preizkus pravilnosti
9.	Občina Sevnica	inšpekcijski pregled	proračun občine 1995	preizkus pravilnosti
10.	Krajevna skupnost Beltinci	inšpekcijski pregled	Nekatere postavke v ZR za leto 1994	preizkus pravilnosti
11.	Krajevna skupnost Rogaška Slatina	inšpekcijski pregled	Nekatere postavke v ZR za leto 1994	preizkus pravilnosti
12.	Krajevna skupnost Gorenja vas	inšpekcijski pregled	Izplačila občinskim funkcionarjem v letu 1995	preizkus pravilnosti
13.	Sklad stavbnih zemljišč občine Kranj	revizija	Nekatere postavke v ZR za leto 1994	preizkus pravilnosti
14.	Sklad stavbnih zemljišč občine Maribor	revizija	Nekatere postavke v ZR za leto 1994	preizkus pravilnosti
15.	Mestna občina Ljubljana	revizija	Poraba sredstev 1995	preizkus pravilnosti

Pri določanju, kaj bo Računsko sodišče v prvem letu svojega dela nadziralo, so bile v 11 primerih upoštevane delno ali v celoti zahteve pristojnih organov občine, t.j. občinskega sveta oziroma župana. Skupno pa smo v letu 1995 prejeli za področje lokalne samouprave 44 zahtevkov in pobud za nadzor.

Nadzori so bili usmerjeni v preveritev pravilnosti poslovanja (skladnost poslovanja s predpisi) v letu 1994, od tega v občinah 9 primerov in v krajevnih skupnostih 4 primeri. Poslovanje novih občin (leto 1995) smo preverjali samo v primeru občine Sevnice.

Poleg navedenih nadzorov s področja lokalne samouprave je bil revizijski sektor zadolžen za revizijo letnih računovodskih izkazov Tehnološko razvojnega sklada Republike Slovenije d.o.o, Ljubljana za leto 1994 t.j. nadzora, ki ga je Računsko sodišče dolžno izvesti enkrat letno po 4.točki 21.člena Zakona o Računskem sodišču. Sklad je ustanovila Republika Slovenija in je imetnica edinega poslovnega deleža ob ustanovitvi.

2. Število revizijskih delavcev

Nadzor so izvajali:

	datum sklenitve delovnega razmerja
članica	19. 1. 1995
višji revizijski sodelavec	7. 8. 1995
revizijska sodelavka	1. 6. 1995
revizijska asistentka	1. 6. 1995
pripravnica	9. 1. 1996

Vsi zaposleni, vključno s pripravnico, imajo najmanj visokošolsko izobrazbo. Članica in višji revizijski sodelavec imata končan tudi podiplomski specialistični študij iz revizije in članica naziv pooblaščen revizorka ter višji revizijski sodelavec naziv revizor.

3. Izvedba nadzornega programa

3.1. Uvedeni nadzori

Na področju lokalne samouprave je bilo v letu 1995 uvedenih 14 nadzorov. Prvi nadzor je bil uveden junija 1995. V občinah so bile opravljene preveritve zakonitosti izplačil poklicnim funkcionarjem (plač, nadomestil plač, potnih stroškov ipd.). Pri tovrstnih nadzorih smo preizkovanje izvajali v oteženih razmerah, ki so posledica statusnih, organizacijskih in kadrovskih sprememb v lokalni samoupravi. Od sedmih nadzorov je poročilo dokončno v

dveh primerih, štirje so v fazi obravnave na senatu prve stopnje in eden v fazi obravnave na senatu druge stopnje.

Dva nadzora v občinah se nanašata na poslovanje skladov stavbnih zemljišč za leto 1994 in je na podlagi rezultatov preveritev v izdelavi predhodno poročilo o izvršeni reviziji. Področje stavbnih zemljišč je eno od finančno pomembnih področij v lokalni samoupravi in bodo razkritja iz poslovanja v letu 1994 pomembna za nadaljne nadziranje tovrstne porabe.

V krajevnih skupnostih smo preverjali pravilnost podatkov na pomembnejših postavkah v zaključnih računih za leto 1994 in ravnanje z denarnimi sredstvi, zlasti gotovino. Teritorialno smo izbrali eno krajevno skupnost v Prekmurju in na Gorenjskem, eno iz ljubljanskega in eno iz celjskega območja. Vsa štiri poročila o nadzoru so dokončna. Tri krajevne skupnosti od štirih sodijo med večje, saj so imele po bilančnih podatkih za leto 1994 preko 40 mio SIT letnih prihodkov. V primeru manjše krajevne skupnosti pa je obstajal sum poneverbe s strani odgovorne osebe in s preiskavo je bilo ugotovljeno, da je bil sum utemeljen. Tri krajevne skupnosti (večje) so tudi v letu 1995 ohranile status pravne osebe.

Uveden ni bil samo nadzor v Mestni občini Ljubljana, ki bi se naj nanašal na porabo sredstev v letu 1995. Dodatno pa smo izvršili revizijo računovodskih izkazov Tehnološko razvojnega sklada Republike Slovenije d.o.o., Ljubljana, za leto 1994. Poročilo o opravljeni reviziji je dokončno.

3.2. Glavne ugotovitve

3.2.1. Občine

Večina nadzorov izplačil funkcionarjem se nanaša na bivše ljubljanske občine in od tega sta dokončni samo dve poročili. Zaradi tako malega obsega dokončnih poročil o nadzoru še ni mogoče podati slike o tem, kako se je po bivših občinah ravnalo z javnim denarjem za plače in druge prejemke funkcionarjev tik pred ustanovitvijo novih občin. Izbrali pa smo finančno pomembne občine in tiste, kjer smo predpostavili, da javnost pričakuje preveritev in presojo Računskega sodišča. Skupne ugotovitve bodo tako podane v poročilu sodišča za leto 1996.

3.2.2. Krajevne skupnosti

Na podlagi štirih dokončnih poročil lahko povzamemo naslednje:

1. Ravnanje z denarjem - gotovino

- Prejemkov niso v celoti in redno nakazovali na žiro račun. Del prejete gotovine se v blagajniški evidenci sploh ni evidentiral in se je porabljal za potrebe krajevne skupnosti brez dokazil. Zaradi neobstoja listinske dokumentacije obsega nezakonitega poslovanja z gotovino ni bilo možno ugotoviti.
- V enem primeru je bila ugotovljena poneverba s strani tajnice krajevne skupnosti, ki je za osebne potrebe iz žiro računa krajevne skupnosti porabila v letu 1994 478 tisoč SIT.

2. Redni letni popis sredstev in virov sredstev na dan 31. 12. 1994 je bil opravljen delno npr. samo za opremo, ena krajevna skupnost popisa sploh ni opravila in ena krajevna skupnost ne vodi analitične evidence osnovnih sredstev, čeprav sredstva v bilanci stanja izkazuje. Knjigovodsko evidentiranje premoženja (sredstev) in virov premoženje ter enkrat letno preverjanje zapisanih podatkov z dejanskim stanjem ter usklajevanje (t.j. naloga popisa oziroma inventure), je eden od osnovnih inštrumentov za varovanje javnega premoženja. V nadzorovanih krajevnih skupnosti je ugotovljeno stanje neustrezno.
3. Izdatke za investicije so vse štiri krajevne skupnosti izkazovale samo kot odhodke, medtem ko investicij v teku, v bilanci stanja niso izkazale. Premoženje krajevne skupnosti je s tem bistveno napačno izkazano, s tem pa tudi ni zagotovljen kasnejši nadzor nad tem premoženjem.
4. Investicijska dela so oddajali izvajalcem brez javnega razpisa. V primeru ene krajevne skupnosti nastalih obveznosti do izvajalcev sploh niso evidentirali in občina, pravna naslednica krajevne skupnosti, ne razpolaga s podatki o obveznostih, ker ni dokumentacije med knjigovodskimi listinami. V drugem primeru so podatki o prejemkih iz naslova prispevkov občanov za izgradnjo telefonskega omrežja in nastalih obveznosti do izvajalcev izgradnje, nepravilno evidentirani in neusklajeni.
5. V enem primeru, ko ima krajevna skupnost uveden krajevni samoprispevek, se knjigovodska evidenca ne vodi tako, da bi bilo iz nje možno razbrati namensko porabo sredstev. S tem tudi nadzor namenske porabe sredstev samoprispevka ni bil mogoč.
6. V treh krajevnih skupnostih so bile ugotovljene nepravilosti pri obračunu in plačevanju obveznosti za davke in prispevke. O ugotovitvah smo obvestili pristojni davčni organ.

Za ugotovljene nezakonitosti, ki jih je možno naknadno odpraviti, so bili trem krajevnim skupnostim s sklepom izdani nalogi za odpravo. Nadzorovane krajevne skupnosti so posredovale obvestilo, da so naloženo že izvršile oziroma še izvajajo. Računsko sodišče bo uresničevanje spremljalo.

Za izboljšanje stanja na področju evidentiranja materialno finančnega poslovanja krajevnih skupnosti pa predlagamo:

- da se v okviru ene občine ali več občin organizira skupno računovodstvo za več krajevnih skupnosti,
- da se v izobraževalne programe v okviru lokalne samouprave vključi tudi odgovorne osebe krajevnih skupnosti in znanja s področja računovodstva in nadzora.

3.3 Povzetek ugotovitev

3.3.1. Občina Sevnica

Preverjeno je bilo najemanje in dajanje kreditov v letu 1995. Ugotovljeno je bilo, da je občina imela na eni strani najet kratkoročni likvidnostni kredit pri banki, na drugi strani je istočasno odobrila kredit podjetju, katerega direktor, ustanovitelj in družbenik s 100 % deležem, je bil

župan občine. Sredstva proračuna se lahko uporabljajo le, če so izpolnjeni vsi z zakonom ali drugim aktom predpisani pogoji za uporabo (6.člena Zakona o financiranju občin, Uradni list RS, št. 80/94). Občina ni imela v nobenem aktu določenih meril oziroma pogojev, po katerih bi lahko najemala kredite in posojala prosta finančna sredstva. Ravnanje župana je bilo nepravilno, ker je sklepal finančne posle brez opredeljenih pogojev za najemanje in dajanje kreditov. Občina zaradi tega sicer ni utrpela finančne škode. Posojilo je bilo vrnjeno in županovo podjetje je naknadno prostovoljno plačalo razliko iz naslova obrestne mere med najetim in danim kreditom. Ugotovljeno je bilo tudi, da organ občine, pristojen po Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ni izvedel za občinske funkcionarje postopka v zvezi z nezdružljivostjo opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. V priporočilih smo občini tudi predlagali, da nadzorni odbor preveri namenbnost porabe proračunskih sredstev za leto 1995.

3.3.2. Bivša občina Ljubljana Vič Rudnik

Ugotovili smo, da je bilo v decembru 1994 osmim poklicnim funkcionarjem nezakonito izplačano 9,7 mio SIT proračunskih sredstev. Izplačila se nanašajo na nadomestila osebnega dohodka, do katerega je funkcionar, ki mu je funkcija prenehala, upravičen do vrnitve v prejšnjo organizacijo oziroma do nove zaposlitve ali do upokojitve, vendar največ 3 mesece oz. 9 mesecev, če gre za upokojitev (14. člen Zakona o funkcionarjih v državnih organih). Ta pogoj ni bil izpolnjen, saj so se funkcionarji s 1. 1. 1995 zaposlili ali upokojili.

Poleg tega je za sekretarko izvršnega sveta občinske skupščine, ki je prejemale osebni dohodek kot funkcionarka, občina izplačala v decembru 1994 nezakonito 3,7 mio SIT nadomestila osebnega dohodka in odpravnine.

Od občin pravnih naslednic je bilo zahtevano, da po sprejemu akta o ureditvi medsebojnih premoženjsko pravnih zadev za nezakonita izplačila vzpostavijo terjatve in jih izterjajo. Ta akt še ni sprejet. Računsko sodišče bo spremljalo uresničevanje postavljenih zahtev.

3.3.3. Bivša občina Šiška

Ugotovili smo, da je bilo v letu 1994 desetim poklicnim funkcionarjem nezakonito izplačano 7,2 mio SIT proračunskih sredstev. Tako je bil po sklepu Izvršnega sveta, ki ni imel podlage v nobenem predpisu, izplačan v decembru 1994 poračun plač v znesku 3,4mio SIT. Na dodatek za ljudsko obrambo, za katerega je v zakonu izrecno navedeno, da ne pripada za dela in naloge funkcionarjev (135. člen Zakona o obrambi in zaščiti) se nanaša izplačilo 2,9 mio SIT in preostali znesek 973 tisoč SIT izhaja iz preveč izplačane dodatne stimulacije, dodatka za delovno dobo obračunanega od napačne osnove in na "ozimnico".

3.3.4. Krajevna skupnost Beltinci

Finančno poslovanje krajevne skupnosti v letu 1994 je bilo nepravilno. Bistvene nepravilnosti so bile sledeče:

- Svet ni sprejel letnega finančnega načrta in ni obravnaval in potrdil zaključnega računa za leto 1994.
- Inventura sredstev in virov na dan 31.12.1994 ni bila opravljena.
- Investicije v teku niso bile izkazane v poslovnih knjigah in je premoženje krajevne skupnosti na dan 31.12.1994 najmanj za 14,7 mio SIT prenizko izkazano.
- Izvajalci del niso bili izbrani na podlagi javnega razpisa.
- Pod nazivom dnevnice za službena potovanja je krajevna skupnost izplačevala razna opravljena dela, nagrade, nadomestila in s tem ni plačala predpisanih dajatev.
- Evidentiranje prihodkov in odhodkov ni zagotavljalo nadzora nad namensko porabo sredstev samoprispevka.

Krajevna skupnost je obvestila Računsko sodišče, da je nepravilnosti odpravila in posredovala dokazila o plačanih dajatvah in zamudnih obrestih.

3.3.5. Krajevna skupnost Rogaška Slatina

Zaključni račun krajevne skupnosti za leto 1994 ni izkazoval pravilnega rezultata poslovanja in tudi ne dejanskih sredstev in njihovih virov.

Krajevna skupnost je v knjigovodski evidenci zapisala 22 mio SIT pričakovanih ali bolje željenih prihodkov od občinskega sklada stavbnih zemljišč. Rezultat poslovanja za leto 1994 je s pomočjo teh prihodkov prikazoval za 5,5 mio SIT presežka prihodkov nad odhodki. Ugotovljen rezultat poslovanja je po izvršenem nadzoru, z upoštevanjem še drugih nepravilnosti, pokazal na primanjkljaj v višini 10,5 mio SIT.

Krajevna skupnost ni imela urejenih evidenc o financiranju izgradnje telefonije, zato ji je bilo naloženo, da na osnovi verodostojnih knjigovodskih listin uredi na eni strani odnose s krajani in na drugi odnose s Telekomom.

3.3.6. Bivša krajevna skupnost Ig

Finančno poslovanje krajevne skupnosti je bilo v letu 1994 nepravilno. Bistvene nepravilnosti in nezakovitosti se nanašajo na:

- nepopolno analitično evidenco osnovnih sredstev,
- nepravilen obračun amortizacije in revalorizacije,
- neevidentirana sredstva za investicije in obveznosti iz naslova investicij,
- nezakovitosti v blagajniškem poslovanju in nezakovita izplačila tajnici krajevne skupnosti.

3.3.7. Krajevna skupnost Gorenja vas

Ugotovili smo, da je imela krajevna skupnost nepravilno izkazano stanje premoženja na dan 31.12.1994, ker je znesek 9,7 mio SIT, ki je bil po vsebini strošek, izkazovala kot terjatev iz

kratkoročnih kreditov. Neizkazano ima premoženje iz naslova investicij, ki so samo v letu 1994 znašale okrog 47 mio SIT.

3.3.8. Tehnološko razvojni sklad Republike Slovenije, d.o.o., Ljubljana

Na podlagi opravljene revizije ja Računsko sodišče o računovodskih izkazih sklada za leto 1994 izreklo mnenje s pridržkom. Razlog za to je bil v:

- nedoslednem upoštevanju Slovenskih računovodskih standardov,
- dodeljenih kratkoročnih kreditih brez javnega razpisa.

Sklad je začel poslovati v drugi polovici leta 1994. V izkazu uspeha za leto 1994 ima preveč izkazanih 500 tisoč SIT odhodkov. V stroških vzdrževanja opreme je izkazan vkalkulirani znesek za montažo opreme. Stroški montaže opreme skladno s SRS 1 povečujejo nabavno vrednost opreme. Zaradi navedenega je dobiček prenizko izkazan. V bilanci stanja sta za enak znesek nepravilno izkazani postavki pasivne časovne razmejitev in kapital.

Sklad ima v bilanci stanja na dan 31.12.1994 nepravilno izkazano za 13,8 mio SIT dolgoročnih finančnih naložb. Kot naložba v deleže v domača podjetja je izkazana naložba v družbo Mango d.o.o. Maribor in družbo Mycycle d.o.o. Ljubljana, brez pravno veljavnih knjigovodskih listin.

Sklad je v letu 1994 dodelil štirim družbam skupno 28,9 mio SIT kratkoročnih kreditov, čeprav v javnem razpisu za dodelitev sredstev krediti niso bili predmet razpisa.