



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost poslovanja Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Pravilnost poslovanja Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije

Številka: 3264-1/2016/57

Ljubljana, 26. februarja 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti poslovanja *Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije* (v nadaljevanju: agencija), ki je pristojna za regulacijo in nadzor delovanja na področju elektronskih komunikacij, pošte, železniškega prometa, avdiovizualnih medijskih storitev ter za opravljanje določenih nalog na področju radijskih in televizijskih programov.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja agencije v letih 2014 in 2015.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja agencije v letih 2014 in 2015 izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo, da agencija ni pripravljala izjave o večletni strategiji razvoja, poročila o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2014 pa ni pripravila na predpisan način. Pri predlogu tarif za leti 2014 in 2015 ni upoštevala stroška amortizacije, poleg tega pri predlogu tarif za leto 2015 ni upoštevala salda finančnih sredstev iz preteklega leta, kot ji to nalagajo predpisi, zato so bile predlagane tarife previsoke. Agencija tudi ni spoštovala roka Evropske komisije ter strateških usmeritev pristojnega ministrstva in ni pravočasno podelila frekvenčnega pasu 800 MHz za zagotavljanje javnih komunikacijskih storitev. Zaposlenim je v nasprotju s predpisi izplačala delo preko polnega delovnega časa v znesku 3.636 evrov ter previsoko odpravnino ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi v znesku 400 evrov. Poleg tega ni preverjala izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred, z javno uslužbenko je sklenila pogodbo o zaposlitvi na delovnem mestu, za zasedbo katerega ni imela zahtevanih delovnih izkušenj. Z javnima uslužbenkama je sklenila pogodbo o izobraževanju, ki ni vsebovala roka trajanja izobraževanja oziroma roka zaključka študija. V evidencah o oddaji naročil, za katera glede na vrednost ni treba izvesti postopka javnega naročanja, ni izkazala vseh javnih naročil, evidenci tudi nista vsebovali z zakonom predpisanih sestavin. Pri naročanju materiala, storitev ter nabavi osnovnih sredstev v skupnem znesku 329.455 evrov je ravnala v nasprotju s predpisi o javnem naročanju, izvajalcem je plačala tudi za dela v znesku 22.145 evrov, ki niso bila opravljena v skladu s pogodbenimi določili. Čeprav so obstajali elementi delovnega razmerja, je izplačala po pogodbah o avtorskem delu 88.555 evrov in na podlagi študentskih napotnic 25.326 evrov. Direktorju je izplačala previsoki dnevnici za tujino, članom sveta za radiodifuzijo je izplačala za 6.144 evrov premalo mesečnih nagrad, članom sveta za elektronske komunikacije pa za 681 evrov preveč in za 192 evrov premalo mesečnih nagrad. Za del prostorov, ki jih uporablja za svoje delo, je v nasprotju s sklepom o ustanovitvi v zemljiško knjigo agencija vpisana kot lastnica prostorov.

Agencija med revizijskim postopkom ni odpravila vseh ugotovljenih nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo *predložitev odzivnega poročila* ter ji podalo tudi *priporočilo* glede uskladitve sklepa o ustanovitvi s predpisi.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PREDSTAVITEV AGENCIJE	8
1.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	13
2. UGOTOVITVE	15
2.1 NAČRTOVANJE IN POROČANJE O POSLOVANJU	15
2.1.1 Strategija razvoja	16
2.1.2 Program dela in finančni načrt	16
2.1.3 Letno poročilo.....	17
2.1.4 Presežek prihodkov nad odhodki	18
2.2 PRIHODKI	19
2.2.1 Tarife.....	20
2.2.2 Prihodki iz naslova obvestil	22
2.2.3 Prihodki iz naslova radijskih frekvenc.....	23
2.2.4 Prihodki iz naslova odmere plačila številok.....	24
2.2.5 Prihodki iz naslova medijev	24
2.2.6 Prihodki iz naslova poštnih storitev	25
2.2.7 Prihodki iz naslova storitev železnic.....	25
2.3 PLAČE IN DRUGI STROŠKI DELA	26
2.3.1 Prevedba plač	26
2.3.2 Sistemizacija.....	27
2.3.3 Zaposlovanje javnih uslužbencev.....	27
2.3.4 Dodatki – delo preko polnega delovnega časa.....	28
2.3.5 Ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev	29
2.3.6 Odpravnina ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi.....	29
2.3.7 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	29
2.3.8 Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela.....	30
2.3.9 Pogodba o izobraževanju	31
2.4 STROŠKI MATERIALA IN STORITEV TER NABAVA OSNOVNIH SREDSTEV	32
2.4.1 Stroški materiala in storitev	32
2.4.1.1 Naročanje materiala in storitev	32
2.4.1.2 Stroški izobraževanj.....	35

2.4.1.3	Storitve, povezane z izvedbo elektronske dražbe.....	36
2.4.1.4	Pogodbe civilnega prava in študentsko delo.....	40
2.4.1.5	Povračila stroškov službenih poti.....	41
2.4.1.6	Stroški sejnin, nagrad in povračil za delo svetov	41
2.4.2	Nabava osnovnih sredstev	43
2.5	STVARNO PREMOŽENJE	45
2.5.1	Ravnanje s stvarnim premoženjem	45
3.	MNENJE	47
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	49
5.	PRIPOROČILO	51

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 10. 3. 2016.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja agencije. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja agencije v letih 2014 in 2015.

Za doseg tega cilja smo preverili skladnost poslovanja s predpisi, ki veljajo za agencijo kot posrednega proračunskega uporabnika.

1.1 Predstavitev agencije

Agencija je na podlagi Sklepa o ustanovitvi Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije⁵ (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi) pravna naslednica Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije, ki jo je ustanovila Republika Slovenija. Ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada).

Agencija je v skladu s 1. členom Zakona o elektronskih komunikacijah⁶ (v nadaljevanju: ZEKom-1) neodvisen regulativni organ. V skladu s področnimi zakoni je pristojna za regulacijo in nadzor delovanja na področju elektronskih komunikacij, pošte, železniškega prometa, avdiovizualnih medijskih storitev ter

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3264-1/2016/7.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ Uradni list RS, št. 41/13.

⁶ Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 81/15.

za opravljanje določenih nalog na področju radijskih in televizijskih programov. Pravno podlago za njeno delovanje predstavlja zlasti šest zakonov:

- ZEKom-1,
- Zakon o medijih⁷ (v nadaljevanju: ZMed),
- Zakon o poštah storitvah⁸ (v nadaljevanju: ZPSto-2),
- Zakon o digitalni radiodifuziji⁹,
- Zakon o Radioteleviziji Slovenija¹⁰ in
- Zakon o železniškem prometu¹¹ (v nadaljevanju: ZZelP).

Agencija je na podlagi prvega odstavka 88. člena ZEKom-1 pri izvajanju nalog na področju zagotavljanja konkurence neodvisna in ne sme zaprositi ali prejemati navodil od drugih državnih organov, ima pa možnost posvetovanja z organom, pristojnim za varstvo konkurence, in sodelovanja z drugimi regulativnimi organi, Evropsko komisijo in Organom evropskih regulatorjev za elektronske komunikacije.

Agencija na podlagi 6. člena sklepa o ustanovitvi opravlja splošno dejavnost javne uprave in dejavnost urejanja gospodarskih področij za učinkovitejše poslovanje. Organiziranost agencije je določena s statutom. Statut agencije se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremenil trikrat:

- do 25. 4. 2014 je bil v veljavi Statut Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije¹²,
- od 26. 4. 2014 do 28. 8. 2015 je bil v veljavi Statut Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije¹³,
- od 29. 8. 2015 je v veljavi Statut Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije¹⁴.

Za izvajanje dejavnosti in nalog je agencija organizirana v organizacijske enote – sektorje in oddelke.

Na podlagi 170. in 171. člena ZEKom-1 je agencija pravna oseba javnega prava, ki je pri izvajanju nalog iz svoje pristojnosti samostojna. Agencija izvaja naloge, določene z ZEKom-1 in drugimi zakoni s področja njenega delovanja ter na njihovi podlagi sprejetimi podzakonskimi akti, s katerimi zasleduje razvojne cilje, ki izhajajo iz strateških dokumentov Republike Slovenije s področja njenega delovanja.

Agencija ima na podlagi 173. člena ZEKom-1 dva organa: svet agencije in direktorja agencije.

Svet agencije sestavlja pet članov, ki jih imenuje vlada, od katerih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, moral biti en predstavnik Sveta za elektronske komunikacije Republike Slovenije (v nadaljevanju: svet za elektronske komunikacije), po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o elektronskih

⁷ Uradni list RS, št. 110/06-UPB1, 47/12.

⁸ Uradni list RS, št. 51/09, 77/10, 81/15.

⁹ Uradni list RS, št. 102/07, 85/10, 47/12.

¹⁰ Uradni list RS, št. 96/05, 9/14.

¹¹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB5, 63/13, 84/15.

¹² Uradni list RS, št. 48/11.

¹³ Uradni list RS, št. 29/14.

¹⁴ Uradni list RS, št. 62/15.

komunikacijah¹⁵ (v nadaljevanju: ZEKom-1C) pa to ni več predpisano. Člani sveta so imenovani za obdobje petih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Svet agencije na podlagi 9. člena sklepa o ustanovitvi¹⁶ sprejema svoj poslovnik, daje mnenja k letnemu poročilu, programu dela in finančnemu načrtu, daje soglasje k statutu, ki ga sprejme direktor, predlaga imenovanje ali razrešitev direktorja, začasno prepoved opravljanja nalog direktorja ter predčasno razrešitev članov sveta, direktorju lahko predlaga izboljšave poslovanja agencije, opozori na morebitne nepravilnosti poslovanja agencije oziroma o tem obvesti pristojne organe ter na podlagi 9. člena Statuta Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, ki velja od 29. 8. 2015, imenuje sekretarja sveta za elektronske komunikacije. Svet agencije lahko pregleduje knjigovodske listine in poslovne knjige, kot so opredeljene v Slovenskih računovodskih standardih, lahko zahteva poročilo o poslovanju agencije in druge informacije, ki jih potrebuje za izvajanje svojih pristojnosti. Svet agencije na podlagi 10. člena sklepa o ustanovitvi zaseda na najmanj štirih sejah letno.

Direktor organizira in vodi delo ter poslovanje agencije in zastopa ter predstavlja agencijo. Direktorja agencije imenuje vlada. Na podlagi 184. člena ZEKom-1 med drugim sprejema statut, vodi postopke ter daje pooblastila za vodenje postopkov v zadevah iz pristojnosti agencije, izdaja posamične akte ter sprejema splošne akte in priporočila iz pristojnosti agencije. Do sprejetja ZEKom-1C je direktor sprejemal program dela, finančni načrt ter letno poročilo, kar pa je sedaj v pristojnosti sveta agencije. Imenovan je za dobo petih let z možnostjo ponovnega imenovanja in ima dva namestnika.

Agencija na podlagi petega odstavka 229. člena ZEKom-1 in prvega odstavka 103. člena ZMed zagotavlja finančna sredstva in administrativno podporo tudi dvema strokovnima telesoma:

- svetu za elektronske komunikacije in
- Svetu za radiodifuzijo.

Svet za elektronske komunikacije, katerega delovanje določa ZEKom-1, je organ za svetovanje pri usmerjanju razvoja elektronskih komunikacij in pri varstvu interesov potrošnikov na področju elektronskih komunikacij. Agencija lahko svet zaprosi za mnenje. Mnenja, priporočila in predlogi za agencijo niso zavezujoči, vendar se mora do njih opredeliti. Sredstva, pogoje za delo in informiranje sveta zagotavlja agencija. Ima 11 članov, ki jih za dobo petih let imenuje Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor).

Svet za radiodifuzijo je neodvisno strokovno telo, katerega delovanje določa ZMed. Agenciji daje pobude za izvajanje strokovnega nadzorstva nad izvajanjem programskih zahtev in omejitev po ZMed, obrazložen predlog izbire ponudnikov na javnih razpisih za dodelitev radijskih frekvenc za opravljanje radiodifuzije¹⁷, predhodno mnenje o izdaji, prenosu in razveljavitvi odločbe o dovoljenju za izvajanje radijske in televizijske dejavnosti, predhodno mnenje o dodelitvi oziroma odvzemu statusa lokalnega, regionalnega in študentskega radijskega ali televizijskega programa ter med drugim daje agenciji tudi soglasje k strategiji razvoja radijskih in televizijskih programov. Sredstva za delo sveta zagotavlja agencija, njegovi člani imajo

¹⁵ Uradni list RS, št. 40/17 (uporablja se od 20. 8. 2017).

¹⁶ Sklep o ustanovitvi glede pristojnosti sveta agencije temelji na ZEKom-1 pred uveljavitvijo ZEKom-1C.

¹⁷ Radiodifuzija je radiokomunikacijska storitev, ki je namenjena oddajanju in razširjanju radijskih ter televizijskih programov z neposrednim javnim sprejemom v odprtem prostoru brez selektivnega izbiranja (56. točka 3. člena ZEKom-1).

pravico do povračila stroškov in do nagrade za svoje delo v skladu s sklepom o ustanovitvi. Ima sedem članov, ki jih za dobo petih let imenuje državni zbor z možnostjo ponovnega imenovanja.

Agencija se na podlagi 189. člena ZEKom-1 financira izključno s prihodki od plačil, ki so določeni v štirih zakonih s področij njenega delovanja, in sicer z ZEKom-1, Zakonom o avdiovizualnih medijskih storitvah¹⁸ (v nadaljevanju: ZAvMS), ZPSto-2 in ZZelP. Agencija s soglasjem vlade izdaja tarife za vsako koledarsko leto. Če soglasja vlade ne pridobi, se pri odmeri plačila uporablja zadnja veljavna tarifa.

Agencija na podlagi področnih zakonov vodi sedem uradnih evidenc:

- imetnikov dovoljenj za izvajanje televizijske dejavnosti,
- ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo,
- operaterjev¹⁹,
- imetnikov odločb o dodelitvi radijskih frekvenc,
- imetnikov odločb o dodelitvi elementov oštevilčenja²⁰,
- imetnikov radioamaterskih dovoljenj in
- izvajalcev poštnih storitev.

Na podlagi 23. člena sklepa o ustanovitvi agencija odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem, Republika Slovenija pa subsidiarno odgovarja za obveznosti agencije, ki jih agencija ne bi mogla poravnati iz svojega premoženja ali če bi bilo s poravnavo obveznosti resno ogroženo opravljanje njenih nalog.

Pristojnosti za nadzor nad zakonitostjo dela agencije na podlagi 190. člena ZEKom-1 izvajajo ministrstva, in sicer:

- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) za delovno področje elektronskih komunikacij²¹,
- Ministrstvo za kulturo za delovno področje medijev,
- Ministrstvo za infrastrukturo za delovno področje železnic in
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo za delovno področje pošte.

Agencija za izvajanje svojih pristojnosti v programu dela določi ustrezno število zaposlenih glede na svoje pristojnosti. S Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Agencije za

¹⁸ Uradni list 87/11, 84/15.

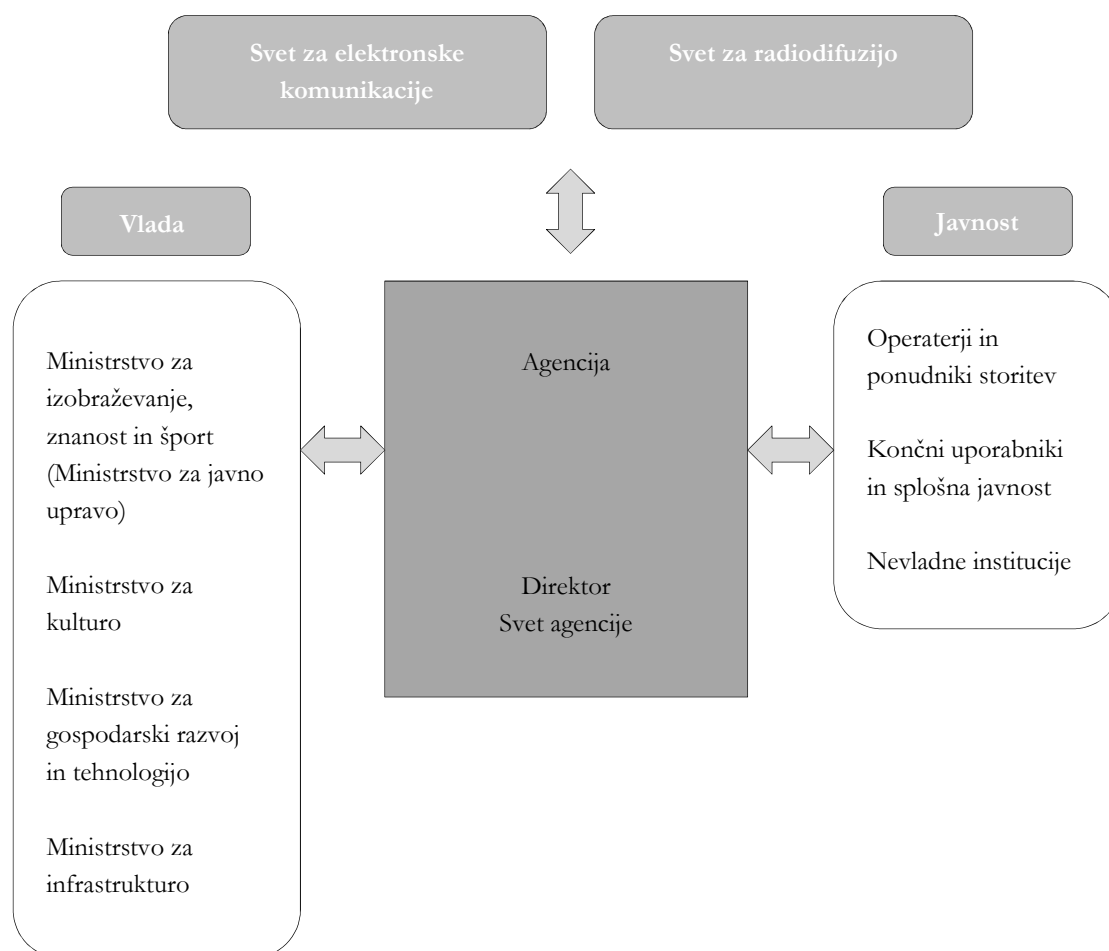
¹⁹ Fizična ali pravna oseba, ki zagotavlja javno komunikacijsko omrežje ali pripadajoče zmogljivosti ali je obvestila agencijo o nameravanem zagotavljanju javnega komunikacijskega omrežja ali pripadajočih zmogljivosti (42. točka 3. člena ZEKom-1).

²⁰ So številke in kode, imena in naslovi vključno s številkami ENUM (angl.: *tElephone NUmber Mapping*), ki so preslikava mnemoničnih internetnih naslovov (domen). Med elemente oštevilčenja ne spadajo internetni naslovi, ki so potrebni za vzpostavljanje komunikacij med omrežnimi priključnimi točkami, ter številke in kode, imena in naslovi, ki se uporabljajo izključno v posameznem javnem komunikacijskem omrežju (7. točka 3. člena ZEKom-1).

²¹ Področje informacijske družbe in elektronskih komunikacij (ki je v pristojnosti Direktorata za informacijsko družbo) se je 23. 7. 2016 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 51/16) preneslo z MIZŠ na Ministrstvo za javno upravo.

komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije²² (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji) je določena sistemizacija delovnih mest na agenciji. Na dan 31. 12. 2015 je bilo na agenciji zaposlenih 85 javnih uslužbencev, kar je pet več kot 31. 12. 2014.

Slika 1: Institucionalno okolje agencije



Vir: Letno poročilo Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2015 (v nadaljevanju: letno poročilo za leto 2015).

Za pravilnost poslovanja agencije je odgovoren direktor. Odgovornost med drugim vključuje vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

Odgovorna oseba agencije v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila:

- Franc Dolenc, direktor do 23. 10. 2016 in
- Tanja Muha, vršilka dolžnosti direktorice od 24. 10. 2016.

²² Z dne 10. 11. 2008 s spremembami z dne 27. 11. 2008, 15. 1. 2010, 21. 9. 2011, 29. 5. 2014, 22. 10. 2015.

1.2 Obrazložitev revizije

Pri reviziji pravilnosti poslovanja smo preverili skladnost poslovanja s predpisi in usmeritvami na področjih:

- načrtovanja in poročanja o poslovanju,
- prihodkov,
- stroškov dela,
- nabave materiala, storitev ter osnovnih sredstev,
- ravnanja s stvarnim premoženjem.

Na področju *načrtovanja in poročanja o poslovanju* smo presojali skladnost poslovanja s sklepom o ustanovitvi in z določbami ZEKom-1, Zakona o javnih financah²³, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015²⁴ (v nadaljevanju: ZIPRS1415), Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna²⁵.

Presojali smo skladnost poslovanja s predpisi na področju *prihodkov*, in sicer s sklepom o ustanovitvi in z določbami ZEKom-1, Zakona o računovodstvu²⁶ (v nadaljevanju: ZR) ter drugimi zakoni in predpisi s področij delovanja agencije.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju *stroškov dela* smo izhajali iz določil Zakona o javnih uslužbencih²⁷, Zakona o sistemu plač v javnem sektorju²⁸ (v nadaljevanju: ZSPJS), Zakona o delovnih razmerjih²⁹ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakona za uravnoteženje javnih financ³⁰ (v nadaljevanju: ZUJF), Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015³¹, Kolektivne pogodbe za javni sektor³² z aneksi, Uredbe o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede³³, Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju³⁴, Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke³⁵, Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju³⁶ ter drugih predpisov na področju plač in drugih prejemkov zaposlenim. O prevedbi plač se v reviziji nismo izrekli.

²³ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

²⁴ Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

²⁵ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

²⁶ Uradni list RS, št. 23/99.

²⁷ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁸ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14, 82/15.

²⁹ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.).

³⁰ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12, 85/14, 95/14, 90/15.

³¹ Uradni list RS, št. 95/14.

³² Uradni list RS, št. 57/08.

³³ Uradni list RS, št. 69/08, 73/08, 6/11.

³⁴ Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15.

³⁵ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

³⁶ Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/06, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09, 3/10, 27/10, 45/10, 62/10, 88/10, 10/11, 45/11, 53/11, 86/11, 26/12, 41/12, 90/12, 24/13, 75/13, 79/13, 108/13, 15/14, 43/14, 6/15, 57/15, 98/15.

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi na področju *nabave materiala, storitev ter osnovnih sredstev* smo upoštevali določbe Zakona o javnem naročanju³⁷ (v nadaljevanju: ZJN-2), Pravilnika o javnem naročanju³⁸, preverili smo tudi skladnost nabav s pogodbenimi določili ter obstoj drugih podlag za nabave in plačila. Pri presoji opravljanja dela na podlagi pogodb civilnega prava in študentskega dela smo upoštevali določbe ZDR-1 in ZUJF. Pri določanju in izrabi letnega dopusta smo upoštevali določbe ZDR-1 in Pravilnika o letnem dopustu³⁹. Pri določitvi in obračunu sejin smo upoštevali določbe ZEKom-1, ZMed in Uredbe o sejinah in povračilih stroškov v javnih skladih, javnih agencijah, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih⁴⁰.

Presojali smo tudi skladnost s predpisi na področju *ravnanja s stvarnim premoženjem*. Pri tem smo upoštevali sklep o ustanovitvi in določbe Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁴¹, Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁴² ter drugih predpisov.

V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letih 2014 in 2015, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje agencije v letih 2014 in 2015. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

³⁷ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14. ZJN-2 je prenehal veljati 1. 4. 2016 z uveljavitvijo Zakona o javnem naročanju (ZJN-3), objavljenem v Uradnem listu RS, št. 91/15.

³⁸ Pravilnik o javnem naročanju z dne 16. 4. 2012 (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju iz leta 2012) in Pravilnik o javnem naročanju z dne 4. 12. 2015 (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju iz leta 2015), ki velja od 1. 12. 2015.

³⁹ Z dne 5. 5. 2009.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 16/09, 107/10, 66/12, 51/13, 6/15.

⁴¹ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15.

⁴² Uradni list RS, št. 34/11, 42/12, 24/13, 10/14.

2. UGOTOVITVE

2.1 Načrtovanje in poročanje o poslovanju

Podatki skrajšanega izkaza prihodkov in odhodkov agencije, ki temeljijo na načelu poslovnega dogodka, v primerjavi s finančnim načrtom so prikazani v nadaljevanju.

Tabela 1: Skrajšan izkaz prihodkov in odhodkov

v evrih

	Realizacija		Načrtovano	
	Leto 2015	Leto 2014	Leto 2015	Leto 2014
Prihodki od poslovanja	7.233.664	7.529.573	7.302.192	6.614.170
Finančni prihodki	4.855	8.307	6.500	5.100
Drugi prihodki	52.234	66.177	30.000	1.025.925
CELOTNI PRIHODKI	7.290.753	7.604.057	7.338.692	7.645.195
Stroški materiala in storitev	1.867.759	2.246.377	3.035.986	3.600.709
Stroški dela	2.960.983	2.948.165	3.624.680	3.025.600
Finančni odhodki	30	105	0	0
Drugi odhodki	781	35	0	0
Prevrednotovalni poslovni odhodki	24.045	11.239	18.000	18.500
CELOTNI ODHODKI	4.853.598	5.205.921	6.678.666	6.644.809
Presežek prihodkov nad odhodki	2.437.155	2.398.136	660.026	1.000.386

Viri: Program dela in finančni načrt Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2014 (v nadaljevanju: program dela in finančni načrt za leto 2014), Program dela in finančni načrt Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2015 (v nadaljevanju: program dela in finančni načrt za leto 2015), Letno poročilo Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2014 (v nadaljevanju: letno poročilo za leto 2014) in letno poročilo za 2015.

2.1.1 Strategija razvoja

Programu dela mora biti na podlagi drugega odstavka 36. člena Zakona o javnih agencijah⁴³ (v nadaljevanju: ZJA) priložena kratka izjava o večletni strategiji razvoja agencije, ki mora poudariti prispevek agencije k splošnemu nacionalnemu razvoju, ukrepe za zagotavljanje kvalitetnih storitev nasproti javnosti in uporabnikom ter ukrepe za zagotavljanje učinkovite porabe sredstev. Agencija ločene strategije razvoja ni pripravljala, ampak ta temelji na strateških ciljih, ki so vsako leto obravnavani v programu dela in finančnem načrtu⁴⁴. Agencija je o načrtovanih ciljih (ustvarjanje pogojev za ponudbo storitev po meri uporabnikov, urejen in enoten evropski trg, enake pravice državljanov Evropske unije ter spodbujanje kulturne, jezikovne in vsebinske raznolikosti radijskih in televizijskih programov ter ostalih avdiovizualnih medijskih storitev, sledenje ciljem Digitalne agende za Evropo) poročala v programu dela in finančnem načrtu za leto 2014 in programu dela in finančnem načrtu za leto 2015.

2.1.1.a Izjave o večletni strategiji razvoja agencije, ki bi v skladu z drugim odstavkom 36. člena ZJA morala biti priloga programa dela, agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravila.

Ukrep agencije

Program dela in finančni načrt za leto 2017 vključuje večletno strategijo razvoja agencije.

2.1.2 Program dela in finančni načrt

Agencija je program dela in finančni načrt za leto 2014 pripravila v oktobru 2013 in ga posredovala pristojnemu ministrstvu (MIZŠ) v soglasje. Od ministrstva je 18. 11. 2013 prejela obvestilo, da obravnava dokumenta ni dopustna, dokler ministrstvo ne prejme mnenja sveta agencije, ki pa še ni bil imenovan. Vlada je člane sveta agencije imenovala 18. 12. 2013⁴⁵. Svet agencije, ki je bil konstituiran 29. 1. 2014, je po večkratnih nesoglasjih⁴⁶, popravkih in dopolnitvah, po danem negativnem mnenju (17. 4. 2014) 13. 8. 2014 podal pozitivno mnenje k programu dela in finančnemu načrtu za leto 2014. Soglasje je 16. 12. 2014 podalo tudi MIZŠ na podlagi šestega odstavka 49. člena ZIPRS1415⁴⁷ po predhodnem medresorskem usklajevanju pristojnih štirih ministrstev.

Finančni načrt, ki je finančno ovrednoten program dela, pripravljen na podlagi nalog in pristojnosti agencije, ki izhajajo iz področne zakonodaje, drugih predpisov ter evropske zakonodaje, je agencija za leto 2015 pripravila in njegovo uresničevanje spremljala analitično (po projektnih kodah) po načelu

⁴³ Uradni list RS, št. 52/02. Za agencijo se uporabljajo le tiste določbe ZJA, ki so izrecno navedene v 50. členu tega zakona. Ostale določbe ZJA se zanjo ne uporabljajo.

⁴⁴ V poglavju Poslanstvo in dolgoročni cilji agencije v Programu dela in finančnem načrtu za leto 2014 in poglavju Poslanstvo in vrednote v Programu dela in finančnem načrtu za leto 2015.

⁴⁵ Od začetka veljavnosti ZEKom-1 (15. 1. 2013) do imenovanja članov sveta agencije s strani vlade (18. 12. 2013) na podlagi 174. člena tega zakona je minilo skoraj eno leto. Pred uveljavitvijo ZEKom-1 veljavna zakonodaja sveta agencije kot organa ni predvidevala.

⁴⁶ Agencija je pripravila štiri predloge Programa dela in finančnega načrta za leto 2014. Svet agencije je predloge obravnaval na petih sejah z dne 12. 2., 7. 4., 14. 5., 28. 5. in 10. 6. 2014.

⁴⁷ Določa, da morajo posredni uporabniki državnega proračuna ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov posredovati sprejete finančne načrte in programe dela v soglasje pristojnemu ministrstvu najkasneje v 60 dneh po prejemu izhodišč iz drugega oziroma tretjega odstavka 49. člena ZIPRS1415.

denarnega toka in sintetično po načelu nastanka poslovnega dogodka. Svet agencije je k programu dela in finančnemu načrtu za leto 2015 podal pozitivno mnenje 29. 10. 2014. Po predhodnem medresorskem usklajevanju je 16. 12. 2014 soglasje podalo tudi MIZŠ.

Sklep o ustanovitvi glede potrjevanja programa dela in finančnega načrta ni bil usklajen s spremembami predpisov. V skladu s prvim odstavkom 22. člena sklepa o ustanovitvi bi tako morala agencija najkasneje do 31. 10. tekočega leta pripraviti program dela in finančni načrt za prihodnje koledarsko leto, ju objaviti na spletnih straneh agencije in po pridobitvi mnenja sveta agencije predložiti v soglasje vladi kot ustanoviteljici.

Priporočilo

Agencija naj pozove vlado k uskladitvi sklepa o ustanovitvi glede pristojnosti potrjevanja programa dela in finančnega načrta s predpisi.

2.1.3 Letno poročilo

V devetem odstavku 49. člena ZIPRS1415 je določeno, da morajo posredni uporabniki ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov sprejeta letna poročila (računovodsko poročilo in poslovno poročilo s poročilom o doseženih ciljih in rezultatih) posredovati v soglasje organu, pristojnemu za izdajo soglasja k njihovem finančnemu načrtu in programu dela. Na podlagi šestega odstavka 49. člena ZIPRS1415 so bila to pristojna ministrstva. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je moral svet agencije na podlagi druge alineje 9. člena sklepa o ustanovitvi in 177. člena ZEKom-1 podati mnenje k letnemu poročilu agencije⁴⁸.

Agencija je 27. 2. 2015 letno poročilo za leto 2014 posredovala MIZŠ, ki je izvedlo medresorsko usklajevanje, pri katerem so sodelovala vsa ministrstva, pristojna za posamezno delovno področje, na katerem deluje agencija. Svet agencije je 30. 11. 2015 podal mnenje (po predhodnem negativnem mnenju z dne 22. 5. 2015) k letnemu poročilu za leto 2014. Agencija ga je posredovala v soglasje vladi. Vlada je na podlagi četrtega odstavka 190. člena ZEKom-1 22. 12. 2015 podala soglasje k letnemu poročilu za leto 2014 in ga posredovala v seznanitev državnemu zboru⁴⁹.

Pojasnilo agencije

Svet agencije je na 5. korespondenčni seji z dne 22. 5. 2015 sprejel sklep, s katerim je podal negativno mnenje k letnemu poročilu za leto 2014. Letno poročilo za leto 2014 je takrat že revidirala revizijska družba, ki je po opravljenem pregledu računovodskih izkazov podala pozitivno mnenje. Agencija je svet agencije večkrat pozvala, naj umakne negativno mnenje k letnemu poročilu. Svet agencije tega do konca novembra 2015 ni bil pripravljen storiti, takrat pa je brez razlage umaknil svoje trditve o nezakonitem delovanju agencije in negativno mnenje k letnemu poročilu za leto 2014 spremenil v mnenje k letnemu poročilu za leto 2014.

2.1.3.a Agencija ni ravnala v skladu s 16. členom Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in

⁴⁸ Od uveljavitve ZEKom-1C svet agencije sprejme letno poročilo.

⁴⁹ Državni zbor, Odbor za izobraževanje, znanost, šport in mladino se je 12. 2. 2016 seznanil z letnim poročilom za leto 2014 in sprejel sklep, da računskemu sodišču predlaga izvedbo nadzora nad zakonitostjo, namembnostjo ter učinkovito in uspešno rabo sredstev agencije za celotno mandatno obdobje direktorja.

posrednih uporabnikov proračuna, ker poročilo o doseženih ciljih in rezultatih agencije za leto 2014 ne vsebuje vseh zahtevanih poglavij⁵⁰. Poročilo o doseženih ciljih, ki ga je agencija pripravila za leto 2014, ne vsebuje poglavij o:

- pravnih podlagah na področjih v pristojnosti agencije,
- oceni uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev (uresničevanje finančnega načrta je predstavljeno brez kazalnikov v tabelah),
- oceni gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na usmeritve pristojnega ministrstva,
- oceni notranjega nadzora javnih financ,
- terminskem načrtu na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi,
- oceni učinkov poslovanja agencije na druga področja.

Ukrepi agencije

Agencija je v Letno poročilo Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2016 poleg ostalih sestavin vključila tudi oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, načrt, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, oceno učinkov poslovanja na druga področja, oceno notranjega nadzora javnih financ, pravne podlage na področjih v pristojnosti agencije.

2.1.4 Presežek prihodkov nad odhodki

Agencija je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izkazala presežek prihodkov nad odhodki, ki je v letu 2014 znašal 2.398.136 evrov, v letu 2015 pa 2.437.155 evrov. V tem obdobju se je povečal tudi presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let, ki je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2014 izkazan v znesku 3.756.945 evrov, na dan 31. 12. 2015 pa v znesku 5.566.328 evrov.

Celotni prihodki agencije so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, po vrednosti primerljivi z načrtovanimi (odstopanje za manj kot odstotek), medtem ko so bili celotni odhodki nižji od načrtovanih, v letu 2014 za 22 odstotkov in v letu 2015 za 27 odstotkov. Odstopanje je posledica nižjih stroškov dela, materiala in storitev, saj načrtovane nove zaposlitve niso bile realizirane, načrtovani projekti so bili le delno izvedeni oziroma so ostali neizvedeni, amortizacije pa agencija ni izkazovala kot stroška, ampak v breme obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje.

Ustvarjeni presežek prihodkov nad odhodki iz leta 2014 je bil v skladu s sklepom vlade razporejen kot vir pokrivanja odhodkov v letu 2016 zaradi znižanja tarif za 40 odstotkov.

⁵⁰ Poročilo za leto 2015 pa poleg tega, da ne vsebuje poglavij o oceni gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na usmeritve pristojnega ministrstva, o terminskem načrtu na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, ter o oceni učinkov poslovanja agencije na druga področja, tudi ni pripravljeno na podlagi obrazložitve programa dela in finančnega načrta za to leto. Agencija v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2015 tako ni poročala o naslednjih štirih načrtovanih prednostnih nalogah, ki izhajajo iz programa dela in finančnega načrta za to leto: odzivnost in raba hitrih načinov komuniciranja s strankami; oblikovanje sistema za nadzor gradnje, prenove, evidentiranja in souporabe javne komunikacijske infrastrukture; zaščita uporabnikov komunikacijskih storitev pred neželenimi sporočili in analiza stanja na radijskem in televizijskem trgu in možnosti razvoja.

2.2 Prihodki

Tabela 2: Prihodki od poslovanja

Prihodki od poslovanja	Leto 2015 v evrih	Leto 2014 v evrih	Indeks 15/14
Prihodki iz naslova radijskih frekvenc	3.352.726	3.735.532	90
Prihodki iz naslova obvestil	1.805.079	1.374.007	131
Prihodki iz naslova odmere plačila številke	739.438	719.346	103
Prihodki iz naslova medijev	678.122	0	-
Prihodki iz naslova poštnih storitev	486.281	510.453	95
Administrativni stroški javne dražbe	0	1.013.425	0
Prihodki iz naslova storitev železnic	166.065	171.407	97
Prihodki od poštnih nalepk	5.953	5.403	110
Skupaj	7.233.664	7.529.573	96

Vir: letno poročilo za leto 2015.

Agencija pridobiva sredstva s prihodki od plačil na:

- *področju elektronskih komunikacij* na podlagi določb ZEKom-1, in sicer s plačili:
 - operaterjev na podlagi obvestil (6. člen ZEKom-1),
 - za uporabo radijskih frekvenc (60. člen ZEKom-1 in Splošni akt o načinu izračuna plačil za uporabo radijskih frekvenc⁵¹),
 - za uporabo elementov številčenja (74. člen ZEKom-1 in Splošni akt o načinu izračuna višine plačil za uporabo elementov oštevilčenja⁵²);
- *področju regulacije elektronskih medijev* na podlagi določb ZAvMS, in sicer:
 - s plačili na podlagi dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo (38. člen ZAvMS in Pravilnik o načinu izračuna plačil na podlagi dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo⁵³);
- *področju poštnih storitev* na podlagi določb ZPSto-2, in sicer:
 - s plačili izvajalcev poštnih storitev (34. člen ZPSto-2 in Pravilnik o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštnih storitev⁵⁴) in s plačili za ceno nalepke za prepoved dostavljanja v predalčnik (Splošni akt o nalepki za prepoved dostavljanja v predalčnik⁵⁵);

⁵¹ Uradni list RS, št. 30/13 (33/13-popr., 40/13-popr.), 81/14.

⁵² Uradni list RS, št. 31/13.

⁵³ Uradni list RS, št. 72/12.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 109/09.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 22/10, 65/14.

- *področju regulacije železniškega prometa* na podlagi določb ZZelP, in sicer:
 - s plačili prevoznikov in upravljavca javne železniške infrastrukture (18.e člen ZZelP).

Prihodki iz naslova administrativnih stroškov, ki jih je agencija izkazovala v letu 2014, so bili na podlagi 2. točke drugega odstavka 44. člena ZEKom-1 povezani z enkratnimi stroški priprave javnega razpisa z javno dražbo za dodelitev radijskih frekvenc za zagotavljanje javnih komunikacijskih storitev v različnih radiofrekvenčnih pasovih, ki so bili trem dražiteljem v enakih deležih v celoti zaračunani v letu 2014.

2.2.1 Tarife

Agencija se financira iz prihodkov od plačil zavezancev, ki se jim plačila odmerijo vsako leto. Višina plačil za storitve se glede na načrtovano pokrivanje stroškov določa s tarifo, ki je splošni akt agencije. Tarifa določa vrednost točke za izračun plačil. V ta namen mora agencija vsako leto pripraviti predlog tarif, ki jih skupaj s programom dela in finančnim načrtom predloži vladi v soglasje. Agencija s soglasjem vlade izdaja tarife za vsako koledarsko leto. Če soglasja vlade ne pridobi, se pri odmeri plačila uporablja zadnja veljavna tarifa. Potrjeno tarifo nato agencija objavi v Uradnem listu RS. Na podlagi tako določene tarife se zavezancem s posebno odločbo odmeri plačilo vnaprej za tekoče leto na podlagi predpisov in splošnih aktov, kot veljajo v začetku leta.

Tabela 3: Vrste predlaganih tarif za leti 2013 in 2014 in sprejetih tarif za leti 2012 in 2015 z vrednostjo točke za izračun plačila

v evrih

Vrsta tarife	Vrednost točke			
	Leto 2015	Leto 2014 ¹⁾	Leto 2013 ²⁾	Leto 2012
Na podlagi obvestila	1,58	1,68	1,68	1,24
Za uporabo elementov številčenja	1,18	1,18	1,18	1,13
Za uporabo radijskih frekvenc	0,88	0,97	0,97	1,09
Za izvajanje poštnih storitev	9,58	9,58	9,58	10,09
Za izvajanje televizijske dejavnosti	1,50	1,67	2,20	-
Za uporabo javne železniške infrastrukture	9,07	8,37	9,39 ³⁾	9,39

Opombe: ¹⁾ Nepotrjena tarifa iz predloga programa dela in finančnega načrta za leto 2014.

²⁾ Nepotrjena tarifa iz predloga Programa dela in finančnega načrta Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2013.

³⁾ Tarifa o vrednosti točke za leto 2013 in o višini deleža glede na zaračunano uporabnino za uporabo javne železniške infrastrukture (Uradni list RS, št. 6/14), ki je bila za leto 2014 edina od vlade potrjena tarifa.

Viri: tarife, objavljene v Uradnih listih RS, št. 11/12, 6/14, 96/14, predlog Programa dela in finančnega načrta Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2013, predlog programa dela in finančnega načrta za leto 2014.

Agencija je za leto 2014 predlagala nižje vrednosti točk pri tarifah za uporabo radijskih frekvenc, za izvajanje poštinih storitev in za uporabo javne železniške infrastrukture, vendar je pri zaračunavanju in odmeri plačil zaradi nepravočasne potrditve Programa dela in finančnega načrta za leto 2014 (povezava s točko 2.1.2 tega poročila) v letu 2014 morala uporabiti zadnje veljavne in od vlade potrjene tarife iz leta 2012⁵⁶ oziroma v enem primeru iz decembra 2013⁵⁷. Agencija iz istega razloga v letu 2014 ni mogla obračunati in realizirati prihodkov iz naslova medijev (iz naslova dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco po ZAvMS) ter dela prihodkov iz dodatka na tarifo na podlagi obvestila. Agencija je pri zaračunavanju (odmeri) plačil za leto 2015 uporabila v decembru 2014 objavljene in od vlade potrjene tarife⁵⁸.

Od agencije predlagane in od vlade pravočasno sprejete tarife za leto 2015 so bile najmanj za 25 odstotkov previsoke na vseh področjih delovanja agencije, najbolj na področju frekvenc in odmere plačila števil⁵⁹.

2.2.1.a Presežki prihodkov nad odhodki, kot jih je izkazovala agencija, kažejo na vsakoletno prekomerno finančno obremenitev zavezancev za plačilo. Agencija, ki je ustanovljena za izvajanje regulativnih, upravnih in strokovnih nalog, bi morala vsako leto pri predlogu tarif upoštevati saldo finančnih sredstev iz preteklega leta in tarife ustrezno znižati⁶⁰. Predlagane tarife agencije za leto 2014 so bile ustrezno nižje, vendar niso bile pravočasno sprejete. Agencija pa pri predlogu tarif za leto 2015 ni upoštevala salda finančnih sredstev iz preteklega leta, zato so bile te previsoke, kar ni v skladu s petim odstavkom 6. člena, tretjim odstavkom 60. člena in tretjim odstavkom 74. člena ZEKom-1, petim odstavkom 38. člena ZAvMS ter drugim odstavkom 4. člena Pravilnika o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštinih storitev, ki določajo, da mora agencija pri določitvi in izdaji tarif upoštevati potrebno pokrivanje stroškov glede na načrtovane cilje in naloge, določene v njenem programu dela, ter saldo finančnih sredstev iz preteklega koledarskega leta.

Vlada je vse do leta 2016 soglašala z razporeditvijo presežka prihodkov nad odhodki, kot je predlagala agencija. Vlada je 22. 12. 2015 odločila, da se presežek prihodkov nad odhodki iz leta 2014 v znesku 2.398.136 evrov razporedi zaradi znižanja tarif kot vir pokrivanja odhodkov v letu 2016 (povezava s točko 2.1.4 tega poročila).

⁵⁶ Tarifa o vrednosti točke za leto 2012 za plačilo na podlagi obvestila, za plačilo za uporabo radijskih frekvenc in za plačilo za uporabo elementov oštevilčenja (Uradni list RS, št. 11/12), Tarifa o plačilih za izvajanje poštinih storitev za leto 2012 (Uradni list RS, št. 11/12).

⁵⁷ Tarifa o vrednosti točke za leto 2013 in o višini deleža glede na zaračunano uporabnino za uporabo javne železniške infrastrukture (Uradni list RS, št. 6/14), ki je bila za leto 2014 edina od vlade potrjena tarifa.

⁵⁸ Tarife o vrednosti točke za letno plačilo na podlagi obvestila, za letno plačilo za uporabo radijskih frekvenc in za letno plačilo za uporabo elementov oštevilčenja, Tarifa o letnih plačilih za izvajanje poštinih storitev, Tarifa o vrednosti točke in o višini deleža glede na zaračunano uporabnino za uporabo javne železniške infrastrukture za delovanje regulatornega organa na področju železniškega prometa (vse objavljene v Uradnem listu RS, št. 96/14).

⁵⁹ Izhajajoč iz izkaza prihodkov in odhodkov po stroškovnih nosilcih, so bila odstopanja med prihodi in odhodki konec leta 2015 na področju frekvenc (36 odstotkov), odmere plačila števil (33 odstotkov), železnic in obvestila (29 odstotkov), medijev (28 odstotkov), pošte (25 odstotkov).

⁶⁰ Da mora agencija tudi pri določitvi in izračunu tarif za uporabo javne železniške infrastrukture upoštevati saldo finančnih sredstev iz preteklega leta, neposredno iz zakona sicer ne izhaja, je pa v petem odstavku 18.e člena ZZelP določeno, da mora agencija pred izdajo tarif ugotoviti in predvideti stroške. To pomeni, da iz prihodkov od tarif za uporabo javne železniške infrastrukture ne bi smela ustvarjati presežkov.

Ukrepi agencije

Agencija je v predlogu Programa dela in finančnega načrta Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije za leto 2016 v skladu s sklepom vlade o razporeditvi celotnega presežka prihodkov nad odhodki leta 2014 za znižanje tarif, ki veljajo v letu 2016, predlagala znižanje tarif v povprečju za 40 odstotkov. Znižane so bile tarife, ki določajo vrednost točke za izračun plačila: na podlagi obvestila za 36,5 odstotka (nova vrednost točke 0,8 evra), na podlagi obvestila Centra za investicije za 50 odstotkov (nova vrednost točke 0,16 evra), za uporabo elementov oštevilčenja za 39,8 odstotka (nova vrednost točke 0,71 evra), za uporabo radijskih frekvenc za 44,3 odstotka (nova vrednost točke 0,49 evra), za izvajanje medijskih storitev za 6,7 odstotka (nova vrednost točke 1,4 evra), za izvajanje poštnih storitev za 45,3 odstotka (nova vrednost točke 5,24 evra), za izvajanje železniškega prometa za 9,6 odstotka (nova vrednost točke 8,2 evra) in dodatka za uporabnino za 1,07 odstotka glede na veljavne tarife v letu 2015.

2.2.1.b Agencija je v predlog tarif za leto 2014 in v predlog tarif za leto 2015 vračunala načrtovano nabavno vrednost investicij⁶¹, izkazano v okviru investicijskih odhodkov, ne pa tudi stroškov amortizacije⁶², kar ni bilo v skladu z 21. členom sklepa o ustanovitvi, ki določa, da se s prihodki od plačil financirajo oziroma krijejo nastali stroški materiala in storitev, stroški amortizacije, stroški dela, stroški izobraževanja, drugi stroški, investicije in investicijsko vzdrževanje.

Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, opozarjamo, da agencija tudi ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 44. člena ZR, ki določa, da mora biti strošek amortizacije izkazan v breme prihodkov, ker je agencija amortizacijo pokrivala v breme obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje.

Pojasnilo agencije

Agencija je do leta 2009 en del amortizacije že obračunavala kot strošek, drugi del pa preknjižila v breme obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje. Uporabo te računovodske usmeritve je zunanji revizor ocenil kot neustrezno. Agencija meni, da je ponovna sprememba računovodske usmeritve smiselna.

2.2.2 Prihodki iz naslova obvestil

Agencija je v letu 2014 izdala 153, v letu 2015 pa 157 odločb o odmeri plačila ter v letu 2014 ustvarila 1.374.007 evrov, v letu 2015 pa 1.805.079 evrov prihodkov iz tega vira.

Vsak operater javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajalec javnih komunikacijskih storitev, ki je vpisan v evidenco operaterjev, je zavezanec za letno plačilo agenciji na podlagi obvestila. Plačila na podlagi obvestil krijejo stroške, ki jih ima agencija z izvrševanjem določb ZEKom-1, razen določb dveh poglavij tega zakona (poglavji radiofrekvenčnega spektra in oštevilčenja). Višina plačila posameznega zavezanca je odvisna od prihodkov, ki jih ima iz naslova zagotavljanja javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajanja javnih komunikacijskih storitev na ozemlju Republike Slovenije. Operater mora vsako leto do 31. 3. obvestiti agencijo o višini teh prihodkov. Če operater tega ne stori do roka, agencija kot prihodek upošteva celotni prihodek operaterja, razviden iz podatkov AJ PES. Če agencija utemeljeno podvomi v resničnost

⁶¹ Načrtovani investicijski odhodki agencije (po načelu denarnega toka) so v letu 2014 znašali 1.514.000 evrov (in bili realizirani v znesku 921.360 evrov), v letu 2015 so bili načrtovani v znesku 848.500 evrov (in bili realizirani v znesku 678.972 evrov). Agencija je imela (po načelu nastanka poslovnega dogodka) novih nabav osnovnih sredstev v letu 2014 za 993.547 evrov, v letu 2015 za 630.926 evrov. Vir financiranja novih nabav je predstavljal presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let.

⁶² Agencija je amortizacijo v letu 2014 obračunala v znesku 565.713 evrov, v letu 2015 v znesku 671.333 evrov.

podatkov, ki jih je sporočil operater, lahko agencija ali pooblaščen revizor po izboru agencije na podlagi četrtega odstavka 6. člena ZEKom-1⁶³ pregleda podatke in oceni prihodek na stroške tega operaterja. Če ocenjeni prihodek bistveno odstopa od sporočenega prihodka, agencija pri izračunu upošteva ocenjeni prihodek.

Agencija je v letu 2014 pooblastila revizorja za pregled podatkov in oceno prihodka pri dveh operaterjih, pri čemer je ocenjeni prihodek bistveno odstopal od sporočenega prihodka, zato je agencija razveljavila prejšnjo odločbo o odmeri za plačilo in operaterjema izdala novo odločbo z višjo obveznostjo plačila⁶⁴. Operaterjema je naložila tudi plačilo stroškov, nastalih s pregledom podatkov in ocene prihodkov pooblaščenega revizorja.

2.2.3 Prihodki iz naslova radijskih frekvenc

Zavezanci za letno plačilo za uporabo radijskih frekvenc so (na podlagi 60. člena ZEKom-1) imetniki odločb o dodelitvi radijskih frekvenc. Plačilo se določi za vsako odločbo o dodelitvi radijskih frekvenc posebej. Plačila krijejo stroške, ki jih ima agencija z upravljanjem in nadzorom radiofrekvenčnega spektra.

V uradne evidence je bilo v letu 2014 vpisanih 1.080, v letu 2015 pa 1.029 imetnikov odločb o dodelitvi radijskih frekvenc. Iz tega vira je agencija v letu 2014 realizirala 3.735.532 evrov, v letu 2015 pa 3.352.726 evrov prihodkov.

Agencija je v letu 2014 izkazala tudi 1.013.425 evrov prihodkov iz naslova administrativnih stroškov javne dražbe. Agencija je 31. 12. 2013 objavila Sklep o uvedbi javnega razpisa z javno dražbo za dodelitev radijskih frekvenc za zagotavljanje javnih komunikacijskih storitev⁶⁵. Da se posamezni ponudnik kvalificira na javno dražbo, mora skladno z 2. točko drugega odstavka 44. člena ZEKom-1 pred pričetkom javne dražbe vplačati znesek v višini administrativnih stroškov agencije za izvedbo javne dražbe. V enakem znesku (vsak po 377.808,4 evra) so ga vplačali vsi trije dražitelji.

Tretji odstavek 24. člena ZEKom-1 določa, da agencija upravlja z radiofrekvenčnim spektrom Republike Slovenije in pri tem upošteva strateške usmeritve pristojnega ministrstva ter strateške dokumente Republike Slovenije in Evropske unije. Sklep št. 243/2012/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2012 o vzpostavitvi večletnega programa politike radijskega spektra⁶⁶ je določal, da je treba do 1. 1. 2013 izpeljati postopek odobritve, ki omogoča uporabo pasu 800 MHz za elektronske

⁶³ Od uveljavitve ZEKom-1C je to peti odstavek 6. člena.

⁶⁴ V enem primeru je operater agenciji sporočil, da v letu 2014 ne izkazuje letnih prihodkov. Pooblaščen revizor je ugotovil, da ocenjeni letni prihodki operaterja, ki jih ima iz zagotavljanja javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajanja javnih komunikacijskih storitev za leto 2014, znašajo 40 milijonov evrov. Agencija je zato izdala odločbo o odmeri plačila za leto 2014 v znesku 63.200 evrov. V drugem primeru je operater agenciji sporočil, da je v letu 2014 realiziral 14.811.000 evrov letnih prihodkov, pooblaščen revizor pa je ugotovil, da ocenjeni letni prihodki operaterja, ki jih ima iz zagotavljanja javnih komunikacijskih omrežij oziroma izvajanja javnih komunikacijskih storitev za leto 2014, znašajo 66.391.000 evrov. Agencija je zato razveljavila prejšnjo odločbo o odmeri plačila za leto 2014 in izdala novo z višjo odmero plačila (za 80.600 evrov višjo od plačila v razveljavljeni odločbi).

⁶⁵ Uradni list RS, št. 114/13.

⁶⁶ UL L, št. 81/7 z dne 21. 3. 2012.

komunikacijske storitve in bi bil lahko na podlagi posebne odobritve na prošnjo države članice podalšan do 31. 12. 2015. Evropska komisija je prošnjo Republike Slovenije za podalšanje roka z dne 23. 7. 2013 zavrnila, ker je bil frekvenčni pas, primeren za pokrivanje večjih območij z brezžičnimi širokopasovnimi storitvami, od leta 2011 prost. MIZŠ je agencijo večkrat pozvalo⁶⁷ k pravočasni izvedbi oziroma pospešenim aktivnostim dodelitve tega pasu.

2.2.3.a Agencija je več kot dve leti zamujala s podelitvijo frekvenčnega pasu 800 MHz, saj ni upoštevala roka Evropske komisije in ni do 1. 1. 2013 izvedla postopkov podelitve, prav tako ni upoštevala strateških usmeritev pristojnega ministrstva, zato vse do 28. 4. 2014 ni ravnala v skladu s tretjim odstavkom 24. člena ZEKom-1.

Agencija je s prvo javno dražbo frekvenc v Sloveniji, ko je zainteresiranim ponudnikom ponudila ves razpoložljivi spekter posameznih frekvenčnih pasov, zaključila 28. 4. 2014. Dodeljene so bile vse ponujene frekvence z izjemo dveh blokov (2 x 10 MHz) v pasu 1.800 MHz in enega bloka (2 x 5 MHz) v pasu 2.100 MHz. Skupni izkupiček dražbe, ki so ga vplačali dražitelji in predstavlja prihodek državnega proračuna, je znašal 148.740.934 evrov.

2.2.4 Prihodki iz naslova odmere plačila številok

Vlogo za pridobitev odločbe o dodelitvi elementov oštevilčenja lahko (na podlagi prvega odstavka 66. člena ZEKom-1) vloži operater, druga fizična ali pravna oseba pa le, če lahko dokaže, da elemente oštevilčenja potrebuje za opravljanje dejavnosti, ki je v javnem interesu, kot je določeno v področni zakonodaji ali predpisih Evropske unije, ki se nanašajo na elemente oštevilčenja. Imetniki odločbe o dodelitvi elementov oštevilčenja so (na podlagi prvega odstavka 74. člena ZEKom-1) zavezanci za letno plačilo agenciji za uporabo dodeljenih elementov oštevilčenja.

V uradne evidence je bilo v letu 2014 vpisano 36, v letu 2015 pa 37 imetnikov odločbe o dodelitvi elementov oštevilčenja. Agencija je v letu 2014 ustvarila 719.346 evrov, v letu 2015 pa 739.438 evrov prihodkov iz naslova plačila za uporabo elementov oštevilčenja.

2.2.5 Prihodki iz naslova medijev

Zavezanci za letno plačilo agenciji so (na podlagi 38. člena ZAvMS) izdajatelji televizijskih programov oziroma ponudniki na podlagi veljavnega dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo. Plačila krijejo stroške, ki jih ima agencija z izvrševanjem svojih pristojnosti v skladu z ZAvMS.

Agencija odločb o plačilu na podlagi dovoljenja ali vpisa za leto 2014 ni izdala, ker je vlada šele 24. 12. 2014 sprejela tarifo z vrednostjo točke za letno plačilo na podlagi dovoljenja oziroma vpisa, čeprav ZAvMS velja od 17. 11. 2011. Agencija je odločbe o odmeri plačila na podlagi dovoljenja ali vpisa zato izdala šele za leto 2015. V letu 2015 je bilo 90 imetnikov dovoljenj za izvajanje televizijske dejavnosti in osem ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo. Agencija je iz naslova plačila na podlagi dovoljenja ali vpisa ustvarila 678.122 evrov prihodkov.

⁶⁷ Strateške usmeritve MIZŠ št. 381-8/2011-MVZT/11 z dne 8. 10. 2012, št. 381-8/2011-MVZT/12 z dne 31. 7. 2013 (končni rok za odobritev frekvenčnega pasu 800 MHz je do 31. 12. 2013).

Način izračuna letnega plačila na podlagi dovoljenja ali vpisa določa Pravilnik o načinu izračuna plačil na podlagi dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo. Pri tem upošteva višino letnega prihodka, ki ga pridobi izdajatelj z izvajanjem televizijske dejavnosti oziroma ponudnik s ponujanjem avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo, ter vrsto programa oziroma storitve. Izdajatelj televizijskega programa oziroma ponudnik mora vsako leto do 31. 3. obvestiti agencijo o višini prihodkov iz preteklega leta, ki ga je izdajatelj pridobil z izvajanjem televizijske dejavnosti oziroma ponudnik s ponujanjem avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo. Če izdajatelj oziroma ponudnik tega podatka do roka ne sporoči, agencija kot prihodek upošteva celotni prihodek na podlagi podatkov AJPEs. Če agencija utemeljeno sumi o resničnosti podatkov, ki jih je sporočil izdajatelj televizijskega programa oziroma ponudnik, lahko sama ali pooblaščen revizor po izboru agencije pregleda podatke in oceni prihodek.

Agencija je na podlagi četrtega odstavka 38. člena ZAvMS v letu 2014 uvedla ugotovitvena postopka na podlagi določil Zakona o splošnem upravnem postopku⁶⁸ zoper dve družbi, ki sta zavezanki za plačilo in sta po oceni agencije prijavili manj kot desetino prihodkov iz televizijske dejavnosti, ki je osnova za izračun plačila, kar zmanjšuje potencialne prihodke agencije. Agencija je sum o resničnosti posredovanih podatkov teh dveh družb utemeljevala s primerljivimi prihodki ostalih izdajateljev televizijskih programov, ki jih je pridobila na podlagi drugega odstavka 38. člena ZAvMS, in z visokim deležem v oglaševalskem prostoru⁶⁹.

2.2.6 Prihodki iz naslova poštnih storitev

Zavezanec za plačilo agenciji je vsak izvajalec poštnih storitev (prvi odstavek 34. člena ZPSto-2) na podlagi odločbe ali ugotovitvenega sklepa (drugi in tretji odstavek 24. člena ZPSto-2). Poštne storitve lahko ob upoštevanju bistvenih zahtev izvaja vsaka fizična ali pravna oseba.

Agencija je v letih 2014 in 2015 izdala odločbo o plačilu osmim izvajalcem zamenljivih poštnih storitev in enemu izvajalcu univerzalne poštne storitve. Iz naslova plačila izvajalcev poštnih storitev je v letu 2014 ustvarila 510.453 evrov, v letu 2015 pa 486.281 evrov prihodkov. V letu 2014 je na podlagi Splošnega akta o nalepki za prepoved dostavljanja v predalčnik ustvarila 5.403 evre, v letu 2015 pa 5.953 evrov prihodkov.

2.2.7 Prihodki iz naslova storitev železnic

V letih 2014 in 2015 je bilo šestim zavezancem odmerjeno plačilo. Agencija je v letu 2014 realizirala 171.407 evrov in v letu 2015 za 166.065 evrov prihodkov iz naslova plačila prevoznikov in upravljavca javne železniške infrastrukture.

ZZelP v 18.e členu določa, da se agencija financira s prihodki iz plačil prevoznikov in iz plačila upravljavca javne železniške infrastrukture, pri čemer zakon ne določa razmerja kritja stroškov med upravljavcem in prevozniki.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13.

⁶⁹ Po potrditvi ustreznosti podatkov s strani revizorja je agencija družbama izdala odločbi (prvi družbi 23. 9. 2017 ter drugi družbi 2. 10. 2017) na podlagi javljenih podatkov izdajatelja programov.

Iz obrazložitve predloga zakona⁷⁰ je razvidno, da je predlagatelj (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor) želel to obveznost razdeliti tako, da plačila upravljavcev javne železniške infrastrukture krijejo 30 odstotkov, plačila prevoznikov pa 70 odstotkov celotnih stroškov, ki jih ima regulatorni organ z izvrševanjem določb tega zakona. V predlogu zakona je bilo tudi predvideno, da podroben način izračuna in poravnave obveznosti regulatornemu organu predpiše pristojni minister. Določitev razmerja v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu⁷¹ ni bila prevzeta. Agencija predlagano razmerje pri določitvi vrednosti točke (predlagani tarifi) uporablja.

2.3 Plače in drugi stroški dela

Stroški dela so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 5.909.148 evrov in so predstavljali 59 odstotkov celotnih odhodkov agencije.

Tabela 4: Stroški dela

Stroški dela	Leto 2015 v evrih	Leto 2014 v evrih	Indeks 15/14
Plače in nadomestila plač	2.375.726	2.372.012	100
Prispevki za socialno varnost delodajalcev	399.740	393.329	102
Drugi stroški dela	185.517	182.824	101
Skupaj	2.960.983	2.948.165	100

Vir: Izkaz prihodkov in odhodkov od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015.

Na dan 31. 12. 2015 je bilo na agenciji zaposlenih 85 javnih uslužbencev (od tega ena oseba za določen čas), na dan 31. 12. 2014 pa 80 javnih uslužbencev (od tega ena oseba za določen čas). Povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega je konec leta 2015 znašala 2.622 evrov.

Stroški dela so v letih 2014 in 2015 ostali na isti ravni. V letu 2015 so se glede na leto poprej za 69 odstotkov povečali stroški delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela (povezava s točko 2.3.7 tega poročila). Agencija je v letu 2015 izplačala tudi 19.182 evrov nadomestil plač na podlagi sodnih odločb. V primerjavi s predhodnim letom so se za 20 odstotkov zmanjšala povračila stroškov prevoza na delo in z dela, saj agencija od decembra 2014 upošteva najcenejši javni prevoz (povezava s točko 2.3.8 tega poročila).

2.3.1 Prevedba plač

Pred uvedbo novega plačnega sistema (1. 8. 2008) so bile plače na agenciji v skladu s Splošnim aktom o plačah in drugih prejemkih zaposlenih na Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike

⁷⁰ EVA 2012-2430-0149 z dne 25. 3. 2013

[URL: <http://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebina/123779?disposition=inline>], januar 2018.

⁷¹ Uradni list RS, št. 63/13, velja od 10. 8. 2013.

Slovenije⁷² določene na osnovi količnikov⁷³ in ponderjev, pomnoženih z izhodiščno plačo za prvo tarifno skupino. Dodatki pri plači se pred prevedbo plač niso posebej izplačevali (razen dodatka za delovno dobo), temveč so bili zajeti v ponderju. Direktor je ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi za vsakega zaposlenega posebej določil ponder glede na zahtevnost delovnega mesta in na strokovno usposobljenost zaposlenega. Agencija pred uveljavitvijo novega plačnega sistema ni imela uveljavljenega klasičnega sistema napredovanja v plačne razrede ali nazive v obliki sprejetega pravilnika, ampak je javni uslužbenec napredoval tako, da mu je direktor povišal ponder.

Prehod na nov plačni sistem na agenciji ni bil izveden na način, kot ga določa ZSPJS (od 49.a do 49.č člena), saj agencija ni razpolagala z ustreznimi vhodnimi podatki, ki so bili potrebni za prevedbo – osnovni količniki, količniki iz naslova dodatkov in števila napredovanj (izraženo s spremembo osnovnega količnika). Iz internih aktov agencije ter iz sklenjenih pogodb o zaposlitvi javnih uslužbencev ni razvidno, katere dodatke in koliko napredovanj bi agencija lahko upoštevala pri prevedbi, saj je bilo vse skupaj izraženo s ponderji, ki jih je določal direktor. Glede na navedeno se v reviziji o pravilnosti prevedbe plač nismo izrekli.

2.3.2 Sistemizacija

Zakon o javnih uslužbencih v prvem odstavku 21. člena določa, da mora imeti vsaka oseba javnega prava, razen če poseben zakon ne določa drugače, akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog, in da se pri vsakem delovnem mestu določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta. Minimalni obseg potrebnih podatkov, ki jih mora vsebovati akt o sistemizaciji delovnih mest v zvezi s plačami, določa šesti odstavek 7. člena ZSPJS.

2.3.2.a V letih 2014 in 2015 je na agenciji veljal pravilnik o sistemizaciji, ki ni vseboval vseh podatkov, določenih v šestem odstavku 7. člena ZSPJS, in sicer šifre proračunskega uporabnika, šifre notranje organizacijske enote ter plačne podskupine.

Pojasnilo agencije

Osnovno besedilo trenutno veljavnega pravilnika o sistemizaciji je bilo sprejeto še v času pred prehodom na nov plačni sistem. Od takrat je agencija osvežila katalog delovnih mest in izvedla nekaj organizacijskih sprememb.

2.3.3 Zaposlovanje javnih uslužbencev

ZDR-1 v 120. členu določa, da se lahko z zakonom ali kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določi, da sklne pogodbo o zaposlitvi kot pripravnik, kdor prvič začne opravljati delo, ustrezno vrsti in stopnji svoje strokovne izobrazbe, ter zato, da se usposobi za samostojno opravljanje dela v delovnem razmerju.

2.3.3.a Julija 2013 je agencija z javno uslužbenko sklenila delovno razmerje za določen čas na delovnem mestu I017160 višji svetovalec področja II – pripravnik. V opisu delovnega mesta I017160 višji

⁷² Sprejel direktor z dne 31. 3. 2008, št. 100-1/2007/6.

⁷³ Upoštevani so bili količniki iz 33. člena Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti (Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 34/93), za I. tarifno skupino je znašal 1,00, za IX. tarifno skupino pa 3,02.

svetovalec področja II, ki je priloga k pravilniku o sistemizaciji delovnih mest, se za opravljanje dela na tem delovnem mestu zahteva najmanj 24 mesecev delovnih izkušenj, zato je agencija ravnala v nasprotju s 120. členom ZDR-1, ker je za pripravnika razpisala delovno mesto⁷⁴, za katero po opravljenem pripravništvu ne more izpolnjevati vseh pogojev za zaposlitev, to je zahtevani dve leti delovnih izkušenj. Po končanem pripravništvu (14. 7. 2014) je agencija z javno uslužbenko sklenila delovno razmerje na delovnem mestu višji svetovalec področja II za nedoločen čas in tako ravnala v nasprotju z 22. členom ZDR-1, v katerem je določeno, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati pogoje za opravljanje dela, predpisane s kolektivno pogodbo ali določene s splošnim aktom delodajalca, oziroma pogoje, ki jih zahteva delodajalec.

Pojasnilo agencije

Agencija je pri javni uslužbenki upoštevala tudi delovne izkušnje, pridobljene z opravljanjem dela prek študentske napotnice, ki ga je opravljala na agenciji dve leti in pol v klicnem centru za pomoč končnim uporabnikom elektronskih komunikacijskih storitev.

Javna uslužbenka je maja 2013 pridobila izobrazbo v VII/2 tarifnem razredu, to je dva meseca pred začetkom opravljanja pripravništva, zato se delovne izkušnje, pridobljene z opravljanjem dela prek študentske napotnice, ko je imela le srednjo izobrazbo, ne morejo enačiti z delovnimi izkušnjami na delovnem mestu, za katero se zahteva izobrazba v VII/2 tarifnem razredu.

2.3.4 Dodatki – delo preko polnega delovnega časa

V skladu s 144. členom ZDR-1 mora delavec na zahtevo delodajalca opravljati delo preko polnega delovnega časa – nadurno delo, med drugim v primerih izjemoma povečanega obsega dela. Delodajalec mora delavcu nadurno delo odrediti v pisni obliki praviloma pred začetkom dela. Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke v drugem odstavku 2. člena določa, da javnemu uslužbencu, ki prejema del plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, direktor za iste naloge ne sme odrediti dela preko polnega delovnega časa.

2.3.4.a V letu 2014 je direktor trem javnim uslužbenkam (na delovnem mestu višji svetovalec področja II in na delovnem mestu področni podsekretar) 3. 2. 2014 izdal sklep o določitvi nadurnega dela zaradi izjemoma povečanega obsega dela v času izvedbe javnega razpisa z javno dražbo za dodelitev radijskih frekvenc za zagotavljanje javnih komunikacijskih storitev, to je od 3. 2. 2014 do predvidoma začetka junija 2014. Vse tri javne uslužbenke so od februarja do maja 2014 mesečno dobile izplačano delovno uspešnost za povečan obseg dela za pripravo in izvedbo javnega razpisa z javno dražbo⁷⁵, nadurno delo pa je bilo prvič izplačano pri plači za april (s poračunom za februar in marec) ter še pri plači za maj 2014, zato je agencija ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke, ker je javnim uslužbenkam obračunala in izplačala dodatek za nadurno delo v znesku 3.636 evrov za naloge, za katere so že prejele plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela. V enem od teh primerov smo ugotovili še, da so bile javni uslužbenki na delovnem mestu področni podsekretar za maj 2014 izplačane nadure, čeprav jih ni opravila, kar je v nasprotju s 45. členom Kolektivne pogodbe za javni sektor, po katerem se dodatek obračunava le za čas, ko javni uslužbenec dela preko polnega delovnega časa.

⁷⁴ V objavi razpisa za to prosto delovno mesto z dne 2. 7. 2013 ni zahtevala delovnih izkušenj.

⁷⁵ Sklepi o višini delovne uspešnosti za povečan obseg dela so bili izdani za posamezni mesec pred izplačilom plače.

2.3.5 Ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev

Na podlagi prvega odstavka 16. člena ZSPJS lahko javni uslužbenec na delovnem mestu oziroma v nazivu napreduje v višji plačni razred, o čemer odloča pristojni organ oziroma predstojnik. Javni uslužbenci, ki so razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B (direktorji), ne napredujejo v višji plačni razred, se pa ocenjujejo (šesti odstavek 16. člena ZSPJS).

V skladu s 16. in 17. členom ZSPJS in Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede⁷⁶ javni uslužbenec napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda, če izpolnjuje pogoje, to je ustrezno število točk na podlagi letnega ocenjevanja. V skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZSPJS mora pristojni organ oziroma predstojnik najmanj enkrat letno preveriti izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

2.3.5.a Agencija je ravnala v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZSPJS, ker v letu 2015 ni preverjala izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred javne uslužbenke na delovnem mestu vodja sektorja I. Javna uslužbenka je s 1. 4. 2015 izpolnila pogoje za napredovanje za dva plačna razreda. Pravico do plače v skladu z višjim plačnim razredom pa bi javna uslužbenka v skladu s prvim odstavkom 7. člena Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leto 2015 pridobila s 1. 12. 2015.

Ukrep agencije

Agencija je avgusta 2016 z javno uslužbenko sklenila aneks k pogodbi o zaposlitvi in jo uvrstila za dva plačna razreda višje.

2.3.6 Odpravnina ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi

V skladu s prvim odstavkom 108. člena ZDR-1 mora delodajalec, ki odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnih razlogov ali iz razloga nesposobnosti, delavcu izplačati odpravnino. Osnova za izračun je povprečna mesečna plača, ki jo je prejel delavec ali ki bi jo prejel, če bi delal, v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo. Drugi odstavek istega člena pa določa višino odpravnine, ki pripada delavcu.

2.3.6.a Agencija je javni uslužbenki na delovnem mestu področni podsekretar odpovedala pogodbo o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti z dne 28. 12. 2014. Javna uslužbenka je bila na agenciji zaposlena v obdobju od 6. 5. 2013 do 28. 12. 2014. Zato ji v skladu s prvo alinejo drugega odstavka 108. člena ZDR-1 pripada odpravnina v višini ene petine osnove. Agencija je javni uslužbenki izplačala odpravnino v višini dveh petin osnove, zato je ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 108. člena ZDR-1 in ji izplačala za 400 evrov preveč odpravnine.

Ukrep agencije

Agencija je nekdanjo zaposleno pozvala k vračilu preveč izplačane odpravnine.

2.3.7 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

2.3.7.a Ugotovili smo, da agencija v letu 2014 z javnimi uslužbenci ni sklenila pisnih dogovorov o opravljanju povečanega obsega dela, kar je v nasprotju z 22.e členom ZSPJS, ki določa, da se lahko

⁷⁶ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

javnemu uslužbencu izplača del plače za delovno uspešnost za povečan obseg dela na podlagi pisnega dogovora, in sicer za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je tako mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna.

Ukrepi agencije

Agencija od leta 2015 (po opravljenem inšpekcijskem pregledu Inšpektorata za javni sektor) z javnimi uslužbenci sklepa dogovore o opravljanju povečanega obsega dela.

Agencija je v letu 2015 izplačala za 69 odstotkov več delovne uspešnosti za povečan obseg dela kot leto poprej. Agencija sredstev iz posebnih projektov ni imela (iz tega vira tudi ni izplačala delovne uspešnosti), je pa izkazala prihranke zaradi odsotnosti javnih uslužbencev (5.986 evrov v letu 2014 in 20.516 evrov v letu 2015) in nezasedenih delovnih mest⁷⁷ (251.784 evrov v letu 2014 in 198.146 evrov v letu 2015) v skupnem znesku 257.770 evrov v letu 2014 in 218.662 evrov v letu 2015.

Tabela 5: Podatki o izplačilih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Delovna uspešnost zaradi povečanega obsega dela	Leto 2015	Leto 2014
Znesek izplačane delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela, v evrih	62.279	36.930
Število zaposlenih v agenciji na zadnji dan leta	85	80
Število prejemnikov vsaj en mesec v letu	41	37
Število prejemnikov 12 mesecev	6	3

Vir: podatki agencije.

Iz tabele 5 je razvidno, da se je kljub povečanju števila zaposlenih v letu 2015 povečalo tudi število prejemnikov delovne uspešnosti za povečan obseg dela in s tem tudi skupni znesek izplačila. Trije javni uslužbenci so prejeli delovno uspešnost za povečan obseg dela dve leti neprekinjeno, še trije pa za najmanj 15 mesecev. Po naši oceni je povečan obseg dela namenjen izjemnim, časovno omejenim okoliščinam. Neprekinjena določitev povečanega obsega dela za daljše časovno obdobje vpliva na prekomerne obremenitve javnih uslužbencev in lahko ogrozi tako učinkovito opravljanje dodatnega obsega nalog kot tudi izvajanje nalog, določenih z opisom delovnega mesta. Ocenjujemo, da v daljšem časovnem obdobju obstaja tveganje, da javni uslužbenci v takšnih pogojih ne bi učinkovito opravljali delovnih nalog.

2.3.8 Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela

ZUJF v drugem odstavku 168. člena na splošno določa, da zaposlenemu pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v višini stroškov prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Agencija javnim uslužbencem povrne stroške prevoza na delo in z dela na podlagi podatkov v pisni izjavi.

⁷⁷ V letu 2014 je agencija objavila razpise za šest novih delovnih mest in na njihovi podlagi s petimi javnimi uslužbenci sklenila pogodbo o zaposlitvi, v letu 2015 je objavila razpise za 27 delovnih mest in s 15 javnimi uslužbenci sklenila pogodbo o zaposlitvi.

Agencija je do novembra 2014 zaposlenim obračunavala povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v višini cene enosmerne vozovnice⁷⁸. Javni uslužbenec je prejel povrnjen dvakratni zmnožek cene za dan prisotnosti na delu, kar predstavlja višje povračilo stroškov prevoza, kot znaša najcenejši javni prevoz. ZUJF izrecno ne določa, da se pri povračilu stroškov prevoza na delo in z dela upošteva le najcenejši prevoz, vendar je treba pri določitvi višine povračil stroškov upoštevati predvsem cilj ZUJF. Naloga delodajalca je, da ugotovi najcenejši prevoz od kraja bivališča javnega uslužbenca do delovnega mesta in tako zadosti določilom prvega odstavka 1. člena ZUJF, v katerem je jasno in povsem nedvoumno določen cilj zakona, to je zagotovitev vzdržnosti javnih financ in ob tem tudi gospodarno ravnanje z javnimi sredstvi.

Ukrepi agencije

Finančno-računovodska služba agencije je po pregledu povračil stroškov prevoza na delo in z dela s strani Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna pridobila podatke o najcenejšem prevozu na delo za vsakega zaposlenega in od januarja 2015 povračilo stroškov prevoza na delo in z dela zaposlenim obračunava tako, da jim povrne najcenejši javni prevoz.

2.3.9 Pogodba o izobraževanju

Izobraževanje delavcev urejata 170. in 171. člen ZDR-1. Prvi odstavek 170. člena ZDR-1 določa, da ima delavec pravico in dolžnost do stalnega izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja v skladu s potrebami delovnega procesa z namenom ohranitve oziroma širitve sposobnosti za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi, z namenom ohranitve zaposlitve ter povečanja zaposljivosti. Drugi odstavek 170. člena ZDR-1 določa, da mora delodajalec zagotoviti izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, če tako zahtevajo potrebe delovnega procesa ali če se je z izobraževanjem, izpopolnjevanjem ali usposabljanjem mogoče izogniti odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi nesposobnosti ali poslovnega razloga. V skladu s potrebami izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja delavcev ima delodajalec pravico delavca napotiti na izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje, delavec pa ima pravico, da sam kandidira. Trajanje in potek izobraževanja ter pravice pogodbenih strank med izobraževanjem in po njem se v skladu s tretjim odstavkom 170. člena ZDR-1 določijo s pogodbo o izobraževanju oziroma s kolektivno pogodbo.

2.3.9.a Agencija je z javnima uslužbenkama sklenila pogodbo o izobraževanju⁷⁹ z namenom pridobitve višje stopnje izobrazbe. V obeh pogodbah o izobraževanju je v 3. členu med drugim določila, da se javna uslužbenka zavezuje, da bo uspešno zaključila študij v rokih, ki jih določata izobraževalni program in ta pogodba. Vendar pa v pogodbah o izobraževanju ni bil določen rok trajanja izobraževanja oziroma rok zaključka študija, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 170. člena ZDR-1.

Ukrepi agencije

Agencija je z eno zaposleno 16. 9. 2016 sklenila aneks k pogodbi o izobraževanju, s katerim je dogovorjen rok dokončanja študija (do 1. 10. 2019). Drugi uslužbenki je 17. 3. 2017 vročila obvestilo o odstopu od pogodbe ter jo pozvala k vračilu šolnine, ki se izvaja skladno s predlogom uslužbenke z dne 20. 3. 2017 (poplačilo do decembra 2017).

⁷⁸ Na podlagi Splošnega akta o plačah in drugih prejemkih zaposlenih na Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije z dne 16. 2. 2009.

⁷⁹ Z eno javno uslužbenko oktobra 2003, z drugo javno uslužbenko oktobra 2009.

2.4 Stroški materiala in storitev ter nabava osnovnih sredstev

Stroški materiala in storitev so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 4.114.136 evrov in so predstavljali 41 odstotkov celotnih odhodkov agencije.

Tabela 6: Stroški materiala in storitev

Stroški materiala in storitev	Leto 2015 v evrih	Leto 2014 v evrih	Indeks 15/14
Stroški materiala	106.810	105.259	101
Stroški storitev	1.760.949	2.141.118	82
Skupaj	1.867.759	2.246.377	83

Vir: izkaz prihodkov in odhodkov od 1. 1. do 31. 12. 2015.

Med *stroški materiala* sta največja po deležih in zneskih za obe leti skupaj pisarniški material (46 odstotkov, v znesku 96.850 evrov) in električna energija (27 odstotkov, v znesku 57.178 evrov). Med *stroški storitev* so največji po deležu in zneskih stroški storitev raziskav, študij, analiz, izdelave modelov (22 odstotkov, v znesku 875.219 evrov) ter tekočega vzdrževanja komunikacijske opreme in računalnikov (10 odstotkov, v znesku 383.473 evrov), izdatki za strokovno izobraževanje zaposlenih (6 odstotkov, v znesku 247.609 evrov), stroški prevoza v tujino (6 odstotkov, v znesku 231.554 evrov) in tekoče vzdrževanje poslovnih objektov (5 odstotkov, v znesku 209.426 evrov).

Agencija je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla za 1.624.473 evrov *nabav osnovnih sredstev*, od tega v letu 2014 v znesku 993.547 evrov, v letu 2015 pa 630.926 evrov.

Agencija je imela naročanje materiala, storitev in gradenj v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejeno s pravilnikom o javnem naročanju iz leta 2012 in pravilnikom o javnem naročanju iz leta 2015, ki sta določala postopek izbire izvajalcev javnih naročil v vrednosti do 20.000 evrov brez DDV za naročila blaga in storitev oziroma do 40.000 evrov brez DDV za naročila gradenj (v nadaljevanju: enostaven postopek).

2.4.1 Stroški materiala in storitev

2.4.1.1 Naročanje materiala in storitev

2.4.1.1.a Naročniki so morali na podlagi petega odstavka 24. člena ZJN-2 voditi evidenco javnih naročil, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 40.000 evrov brez DDV za gradnje, ki vključuje navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila. Ugotovili smo, da agencija v evidencah za leti 2014 in 2015 ni izkazala vseh javnih naročil, katerih vrednost je bila nižja od 20.000 evrov brez DDV oziroma 40.000 evrov brez DDV, evidenci tudi nista vsebovali navedbe predmeta javnega naročila, kar je v nasprotju s petim odstavkom 24. člena ZJN-2.

Ukrepi agencije

Agencija je za leto 2017 vzpostavila evidenco javnih naročil, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti, predpisanih v Zakonu o javnem naročanju, ki vsebuje predpisane sestavine.

2.4.1.1.b Agencija je izvajalca za storitve svetovanja pri javnem naročanju izbrala z enostavnim postopkom z izdajo naročilnic oziroma sklenitvijo pogodbe. V revidiranem obdobju je izvajalcema plačala 21.292 evrov brez DDV, od tega družbi Marcam, d. o. o. 14.800 evrov in Margit Čampa s. p. 6.492 evrov. Vrednost javnega naročila bi morala oceniti v skladu s tretjim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki določa, da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi tega zakona glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila, in posledično izvesti enega izmed ustreznih postopkov, kot jih določa prvi odstavek 24. člena ZJN-2.

V 20. členu pravilnika o javnem naročanju iz leta 2012 je določeno, da evidenco javnih naročil vodi koordinator javnih naročil, ki se določi izmed zaposlenih v finančno-računovodski službi⁸⁰. Koordinatorja javnih naročil je s sklepom imenoval direktor. Agencija je imela od 20. 5. 2014 sistemizirano in zasedeno delovno mesto, v okviru katerega so bile vključene tudi naloge vodenja postopkov javnega naročanja, pomoč pri pripravi razpisnih dokumentacij ter spremljanje javnih naročil na ravni agencije. Kljub temu da je agencija v obdobju, na katero se nanaša revizija, imela sistemizirano in zasedeno ustrezno delovno mesto ter imenovanega koordinatorja javnih naročil, je storitve svetovanja pri javnih naročilih naročala pri zunanji svetovalki za javna naročila, ki je za agencijo opravljala tudi manj zahtevne naloge (na primer oddaja obvestil na portal javnih naročil).

2.4.1.1.c Agencija je z družbo ATDI SA, Francija sklenila štiriletno pogodbo za vzdrževanje programske opreme v pogodbeni vrednosti 61.240 evrov brez DDV. V letih 2014 in 2015 je za vzdrževanje in nadgradnjo programske opreme agencija izvajalcu plačala 30.620 evrov brez DDV. Agencija ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije⁸¹, ki določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, vključiti protikorupcijsko klavzulo, ker v pogodbo ni vključila protikorupcijske klavzule.

2.4.1.1.d Naročila vzdrževanja programske in druge opreme ter dostopa do baze podatkov v skupni vrednosti 86.612 evrov je agencija oddala izvajalcem, ki jih je izbrala tako, da je izvajala več enostavnih postopkov na podlagi pravilnika o javnem naročanju iz leta 2012. Agencija ocenjene vrednosti ni določila v skladu z določbami prvega odstavka 14. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila upošteva celotno skupno vrednost plačil brez DDV, vključno z možnostjo povečanja obsega naročila in katerikoli povečanjem vrednosti pogodbe zaradi izbire pravilnega postopka javnega naročanja, in posledično ni izvedla ustreznega postopka oddaje javnega naročila v skladu s prvim odstavkom 24. člena ZJN-2.

- Agencija je v letih 2014 in 2015 storitve vzdrževanja, ogrevanja, hlajenja in prezračevanja opreme naročila z naročilnicami in pogodbami pri družbi Klimatik d. o. o. v skupnem znesku 37.505 evrov brez DDV⁸². Izvajalca je v vseh primerih izbrala po enostavnem postopku. Ugotovili smo tudi, da je agencija izvajalcu za opravljena dela plačala za 1.475 evrov brez DDV več od vrednosti po pogodbi z dne 2. 6. 2015, ki je znašala 15.845 evrov brez DDV, s čimer ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 7. člena pogodbe, ki določa da skupna vrednost ne sme preseči pogodbene vrednosti. Poleg tega je izvajalec z deli pričel 6. 5. 2015, kar je pred podpisom pogodbe.

⁸⁰ Od 1. 12. 2015 je v skladu s pravilnikom o javnem naročanju iz leta 2015 za vodenje evidenc zadolžen Oddelek za finance in računovodstvo.

⁸¹ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

⁸² Upoštevani so stroški, nastali po prvi izdani naročilnici v letu 2014.

Ukrep agencije

Agencija je objavila Obvestilo o oddaji naročila št. JN003795/2016-C01 za storitve popravila in vzdrževanja centralnega ogrevanja.

- Agencija je 30. 9. 2013 sklenila pogodbo z družbo MLex Ltd, Velika Britanija za dostop do baze MLex za obdobje enega leta z možnostjo podaljšanja. Izvajalca je izbrala z enostavnim postopkom. V drugem odstavku a) točke 13. člena pogodbe je bilo določeno, če naročnik pisno ne obvesti dobavitelja vsaj 45 dni pred iztekom pogodbe, da želi končati pogodbo, se pogodba podaljša za enako obdobje, kot je bila prvotno sklenjena. Agencija je za storitve po pogodbi v letih 2013, 2014 in 2015 plačala 23.764 evrov brez DDV, od tega v obdobju, na katero se nanaša revizija, 15.240 evrov brez DDV.

Ukrep agencije

Agencija je 14. 7. 2016 odpovedala pogodbo.

- Agencija je storitve nadgradnje in vzdrževanja programske opreme Pantheon v obdobju, na katero se nanaša revizija, naročila pri družbi Stroka produkt d. o. o. v skupnem znesku 33.867 evrov brez DDV, in sicer na podlagi pogodb in naročilnic. Izvajalca je izbirala z enostavnimi postopki. Stroški nadgradnje in vzdrževanja so vključevali dostop do strokovnih rešitev pri uporabi licence (pogodba o podpori in vzdrževanju), dela na integraciji med sistemom eAPEK in sistemom Pantheon, delitev stroškov po strokovnih nosilcih, dodelavo obstoječih izpisov; izpise po strokovnih nosilcih in splošne izpise, možnosti izvoza v excel, razdelitev nerazdeljenih temeljnic. Pri tem smo ugotovili, da se je agencija z družbo Stroka Produkt d. o. o. dogovorila⁸³, da ta postane strateški partner agencije za področje informacijske tehnologije (radiomonitoringa, podpore ERP⁸⁴ Pantheon in na drugih področjih) v postopku (JN6850/2014) za izbiro izvajalca za uporabo storitev radiomonitoringa, v katerem je izbrala družbo Stroka d. o. o.⁸⁵

Ukrep agencije

Agencija je objavila Obvestilo o oddaji naročila male vrednosti št. JN005848/2016-X01 za vzdrževanje informacijskega sistema Pantheon za obdobje dveh let.

2.4.1.1.e Agencija je imela z družbo IT 100 d. o. o. sklenjen okvirni sporazum za vzdrževanje sistema radijskih nadzornih postaj v obdobju od leta 2012 do leta 2015. V okvirnem sporazumu ni bilo določb, da bodo dela oddana podizvajalcem, saj je izbrani izvajalec kljub pozivu v razpisni dokumentaciji že v ponudbi navedel, da s podizvajalci ne bo sodeloval. Izvajalec je 27. 10. 2015 agencijo obvestil, da bodo določena dela v znesku 1.255 evrov brez DDV oddana podizvajalcu. Agencija je izvajalcu po računu z dne 9. 12. 2015 poravnala znesek 11.267 evrov, ki vsebuje tudi vrednost opravljene storitve podizvajalca. Agencija je izvedbo del dopustila podizvajalcu, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji, ki jih je za primer izvedbe naročila s podizvajalci določal 71. člen ZJN.

2.4.1.1.f Agencija pri izbiri izvajalcev v dveh primerih oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ni sestavila končnega poročila o oddaji naročila, kar je bilo v nasprotju s 105. členom ZJN-2.

⁸³ Dogovor med agencijo in direktorjem družbe Stroka Produkt d. o. o. z dne 29. 5. 2014.

⁸⁴ Angl.: *Enterprise Resource Planning*.

⁸⁵ Agencija je z družbo Stroka d. o. o. sklenila pogodbo št. 4301-4/2014/21 z dne 20. 6. 2014. Ustanovitelj in zastopnik družbe Stroka Produkt d. o. o. je direktor in zastopnik družbe Stroka d. o. o.

2.4.1.2 Stroški izobraževanj

Stroški konferenc, seminarjev in simpozijev ter strokovnega izobraževanja zaposlenih so v agenciji v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 322.075 evrov, od tega za konference, seminarje in simpozije 74.466 evrov ter strokovno izobraževanje zaposlenih 247.609 evrov. Povprečni letni strošek izobraževanja na zaposlenega je znašal 1.950 evrov. Izobraževanja so v povprečju trajala 11 izobraževalnih dni na zaposlenega v letu 2014 ter 13 izobraževalnih dni na zaposlenega v letu 2015.

Agencija je v Programu dela in finančnem načrtu za leto 2014 za organizacijo in izvedbo izobraževanj in usposabljanj načrtovala 448.502 evra, kar je bilo namenjeno predvsem strokovnemu izpolnjevanju ter pridobivanju mehkih veščin in znanj za razvoj osebnih kompetenc. V letu 2014 so stroški izobraževanja znašali 157.173 evrov, od tega za konference, seminarje in simpozije 49.922 evrov, za strokovno izobraževanje zaposlenih pa 107.251 evrov. Izobraževanja zaposlenih so se nanašala na kompetence v moderni organizaciji, oceno potenciala in šolo vodenja, usposabljanje vodij za izvedbo selekcijskega intervjuja, vodenje projektov in organizacijo projektnega dela v agenciji ter skupinska in individualna strokovna izobraževanja.

V Programu dela in finančnem načrtu za leto 2015 je agencija načrtovala stroške področnih izobraževanj, ki so vezani na udeležbo na seminarjih, konferencah in simpozijih, ter stroške organizacije skupinskih splošnih in strokovnih izobraževanj v skupni vrednosti 399.630 evrov. V letu 2015 so stroški izobraževanja znašali 164.902 evra, od tega za konference, seminarje in simpozije 24.544 evrov, za strokovno izobraževanje zaposlenih pa 140.358 evrov. Izobraževanja zaposlenih so se nanašala na pripravo na letni razgovor s sodelavcem, učinkovito komunikacijo in profiliranje uslužbencev agencije, izobraževanje za vodstvo agencije s ciljem določiti ključne razlike med vodjo, menedžerjem ter strokovnjakom in izpostaviti njihove ključne naloge ter oblikovati piramido ključnih vodstvenih kompetenc, usposabljanje s področja okolja Microsoft Office ter skupinska in individualna strokovna izobraževanja.

Obseg izobraževanj je bil v obeh letih manjši od načrtovanega predvsem zaradi nezasedenosti vseh sistemiziranih delovnih mest in s tem povezane neizvedbe predvidenih usposabljanj za novozaposlene ter zaradi časovnih obremenitev uslužbencev agencije s prioritetskimi nalogami.

2.4.1.2.a Agencija je naročila storitev izobraževanja, ki so storitve s Seznamom storitev B, oddajala posamezno, po enostavnih postopkih z izdajo naročilnic oziroma sklenitvijo pogodb. Pri oddaji teh naročil bi morala v skladu z drugim odstavkom 20. člena ZJN-2 upoštevati pravila ZJN-2 glede opredelitve predmeta naročila oziroma tehničnih specifikacij ter pravila za objavo obvestil o oddaji naročila. Nepravilnosti v skupnem znesku 135.095 evrov brez DDV smo ugotovili v naslednjih primerih:

- agencija je v letih 2014 in 2015 za izobraževanja s področja organizacije v skupnem znesku 41.615 evrov plačala dvema izvajalcema, od tega družbi O.K. Consulting d. o. o. 24.150 evrov in družbi Pro Acta d. o. o. 17.465 evrov;
- agencija je v letih 2014 in 2015 za izobraževanja s področja telekomunikacij v skupnem znesku 93.480 evrov plačala štirim izvajalcem, od tega BWCS Ltd, Velika Britanija 37.956 evrov, Cullen International SA, Belgija 20.254 evrov, Fakulteti za elektrotehniko Univerze v Ljubljani 19.950 evrov in Aphaia Ltd, Velika Britanija 15.320 evrov.

2.4.1.3 Storitve, povezane z izvedbo elektronske dražbe

Aktivnosti agencije, povezane z izvedbo elektronske dražbe, ki je bila zaključena aprila 2014, so se pričele v drugi polovici leta 2012. Večino postopkov javnih naročil za izbiro izvajalcev za svetovanje na različnih področjih glede priprave in izvedbe elektronske dražbe je agencija izvedla v letu 2013. Od začetka aktivnosti v zvezi s pripravo javnega razpisa do izvedbe elektronske dražbe v letu 2014 so ti stroški znašali 1.013.425 evrov, od tega v letu 2012 41.927 evrov (4 odstotki administrativnih stroškov), v letu 2013 446.358 evrov (44 odstotkov administrativnih stroškov), v letu 2014 pa 525.140 evrov (52 odstotkov administrativnih stroškov). Ti stroški se nanašajo na stroške materiala (16.924 evrov) in stroške storitev (996.501 evro). Največji del stroškov storitev predstavljajo stroški raziskav, študij, analiz, izdelave modelov in stroški ostalih storitev zunanjih strokovnjakov, ki skupaj znašajo 795.383 evrov.

Agencija je v letu 2013 izvedla štiri postopke javnega naročanja za izbiro mednarodnih svetovalcev za izvedbo prve elektronske dražbe, s katerimi je sklenila pogodbe v skupni pogodbeni vrednosti 728.841 evrov brez DDV.

Agencija je izvedla *odprti postopek (JN3199/2013) javnega naročanja za izbiro ponudnika za izvedbo strokovnih svetovalnih storitev in dostopa do programske opreme za izvedbo kompleksne elektronske dražbe*, ki vključuje več predmetov in več krogov, za podelitev radijskih frekvenc v frekvenčnih pasovih 800 MHz, 900 MHz, 1.800 MHz, 2.100 MHz in 2.600 MHz. Ocenjena vrednost naročila je bila 250.000 evrov brez DDV. Izbrala je ponudnika DotEcon Ltd, Velika Britanija (v nadaljevanju: DotEcon) ter z njim sklenila pogodbo v znesku 425.193 evrov brez DDV, za kar je agencija imela zagotovljena sredstva. Agencija je izbranemu ponudniku v letu 2014 plačala 293.124 evrov brez DDV. Agencija je med obveznimi pogoji od vsakega gospodarskega subjekta, ki želi sodelovati pri postopku javnega naročanja, zahtevala izpolnjevanje pogojev za dokazovanje tehnične in/ali kadrovske sposobnosti, za kar je moral ponudnik predložiti referenčno potrdilo naročnika. Agencija je za izbor ponudnika kot merilo določila ekonomsko najugodnejšo ponudbo na podlagi meril: ponujena cena, ki je predstavljala 30 točk; reference ponudnikov, ki so skupaj predstavljale 60 točk, od tega 45 točk za reference, ki so dokazovale, da je ponudnik uspešno izvedel projekte kompleksnih dražb – po naročilu regulatorja, ki izvaja dražbo, in 15 točk za reference, ki so dokazovale, da je ponudnik uspešno izvedel projekte kompleksnih dražb – po naročilu dražitelja – operaterja; ter razumevanje projekta, ki je predstavljalo 10 točk.

Agencija je prejela štiri ponudbe, od katerih so ponudbene cene treh ponudb presegle ocenjeno vrednost javnega naročila (za 20, za 52 in za 70 odstotkov), v enem primeru pa je bila ponudbena cena enaka ocenjeni vrednosti. Ponudba z najvišjo ponujeno ceno, ki je bila tudi izbrana kot ekonomsko najugodnejša, je bila za 70 odstotkov višja od najnižje ponudbene cene. Izbrani ponudnik je dosegel največje število točk (45 od 60) pri merilu referenc.

2.4.1.3.a Agencija meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe ni določila v skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJN-2 v povezavi s 6. in 10. členom ZJN-2, ker je za eno izmed meril določila po vsebini podobne reference, ki jih je že določila med obveznimi pogoji razpisne dokumentacije, z določitvijo razmerja med merilom reference in merilom ponujena cena pa ni spoštovala načela sorazmernosti. Agencija je že med obveznimi pogoji razpisne dokumentacije določila tehnično in/ali kadrovske sposobnost, s katerimi ponudniki izpolnijo pogoj za sodelovanje v postopku javnega naročanja, merilo ekonomsko najugodnejša ponudba pa je oblikovala na način, da je merilo reference predstavljalo 60 točk in merilo ponujena cena 30 točk, kar je v konkretnem primeru pomenilo, da je imelo merilo

reference takšno težo, da je bila ekonomsko najugodnejša ponudba tista z najvišjo ponudbeno ceno, kar ni bilo v skladu z načelom gospodarnosti in načelom sorazmernosti javnega naročanja.

Pojasnilo agencije

Izvedba predmeta javnega naročila je bila prednostna naloga agencije, določena z ZEKom-1. Agencija se je odločila, da reference ponudnika predstavlja 60 odstotkov, ker je bila to prva hkratna dražba lotov v različnih kategorijah s preklapljanjem v Sloveniji in zaradi katere je želela uspešno in učinkovito izvesti dražbo. Agencija ni želela, da bi zaradi morebitnega prihranka nekaj 100.000 evrov zaradi izbire najcenejše ponudbe ogrozila proračun države za nekaj 10 milijonov evrov ter s tem sebi in operaterjem povzročila nekajmesečne stroške zaradi udeležbe na dražbi neposrečenega formata (primer finske dražbe) ali ponovitve dražbe (primer češke dražbe).

2.4.1.3.b Agencija meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe ni določila v skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJN-2, ker je za eno izmed meril določila po vsebini podobne reference, ki jih je določila že med obveznimi pogoji razpisne dokumentacije, tudi v postopku izbire izvajalca za določitev pogojev pokrivanja za izvedbo elektronske dražbe za dodelitev radijskih frekvenc (JN4775/2013). To je pomenilo, da je izbrani ponudnik lahko dosegel največje število točk pri merilu reference, čeprav so bile slednje že določene kot obvezni pogoj za sodelovanje, medtem ko pri merilu ponujena cena ni bil najugodnejši, kar po naši oceni ni v skladu z načelom gospodarnosti in načelom sorazmernosti javnega naročanja. Agencija je določila merilo ekonomsko najugodnejša ponudba na podlagi meril: ponujena cena (30 točk), reference prijavljenih ponudnikov (40 točk), možnost uporabe modela (20 točk), razumevanje projekta (10 točk). Izbrani ponudnik Real Wireless, Velika Britanija je dosegel največje število točk pri merilu reference (40), pri merilu ponujena cena (110.560 evrov brez DDV) je bil najdražji med tremi ponudniki. Plačilo v znesku 110.560 evrov brez DDV je bilo izvedeno v letu 2013, del DDV v znesku 22.680 evrov je bil plačan v letu 2014 (in predstavlja strošek, nastal v letu 2014).

Agencija je v letu 2013 izvedla *odprti postopek (JN3776/2013) javnega naročanja za izbiro ponudnika za izvedbo storitev svetovanja, podpore in revizije pri podelitvi radijskih frekvenc v 800 MHz, 900 MHz, 1.800 MHz, 2.100 MHz, 2.600 MHz frekvenčnih pasovih*. Skupna ocenjena vrednost naročila za vse tri sklope⁸⁶ je znašala 120.000 evrov brez DDV. Za sklop A je bil izbran ponudnik International Regulatory Affairs Consulting Establishment, Liechtenstein (v nadaljevanju: IRAC), s katerim je agencija sklenila pogodbo v znesku 61.800 evrov brez DDV. Za sklopa B in C je bil izbran ponudnik Aetha Consulting Limited, Velika Britanija (v nadaljevanju: AETHA), s katerim je agencija sklenila pogodbo v znesku 68.000 evrov brez DDV. Agencija je med obveznimi pogoji od vsakega ponudnika, ki želi sodelovati pri postopku javnega naročanja, zahtevala izpolnjevanje pogojev za dokazovanje tehnične in/ali kadrovske sposobnosti, za izkazovanje katerih je moral ponudnik predložiti referenčno potrdilo naročnika. Agencija je za izbor ponudnika določila merilo ekonomsko najugodnejša ponudba na podlagi meril: cena svetovalnega dne, ki predstavlja 45 točk; reference svetovalcev prijavljenih ponudnikov (za vsak sklop posebej), ki predstavljajo 45 točk; ter ocena razumevanja projekta, ki predstavlja 10 točk. Pri merilu cena svetovalnega dne je določila, da se za svetovalni dan šteje dan, ko je ponudnik fizično prisoten v prostorih naročnika.

2.4.1.3.c Agencija meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe ni določila v skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJN-2, ker je za eno izmed meril določila po vsebini podobne reference, ki jih je določila že med obveznimi pogoji razpisne dokumentacije. Agencija je že med obveznimi pogoji razpisne

⁸⁶ Sklopi A, B in C so imeli enak naziv (Svetovanje, podpora in revizija pri podelitvi radijskih frekvenc v 800 MHz, 900 MHz, 1.800 MHz, 2.100 MHz in 2.600 MHz frekvenčnih pasovih), tehnične specifikacije so bile različne.

dokumentacije določila tehnično in/ali kadrovske sposobnosti, s katerimi ponudniki izpolnijo pogoj za sodelovanje v postopku javnega naročanja. To je pomenilo, da je izbrani ponudnik lahko dosegel največje število točk pri merilu reference, čeprav so bile slednje že določene kot obvezni pogoj za sodelovanje, medtem ko pri merilu ponujena cena ni bil najugodnejši, kar po naši oceni ni v skladu z načelom gospodarnosti in načelom sorazmernosti javnega naročanja.

2.4.1.3.d Agencija je ravnala v nasprotju s pogodbenimi določili in razpisno dokumentacijo, ker je izbranim ponudnikoma plačala tudi za dneve, ko nista bila fizično prisotna v prostorih naročnika in ker je izbranim ponudnikoma plačala po izstavljenih računih, čeprav nista izdelala poročil po vsakem zaključenem svetovalnem dnevu.

- Izbranim ponudnikoma je plačala storitve po računih v skupnem znesku 97.325 evrov brez DDV (od tega se 22.145 evrov nanaša na leto 2014) tudi za storitve, ki niso bile opravljene v skladu s pogodbenimi določili, po katerih se za svetovalni dan šteje dan, ko je ponudnik fizično prisoten v prostorih naročnika. Izven sedeža naročnika je bilo opravljenih 74 dni od skupaj zaračunanih 96 dni.
- V pogodbah z izvajalcema je bilo določeno, da bo izvajalec po vsakem zaključenem svetovalnem dnevu izdelal poročilo (s specifikacijo opravljenih del v skladu s tehničnimi zahtevami razpisne dokumentacije, ki jo bo potrdil naročnik), ki je podlaga za izstavitve računa po vsakem desetem opravljenem svetovalnem dnevu. Poročila niso bila v skladu s pogodbenimi določili, saj niso bila izdelana po vsakem opravljenem dnevu, temveč po opravljenih sklopih.

Agencija je v letu 2014 pričela s pripravami na drugo elektronsko dražbo⁸⁷. Konec leta 2014 je izvedla *odprti postopek (JN11047/2014) za izbiro ponudnika za izvedbo strokovnih svetovalnih storitev in dostopa do programske opreme za izvedbo kompleksne elektronske dražbe*, ki vključuje več predmetov in več krogov, za dodelitev radijskih frekvenc v frekvenčnih pasovih 700 MHz, 1.400 MHz, 1.800 MHz, 2.100 MHz, 2.300 MHz, 3.500 MHz in 3.700 MHz. Ocenjena vrednost javnega naročila je znašala 200.000 evrov brez DDV. Agencija je 21. 11. 2014 na portalu javnih naročil objavila obvestilo o naročilu in določila rok za oddajo ponudb 5. 1. 2015. Obvestilo o javnem naročilu je bilo 26. 11. 2014 objavljeno v Uradnem listu EU. Agencija je v nadaljevanju objavila spremembi razpisne dokumentacije glede obdobja sklepanja pogodbe in določila nov rok za oddajo ponudb, to je 23. 1. 2015. Vse spremembe razpisne dokumentacije je agencija objavila tudi v Uradnem listu EU⁸⁸. Agencija je 20. 1. 2015 na portalu javnih naročil pod številko objave JN371/2015 objavila dopolnitev dela razpisne dokumentacije, in sicer tako, da je v obvestilu o naročilu (prvič) objavila obseg javnega naročila v znesku 200.000 evrov. Obvestilo o dodatni informaciji je bilo 23. 1. 2015 objavljeno tudi v Uradnem listu EU, to je na dan roka za oddajo ponudb.

⁸⁷ Javni razpis z javno dražbo za dodelitev radijskih frekvenc za zagotavljanje mobilnih storitev v frekvenčnih pasovih 700 MHz, 1.400 MHz, 1.800 MHz, 2.100 MHz, 2.300 MHz, 3.500 MHz in 3.700 MHz.

⁸⁸ Agencija je 27. 11. 2014 na portalu javnih naročil pod številko objave JN11195/2014 objavila obvestilo o spremembi dela razpisne dokumentacije. Obvestilo o spremembi je bilo 29. 11. 2014 objavljeno tudi v Uradnem listu EU. Agencija je 23. 12. 2014 na portalu javnih naročil pod številko objave JN11770/2014 objavila spremembo roka za oddajo ponudb, to je 21. 1. 2015, ter spremembo dela razpisne dokumentacije v delu vzorca pogodbe, in sicer da se pogodba sklepa za obdobje dveh let od podpisa (sprva je bilo določeno obdobje enega leta). Obvestilo je bilo 27. 12. 2014 objavljeno tudi v Uradnem listu EU. Agencija je 16. 1. 2015 na portalu javnih naročil pod številko objave JN300/2015 objavila nov rok za oddajo ponudb, to je 23. 1. 2015, ter spremembo dela razpisne dokumentacije v delu vzorca pogodbe, da se pogodba sklepa za obdobje treh let od podpisa. Obvestilo je bilo objavljeno tudi v Uradnem listu EU 20. 1. 2015.

2.4.1.3.e Agencija je dodatno informacijo o obsegu javnega naročila posredovala na portal javnih naročil 20. 1. 2015, to je tri dni pred rokom za prejem ponudb (23. 1. 2015), kar ni v skladu z 81. členom ZJN-2, ki določa, da morajo biti dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo posredovana šest dni pred iztekom roka za oddajo ponudb.

2.4.1.3.f Agencija je obvestilo o javnem naročilu 26. 11. 2014 objavila v Uradnem listu EU. Z objavo obvestila o naročilu v Uradnem listu EU je določen krog ponudnikov upravičeno pričakoval, da bodo vsa nadaljnja obvestila in informacije, vezane na to javno naročilo, pravočasno objavljene v Uradnem listu EU. Agencija je obvestilo o dodatnih informacijah v zvezi z javnim naročilom prav tako posredovala v Uradni list EU, kjer je bilo objavljeno 23. 1. 2015, to je na dan, določen za oddajo ponudb. Agencija ni ravnala v skladu z 8. in 9. členom ZJN-2, z načelom transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov, saj določenemu krogu potencialnih ponudnikov, to je krogu potencialnih ponudnikov, ki so obvestila o obravnavanem javnem naročilu spremljali preko portala TED, ni omogočila, da se pravočasno seznaniijo z dodatno informacijo o obsegu javnega naročila (obseg javnega naročila 200.000 evrov), s katero se je dopolnila razpisna dokumentacija obravnavanega javnega naročila.

2.4.1.3.g Ugotovili smo tudi, da agencija meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe ni določila v skladu s prvim odstavkom 48. člena ZJN-2, ker je za eno izmed meril določila po vsebini podobne reference, ki jih je določila že med obveznimi pogoji razpisne dokumentacije. Agencija je za izbor ponudnika določila merilo ekonomsko najugodnejša ponudba na podlagi meril: ponujena cena (40 točk), reference po naročilu regulatorja, ki izvaja dražbo (40 točk), reference po naročilu dražitelja – operaterja (10 točk) in razumevanje projekta (10 točk). Agencija je med obveznimi pogoji od ponudnika, ki želi sodelovati pri postopku javnega naročanja, zahtevala izpolnjevanje pogojev za dokazovanje tehnične in/ali kadrovske sposobnosti, za izkazovanje katerih mora ponudnik predložiti referenčno potrdilo naročnika. To je pomenilo, da je izbrani ponudnik lahko dosegel največje število točk pri merilu reference, čeprav so bile slednje že določene kot obvezni pogoj za sodelovanje, medtem ko pri merilu ponujena cena ni bil najugodnejši, kar po naši oceni ni v skladu z načelom gospodarnosti in načelom sorazmernosti javnega naročanja.

Pravočasno sta prispeli dve ponudbi (poleg izbranega ponudnika še ponudnik iz Avstrije). Izbran je bil ponudnik DotEcon, s katerim je agencija podpisala pogodbo v znesku 193.303 evre z DDV. Obveznosti po sklenjeni pogodbi do septembra 2016 niso nastale, saj agencija čaka na nove strateške usmeritve pristojnega ministrstva, po tem ko ji je pristojno ministrstvo 30. 11. 2015 podalo usmeritev, naj frekvenc v pasu 700 MHz v letu 2016 ne razpiše, po potrebi pa naj izvede dodatne analize in priprave na podelitev tega pasu.

2.4.1.3.h Agencija bi morala v dveh primerih glede na ocenjeno vrednost posameznega naročila na 20.000 evrov brez DDV izvesti enega izmed postopkov, določenih v točki a) drugega odstavka 24. člena ZJN-2, ki je določal, da naročnik izvede javno naročanje po postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2, če je vrednost predmeta javnega naročila brez DDV pri naročanju blaga ali storitev enaka ali višja od 20.000 evrov in nižja od 134.000 evrov. Agencija je v letu 2014 po enostavnem postopku, ki ga je določal pravilnik o javnem naročanju iz leta 2012, izbrala družbo Real Wireless, Velika Britanija za izvedbo analize, ki ji je v letu 2014 plačala 21.800 evrov brez DDV, in družbo Smith Institute, Velika Britanija za izvedbo testiranja in verifikacije algoritmov elektronskega dražbenega sistema, ki ji je za opravljeno storitev plačala 20.000 evrov brez DDV.

2.4.1.4 Pogodbe civilnega prava in študentsko delo

Plačila po pogodbah o avtorskem delu so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašala 183.523 evrov. Agencija je v letu 2014 štirim različnim izvajalcem obračunala in izplačala 79.531 evrov, v letu 2015 pa petim izvajalcem 103.992 evrov. Konec leta 2015 je s sekretarjem Sveta za radiodifuzijo sklenila tudi podjemno pogodbo v vrednosti 2.900 evrov.

2.4.1.4.a Agencija je imela s tremi osebami⁸⁹ sklenjenih več pogodb o avtorskem delu, pri čemer se predmet avtorskega dela pri posameznem izvajalcu ni bistveno spreminjal, enaka je ostajala tudi urna postavka. V teh primerih so bili podani elementi delovnega razmerja, kot jih določa 4. člen ZDR-1, saj so bile vse tri osebe vključene v organiziran delovni proces, delo so opravljale nepretrgoma, po navodilu in nadzoru delodajalca. Prva oseba je v letu 2014 opravila 2.016 ur, v letu 2015 pa 1.866 ur, druga oseba je v letu 2014 opravila 1.876 ur, v letu 2015 pa 2.051 ur, tretja oseba je v letu 2015 opravila 1.717 ur. Agencija, ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, navedenim osebam izplačala skupaj 88.555 evrov, ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZDR-1, ker je dela kljub obstoju elementov delovnega razmerja oddajala na podlagi pogodb civilnega prava.

Ukrepi agencije

Agencija v letu 2017 ne izkazuje izplačil na podlagi pogodb o avtorskem delu.

Agencija je za dela prek študentskega servisa v obdobju, na katero se nanaša revizija, obračunala in izplačala 188.393 evrov, od tega 100.497 evrov v letu 2014 in 87.896 evrov v letu 2015. V obeh letih je študentsko delo opravljalo 33 oseb, od tega je 11 oseb delo prek študentskega servisa na agenciji opravljalo v obeh letih.

2.4.1.4.b Agencija je delo prek študentskega servisa študentoma, ki sta bila vključena v delovni proces in sta za plačilo, osebno in nepretrgoma opravljala delo po navodilu in nadzoru agencije, kar kaže na obstoj elementov delovnega razmerja, kot jih določa 4. člen ZDR-1, plačala skupaj 25.326 evrov⁹⁰. Agencija ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 13. člena ZDR-1, ker se je delo kljub obstoju elementov delovnega razmerja opravljalo na podlagi študentske napotnice, s čimer je bilo vzpostavljeno civilno pravno razmerje.

Pojasnilo agencije

Kadrovski načrt za leto 2014 je bil potrjen šele decembra 2014, zato agencija v letu 2014 ni izvedla niti načrtovanih zaposlitev. Po potrditvi Programa dela in finančnega načrta za leto 2014 je agencija v letu 2015 pričela z zaposlitvenimi postopki, pri čemer je bilo pomembno, da se zaradi močne kadrovske podbranjenosti najprej zaposli strokovnjake z različnih področij, šele nato na področju podpornih dejavnosti.

⁸⁹ S prvo osebo (36.339 evrov) za dela nadgradnje programa in vzdrževanje obstoječega okolja in odpravo napak, z drugo osebo (36.760 evrov) za dela nadgradnje eApek, razvoj programske opreme in s tretjo osebo (15.456 evrov) za pripravo strokovnih brošur, izdelavo četrletnih poročil, pisanje sporočil za javnost, pripravo besedil za prenovljene spletne strani.

⁹⁰ Od tega eni osebi v letu 2014 za opravljenih 1.872 ur (12.268 evrov bruto) za delo receptorja in opravljanje administrativnih del in drugi osebi v letu 2015 za opravljenih 1.842 ur (13.058 evrov bruto) za dela v vložišču in pomoč pri arhiviranju.

Ukrepi agencije

Agencija je v letu 2015 oziroma 2016 zaposlila oba študenta, pri katerih so v predhodnem letu obstajali elementi delovnega razmerja.

2.4.1.5 Povračila stroškov službenih poti

Stroški službenih potovanj doma in v tujino so v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašali 401.933 evrov, od tega 194.115 evrov v letu 2014 in 207.818 evrov v letu 2015. Glavnina se jih nanaša na službena potovanja v tujino (381.813 evrov), od tega so stroški prevoza znašali 231.554 evrov, hotelske storitve 100.459 evrov ter dnevnice za službena potovanja 49.800 evrov. Povprečni letni strošek službenih potovanj na zaposlenega je znašal 2.435 evrov.

Med zaposlenimi z največ obračunanimi službenimi potmi je poleg direktorja še pet drugih zaposlenih, ki jim je bilo obračunano za 43.074 evrov kilometrin, dnevnic in ostalih stroškov po potnih nalogih, od tega 19.602 evra v letu 2014 in 23.471 evrov v letu 2015. Direktorju je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, skupaj odobrenih in obračunanih 33 službenih poti v skupnem trajanju 109 dni. Med drugimi zaposlenimi z največ službenimi potmi v obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila javna uslužbenca, ki sta imela odobrenih in obračunanih 37 službenih poti v skupnem trajanju 96 dni oziroma 33 službenih poti v skupnem trajanju 119 dni.

Pojasnilo agencije

Omenjeni zaposleni so člani različnih skupin, odborov in drugih teles s področja delovanja agencije, kar povzroča večje število službenih poti v tujino. Udeležujejo se tudi konferenc in bilateralnih sodelovanj.

Področje službenih potovanj je agencija uredila z Navodilom o službenih potovanjih⁹¹, ki med drugim določa, da službeno potovanje na podlagi predloga uslužbenca in njegove kratke obrazložitve namena službene poti po potrditvi vodje enote odobri direktor agencije.

2.4.1.5.a Javni uslužbenci, napoteni na službena potovanja, niso izpolnjevali obrazca Obrazložitev namena službene poti, kar ni v skladu s 3. členom Navodila o službenih potovanjih, ki določa, da službeno potovanje na podlagi predloga uslužbenca in njegove kratke obrazložitve namena službene poti po predhodni potrditvi vodje enote odobri direktor.

2.4.1.5.b Agencija v dveh primerih obračuna stroškov službene poti direktorju kljub zagotovljeni prehrani ni ustrezno znižala vrednosti dnevnic v tujini in je direktorju izplačala za 36 evrov previsoki dnevnici v tujini. S tem je kršila 8. člen Uredbe o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino⁹², ki med drugim določa, da se pri odsotnosti nad 10 do 14 ur v primeru zagotovljenega brezplačnega zajtrka dnevnica zniža za 15 odstotkov.

2.4.1.6 Stroški sejnin, nagrad in povračil za delo svetov

Agencija je za sejnine in nagrade članom sveta agencije, sveta za elektronske komunikacije in Sveta za radiodifuzijo v obdobju, na katero se nanaša revizija, obračunala in izplačala 150.493 evrov, od tega 75.237 evrov v letu 2014 in 75.256 evrov v letu 2015.

⁹¹ Št. 0073-2/2012/3 z dne 6. 2. 2012, ki velja od 1. 3. 2012.

⁹² Uradni list RS, št. 38/94, 63/94, 24/96, 96/00, 35/02, 86/02, 66/04, 73/04, 16/07, 30/09, 51/12.

Člani *sveta agencije* so po 180. členu ZEKom-1 upravičeni do sejin in povračil drugih stroškov v skladu s predpisom vlade, izdanim na podlagi zakona, ki ureja javne agencije. Sredstva, pogoje za delo in informiranje zagotovi agencija.

Člani *sveta za elektronske komunikacije* so na podlagi petega odstavka 229. člena ZEKom-1 upravičeni do povračila stroškov in do nagrade za svoje delo. Višino nagrade določi državni zbor. Sredstva, pogoje za delo in informiranje sveta pa zagotovi agencija.

Člani *Sveta za radiodifuzijo* imajo na podlagi drugega odstavka 103. člena ZMed pravico do povračila stroškov in do nagrade za svoje delo v skladu z aktom o ustanovitvi. Sredstva za delo Sveta za radiodifuzijo zagotavlja agencija, ki z njimi po nalogu sveta tudi upravlja. Tehnično, strokovno, finančno in administrativno podporo za delovanje Sveta za radiodifuzijo zagotovi in izvaja agencija. V drugem odstavku VI. točke Odloka o ustanovitvi Sveta za radiodifuzijo⁹³ je določeno, da se za povračilo stroškov uporabljajo predpisi, ki urejajo te pravice za zaposlene v državnih organih v višini, ki jo določa zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih osebnih prejemkov, v tretjem odstavku pa, da mesečna nagrada, ki je sorazmerna obsegu opravljenega dela⁹⁴, za člane znaša največ 235,82 evra in se od 1. 1. 2008 usklajuje z letno stopnjo inflacije. Poslovnik Sveta za radiodifuzijo pa v drugem odstavku 27. člena določa, da znaša mesečna nagrada članov največ do višine zneska izhodiščne bruto plače za prvi tarifni razred, dogovorjene s kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti⁹⁵. Agencija je pri izplačilu upoštevala vrednost iz Odloka o ustanovitvi Sveta za radiodifuzijo.

2.4.1.6.a Agencija, ki skladno s 103. členom ZMed po nalogu sveta upravlja s sredstvi Sveta za radiodifuzijo, pred izplačilom ni preverila pravilnosti povračil stroškov in mesečnih nagrad na podlagi VI. točke Odloka o ustanovitvi Sveta za radiodifuzijo. Nastale so naslednje nepravilnosti:

- vsem članom Sveta za radiodifuzijo je agencija izplačala potne stroške in maksimalne mesečne nagrade, ne da bi se prepričala o dejansko opravljenem obsegu dela oziroma o prisotnosti članov na sestankih in sejah glede na kriterije, določene v četrtem odstavku 27. člena Poslovnika Sveta za radiodifuzijo;
- višina mesečnih nagrad ni bila obračunana in izplačana, kot to določa VI. točka Odloka o ustanovitvi Sveta za radiodifuzijo, ker mesečne nagrade niso bile pravilno usklajene z letno stopnjo inflacije; zato ocenjujemo, da je agencija članom Sveta za radiodifuzijo v obdobju, na katero se nanaša revizija, obračunala in izplačala za 6.144 evrov⁹⁶ bruto premalo mesečnih nagrad.

Pojasnilo agencije

Agencija je mesečne nagrade in potne stroške izplačevala na podlagi predloženih in podpisanih sklepov predsednika Sveta za radiodifuzijo in ni dodatno preverjala upravičenosti članov Sveta za radiodifuzijo do višine nagrad ter njihove udeležbe na sejah, sestankih in pri morebitnem drugem opravljenem delu ter usklajenosti mesečnih nagrad z letno stopnjo inflacije ter upravičenosti do izplačila potnih stroškov.

⁹³ Uradni list RS, št. 62/01, 115/06, 100/07, 30/12.

⁹⁴ Kriteriji za višino nagrade so opredeljeni v Poslovniku Sveta za radiodifuzijo (Uradni list RS, št. 14/07, 92/15), kjer je tudi določeno, da konkretno višino mesečne nagrade za posameznega člana določi svet.

⁹⁵ Odlok o ustanovitvi je sprejel državni zbor, medtem ko je poslovnik sprejel Svet za radiodifuzijo.

⁹⁶ Na primer: Pri obračunu nagrade članu sveta za december 2015 je agencija upoštevala vrednost 234,64 evra namesto 263,63 evra kot je znašala skladno s VI. točko Odloka o ustanovitvi Sveta za radiodifuzijo valorizirana vrednost nagrade, za december 2014 pa je upoštevala 235,35 evra namesto 265,27 evra.

Menimo, da mora agencija, ki upravlja s sredstvi Sveta za radiodifuzijo, pred izplačili preveriti pravilnost povračil teh stroškov.

2.4.1.6.b Sredstva, pogoje za delo in informiranje sveta za elektronske komunikacije v skladu s petim odstavkom 229. člena ZEKom-1 zagotovi agencija. Člani so upravičeni do povračila stroškov in do nagrade za svoje delo. Mesečna nagrada je določena v VI. točki Odloka o ustanovitvi Sveta za elektronske komunikacije⁹⁷, je sorazmerna obsegu opravljenega dela in za člane znaša največ do 235,82 evra ter se od 1. 1. 2008 usklajuje z letno stopnjo inflacije. Ocenjujemo, da je agencija članom sveta za elektronske komunikacije zaradi nepravilnega usklajevanja z inflacijo v letih 2014 in 2015 izplačala za 681 evrov preveč in za 192 evrov premalo mesečnih nagrad, ker je mesečne nagrade usklajevala z mesečno namesto z letno stopnjo inflacije.

2.4.2 Nabava osnovnih sredstev

Agencija je v letu 2014 nabavila osnovna sredstva v skupnem znesku 993.547 evrov, od tega 271.724 evrov neopredmetenih sredstev ter 721.823 evrov opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev, 1.340 evrov se nanaša na povečanje vrednosti zgradb.

Povečanje osnovnih sredstev v letu 2015 je znašalo 630.926 evrov. Nanaša se na nabave neopredmetenih sredstev v vrednosti 123.686 evrov ter nabave opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev v vrednosti 488.949 evrov. Povečanje vrednosti zgradb v znesku 18.291 evrov skoraj v celoti predstavlja izgradnja antenskega stolpa v Jeruzalemu v Občini Ljutomer.

2.4.2.a Agencija je na podlagi izvedenega odprtega postopka javnega naročanja 9. 6. 2015 sklenila pogodbo z družbo Unistar LC, d. o. o., Ljubljana za dobavo in montažo strežnikov, diskovnega polja in rešitve za varnostno kopiranje podatkov. Agencija je 29. 7. 2015 z družbo FMC, d. o. o., (ki jo je izbrala z enostavnim postopkom) sklenila pogodbo o postavitvi virtualnega strežniškega okolja, migraciji obstoječih strežnikov, izdelavi in testiranju "Disaster Recovery" plana ter vzpostavitvi ustreznega varnostnega kopiranja podatkov. V predlogu za izvedbo slednjega naročila je agencija navedla, da razpolaga z delujočimi strežniki, za katere je potrebna postavitve ustreznega okolja z ustreznimi licencami in migracijo starih strežnikov na nove, kajti brez tega so novi strežniki zanjo neuporabni oziroma ne služijo namenu, za katerega so bili kupljeni. Agencija je družbi Unistar LC, d. o. o., Ljubljana plačala 32.821 evrov brez DDV za dobavo in montažo strežnikov, diskovnega polja in rešitve za varnostno kopiranje podatkov ter družbi FMC d. o. o. 10.580 evrov brez DDV za vzpostavitev virtualnega strežniškega okolja in postavitve novih strežnikov v redundantno povezavo. Agencija je dobavitelja programske opreme in izvajalca za vzpostavitev sistema v skupni vrednosti 43.401 evro brez DDV izbrala po odprtem postopku in enostavnem postopku. Agencija bi morala glede na povezanost naročil in možnost delitve na sklope oceniti skupno vrednost naročila v skladu s točko b) petega odstavka 14. člena ZJN-2, ki določa, da se v primeru, ko je na podlagi informacij o nabavah podobnega blaga mogoče zaključiti, da gre za naročila, ki se lahko oddajajo istočasno v ločenih sklopih, upošteva skupna ocenjena vrednost vseh sklopov, in izvesti enega izmed ustreznih postopkov, kot jih je določal prvi odstavek 24. člena ZJN-2.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 56/01, 39/02, 13/03, 19/05, 68/06, 100/07, 46/09, 27/10, 49/11, 58/11, 76/11, 52/13, 60/13.

Pojasnilo agencije

Agencija je na način zaporednosti naročil zagotovila večjo konkurenco, saj na trgu obstajajo tako podjetja, ki ponujajo samo storitve, ki so bile predmet prvega naročila, kot podjetja, ki ponujajo samo storitve, ki so bile predmet drugega naročila, poleg tega pa tudi podjetja, ki ponujajo storitve, ki so bile predmet obeh javnih naročil. Če bi agencija združila javni naročili, bi s tem zmanjšala konkurenco na trgu, kar bi lahko povzročilo višje stroške.

Javno naročilo, ki je po vsebini povezano in bi bilo premišljeno razdeljeno na sklope, ne bi zmanjšalo konkurence potencialnih ponudnikov.

2.4.2.b Agencija je z dobaviteljem Unistar LC, d. o. o., Ljubljana v oktobru 2011 sklenila okvirni sporazum za nabavo računalnikov in računalniške opreme za štiriletno obdobje. Skupni znesek nabav v okvirnem sporazumu ni bil opredeljen, ocenjena vrednost naročila je znašala 180.000 evrov z DDV. V 19. členu okvirnega sporazuma je bilo določeno, da dobavitelj agenciji predloži bančno garancijo za dobro izvedbo posla v skladu z določili iz razpisne dokumentacije, to je v višini 3 odstotkov pogodbene vrednosti. Dobavitelj je agenciji predložil bančno garancijo za dobro izvedbo posla ob začetku veljavnosti okvirnega sporazuma v višini 3 odstotkov (v znesku 4.171 evrov) od ponudbe (v znesku 139.049 evrov z DDV). Agencija je v času veljavnosti okvirnega sporazuma (od 19. 10. 2011 do 18. 10. 2015) od izbranega ponudnika nabavila računalnike in računalniško opremo v skupnem znesku 178.281 evrov z DDV. Bančna garancija za dobro izvedbo posla je bila predložena v 1.177 evrov prenikem znesku, ki predstavlja razliko v višini 3 odstotkov med realizirano vrednostjo nabav in vrednostjo ponudbe, kar ni bilo v skladu z določili okvirnega sporazuma in razpisno dokumentacijo.

Čeprav nismo revidirali računovodskih izkazov, opozarjamo, da agencija:

- v računovodskih izkazih za leti 2014 in 2015 pri obračunu amortizacije neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev ni dosledno upoštevala Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev⁹⁸ (v nadaljevanju: pravilnik o odpisu), pri odpisu drobnega inventarja pa določb ZR; agencija v posameznih primerih novih nabav osnovnih sredstev amortizacije ni obračunala v skladu s 7. členom pravilnika o odpisu, ki določa, da se neopredmeteno sredstvo oziroma opredmeteno osnovno sredstvo prične amortizirati prvi dan naslednjega meseca, potem ko je razpoložljivo za uporabo; agencija je osnovna sredstva pričela amortizirati mesec dni kasneje, kot to določa 7. člen pravilnika o odpisu, ker je amortizacijo pričela obračunavati prvi dan naslednjega dne, ko je bilo osnovno sredstvo dano v uporabo in ne ko je bilo razpoložljivo za uporabo; zato je bila amortizacija v teh primerih obračunana za 5.290 evrov preniko;
- tudi ni ravnala v skladu s 45. členom ZR, ki določa enkraten odpis drobnega inventarja v celoti ob nabavi, ker nabavna vrednost in popravek vrednosti drobnega inventarja nista bila usklajena; razlika med nabavno vrednostjo in popravkom vrednosti na dan 31. 12. 2014 znaša 11.467 evrov (nabavna vrednost je za toliko višja od popravka vrednosti drobnega inventarja), medtem ko je na dan 31. 12. 2015 popravek vrednosti za 321 evrov višji od nabavne vrednosti drobnega inventarja.

Pojasnilo agencije

Izkažana razlika med nabavno vrednostjo in popravkom vrednosti drobnega inventarja v znesku 321 evrov je napaka, nastala zaradi neustrezne knjižbe popravka pri osnovnih sredstvih, ki ni drobni inventar.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 45/05, 138/06, 120/07, 48/09, 112/09, 58/10, 108/13, 100/15.

2.5 Stvarno premoženje

2.5.1 Ravnanje s stvarnim premoženjem

V 19. členu sklepa o ustanovitvi je določeno, da prostore in opremo, potrebno za delo agencije, zagotovi Republika Slovenija, lahko pa jih v svojem imenu in za račun Republike Slovenije pridobi tudi agencija. Prostori in oprema ostanejo lastnina Republike Slovenije, upravlja jih agencija in mora z njimi ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja. Med Republiko Slovenijo in agencijo se sklene posebna pogodba o upravljanju. Prostori, potrebni za delo agencije, se lahko zagotovijo tudi z najemom.

Agencija posebne pogodbe o upravljanju z Republiko Slovenijo nima sklenjene. Pogodba o uporabi prostorov in opreme, ki je v letu 2006 potekla, je bila sklenjena med predhodnico agencije (Agencijo za telekomunikacije in radiodifuzijo Republike Slovenije) in Republiko Slovenijo za prostore, v katerih je agencija prej delovala (na Kotnikovi 19 a, Ljubljana). Nova pogodba o prenosu novih prostorov v upravljanje ni bila sklenjena.

Pristop k evidentiranju nepremičnin, v katerih agencija deluje, ni enoten. Del prostorov je v zemljiško knjigo vpisan kot last Republike Slovenije in jih ima agencija v upravljanju, za del prostorov je v zemljiško knjigo kot lastnica vpisana agencija oziroma postopek vpisa na ime agencije še poteka.

- Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije kot predhodnica agencije je v letu 2003 pridobila del sedanjih poslovnih prostorov (v prvem nadstropju); pogodbo o prodaji in nakupu so sklenili Republika Slovenija kot kupec, agencija kot uporabnik in plačnik kupnine ter prodajalec; v pogodbi je bilo zapisano, da prodajalec dovoljuje v zemljiški knjigi vpis lastninske pravice na ime Republike Slovenije (v deležu 181/1000); v decembru 2010 so se ti prostori vknjižili kot sredstva, ki jih ima agencija v upravljanju;
- Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije kot predhodnica agencije je v letu 2005 pridobila dodaten del sedanjih poslovnih prostorov (v drugem nadstropju); pogodbo o prodaji in nakupu sta sklenila agencija in prodajalec; v pogodbi je bilo zapisano, da prodajalec dovoljuje vpis lastninske pravice v zemljiški knjigi na ime agencije; v zemljiški knjigi je agencija (v deležu 87/1000) od decembra 2010 vpisana kot lastnik;
- Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije kot predhodnica agencije je v letu 2010 pridobila še dodaten del poslovnih prostorov; pogodbo o prodaji in nakupu sta sklenila agencija in prodajalec; v pogodbi je bilo zapisano, da prodajalec dovoljuje vpis lastninske pravice v zemljiški knjigi na ime agencije, solastniški delež v zemljiško knjigo še ni vpisan; agencija je zemljiško-knjižni predlog za vpis lastninske pravice na nepremičnini (v deležu 8/1000) na ime agencije podala 23. 4. 2014.

2.5.1.a Ker je agencija za del prostorov, ki jih uporablja za svoje delo, v zemljiško knjigo vpisana kot lastnica prostorov, to ni v skladu z drugim odstavkom 19. člena sklepa o ustanovitvi, ki določa, da prostori agencije ostanejo lastnina Republike Slovenije.

Pojasnilo agencije

Agencija je na situacijo, da je vpisana v zemljiško knjigo kot lastnica določenih nepremičnin, v letu 2013 večkrat opozorila MIZŠ, vendar odgovora ni prejela.

Agencija je prostore kupila iz prihrankov lastnih sredstev (neporabljena sredstva), ki jih je takrat pridobivala skladno z Zakonom o elektronskih komunikacijah⁹⁹ in Zakonom o poštnih storitvah¹⁰⁰. Določbe Zakona o elektronskih komunikacijah (in sedaj določbe ZEKom-1) o pobiranju pristojbin so povzete po Direktivi 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev¹⁰¹, ki v 12. členu eksplicitno navaja, da se vsa plačila, ki so naložena operaterjem, lahko porabljajo izključno za pokrivanje stroškov, ki nastanejo pri izvajanju pristojnosti nacionalnega regulativnega organa (agencije). Prenos tako kupljenih nepremičnin v last Republike Slovenije bi lahko pomenil prelivanje sredstev, ki jih operaterji plačajo za delovanje agencije, v državni proračun, saj bi lahko Republika Slovenija naknadno te prostore prodala oziroma jih oddala v najem drugi osebi ali pa celo agenciji, pri čemer bi najemnino agencija plačevala iz sredstev, ki jih pridobi od operaterjev. To glede na določbe 12. člena navedene direktive ni dovoljeno, saj bi prišlo do prelivanja sredstev oziroma v primeru morebitnega plačevanja najemnine državi celo do dvojnega plačevanja "delovanja" agencije s strani operaterjev (najprej v obliki nakupa prostorov, potem pa plačevanje najemnine za uporabo prostorov, ki so že bili kupljeni iz njihovih plačil), kar pa z vidika evropskega regulativnega okvira ni sprejemljivo (tudi z vidika sorazmerne obremenitve operaterjev glede naložitve plačil).

Agencija meni, da se drugi odstavek 19. člena sklepa o ustanovitvi ne nanaša na primer, ko agencija sama pridobiva prostore s porabo lastnih sredstev (to dovoljuje prvi odstavek istega člena, ki določa, da lahko agencija v svojem imenu in za račun Republike Slovenije prostore in opremo, potrebno za njeno delo, pridobi tudi sama). V primeru, ko agencija kupi prostore iz lastnih sredstev, se vpiše v zemljiško knjigo kot lastnica. Ker pa je agencija ustanovljena s strani Republike Slovenije, je zato njena ustanoviteljica posredno tudi lastnica teh prostorov oziroma nepremičnin. Pristojno ministrstvo je soglašalo z nakupi s tem, ko je potrjevalo program dela in finančni načrt agencije za leti 2005 in 2010.

Prostori in oprema po našem mnenju na podlagi drugega odstavka 19. člena sklepa o ustanovitvi ostanejo lastnina Republike Slovenije. Agencija je pred sprejetjem vladnega sklepa o ustanovitvi agencije v letu 2013 na določila glede lastništva podala drugačno mnenje in pripombe, ki pa jih vlada ni upoštevala.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 13/07-UPB1, 110/09, 33/11.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 42/02, 37/04.

¹⁰¹ UL L, št. 108 z dne 24. 4. 2002.

3. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije* v letih 2014 in 2015.

Negativno mnenje

Ugotovili smo, da Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije v letih 2014 in 2015 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- ni pripravljala izjave o večletni strategiji razvoja, kot to določa Zakon o javnih agencijah, poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2014 ni bilo pripravljeno kot to določa Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točki 2.1.1.a in 2.1.3.a;
- pri predlogu tarif za leto 2015 ni upoštevala salda finančnih sredstev iz preteklega leta, kar je v nasprotju z Zakonom o elektronskih komunikacijah, Zakonom o avdiovizualnih medijskih storitvah in Pravilnikom o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštnih storitev, zato so bile predlagane tarife za leto 2015 previsoke, pri predlogu tarif za leti 2014 in 2015 pa ni upoštevala stroška amortizacije, kar je v nasprotju s Sklepom o ustanovitvi Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije – točki 2.2.1.a in 2.2.1.b;
- ni spoštovala roka Evropske komisije ter strateških usmeritev pristojnega ministrstva in ni pravočasno do 1. 1. 2013 podelila frekvenčnega pasu, kar je v nasprotju z Zakonom o elektronskih komunikacijah – točka 2.2.3.a;
- trem javnim uslužbenkam je delo preko polnega delovnega časa v znesku 3.636 evrov izplačala v nasprotju z Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke ter eni za neopravljene nadure, kar je v nasprotju s Kolektivno pogodbo za javni sektor – točka 2.3.4.a;
- v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju ni preverjala izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred – točka 2.3.5.a;
- v nasprotju z Zakonom o delovnih razmerjih je z javno uslužbenko sklenila pogodbo o zaposlitvi na delovnem mestu, za zasedbo katerega ni imela zahtevanih delovnih izkušenj, javni uslužbenki je izplačala 400 evrov previsoko odpravnino ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi in z javnima uslužbenkama sklenila pogodbo o izobraževanju, ki ni vsebovala roka trajanja izobraževanja oziroma roka zaključka študija – točke 2.3.3.a, 2.3.6.a in 2.3.9.a;
- v evidencah o oddaji naročil, za katera glede na vrednost ni treba izvesti postopka javnega naročanja, ni izkazala vseh javnih naročil, evidenci tudi ne vsebujeta navedbe predmeta javnega naročila, kot to določa Zakon o javnem naročanju – točka 2.4.1.1.a;

- pri naročanju materiala, storitev ter nabavi osnovnih sredstev v skupnem znesku 329.455 evrov je ravnala v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju, izvajalcem je plačala tudi za dela v znesku 22.145 evrov, ki niso bila opravljena v skladu s pogodbenimi določili, ter ni pridobila ustreznih garancij za dobro izvedbo posla – točke 2.4.1.1.b, 2.4.1.1.d, 2.4.1.1.e, 2.4.1.2.a, 2.4.1.3.a, 2.4.1.3.b, 2.4.1.3.c, 2.4.1.3.d, 2.4.1.3.e, 2.4.1.3.f, 2.4.1.3.g, 2.4.1.3.h, 2.4.2.a in 2.4.2.b;
- fizičnim osebam je na podlagi pogodbe o avtorskem delu izplačala 88.555 evrov in študentoma na podlagi študentske napotnice 25.326 evrov v nasprotju z Zakonom o delovnih razmerjih, saj so obstajali elementi delovnega razmerja – točki 2.4.1.4.a in 2.4.1.4.b;
- direktorju je v nasprotju z Uredbo o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino obračunala in izplačala previsoki dnevnici – točka 2.4.1.5.b;
- članom Sveta za radiodifuzijo je v nasprotju z Odlokom o ustanovitvi Sveta za radiodifuzijo izplačala za 6.144 evrov premalo mesečnih nagrad, članom Sveta za elektronske komunikacije Republike Slovenije pa v nasprotju z Odlokom o ustanovitvi Sveta za elektronske komunikacije za 681 evrov preveč in za 192 evrov premalo mesečnih nagrad – točki 2.4.1.6.a in 2.4.1.6.b;
- za del prostorov, v katerih izvaja delo, je agencija v zemljiško knjigo vpisana kot lastnica prostorov, kar je v nasprotju s Sklepom o ustanovitvi Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije – točka 2.5.1.a.

Menimo, da je bilo poslovanje Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije v letih 2014 in 2015 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati:

- izvedbo potrebnih aktivnosti za pripravo predloga tarif v skladu z Zakonom o elektronskih komunikacijah in Sklepom o ustanovitvi Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije – točka 2.2.1.b;
- poziv pristojnemu ministrstvu, da izda jasna navodila za prevedbo plač – točka 2.3.1;
- začetek aktivnosti za sklenitev posebne pogodbe o upravljanju prostorov in opreme med ustanoviteljico in agencijo ter za prenos lastništva na Republiko Slovenijo za del prostorov, za katere je v zemljiško knjigo agencija vpisana kot lastnica – točka 2.5.1.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih

sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰². Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁰² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILO

Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije priporočamo, naj pozove Vlado Republike Slovenije k uskladitvi sklepa o ustanovitvi v delu, ki se nanaša na pristojnosti glede potrjevanja programa dela in finančnega načrta, s predpisi.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Agenciji za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Francu Dolencu, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si