



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Na podlagi Zakona o Računskem sodišču in v skladu s Poslovníkom Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Poslovnik) drugostopenjski senat (v nadaljevanju Senat II) v sestavi

dr. Vojko A. Antončič, predsednik,
Silva Jamnik, poročevalka, pooblaščen revizor,
dr. Janez Gabrijelčič, član,
Zdenka Vidovič, članica,
Nadja Žnidarčič-Ferrari, članica,

izdaja naslednje

**POROČILO O NADZORU
NA
MINISTRSTVU ZA GOSPODARSKE DEJAVNOSTI**

Št.1206-2/95-32

Ljubljana, 22. julij 1996

1. UVOD

V program dela računskega sodišča za leto 1995 je bil uvrščen tudi nadzor na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti, Ljubljana, Kotnikova 5 (v nadaljevanju: ministrstvo). Član Računskega sodišča Martin Jakše (v nadaljevanju: pristojni član Računskega sodišča) je v skladu s Poslovnikom izdal sklep (št. RS-07-03/95 z dne 23.8.1995) o izvedbi nadzora.

Nadzor je bil opravljen kot preizkus pravilnosti na naslednjih področjih:

- * izplačila plač, drugih osebnih prejemkov in povračil,
- * izplačila po pogodbah o delu,
- * izplačila po avtorskih pogodbah,
- * izplačila na podlagi potnih nalogov,
- * izplačila preko študentskih servisov,
- * izplačila materialnih stroškov.

Ustrezna nadzorna dejanja sta opravili revizijska sodelavka Nenka Krušič in revizijska asistentka Zdravka Peklaj na podlagi pooblastila št. RS-07-03/95 z dne 28.8.1995 (v nadaljevanju: revizorki) v dneh od 23. 8. 1995 do 27. 9. 1995 na sedežu ministrstva, Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) in Računskega sodišča.

O opravljenem nadzoru je bilo izdano predhodno poročilo (št. RS-07-1206/95 z dne 18.10.1995) in sklep za odpravo razkritih nepravilnosti (št. 1206-2/95-15 z dne 11.1.1996), ki ju je izdal pristojni član Računskega sodišča.

Ministrstvo je ugovarjalo zoper nalog za odpravo nepravilnosti in podalo vrsto pripomb k ugotovitvam v predhodnem poročilu (dopis št. 67/95-K z dne 27. 10. 1995 in št. 40100/003/96-P-JT z dne 19. 1. 1996). Ugovor in pripombe ministrstva je obravnaval prvostopenjski senat (v nadaljevanju: Senat I) v sestavi

dr. Etelka Korpič Horvat, predsednica,
mag. Nataša Knaubert Šorli, članica,
Martin Jakše, poročevalec.

Senat I je odgovoril na pripombe ministrstva glede razkritih nepravilnosti in izdal novo poročilo o nadzoru (št. 1206-2/95-19 z dne 30. 1. 1996).

Zoper poročilo Senata I je ministrstvo vložilo ugovor (dopis št. 40100/003/96-P z dne 1. 3. 1996). V skladu z zakonom o Računskem sodišču in Poslovnikom je bil zato imenovan Senat II, ki je obravnaval prerekane ugotovitve o nepravilnostih v ravnanju ministrstva. Ugotovitve, ki jih ministrstvo ni izpodbijalo, je Senat II privzel kot veljavne. V tem poročilu Senat II:

- dokončno ugotavlja, kaj razkriva nadzor na ministrstvu,
- izreka mnenja o posameznih ravnanjih ministrstva in
- daje ministrstvu nekaj priporočil.

2. U G O T O V I T V E

1. Izplačila plač, drugih osebnih prejemkov in povračil

1.1. Sistemizacija in zaposlovanje

V predhodnem poročilu in v poročilu senata I je bilo ugotovljeno, da ministrstvo ni imelo sprejetega Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. Pregled kadrovske evidence ministrstva je pokazal povečanje za 38 zaposlenih v obdobju enega leta v času od 31. 7. 1994 do 31. 7. 1995, od tega 16 zaposlenih, za katere ni bilo zakonske podlage v aktih o sistemizaciji in 22 zaposlenih iz bivših občinskih inšpekcijskih služb. Zaposlovanje na ministrstvu se je izvajalo na podlagi letnega plana kadrov, ki ga je potrdila Vlada RS. Ministrstvu je bilo očitano, da ne vodi evidence o opravljenem delu, zaradi česar nima pisnih dokazil, ki bi pričala o polni zaposlenosti delavcev. Ministrstvo bi moralo normirati dela in naloge, ki jih opravljajo njegovi delavci.

Ministrstvo ugovarja zoper navedbe iz poročila senata I in predhodnega poročila, ki se nanašajo na zaposlovanje, sistemizacijo in vodenje evidenc o zaposlenosti. V ugovoru navaja, da je imelo izdelan nov pravilnik o organizaciji in sistemizaciji, h kateremu pa je bilo dano soglasje dne 10. 11. 1995, da je zaposlovalo nove delavce na podlagi veljavnih aktov o sistemizaciji štirih združenih ministrstev po vsakokratnem predhodnem soglasju Komisije za kadrovske in administrativne zadeve Vlade RS. Ministrstvo izpodbija tudi stališče Računskega sodišča, da nima vzpostavljene kontrole opravljenih del in vodenja evidenc in utemeljuje, da gre za kolegijski način vodenja koordinacije, organizacije in izvajanja nadzora smotrnosti, polne zaposlenosti in učinkovitosti del in nalog. Ministrstvo tudi oporeka mnenju Računskega sodišča, da bi morala biti dela in naloge, ki jih opravljajo delavci na ministrstvu, normirana.

Senat II je proučil navedbe v ugovoru. Ugotovil je, da ima ministrstvo pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, vendar pa do izdaje predhodnega poročila Vlada RS še ni izdala soglasja, ki je obvezno na podlagi 3. člena Uredbe o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih. Ministrstvo je bilo dolžno uskladiti organizacijo in delovno področje ministrstva oziroma akte o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest najpozneje do 25. 11. 1994, to je v dveh mesecih po uveljavitvi Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev, v nadaljevanju: ZODPM in Zakona o Vladi Republike Slovenije, v nadaljevanju: ZVRS.

Navedbe o zaposlovanju delavcev v okviru veljavnih aktov o sistemizaciji štirih ministrstev, ki so se združila v ministrstvo in to po vsakokratnem predhodnem soglasju Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije, je senat II privzel kot točne. Sprejema tudi ugovor o kolegijem načinu spremljanja dela in zaposlenosti.

1.2. Določanje plač

Nadzor je obsegal preveritev podatkov na izdanih odločbah zaposlenih ter ugotavljanje:

- zakonitosti osnovnega količnika za sistemizirano delovno mesto zaposlenega, v skladu s tarifno prilogo k Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih

lokalnih skupnosti, v nadaljevanju: ZRPJZ in Uredbo o količnikih za določitev osnovne plače funkcionarjev, ki jih imenuje Vlada RS in organih zaposlenih v službah Vlade RS, upravnih organih in upravnih enotah;

- zakonitosti določitve plačilnih razredov iz naslova napredovanja v skladu s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi;
- zakonitosti obračuna delovne uspešnosti in dodatkov v skladu s 17., 18. in 19. členom ZRPJZ, s Sklepom Vlade RS št. 113-02/93-4/20-8 z dne 15.12.1994;
- zakonitosti obračuna delovne dobe v skladu s 60. členom Zakona o delavcih v državnih organih, v nadaljevanju: ZDDO;
- zakonitosti povečanja osnovne plače zaradi prepovedi opravljanja posameznih del (dodatki) ter aktivno znanje jezika narodnostne skupnosti v skladu z 8. in 10. členom Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače funkcionarjev, ki jih imenuje Vlada Republike Slovenije in drugih zaposlenih v službah Vlade RS, upravnih organih in upravnih enotah;
- zakonitosti uveljavljanja odstotka olajšav v skladu s 7. in 10. členom Zakona o dohodnini, v nadaljevanju: ZDoh.

1.3. Osnovna plača

Za vse zaposlene, ki so v mesecu juliju 1995 prejeli plačo, je bil opravljen preizkus pravilnosti določanja plač.

Skupna bruto vrednost plač zanaša za julij mesec 28.851.047,00 SIT, od tega za redno delo 25.686.146,00 SIT. Končna vrednost neto izplačil je v mesecu juliju znašala 17.367.789,00 SIT.

Pri pregledu količnikov osnovne plače je bilo ugotovljeno, da so osnove za določitev osnovnih količnikov določene zakonito in v skladu z ZRPJZ in Pravilniki, ki jih je treba pri tem upoštevati.

1.4. Napredovanje

V obdobju od 1.1. do 31.7.1995 je na ministrstvu devet zaposlenih napredovalo v višjo kategorijo oz. naziv. Vsa napredovanja so bila opravljena v skladu z ZRPJZ ter s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

1.5. Delovna uspešnost

Na podlagi 17. in 18.člena ZRPJZ določi sredstva za delovno uspešnost Kadrovska komisija Vlade.

Nihče od zaposlenih ni prejel več kot 20% uspešnosti (osnova je bruto plača), vendar pa sta uspešnost za mesec julij prejela: (1) delavka, ki je s 1.7.1995 nastopila porodniški dopust in (2) delavec, ki je imel obračunano odsotnost z dela zaradi bolezni.

1.6. Ostali dodatki

V predhodnem poročilu in poročilu senata I je bilo ugotovljeno:

- da imajo vsi višji upravni delavci (v nadaljevanju: VUD) dodatek za delovne pogoje v višini 15% na podlagi Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače funkcionarjev, ki jih imenuje Vlada RS,
- da je enemu VUD priznan 12% dodatek za pogoje dela na podlagi Zakona o obrambi in zaščiti,
- da je dvema VUD priznan dodatek 5% za vodenje in
- da upravni delavci na ministrstvu nimajo dodatkov za delovne pogoje, razen delavcev na inšpektoratih, kjer so dodatki za delovne pogoje od 5 do 25 %, od tega 6% za jezik na dvojezičnem področju.

Nezakonitosti niso bile ugotovljene.

1.7. Nadomestila

V letu 1995 sta bili obračunani dve vrsti nadomestil:

- Za čas bolezni

Nadomestila izplačil za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni in nege družinskega člana so v mesecu juliju znašala 467.800,00 SIT. Ugotovljeno je, da nadomestila obračunavajo z zamikom enega meseca.

- Za ločeno življenje

Nadomestilo za ločeno življenje je v mesecu juliju prejelo osem zaposlenih. Odločbe za nadomestilo za ločeno življenje so pri pregledu personalnih map imeli samo trije zaposleni. Vsa izplačila so bila v skladu z uradno objavljenimi zneski izplačil za ločeno življenje.

1.8. Nadurno delo

Iz podatkov na MF in na ministrstvu je bilo ugotovljeno, da v mesecu juliju 1995 ni bilo opravljenega nadurnega dela in tudi izplačil v ta namen ni bilo.

1.9 Drugi osebni prejemki

Pravica do posameznega prejemka je določena v 40. členu Kolektivne pogodbe za gospodarstvo in z Uredbo o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek in Zneski povračil, nadomestil in drugih prejemkov za zaposlene v državnih organih za posamezne mesece.

Pregledana so bila izplačila regresa za letni dopust, izplačila jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostne pomoči.

1.9.1. Regres za letni dopust

Bruto masa izplačanih sredstev za regres za leto 1995 je znašala 10.629.216,00 SIT oz. neto 7.843.590,00 SIT.

Nezakonitosti niso bile ugotovljene.

1.9.2. Jubilejne nagrade

Jubilejne nagrade v mesecu juliju niso bile izplačane. V obdobju od 1.1. do 30.6.1995 je bilo izplačanih 8 jubilejnih nagrad, od tega 2 za 10 let delovne dobe, 5 za 20 let delovne dobe in 1 jubilejna nagrada za 30 let delovne dobe. Vsa izplačila so bila v skladu z veljavno zakonodajo.

1.9.3. Odpravnine

Na ministrstvu so v letu 1995 izplačali na osnovi Kolektivne pogodbe za negospodarstvo trem zaposlenim. Odpravnine so bile izplačane v višini treh zadnjih plač zaposlenega.

1.9.4. Solidarnostna pomoč

Na podlagi kriterijev Komisije za kadrovske in administrativne zadeve in na osnovi sklepa št. 414-40/95 (23.6.1995) je ministrstvo izplačalo eno solidarnostno pomoč.

1.10. Bonitete

Iz pregleda računovodske evidence je razvidno, da bonitete v letu 1995 niso bile izkazane. Dohodnina za uporabo službenih vozil v osebne namene ni bila obračunana v skladu z ZDoh.

Vsi uporabniki vozil so podpisali izjave, da bodo vozila uporabljali za službene namene in v skladu z 8. in 9. členom Pravilnika.

Pri pregledu potnih nalogov za posamezna vozila za mesec julij 1995 je bilo ugotovljeno, da se vozila uporabljajo tudi za neslužbene vožnje, predvsem za vožnje do mesta stalnega bivališča in to kljub temu, da ima uporabnik službenega avtomobila službeno stanovanje v Ljubljani, da prejema dodatek za ločeno življenje in so mu priznani stroški prevoza z javnim prevoznim sredstvom.

Iz obstoječe dokumentacije nalogov za službena potovanja in potnih nalogov za potniški promet je razvidno, da je vodenje potnih nalogov pomanjkljivo, saj se ne vodi evidenca o prevoženih kilometrih in vrsti potovanj.

Ker Stanovanjska komisija Vlade RS od leta 1992 dalje zaposlenim na ministrstvu ni dodelila nobenega posojila, revizorki nista preverjali bonitet iz naslova obresti za stanovanjske kredite.

1.11. Povračila stroškov v zvezi z delom

1.11.1. Regres za prehrano

V predhodnem poročilu in v poročilu senata I je bilo ugotovljeno, da se zaposlenim izplačuje nadomestilo za prehrano v obliki bonov in denarnega nadomestila. Pri izplačilih uporablja ministrstvo določbe Kolektivne pogodbe za negospodarstvo. Denarno nadomestilo za prehrano prejema 2/3 zaposlenih. Pri obračunu nadomestila ministrstvo ne opravlja poračunov na osnovi dejanske prisotnosti na delu, temveč uporablja avtomatizem in en mesec na leto, zaradi letnega dopusta, ne obračuna denarnega nadomestila za prehrano. Takšen način obračuna je nezakonit.

Ministrstvo izpodbija navedbe v poročilu in se sklicuje na to, da je nadomestila obračunavalo in izplačevalo po in v skladu z navodili služb ministrstev, ki so pristojna za urejanje tega področja za vso državno upravo ter je obračunavalo in izplačevalo regres tako kot vsa ostala ministrstva.

Senat II ugotavlja, da je ministrstvo obračunavalo in izplačevalo zaposlenim regres za prehrano med delom za vse mesece, razen v mesecu avgustu. Pri tem ni upoštevalo dejanske prisotnosti in odsotnosti delavcev. Ministrstvo ni postopalo v skladu z Navodili o določenih poslovnih odhodkih uporabnikov državnega proračuna, ki jih je izdalo MF junija 1993, kjer v 3. odstavku 27. člena opredeljuje, da povračilo stroškov za prehrano med delom pripada delavcu za dneve, ko je na delu in ne prejema drugih povračil za stroške prehrane.

1.11.2. Prevoz na delo

Zaposlenim v skladu s Kolektivno pogodbo za negospodarstvo pripada nadomestilo za prevoz na delo in z dela v višini stroškov javnega prevoza.

Nadomestilo za prevoz na delo se tistim zaposlenim, ki imajo celomesečno odsotnost zaradi bolezni, ne izplača, vendar je poračun opravljen z enomesečnim zamikom. Pri krajših odsotnostih zaradi bolezni se poračun ne izvaja.

Če so zaposleni odsotni zaradi službene poti, nadomestila za prevoz na delo ne prejmejo v celoti. Porračun se opravlja z enomesečno zamudo.

En mesec na leto vsi zaposleni ne prejmejo nadomestila za prevoz na delo zaradi letnega dopusta (avtomatizem), sprotni mesečni poračuni se ne izvajajo.

Nepravilnosti so bile ugotovljene pri treh osebah, ki so neupravičeno prejele nadomestilo za prevoz na delo za relacije, kjer nimajo stalnega prebivališča.

2. Izplačila po pogodbah o delu

V obdobju od 1. 1. do 31. 7. 1995 je ministrstvo sklenilo 4 pogodbe o delu v vrednosti 135.987,00 SIT. Vse pogodbe o delu so bile sklenjene po opravljenem delu.

Preverjeno je bilo:

- ali je bila uporabljena davčna osnova in davčna stopnja v skladu s 15., 16. in 18. členom ZDoh in v skladu z ZPDDP;
- ali je bil obračunan davek od storitev po 5 % stopnji v skladu z Zakonom o prometni davku, v nadaljevanju: ZPD;
- ali je bila obračunana 6 % prispevna stopnja v skladu s Sklepom o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja ter
- ali je bil obračunan pavšalni znesek 240,00 SIT v skladu s Sklepom o pavšalnih zneskih za obvezno zdravstveno zavarovanje.

Vsi davki in prispevki so bili pravilno obračunani.

Ministrstvo je Zavodu RS za zaposlovanje posredovalo obvestilo o sklenitvi pogodbe o delu za obdobje od 1. 1. do 31. 7. 1995. Pogodba za ureditev kadrovske evidence je bila sklenjena z zaposleno na ministrstvu, ki je razporejena na delovno mesto finančnega referenta I.

Ministrstvo vodi evidenco o opravljenem delu (število delovnih ur, vsebina dela) in po preteku dogovorjenega časovnega roka preveri, ali je izvajalec izvršil dogovorjena dela v skladu s pogodbo. Izplačilo se opravi na podlagi dokazil o opravljenih delih oziroma poročila izvajalca.

3. Izplačila po avtorskih pogodbah

V predhodnem poročilu in poročilu Senata I je bilo ugotovljeno, da je ministrstvo v obdobju od 1. 1. do 31. 7. 1995 sklenilo 67 pogodb za avtorska dela, 4 pogodbe sklenjene v letu 1994 so bile izplačane v letu 1995. Skupna vrednost izplačil znaša 11.775.631,00 SIT.

Preverjeno je bilo, ali so vsebine avtorskih del iz sklenjenih avtorskih pogodb v skladu s tretjim členom Zakona o avtorski pravici, v nadaljevanju: ZAP oziroma s petim članom Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, v nadaljevanju: ZASP ter Pravilnikom o honorarjih za javno uporabo avtorskih del. Zakonitost obračunanega davka iz premoženjskih pravic je bila preizkušena na podlagi ZDoh. Vse avtorske pogodbe so sklenjene v pisni obliki, ugotovljeno pa je bilo, da so sklenjene z zunanjimi sodelavci in z zaposlenimi na ministrstvu. Iz pogodb o avtorskem delu in seznama delavcev ministrstva na dan 31. 7. 1995 je razvidno, da je bilo sklenjeno s 6. zaposlenimi na ministrstvu 18 avtorskih pogodb, za katere lahko ugotovimo, da je povezava med avtorsko pogodbo in nalogami na delovnem mestu.

Ugotovljeno je bilo, da 62 pogodb nima značaja avtorskega dela.

Pri 16 pogodbah je kot avtorsko delo navedeno: seznam arhivskega gradiva. Vse pogodbe se nanašajo na skupino 4 ljudi, od teh je ena zaposlena na ministrstvu kot pisarniški referent. Naloge pisarniškega referenta po veljavnem Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest pa so tudi vodenje in urejanje dokumentarnega gradiva in druge dokumentacije ter vodenje evidenc, seznamov in pregledov. Neto vrednost sklenjenih pogodb znaša 1.490.869,00 SIT.

Senat I je ugotovil, da je ministrstvo kršilo določbe ZAP, ZASP, ZDoh ter Zakona o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zaposlovanje, v nadaljevanju: ZPPIZ.

Ministrstvo v ugovoru navaja, da se avtorske pogodbe nanašajo na dela v zvezi z denacionalizacijo in dodaja, da Računsko sodišče inertno vztraja pri konstruktu, da je možno pri ministrstvu najti rešitve v okviru zakonskih možnosti, to je z dodatnim zaposlovanjem in s pogodbami o delu. Računskemu sodišču očita, da zavestno ignorira dejstva, da je delo na denacionalizacijskih zadevah zahtevno in se ga lahko šteje kot izvedensko delo, čeprav ni varovano in se za njegovo izvajanje lahko sklepajo avtorske pogodbe. Prav tako navaja, da obstajajo sklepi Državnega zbora, da je potrebno najti ustrezne rešitve glede reševanja denacionalizacijskih zadev, ter da za to delo ob obstoječem plačilnem sistemu in zahtevanih pogojih ni mogoče pridobiti ustreznih kadrov. Ministrstvo pojasnjuje, da je v nekaterih primerih, ko bi bil lahko sporen predmet avtorske pogodbe v skladu s 3. členom ZAP oziroma s 5. členom ZAPSP, izplačalo za opravljeno delo avtorski honorar po tej zakonodaji, saj bi v nasprotnem primeru zavestno kršilo zakon o delovnih razmerjih, ki določa, da se pogodba o delu lahko sklene največ za šestdeset dni v koledarskem letu.

Senat II je natančno proučil 62 sklenjenih pogodb, za katere je bilo ugotovljeno, da nimajo značaja avtorskega dela. Sklenjene so za naslednja dela:

Zap.št.	Opis dela	Število pogodb	Število izvajalcev	Neto vrednost
1.	reševanje denacionalizacijskih zahtevkov	23	7	3.425.000
2.	seznam arhivskega gradiva	16	4	1.490.869
3.	evidenca in arhiviranje dokumentov	5	1	700.000
4.	izdelava predpisov in aktov	5	1	50.000
5.	izvajanje del na trgovinskem središču	4	3	826.958
6.	ureditev kadrovske evidence	1	3	500.000
7.	organizacija in sodelovanje na razstavi	4	2	860.000
8.	brez oznake, vrste in obsega dela	4	4	1.069.069
S k u p a j		62	25	8.921.896

Iz preglednice je razvidno, da se ugovor ne nanaša na 39 pogodb, zato senat II privzema ugotovitve iz poročila senata I kot veljavne.

Ugovor se nanaša na 23 avtorskih pogodb sklenjenih za reševanje denacionalizacijskih zahtevkov, kar predstavlja le 37% vseh sklenjenih pogodb, ki nimajo značaja avtorskega dela. Predmet teh pogodb je reševanje pritožb in izdajanje odločb s področja denacionalizacije. V navedenih 23 primerih nastopa 7 izvajalcev - pravnikov, ki se ne morejo šteti kot izvedenci v smislu ugovora, temveč kot pravni strokovnjaki. Njihovo delo ni zakonsko priznано kot avtorska stvaritev, temveč pomeni umsko, strokovno pravno delo, za katero se lahko sklepajo delovršne pogodbe v smislu 600. člena ZOR ali določb ZDR. S tega vidika je ugovor v delu, ki utemeljuje avtorstvo na področju denacionalizacije, neutemeljen.

Senat II je proučil tudi navedbe o pomanjkanju kadrov in prizadevanjih ministrstva za pridobitev le-teh. Ugotovil je, da je bilo v letih 1993, 1994 in 1995 objavljenih sedem razpisov za delovno mesto svetovalca ministra za področje denacionalizacije. V letu 1993 sta bila objavljena dva razpisa in realizirani dve zaposlitvi. V februarju leta 1994 je bil objavljen razpis za dva

svetovalca zaradi upokojitve dveh svetovalcev. Zaposlili so eno pripravnico. Razpis za enega svetovalca so ponovili v maju in juniju 1994 ter v juniju in novembru 1995. Vsi so bili neuspešni. V času nadzora je ministrstvo zaposlovalo 13 diplomiranih pravnikov. Ker je obstajala potreba in nujnost reševanja denacionalizacijskih zahtevkov, bi ministrstvo bilo dolžno ukrepati z uporabo delovno pravnega instituta razporejanja delavcev. Tega instituta pa ministrstvo v konkretnem primeru ni uporabilo.

4. Izplačila na podlagi potnih nalogov

V predhodnem poročilu in poročilu I so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

- obračun davka pri dnevnicah, izplačani fizični osebi v višini 994,41 DEM, ki ni zaposlena na ministrstvu, ni bil opravljen;
- obračuni potovanj v tujino niso opravljeni v zakonitem roku - v sedmih dneh po opravljenem potovanju. Tako so v času nadzora še izkazane odprte akontacije za potovanja v tujino za leto 1994 v skupni višini 516.081 SIT in za opravljena potovanja v letu 1995 v višini 5.106.467 SIT, s čimer je kršena Uredba o povračilih stroškov za službena potovanja v tujino;
- povračila stroškov službenih potovanj v tujino so knjižena v breme proračunskih postavk namenskih sredstev, kot npr. na proračunsko postavko "5476 - Učinkovita raba energije" je knjiženo 426.500,00 Lit, 21.400,00 Bef in 66.649,00 SIT; ali v breme proračunske postavke "1380 - Usposabljanje delavcev v turizmu" so bila izplačana nadomestila za službeno pot v tujino v višini 1400 \$; ali izplačilo iz proračunske postavke "5499 - Promocija v turizmu" v znesku 22.842,00 SIT;
- izplačani so tudi potni nalogi, čeprav ne bi smeli biti obračunani zaradi pomanjkljivih ali manjkajočih podatkov, ki so osnova za obračun in so kot takšni neverodostojne listine;
- da so primeri izplačil dveh potnih nalogov zaposlenemu, ki je isti dan opravil dve potovanji;
- da se izplačuje kilometrina, čeprav ima delavec na razpolago službeni avtomobil.

Ministrstvo ugovarja zoper mnenje Računskega sodišča glede izplačil na podlagi potnih stroškov in trdi, da je šlo zgolj za napake in pomanjkljivosti sistema, ki je vzpostavljen v celotni državni upravi, za katerega ni odgovorno in da gre v tem primeru za dejanja, ki pomenijo neznatno nevarnost, ter da so bile navedene napake že sanirane oziroma odpravljene.

Senat II ugotavlja, da odkrite napake niso posledica pomanjkljivosti sistema, ki je vzpostavljen v celotni državni upravi, na katerega prenaša odgovornost ministrstvo, temveč posledica pomanjkljivega notranjega nadzora delovanja in nezadostnega nadzora nad stroški poslovanja ministrstva. ZVRS v členih 23, 24 in 25 opredeljuje odgovornost ne le za strokovno delo ministrstva, temveč tudi za opustitev ukrepov.

5. Izplačila preko študentskega servisa

V nadzor so bile zajete pogodbe oz. računi/napotnice Študentskega servisa, ki so bili izplačani v obdobju od 1.1. do 31.7.1995. Preverjenih je bilo 145 računov, od tega je bilo 24 računov za opravljeno delo v letu 1994, 121 računov pa za opravljeno delo v letu 1995. Skupna vrednost del

izplačanih preko študentskega servisa je 4.610.364,00 SIT, od tega za dela opravljena v letu 1994 761.420,00 SIT in za dela opravljena v letu 1995 3.848.944,00 SIT.

Pri primerjavi datumov pričetka del in datumov izdaje napotnice se ugotavlja, da se napotnice za opravljanje del izdajajo v mnogih primerih šele po pričetku del in ne pred pričetkom opravljanja del.

Obračuni so opravljeni na podlagi delovnih ur (urne postavke se gibljejo v višini 400,00 do 600,00 SIT, razen pri selitvenih delih, za katera je višina urne postavke 800,00 SIT), razen v dveh primerih, kjer je opravljen na podlagi delovnih dni (vođenje novinarjev).

Delo študentov se spremlja na delovnem mestu in ga opravlja zaposleni na ministrstvu, pri katerem se delo opravlja. Prisotnost študentov se ugotavlja z vpisom v knjigo prisotnosti. Nepravilnosti pri opravljenem nadzoru niso bile ugotovljene.

6. Materialni stroški

V poročilu Senata I so naslednje ugotovitve:

Ministrstvo je nabavljalo razno blago in storitve, katerih letna vrednost po posameznih dobaviteljih je presegala vrednost 500.000 SIT, zanje pa ni bil izveden javni razpis v smislu 38. in 92. člena Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 1994 - veljavnost do 13.7.1995, v nadaljevanju: ZIPRS94 in Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 1994 - veljavnost od 14.7.1995 dalje, v nadaljevanju: ZIPRS94. Dobave so se izvajale sukcesivno s tem, da njihova vrednost ni presegala vrednosti 500.000 SIT.

Iz proračunskih postavk materialnih stroškov so bila v obdobju od 1.1. do 31.7.1995 neupravičeno izvršena tudi naslednja plačila:

- najem poslovnih prostorov Mlakar, Železnikar na Kotnikovi - pogodba za najem je sklenjena, plačuje se na podlagi pogodbe in se ne izstavlja računov za posamezna plačila;
- najem teniškega igrišča Škulj-Daiberl - izvršeno je bilo plačilo v znesku 215.250,00 SIT, ki se nanaša na plačilo najema za leto 1995 in akontacijo plačila za sezono 1995/96;
- abonmaji in karte za MGL in SNG v znesku 162.570,00 SIT;
- najem hotelske sobe na ime V.P. - najem se nanaša na obdobje do dodelitve službenega stanovanja, izplačilo je bilo izvršeno v znesku 570.160,00 SIT in se nanaša na plačilo za obdobje od 15.5. do 1.7.1995; v omenjenem obdobju je možnih 45 nočitev, račun pa je bil izstavljen za 53 nočitev;
- naročnina na Gradbeni vestnik - naročnina je bila poravnana za 8 izvodov vestnika, na gradbenem inšpektoratu pa je 5 zaposlenih;
- naročnina na Gospodarski vestnik - v juniju mesecu je zaveden račun za plačilo 19 izvodov vestnika za obdobje drugega polletja 1995.

Ministrstvo oporeka ugotovitvam in navaja, da ni kršilo določil ZIPRS94 v zvezi z nabavo blaga in storitev in trdi, da je v konkretnih primerih šlo za sukcesivne nabave, ki jih je potrebno šteti kot samostojna naročila. Ta samostojna naročila pa niso presegala višine, za katere je potrebno izvesti javni razpis. Istočasno še navaja, da je v konkretnih primerih potrebno uporabljati predpise o obilgacijskih razmerjih, ker gre za civilno pravne posle, ker Zakon o

izvrševanju proračuna ne opredeljuje termina sukcesivnih dobav. Ministrstvo meni, da bi sodišče moralo odločiti v njegovo korist, ko predpisi niso dovolj jasni.

Senat II je podrobno proučil in analiziral prerekane nabave materiala, blaga in storitev, ki jih je ministrstvo v letu 1995 izvrševalo kot sukcesivne dobave brez javnega razpisa.

Iz knjigovodske dokumentacije je razvidno, da gre za naslednje dobave:

Dobave po vrstah blaga in storitev ter vrednosti v obdobju od 1.1. do 31.7. 1995

Zap. št.	Vrsta blaga/storitve	Vrednost v SIT
1	hrana in pijača	3.362.750
2	najem avtomobilov	3.227.223
3	cvetje, šopki	2.887.853
4	popravilo pohištva	2.318.371
5	fotokopiranje	1.449.246
6	sejemske storitve	807.474
7	pisarniški material	11.266.075

Senat II ugotavlja, da za ministrstvo, kot neposrednega uporabnika proračunskih sredstev, velja za vse nabave blaga in storitev ZIPRS kot specialni predpis in ne ZOR, na katerega se ministrstvo sklicuje. Pri dobavah blaga in storitev so bile kršene določbe ZIPRS94, ker ministrstvo ni opravilo javnega razpisa v skladu in po postopku, ki ga določa Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil.

Zakon in Odredba sta specialna predpisa, ki veljata za uporabnike proračunskih sredstev. Njune norme so strožje od klasičnih obligacijskih norm o nakupu in prodaji blaga, vsebovanih v ZOR. ZIPRS94 določa, da morajo uporabniki nabavo opreme, investicijska in vzdrževalna dela, raziskovalne naloge ter storitve oddajati s pogodbo na podlagi javnega razpisa, če pogodbeni vrednost presega 500.000 SIT do 13.7.1995 in 1.000.000 SIT od 14.7.1995 dalje. K pogodbam, katerih vrednost presega 2 mio SIT, je po istem Zakonu potrebno tudi soglasje MF.

ZIPRS94 velja za proračunsko leto, ki je enako koledarskemu letu, vsa določila, ki se nanašajo na sklepanje pogodb o nabavah v zvezi z javnimi naročili veljajo za obdobje proračunskega leta. S tem v zvezi je potrebno vse nabave šteti kot letne, ne glede na način dobave (sukcesivne, zaporedne, večkratne), če se nanašajo na isto vrsto blaga ali storitev.

Ob upoštevanju navedenih Zakonskih določil senat II ugotavlja, da je ministrstvo pri nabavah storitev in blaga ravnalo nezakonito.

Ob podrobnejši analizi nabave posameznih vrst blaga in storitev senat ugotavlja, da je med dobavami zajet tudi pisarniški material. Pisarniški material ni opredeljen v ZIPRS94 kot material za katerega bi bilo potrebno objavljati javni razpis, temveč je le-ta vsebovan v Odredbi o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, kot podzakonskem predpisu. Navedena Odredba velja le za postopek za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil za leto 1995. Iz tega vidika je senat sodil, da v letu 1995 ni bilo potrebno izvesti javnega razpisa za pisarniški material.

V skladu z načelom gospodarne rabe proračunskih sredstev in funkcije javnega razpisa za izbiro najugodnejšega ponudnika in glede na izkazano vrednost tovrstnega materiala, bi bilo po mnenju

senata II, ne glede na zgornje ugotovitve, primerno tudi za pisarniški material izvesti javni razpis.

V predhodnem poročilu in poročilu Senata I je v nadaljevanju ugotovljeno, da so se s proračunskih postavk plačil storitev in subvencij poravnali tudi računi za materialne stroške:

- proračunska postavka 5499 (promocija v turizmu) - izvoz prospektov, najem kombija za snemalno ekipo, material za sejem, zastave, PTT storitve - Kompas, hotelske storitve, pogodbe o delu, avtorske pogodbe, najemnine s stroški potrošnega materiala in osebnih dohodkov za turistična predstavništva v tujini, posetnice - R.J., lektoriranje tekstov, dnevnice, letalske vozovnice, potni stroški doma in v tujini, cestne in pristajalne takse, članarine mednarodnim organizacijam, prevodi;
- proračunska postavka 6106 (sofinanciranje turističnih programov) - publikacije, slovarji, izvoz prospektov, najemnine za turistična predstavništva, avtorske pogodbe, gostinske storitve ob zaključku snemanja ZDF na Blejskem gradu, letalske vozovnice;
- proračunska postavka 1992 (trgovinsko središče) - avtorske pogodbe, žigi, elektrika, potni stroški, takse, dnevnice;
- proračunske postavke 5476 (učinkovita raba energije), 4652 (obnovljivi viri), 1380 (usposabljanje delavcev v turizmu in gostinstvu), 1819 (pospeševalna mreža za malo gospodarstvo) - garažnine, dnevnice, potni stroški, takse, članarine mednarodnim organizacijam;
- proračunska postavka 1819 (pospeševalna mreža za malo gospodarstvo) - strokovna ekskurzija Spodbujanje ekonomske rasti s pomočjo SME na regionalni in lokalni ravni (Irska, 29.5. - 4.6.1995) v znesku 580.981,80 SIT, ekskurzije so se udeležili T-D.I., Š.M., P.S. in G.S.

Po pojasnilu zaposlenih na ministrstvu se iz proračunskih postavk nematerialnih stroškov poravnajo materialni stroški, ki so direktno vezani na določeno dejavnost ministrstva.

Iz proračunske postavke 5499 (promocija v turizmu) so se poravnali materialni stroški, ki so vezani na delovanje Trgovinskega središča, dokler le to ni pričelo z delovanjem. S sklepom Vlade št.403-01/95 so se zagotovila iz proračunske rezerve dodatna sredstva za kritje materialnih stroškov središča v vrednosti 4.550.000,00 SIT (proračunska postavka 4514).

Pri pregledu konto kartic materialnih odhodkov se opaža, da so posamezni odhodki nesistematsko razporejeni po kontih (npr. popravilo avtomobila na kontu porabe bencina).

Ministrstvo oporeka ugotovitvam, ki se nanašajo na plačevanje materialnih stroškov iz nematerialnih proračunskih postavk. Na posameznih proračunskih postavkah, vezanih na opravljanje nalog nastajajo tudi materialni stroški, ki so neposredno vezani na njihovo izvrševanje. Za opravljanje teh nalog ima ministrstvo sklenjene pogodbe z izvajalci, v katerih so ti materialni stroški navedeni kot predmet pogodbe in kljub naravi stroškov ne bremenijo in ne morejo bremeniti proračunske postavke materialnih stroškov nadzorovane osebe, ampak posamezno tematsko postavko.

Senat II je proučil izplačila iz proračunskih postavk, namenjenih za storitve in subvencije, ki so navedena v poročilu senata I kot sporna ter ugotovil, da se izplačila nanašajo na nakup žigov, izdelavo posetnic za vodjo sektorja turistične promocije, na prevod turističnega priročnika in potne stroške svetovalcev s področja energetike. Ob vpogledu v revizijske dokaze je presodil, da navedeni izdatki lahko sodijo tudi v stroške izvajanja projektov Promocija turizma, Trgovinsko

središče, Pospeševalna mreža za malo gospodarstvo, Učinkovita raba energije in Promocija v turizmu, zaradi česar so lahko tudi knjiženi v breme navedenih proračunskih postavk.

Iz navedenih razlogov je Senat II ugovor upošteval kot utemeljen.

3. M N E N J A

1. Izplačila plač, drugih osebnih prejemkov in povračil

O izplačilu plač, drugih osebnih prejemkov in povračil v Ministrstvu za gospodarske dejavnosti Senat II izreka mnenje s pridržkom.

Obrazložitev:

Stroški za prehrano med delom so bili izplačani v nasprotju s Kolektivno pogodbo. Povračila stroškov za prehrano pripadajo zaposlenim le za čas dejanske prisotnosti na delu.

Bonitete za uporabo vozil v osebne namene niso bile obračunane, ugotavlja pa se, da so bila vozila uporabljena tudi v osebne namene, predvsem za vožnje do mesta stalnega bivališča, kljub službenemu stanovanju v Ljubljani, dodatku za ločeno življenje in priznanim stroškom prevoza z javnim prevoznim sredstvom. Tudi vodenje potnih nalogov v ministrstvu je pomanjkljivo, saj se ne vodi evidenca o prevoženih km in vrsti potovanj.

2. Izplačila na podlagi pogodb o delu

O izplačilu na podlagi pogodb o delu Senat II izreka pozitivno mnenje.

3. Izplačila na podlagi pogodb o avtorskem honorarju

O izplačilu na podlagi pogodb o avtorskem honorarju Senat II izreka negativno mnenje.

Obrazložitev:

Ministrstvo je izplačalo avtorske honorarje za opravljeno delo, ki ni imelo značaja avtorskega dela v skladu s 3. členom ZAP oz. s 5. členom ZASP. Značaj opravljenega dela je zahteval sklenitev pogodb o delu. Vrednost nezakonito sklenjenih avtorskih pogodb je znašala 11.775 tisoč SIT.

4. Izplačila na podlagi potnih stroškov

O izplačilih na podlagi potnih stroškov Senat II izreka mnenje s pridržkom.

Obrazložitev:

Obračuni za službena potovanja v tujino se ne opravljajo v zakonitem roku oz. ažurno.

Pri izplačilu dnevnic zunanjim sodelavcem se ne obračunava davka.

Za isti dan je isti osebi izdanih in obračunanih več potnih nalogov za službena potovanja.

5. Izplačila preko študentskega servisa

O izplačilih preko študentskega servisa Senat II izreka pozitivno mnenje.

6. Izplačila materialnih stroškov

O izplačilu materialnih stroškov Senat II izreka negativno mnenje.

Obrazložitev:

Ministrstvo pri nabavah blaga in storitev, katerih vrednost je presegala z zakonom določen limit, ni izvajalo javnih razpisov v smislu Zakona o izvrševanju proračuna za leto 1994 in Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil.

4. P R I P O R O Č I L O

Senat II Ministrstvu za gospodarske dejavnosti priporoča, da:

- v skladu z načeli gospodarnosti rabe proračunskih sredstev opravlja javne razpise za vse vrste blaga in storitev in
- vzpostavi notranje kontrole zlasti na tistem področju poslovanja, ki se nanaša na sklepanje pogodb in obračun pogodb ter evidentiranje stroškov.

Na podlagi 4. odstavka 24. člena Zakona o Računskem sodišču je to poročilo dokončno.

Dr. Vojko A. Antončič
Predsednik Senata II

5. D O D A T E K

V tem poročilu so upoštevani predvsem naslednji predpisi:

Zakon o Računskem sodišču, Uradni list Republike Slovenije, št. 48/94

Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 20/95

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Uradni list Republike Slovenije, št. 71/94

Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list Republike Slovenije, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I in 4/93

Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 4/93

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Uradni list Republike Slovenije, št. 18/94 in 13/95

Zakon o dohodnini, Uradni list Republike Slovenije, št. 71/93, 2/94, 1/95, 2/95 in 7/95

Zakon o posebnem davku na določene prejemke, Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 22/94 in 45/94

Zakon o prometnem davku, Uradni list Republike Slovenije, št. 4/92, 9/92 in 71/93

Zakon o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zaposlovanje, Uradni list Republike Slovenije, št. 48/90, 10/93, 42/93, 57/93 in 64/94

Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list Republike Slovenije, št. 14/90, 5/91, 71/93 in 2/94

Zakon o obligacijskih razmerjih, Uradni list SFRJ, št. 29/78, 39/85, 45/89 in 57/89

Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 1994 in 1995, Uradni list Republike Slovenije, št. 26/94 in 40/95

Zakona o obrambi in zaščiti, Uradni list Republike Slovenije, št. št.15/91 in 18/91

Zakona o avtorski pravici, Uradni list SFRJ, št. 19/78, 34/78, 24/86, 75/88 in 21/90

Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, Uradni list Republike Slovenije, št. 21/95

Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, Uradni list Republike Slovenije, št. 28/93 in 19/94

Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih, Uradni list Republike Slovenije, št. 8/91-I, 82/94, 16/95, 19/95 in 23/95

Uredba o količnikih za določitev osnovne plače funkcionarjev, ki jih imenuje Vlada RS in organih zaposlenih v službah Vlade RS, upravnih organih in upravnih enotah, Uradni list Republike Slovenije, št. 82/94 in 23/95

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, Uradni list Republike Slovenije, št. 41/94 in 56/94

Uredba o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek, Uradni list Republike Slovenije, št. 72/93, 43/94, 62/94 in 7/95

Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list Republike Slovenije, št. 18/91, 53/92, 34/93, 12/94, 15/94, 27/94, 59/94 in 80/94

Zneski povračil, nadomestil in drugih prejemkov za zaposlene v državnih organih za posamezne mesece, Uradni list Republike Slovenije, št. 8/95, 14/95, 20/95, 24/95, 30/95 in 38/95

Pravilnikom o honorarjih za javno uporabo avtorskih del, Uradni list Republike Slovenije, št. 28/94