



REPUBLIKA SLOVENIJA

**RAČUNSKO SODIŠČE**

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Na podlagi 24. člena Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 48/94) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list. RS, št. 20/95) izdajam

## **PREDHODNO POROČILO**

**o reviziji**

**Poslovanja za leto 1998**

**na**

**UPRAVNI ENOTI  
GROSUPLJE  
Grosuplje, Kolodvorska 2**

Številka: 1203-8/00-9

Ljubljana, 20. 10. 2000

# 1 UVOD

## 1.1 Podatki o reviziji

Revizija poslovanja Upravne enote Grosuplje (v nadaljevanju upravna enota) za leto 1998, je bila uvrščena v program dela računskega sodišča za leto 2000. Opravljena je bila na podlagi sklepa o izvedbi revizije št. 1203-8/00-6 z dne 13.3.2000. Revizijo sta opravili na podlagi pooblastila št. 1203-8/00-7 revizijska sodelavka Nataša Pečenko in strokovna sodelavka Felicita Šalej, v času od 14.3.2000 do 17.4.2000, na sedežu upravne enote in sedežu Računskega sodišča.

## 1.2 Cilj revizije

Cilja revizije sta bila preveritev:

- pravilnosti poslovanja v letu 1998. Preveritev je zajemala skladnost poslovanja s predpisi, namembnost porabe sredstev, postopke oddaje javnih naročil, skladnost zasedenosti delovnih mest in izpolnjevanja pogojev s sistemizacijo in organizacijo delovnih mest, in delovanje notranjih kontrol.
- smotrnosti poslovanja v letu 1998. Preveritev se je nanašala na gospodarnost poslovanja upravne enote.

## 1.3 Predstavitev revidiranca

### 1.3.1 Velikost in območje delovanja upravne enote

Upravne enote so bile ustanovljene z Zakonom o upravi in so pričele delovati s 1. 1. 1995 z razdružitvijo od nekdanjih občin. Organizirane so za območje ene ali več lokalnih skupnosti. Upravne enote sestavljajo mrežo, ki pokriva celotno področje države, preko katere uprava neposredno izvaja svoje naloge na lokalni ravni.

Upravna enota Grosuplje je organizirana za območje lokalnih skupnosti oziroma občin Grosuplje, Ivančna Gorica in Dobropolje. Območje upravnih enot je določeno z Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji<sup>1</sup>. S svojo dejavnostjo pokriva 420 km<sup>2</sup> površine, kar predstavlja 2,1% delež celotnega ozemlja države.

V letu 1998 je servisirala približno 30.000 prebivalcev ali 1,5% celotnega prebivalstva Slovenije, za opravljanje dejavnosti pa porabila 1,07% proračunskih sredstev vseh upravnih enot.

---

<sup>1</sup> Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 75/94, 8/96)

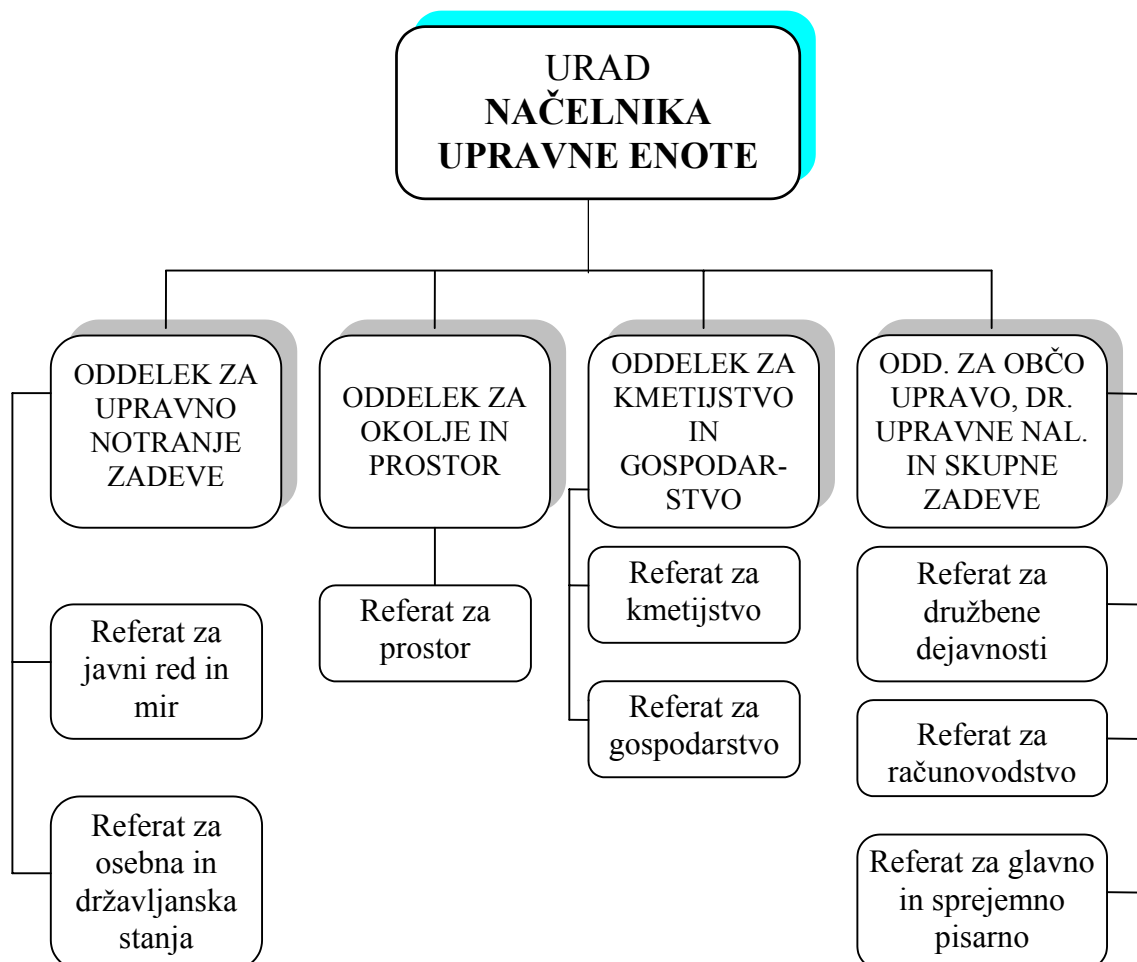
### 1.3.2 Naloge in organiziranost upravne enote

Upravna enota opravlja upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katere so ustanovljena posamezna ministrstva, in tudi vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti bivših občin. Poleg tega opravlja tudi naloge s področja obrambnih priprav in organizacijske, strokovne ter druge naloge, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam oziroma so pomembne za delovanje upravne enote.

V upravni enoti so za posamezna delovna področja, naloge in pristojnosti organizirane notranje organizacijske enote, ki so navedene v organogramu (SLIKA 1). Vodje notranjih organizacijskih enot so za svoje delo odgovorni načelniku upravne enote in pristojnemu ministru.

Organizacijo upravne enote in sistemizacijo delovnih mest je v letu 1998 urejal Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Grosuplje<sup>2</sup>.

SLIKA 1: ORGANOGRAM UPRAVNE ENOTE GROSUPLJE



<sup>2</sup> Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Grosuplje, št. 021-4/95, z dne 12.9.95 ter spremembami z dne, 17.10.1995, 16.11.1995, 29.07.1996, 26.09.1997, 15.10.1997, 17.10.1997, 13.07.1998 in 26.09.1998) - v nadaljevanju akt o sistemizaciji

### 1.3.3 Kadrovska zasedba upravne enote

Za nemoteno delovanje upravne enote je v aktu o sistemizaciji predvidenih 46 delovnih mest, od tega 9 višjih upravnih delavcev, 24 upravnih delavcev in 13 strokovno-tehničnih delavcev.

V letu 1998 je bilo zaposlenih za nedoločen čas 33 delavcev in en delavec za določen čas, kar je predstavljalo 73,9% zasedenost po veljavni sistemizaciji delovnih mest. Zasedenost delovnih mest po posameznih organizacijskih enotah je razvidna iz tabele 1.

TABELA 1: ZASEDENOST SISTEMIZIRANIH DELOVNIH MEST PO ORGANIZACIJSKIH ENOTAH

Organizacijska enota	Število sistemiziranih delovnih mest	Število zasedenih delovnih mest	Odstotek zasedenosti ( 3: 2 )
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Urad načelnika Upravne enote Grosuplje	4	3	75,0%
Oddelek za upravno notranje zadeve	11	10	90,9%
Oddelek za okolje in prostor	10	6	60,0%
Oddelek za kmetijstvo in gospodarstvo	10	6	60,0%
Odd. za obč. upravo, dru. upr. in skupne zadeve	11	9*	81,8%
SKUPAJ	46	34	73,9%

Opomba: \*upoštevan tudi delavec, ki je zaposlen za določen čas..

Vir: Poročilo o delu Upravne enote Grosuplje za leto 1998, april 1999.

Najslabše sta kadrovsko zasedena oddelka za okolje in prostor ter oddelek za kmetijstvo in gozdarstvo, kjer se obravnava tudi denacionalizacija.

### 1.4 Odgovorne osebe

Upravno enoto vodi načelnik. Načelnik predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote.

Odgovorna oseba za poslovanje Upravne enote Grosuplje v letu 1998 je bila načelnica Nevenka Gorec, v času revizije pa je bila načelnica enote Nevenka Dolgan.

### 1.5 Pravne podlage

Predpisi, ki smo jih uporabljali pri reviziji, so navedeni v dodatku poročila.

## 2 UGOTOVITVE

## 2.1 Finančno poslovanje

Poleg Zakona o Računovodstvu<sup>3</sup>, Zakona o izvrševanju proračuna<sup>4</sup> in na njuni osnovi izdani izvedbeni zakonodaji, finančno poslovanje upravnih enot urejajo še posebna navodila.

Način finančnega poslovanja upravnih enot se določa z Navodilom<sup>5</sup> o finančnem poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalni ravni, ki se uporablja od 1.1.1998 naprej. Navodilo določa način finančnega poslovanja in način porabe proračunskih sredstev za upravne enote.

Za finančno poslovanje upravne enote je Ministrstvo za finance odprlo posebno stroškovno mesto v okviru računa 637 (v nadaljevanju 637 MF), iz katerega nakazuje plače in osebne prejemke zaposlenim v upravnih enotah. Odhodki se obračunajo in izplačajo delavcem na podlagi dokumentacije upravnih enot.

Upravne enote imajo odprt izločen račun upravne enote (račun 639) pri krajevno pristojni enoti Agencije RS za plačilni promet, na katerega se nakazujejo sredstva za materialne stroške upravne enote.

Sredstva za kritje stroškov nakupa obrazcev, tiskovin in registrskih tablic so načrtovana v proračunu RS kot samostojna proračunska postavka upravnih enot. Obrazce, tiskovine in registrske tablice nabavlja upravna enota na osnovi naročilnic, plačujejo se neposredno iz računa 637 MF, knjigovodsko pa evidentirajo na posamezna stroškovna mesta, odprta v okviru računa 637 MF.

## 2.2 Ocena notranjih kontrol

Za plačevanje iz izločenega računa upravne enote je kot odredbodajalec določen načelnik upravne enote in od njega pooblaščen oseba. Odredbodajalec je odgovoren za zakonitost, upravičenost in namembnost porabe proračunskih sredstev. V njegovi pristojnosti je, da zagotovi:

- urejeno, gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje;
- varovanje sredstev pred izgubo;
- poslovanje po zakonih in drugih predpisih;
- pravilno prikazovanje zanesljivih računovodskih podatkov v poročilih.

Kontrolni postopki, vgrajeni v računovodski sistem, morajo zagotavljati naslednje:

- da se odobravajo, izvršujejo in evidentirajo samo resnični in pravilni posli;
- da se posli izvršujejo in evidentirajo tako kot so bili odobreni;

---

<sup>3</sup> Zakona o Računovodstvu (Uradni list SFRJ, št. 12/89, 35/89, 3/90, 42/90, 61/90, Uradni list RS 42/90, 30/93 in 92/93)

<sup>4</sup> Zakona o izvrševanju proračuna (ZIPro) (Uradni list RS, št. 5/96, 78/97, 87/97, 34/98, 91/98) – v nadaljevanju ZIPro

<sup>5</sup> Navodilo o finančnem poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalni ravni (Uradni list RS, št. 33/96, 65/97 in 20/98)

- da se morebitne napake v izvrševanju in evidentiranju odkrijejo čim prej, da se lahko ustrezno ukrepa.

Upravna enota v letu 1998 ni razpolagala s posebnimi navodili, sklepi in odredbami, ki bi podrobneje predpisovala finančno-materialno poslovanje enote. Konec leta 1999 pa je načelnica izdala Navodilo o finančnem poslovanju, v letu 2000 pa tudi Navodilo o ravnanju z gotovino in odvajanju gotovine pomožnih blagajn in nekatere druge interne akte.

V letu 1998 so glavno knjigo vodili na računalniškem programu MF MAOP. Z enakim programom so vodili evidenco računa 845 (prehodni račun proračuna). Pomožne poslovne knjige (osnovna sredstva, pogodbe o delu) pa so vodili z drugimi računalniškimi programi in ročno.

V letu 1999 je izveden prehod vodenja glavne knjige na računalniški program MFRAC. Ostale evidence (račun, 845, osnovna sredstva) so se vodile tako kot v letu 1998.

Upravna enota v letu 1998 ni imela dokazil v zvezi z odsotnostjo zaradi bolniške (fotokopije bolniških listov, ki jih pošilja na Ministrstvo za finance), da bi lahko na tej osnovi vzpostavila lastno evidenco o povračilih. V letu 1999 so uvedli tudi te evidence.

V nekaterih primerih računom ni bila priložena naročilnica, kar pomeni tveganje, da se naročilo izvrši brez vednosti in odobritve odredbodajalca. Za naročanje prehrabnih izdelkov je na naročilnici navedeno le "blago po izbiri", kar predstavlja tveganje, da pride do neupravičenega nakupa.

Specifikacija naročil, ki je priložena računovodski dokumentaciji, ni enaka dobavljenim vrstam blaga. Naročila za pisarniški material v decembru ne zajemajo vsega materiala, ki je bil dobavljen upravni enoti. Obstaja tveganje, da je bil dobavljen pisarniški material, ki ga enota ni naročila.

Cene na računu niso enake cenam cenika. Dobavitelj DZS je za pisarniški material spreminjal cene blaga, ki so višje kot v posredovanem ceniku. Upravna enota ni razpolagala z ceniki, kar pomeni, da ni preverjala cen na računih pri dobaviteljih, s katerimi ni imela pogodbeno dogovorjenih cen.

Računi za gostinske storitve niso vedno ustrezno specificirani, zaradi česar ni mogoče potrditi pravilnost in resničnost obračunanih stroškov.

Načelnik je sicer na vseh računih podpisan kot odredbodajalec, vendar pa je na nekaterih manjkal podpis odgovorne osebe, da je bila storitev oz. naročilo resnično opravljeno. Prav tako je pri nekaterih računih manjkal delovni nalog iz katerega bi bilo razvidno, da je bila storitev resnično opravljena.

Upravna enota ima v uporabi tri službena vozila, Clio (LJH 30-53H), ki je last upravne enote in Škodo (LJ 78-88 N) ter R4 (LJ D1-786), ki sta v lasti občine. Potni nalogi za uporabo službenih vozil so v letu 1998 nedosledno in nenatančno izpolnjeni. Iz obstoječih evidenc je razvidno, da je bilo s Cliom prevoženih 94.000 km, poraba bencina na kartici je bila 660 l, s Škodo je bilo prevoženih 59.000 km, za kar je bilo porabljeno 414 l bencina, z R4 pa 46.739 km, poraba bencina pa kaže 327 l. Iz navedenih podatkov lahko izračunamo, da je povprečna poraba Škode le 4,8 l na prevoženih 100 km, povprečna poraba R4 pa kar 12,5 l na

prevoženih 100 km. Upravna enota mora bolj natančno in dosledno izpolnjevati potne naloge ter preverjati porabo goriva.

Upravna enota nima vzpostavljene evidence strokovne literature.

Na podlagi teh ugotovitev revizije ocenjujemo, da notranje kontrole niso vedno delovale popolno in zanesljivo.

V posameznih fazah izvajanja revizije so bile tudi preverjene pravilnosti knjiženja posameznih poslovnih dogodkov. Ugotovljenih je bilo nekaj nepravilnosti pri knjiženju, predvsem pri računih, ki so zajemali blago in storitve, ki bi morali biti evidentirani na različnih kontih. Tak primer je račun za bencin in ostalo blago nabavljeno na črpalkah, računi za reprezentanco in čistila, nabava gum in opravljene storitve avtomehanika in podobno.

### **2.3 Načrtovanje in poraba sredstev upravne enote za leto 1998**

V letu 1998 so bile upravne enote prvič samostojni proračunski uporabniki. Upravne enote so načrtovale porabo po posameznih proračunskih postavkah za plače, druge osebne prejemke zaposlenih, prispevke in davke delodajalca, materialne stroške, zaračunljive tiskovine in manjše investicije.

MNZ je 10.9.1997 poslalo vsem upravnim enotam navodila s potrebnimi obrazci za pripravo proračuna za leto 1998. Potrebno je bilo pripraviti načrt odhodkov za leto 1998, načrt delovnih mest za leto 1998, načrt potrebnih sredstev za izvajanje upravnih postopkov (zaračunljive tiskovine). Nato pa je bil načrt predmet rednih vsakoletnih usklajevanj proračuna.

Upravna enota je ustrezno pripravila načrt porabe sredstev za leto 1998 in občasno spremljala porabo po posameznih vrstah stroškov.

Upravna enota je v letu 1998 porabila 121 mio SIT sredstev. V strukturi porabljenih sredstev predstavljajo plače, drugi osebni odhodki in prispevki 71% celotne porabe enote, materialni stroški in manjše investicije 18% in zaračunljive tiskovine, potrebne za izvajanje upravnih postopkov 11%. V postavki materialnih stroškov zaključnega računa so zajete tudi pogodbe o delu upravne enote v višini 2,55 mio SIT, ki jih plačuje Ministrstvo za finance. Iz tabele št. 2 je razviden proračun upravne enote za leto 1998, spremembe proračuna in poraba sredstev za leto 1998.

Poraba sredstev upravne enote je za 7,9 mio SIT ali 6 % nižja od načrtovane v sprejetem proračunu. Najvišji odmik zasledimo pri porabi sredstev za materialne stroške, ki je za 5,2 mio SIT oz za petino nižja od prvotno načrtovane, nižja kot v sprejetem proračunu pa so tudi porabljena sredstva za plače, prispevke in druge osebne odhodke in sicer za 4,6 mio SIT oziroma za 5%. Obseg sredstev za tiskovine je za 2 mio SIT večji kot je bilo predvideno v sprejetem proračunu.

**TABELA 2: SPREJET PRORAČUN, PRORAČUN S SPREMEMBAMI IN PORABA SREDSTEV UPRAVNE ENOTE ZA LETO 1998**

v SIT

Naziv postavke	Sprejeti proračun	Proračun s spremembami	Realizacija	Delež v %	Realizacija – sprej prorač.	Realizacija – pr. s sprem.
4935 – Plače	65.454.000	64.700.000	63.067.359	52,12	-2.386.641	-1.632.641
4936 - Drugo osebni odhodki	12.262.000	11.667.587	10.271.365	8,49	-1.990.635	-1.396.222
4937 - Prispevki in dav.delod.	12.490.000	12.490.000	12.261.021	10,13	-228.979	-228.979
<b>Skupaj plače</b>	<b>90.206.000</b>	<b>88.857.587</b>	<b>85.599.745</b>	<b>70,74</b>	<b>-4.606.255</b>	<b>-3.257.842</b>
2672 - Materialni stroški	26.247.000	21.595.213	21.000.626	17,36	-5.246.374	-594.587
5378 - Zaračunljive tiskovine	11.431.000	15.746.000	13.383.561	11,06	1.952.561	-2.362.439
3616 - Manjše investicije	1.020.000	1.020.000	1.017.411	0,84	-2.589	-2.589
<b>SKUPAJ</b>	<b>128.904.000</b>	<b>127.218.800</b>	<b>121.001.343</b>	<b>100,00</b>	<b>-7.902.657</b>	<b>-6.217.457</b>

Vir: Podatki MF

Spremembe sprejetega proračuna upravne enote so predvsem posledica pomanjkanja sredstev za zaračunljive tiskovine. Stroški zaračunljivih tiskovin predstavljajo odhodek upravne enote, plačila strank za zaračunljive tiskovine pa prihodek proračuna. Sprejeta sta bila dva zakona, na podlagi katerih so nastale nove obveznosti za upravne enote, za katere niso bila predvidena sredstva v sprejetem proračunu, niti niso bila zagotovljena dodatna sredstva za njihovo pokrivanje. Zaradi novega zakona o osebni izkaznici<sup>6</sup>, so se stroški izdaje dokumenta povečali, poraslo pa je tudi število zahtevkov za izdajo dokumenta, zaradi prenehanja veljavnosti starih osebnih izkaznic. Zakon o varnosti cestnega prometa<sup>7</sup>, je vplival na povečano prodajo registrskih tablic, ki jih je potrebno zamenjati ob vsaki menjavi lastnika. Sredstva za pokrivanje novih obveznosti niso bila predvidena v proračunu za leto 1998, niti niso bila dodatno zagotovljena.

Upravna enota je za tiskovine prerazporedila dodatnih 4,32 mio sredstev in sicer 2,97 mio SIT s proračunske postavke materialnih stroškov ter 1,35 mio SIT s proračunskih postavk plač in drugih osebnih odhodkov. Sredstva proračunske postavke materialnih stroškov je znižala še za dodatnih 1,68 mio SIT, ki jih je odstopila za pokrivanje primanjkljaja sredstev za tiskovine drugih upravnih enot.

Center vlade za informatiko zagotavlja upravnim enotam sredstva za investicije v informatizacijo, vključno z vzdrževanjem strojne in programske opreme. Upravna enota je centru posredovala načrt nabav strojne in programske opreme, ki je bil delno realiziran.

Nabavne vrednosti računalniške opreme niso bile knjižene na podlagi pravilne in verodostojne knjigovodske dokumentacije, skladno z določilom navodila o finančnem in računovodskem poslovanju uporabnikov državnega proračuna. Ob prejemu računalniške opreme v letu 1998 je upravna enota od CVI prejela izdajnice oz. potrdila o prejemu. Na izdajnicah ni bila vpisana vrednost posameznega osnovnega sredstva, oziroma je bila vrednost posameznega osnovnega sredstva razvidna le v primeru, če je bilo vpisano le eno osnovno sredstvo. Navedeni način evidentiranja lahko povzroča probleme pri evidentiranju ob izločitvi ali zamenjavi delov opreme.

## 2.4 Pregled porabe po posameznih proračunskih postavkah

<sup>6</sup> Zakona o osebni izkaznici (Uradni list RS, št.75/97)

<sup>7</sup> Zakon o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št.30/98)

## 2.4.1 Plače

### 2.4.1.1 Obseg sredstev za plače

Na podlagi sprejetega proračuna za leto 1998 je imela upravna enota na razpolago za plače sredstva v višini 90.206.000,00 SIT, s spremembami proračuna pa 88.857.587,00 SIT.

Izdatki za plače upravne enote so v letu 1998 znašali 85.599.745,00 SIT ali 96,3 % načrtovanih sredstev proračuna. Predstavljali so 1% izdatkov za plače vseh upravnih enot.

Na podlagi predloga načelnice<sup>8</sup> upravne enote je bil v mesecu novembru izveden prenos sredstev iz postavke 4935 Plače v višini 754.000,00 SIT in iz postavke 4936 Drugi osebni odhodki 594.413,00 SIT na postavko 5378 Izvajanje upravnih postopkov (zaračunavanje tiskovin).

Prerazporeditev je bila izvršena v skladu s 17. členom ZIPro za pokrivanje stroškov tiskovin. Na tej postavki je bilo premalo sredstev, ker so na novo nastali stroški za tiskanje novih osebnih izkaznic.

Načrtovana sredstva za plače niso bila v celoti porabljena, ker odsotnosti delavk zaradi daljše bolezni niso nadomeščali z nadomestnimi zaposlitvami. Povračila iz tega naslova so v revidiranem obdobju znašale 3.208.011,00 SIT.

### 2.4.1.2 Usklajenost sistemizacije z predpisano zakonodajo

V letu 1998 je začela veljati Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave<sup>9</sup>, s katero je bilo potrebno v 90 dneh od sprejema uskladiti notranjo organizacijo in sistemizacijo.

Rok za uskladitev je bil prekratek. Upravna enota je že 19.6.1998 poslala usklajen predlog pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji v soglasje pristojnim ministrstvom, potem v potrditev na Ministrstvo za notranje zadeve, ki je predlog ponovno posredoval področnim ministrstvom, nato pa v potrditev Vladi Republike Slovenije. Tako je usklajen pravilnik začel veljati šele aprila leta 1999.

---

<sup>8</sup> Dopis Upravne enote Grosuplje Ministrstvu za notranje zadeve, Uradu za razvoj in organizacijo uprave, z dne 5.10.1998

<sup>9</sup> Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 24/98 in 56/98) – v nadaljevanju: uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo

### 2.4.1.3 Skladnost izdanih odločb za plače z aktom o sistemizaciji

Pregledali smo usklajenost izdanih odločb zaposlenim z aktom o sistemizaciji delovnih mest oziroma izpolnjevanje pogojev delavcev za zasedbo delovnih mest in ugotovili nepravilnosti v zvezi z razporeditvijo delavcev na delovna mesta. V vseh spodaj navedenih primerih gre za delavce, ki jih je upravna enota prevzela od občine. Ugotovljene nepravilnosti so naslednje:

#### a) *Vodja oddelka za okolje in prostor*

Na delovno mesto vodje oddelka za okolje in prostor pod zaporedno številko 16 akta o sistemizaciji delovnih mest je bila razporejena delavka, ki ni imela zahtevane izobrazbe. Za omenjeno delovno mesto se zahteva visoka izobrazba (VII/1) pravne, biotehnične ali arhitekturne smeri, delavka pa ima le srednješolsko izobrazbo (V).

Zakon o delavcih v državnih organih<sup>10</sup> v 3. členu določa, da delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje. Delavka je bila tako razporejena na delovno mesto vodje oddelka v nasprotju z aktom o sistemizaciji.

V letu 1998 sprejeta Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo v 9. členu dopušča, da delavci, ki so na dan uveljavitve razporejeni in prejemajo plačo za delovno mesto, za katerega ne izpolnjujejo predpisanega pogoja glede stopnje izobrazbe, ker imajo eno stopnjo nižjo izobrazbo od zahtevane, obdržijo pri novi razporeditvi razporeditev na delovno mesto, za katero je predpisana ena stopnja višje izobrazbe, če imajo na dan uveljavitve te uredbe najmanj 10 let delovnih izkušenj na takšnem delovnem mestu in so stari najmanj 45 let. Delavko bi lahko glede na to, da izpolnjuje oba pogoja, razporedili na delovno mesto, za katerega se zahteva višja stopnja strokovne izobrazbe (VI).

#### b) *Administrativni sodelavec*

Na delovno mesto administrativnega sodelavca pod zaporedno številko 04 akta o sistemizaciji delovnih mest je bila razporejena delavka, ki ni imela zahtevane izobrazbe. Za omenjeno delovno mesto se zahteva srednja izobrazba (V) administrativne smeri, delavka pa ima le dveletno administrativno šolo (III).

ZDDO v 3. členu določa, da delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje. Delavka je bila tako razporejena na delovno mesto administrativnega sodelavca v nasprotju z aktom o sistemizaciji.

#### c) *Finančni referent III*

Na delovno mesto finančnega referenta pod zaporedno številko 41 akta o sistemizaciji delovnih mest je bila razporejena delavka, ki ni imela zahtevane izobrazbe. Za omenjeno delovno mesto se zahteva srednja izobrazba (V) ekonomske smeri, delavka pa ima triletno frizersko šolo (IV).

---

<sup>10</sup> Zakona o delavcih v državnih organih (ZDDO) (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97 in 87/97, v nadaljevanju ZDDO)

ZDDO v 3. členu določa, da delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje. Delavka je bila tako razporejena na delovno mesto finančnega referenta III v nasprotju z aktom o sistemizaciji.

Trije delavci so bili tako razporejeni na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali predpisane stopnje izobrazbe, kar je v nasprotju z aktom o sistemizaciji in 3. členom ZDDO.

#### 2.4.1.4 Izplačila plač

Plače so se izplačevale na osnovi odločb za plače in na podlagi mesečnih odredb. Za izplačilo plač je bilo za upravno enoto odprto posebno stroškovno mesto v okviru računa 637 na Ministrstvu za finance. Komisija za kadrovske in administrativne zadeve je mesečno pošiljala seznam delavcev s podatki o plači upravni enoti, ta jih je preverila in sporočila morebitne spremembe, za katere je predložila ustrezna dokazila (poimenski seznam prisotnosti, poimenski seznam delovne uspešnosti, poimenski seznam povračila stroškov za prevoz na delo in z dela, poimenski seznam povračila stroškov za prehrano med delom ter bolniške liste). Na tej osnovi je Ministrstvo za finance pripravilo čistopis pregleda plač, ki je bila osnova za pripravo in podpis odredbe za izplačilo s strani upravne enote. Odredbodajalec za plače je načelnik upravne enote.

Pri pregledu plač smo preverjali usklajenost podatkov v obračunu s podatki na podlagi izdanih odločb zaposlenim ter usklajenost podatkov v obračunu z evidencami prisotnosti na delu in odsotnosti z dela. Pregledali smo izplačila plač za mesec december, januar, februar, oktober in november 1998 in v nobenem primeru nismo ugotovili napake.

#### 2.4.1.5 Plače na podlagi delovne uspešnosti

Skladno z določilom 17. člena zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v lokalnih skupnosti<sup>11</sup>, pripada del plače za delovno uspešnost zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače lahko znaša največ 20% osnovne plače.

Ugotovljeno je bilo, da del mesečne plače iz naslova delovne uspešnosti v nobenem primeru ni presegal 20% osnovne plače.

Merila za ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih se določijo v aktu državnega organa. Skladno z določilom 68. člena ZDDO se v aktu kot kriteriji za delitev plače določijo zahtevnost del delovnega mesta, delovna uspešnost in delovne izkušnje delavca. Pri ugotavljanju uspešnosti se upošteva zlasti obseg opravljenega dela, strokovnost pri delu, uporabnost oziroma izvirnost rešitev, pravilnost uporabe predpisov in pooblastil, pogostost napak pri delu, izraba delovnega časa, izpolnjevanje rokov in smotrnost porabe sredstev.

---

<sup>11</sup> Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (ZZDODP) (Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96) – v nadaljevanju ZZDODP

Upravna enota v letu 1998 ni imela izdelanih kriterijev za ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih. V letu 1999 in 2000 so sicer uvedli evidence o opravljenem delu, ki naj bi bile osnova tudi za delitev sredstev za uspešnost in kot informacija in podlaga za boljše organizacijske rešitve. Sicer pa bi Ministrstvu za notranje zadeve moralo izdelati enotne kriterije za ugotavljanje uspešnosti za vse upravne enote.

#### 2.4.1.6 Drugi osebni prejemki

V nadzor so bili zajeti osebni prejemki, ki pripadajo delavcem na podlagi ZDDO in kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti<sup>12</sup>, in sicer regres za letni dopust, jubilejne nagrade, odpravnine in solidarnostne pomoči.

Pri pregledu izplačil ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.

#### 2.4.2 Materialni stroški in manjše investicije

Primerjava zaključnega računa RS za leto 1998 (podatki Ministrstva za finance) z odhodki računa 639 izkazanimi v glavni knjigi upravne enote kaže, da so podatki v zaključnem računu za 342.968 SIT višji. Razlika se nanaša na neporabljena sredstva upravne enote.

Upravna enota je v letu 1998 porabila za 18.111.754 SIT materialnih odhodkov in za 1.017.411 SIT sredstev za manjše investicije. Materialni odhodki so za 4% višji kot v letu 1997. Poraba po posameznih vrstah materialnih stroškov kaže, da se je v letu 1998 znižala poraba sredstev za denacionalizacijske postopke (indeks 75), ogrevanje (indeks 30) in oglase (indeks 18). Stroški ogrevanja so nižji, ker so nekateri računi za ogrevanje dospeli šele v naslednjem proračunskem letu. V letu 1998 so porasli predvsem stroški poštne (indeks 141), zaradi izdaje novih osebnih izkaznic in nagrade dijakom (indeks 162). Upravna enota je ob koncu proračunskega leta 1998 izkazovala za 367 tisoč SIT neporavnanih obveznosti, ki jih je plačala iz proračunskih sredstev leta 1999.

Pri preskušanju pravilnosti porabe materialnih stroškov je bilo izvedeno naslednje:

- Pri presoji pravilnosti načina oddaje javnega naročila, se je preizkušala ustreznost izbire. Preverjala se je skladnost oddaje s 56. členom Zakona o javnih naročilih<sup>13</sup>, ker posamezna vrednost javnega naročila upravne enote v letu 1988, ni presegala z zakonom določenega zneska za izvedbo javnega razpisa.
- Pri presoji obstoja obveznosti se je preskusilo, ali se izplačilo nanaša na revidiranega uporabnika ter pridobi zagotovilo, da je izplačilo skladno s pogodbo in obstaja dejanska potrditev opravljenih del. Preverili smo računsko točnost računa.
- Pri preverjanju časovne usklajenosti izplačil se je preskusila ustreznost dogovorjenega roka glede na veljavne predpise in pravilnost dejanskega roka izplačila glede na dogovorjeni rok plačila.
- Pri presoji namenskosti izplačila se preskuša ali se izplačilo nanaša na nosilca proračunske postavke in ali je v skladu z namenom.

---

<sup>12</sup> Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov, (Uradni list RS, št. 87/97 in 9/98).

<sup>13</sup> Zakona o javnih naročilih (ZJN) (Uradni list RS, št. 24/97)

Upravna enota pri neposredni oddaji javnega naročila, bodisi s pisno pogodbo oz. naročilnico, ni preverjala cene in kakovosti z zbiranjem več ponudb ali analizo stroškov ali s primerjavo kakovosti in podobnim. Iz pregleda po vrstah stroškov je bilo ocenjeno, da je za 4 mio SIT stroškov, kjer bi morala upravna enota oddati javno naročilo z zbiranjem ponudb (pisarniški material, vzdrževalna dela, drug material in storitve in podobno). Za storitve čiščenja je upravna enota skupaj z občino izbirala izvajalca skladno s predpisi. Upravna enota je kršila 56. člen ZJN, ker pri neposredni oddaji javnih naročil kakovosti in cen ni preverjala z zbiranjem več ponudb ali analizo stroškov ali primerjavo kakovosti.

Pri preverjanju stroškov tekočega vzdrževanja objektov je bilo ugotovljeno, da obstajata dva podatka o kvadraturi poslovnih prostorov. Prvi je razviden iz osnutka pogodbe med upravno enoto in občino, drugi pa iz popisa kvadratur, ki ga je izdelal izvedenec. Iz pogodbenih določil izhaja, da je upravna enota uporabnik 606 m<sup>2</sup> površine, iz pregleda prostorov po načrtu, pa naj bi po naši oceni enota uporabljala 626 m<sup>2</sup> prostorov (brez kurilnice). Upravna enota je sklenila pogodbo za čiščenje z izvajalcem NA-VAL d.o.o., iz katere izhaja, da je predmet pogodbe čiščenje poslovnih prostorov na Kolodvorski 2 v skupni izmeri 640 m<sup>2</sup>. Podlaga izračuna prispevka za mestno zemljišče je površina prostorov v izmeri 579 m<sup>2</sup>.

Upravna enota mora preveriti kvadraturu prostorov, ki jih uporablja in višino vseh obveznosti, ki jih plačuje in so izračunane na podlagi kvadrature.

Časovna usklajenost izplačil se je preverjala na vzorcu 60 računov plačanih v različnih obdobjih in sicer na 20 računih dospelih na začetku leta, 20 v sredini leta in 20 ob zaključku leta. Navodilo<sup>14</sup> o izvrševanju proračuna RS določa, da morajo uporabniki za poravnavo obveznosti dogovoriti najmanj 30-dnevni rok plačila. Napake so razvidne iz naslednje tabele:

TABELA 3: NAPAKE PRI ČASOVNI USKLAJENOSTI PLAČIL

Vzorec računov	Število računov	Neustr. dog. Rok plačila	Zamuda pri plačilu	Prezgodaj plačano
Rač. z dat. od 5.1. do 17.2.98	20	12	7	1
Rač. z dat. od 24.4. do 22.5.98	20	1	6	-
Rač. z dat. od 1.12.98 do 20.1.99	20	-	10	-

Ker je bilo navodilo, s spremenjenimi roki plačil, objavljeno v Uradnem listu RS dne 9.1.98, upravna enota v začetku leta še ni imela ustreznih dogovorjenih rokov plačil. Upravna enota je konec februarja z aneksi uskladila pogodbene roke z dobavitelji, z izjemo Kotar servisa s.p.. Računsko sodišče je upoštevalo kot pravilne vse tiste pogodbe, ki so bile kasneje usklajene, tako da le trije od 60 pregledanih računov nimajo dogovorjenih ustreznih rokov plačil. V nekaterih primerih se dobavitelji niso držali roka navedenega na naročilnici in so na računih krajše valute kot na naročilnici. Pri dobaviteljih za časopise, študentskem servisu in podobno je bilo upoštevano, da z nekaterimi dobavitelji ni bilo mogoče uskladiti rokov plačil.

Od 60 pregledanih računov jih je 23 plačanih z zamudo, eden pa pred dogovorjenim rokom. Največ zamud pri plačilih gre pripisati dejstvu, da je upravna enota tudi javnim podjetjem plačevala v 30 dnevnikih, čeprav navodila dopuščajo izjemo.

<sup>14</sup> Navodilo o izvrševanju proračuna RS (Uradni list RS, št. 1/98) – v nadaljevanju navodilo

Iz pregleda stroškov in navedbah vodje finančne službe, dobavitelji upravni enoti niso zaračunavali zamudnih obresti.

Pri pregledu računov je bilo ugotovljeno, da je upravna enota izplačala polovične dnevnice za službena potovanja 25 delavcev v višini 43.750 SIT. Dnevnice so bile izplačane za strokovno ekskurzijo delavcev upravne enote, dne 11.6.1998, po ilirsko – bistriškem področju in Gorskem Kotaru, ki je zajemala tudi enourni obisk Upravne enote Ilirska Bistrica. Računsko sodišče ocenjuje, da v tem primeru ne gre za strokovno ekskurzijo, temveč predvsem za izlet, zaradi česar so bili delavci neupravičeno odsotni z dela, neupravičeno pa so bile izplačane tudi dnevnice. S tem izletom je povezan tudi izdatek za avtobusni prevoz v višini 70.247 SIT. Upravna enota je nenamensko porabila 113.997 SIT.

### 2.4.3 Zaračunljive tiskovine

V proračunu za leto 1998 so bila nabavi tiskovin namenjena sredstva proračunske postavke 5378 – Izvajanje upravnih postopkov (zaračunljive tiskovine), ki so porabljena v višini 13.383.561 SIT. Med zaračunljive tiskovine sodijo obrazci dokumentov (osebne izkaznice, potni listi, vozniška dovoljenja, prometna dovoljenja, delovne knjižice...), registrske tablice, ipd., ki jih stranke plačajo.

Upravna enota je zaračunljive tiskovine naročala neposredno pri dobaviteljih, prejete račune po opravljeni likvidaciji pošiljala na Ministrstvo za finance, kjer so opravili plačilo računa. Upravna enota povratnih informacij o plačanih računih ni prejerala.

Računov na Ministrstvu za finance niso pravočasno plačevali. Dobaviteljema KIG in CETIS je bilo s proračunske postavke tiskovin v letu 1998 plačanih 173.094,50 SIT zamudnih obresti.

Upravne enote, ki so bile revidirane v letu 1998, so konec leta 1998 izkazovale različno višino zalog tiskovin. Koeficient zalog tiskovin kaže, da so upravne enote oblikovale zaloge, ki zadoščajo za dva do tri mesece poslovanja. Višina zalog tiskovin bi morala biti določena, tako da bi upravne enote oblikovale le takšno višino zalog, ki zadošča za nemoteno poslovanje.

## 2.5 Učinkovitost dela in gospodarna raba proračunskih sredstev

### 2.5.1 Upravna statistika

Upravna enota vodi upravno statistiko. Prispele zadeve deli na rešene in nerešene zadeve, posebej pa evidentira tudi čas reševanja zadev in skupno število pritožb na odločitve upravne enote v zadevah.

Dinamika zadev v reševanju za obdobje 1996 do 1998 je podana v tabeli 4.

TABELA 4: PRIPAD IN REŠEVANJE ZADEV V LETIH 1996 DO 1998

Zadeve	1996		1997		1998	
	Število	Delež v %	Število	Delež v %	Število	Delež v %
Zadeve v reševanju	17.270	100	24.416	100,0	23.287	100,0
Rešene zadeve	16.169	93,6	23.518	96,3	22.694	97,5
- zadeve rešene v 1 mesecu	14.292	82,8	21.580	88,4	20.739	89,1
- zadeve rešene v 2 mesecih	763	4,4	888	3,6	1.144	4,9
- zadeve rešene v več kot 2 mesecih	1.114	6,5	1.050	4,3	811	3,5
Nerešene zadeve	1.101	6,4	898	3,7	593	2,5
Skupno število pritožb na odločitve	116	0,7	70	0,3	36	0,2

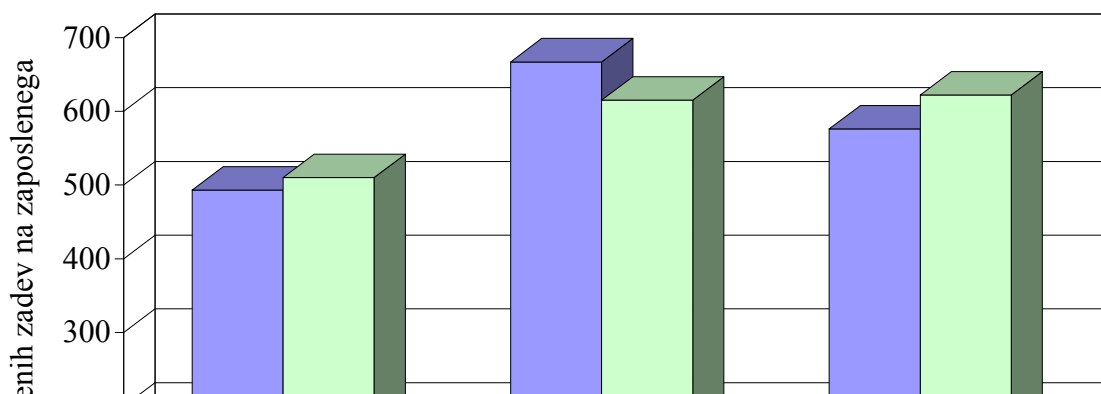
Vir: Poročilo o delu Upravne enote Grosuplje za leto 1998, april 1999.

V letu 1998 so prejeli za 4,6% manj zadev, kot v letu 1997. Število prejetih zadev je odvisno od več dejavnikov, predvsem pa od novo sprejete zakonodaje, kupne moči prebivalstva na območju, ki ga pokriva upravna enota, in njenega geografskega položaja.

Če primerjamo število rešenih zadev na zaposlenega v Upravni enoti Grosuplje s povprečnim številom rešenih zadev na zaposlenega v državi, bi lahko rekli, da je storilnost upravne enote podobna kot na državni ravni (SLIKA 2). Seveda pa ta primerjava ne more biti osnova za ocenjevanje optimalne organizacije in zasedbe delovnih mest v upravni enoti, saj na osnovi teh podatkov ni mogoče razbrati ali je storilnost na državni ravni visoka ali nizka.

Potrebno je izdelati normative, da bi realno ovrednotili storilnost organiziranih upravnih enot, kar pa bi bilo tudi izhodišče za sistemizacijo delovnih mest in primerno organiziranost upravne enote. S tem problemom se srečuje tudi Ministrstvo na notranje zadeve, ki je za to zadolženo, zato so v letošnjem letu začeli s izdelavo normativov.

SLIKA 2: ŠTEVILO REŠENIH ZADEV NA ZAPOSLENEGA V LETIH 1996, 1998 IN 1999 V PRIMERJAVI S POVPREČJEM V DRŽAVI



Vir: Poročilo Ministrstva za notranje zadeve

### 2.5.1 Gospodarna raba sredstev

Pri ocenjevanju gospodarnosti, bi morali imeti za osnovo kriterije oziroma merila in normative za porabo posameznih vrst sredstev upravnih enot. Načelniki upravnih enot morajo sestaviti letne načrte potrebnih sredstev ter spremljati porabo sredstev skladno s kriteriji, ki jih določi MNZ (čl. 6 Navodila o finančnem poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalnih ravneh). Ministrstvo za notranje zadeve nima izdelanih kriterijev za porabo sredstev.

Primerjali smo porabo sredstev po posameznih vrstah stroškov za leto 1998 upravnih enot, ki so bile revidirane v letu 1998 in so medsebojno primerljive. Poraba sredstev za reprezentanco je v Upravni enoti Grosuplje s 33 zaposlenimi 305 tisoč SIT, v Upravni enoti Vrhnika z 28 zaposlenimi pa 651 tisoč SIT. Stroški kotizacij za potrebe izobraževanja so v Upravni enoti Grosuplje znašali 16 tisoč SIT na zaposlenega, v Upravni enoti Zagorje pa 8 tisoč SIT na zaposlenega. Primerjava kaže, da zaradi odsotnosti normativov porabe, prihaja do previsokih razlik pri porabi upravnih enot.

## 2.6 Ureditev razmerij z občinami naslednicami nekdanje občine

Upravna enota ima svoje poslovne prostore na Kolodvorski 2 v Grosupljem, v stavbi bivše skupne občine Grosuplje. V isti stavbi ima svoje poslovne prostore od 1.1. 1995 tudi nova Občina Grosuplje. Upravna enota v letu 1998 še ni imela podpisane pogodbe o uporabi opremljenih prostorov z občino. Občina je vztrajala na sklenitvi najemne pogodbe, zato je v letu 1998 vložila tožbo zoper upravno enoto v zvezi z uporabo poslovnih prostorov brez najemne pogodbe. Okrožno sodišče v Ljubljani je tožbo zavrnilo z obrazložitvijo, da je potrebno spoštovati 103. člen Zakona o upravi<sup>15</sup>. Občina se je zoper sodbo pritožila, vendar je Višje sodišče v Ljubljani pritožbo zavrnilo kot neutemeljeno in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

---

<sup>15</sup> Zakona o upravi<sup>15</sup> (ZUpr) (Uradni list RS, št. 67/94, 20/95 in 29/95) – v nadaljevanju ZUpr

Čl. 103 ZUpr določa, da upravne enote oz. ministrstva, na katerih delovno področje sodijo naloge, prevzamejo hkrati tudi delavce občinskih upravnih organov, ki so opravljali te naloge, ter ustrezen del administrativnih, računovodskih in tehničnih delavcev, kakor tudi dokumentarno gradivo in nedokončane zadeve.

Upravne enote opravljajo delo v prostorih in s sredstvi, ki so jih kot družbeno premoženje do tedaj uporabljali občinski upravni organi za področja za katera so prevzeli opravljanje nalog.

Prostori in sredstva iz prejšnjega odstavka po stanju na dan 31.12.1993 ostanejo v lasti občin s tem, da so jih občine dolžne prepustiti v uporabo upravnim enotam. Za uporabo teh prostorov in sredstev zagotavlja Vlada Republike Slovenije povračilo sorazmernega dela stroškov za vzdrževanje in obratovanje.

Za prostore, ki so last občin, se sklene pogodba o uporabi, za prostore, ki so bili že prej v najemu pa najemne pogodbe.

## **2.7 Obvestilo Upravne enote Grosuplje o aktivnostih za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti**

Upravna enota je dne 19.10.2000 Računskemu sodišču RS poslala dopis, v katerem računsko sodišče seznanja z ukrepi za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene z revizijo poslovanja Upravne enote Grosuplje za leto 1998.

Upravna enota navaja posamezne ukrepe, s katerimi so določene pomanjkljivosti že delno ali v celoti odpravili in predloge za rešitev ostalih pomanjkljivosti.

### 3 MNENJE

Računsko sodišče izreka UE Grosuplje za poslovanje v letu 1998, **mnenje s pridržkom.**

#### O b r a z l o ž i t e v

Na izrek mnenja so vplivale predvsem naslednje nepravilnosti v poslovanju upravne enote:

- Upravna enota je kršila 56. člen ZJN, ker pri neposredni oddaji javnih naročil kakovosti in cen ni preverjala z zbiranjem več ponudb ali analizo stroškov ali primerjavo kakovosti.
- Notranje kontrole upravne enote niso delovale popolno in zanesljivo.
- Upravna enota je nenamensko porabila 113.997 SIT.
- Upravna enota je izdala trem zaposlenim odločbe za plače, ki niso skladne z aktom o sistemizaciji delovnih mest. Razporejeni so bili na delovna mesta, za katere niso imeli predpisane stopnje izobrazbe, kar je v nasprotju z 3. členom ZDDO.

### 4 PRIPOROČILA

Upravni enoti se priporoča:

- Pri Centru vlade za informatiko naj zahteva ustrezno dokumentacijo za dobavljeno opremo, ki bo služila za vpis osnovnih sredstev in bo vsebovala ustrezne podatke za knjiženje.
- Vzpostavi evidenco drobnega inventarja in strokovne literature.

**Pravni pouk:** Na predhodno poročilo je možno vložiti pripombe v roku 15 od prejema poročila. Pripombe se vložijo na Računsko sodišče Republike Slovenije, Prežihova 4, Ljubljana.

dr. Janez Gabrijelčič  
član Računskega sodišča

**Vročiti:** 1. Upravni enoti Grosuplje  
Kolodvorska 2, Grosuplje  
2. arhivu tu