



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

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

dr. Vojko A. Antončič, predsednik,
mag. Nataša Knaubert Šorli, poročevalka,
dr. Etelka Korpič Horvat, članica,
Nadja Žnidarčič Ferrari, članica,
Ana Praprotnik, članica,

izdaja naslednje

**POROČILO O NADZORU
NA MINISTRSTVU ZA PROMET IN ZVEZE**

Št. 1208-1/95-27

Ljubljana, 24. julij 1997

UVOD

V program dela Računskega sodišča za leto 1995 je bil uvrščen nadzor na Ministrstvu za promet in zveze, Ljubljana, Prešernova 23, sedaj Langusova ulica 4. Član Računskega sodišča Martin Jakše (v nadaljevanju član) je izdal sklep o izvedbi nadzora št. 1208-1/95-1 z dne 16.11.1995.

Nadzor ministrstva je bil opravljen na področjih:

- izplačil plač, drugih osebnih prejemkov in povračil
- izplačil po avtorskih pogodbah
- izplačil potnih stroškov in
- izplačil za materialne stroške.

Nadzor so opravili revizijski delavci Božidar Colarič, Nenka Krušič in Zdravka Peklaj na podlagi pooblastila št. 1208-1/95-2 z dne 16.11.1995. Na podlagi izvedenega nadzora je član izdal predhodno poročilo št. 1208-1/95-8 z dne 12.1.1996 in sklep za odpravo razkritih nepravilnosti št. 1208-1/95-10 z dne 12.1.1996.

Ministrstvo je z dopisom št. 403-5/96 z dne 25.1.1996 poslalo pripombe na predhodno poročilo, z dopisom št. 403-08/96 z dne 18.1.1996 pa ugovor zoper sklep, s katerim so mu bile naložene naloge za odpravo nepravilnosti. Ministrstvo je posredovalo poročilo o izvršitvi sklepa za odpravo razkritih nepravilnosti z dopisom št. 403-5/96 z dne 2.2.1996.

Pripombe ministrstva na predhodno poročilo in ugovor zoper sklep je obravnaval prvostopenjski senat (v nadaljevanju Senat I) v sestavi:

- Zdenka Vidovič, predsednica
- Martin Jakše, poročevalec in
- dr. Janez Gabrijelčič, član.

Senat I je odgovoril na pripombe ministrstva glede razkritih nepravilnosti in izdal poročilo o nadzoru št. 1208-1/95-22 z dne 12.3.1997.

Zoper poročilo Senata I je ministrstvo vložilo ugovor št. 403-5/97 z dne 8.4.1997. V skladu z ZRacS in Poslovníkom je bil imenovan Senat II, ki je obravnaval prerekane ugotovitve o nepravilnostih. Ugotovitve, ki jih ministrstvo ni izpodbijalo, je Senat II privzel kot veljavne. V tem poročilu Senat II:

- dokončno ugotavlja, kaj razkriva nadzor na ministrstvu in
- izreka mnenje o ravnanju ministrstva.

I UGOTOVITVE

1. Izplačila plač, drugih osebnih prejemkov in povračil

1.1. Sistemizacija in zaposlovanje

S pregledom sistemizacije delovnih mest in dejansko zaposlenih na ministrstvu je bilo ugotovljeno naslednje število zaposlenih:

Organ	Stanje 31.12. 1994	Stanje 31.10. 1995	Stanje 31.10.1995		
			Sistemizirano		Nesistem. zasedeno
			Zasedeno	Nezasedeno	
MPZ v ožjem smislu	70	77	65	21	12
Prometni inšpektorat RS	37	43	21	9	22
S k u p a j	107	121	86	30	35

Revizijski delavci so pregledali dokumentacijo, ki se je nanašala na nesistemizirana zasedena delovna mesta in ugotovili, da je bilo na 35 delovnih mest razporejeno:

- 6 funkcionarjev in 4 pripravniki, ki jih sistemizacija ne zajema
- 25 višjih upravnih, upravnih in strokovno tehničnih delavcev, ki jih je ministrstvo razporedilo izven sistemizacije, ker niso izpolnjevali zahtevanih pogojev oz. ni bilo sistemiziranih ustrezno število delovnih mest.

Preizkus izpolnjevanja zahtevanih pogojev za zasedbo delovnega mesta glede delovne dobe in vrste izobrazbe je bil narejen na ministrstvu. Za 77 zaposlenih je bilo preverjeno, ali imajo zahtevano delovno dobo, stopnjo in smer izobrazbe. Odstopanja so bila ugotovljena v naslednjih primerih:

- delovna doba - 10 primerov
- stopnja izobrazbe - 9 primerov
- smer izobrazbe - 7 primerov.

1.2. Plače

Pregledani so bili obračuni in izplačila plač za vse zaposlene za mesec oktober 1995. Preverjeni so bili osnovni količniki za sistemizirano delovno mesto, obračun delovne uspešnosti, delovne dobe in zakonitost obračuna dodatkov za delovne pogoje. Ugotovljeno je bilo, da je znašala vsota količnikov po računovodski evidenci za ministrstvo 345,61, po kadrovske evidenci pa 345,21. Primerjava prvega z drugim je torej razkrila minimalno odstopanje v višini 0,4 količnika. Ministrstvo je že odpravilo ugotovljene nepravilnosti glede neskladja med računovodsko in kadrovske evidenco.

1.3. Bonitete

1.3.1. Bonitete za nezgodno zavarovanje

Pri preizkusu obračuna bonitet za vse zaposlene v skladu z Zakonom o dohodnini so bile odkrite nepravilnosti pri nezgodnem zavarovanju oseb, kjer bonitete niso bile obračunane. Ministrstvo je imelo z Zavarovalnico Triglav d.d., območna enota Ljubljana, sklenjeno zavarovalno polico št. 002538 z dne 10.1.1995. Zavarovalna polica o nezgodnem zavarovanju po splošnih pogojih za nezgodno zavarovanje oseb se je nanašala na vse zaposlene po plačilni listi za nezgode v službi in izven nje. Sredstva so se zagotavljala na proračunski postavki materialnih stroškov.

1.3.2. Bonitete za uporabo službenih vozil v osebne namene

Uporaba osebnih vozil na ministrstvu in organih v sestavi je opredeljena v Pravilniku o dodeljevanju in načinu uporabe avtomobilov v ministrstvu in organih v sestavi. V 7. členu je določeno, da je uporabnik dolžan evidentirati prevoze v poseben evidenčni karton, v katerega dnevno vpisuje število prevoženih kilometrov. Ob izteku meseca je uporabnik dolžan predati evidenčni karton v obračun pristojni službi v ministrstvu oz. organu, ki mu je dodelil avtomobil v stalno osebno uporabo.

Senat II je proučil preizkus, ki je zajel pregled evidenčnih kartonov za M. D., M. N. in S. P. za mesec oktober 1995. Iz pregledane dokumentacije je bilo razvidno, da uporabniki vozil niso dnevno evidentirali prevozov v poseben evidenčni karton.

V ugovoru na poročilo Senata I se je ministrstvo ponovno opiralo na dane pripombe na predhodno poročilo in pojasnilo, da uporabniki službenih avtomobilov niso prejeli povračila stroškov za prevoz na delo in iz dela. Ministrstvo meni, da se prevoženi kilometri v zvezi s prevozom na delo in iz dela ne morejo šteti kot boniteta in uporabnik ni dolžan povrniti stroškov.

Ministrstvo pojasnjuje, da uporabniki službenih avtomobilov pri uporabi avtomobila za prevoze, ki niso povezani z opravljanjem njihove funkcije (uporaba v privatne namene), evidentirajo prevožene kilometre. Kilometrino plačujejo v višini kilometrine, določene v 7. točki "Zneskov povračil, nadomestil in drugih prejemkov za zaposlene v republiških državnih organih".

Senat II je ugotovil, da uporabniki vozil niso dosledno spoštovali 7. člena Pravilnika o dodeljevanju in načinu uporabe avtomobilov v ministrstvu in organih v sestavi, ker niso evidentirali vseh prevoženih kilometrov. Senat II je tudi ponovno proučil točko 3 v sklepu za odpravo nepravilnosti in ugotovil, da ni podanih razlogov za ohranitev te točke sklepa, zato sprejema ugovor nadzorovane osebe kot utemeljen.

1.4. Izobraževanje

Pri pregledu vseh sklenjenih pogodb o izobraževanju je bilo ugotovljeno, da je ministrstvo sklenilo 23 pogodb z 22 zaposlenimi.

Pogodba za pridobitev dovoljenja za motornega pilota na letalu kaže na nenamensko porabo sredstev, saj bi moral imeti zaposleni dovoljenje za motornega pilota pred sklenitvijo delovnega razmerja. V postopku nadzora je bila pridobljena dodatna dokumentacija v zvezi z izobraževanjem za pridobitev dovoljenja za motornega pilota na letalu. Kadrovska služba Vlade RS je dne 5.7.1994 izdala soglasje št. 123-14/94 za imenovanje republiškega prometnega inšpektorja (del. mesto št. 29 v Aktu o sistemizaciji delovnih mest v Prometnem inšpektoratu RS). Iz sistemizacije je bilo razvidno, da je moral imeti republiški inšpektor I za letalski promet visoko strokovno izobrazbo strojne, gradbene, prometne ali tehnične smeri ter 5 let delovnih izkušenj. Za zasedbo delovnega mesta so bili predpisani posebni pogoji: znanje angleščine, za posamezna delovna mesta pa dovoljenje za kontrolorja letenja ali naziv pilot. Zaposleni ob sklenitvi delovnega razmerja ni izpolnjeval pogojev za zasedbo delovnega mesta. S sklenitvijo pogodbe o izobraževanju je ministrstvo omogočilo zaposlenemu, da izpolni zahtevani posebni pogoj za zasedbo delovnega mesta.

2. Izplačila po avtorskih pogodbah

V obdobju od 1.1. do 31.10.1995 so na ministrstvu sklenili 12 pogodb v skupni vrednosti 1.046.128,00 SIT. Ugotovljeno je bilo, da so na ministrstvu sklenili pogodbe v skupni višini 873.982,50 SIT oz. 84 % za dela, ki jih ni možno opredeliti kot avtorske stvaritve, in sicer:

- organiziranje in izvršitev strokovnega dela s področja organizacije in izdelave pravnih aktov
- svetovanje na področju delovnih razmerij
- organiziranje in izdelava aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest
- izdelava pravilnika o merilih, postopkih in načinu delitve dovolilnic
- ocena investicijskih programov na področju železnic.

Nepravilno sklenjene pogodbe so imele za posledico kršitev določil Zakona o dohodnini, Zakona o posebnem davku na določene prejemke, Zakona o prometnem davku, Sklepa o določitvi prispevkov za posebne primere zavarovanja in Sklepa o pavšalnih zneskih za obvezno zdravstveno zavarovanje.

3. Izplačila potnih stroškov

V revizijskem časovnem intervalu, ki je zajemal obdobje od 1.1. do 31.10.1995, so bila pregledana izplačila potnih stroškov za vse zaposlene. Preverjeno je bilo, ali so bili potni nalogi obračunani v skladu z Uredbo o višini povračil stroškov v zvezi z delom, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek, Uredbo o povračilih stroškov za službena potovanja v tujino ter zneski povračil, nadomestil in drugih prejemkov za zaposlene v državnih organih.

Iz revidiranih primerov je bilo ugotovljeno, da so imeli na ministrstvu ob koncu leta odprte akontacije za službena potovanja v domovini v znesku 123.408,00 SIT (43.408,00 SIT se je

nanašalo na leto 1994, preostanek pa na leto 1995) in akontacije za službena potovanja v tujino v višini 2.482.642,30 SIT.

Med akontacijami za službena potovanja v tujino se je 354.448,90 SIT nanašalo na akontacije iz leta 1994, akontacije v višini 2.128.193,40 SIT pa na leto 1995. Ugotovljeno je bilo, da so bile akontacije odprte neupravičeno zaradi nepravočasne predložitve obračuna za službena potovanja. Tako ravnanje je bilo v nasprotju z določili 20. člena Uredbe o povračilih stroškov za službena potovanja v tujino, po katerih je potrebno obračun stroškov predložiti pristojnemu delavcu naslednji dan po končanem potovanju oz. najpozneje v sedmih dneh.

V postopku nadzora je bila pridobljena dodatna dokumentacija o evidentiranju in obračunavanju potnih nalogov na ministrstvu. Ugotovljeno je bilo, da je do zamud pri predložitvi obračunov stroškov pristojnemu delavcu prihajalo zaradi odsotnosti bodisi upravičenca, odredbodajalca ali referenta. Za obračun stroškov, nastalih na službenih potovanjih v tujino, je v času nadzora veljala Uredba o povračilih stroškov za službena potovanja v tujino, ki je določala sedem dnevni rok za obračun stroškov. Vlada RS je dne 30.4.1996 dopolnila Uredbo o povračilih stroškov za službena potovanja v tujino, ki velja v državni upravi. Z dopolnitvijo 20. člena je jasneje opredelila izraz "pristojni delavec" in podaljšala rok za predložitev obračuna iz 7 na 14 dni. Ministrstvo je v času nadzora dokončno obračunalo stroške za potovanja v domovini in tujini.

4. Materialni stroški

Pri nadzoru materialnih stroškov za obdobje 1.1. do 31.10.1995 so revizijski delavci pregledali dokumentacijo o nakupih blaga in opravljenih storitvah ter pri tem preverili, ali so na ministrstvu ravnali v skladu z 38. in 92. členom Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 1994. Za nakupe, ki so presegali vrednost 500.000 SIT oz. 1.000.000 SIT je bilo potrebno izvesti javni razpis v skladu in po postopkih, ki jih določa Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. K pogodbam, katerih vrednost je presegla vrednost 2.000.000 SIT, bi morali pridobiti soglasje Ministrstva za finance. V pregled je bila zajeta tudi upravičenost izplačil iz proračunskih postavk materialnih stroškov.

Senat II je ugotovil, da se lahko kot letne štejejo naslednje nabave blaga in storitev:

Zap.št.	Vrsta blaga in storitev	Vrednost v SIT
1	Gostinske storitve	1.177.504,20
2	Popravila pohištva	1.574.546,40
3	Tisk vizitk, idejno grafične rešitve	2.059.042,00

Pri navedenih nabavah so bile kršene določbe Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 1994. Ministrstvo je ravnalo nezakonito, ker ni opravilo javnih razpisov. Navedeni zakon velja za proračunsko leto, zato se pogodbe o nabavah blaga prav tako obravnavajo kot letne in se morajo izvajati z javnim razpisom, ne glede na način dobave (sukcesivne, zaporedne, večkratne), če se nanašajo na isto vrsto blaga ali storitev.

II M N E N J E

O izplačilih plač, drugih osebnih prejemkov in povračil, o izplačilih po avtorskih pogodbah, o izplačilih potnih stroškov ter porabi proračunskih sredstev za materialne stroške izreka Senat II mnenje s pridržkom.

O b r a z l o ž i t e v :

Ministrstvo je v času nadzora pridobilo soglasje Komisije za kadrovske in administrativne zadeve Vlade RS k Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v skladu z veljavnim zakonom, vendar so bila z nadzorom ugotovljena odstopanja med sistemizacijo in dejanskim stanjem.

Ministrstvo je neupravičeno poravnavalo stroške za nezgodno zavarovanje zaposlenih iz sredstev proračuna.

Uporabniki službenih vozil niso dosledno dnevno evidentirali prevozov v poseben evidenčni karton.

Avtorske honorarje je ministrstvo izplačevalo za opravljena dela, ki niso imela značaja avtorskih stvaritev. Ugotovljeno je bilo, da od celotnega zneska izplačil v višini 1.046.128,00 SIT preko 80 % ne bi smeli izvršiti na osnovi avtorskih pogodb. Pri pogodbah, ki so bile sklenjene z zaposlenimi, je obstajala povezava med avtorsko pogodbo in nalogami na delovnem mestu.

Obračunov za službena potovanja v tujino niso opravljali pravočasno, zato so ostajale akontacije dalj časa neupravičeno odprte.

Ministrstvo pri oddaji del, ki so se nanašala na proračunske postavke materialnih stroškov, ni upoštevalo postopka za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. Skupne vrednosti vseh nabav posameznega dobavitelja so presegle znesek, ki je zahteval izvedbo javnega razpisa za izbiro najugodnejšega ponudnika. S tem ni bil dosežen smisel javnega razpisa, s katerim proračunski uporabnik izbere najcenejšega oz. najugodnejšega ponudnika, zato tudi obstaja dvom glede gospodarne rabe proračunskih sredstev. Prav tako ni bilo vselej pridobljeno soglasje Ministrstva za finance k pogodbam, kjer je skupna vrednost dobav preseгла zakonsko določeno vrednost.

Na podlagi 4. odstavka 24. člena ZRacS je to poročilo dokončno.



Dr. Vojko A. Antončič
Predsednik Senata II

Vročiti:

- Ministrstvo za promet in zveze,
Langusova ulica 4, Ljubljana
- Arhiv, tu

DODATEK

V tem poročilu so upoštevani predvsem naslednji predpisi:

- Zakon o Računskem sodišču (Uradni list, št. 48/94)
- Poslovnik Računskega sodišča RS (Uradni list, št. 20/95)
- Zakon o Vladi RS (Uradni list, št. 4/93)
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list, št. 71/94)
- Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 18/94 in 41/94)
- Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih (Uradni list, št. 8/91, 82/94 in 19/95)
- Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalne skupnosti (Uradni list, št. 18/94)
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list, št. 18/91-I, 53/92, 34/93, 12/94, 15/94, 27/94, 59/94, 80/94, 39/95, 60/95 in 64/95)
- Uredba o količnikih za določitev osnovne plače funkcionarjev, ki jih imenuje Vlada RS in drugih zaposlenih v službah Vlade RS, upravnih organih in upravnih enotah (Uradni list, št. 22/94, 32/94, 56/94, 82/94 in 45/95)
- Uredba o višini povračil stroškov v zvezi z delom in drugih prejemkov, ki se pri ugotavljanju davčne osnove priznajo kot odhodek (Uradni list, št. 72/93, 43/94, 62/94 in 7/95)
- Zakon o dohodnini (Uradni list, št. 71/93, 2/94, 1/95, 2/95 in 7/95)
- Uredba o povračilih stroškov za službena potovanja v tujino (Uradni list, št. 38/94, 63/94 in 7/95),
- Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list, št. 14/90, 5/91, 29/92, 71/93, 2/94, 19/94 in 38/94)
- Zakon o posebnem davku na določene prejemke (Uradni list, št. 72/93)
- Zakon o avtorskih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 19/78, 34/78, 24/86, 75/89 in 21/90)
- Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah (Uradni list, št. 21/95)
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1994 (Uradni list, št. 26/94)
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1994 (Uradni list, št. 40/95)
- Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list, št. 28/93 in 19/94)