



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo Popravljalni ukrepi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije in Ministrstva za infrastrukturo

Številka: 3264-1/2013/91

Ljubljana, 9. junija 2017

1. UVOD

V revizijskem poročilu o delovanju Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije, št. 3264-1/2013/84 z dne 15. 2. 2017 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) izreklo mnenje s pridržkom o pravilnosti poslovanja v letih 2011 in 2012 ter ocenilo, da je bilo poslovanje agencije in poslovanje ministrstva, pristojnega za promet, v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012 delno uspešno. Naloge na področju civilnega letalstva, ki jih je opravljalo Ministrstvo za promet, so z dnem 10. 2. 2012 prešle na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor¹.

Ker vse razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od agencije in Ministrstva za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo) zahtevalo predložitev odzivnih poročil.

Agencija in ministrstvo sta v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivni poročili. V odzivnem poročilu agencije², ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Rok Marolt, direktor agencije, so predstavljeni popravljalni ukrepi agencije. V odzivnem poročilu ministrstva³, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, so predstavljeni popravljalni ukrepi ministrstva.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivni poročili ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljivih ukrepov.

¹ Do 10. 2. 2012 je naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav na podlagi 38. člena Zakona o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1; Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12) opravljalo Ministrstvo za promet. Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) je z dnem prisege pristojnih ministrov, 10. 2. 2012, do uveljavitve sprememb ZDU-1 Ministrstvo za promet nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. V skladu s 3. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14) z dnem prisege pristojnih ministrov, 18. 9. 2014, do dneva uveljavitve ZDU-1 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo.

² Št. 060-1/2013/101 z dne 17. 5. 2017.

³ Št. 061-8/2013/79-00021480 z dne 15. 5. 2017.

V tem poročilu:

- predstavljamo nepravilnosti in nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

2. NEPRAVILNOSTI IN NESMOTRNOSTI TER POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije

2.1.1 Presežek prihodkov nad odhodki

2.1.1.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.1.5.a revizijskega poročila je navedeno, da je agencija na začetku leta 2012 pripravila Poročilo o delu Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije za leto 2011, svet agencije je s sklepom 28. 2. 2012 sprejel letno poročilo in agencija ga je posredovala ministrstvu. V letnem poročilu je izkazan presežek prihodkov nad odhodki po bilanci stanja v znesku 54.500 evrov⁴. Ugotovili smo, da letno poročilo ni vsebovalo podatkov in pojasnil o razliki med prihodki in odhodki od zaračunanih tarif iz 2. točke, 3. točke in 4. točke prvega odstavka 179.m člena Zakona o letalstvu⁵ (v nadaljevanju: ZLet), kot to določa Sklep o ustanovitvi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije⁶ v petem odstavku 33. člena.

Agencija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je za leto 2017 uredila razmejevanje stroškov po dejavnostih tako, da bo lahko v letnem poročilu pravilno izkazala podatke in podala pojasnila o razliki med prihodki in odhodki od zaračunanih tarif iz 2. točke, 3. točke in 4. točke prvega odstavka 179.m člena ZLet, kot to določa Sklep o ustanovitvi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v petem odstavku 33. člena.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija je dopolnila Program dela in finančni načrt Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 s poglavjem Vsebinska in stroškovna opredelitev nalog, ki se financirajo iz državnega proračuna za leto 2017. Dopolnjen Program dela in finančni načrt Javne agencije za civilno letalstvo

⁴ Znesek je manjši od ugotovljenega presežka prihodkov nad odhodki po načelu poslovnega dogodka zaradi preknjižbe 110.222 evrov v dobro obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje. Razlog je naknadna uskladitev stanja obveznosti za neopredmetena in opredmetena osnovna sredstva (podskupina kontov 980) s stanjem dolgoročnih sredstev in sredstev, prejetih v upravljanje (razred 0). Uskladitev je bila potrebna, ker tisti del nove opreme agencije, ki ni neposredno plačan s sredstvi iz državnega proračuna, ampak je plačan iz pristojbin in tarif, še ni bil izkazan v bilanci stanja države.

⁵ Uradni list RS, št. 81/10-UPB4.

⁶ Uradni list RS, št. 81/10.

Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (v nadaljevanju: dopolnjen program dela za leti 2016 in 2017) vsebuje razdelitev razpoložljivih efektivnih ur agencije po posamezni dejavnosti, ki se financirajo iz državnega proračuna. V programu so navedene naloge, ki se izvajajo v okviru posameznih dejavnosti, ki se financirajo iz državnega proračuna. Na tej podlagi in na podlagi Sodil za vodenje ločenih evidenc po posameznih dejavnostih Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije za leto 2016 in 2017⁷ je prikazana razmejitev stroškov po dejavnostih, ki se financirajo iz proračuna. Dopolnjen program dela za leto 2016 in 2017 je 24. 4. 2017 sprejel svet agencije, ministrstvo je podalo soglasje 9. 5. 2017.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Agenciji priporočamo, da v prihodnje razmejitev dejavnosti določi že v okviru sodil za vodenje ločenih evidenc po posameznih dejavnostih.

2.1.2 Delovna doba pri obračunu dodatka za delovno dobo

2.1.2.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.3.2.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je agencija pri javnih uslužbencih, ki so bili na agencijo premeščeni z ministrstva, prevzela tudi podatke o njihovi delovni dobi, ki jih je vodilo ministrstvo, vendar ni preverila njihove točnosti. Agencija je pri enem uslužbencu pri obračunu dodatka za delovno dobo upoštevala napačno število let delovne dobe in tako določila prenizek dodatek za delovno dobo. Uslužbenec je imel ob prihodu na agencijo že več kot 34 let delovne dobe, agencija pa mu je obračunala dodatek za 31 let delovne dobe in tako ravnala v neskladju s 35. členom Kolektivne pogodbe za javni sektor⁸ (v nadaljevanju: KPJS), ki določa, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe. Agencija je uslužbencu obračunala in izplačala najmanj za 102 evra premalo dodatka za delovno dobo.

Agencija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je odpravila nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plače javnega uslužbenca v skladu s 3. členom in drugim odstavkom 3.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁹ (v nadaljevanju: ZSPJS).

2.1.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija je v odzivnem poročilu predložila obračun plače javnega uslužbenca, iz katerega je razvidno, da je agencija javnemu uslužbencu za čas, ko je bil zaposlen na agenciji, obračunala in izplačala razliko do pravičnega zneska dodatka za delovno dobo, pri čemer je upoštevala, da je imel uslužbenec ob prihodu na agencijo dopoljenih 34 let delovne dobe.

2.1.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

⁷ December 2015.

⁸ Uradni list RS, št. 57/08.

⁹ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

2.1.3 Dodatek za delovno dobo v primeru dopolnilnega dela

2.1.3.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.3.2.1.b revizijskega poročila je navedeno, da agencija pri javnem uslužbencu, s katerim je imela sklenjeno pogodbo za dopolnilno delo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni povečala dodatka za delovno dobo zaradi zaključenih let delovne dobe. Dodatek za delovno dobo je določen v 25. členu ZSPJS kot del plače, s katerim se vrednotijo delovne izkušnje, pridobljene v obdobjih opravljanja dela v delovnem razmerju in opravljanja samostojne dejavnosti doma ali v tujini. V skladu s 35. členom KPJS javnemu uslužbencu pripada dodatek v višini 0,33 odstotka od osnovne plače za vsako zaključeno leto delovne dobe ter se javnim uslužbenkam poveča za 0,10 odstotka za vsako zaključeno leto delovne dobe nad 25 let. Ker gre pri dopolnilnem delu za delovno razmerje s krajšim delovnim časom pri drugem delodajalcu (delavec je že polno zaposlen pri enem delodajalcu in zato dela več kot polni delovni čas) in ker ima javni uslužbenec v skladu s tretjim odstavkom 64. člena Zakona o delovnih razmerjih¹⁰ v sorazmernem obsegu enake pravice in obveznosti kot delavec, ki dela polni delovni čas, je agencija dodatek za delovno dobo obračunavala in izplačevala v nasprotju s KPJS.

Agencija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je odpravila nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plače javnega uslužbenca v skladu s 3. členom in drugim odstavkom 3.a člena ZSPJS.

2.1.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija je v odzivnem poročilu predložila obračun plače javnega uslužbenca, iz katerega je razvidno, da je agencija javnemu uslužbencu, ki je imel z agencijo sklenjeno pogodbo za dopolnilno delo, obračunala in izplačala razliko do pravilnega zneska dodatka za delovno dobo, pri čemer je upoštevala povečanje dodatka za delovno dobo zaradi zaključenih let delovne dobe.

2.1.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.1.4 Potrebno število letalskih nadzornikov in nadzornikov

2.1.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.4 revizijskega poročila je navedeno, da agencija do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, svojih ciljev glede izvajanja predpisanih nalog ni spreminjala. V letih 2011 in 2012 je bil ključni ukrep agencije pridobitev ustreznega števila usposobljenih nadzornikov in letalskih nadzornikov, kar naj bi omogočilo izvajanje večjega nadzora nad letalsko dejavnostjo v Sloveniji. Opozorili smo, da potreben obseg nadzorov ni bil merljivo določen in na podlagi tega tudi ne število nadzornikov in letalskih nadzornikov, s katerimi naj bi agencija uspešno izvajala predpisane naloge. Ministrstvo in agencija bi se morala uskladiti o obsegu ter vrsti nalog, predvsem nadzornih, ki jih je treba izvajati, in o potrebnem številu zaposlenih ter se usmeriti na druge ukrepe za povečanje uspešnosti izvajanja predpisanih nalog. Na ta način bi zagotovila preglednost glede obsega nalog, ki naj bi jih agencija izvedla z obstoječim številom zaposlenih, in določila odgovornost agencije glede izvajanja nalog.

¹⁰ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

Agencija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je v sodelovanju z ministrstvom ugotovila potrebno število letalskih nadzornikov in nadzornikov, ki bodo lahko uspešno izvajali predpisane naloge; če se število razlikuje od števila zaposlenih, je morala predložiti tudi časovni in finančni načrt, da bo doseženo potrebno število zaposlenih.

2.1.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija je v odzivnem poročilu izkazala, da je pripravila Oceno potrebnega števila zaposlenih na javni agencije za civilno letalstvo za leto 2017. Agencija je v odzivnem poročilu navedla, da je na podlagi te ocene in izračuna, kot je opredeljen v priročniku za upravljanje skladnosti in letalske varnosti, potrebno število javnih uslužbencev na agenciji 66 javnih uslužbencev. Navedla je, da je bilo na dan 17. 5. 2017 zaposlenih 60,7 javnega uslužbenca in da predvideva, da bo imela na dan 31. 12. 2017 zaposlenih 63,7 javnega uslužbenca. V kadrovskem načrtu, ki je priloga dopolnjenega programa dela za leti 2016 in 2017, je predvideno, da bo leta 2017 na agenciji zaposlenih 60 javnih uslužbencev, 65 javnih uslužbencev leta 2018, leta 2019 bo 68 javnih uslužbencev, leta 2020 pa 70 javnih uslužbencev.¹¹

2.1.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.2 Ministrstvo za infrastrukturo

2.2.1 Nadzor nad financiranjem delovanja agencije

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 3.5.2 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo v letih 2011 in 2012 ni izvajalo ustreznega nadzora nad pripravo programov dela in finančnih načrtov agencije. Ministrstvo bi moralo programe dela in finančne načrte agencije, iz katerih ni razvidno, da se iz državnega proračuna financirajo le naloge, ki jih določa ZLet, zavrniti. Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo sredstva za delovanje agencije v letih 2011 in 2012 nakazovalo na podlagi zahtevkov za plačilo stroškov in letnih poračunov, ki so vsebovali podatke o namenih, kot so plače in investicije, niso pa vsebovali podatkov o namenih, kot jih določa 179.m člen ZLet. Na podlagi podatkov, ki jih je ministrstvo pridobivalo od agencije, ministrstvo ni moglo izkazati, da so bila sredstva državnega proračuna porabljena za namene, ki so določeni z drugim odstavkom 179.m člena ZLet. Glede na navedeno smo ugotovili, da ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da je agencija iz državnega proračuna v letu 2012 prejela preveč oziroma premalo sredstev.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izvedbo aktivnosti za spremembo pogodbe o financiranju agencije v letu 2017, in sicer tako, da bo v pogodbo vključeno določilo, da ministrstvo pred potrditvijo letnega programa dela in finančnega načrta preveri, ali vsebujeta vsebinsko in stroškovno opredelitev nalog, ki se financirajo iz državnega proračuna.

¹¹ Na podlagi Zbirnega kadrovskega načrta oseb javnega prava po 22. členu Zakona o javnih uslužbencih za leti 2017 in 2018 (Sklep Vlade Republike Slovenije, št. 10002-15/2016/7 z dne 16. 2. 2017) je za leto 2017 dovoljeno število zaposlenih na agenciji 64 javnih uslužbencev, za leto 2018 pa 65 javnih uslužbencev.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je predložilo Aneks št. 1 k pogodbi o financiranju iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v letih 2016 in 2017, št. 2430-16-100062. Z aneksom se je spremenil 8. člen pogodbe, in sicer tako, da med drugim vsebuje določilo, da ministrstvo pred potrditvijo letnega programa dela in finančnega načrta preveri, ali vsebujeta vsebinsko in stroškovno opredelitev nalog, ki se financirajo iz državnega proračuna. Aneks je minister za infrastrukturo podpisal 5. 4. 2017, direktor agencije pa 12. 4. 2017. Dopolnjen program dela za leti 2016 in 2017 je sprejel svet agencije 24. 4. 2017. Ministrstvo za infrastrukturo je na dopolnjeni program dela podalo soglasje 9. 5. 2017.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta ju na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o delovanju Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije izdelala Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije in Ministrstvo za infrastrukturo. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Rok Marolt, direktor Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije, verodostojno. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 in 2.1.4, ki jih je sprejela Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije, *zadovoljivi*.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.1, ki ga je sprejelo Ministrstvo za infrastrukturo, *zadovoljiv*.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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