



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Delovanje Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Delovanje Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije

Številka: 3264-1/2013/84

Ljubljana, 15. februarja 2017

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti poslovanja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) ter uspešnosti poslovanja agencije in ministrstva, pristojnega za promet (v nadaljevanju: ministrstvo), v delu poslovanja, ki se nanaša na naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012. Naloge na področju civilnega letalstva, ki jih je opravljalo Ministrstvo za promet, so z dnem 10. 2. 2012 prešle na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja agencije v letih 2011 in 2012 ter izrek mnenja o uspešnosti poslovanja agencije in ministrstva v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012.

Računsko sodišče je o *pravilnosti poslovanja* agencije v letih 2011 in 2012 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je ugotovilo, da agencija:

- v letno poročilo za leto 2011 ni vključila podatkov in pojasnil o razliki med prihodki in odhodki od zaračunanih tarif iz Zakona o letalstvu in v letu 2012 ni zaračunala za 181.705 evrov letnih tarif;
- zaposlitve javne uslužbenke ni izvedla tako, da bi bili zagotovljeni enakopravna dostopnost delovnih mest in izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen; pri objavi prostih delovnih mest ni objavila vseh pogojev, kot so bili določeni v aktu o sistemizaciji delovnih mest; javnega uslužbenca je zaposlila oziroma premestila na delovno mesto, za katero ni izpolnjeval pogojev;
- direktorju, dvema vršilcema dolžnosti direktorja in posameznim javnim uslužbencem je določila delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v nasprotju Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju; vodji Sektorja za nadzorstvene, prekrškovne ter druge skupne zadeve je obračunala in izplačala 9.985 evrov dodatka za stalno pripravljenost brez pravne podlage za odreditev stalne pripravljenosti; dodatek za stalno pripravljenost je izplačala tudi, ko je javni uslužbenec delal; bruto osnovo za nadomestila plače je določila v nasprotju s predpisi;
- za naročila letalskih kart v skupni vrednosti 141.236 evrov izvajalcev storitev ni izbrala v skladu z Zakonom o javnem naročanju in z izvajalci ni sklepala pogodb.

Računsko sodišče je o *uspešnosti poslovanja* agencije in ministrstva izreklo mnenje, da sta bila ministrstvo in agencija *delno uspešna* pri vzpostavitvi sistema procesov, ki so bili usmerjeni k temu, da bi bile predpisane naloge agencije dobro izvedene.

Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo ob ustanovitvi agencije ni analiziralo stanja na področju letalstva v Sloveniji, saj ni analiziralo obsega prometa, zmogljivosti infrastrukture, zmogljivosti podpornih sistemov in osebja ter obsega in vrst letalskih incidentov oziroma nesreč. Ministrstvo je določilo cilje za zagotovitev večje varnosti in zmanjševanja tveganj v letalstvu, ki naj bi se uresničili z izvajanjem nalog v pristojnosti agencije.

Agencija je v programih dela za najpomembnejšo nalogo določila izvajanje ustreznega nadzora v civilnem letalstvu. Kot ključni ukrep je določila povečanje števila ustrezno usposobljenih nadzornikov in letalskih nadzornikov. Računsko sodišče je ugotovilo, da je agencija ob koncu leta 2011 in koncu leta 2012 predstavila realizacijo povečanja števila nadzornikov. V letu ustanovitve je agencija uspela povečati število zaposlenih glede na število zaposlitev na ministrstvu, v naslednjem letu pa število zaposlitev ni naraščalo tako, kot je načrtovala agencija. Počasneje od načrtov se je povečevalo število usposobljenih nadzornikov. Agencija ob tem ni ocenila, katere naloge nadzora po posameznih področjih izvaja bolje kot predhodno leto in pri katerih nalogah ji to še ni uspelo.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da ministrstvo in agencija nista bila usklajena glede obsega nadzornih nalog, ki jih je treba izvajati, in glede potrebnega števila nadzornikov, zato ni bila določena odgovornost agencije za izvajanje nalog. Ministrstvo je spremljalo uspešnost agencije predvsem z naknadnimi pregledi in v manjši meri s sprotno komunikacijo in usklajevanjem. Ugotovitvam ministrstva, da ni bil izpolnjen glavni namen ustanovitve agencije, to je zagotovitev zadostnega števila ustrezno usposobljenih nadzornikov, niso sledili ukrepi, ki bi bili namenjeni izboljšanju pogojev za uspešnejše delovanje agencije.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da se za leti 2011 in 2012 ministrstvo z agencijo ni uspelo dogovoriti o sodilih za delitev stroškov po dejavnostih agencije. Zato ministrstvo na podlagi podatkov, ki jih je pridobivalo od agencije, ni moglo izkazati, da so bila sredstva državnega proračuna porabljena za namene, ki so določeni z drugim odstavkom 179.m člena Zakona o letalstvu, ter da agencija iz državnega proračuna v letu 2012 ni prejela preveč oziroma premalo sredstev.

Računsko sodišče je od agencije in ministrstva zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, v katerem morata med drugim izkazati ustrezne aktivnosti za ureditev razmejevanja stroškov po dejavnostih agencije, da bo agencija lahko pravilno izkazala podatke in podala pojasnila o razliki med prihodki in odhodki od zaračunanih tarif in da bo ministrstvo lahko nadziralo agencijo pri porabi sredstev iz državnega proračuna. Računsko sodišče je agenciji in ministrstvu podalo tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 PREDMET IN CILJI REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Ministrstvo, pristojno za promet.....	9
1.2.2 Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije	10
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP	12
2. PRAVILNOST POSLOVANJA AGENCIJE	13
2.1 VIRI ZA DELOVANJE AGENCIJE	13
2.1.1 Prihodki iz državnega proračuna.....	16
2.1.2 Prihodki od pristojbin zračnega prometa	17
2.1.3 Prihodki od tarif.....	18
2.1.4 Prihodki od tržne dejavnosti.....	19
2.1.5 Presežek prihodkov nad odhodki	19
2.2 PLAČE IN DRUGI IZDATKI	21
2.2.1 Stroški dela.....	21
2.2.2 Razporejanje javnih uslužbencev na delovna mesta.....	22
2.2.2.1 Sklepanje novih delovnih razmerij.....	22
2.2.2.2 Izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnih mest	24
2.2.3 Določitev, obračun in izplačilo plač	25
2.2.3.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela.....	25
2.2.3.2 Dodatki.....	26
2.2.4 Ocenjevanje direktorja in zaposlenih	29
2.2.5 Povračila stroškov v zvezi z delom in drugi prejemki	31
2.2.5.1 Regres za prehrano	31
2.2.5.2 Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela	31
2.2.5.3 Regres za letni dopust	31
2.3 ODHODKI ZA BLAGO, STORITVE IN OSNOVNA SREDSTVA	32
2.3.1 Naročanje blaga, storitev in osnovnih sredstev	33
2.3.2 Podjemne pogodbe in službene poti	34

3. SMOTRNOST POSLOVANJA MINISTRSTVA IN AGENCIJE	36
3.1 STANJE IN DOLOČITEV CILJEV NA PODROČJU CIVILNEGA LETALSTVA.....	39
3.2 NAČRTOVANJE IZVAJANJA PREDPISANIH NALOG	41
3.2.1 Izvajanje predpisanih nalog.....	41
3.2.2 Cilji glede izvajanja predpisanih nalog.....	43
3.2.3 Ukrepi za izvajanje predpisanih nalog.....	45
3.3 POROČANJE O IZVAJANJU PREDPISANIH NALOG IN UKREPOV	46
3.3.1 Poročanje o izvajanju predpisanih nalog.....	46
3.3.2 Poročanje o izvajanju ukrepov.....	49
3.3.2.1 Zagotavljanje zadostnega števila nadzornikov in letalskih nadzornikov.....	49
3.3.2.2 Zagotavljanje usposobljenosti nadzornikov in letalskih nadzornikov.....	54
3.4 IZVAJANJE UKREPOV AGENCIJE	55
3.5 NADZORNE AKTIVNOSTI MINISTRSTVA	57
3.5.1 Nadzor nad uspešnostjo agencije.....	57
3.5.2 Nadzor nad financiranjem delovanja agencije.....	60
4. MNENJE	64
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	64
4.2 MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	65
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	68
6. PRIPOROČILA	69

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije in uspešnosti poslovanja agencije in ministrstva, pristojnega za promet, v delu poslovanja, ki se nanaša na naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 22. 5. 2013.

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

1.1 Predmet in cilji revizije

Predmet revizije je poslovanje agencije in ministrstva, pristojnega za promet, v delu poslovanja, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012.

Cilj revizije je:

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja agencije v letih 2011 in 2012 in
- izrek mnenja o uspešnosti poslovanja agencije in ministrstva v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012.

Mnenje o uspešnosti poslovanja smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali sta ministrstvo in agencija vzpostavila sistem procesov, ki so usmerjeni k temu, da so predpisane naloge agencije dobro izvedene*.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3264-1/2013/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Ministrstvo, pristojno za promet

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo za področje prometa najprej pristojno Ministrstvo za promet, zatem Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ter Ministrstvo za infrastrukturo.

Do 10. 2. 2012 je naloge na področju železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav na podlagi 38. člena Zakona o državni upravi⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravljalo Ministrstvo za promet.

Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS-F) 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.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor od 10. 2. 2012 na podlagi ZVRS-F opravlja naloge na področju železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju prostora in stanovanjske politike, naloge na področju energetike, rudarstva, učinkovite rabe in obnovljivih virov energije ter naloge na področju razvoja in graditve širokopasovnih omrežij.

V skladu s 3. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁷ (ZVRS-H) 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.

Za naloge na področju zračnega prometa je pristojen Direktorat za infrastrukturo in v okviru tega Sektor za letalstvo ter posebna Služba za preiskovanje letalskih nesreč in incidentov. Na podlagi 35. člena Sklepa o ustanovitvi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije⁸ (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi agencije) nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela agencije opravlja ministrstvo, pristojno za promet. V skladu z 29. členom sklepa o ustanovitvi agencije mora agencija temu ministrstvu in vladi poročati o doseženih ciljih in rezultatih, o izvrševanju finančnih načrtov in o rezultatih poslovanja skladno s predpisi o javnih financah in računovodstvu. V skladu z 28. členom sklepa o ustanovitvi agencije pa mora biti letni program dela agencije skladen s programi ministrstva ter vlade, ki se nanašajo na varnost, rednost in nemotenost zračnega prometa in na javne finance. Minister, pristojen za promet, na podlagi prvega odstavka 19. člena in tretje alineje 27. člena sklepa o ustanovitvi agencije tudi predlaga vladi imenovanje in razrešitev direktorja in članov sveta agencije.

Za uspešnost poslovanja ministrstva v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem agencije, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

⁵ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12.

⁶ Uradni list RS, št. 8/12.

⁷ Uradni list RS, št. 65/14.

⁸ Uradni list RS, št. 81/10.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe na ministrstvu:

- dr. Patrick Vlačič, minister za promet, do 10. 2. 2012;
- Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor, od 20. 3. do 2. 4. 2013;
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014;
- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, od 18. 9. 2014.

1.2.2 Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije

Agencijo je ustanovila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) s sklepom o ustanovitvi agencije in je bila 16. 3. 2011 vpisana v register pri Okrožnem sodišču v Ljubljani. Agencija je začela z delovanjem 1. 5. 2011. Naloge agencije sodijo v delovno področje ministrstva, pristojnega za promet, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa v imenu Republike Slovenije izvršuje vlada. Agencija je bila na podlagi Zakona o javnih agencijah⁹ (v nadaljevanju: ZJA) ustanovljena kot javna agencija za opravljanje regulativnih, razvojnih, strokovnih in nadzorstvenih ter drugih nalog v javnem interesu, podlago za njeno ustanovitev pa predstavlja Zakon o letalstvu¹⁰ (v nadaljevanju: ZLet). V skladu s 179.d členom ZLet je agencija letalski upravni in nadzorni organ za področje letalskih predpisov in pravnih aktov s področja varnosti in varovanja v civilnem letalstvu, ki veljajo oziroma se uporabljajo v Republiki Sloveniji.

Organa agencije sta svet agencije in direktor¹¹.

Svet agencije ima pet članov, ki so imenovani za dobo petih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Na predlog ministra, pristojnega za promet, jih imenuje in razrešuje vlada. Predsednika sveta agencije izvoli svet agencije izmed svojih članov. Svet agencije je sklepčen, ko so navzoči najmanj trije člani, opravlja pa naslednje naloge:

- skrbi za delovanje agencije v javnem interesu;
- sprejema splošne akte agencije, če z ZLet ali sklepom o ustanovitvi agencije ni določeno drugače;
- v soglasju z vlado sprejema program dela in finančni načrt ter letno poročilo in druga poročila agencije;
- sprejme akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest agencije;
- daje soglasja k aktom, pri katerih je skladno z ZLet potrebno soglasje sveta agencije;
- na predlog direktorja in v soglasju z ustanoviteljem odloča o uporabi presežka prihodkov nad odhodki ter o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki;
- izvede javni natečaj za imenovanje direktorja agencije in pristojnemu ministru predlaga ustreznega kandidata;
- imenuje pooblaščenega revizorja, ki pregleda letno poročilo;
- sprejme poslovnik o svojem delu;
- odloča o drugih zadevah, za katere je tako določeno z ZLet, s predpisi o javnih agencijah ali s sklepom o ustanovitvi agencije.

⁹ Uradni list RS, št. 52/02.

¹⁰ Uradni list RS, št. 81/10-UPB4.

¹¹ 11. člen sklepa o ustanovitvi agencije.

Ne glede na določbe predpisov o javnih agencijah in ZLet svet agencije ne sme dajati usmeritev in navodil za delo direktorju agencije ali zaposlenim v agenciji glede postopkov in organizacijske strukture za izvajanje letalskih predpisov, ki veljajo oziroma se uporabljajo v Republiki Sloveniji, odločanja v upravnih zadevah, stalnega nadzora, nadzora nad izvajanjem letalskih predpisov in prekrškovnih postopkov ter izdaje letalskih normativnih aktov in varnostnih zahtev. Svet oziroma osebe, ki jih svet pooblasti, lahko pregledujejo poslovne knjige in poslovno dokumentacijo agencije. Svet lahko zahteva od direktorja predložitev poročila o posameznih dejanjih oziroma dejavnostih in drugih zadevah iz njegove pristojnosti.¹²

Direktorja agencije imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, pristojnega za promet. Svet agencije izvede javni natečaj v skladu z določbami zakona, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev, ter ministru, pristojnemu za promet, predlaga ustreznega kandidata, ki izpolnjuje pogoje in je glede na svojo strokovno usposobljenost primeren za položaj. Minister, pristojen za promet, predlog za imenovanje direktorja agencije predloži vladi. Direktor je imenovan za dobo petih let in je lahko po izvedenem javnem natečaju ponovno imenovan. Pogodbo o zaposlitvi direktor sklene s predsednikom sveta, z vlado pa sklene pogodbo¹³, ki določa cilje in pričakovane rezultate njegovega dela za dobo, za katero je imenovan. Za svoje delo je odgovoren vladi in ministru, pristojnemu za promet. Zagotoviti mora, da javna agencija posluje v skladu z ZLet, predpisi o javnih agencijah in s sklepom o ustanovitvi agencije. Pristojnosti direktorja so:

- zastopa in predstavlja agencijo;
- organizira in vodi delo ter poslovanje agencije;
- izdaja splošne akte agencije v skladu z določbami sklepa o ustanovitvi agencije ter akte iz petega odstavka 179.i člena ZLet;
- izdaja pravne in upravne akte v posamičnih zadevah iz pristojnosti agencije, če z ZLet ni določeno drugače;
- pripravi akte za delo in poslovanje agencije;
- pripravi predlog programa dela in finančnega načrta agencije;
- pripravi predlog letnega poročila o delu agencije;
- pripravlja strokovne podlage za opravljanje nalog sveta agencije ter izvršuje usmeritve in sklepe sveta agencije;
- podpisuje akte, listine in druge dokumente ter sklepa pogodbe, ki se nanašajo na poslovanje agencije;
- imenuje komisije in druga delovna telesa za izvedbo posameznih strokovnih nalog;
- odloča o tržnih dejavnostih agencije;
- opravlja druge naloge v skladu s predpisi, sklepom o ustanovitvi agencije in splošnimi akti agencije;
- predlaga sklic seje sveta.

Za pravilnost poslovanja je odgovoren direktor. Odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. Za uspešnost poslovanja je odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi.

¹² 22. člen sklepa o ustanovitvi agencije.

¹³ Na podlagi tretjega odstavka 21. člena ZJA.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe agencije:

- Srečko Janša, vršilec dolžnosti direktorja, od 26. 11. 2010 do 2. 6. 2011;
- Žiga Bruno Kotnik, direktor, od 3. 6. 2011 do 20. 9. 2012;
- mag. Mirko Komac, vršilec dolžnosti direktorja, od 21. 9. 2012 do 18. 4. 2013;
- mag. Tatjana Črnologar, vršilka dolžnosti direktorja, od 19. 4. do 22. 10. 2013;
- Žiga Bruno Kotnik, direktor, od 23. 10. 2013 do 13. 2. 2014;
- Sandi Knez, vršilec dolžnosti direktorja, od 14. 2. 2014 do 13. 8. 2015;
- Rok Marolt, vršilec dolžnosti direktorja, od 14. 8. do 13. 12. 2015 in direktor od 14. 12. 2015.

1.3 Revizijski pristop

Skladnost poslovanja agencije s predpisi smo preverili s podrobnim preizkušanjem podatkov na podlagi revizijskih programov. Za pridobitev zadostnih in ustreznih revizijskih dokazov za preveritev pravilnosti poslovanja smo uporabili metodo preiskovanja, poizvedovanja in potrjevanja ter izračunavanja. Podatke smo preizkušali na nestatistično določenem vzorcu postavk vsakega podsegmenta revizije, ki je določen na podlagi poklicne presoje, ki temelji na analizi tveganj vsakega podsegmenta.

Pri reviziji uspešnosti poslovanja agencije in ministrstva v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi z agencijo, smo odgovore na revizijska vprašanja pridobili s pregledom in ocenjevanjem dokumentacije ministrstva in agencije, ki vključuje podatke o poslovanju agencije in ministrstva. Obravnavali smo predvsem dokumente, ki izkazujejo načrtovanje aktivnosti, dokumente, ki izkazujejo poročanje o realizaciji aktivnosti, in dokumente, ki izkazujejo ukrepanje. Dodatne podatke smo pridobili pri agenciji in ministrstvu z intervjuji in zahtevami za pisna pojasnila.

2. PRAVILNOST POSLOVANJA AGENCIJE

Revizija pravilnosti poslovanja agencije v letih 2011 in 2012 je obsegala preizkušanje skladnosti poslovanja s predpisi, notranjimi akti, pogodbenimi določili in drugimi usmeritvami, ki urejajo vire za delovanje agencije, plače in druge izdatke za direktorja in zaposlene na agenciji ter odhodke za blago, storitve in osnovna sredstva.

2.1 Viri za delovanje agencije

ZLet v 179.m členu določa, da se agencija financira s:

- *prihodki iz proračuna Republike Slovenije*, s katerimi se financirajo splošne varnostne naloge in programi agencije, izvajanje strokovnih in razvojnih nalog, mednarodno sodelovanje, nadzor nad izvajanjem letalskih predpisov in prekrškovni postopki ter druge naloge, ki jih agencija izvaja za potrebe drugih državnih organov; iz proračuna se financirajo tudi certifikacijske in podobne naloge, če je to potrebno zaradi vzdrževanja potrebnega osebja in usposobljenosti agencije, kadar zaradi premajhnega obsega prihodkov iz pristojbin in povračila stroškov ni mogoče zagotoviti stalne usposobljenosti agencije za izvajanje predpisanih nalog;
- *prihodki iz pristojbin in povračil stroškov, ki jih v skladu s tarifo vplačajo prosilci in imetniki certifikatov in drugih listin, ki jih izdaja agencija*, s katerimi se financirajo naloge odločanja v upravnih zadevah oziroma certificiranja, naloge stalnega nadzora ter druge naloge, povezane z izdajanjem listin in stalnim nadzorom iz pristojnosti agencije; pristojbine in plačila stroškov se zaračunavajo na podlagi tarife, ki jo po predhodnem soglasju vlade izda agencija; tarife se oblikujejo na način, kot se oblikujejo takse in dajatve, ki jih obračunava Evropska agencija za varnost v letalstvu¹⁴ (v nadaljevanju: EASA);
- *prihodki iz povračil* za izvedene certifikacijske postopke, druge izdane posamične pravne akte in izvedene naloge stalnega nadzora, ki jih agencija pogodbeno opravi za EASA ali druge pristojne letalske organe;
- *prihodki od drugih dejavnosti*.

V skladu z 49. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu¹⁵ (v nadaljevanju: ZLet-C) vlada (ustanovitelj) zagotovi agenciji finančne pogoje in osnovna materialna sredstva za začetek dela in poslovanja z zagotovitvijo prostorov in opreme iz ministrstva, pristojnega za promet.

Ministrstvo je v začetku leta 2011 za agencijo pripravilo Program dela in finančni načrt za leto 2011, h kateremu je vlada dala soglasje¹⁶ 19. 4. 2011. Na rebalans Programa dela in finančnega načrta za leto 2011,

¹⁴ Angl.: *European Aviation Safety Agency*.

¹⁵ Uradni list RS, št. 62/10.

¹⁶ Sklep vlade št. 47601-12/2011/3.

ki ga je pripravila agencija, je vlada dala soglasje¹⁷ 20. 12. 2011. V finančnem načrtu agencija načrtovanih stroškov ni izkazala ločeno po nalogah agencije, kar pomeni, da agencija prihodkov oziroma posameznih virov za delovanje ni načrtovala glede na predvidene stroške posameznih nalog, za katere naj bi se porabili in jih določa 179.m člen ZLet.

Agencija je konec leta 2011 pripravila začasni Program dela in finančni načrt za leto 2012, h kateremu je vlada dala soglasje¹⁸ 29. 12. 2011. Vlada je dala soglasje¹⁹ 13. 11. 2012 k Programu dela in finančnemu načrtu za leto 2012. V finančnem načrtu je agencija izkazala načrtovane stroške ločeno po nalogah agencije in ob tem navedla tudi vire za financiranje izvedbe posameznih nalog (državni proračun, pristojbine, tarife), vendar virov ni razporedila po nalogah tako, kot so razporejene v drugem in tretjem odstavku 179.m člena ZLet.

V tabeli 1 predstavljamo prihodke in odhodke agencije v letih 2011 in 2012.

¹⁷ Sklep vlade št. 47601-12/2011/6.

¹⁸ Sklep vlade št. 47601-32/2011/2 in sklep vlade št. 47601-5/2012/3 z dne 22. 3. 2012.

¹⁹ Sklep vlade št. 47601-35/2012/3.

Tabela 1: Prihodki in odhodki agencije v letih 2011 in 2012 (po načelu poslovnega dogodka)²⁰

Ekonomska kategorija	Leto 2011* v evrih	Leto 2012 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
SKUPAJ PRIHODKI	1.753.599	3.639.902	208
Prejeta sredstva iz državnega proračuna	1.088.640	1.926.282	177
Pristojbine na zračnih poteh	649.947	518.964	80
Povračila stroškov po tarifi	1.010	1.167.861	-
Drugi prihodki (lastna dejavnost, druga dejavnost, prihodki od obresti in drugi prihodki)	14.002	26.795	191
SKUPAJ ODHODKI	1.588.845	2.946.358	185
Plače, drugi izdatki zaposlenim in prispevki	1.161.079	1.945.919	168
Izdatki za blago in storitve	427.766	999.598	234
Drugi odhodki (finančni, prevrednotovalni poslovni odhodki)	-	841	-
PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI	164.754	693.544	421
Davek od dohodka pravnih oseb	32	129	403
Presežek prihodkov obračunskega obdobja z upoštevanjem davka od dohodka	164.722	693.415	421

Opomba: * Agencija je začela z delovanjem 1. 5. 2011.

Viri: letni poročili agencije za leti 2011 in 2012 ter konto kartice agencije.

Del sredstev za delovanje in izvajanje nalog je agenciji v obdobju, na katero se nanaša revizija, iz državnega proračuna zagotavljalo ministrstvo na podlagi pogodb o financiranju agencije za posamezno leto, del sredstev za delo pa je agencija dobila od pristojbin na zračnih poteh, ki jih agenciji na podlagi

²⁰ Po 16. členu Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12) določeni uporabniki enotnega kontnega načrta namenskih sredstev za pridobitev neopredmetenih osnovnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev, prejetih iz javnofinančnih virov, ne izkazujejo kot prihodke, temveč povečujejo obveznosti do virov sredstev. Po Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12) v skupini 46 *Odhodki določenih uporabnikov enotnega kontnega načrta* postavke investicijski odhodki ni. Določeni uporabniki enotnega kontnega načrta tako prejetih sredstev iz državnega proračuna za investicije ne izkazujejo med investicijskimi prihodki niti med odhodki, temveč v bilanci stanja. Evidenčno po načelu denarnega toka pa jih izkazujejo enako kot drugi uporabniki enotnega kontnega načrta.

5. točke prvega odstavka 13. člena Zakona o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa²¹ (v nadaljevanju: ZZNSZP) nakazuje javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o., Brnik-Aerodrom (v nadaljevanju: KZPS), ter od pristojbin in povračil stroškov, ki jih agenciji na podlagi ZLet in predpisov Evropske unije (v nadaljevanju: EU) v skladu s Tarifo za izvajanje storitev Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije²² (v nadaljevanju: tarifa agencije) vplačajo predlagatelji storitev (zavezanci za plačilo tarife), za katere agencija opravi določeno storitev²³.

2.1.1 Prihodki iz državnega proračuna

Sredstva za delovanje in izvajanje nalog agencije, ki jih iz državnega proračuna zagotavlja ministrstvo, je agencija prejela na podlagi pogodb o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja agencije²⁴ (v nadaljevanju: pogodbe o financiranju agencije), s katerimi sta se ministrstvo in agencija dogovorila, da bo ministrstvo v letu 2011 za financiranje nalog agencije zagotovilo skupaj 1.262.340 evrov, v letu 2012 pa 1.832.750 evrov²⁵, ki jih je agencija v letih 2011 in 2012 tudi prejela²⁶.

2.1.1.a Ministrstvo je sredstva agenciji nakazovalo na podlagi zahtevkov za plačilo stroškov, ki so morali vsebovati podatke, določene v pogodbah o financiranju agencije. Agencija je tako morala ministrstvu za črpanje sredstev iz državnega proračuna med drugim posredovati obrazec, ki vsebuje napoved porabe proračunskih sredstev za posamezni mesec po namenih (plače, materialni stroški in investicije) in predvidenem datumu črpanja. Ugotovili smo, da je agencija popolne podatke v letu 2011 posredovala le pri prvem zahtevku za nakazilo sredstev iz državnega proračuna, pri nadaljnjih 11 pa ne, v letu 2012 pa jih ni posredovala pri enem od 13 zahtevkov. S tem je ravnala v nasprotju z 9. členom pogodb o financiranju agencije za leto 2011 in za leto 2012.

2.1.1.b Na podlagi 23. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012²⁷ (v nadaljevanju: ZIPRS1112) je bilo plačilo investicijskih transferov iz državnega proračuna

²¹ Uradni list RS, št. 30/06-UPB1, 109/09.

²² Uradni list RS, št. 102/11. Uredba je prenehala veljati 9. 12. 2014, ko je začela veljati nova Tarifa za izvajanje storitev Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 88/14.

²³ Storitve, ki jih opravi agencija za predlagatelja, so določene v 8. členu tarife agencije. Agencija zaračunava tarife na naslednjih področjih: plovnost, certifikacija in register zrakoplovov; licenciranje osebja; letalske operacije; letališča, vzletišča in ovire; varovanje.

²⁴ Pogodba o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna RS in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v letu 2011, št. 2411-11-100025 z dne 28. 4. 2011 in aneks št. 1 k tej pogodbi z dne 1. 12. 2011; Pogodba o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna RS in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v letu 2012, št. 2412-12-100003 (št. CAA: 16586-12-1001) z dne 4. 1. 2012, aneks št. 1 k tej pogodbi in aneks št. 2 k tej pogodbi z dne 13. 11. 2012.

²⁵ Pogodbena vrednost za leto 2011 v znesku 1.402.600 evrov se je na podlagi aneksa k pogodbi zmanjšala na 1.262.340 evrov. Pogodbena vrednost za leto 2012 v znesku 1.945.000 evrov se je na podlagi dveh aneksov k pogodbi zmanjšala na 1.832.750 evrov.

²⁶ Za leto 2011 je agencija izkazala 1.247.830,08 evra na podkontu 740000 – Prejeta sredstva iz naslova tekočih obveznosti državnega proračuna in 14.509,92 evra na podkontu 760000 – Prihodki iz sredstev javnih financ.

²⁷ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

posrednim proračunskim uporabnikom dovoljeno en dan pred dnevom plačila posrednega proračunskega uporabnika izvajalcu, če ta predloži popolno dokumentacijo za izplačilo iz proračuna 25 dni pred dnevom plačila izvajalcu. Ugotovili smo, da agencija ministrstvu pri enem zahtevku za izplačilo iz državnega proračuna v letu 2011 ni predložila ustrezne dokumentacije za izplačilo, saj je podpisala izjavo, da so dela po priloženem zahtevku izvedena in potrjena, dejansko pa je iz dokumentacije razvidno, da je izstavila zahtevek za načrtovane stroške in ne za stroške, ki izhajajo iz že izvedenih in potrjenih del. Poleg tega smo v štirih zahtevkih za nakazilo sredstev za investicije ugotovili, da agencija dokumentacije za izplačilo iz proračuna ni predložila 25 dni pred rokom plačila izvajalcu. Agencija tudi v nobenem od štirih preverjenih zahtevkov za nakazilo sredstev za investicije ni upoštevala določila 23. člena ZIPRS1112 in izvedla plačila izvajalcem en dan po dnevu nakazila investicijskega transfera iz državnega proračuna agenciji.

2.1.2 Prihodki od pristojbin zračnega prometa

Na podlagi 9. člena ZZNSZP se stroški izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa med drugim krijejo iz pristojbin za opravljene storitve navigacijskih služb zračnega prometa. Uporabniki storitev pristojbine nakazujejo KZPS, ki jih glede na delež v stroškovni bazi nakaže izvajalcem posameznih navigacijskih služb zračnega prometa in drugim upravičencem. V stroškovnih bazah so razvidni lastni stroški, ki jih imajo izvajalci navigacijskih služb zračnega prometa pri opravljanju storitev s tega področja, potrdi pa jih minister, pristojen za letalstvo. Delitev prihodkov glede na opravljene storitve navigacijskih služb zračnega prometa je opredeljena v 13. členu ZZNSZP, kjer je določeno, da vlada predpiše način delitve teh prihodkov.

Agencija je upravičena do tako imenovanih preletnih in terminalnih pristojbin glede na potrjeno skupno stroškovno bazo, ki jo vodi in vzdržuje KZPS. Agencija in KZPS sta za izvajanje navigacijskih služb zračnega prometa agencije v letih 2011 in 2012 sklenili dogovora²⁸, po katerih je delež agencije v stroškovni bazi, ki ga je morala KZPS nakazati agenciji iz prilivov od opravljenih storitev navigacijskih služb zračnega prometa za prelete:

- v letu 2011 znašal 1,8850 odstotka od celote, kar predstavlja 506.000 evrov od skupnih stroškov za storitve navigacijskih služb zračnega prometa;
- v letu 2012 znašal 1,55 odstotka od celote, kar predstavlja 471.000 evrov od skupnih stroškov za storitve navigacijskih služb zračnega prometa.

Delež agencije v stroškovni bazi, ki ga je morala KZPS nakazati agenciji iz prilivov od opravljenih storitev navigacijskih služb zračnega prometa v terminalu, pa je:

- v letu 2011 znašal 2,4582 odstotka od celote, kar predstavlja 78.000 evrov od skupnih prilivov za storitve navigacijskih služb zračnega prometa;
- v letu 2012 znašal 2,65 odstotka od celote, kar predstavlja 87.000 evrov od skupnih prilivov za storitve navigacijskih služb zračnega prometa.

²⁸ Dogovor o nakazovanju sredstev za pokrivanje stroškov za izdajo certifikata o usposobljenosti izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa in za redno preverjanje predpisanih pogojev za ohranitev njegove veljavnosti, št. 16586-11/1002 z dne 9. 5. 2011 in Dogovor o nakazovanju sredstev za pokrivanje stroškov za izdajo certifikata o usposobljenosti izvajalca navigacijskih služb zračnega prometa in za redno preverjanje predpisanih pogojev za ohranitev njegove veljavnosti v letu 2012, št. 16586-12/1008 z dne 6. 2. 2012.

V skladu z navedenim je KZPS agenciji v letu 2011 nakazala 649.947 evrov prihodkov od pristojbin na zračnih poteh, kar je predstavljalo 37 odstotkov vseh prihodkov agencije, v letu 2012 pa 518.964 evrov oziroma 14 odstotkov vseh prihodkov. KZPS je agenciji nakazovala pristojbine glede na pridobljena sredstva za ta namen, podlago pa predstavlja stroškovna baza, ki jo je potrdil minister za infrastrukturo in prostor.

2.1.3 Prihodki od tarif

Na podlagi 179.m člena ZLet agencija pristojbine in plačila stroškov, ki jih vplačajo prosilci in imetniki certifikatov in drugih listin, ki jih izdaja agencija, zaračunava na podlagi tarife. Pred izdajo tarife mora pridobiti soglasje vlade. Agencija mora tarife oblikovati na način, kot se oblikujejo takse in dajatve, ki jih obračunava EASA. EASA oblikuje takse in dajatve v skladu z uredbo Evropske komisije o taksah in dajatvah, ki jih obračunava EASA²⁹.

Tarifa agencije določa storitve, ki jih izvaja agencija in za katere prejema prihodke od tarif. Vrednost posameznih storitev, ki so v tarifi določene za posamezna področja, je določena s številom točk. V letu 2011 je vrednost ene točke znašala 5 evrov, v letu 2012 pa 6 evrov. Cena storitve je zmnožek števila točk posamezne storitve z vrednostjo točke. Agencija mora vsako leto ponovno preveriti vrednost točke, in sicer na podlagi dejanskih stroškov opravljanja storitev, ki jih določa tarifa agencije.

Agencija je v letu 2011 izkazala 1.010 evrov prihodkov od tarife agencije in so predstavljali 0,06 odstotka vseh prihodkov agencije v tem letu, v letu 2012 pa v znesku 1.167.861 evrov, kar je predstavljalo 32 odstotkov vseh prihodkov agencije v tem letu (po načelu poslovnega dogodka). Prihodki od tarif v letu 2011 so bili manjši zaradi uveljavitve tarife agencije šele s 14. 12. 2011.

2.1.3.a Agencija v skladu z drugim odstavkom 6. člena tarife agencije ob oddaji vloge predlagatelja določi višino letne tarife predlagatelja, ki jo mora predlagatelju po četrtinah zaračunati vsako trimesečno obdobje. Agencija jih v letu 2012 ni zaračunala in zato ni pridobila za 181.705 evrov letnih tarif.

Pojasnilo agencije

Agencije je v letu 2012 sklepe o višini tarife pripravljala ročno in ni uspela pripraviti vseh sklepov. Z letom 2013 je bil uveden program za elektronsko oblikovanje sklepov.

Ukrepi agencije

Agencija je navedene tarife zaračunala v aprilu, maju in juniju leta 2013.

²⁹ Uredba Komisije (ES) št. 593/2007 z dne 31. maja 2007 o taksah in dajatvah, ki jih obračunava Evropska agencija za varnost v letalstvu (UL L, št. 140 z dne 1. 6. 2007); Uredba Komisije (ES) št. 1356/2008 z dne 23. decembra 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 593/2007 o taksah in dajatvah, ki jih obračunava Evropska agencija za varnost v letalstvu (UL L, št. 350 z dne 30. 12. 2008); Uredba Komisije (EU) št. 494/2012 z dne 11. junija 2012 o spremembi Uredbe (ES) št. 593/2007 o taksah in dajatvah, ki jih obračunava Evropska agencija za varnost v letalstvu (UL L, št. 151 z dne 12. 6. 2012).

2.1.4 Prihodki od tržne dejavnosti

Agencija lahko na podlagi petega odstavka 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije izvaja tudi lastno tržno dejavnost, o tržnih dejavnostih pa na podlagi 15. člena sklepa o ustanovitvi agencije odloča direktor agencije. Sklep o ustanovitvi agencije ne določa vrste tržne dejavnosti niti ni direktor agencije o tem sprejel posebnega splošnega akta. Agencija je v programu dela in finančnem načrtu za leto 2012 predvidela, na katerih področjih naj bi ustvarila prihodke iz lastne dejavnosti³⁰. V letu 2012 je agencija ustvarila 3.821 evrov prihodkov iz tržne dejavnosti.

2.1.5 Presežek prihodkov nad odhodki

ZLet v petem odstavku 179.m člena določa, da se presežek prihodkov iz pristojbin, povračil in drugih prihodkov (razen prihodkov iz državnega proračuna) nad odhodki lahko porabi za opravljanje in razvijanje dejavnosti, plačilo delovne uspešnosti ter spodbujanje inovacij in izobraževanja s področja letalstva in uveljavljanje sistema upravljanja varnosti. Hkrati sklep o ustanovitvi agencije v četrtem odstavku 33. člena glede višine sredstev za izplačilo delovne uspešnosti iz prodaje blaga in storitev na trgu določa, če so bile naloge iz četrtega odstavka 179.i člena ZLet (to so naloge odločanja v upravnih zadevah) in iz prve alineje šestega odstavka 179.i člena (to so naloge stalnega nadzora) financirane iz državnega proračuna, se delež sredstev za delovno uspešnost od prodaje blaga in storitev na trgu zmanjša za višino teh proračunskih sredstev. Sklep o ustanovitvi agencije v petem odstavku 33. člena še določa, da morata letno poročilo o delu agencije in poslovno poročilo vsebovati podatke in pojasnila o razliki med prihodki in odhodki od zaračunanih tarif iz 2. točke, 3. točke in 4. točke prvega odstavka 179.m člena ZLet³¹ (prihodki, pridobljeni iz pristojbin in povračil, in drugi prihodki razen prihodkov iz državnega proračuna) ter podatke in pojasnila o povprečni izplačani delovni uspešnosti glede na strokovno zahtevnost delovnih mest.

ZJA v 44. členu in sklep o ustanovitvi agencije v osmem odstavku 32. člena določata, da o uporabi presežka prihodkov nad odhodki in o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki odloča svet agencije na predlog direktorja in v soglasju z vlado. Vlada mora v skladu z 8. členom in 44. členom ZJA ter 179.k členom ZLet podati soglasje k letnemu poročilu agencije in uporabi presežka prihodkov nad odhodki ter o pokrivanju presežka odhodkov nad prihodki agencije.

³⁰ Pregledi posnetkov strukturnih delov letal, svetovanje vzdrževalnim organizacijam pri vzpostavitvi novih storitev in svetovanje na področju vzpostavitve letalskega organa.

³¹ V 2. točki, 3. točki in 4. točki prvega odstavka 179.m člena je določeno, da se iz proračuna financirajo splošne varnostne naloge in programi agencije, izvajanje strokovnih in razvojnih nalog, mednarodno sodelovanje, nadzor nad izvajanjem letalskih predpisov in prekrškovni postopki ter druge naloge, ki jih agencija izvaja za potrebe drugih državnih organov. Iz proračuna se financirajo tudi certifikacijske in podobne naloge, če je to potrebno zaradi vzdrževanja potrebnega osebja in usposobljenosti agencije, kadar zaradi premajhnega obsega prihodkov iz pristojbin in povračila stroškov ni mogoče zagotoviti stalne usposobljenosti agencije za izvajanje predpisanih nalog. S prihodki od pristojbin in povračil stroškov se financirajo naloge odločanja v upravnih zadevah oziroma certificiranja, naloge stalnega nadzora ter druge naloge, povezane z izdajanjem listin in stalnim nadzorom iz pristojnosti agencije. Pristojbine in plačila stroškov se zaračunavajo na podlagi tarife, ki jo po predhodnem soglasju vlade izda agencija. Tarife se oblikujejo na način, kot se oblikujejo takse in dajatve, ki jih obračunava EASA.

2.1.5.a Agencija je 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 evrov³². 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 Zlet, kot to določa sklep o ustanovitvi agencije v petem odstavku 33. člena.

Vlada je 18. 11. 2015 dala soglasje k letnima poročiloma agencije za leti 2011 in 2012 ter določila, da se presežki prihodkov nad odhodki namenijo za razvijanje dejavnosti, upravljanje dejavnosti in rezerve agencije³³.

Ukrep agencije

Agencija je februarja 2016 pripravila letno poročilo in poslovno poročilo za leto 2015, ki vsebuje podatke in pojasnila o razliki med prihodki in odhodki od zaračunanih tarif. Letnega poročila za leto 2015 ministrstvo še ni potrdilo. Pri pripravi letnega poročila je uporabila sodila iz leta 2014, ki so bila pripravljena na podlagi razdelitve skupnih načrtovanih delovnih dni po vrsti financiranja (državni proračun, tarife, pristojbine in drugo).

Menimo, da sodila iz leta 2014 oziroma podlaga za sodila ne vključujejo vsebinske podlage za razdelitev stroškov.

Čeprav računovodski izkazi niso predmet revizije, opozarjamo na potrebno uskladitev evidentiranja med agencijo in ministrstvom tako, da bodo obveznosti za osnovna sredstva, evidentirane pri agenciji in v bilanci stanja države, usklajene.

V nadaljevanju opozarjamo še na neustrezne določbe predpisov o možnosti izplačila delovne uspešnosti.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju³⁴ (v nadaljevanju: ZSPJS) določa tri oblike delovne uspešnosti:

- redna delovna uspešnost,
- delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela in
- delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Sklep o ustanovitvi agencije, ki ga je izdala vlada, v 33. členu določa možnost izplačila vseh treh oblik delovne uspešnosti in kot vir za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu določa presežek prihodkov nad odhodki, kot je določen v Zlet.

³² Znesek je manjši od ugotovljenega presežka prihodkov nad odhodki po načelu poslovnega dogodka (prikazano v tabeli 1) 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 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 državnega proračuna, ampak je plačan iz pristojbin in tarif, še ni bil izkazan v bilanci stanja države.

³³ Sklep vlade št. 47601-8/2015/9.

³⁴ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.

ZLet v petem odstavku 179.m člena določa, da lahko agencija zaposlenim izplača delovno uspešnost iz naslova letnega presežka prihodkov, pridobljenih na podlagi določb 2. točke do 4. točke prvega odstavka tega člena, nad odhodki. V prvem odstavku 179.m člena ZLet so v 2. točki do 4. točke opredeljeni naslednji viri prihodkov:

- prihodki iz pristojbin in povračila stroškov, ki jih v skladu s tarifo vplačajo prosilci in imetniki certifikatov in drugih listin, ki jih izdaja agencija;
- prihodki iz povračil za izvedene certifikacijske postopke, druge izdane posamične pravne akte in izvedene naloge stalnega nadzora, ki jih agencija pogodbeno opravi za EASA ali druge pristojne letalske organe;
- prihodki od drugih dejavnosti.

Glede na vsebino nalog, ki naj bi se financirale iz taks in pristojbin, in glede na vrste delovne uspešnosti po ZSPJS lahko agencija za izvajanje regulacijskih in nadzorstvenih funkcij izplačuje redno delovno uspešnost ali delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela. Redna delovna uspešnost javnim uslužbencem v letih 2011 in 2012 na podlagi 6. člena Zakona o interventnih ukrepih³⁵, v letu 2013 pa na podlagi 160. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ³⁶ ni pripadala.

ZLet in sklep o ustanovitvi agencije pa omogočata za javne uslužbence agencije izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu iz virov, ki se razlikujejo od virov po splošni ureditvi instituta dela plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v javnem sektorju. Agencija kot vir za izplačilo te vrste delovne uspešnosti določa presežek, ki ne izhaja le iz prodaje blaga in storitev na trgu (4. točka prvega odstavka 179.m člena ZLet), ampak tudi iz izvajanja nalog letalskega upravnega in nadzornega organa, za kar agencija prejema pristojbine in takse (2. točka in 3. točka prvega odstavka 179.m člena ZLet).

2.2 Plače in drugi izdatki

2.2.1 Stroški dela

Agencija je v letu 2011 za plače, prispevke in druge izdatke javnim uslužbencem izplačala 1.026.184 evrov, kar predstavlja 67 odstotkov vseh odhodkov v letu 2011. V letu 2012 je za ta namen izplačala 1.990.352 evrov, kar predstavlja 63 odstotkov vseh odhodkov v letu 2012³⁷.

Ob začetku poslovanja je bilo z ministrstva v agencijo prerazporejenih 34 javnih uslužbencev. Vlada je agenciji dala soglasje³⁸, da za izvajanje pristojnosti in nalog, ki jih določa 179.i člen ZLet, v okviru razpoložljivih sredstev dodatno zaposli 37 javnih uslužbencev. V letu 2011 in v letu 2012 je bilo v agenciji po zbirnem kadrovskem načrtu³⁹ dovoljeno skupaj 68 zaposlitev. Zbirni podatki glede števila zaposlenih na agenciji so prikazani v tabeli 2.

³⁵ Uradni list RS, št. 94/10.

³⁶ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12.

³⁷ Iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka.

³⁸ Sklep vlade št. 01402-5/2010/11 z dne 14. 10. 2010.

³⁹ Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava za leto 2011 z dne 6. 12. 2011 in Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava za leto 2012 z dne 14. 2. 2012, Ministrstvo za javno upravo.

Tabela 2: Število zaposlenih na agenciji

	Leto 2011	Leto 2012
Dovoljeno število javnih uslužbencev po kadrovskem načrtu	68	68
Načrtovano število zaposlitev v okviru sredstev za plače	57	57
Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12.	79	79
Število zaposlenih javnih uslužbencev na dan 31. 12.	52	53
• zaposlitev za nedoločen čas	46	50
• zaposlitev za določen čas	6	3
Število novozaposlenih javnih uslužbencev	18	8
Število prenehanj delovnega razmerja	/	7

Viri: letni poročili agencije za leti 2011 in 2012, Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava z dne 6. 12. 2011, Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava z dne 14. 2. 2012, spremembe Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Javne agencije za civilno letalstvo z dne 23. 11. 2011 in z dne 25. 10. 2012.

Zaposlovanje, delovnopravni položaj in plače javnih uslužbencev na agenciji določajo Zakon o javnih uslužbencih⁴⁰ (v nadaljevanju: ZJU), ZSPJS, Kolektivna pogodba za javni sektor⁴¹ (v nadaljevanju: KPJS), Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti⁴² in podzakonski predpisi. Direktor javne agencije je po ZJU javni uslužbenec, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Njegove pravice in obveznosti so določene v pogodbi o zaposlitvi.

2.2.2 Razporejanje javnih uslužbencev na delovna mesta

2.2.2.1 Sklepanje novih delovnih razmerij

2.2.2.1.a Akt o sistemizaciji delovnih mest za delovno mesto direktor določa pravno, upravno, ekonomsko, prometno, strojno, drugo tehnično ali drugo ustrezno smer izobrazbe. Svet agencije je 1. 4. 2011 objavil javni natečaj za zasedbo delovnega mesta direktor agencije⁴³, v katerem ni določil smeri izobrazbe, in s tem ravnal v nasprotju s prvim odstavkom 23. člena Zakona o delovnih razmerjih⁴⁴ (v nadaljevanju: ZDR), v katerem je določeno, da mora objava prostega delovnega mesta vsebovati pogoje za opravljanje dela.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

⁴¹ Uradni list RS, št. 57/08.

⁴² Uradni list RS, št. 34/93, 3/98.

⁴³ Uradni list RS, št. 24/11.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

Ukrepi agencije

Agencija je na dveh primerih zaposlitev v letu 2016 izkazala, da upošteva objavo pogojev za zasedbo delovnih mest, kot so določeni v aktu o sistemizaciji delovnih mest. V objavi prostega delovnega mesta na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ) agencija napoti na podroben celoten opis delovnega mesta, kot je določen v aktu o sistemizaciji delovnih mest, ki ga objavi na svoji spletni strani.

2.2.2.1.b Agencija je 17. 6. 2011 na ZRSZ objavila prosto delovno mesto finančnik VII/2-II. Peti dan po objavi je o izbiri obvestila javno uslužbenko. Agencija je 4. 7. 2011 sprejela spremembo akta o sistemizaciji delovnih mest⁴⁵, s katero se delovno mesto, za katero je bila izbrana javna uslužbenka, s 1. 8. 2011 ukine. Agencija in kandidatka sta pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto finančnik VII/2-II sklenili 18. 7. 2011. Agencija in uslužbenka sta 1. 8. 2011 sklenili novo pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto letalski nadzornik III. Pri tem smo ugotovili, da:

- je agencija izbrani kandidatki odposlala obvestilo o izbiri peti dan po objavi prostega delovnega mesta, ko je še tekel 5-dnevni rok za prijavo kandidatov na delovno mesto; agencija takrat še ni mogla ugotoviti, ali že razpolaga z vsemi prijavami kandidatov za zaposlitev na delovno mesto, zato je s tem, ko je obvestilo o izbiri posredovala kandidatki, ko je še tekel rok za prijavo na delovno mesto, ravnala v neskladju z določbo 7. člena ZJU, iz katerega izhaja, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu;
- je agencija sklenila pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto, ki je bilo na podlagi spremembe akta o sistemizaciji delovnih mest ukinjeno dva tedna po sklenitvi pogodbe o zaposlitvi; sprememba akta o sistemizaciji delovnih mest je bila sprejeta pred podpisom pogodbe z izbrano kandidatko; agencija se je s tem izognila izvedbi postopka javnega razpisa za prosto delovno mesto letalski nadzornik III, s čimer je kršila 7. člen ZJU, ki določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

Ukrepi agencije

Agencija je na dveh primerih zaposlitev v letu 2016 izkazala, da izbrane kandidate obvešča o izbiri po preteku razpisnega roka in da v objavi prostega delovnega mesta na ZRSZ napoti na podroben celoten opis delovnega mesta, kot je določen v aktu o sistemizaciji delovnih mest, ki ga objavi na svoji spletni strani.

2.2.2.1.c Iz 33. člena akta o sistemizaciji delovnih mest agencije izhaja, da mora javni uslužbenec, ki je razporejen na delovno mesto, za katero se kot posebni pogoj zahteva opravljen preizkus strokovne usposobljenosti uslužbencev javnopravnih oseb, ki delajo z dokumentarnim gradivom, ta pogoj izpolniti v roku enega leta od razporeditve na delovno mesto oziroma od dneva veljavnosti spremembe sistemizacije, s katero se na delovnem mestu določi ta pogoj. Agencija je na ZRSZ 10. 5. 2011 objavila prosto delovno mesto področni referent v Sektorju za navigacijske službe zračnega prometa. V objavi prostega delovnega mesta agencija ni navedla, da kandidat lahko opravi preizkus strokovne usposobljenosti za delo z dokumentarnim gradivom v roku enega leta od sklenitve delovnega razmerja. V pogodbi o zaposlitvi, ki jo je agencija sklenila z izbrano kandidatko, je določeno, da mora uslužbenka ta preizkus opraviti v roku enega leta od sklenitve delovnega razmerja. Ker agencija v objavi prostega delovnega mesta ni navedla, da

⁴⁵ Št. 1000-3/2011/11.

se lahko navedeni preizkus opravi v določenem roku po sklenitvi delovnega razmerja, kot to določa akt o sistemizaciji delovnih mest, je ravnala v neskladju s prvim odstavkom 23. člena ZDR, ki določa, da mora objava prostega delovnega mesta vsebovati pogoje za opravljanje dela, v povezavi s 7. členom ZJU, ki določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

Ukrepi agencije

Agencija je na dveh primerih zaposlitev v letu 2016 izkazala, da upošteva objavo pogojev za zasedbo delovnih mest, kot so določeni v aktu o sistemizaciji delovnih mest. V objavi prostega delovnega mesta na ZRSZ agencija napoti na podroben celoten opis delovnega mesta, kot je določen v aktu o sistemizaciji delovnih mest, ki ga objavi na svoji spletni strani.

2.2.2.2 Izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnih mest

2.2.2.2.1 Izpolnjevanje pogoja delovnih izkušenj

Pravilnik o strokovni usposobljenosti letalskih nadzornikov in nadzornikov⁴⁶ v 3. členu določa delovne izkušnje oziroma pridobljene licence, ratinge, pooblastila, potrdila ali spričevala, ki jih mora imeti letalski nadzornik za pridobitev pooblastila za opravljanje letalskega nadzora, in delovne izkušnje, ki jih mora imeti nadzornik za pridobitev pooblastila za opravljanje letalskega nadzora.

Na podlagi 166.a člena ZLet letalski nadzor obsega opravljanje posameznih dejanj in odločanje v upravnih zadevah, stalni nadzor in nadzor nad izvajanjem letalskih predpisov in pravnih aktov na podlagi 166. člena ZLet. V tretjem odstavku 17. člena ZLet je določeno, da stalni nadzor pomeni naloge, ki se jih opravlja zaradi preverjanja, ali se izpolnjujejo pogoji, pod katerimi je bil certifikat izdan, kadarkoli v obdobju veljavnosti certifikata, ter prav tako sprejetje zaščitnih ukrepov.

ZLet v 1. točki tretjega odstavka 17. člena določa, da so delovne izkušnje na letalskem področju delovne izkušnje, ki jih je oseba pridobila z delom na delovnem mestu oziroma z opravljanjem letalske dejavnosti ali aktivnosti, za katero se zahteva ustrezna licenca, rating, pooblastilo, potrdilo oziroma spričevalo. Opredelijo se v letih in mesecih ali urah opravljanja določenih nalog, za katere so potrebna letalska znanja.

ZLet v 2. točki tretjega odstavka 168. člena določa, da mora imeti letalski nadzornik in nadzornik, pristojen za vodenje prekrškovnih postopkov, ustrezne delovne izkušnje na letalskem področju, na katerem izvaja naloge.

2.2.2.2.1.a Javni uslužbenec je bil 17. 4. 2012 zaposlen na delovnem mestu nadzornik II v Sektorju za letališča, vzletišča in varovanje in nato 1. 7. 2012 razporejen na delovno mesto nadzornik II v Sektorju za nadzorstvene, prekrškovne ter druge skupne zadeve. V drugi alineji drugega odstavka 3. člena Pravilnika o strokovni usposobljenosti letalskih nadzornikov in nadzornikov je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, za nadzornika II določeno najmanj šest let delovnih izkušenj, od tega najmanj dve leti na področju, na katerem bo opravljal letalski nadzor. Prav tako so potrebne delovne izkušnje, najmanj šest let delovnih izkušenj, od tega najmanj dve leti na področju, na katerem bo opravljal letalski nadzor, za obe delovni mesti in so določene z aktom o sistemizaciji delovnih mest. Vendar javni uslužbenec ob zaposlitvi

⁴⁶ Uradni list RS, št. 2/11.

ni imel najmanj dveh let delovnih izkušenj na področju, na katerem naj bi opravljal letalski nadzor. Ker je agencija zaposlila javnega uslužbenca, ki ni izpolnjeval pogoja zahtevanih delovnih izkušenj za zasedbo delovnega mesta, je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 20. člena ZDR, v katerem je bilo določeno, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma od delodajalca zahtevane in objavljene pogoje za opravljanje dela. Javni uslužbenec ni več zaposlen na agenciji.

2.2.3 Določitev, obračun in izplačilo plač

2.2.3.1 Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Agencija je javnim uslužbencem, vključno z direktorjem, v letu 2011 izplačala delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v skupnem znesku 33.600 evrov, v letu 2012 pa v skupnem znesku 35.836 evrov.

Tabela 3: Podatki o izplačilih za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	Leto 2011	Leto 2012
Znesek izplačane delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, v evrih	33.600	35.836
Povprečno izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na mesec, v evrih	4.200	2.986
Povprečno število javnih uslužbencev na agenciji na mesec	47	53
Število javnih uslužbencev, ki so na mesec prejeli delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	od 7 do 15	od 2 do 11
Povprečni letni znesek delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela na javnega uslužbenca, v evrih	721	673

Vir: podatki agencije.

2.2.3.1.a Pogodbi o zaposlitvi, ki ju je sklenil predsednik sveta agencije z direktorjem oziroma z vršilcema dolžnosti direktorja⁴⁷, določata, da o izplačilu dela plače za plačilo delovne uspešnosti direktorja iz naslova povečanega obsega dela s sklepom odloči predsednik sveta agencije, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 5. člena Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence⁴⁸, na podlagi katerega mora o delu plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za direktorja s sklepom odločiti organ, pristojen za imenovanje, torej vlada. Agencija je na podlagi sklepov o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela direktorja in obeh vršilcev dolžnosti direktorja, ki jih je izdal predsednik sveta agencije, izplačala 8.273 evrov.

⁴⁷ Pogodbi o zaposlitvi št. 1000-3/2011/7 z dne 21. 4. 2011 in št. 100-52/2011/1 z dne 6. 6. 2011.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

2.2.3.1.b Pisne odločitve o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela so bile direktorju, enemu vršilcu dolžnosti direktorja in trem javnim uslužbencem izdane za obdobje več mesecev oziroma do preklica, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 22.e člena ZSPJS, ki določa, da pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilu delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela sprejme predstojnik oziroma direktor uporabnika proračuna za posamezni mesec na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in predstojnikom oziroma direktorjem ali javnim uslužbencem, pooblaščenim za organizacijo dela, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje.

Ukrepi agencije

Agencija je preklicala sklepe o povečanem obsegu dela iz leta 2013 in leta 2014, ki so bili sklenjeni do preklica, in predložila primer sklenitve dogovora o povečanem obsegu dela na mesečni ravni iz leta 2014.

2.2.3.2 Dodatki

ZSPJS v 23. členu določa, da javnim uslužbencem pripadajo:

- položajni dodatek,
- dodatek za delovno dobo,
- dodatek za mentorstvo,
- dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta,
- dodatek za dvojezičnost,
- dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva,
- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva in
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

Dodatki se izplačujejo v višini, določeni z zakonom, uredbo vlade ali KPJS.

Agencija je v letih 2011 in 2012 izplačevala položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, in dodatke za delo v manj ugodnem delovnem času (dodatek za delo ponoči, v nedeljo in na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan ali praznik, dodatek za delo preko polnega delovnega časa in dodatek za stalno pripravljenost).

2.2.3.2.1 Dodatek za delovno dobo

2.2.3.2.1.a Agencija je 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. Pri enem uslužbencu smo ugotovili, da je agencija pri obračunu dodatka za delovno dobo upoštevala napačno število let delovne dobe in tako določila prenizek dodatek na 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 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.

2.2.3.2.1.b Pri javnem uslužbencu, s katerim je imela agencija sklenjeno pogodbo za dopolnilno delo, agencija 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 ZDR 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.

2.2.3.2.2 Dodatek za stalno pripravljenost

Agencija je izplačala dodatek za čas stalne pripravljenosti v letu 2011 v znesku 19.726 evrov in v letu 2012 v znesku 46.134 evrov, skupaj 65.860 evrov.

Šesti odstavek 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije določa, da naloge stalnega nadzora, nadzora nad izvajanjem letalskih predpisov in druge operativne naloge zagotavljanja letalske varnosti, ki so v pristojnosti agencije, agencija zagotavlja 24 ur na dan, 7 dni v tednu. Agencija ni imela opredeljenih pogojev za odreditev stalne pripravljenosti, saj niti Pravilnik o delovnih razmerjih na agenciji⁴⁹ niti akt o notranji organizaciji in sistemizaciji niti pogodbe o zaposlitvi teh pogojev ne določajo⁵⁰.

Pojasnilo agencije

V stalni pripravljenosti so bili hkrati največ trije uslužbenci, eden s področja varovanja, eden za področje presoje varnosti tujih zrakoplovov SAFA⁵¹ in eden za zagotavljanje organiziranega in koordiniranega izvrševanja nalog v pristojnosti agencije. Stalno pripravljenost uslužbencev oziroma določitev oseb, ki so v določenem trenutku stalno pripravljene, odredi direktor.

Od zaposlenih, izbranih v vzorec, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, dodatek za čas stalne pripravljenosti prejeli:

- vodja Sektorja za skupne zadeve oziroma Sektorja za nadzorstvene, prekrškovne ter druge skupne zadeve⁵²,
- letalski nadzornik I – vodja v Sektorju za letalske operacije in licenciranje osebja,

⁴⁹ Št. 100-4/2011/1 z dne 12. 4. 2011.

⁵⁰ Agencija je v letu 2015 izdala Postopkovnik za izvajanje stalne pripravljenosti pooblaščenih uradnih oseb (št. 007-5/2012/12 z dne 15. 7. 2015), v katerem je opredelila, da izven poslovnega časa zagotavlja izvajanje nalog iz šestega odstavka 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije prek klicnega centra, na dežurnih telefonskih številkah in s stalno pripravljenostjo uradnih oseb agencije. V letu 2016 je agencija izdala Pravilnik o delovnih razmerjih na Javni agenciji za civilno letalstvo PDR-1 (Št. 1001-1/2016/1 z dne 9. 2. 2016), ki ureja izvajanje teh nalog v 60. členu in 61. členu.

⁵¹ Angl.: *Safety Assessment of Foreign Aircraft*.

⁵² Na podlagi sprememb akta o sistemizaciji z dne 28. 5. 2012 se je Sektor za skupne zadeve s 1. 7. 2012 preimenoval v Sektor za nadzorstvene, prekrškovne ter druge skupne zadeve. Sektorju so bile dodeljene dodatne naloge, med drugim tudi izvajanje stalnega nadzora. Naloge stalnega nadzora mora agencija na podlagi 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije zagotavljati 24 ur na dan, 7 dni v tednu. Naloga izvajanja stalnega nadzora na določenem delovnem področju je bila vključena tudi v opis del in nalog delovnega mesta vodje Sektorja za nadzorstvene, prekrškovne ter druge skupne zadeve.

- letalski nadzornik III v Sektorju za letalske operacije in licenciranje osebja in
- nadzornik I v Sektorju za letališča, vzletišča in varovanje.

2.2.3.2.2.a Agencija je vodji Sektorja za skupne zadeve izdala sklep o stalni pripravljenosti⁵³ od 3. 5. 2011 do preklica, in sicer zaradi zagotavljanja neposredne pomoči pri vodenju agencije in zagotavljanja organiziranega in koordiniranega izvrševanja šestega odstavka 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije⁵⁴. Iz akta o sistemizaciji delovnih mest izhaja, da so se v Sektorju za skupne zadeve izvajale tipične podporne naloge (delovna razmerja, obračun plač, izobraževanje, upravljanje z dokumentarnim gradivom, računalniška podpora, vodenje raznih evidenc in podobno). V opisu del in nalog delovnega mesta vodja Sektorja za skupne zadeve pa tudi ni navedeno, da bi se na tem delovnem mestu izvajale naloge iz šestega odstavka 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije, ki naj bi jih agencija zagotavljala 24 ur na dan. Ugotavljamo, da za obdobje od 1. 5. 2011 do 30. 6. 2012, ko je bila uslužbenka zaposlena na delovnem mestu vodja Sektorja za skupne zadeve, ni bilo pravne podlage, da bi ji lahko bila odrejena stalna pripravljenost. Stalne pripravljenosti ni bilo dopustno določiti javnim uslužbencem v Sektorju za skupne zadeve, saj se v okviru tega sektorja niso opravljale naloge tistih oblik nadzora, ki ga mora agencija zagotavljati 24 ur na dan, vse dni v letu. Zato je agencija uslužbenki za to obdobje neupravičeno obračunala in izplačala 9.985 evrov dodatka za stalno pripravljenost.

Pojasnilo agencije

Za odreditev stalne pripravljenosti vodji Sektorja za skupne zadeve se je vršilec dolžnosti direktorja odločil, da bi uslužbenka v primeru, če bi prišlo do izrednega dogodka na ostalih delovnih področjih agencije (plovnost, letalske operacije, licenciranje osebja, navigacijske službe zračnega prometa, letališča), nemudoma pripravila sklep o nadurnem delu uslužbenca, ki bi zaradi izredne situacije moral oditi na teren, zagotovila potni nalog in službeno vozilo uslužbencu. Uslužbenka je izvajala druge operativne naloge agencije. Vodja sektorja je imela znanja, ki so bila potrebna za neposredno pomoč pri vodenju agencije.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj opredeli delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge, ki jih je treba stalno zagotavljati.

2.2.3.2.2.b Agencija je javnemu uslužbencu pri plači za december 2011 za dve uri dela v nedeljo izplačala tako dodatek za nedeljsko delo kot tudi dodatek za stalno pripravljenost. Pripravljenost skladno z Razlago 46. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor⁵⁵ pomeni dosegljivost javnega uslužbenca zaradi potrebe prihoda na delo izven njegovega delovnega časa. Javni uslužbenec tako za ure, ko je opravljal delo, ni bil upravičen do plačila dodatka za stalno pripravljenost. Ker je agencija izplačala dodatek za stalno pripravljenost tudi za čas, ko je javni uslužbenec opravljal delo, je ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.

⁵³ Št. 1002-63/2011/9 z dne 3. 5. 2011.

⁵⁴ Šesti odstavek 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije določa, da naloge stalnega nadzora, nadzora nad izvajanjem letalskih predpisov in druge operativne naloge zagotavljanja letalske varnosti, ki so v njeni pristojnosti, agencija zagotavlja 24 ur na dan, 7 dni v tednu.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 112/08.

2.2.3.2.2.c V 2. členu ZSPJS je določeno, da je osnovna plača tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. V 46. členu KPJS je določeno, da se javnemu uslužbencu čas stalne pripravljenosti ne šteje v delovni čas. Na podlagi 2. člena uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju⁵⁶ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) so v bruto osnovi za izračun nadomestila plače v breme delodajalca in v bruto osnovi za izračun nadomestila plače v breme delodajalca – pretekli mesec vključena tudi izplačila tipa C – dodatki. V dvanajstem odstavku (do 16. 6. 2012) oziroma v osmem odstavku (od 16. 6. 2012) 19. člena uredbe o metodologiji je določeno, ker javnemu uslužbencu v skladu z zakonom pripada minimalna plača za opravljeno delo v polnem delovnem času, se pri vrstah izplačil tipa C upoštevajo le tisti dodatki, ki se obračunajo in izplačajo za polni delovni čas, pri čemer se upoštevajo tudi spremenljivi dodatki (dodatki pod posebnimi pogoji dela v rednem delovnem času). Agencija je v letu 2011 in pri plačah od januarja do julija 2012 dodatek za stalno pripravljenost vključila v izračun bruto osnove za nadomestila – pretekli mesec in s tem ravnala v neskladju z dvanajstim oziroma osmim odstavkom 19. člena Uredbe o metodologiji, ki določa, da se pri vrstah izplačil tipa C upoštevajo le tisti dodatki, ki se obračunajo in izplačajo za polni delovni čas, pri čemer se upoštevajo tudi spremenljivi dodatki. Navedena nepravilnost je vplivala tudi na obračun nadomestil za praznik, letni dopust, izredni dopust, študijski dopust in strokovno izobraževanje.

2.2.3.2.3 Dodatek za delo v nedeljo

2.2.3.2.3.a Agencija je pri plači za julij 2011 izplačala direktorju dodatek za delo v nedeljo v znesku 165 evrov, kar je v nasprotju s 7. členom Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju⁵⁷, ki določa, da direktorji niso upravičeni do dodatka za delo v manj ugodnem delovnem času.

2.2.4 Ocenjevanje direktorja in zaposlenih

ZSPJS v prvem odstavku 16. člena določa, da javni uslužbenec lahko na delovnem mestu oziroma v nazivu napreduje v višji plačni razred, v šestem odstavku pa, da javni uslužbenci, ki so razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B (direktorji), ne napredujejo v višji plačni razred, se pa ocenjujejo. Način določanja ocene delovne uspešnosti direktorjem za posamezno leto mandata in postopek ocenjevanja ostalih javnih uslužbencev določa Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede⁵⁸ (v nadaljevanju: uredba o napredovanju). Določitev ocene direktorja se nanaša na postopek ugotavljanja redne delovne uspešnosti direktorjev⁵⁹.

Na podlagi tretjega odstavka 22.a člena ZSPJS in 8. člena Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju višino dela plače za redno delovno uspešnost direktorjev določi organ, pristojen za njihovo imenovanje, to

⁵⁶ Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12.

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

⁵⁸ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

⁵⁹ V drugem odstavku 9. člena uredbe o napredovanju je določeno, da se direktorjem za posamezno leto mandata določi ocena delovne uspešnosti na naslednji način: za leto, ko je na podlagi pravilnikov o merilih za ugotavljanje redne delovne uspešnosti direktorjev s posameznega področja javnega sektorja prejel redno delovno uspešnost v višini več kot 50 odstotkov, se mu določi ocena odlično in za leto, ko je prejel redno delovno uspešnost v višini do 50 odstotkov, se mu določi ocena zelo dobro; za leto, ko ni prejel sredstev za redno delovno uspešnost, se mu določi ocena dobro.

je vlada. V 3. členu pogodbe o zaposlitvi z direktorjem je navedeno, da del plače za redno delovno uspešnost direktorja ugotovi svet agencije na podlagi letnega poročila agencije ter meril in kriterijev, ki jih določa pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev s področja prometa. V pogodbi je določeno, da višino izplačila dela plače za redno delovno uspešnost direktorja določi vlada na predlog ministra za promet.

2.2.4.a Svet agencije ni izvedel postopka ocenjevanja in ni določil ocene delovne uspešnosti direktorju za leto 2011 in leto 2012 in tako ravnal v neskladju s šestim odstavkom 16. člena ZSPJS, ki določa, da se ocenjujejo tudi javni uslužbenci, razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B.

2.2.4.b Pri postopku ocenjevanja ostalih javnih uslužbencev smo ugotovili, da je agencija ravnala v neskladju s 4. členom uredbe o napredovanju v naslednjih primerih:

- agencija je ocenila javnega uslužbenca za leto 2011 in v uradnem zaznamku navedla, da zaradi sporazumne prekinitve delovnega razmerja z dne 29. 2. 2012 ni bil seznanjen z oceno; ker agencija javnega uslužbenca ni seznanila z oceno, je ravnala v neskladju s četrnim odstavkom 4. člena uredbe o napredovanju, iz katerega izhaja, da mora do 15. 3. odgovorna oseba oziroma nadrejeni javnega uslužbenca, ki ga določi odgovorna oseba, izpolniti ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju ter javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in z utemeljitvijo;
- javni uslužbenec je bil na agenciji zaposlen od 1. 5. 2011 do 30. 9. 2012; agencija zaposlenega ni ocenila za leto 2012 in je zato ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o napredovanju, iz katerega izhaja, da se pri postopku ocenjevanja ocenijo javni uslužbenci, ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev;
- agencija je za leto 2012 podala oceno javne uslužbenke le za obdobje od 1. 1. do 20. 9. 2012, čeprav javni uslužbenki delovno razmerje ni prenehalo, zato je ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 2. člena uredbe o napredovanju, ki določa, da je ocenjevalno obdobje od 1. 1. do 31. 12., v katerem se javnega uslužbenca oceni;
- agencija ni ocenila uslužbenca, s katerim ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za dopolnilno delo za leto 2012, kar je v neskladju s prvim odstavkom 4. člena uredbe o napredovanju, ki določa, da se javne uslužbenke, ki so pri proračunskem uporabniku zaposleni za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega delovnega časa, oceni enkrat letno;
- agencija za zaposlene ne vpisuje zbirnih podatkov o ocenah v napredovalnem obdobju v evidenčne liste napredovanja in jih ne hrani v personalnih mapah, kar je v neskladju s četrnim odstavkom 4. člena uredbe o napredovanju, iz katerega izhaja, da se zbirni podatki o ocenah v napredovalnem obdobju vpisujejo v Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju, ocenjevalni in evidenčni listi pa se hranijo v personalni mapi javnega uslužbenca; agencija je pripravila pregled ocen in datumov napredovanj zaposlenih, ki pa ne vsebuje vseh podatkov, ki so predvideni v Evidenčnem listu napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju.

2.2.5 Povračila stroškov v zvezi z delom in drugi prejemki

2.2.5.1 Regres za prehrano

2.2.5.1.a Agencija je v obdobju od januarja do maja 2012 izplačala preveč regresa za prehrano v znesku 84 evrov, saj je pri obračunu stroška prehrane na delu uporabila znesek regresa za prehrano med delom, kot ga je določal Količnik rasti cen prehrasnih izdelkov⁶⁰, to je 3,93 evra, in ni upoštevala popravka Količnika rasti cen prehrasnih izdelkov⁶¹, ki je določil, da regres za prehrano med delom za obdobje od januarja do junija 2012 znaša 3,91 evra. Agencija je tako ravnala v neskladju s 7. členom v povezavi z 11. členom Zakona o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov⁶², ki določa, da se znesek regresa za prehrano usklajuje vsakih šest mesecev z rastjo cen prehrasnih izdelkov, ki jih na podlagi podatkov Statističnega urada Republike Slovenije objavi minister, pristojen za delo. Agencija je pri regresu za prehrano junija 2012 upoštevala določbo drugega odstavka 166. člena Zakona o uravnoteženju javnih financ⁶³ (v nadaljevanju: ZUJF), ki določa, da regres za prehrano med delom znaša 3,52 evra.

2.2.5.2 Povračilo stroškov prevoza na delo in z dela

Iz 5. člena Pravilnika o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela⁶⁴ izhaja, da se stroški prevoza za mesečno, kombinirano ali pavšalno vozovnico povrnejo, če je bil zaposleni na delu prisoten 10 dni ali več dni, če pa je bil prisoten manj kot 10 dni v mesecu, se povrnejo stroški dnevne vozovnice za dejansko število dni prisotnosti javnega uslužbenca na delu, če je to za delodajalca ceneje. Če zaposleni predloži dokazilo o dejanskem nakupu mesečne, kombinirane ali pavšalne vozovnice, pa se mu v vsakem primeru povrnejo stroški mesečne, kombinirane ali pavšalne vozovnice.

Agencija je v obdobju od 1. 6. do 31. 12. 2012 pri obračunu povračila stroškov prevoza na delo in z dela, če je bil javni uslužbenec na delu 10 dni in več dni, povračila izplačevala v višini mesečne vozovnice. Če zaposleni ni izkazal, da je mesečno, pavšalno ali kombinirano vozovnico tudi dejansko kupil, ni preverjala, ali bi bilo v določenem mesecu povračilo v višini dnevnih vozovnic nižje od povračila stroškov prevoza mesečne ali druge vozovnice.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri povračilu stroškov prevoza na delo in z dela ravna gospodarno.

2.2.5.3 Regres za letni dopust

V letu 2012 je agencija izkazala odhodke za izplačilo regresa zaposlenim za letni dopust v skupnem znesku 11.990 evrov. Regres je bil izplačan na podlagi 176. člena ZUJF v juniju⁶⁵ in v višini, določeni glede na uvrstitev javnega uslužbenca v plačni razred v mesecu pred izplačilom regresa⁶⁶. V skladu s 176. členom

⁶⁰ Uradni list RS, št. 3/12.

⁶¹ Uradni list RS, št. 6/12.

⁶² Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01.

⁶³ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12.

⁶⁴ Št. 000-293/2012/1 z dne 20. 6. 2012.

⁶⁵ Oziroma v kasnejših mesecih pri tistih javnih uslužbencih, ki so pravico do regresa pridobili po juniju 2012.

⁶⁶ Razen pri enem javnem uslužbencu, ki je bil uvrščen v 28. plačni razred, agencija pa mu je izplačala regres v višini, ki jo določa drugi odstavek 176. člena ZUJF za plačne razrede od 20. do vključno 26. plačnega razreda.

ZUJF je agencija izplačala regres v razponu od 100 evrov do 692 evrov⁶⁷, kar ni v skladu z določbo 9. točke Dogovora o ukrepih na področju plač in drugih prejemkov v javnem sektorju za leti 2011 in 2012⁶⁸ (v nadaljevanju: dogovor). Ta določa, da se regres v letu 2012 izplača pri plači za april 2012 v znesku 692 evrov. V skladu z dogovorom je regres za letni dopust zapadel v izplačilo v maju, ko je bila izplačana plača za april, torej še pred uveljavitvijo ZUJF, in bi tako moral biti izplačan v višini, določeni z dogovorom. Agencija regresa za letni dopust ni izplačala v višini in roku iz dogovora, ker je upoštevala sklep vlade⁶⁹ in pojasnilo ministrstva, pristojnega za javno upravo⁷⁰, da se regres za letni dopust za leto 2012 javnim uslužbencem in funkcionarjem pri plači za april 2012 ne izplača. Če bi bil regres izplačan v višini in roku iz dogovora, bi bili odhodki za izplačilo regresa v letu 2012 večji za 26.871,20 evra.

Ukrepi agencije

Agencija je 5. 6. in 5. 7. 2013 izplačala razliko regresa za letni dopust skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

2.3 Odhodki za blago, storitve in osnovna sredstva

Agencija je imela v letu 2011 za 251.520 evrov investicijskih odhodkov in 259.931 evrov izdatkov za blago in storitve, skupaj 511.451 evrov, kar predstavlja 33 odstotkov vseh odhodkov v letu 2011⁷¹. Agencija je imela v letu 2012 za 130.961 evrov investicijskih odhodkov in 1.032.589 evrov izdatkov za blago in storitve, skupaj 1.163.550 evrov, kar predstavlja 37 odstotkov vseh odhodkov v letu 2012⁷². V tabeli 4 prikazujemo načrtovane in realizirane odhodke za blago, storitve in osnovna sredstva agencije v letih 2011 in 2012 po načelu denarnega toka.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani odhodki agencije v letih 2011 in 2012

Podskupine kontov	v evrih			
	Leto 2011		Leto 2012	
	Načrtovano	Realizirano	Načrtovano	Realizirano*
402 – Izdatki za blago in storitve	708.440	259.931	1.111.281	1.032.589
420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev	315.000	251.520	304.000	130.961

Opomba: * Agencija je v bruto bilanci izdatke v znesku 23.060 evrov izkazala na podskupini kontov 402, v izkazu prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov, ki je del letnega poročila 2012, pa na podskupini kontov 420.

Viri: Program dela in finančni načrt 2011 – rebalans, Program dela in finančni načrt 2012, bruto bilanca 2011, bruto bilanca 2012, letni poročili agencije za leti 2011 in 2012.

⁶⁷ Oziroma v sorazmerno nižjem delu, če so javni uslužbenci imeli pravico do sorazmernega dela regresa.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 89/10.

⁶⁹ Št. 10007-30/2012/2 z dne 26. 4. 2012.

⁷⁰ Št. 0100-284/2012/5 z dne 20. 4. 2012.

⁷¹ Letno poročilo agencije za leto 2011, Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka.

⁷² Letno poročilo agencije za leto 2012, Izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po načelu denarnega toka.

V tabeli 5 prikazujemo nekatere večje realizirane odhodke za blago, storitve in osnovna sredstva agencije v letih 2011 in 2012 po načelu denarnega toka.

Tabela 5: Nekateri realizirani odhodki za blago, storitve in osnovna sredstva agencije v letih 2011 in 2012
v evrih

Podkonto	Leto 2011	Leto 2012
402400 – Stroški službenih potovanj	27.278	93.634
402405 – Stroški letalskih kart	26.316	116.477
402902 – Plačila po pogodbah o delu	0*	118.328
402907 – Izdatki za strokovno izobraževanje zaposlenih	37.471	145.721
420202 – Nakup strojne računalniške opreme	249.726	101.874

Opomba: * Evidentirano na podkontu 400600 – Plačila po podjemnih pogodbah v znesku 32.966 evrov.

Vira: bruto bilanca 2011 in bruto bilanca 2012.

2.3.1 Naročanje blaga, storitev in osnovnih sredstev

Agencija je morala pri naročanju blaga, storitev in osnovnih sredstev upoštevati Zakon o javnem naročanju⁷³ (v nadaljevanju: ZJN-2) in notranji akt o postopkih naročil blaga in storitev z naročilnico⁷⁴. Notranji akt je določal, da se naročilo blaga in storitev v vrednosti, nižji od 20.000 evrov brez DDV, ter naročilo gradenj v vrednosti, nižji od 40.000 evrov brez DDV, praviloma odda z naročilnico. Oddaja naročila se izvede na podlagi pisnega predloga predlagatelja, ki mora pred tem pridobiti vsaj dve ponudbi. V utemeljenih primerih ni treba pridobiti še druge ponudbe. Predlog naročila (predlog za izdajo naročilnice) odobri direktor agencije. Naročilnice podpiše direktor agencije. Sektor za nadzorstvene, prekrškovne ter druge skupne zadeve naročilnico evidentira v svoj program.

2.3.1.a Agencija je za naročila, katerih vrednost je bila nižja od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 40.000 evrov brez DDV za gradnje, vodila evidenco izdanih naročilnic in evidenco sklenjenih pogodb. Ugotovili smo, da evidenca sklenjenih pogodb ne vsebuje podatkov o vrednosti pogodb. Agencija zato ni ravnala v skladu s petim odstavkom 24. člena ZJN-2, ki določa, da za javna naročila, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 40.000 evrov brez DDV za gradnje, naročnik vodi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta in vrednost naročila.

Ukrepi agencije

Agencija za leto 2016 vodi evidenco sklenjenih pogodb, ki vključuje predmet in vrednost pogodbe.

2.3.1.b Agencija je v letih 2011 in 2012 pri družbah Aviatic, d. o. o., Navigatio, d. o. o., Kompas, d. d. in Adria Airways, d. d. kupovala letalske karte, za kar ni izvedla postopkov oddaje naročil. Agencija je

⁷³ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 90/12.

⁷⁴ Navodilo o izdaji naročilnic, št. 410-16/2011/1 z dne 22. 4. 2011 in novo Navodilo za izdajanje naročilnic, št. 007-2/2012/1 z dne 19. 1. 2012.

izvajala nabave posameznih letalskih kart na podlagi sprotnih povpraševanj in skupaj izkazala za 141.236 evrov odhodkov za nabavo letalskih kart pri teh družbah.

ZJN-2 v tretjem odstavku 14. člena določa, da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi tega zakona glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila, v sedmem odstavku 14. člena pa določa, da mora izračun ocenjene vrednosti v primeru naročil, ki bodo predmet ponovne oddaje v določenem obdobju, temeljiti na celotni vrednosti istovrstnih zaporednih naročil, oddanih v zadnjih 12 mesecih. ZJN-2 v 70. členu določa faze postopka naročanja, med drugim izračun ocenjene vrednosti in sklep o začetku postopka.

Agencija za naročila letalskih kart v letih 2011 in 2012 v skupni vrednosti 141.236 evrov izvajalcev storitev poizvedovanja in nabave letalskih kart ni izbrala po postopku javnega naročanja in z izvajalci ni sklepala pogodb. Letalske karte je večinoma naročala z naročilom po elektronski pošti na podlagi vsakokratnih povpraševanj pri dveh do treh istih ponudnikih. Ker je agencija večinoma preverjala cene pri dveh do treh istih ponudniki, ni izkazala, da je zagotovila konkurenco med ponudniki, oziroma ni izkazala, da je za naročila v vrednosti 141.236 evrov omogočila vsem zainteresiranim ponudnikom, da oddajo ponudbo. Agencija ni ravnala skladno s tretjim odstavkom 14. člena, sedmim odstavkom 14. člena in 70. členom ZJN-2, saj bi morala za nabavo letalskih kart, katerih vrednost v letih 2011 in 2012 je skupaj presegala 140.000 evrov, izvesti postopek izbire izvajalcev po določilih ZJN-2.

Pojasnilo agencije

Ob ustanovitvi agencije v letu 2011 se je želela priključiti skupnemu javnemu naročilu javne uprave za letalske karte, vendar je bil postopek že zaključen, zato je morala počakati na nov razpis.

Ukrepi agencije

Agencija je na začetku leta 2013 na podlagi skupnega javnega naročila javne uprave, zaključenega konec leta 2012, sklenila okvirne pogodbe z izbranimi ponudniki letalskih kart.

Notranji akt agencije je določal postopke za nabave blaga in storitev v vrednosti do 20.000 evrov brez DDV le za naročanja z naročilnico. Ko je agencija za nabave blaga in storitev v vrednosti do 20.000 evrov brez DDV sklepala pogodbe, postopkov ni vodila tako, kot je vodila postopke pri naročilnicah. Pogodbe tako niso imele podlage v pisnem predlogu predlagatelja oziroma drugem ustreznem dokumentu, s katerim bi agencija evidentirala potrebo po naročilu, utemeljila potrebo po naročilu in predvsem utemeljila postopek izvedbe naročila.

Priporočilo

Agenciji priporočamo, naj pri nabavi blaga in storitev v vrednosti do 20.000 evrov brez DDV, kadar sklepa pogodbe, uporablja enake postopke, kot jih določa notranji akt o postopkih naročil blaga in storitev z naročilnico.

2.3.2 Podjemne pogodbe in službene poti

2.3.2.a Agencija je z dvema javnima uslužbencema agencije sklenila podjemni pogodbi⁷⁵, ki v 2. členu določata, da bosta izvajalca za naročnika občasno opravljala dela oziroma naloge v Sektorju za letalske

⁷⁵ Št. 16586-12-2083 z dne 9. 12. 2011 in št. 16586-12-2094 z dne 23. 12. 2011.

operacije in licenciranje osebja, in sicer preverjanje praktične oziroma strokovne usposobljenosti pilotov letal ali/in helikopterjev. Pri obeh javnih uslužbencih je bila v opisu del in nalog delovnih mest, ki sta ju javna uslužbenca zasedala, navedena tudi naloga preverjanja teoretične ter praktične in strokovne usposobljenosti kandidatov, ki za opravljanje dejavnosti potrebujejo ustrezno licenco, rating, pooblastilo, potrdilo oziroma spričevalo. Agencija je tako z javnima uslužbencema sklenila podjemni pogodbi za delo, ki bi ga morala opraviti že v okviru rednega dela na podlagi pogodb o zaposlitvi in za katero sta že prejemale plačo na podlagi pogodb o zaposlitvi.

Pojasnilo agencije

Agencija je z vsemi izpraševalci za letalsko osebje po uvedbi tarife agencije sklenila podjemne pogodbe. Ob uvedbi tarife so bili med izpraševalce imenovani tudi trije zaposleni z agencije, ki so imeli sklenjene podjemne pogodbe, če bi izvajali delo v svojem prostem času.

Glede na navedeno agencija ni imela podlage za sklenitev podjemne pogodbe za navedene storitve in za plačilo, saj je bila ta naloga že vključena med redno delo javnih uslužbencev, ki sta za njeno izvajanje prejela plačo. Agencija je 10. 10. 2012 z enim uslužbencem sklenila Sporazum o odpovedi podjemne pogodbe⁷⁶, en zaposleni pa je z delom na agenciji zaključil v februarju 2012. Za delo, ki bi ga zaposlena morala opraviti v okviru rednega dela, je agencija po podjemnih pogodbah plačala 264 evrov.

2.3.2.b Direktor agencije se je na podlagi potrjenega predloga za odobritev službene poti/izobraževanja udeležil seminarja *Accountable Manager*, ki ga je organiziralo združenje Joint Aviation Authorities⁷⁷ na Nizozemskem od 29. 2. do 3. 3. 2012. K obračunu potnih stroškov je priložil račun za gostinske storitve – večerja v znesku 92 evrov, kar mu je agencija 13. 4. 2012 tudi povrnila. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino⁷⁸ je določala za to obdobje dnevnic za Nizozemsko v znesku 55 evrov. Pri obračunu dnevnice je agencija upoštevala znižanje dnevnice zaradi zagotovljene večerje, in sicer je bila dnevnic nižja za 19 evrov (dnevnic za tujino z zagotovljenim zajtrkom in večerjo je bila obračunana v višini 55 odstotkov polne vrednosti).

Pojasnilo agencije

Direktor agencije se je udeležil sestanka s predstavniki letalskih oblasti.

V predlogu za odobritev službene poti/izobraževanja z dne 13. 1. 2012 sestanek oziroma večerja nista bila predvidena. V potnem poročilu je navedena udeležba na izobraževanju, ni pa naveden sestanek oziroma večerja s predstavniki letalskih oblasti. ZJU v tretjem odstavku 16. člena določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Agencija z listinami ni izkazala, da je bila večerja del službenih obveznosti direktorja agencije, zato dejanski stroški večerje niso del upravičenih stroškov službene poti in je bil direktor agencije upravičen le do pavšalnega povračila v obliki dnevnice. Agencija ni ravnala skladno s tretjim odstavkom 16. člena ZJU in je neupravičeno obremenila javna sredstva v znesku 73 evrov.

⁷⁶ Št. 16586-12-2083 z dne 10. 10. 2012.

⁷⁷ Združenje letalskih oblasti.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 16/2007.

3. SMOTRNOST POSLOVANJA MINISTRSTVA IN AGENCIJE

Civilno letalstvo vključuje komercialno letalsko dejavnost (letalske prevoznike, obratovalce letališč), letalsko proizvodnjo ter dejavnosti splošnega letalstva, ki vključujejo letenje za lastne potrebe ter športno in ljubiteljsko dejavnost.

Cilj urejanja področja letalstva je izražen v tretjem odstavku 1. člena ZLet, ki določa, da je zagotavljanje varnosti, rednosti in nemotenosti zračnega prometa v javnem interesu.

Ministrstvo, pristojno za promet, je nosilec in glavni izvajalec prometne politike, ki vključuje tudi civilno letalstvo. V skladu s prvim odstavkom 5. člena ZLet je odgovorno za urejanje in nadzorovanje civilnega letalstva v skladu z ZLet in na njegovi podlagi izdanimi predpisi ter drugimi predpisi in pravnimi akti, ki veljajo oziroma se uporabljajo v Republiki Sloveniji na področju civilnega letalstva.

Naloge ministrstva, ki se nanašajo na poslovanje agencije, izhajajo zlasti iz četrtega odstavka 179.k člena ZLet, ki določa, da nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela agencije opravlja ministrstvo, pristojno za promet.

Ministrstvo mora nadzirati uspešnost agencije pri izvajanju njenih nalog, tako da:

- pozna in spremlja stanje glede varnosti, rednosti in nemotenosti zračnega prometa;
- opredeli prispevek agencije oziroma njenih nalog k varnosti, rednosti in nemotenosti zračnega prometa;
- redno spremlja uspešnost agencije pri izvajanju predpisanih nalog v smislu preverjanja, ali agencija dosega cilje izvajanja teh nalog;
- ukrepa v okviru svojih pristojnosti v primerih, ko bi ugotovilo, da agencija ne dosega ciljev izvajanja predpisanih nalog.

V skladu s 179.d členom ZLet je agencija letalski upravni in nadzorni organ za področje letalskih predpisov in pravnih aktov s področja varnosti in varovanja v civilnem letalstvu, ki veljajo oziroma se uporabljajo v Republiki Sloveniji. Pristojnosti in naloge agencije so opredeljene tudi v 179.i členu ZLet. Strokovne naloge agencije so:

- spremljanje stanja razvoja in varnosti civilnega letalstva v Republiki Sloveniji in v mednarodnem okviru;
- pripravljanje strokovnih gradiv za sprejem predpisov;
- izdelava analiz, študij in drugih strokovnih gradiv s področja civilnega letalstva za lastne potrebe in potrebe ministrstva, pristojnega za promet, v skladu z letnim programom dela;
- statistično poročanje in statistične raziskave;
- predlaganje in izvajanje ukrepov, določenih z državnim programom varnosti;

- sodelovanje z EASA v okviru delovnega področja;
- sodelovanje v mednarodnih zadevah na strokovnem področju in
- druge strokovne naloge, ki jih mora kot pristojni nadzorni organ izvajati v skladu z letalskimi predpisi, ki veljajo oziroma se uporabljajo v Republiki Sloveniji, in s tem povezane strokovne naloge, določene s sklepom o ustanovitvi agencije.

Naloge odločanja agencije o upravnih zadevah obsegajo:

- odločanje v upravnih zadevah na področjih iz njene pristojnosti (na primer izdaja dovoljenja za letenje konkretnemu letalu);
- izvajanje drugih nalog odločanja v upravnih zadevah, določenih z letalskimi predpisi.

Regulativne naloge agencije so:

- izdajanje plovnostno-tehničnih zahtev;
- izdajanje operativno-tehničnih zahtev;
- izdajanje direktiv o varnosti;
- izdajanje priročnikov za delo nadzornega osebja agencije;
- izdajanje certifikacijskih specifikacij;
- izdajanje sprejemljivih načinov skladnosti in navodil;
- druge regulativne naloge, določene z letalskimi predpisi.

Nadzorne in prekrškovne naloge agencije so:

- izvajanje stalnega nadzora⁷⁹ na področjih iz njene pristojnosti (na primer preveritev izpolnjevanja pogojev za veljavnost dovoljenja za letenje konkretnega letala);
- izvajanje prekrškovnih nalog na področjih iz njene pristojnosti;
- izvajanje nadzora nad izvajanjem letalskih predpisov⁸⁰ na področjih iz njene pristojnosti;
- nadzor varnosti zrakoplovov iz tretjih držav, ki pristajajo na letališčih v Republiki Sloveniji;
- druge nadzorne in prekrškovne naloge, določene z letalskimi predpisi.

V skladu z drugim odstavkom 8. člena sklepa o ustanovitvi agencije poleg nalog iz 179.i člena ZLet agencija opravlja še naslednje naloge:

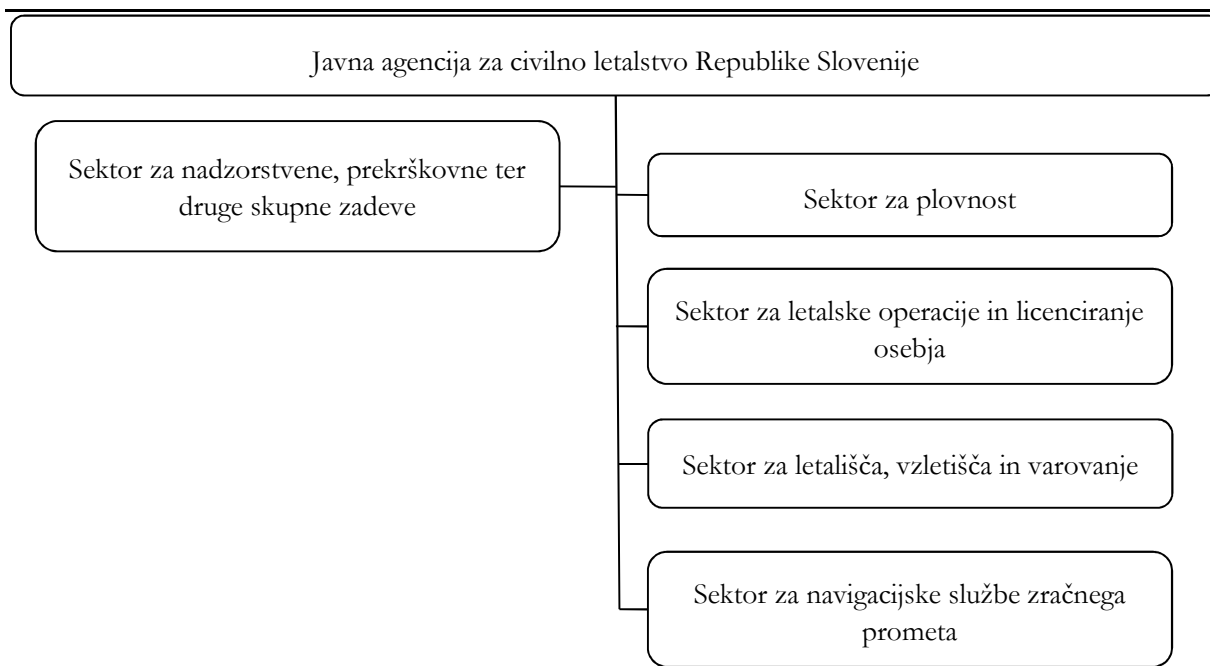
- na zahtevo ministrstva, pristojnega za promet, daje strokovna mnenja v zadevah na področju iz svoje pristojnosti;
- izvaja raziskave za izboljšanje letalske varnosti;
- predlaga spremembe letalskih predpisov in drugih pravnih aktov na področju letalske varnosti.

Agencija je pri izvajanju nalog samostojna. Naloge izvaja v okviru petih organizacijskih enot – sektorjev.

⁷⁹ Stalni nadzor pomeni naloge, ki se jih opravlja zaradi preverjanja, ali se izpolnjujejo pogoji, pod katerimi je bil certifikat izdan, kadarkoli v obdobju veljavnosti certifikata, ter sprejetje zaščitnih ukrepov.

⁸⁰ Nadzor nad izvajanjem letalskih predpisov pomeni nadzor, ki se opravlja zaradi preverjanja, ali imajo osebe, ki opravljajo dejavnost na letalskem področju ali izvajajo letalsko aktivnost, za to predpisano dovoljenje ali drugo listino pristojnega organa, s katero dokazujejo, da so za to ustrezno usposobljene oziroma da smejo opravljati tako dejavnost ali aktivnost. Nadzor nad izvajanjem letalskih predpisov ne vsebuje nalog stalnega nadzora.

Slika 1: Organizacijska struktura agencije (konec leta 2012)



Vir: Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest agencije z dne 28. 5. 2012.

Drugi odstavek 179.i člena Zlet določa, da mora agencija pri izvrševanju svojih nalog sprejeti vse ukrepe, ki so potrebni za doseg ciljev, določenih v zvezi z izvajanjem njenih nalog, pri tem pa mora v okviru svojih pristojnosti prispevati k uresničevanju ciljev in usmeritev, ki so namenjene spodbujanju varnosti, rednosti in nemotenosti zračnega prometa.

Ocenjujemo, da mora agencija za uspešno delovanje imeti izdelan sistem upravljanja izvajanja predpisanih nalog, v okviru katerega:

- pripravi pregled stanja glede izvajanja predpisanih nalog;
- določi cilje glede izvajanja predpisanih nalog;
- določi ukrepe za izboljšanje izvajanja predpisanih nalog in s tem določi, kako bo dosegla cilje;
- spremlja izvajanje ukrepov in spremembe v izvajanju nalog in
- na podlagi ugotovljenega novega stanja po potrebi dopolni cilje in ukrepe.

V reviziji smo preverili, ali je imela agencija vzpostavljen sistem upravljanja izvajanja predpisanih nalog, in sicer smo preverili, ali je agencija na podlagi pregleda stanja določila cilje in ukrepe, spremljala izvedbo ukrepov in doseganje ciljev ter glede na rezultate ustrezno prilagodila oziroma dopolnila cilje in ukrepe. Preverili smo tudi, ali je imelo ministrstvo vzpostavljen sistem nadzora nad agencijo, ali je ministrstvo poznalo stanje na področju letalstva, preverjalo delovanje agencije, izvajalo nadzor nad financiranjem delovanja agencije in pridobilo ustrezne podatke o uspešnosti delovanja agencije ter ali je glede na pridobljene podatke ukrepalo.

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, *ali sta ministrstvo in agencija vzpostavila sistem procesov, ki so usmerjeni k temu, da so predpisane naloge agencije dobro izvedene*. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali je ministrstvo v času ustanovitve agencije ugotovilo stanje na področju letalstva v Sloveniji glede stopnje varnosti, rednosti in nemotenosti letalskega prometa in določilo cilje;
- ali je agencija načrtovala aktivnosti za dobro izvedbo svojih nalog in doseganje ciljev delovanja;
- ali je agencija poročala o stanju glede izvajanja predpisanih nalog in realizacije ukrepov za izboljšanje izvajanja nalog;
- ali je agencija na podlagi rezultatov poročanja pripravila dopolnitve ciljev in ukrepov;
- ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad uspešnostjo delovanja agencije;
- ali je ministrstvo izvajalo ustrezen nadzor nad financiranjem delovanja agencije.

3.1 Stanje in določitev ciljev na področju civilnega letalstva

Poznavanje stanja na področju civilnega letalstva v Sloveniji in določitev ciljev sta osnovna elementa sistema, ki prispevata k temu, da so predpisane naloge agencije ustrezno izvedene. V skladu z ZLet je naloga ministrstva, pristojnega za promet, urejanje in nadzor civilnega letalstva v Sloveniji. Preverili smo, ali je ministrstvo ob ustanovitvi agencije poznalo stanje na področju letalstva v Sloveniji glede stopnje varnosti, rednosti in nemotenosti letalskega prometa in določilo cilje.

Na podlagi ZLet je Državni zbor Republike Slovenije 2. 2. 2010 sprejel Resolucijo o nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (ReNPRCL)⁸¹ – v nadaljevanju: resolucija, ki jo je pripravilo ministrstvo.

V resoluciji je glede stanja letalstva navedeno, da ima letalstvo velike razvojne možnosti in da v Sloveniji možnosti razvoja letalstva še niso izkoriščene. Obenem resolucija navaja, da je težko napovedati gibanje obsega zračnega prometa in celotnega letalstva. Stanje je predstavljeno z analizo prednosti in slabosti, kjer je med slabostmi navedeno:

- pomanjkanje strateških usmeritev razvoja civilnega letalstva;
- deloma neprilagojena pravna ureditev;
- šibkost pristojnega organa za civilno letalstvo;

in med nevarnostmi:

- nezadostno zagotavljanje varnosti v civilnem letalstvu;
- nepriznavanje slovenskih dovoljenj, dokazil in certifikatov s področja civilnega letalstva v EU.

Resolucija določa, da mora biti razvoj civilnega letalstva usmerjen k:

- varnosti in zmanjšanju tveganj v civilnem letalstvu,
- trajnostnem razvoju in
- konkurenčnosti.

⁸¹ Uradni list RS, št. 9/10.

Varnost in zmanjšanje tveganj v civilnem letalstvu naj bi se dosegala z urejanjem treh področij:

- pravila in postopki delovanja, kar pomeni sodobno pravno ureditev in razvoj predpisov, ki sledijo tehnološkemu razvoju letalstva;
- izobraževanje osebja v civilnem letalstvu tako, da bi s poznavanjem področja in postopkov varno opravljali svoje delo in imeli znanje za razvojne naloge;
- sistem nadzora kakovosti, kar pomeni stalno ocenjevanje sedanjih postopkov ter odpravljanje morebitnih pomanjkljivosti (na ravni države in predvsem na ravni izvajalcev dejavnosti).

V resoluciji je navedeno, da se pojavlja težava nezadostnega števila ustrezno usposobljenih strokovnjakov glede na obseg nalog in da zato država težko zagotavlja zahtevano varnost.

Resolucija določa tudi ukrepe in roke za izvedbo ukrepov. V nadaljevanju navajamo tiste ukrepe, ki jih lahko povežemo z delovanjem agencije:

- dopolnitev ZLet do aprila 2010;
- zagotovitev usposobljenosti pristojnega organa (agencije) do junija 2010;
- vzpostavitev zagotavljanja učinkovitega in strokovnega nadzora v civilnem letalstvu do oktobra 2010;
- vzpostavitev hitrega in strokovnega reševanja postopkov certifikacije do oktobra 2010;
- sprejetje Nacionalnega programa upravljanja varnosti v civilnem letalstvu do decembra 2010 (resolucija predvideva nacionalni program upravljanja varnosti v civilnem letalstvu, medtem ko ZLet predvideva, da vlada izda uredbo o sistemu upravljanja varnosti, s katero se določijo pristojnosti in odgovornosti za varnost civilnega letalstva, način doseganja sprejemljive ravni varnosti ter obveznosti izvajalcev posameznih dejavnosti; gradivo bi moralo pripraviti pristojno ministrstvo, vendar ni pripravilo niti programa niti uredbe);
- implementacija evropskih predpisov, ki zahtevajo preglednost pri določanju taks do januarja 2011;
- posodobitev pravilnikov s področja letalstva do julija 2011 in
- implementacija sistema upravljanja varnosti v civilnem letalstvu do julija 2012.

Državni zbor Republike Slovenije je 15. 7. 2010 sprejel dopolnitev ZLet, ki določa ustanovitev agencije, naloge agencije ter način financiranja agencije. Kot podlago za spremembo ZLet je vlada pripravila pisno utemeljitev⁸². V utemeljitvi je v poglavju Ocena stanja in razlogi za sprejetje zakona predstavljeno stanje civilnega letalstva tako, da so navedene ugotovitve pregledov Evropske komisije oziroma EASA o neskladnostih s predpisi EU. Pri tem je navedeno, da ministrstvo meni, da brez zagotovitve usposobljenega osebja za izvajanje nadzora v civilnem letalstvu ugotovljenih neskladnosti ni mogoče odpraviti.

Proračun Republike Slovenije za leto 2011⁸³ v obrazložitvah načrta razvojnih programov za področje zračnega prometa in letališke infrastrukture pri ukrepu Upravljanje civilnega letalstva vsebuje cilj zagotoviti zahtevano varnost civilnega letalstva v Republiki Sloveniji, ki se opredeljuje s programom letalske varnosti v Sloveniji. Kot prispevek agencije k cilju varnost, rednost in nemotenost civilnega letalstva je v proračunu

⁸² Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu, Vlada Republike Slovenije, št. 00721-9/2010/12, dne 16. 6. 2010 (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 84 z dne 24. 6. 2010); objavljen na [URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125774A002AD515&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc], 17. 9. 2015.

⁸³ Uradni list RS, št. 99/09, 96/10, 74/11.

določeno povečanje nadzorov s področja civilnega letalstva v obdobju od leta 2010 do leta 2014 za 30 odstotkov. Navedeno je še predvideno število zaposlenih na agenciji v letu 2011, in sicer 46.

Proračun Republike Slovenije za leto 2012⁸⁴ vsebuje enake cilje in kazalnike za področje upravljanja civilnega letalstva kot proračun leta 2011, le predvideno število zaposlenih na agenciji v letu 2012 je 68.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo drugih dokumentov (na primer strokovnih analiz), ki bi izkazovali stanje in utemeljevali cilje na področju civilnega letalstva v Sloveniji v obdobju od leta 2011 do leta 2012, ni pripravilo. Ministrstvo pa je spremljalo statistične podatke in delovanje agencije.

Ugotovili smo, da so v začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, to je v času ustanavljanja agencije, obstajali dokumenti (resolucija in utemeljitev sprememb ZLet), pri pripravi katerih je sodelovalo ministrstvo in ki izkazujejo stanje na področju letalstva v Sloveniji. Stanje je v teh dokumentih predstavljeno tako, da so izpostavljene slabosti in nevarnosti, ki izhajajo iz ugotovitev mednarodnih organov nadzora glede skladnosti delovanja pristojnega slovenskega letalskega organa s predpisi EU in mednarodnimi standardi. Ministrstvo pa v času ustanavljanja agencije ni analiziralo obsega prometa, zmogljivosti infrastrukture, zmogljivosti podpornih sistemov in osebja ter obsega in vrst letalskih incidentov oziroma nesreč. Ministrstvo tudi ni opredelilo stopnje varnosti, rednosti in nemotenosti letalskega prometa.

Ocenjujemo, da so bili za ministrstvo v začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, v dokumentih, kot sta resolucija in državni proračun, določeni opisni cilji na področju letalstva v Sloveniji in ti so v pomembnem delu usmerjeni v zagotovitev varnosti in zmanjševanje tveganj, in sicer v skladu s predpisi EU in mednarodnimi standardi. Razvidno je, da naj bi se cilji glede varnosti in zmanjševanja tveganj v letalstvu uresničevali v največji meri z izvajanjem nalog, ki so v pristojnosti novoustanovljene agencije. Ob tem je bil določen tudi prispevek agencije k ciljem na področju letalstva v Sloveniji, in sicer povečanje nadzorov s področja civilnega letalstva v obdobju od leta 2010 do leta 2014 za 30 odstotkov.

3.2 Načrtovanje izvajanja predpisanih nalog

Načrtovanje izvajanja predpisanih nalog je pomembno pri zagotavljanju dobre izvedbe nalog. V reviziji smo proučili, ali je agencija načrtovala aktivnosti za ustrezno izvedbo predpisanih nalog in doseganje ciljev delovanja. Pri tem smo preverili, ali je agencija ob začetku svojega delovanja ugotovila stanje pri izvajanju predpisanih nalog in ali je agencija določila cilje glede nadaljnjega izvajanja teh nalog ter ukrepe za doseganje želenega stanja pri izvajanju nalog.

3.2.1 Izvajanje predpisanih nalog

Pred pričetkom delovanja agencije je njene naloge opravljal Direktorat za civilno letalstvo na ministrstvu. Izvajanje predpisanih nalog pred začetkom delovanja agencije je bilo predstavljeno v nekaterih dokumentih s področja letalstva⁸⁵. V teh dokumentih je navedeno, da glede na ugotovitve evropskih nadzornih organov službe v Republiki Sloveniji na področju nadzora varnosti v civilnem letalstvu, ki se

⁸⁴ Uradni list RS, št. 96/10, 37/12, 108/12.

⁸⁵ Resolucija; Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu.

ureja s predpisi EU, ne delujejo na zahtevani način. V resoluciji je na primer navedeno, da so na področju civilnega letalstva v Sloveniji mednarodni organi nadzora⁸⁶ ugotovili težave pri zagotavljanju zadostnega števila ustrezno usposobljenih strokovnjakov glede na obseg dodeljenih nalog (število letal, osebja, letališč in drugo) in da je stalna rast obsega civilnega letalstva v preteklih letih ob sočasnem pomanjkanju strokovnjakov v državnih nadzornih in certifikacijskih ustanovah povzročila stanje, ko država težko zagotavlja takšno varnost zračnega prometa, kot jo določajo predpisi EU s področja letalstva.

V Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu je kot ocena stanja navedeno, da:

- je Evropska komisija ugotovila pomembna neskladja s predpisi EU glede proizvodnje, stalne plovnosti in vzdrževanja zrakoplovov, kar se nanaša tako na varnost kot pravilno delovanje skupnega trga;
- organizacija pristojnega nadzornega organa (tako glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati letalski nadzorniki za opravljanje nalog nadzora, kot tudi glede števila izvajalcev) ni bila usklajena s predpisi EU na področju civilnega letalstva⁸⁷ (na področju varnosti letenja in na področju navigacijskih služb zračnega prometa);
- je Republika Slovenija večinoma zagotovila izvajanje mednarodnih standardov in priporočenih praks v mednarodnem zračnem prometu⁸⁸, v celoti pa ne izvaja ustreznega nadzora, ker za to ni vzpostavila primerne organizacije in postopkov (na področju zahtev iz Konvencije o mednarodnem civilnem letalstvu);
- Republika Slovenija uspešno izpolnjuje obveznosti evropskih predpisov na področju varovanja civilnega letalstva kljub ugotovljenemu pomanjkanju nadzornega osebja na tem področju.

Ministrstvo je za leta od 2008 do 2010 poročalo o izvajanju upravnih, strokovnih in nadzorstvenih nalog civilnega letalstva v obrazložitvah zaključnih računov proračunov⁸⁹. Poročalo je o številu upravnih zadev, o številu izdanih predpisov in drugih aktov (razen v letu 2009), o mednarodnem sodelovanju, upravnih zadevah v zvezi z izgradnjo letališč (na primer izvedene parcelacije, ureditev zemljiškoknjižnih stanj) in o drugih aktivnostih. Izvajanje nadzornih nalog v letih 2009 in 2010 ni predstavljeno, za leto 2008 pa je navedeno število izvedenih upravno-strokovnih nadzorov. Za nobeno leto ni predstavljeno število izvedenih inšpekcijskih nadzorov.

Agencija v svojih dokumentih (na primer letni program dela za leto 2011) ustreznosti dotedanjega izvajanja predpisanih nalog ni predstavila, saj agencija ni pregledno predstavila, katere naloge izmed predpisanih tako po vsebini (plovnost, osebje, vzletišča, navigacija) kot postopkih (certifikacija, nadzor,

⁸⁶ Evropska komisija, EASA in Mednarodna organizacija za civilno letalstvo.

⁸⁷ Predpisi EU ne določajo števila izvajalcev.

⁸⁸ Z namenom, da se z najvišjimi mogočimi skupnimi standardi in poenotenimi pravili zagotovi varen in redni mednarodni zračni promet, je bila s Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu (znano tudi kot Čikaška konvencija) leta 1944 ustanovljena Mednarodna organizacija za civilno letalstvo. Ta organizacija predvsem določa standarde in priporočene prakse, ki naj jih uvedejo države pogodbenice in so vključeni v anekse k Čikaški konvenciji, vendar zavezujoč mehanizem za njihovo uporabo ne obstaja. Zračni promet: varovanje v civilnem letalstvu; Kratki vodič po Evropski uniji 2014, Evropski parlament, dostopno na [URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_5.6.8.pdf], 17. 9. 2015.

⁸⁹ Dostopno na spletni strani Ministrstva za finance

[URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/zakljucni_racun/], 7. 7. 2014.

urejanje predpisov in pravilnikov) je ministrstvo pred ustanovitvijo agencije ustrezno izvajalo in katerih ne. Prav tako agencija ni predstavila izhodiščnega števila opravljenih nadzorov, ki jih je nameravala povečati.

Ocenjujemo, da v letu ustanovitve agencije, agencija ni ustrezno analizirala izhodiščnega stanja glede izvajanja predpisanih nalog, ki so bile prenesene na agencijo, saj je ocena stanja temeljila predvsem na predhodnih ugotovitvah mednarodnih organov nadzora glede izpolnjevanja zahtev iz predpisov EU in mednarodnih standardov v civilnem letalstvu, ni pa temeljila tudi na ugotovitvah ali analizah, ki bi jih pripravil pristojni nacionalni letalski organ (ministrstvo ali agencija). Predvsem pa agencija ni pregledno predstavila, katere izmed nalog od predpisanih tako po vsebini (plovnost, osebje, vzletišča, navigacija) kot postopkih (certifikacija, nadzor, urejanje predpisov in pravilnikov) bo okrepila. Ocenjeno je bilo le, da naj bi bil obseg nadzornih nalog premajhen.

3.2.2 Cilji glede izvajanja predpisanih nalog

Od prenosa pristojnosti z ministrstva na agencijo cilje glede izvajanja predpisanih nalog določa agencija v letnih programih dela. Sklep o ustanovitvi agencije v 28. členu določa vsebino letnega programa, in sicer mora vsebovati najmanj naloge v zvezi z nadzorom in upravljanjem varnosti, opredelitev načrta lastnih dejavnosti agencije, mednarodne dejavnosti in program priprave strokovnih podlag za sprejetje in spremembo letalskih predpisov. Nadalje določa, da mora biti k letnemu programu dela priložena petletna strategija razvoja agencije, ki mora vsebovati najmanj prispevek agencije k upravljanju varnosti v civilnem letalstvu, kadrovski načrt, ukrepe za učinkovito porabo sredstev in druga vprašanja, določena v ustanovitvenem aktu.

Del letnih programov dela agencije za leti 2011 in 2012 sta bili petletni strategiji razvoja, ki določata dva glavna cilja agencije, in sicer:

- zagotoviti pogoje za varen, reden in nemoten zračni promet v Republiki Sloveniji in
- razvoj agencije kot organizacije visoke kakovosti, ki bo predstavljala center civilnega letalstva v Republiki Sloveniji in širše, primarno pa se bo osredotočala na zadeve varnosti civilnega letalstva.

Opozarjamo, da vsakoletna priprava petletne strategije, kot to določa sklep o ustanovitvi agencije, ne omogoča spremljanja doseganja dolgoročnih ciljev. Strategije se praviloma sprejemajo za določeno obdobje, s katerimi se potem spremlja njihova realizacija. Ob zaključku obdobja pa se pripravi nova strategija.

Agencija je v petletnih strategijah določila, da bo kot najpomembnejši cilj izpostavljala letalsko varnost in njeno ustreznost na vseh ravneh in v vseh segmentih letalske dejavnosti, da bo mogoče doseči čim višjo raven letalske varnosti kot prioriteto in da se ji bo posvečalo največ pozornosti in aktivnosti. Določila je deset strateških ciljev:

- zagotavljanje pogojev za visoko raven letalske varnosti;
- zagotavljanje ustreznega nadzora z zadostnim številom strokovno usposobljenih in kompetentnih ljudi;
- zagotavljanje pogojev za razvoj vseh letalskih subjektov v Sloveniji – tako letalske industrije kot splošnega in športnega letalstva;
- implementacija nove zakonodaje in strokovno nadziranje njenega izvajanja;
- na podlagi ocene, ki temelji na izpostavljenosti tveganja, osredotočenje na nadzore, ki so usmerjeni k rezultatom;

- sodelovanje z EASA in drugimi nacionalnimi nadzornimi organi na področju standardizacijskih nadzorov;
- zagotavljanje javnosti svojega dela;
- vzdrževanje in nenehno izboljševanje sistema upravljanja kakovosti in varnosti, ki zagotavlja, da agencija svoje naloge izvaja uspešno, učinkovito, kakovostno in v skladu z zakonodajo;
- vzdrževanje in ohranjanje kompetentnosti vseh zaposlenih v agenciji;
- vzpostavitev in vzdrževanje državnega sistema letalske varnosti ter sistema upravljanja letalske varnosti in posredno vzpostavitev sistema izmenjave varnostnih informacij in meritve zmogljivosti varnosti (*safety performance measurement*) ter uvedba nekaznovalne politike (*just culture*).

V strategijah niso opredeljeni merljivi kazalniki.

V letnih programih dela za leti 2011 in 2012 je agencija predstavila osnovne podatke glede obsega civilnega letalstva v Sloveniji (na primer število registriranih organizacij na področju letalstva, podatke o številu veljavnih licenc letalskega in drugega osebja, številu in vrsti zrakoplovov, številu letališč) in določila načrt mednarodnih dejavnosti ter program dela na naslednjih področjih:

- zagotavljanje letalske varnosti, sistema kakovosti in poročanja o dogodkih v civilnem letalstvu (navedeno področje je samo v programu dela za leto 2011),
- plovnost,
- licenciranje osebja,
- letalske operacije,
- letališča, vzletališča in ovire,
- varovanje in olajšave ter
- navigacijske službe zračnega prometa.

V programu dela za leto 2011 je agencija pri posameznih področjih razen pri prvem (zagotavljanje letalske varnosti, sistema kakovosti in poročanja o dogodkih v civilnem letalstvu) navedla posamezen sektor, ki je odgovoren za področje, in naštel vse naloge, ki jih bo sektor izvajal. Te so enake nalogam, ki so za posamezni sektor opredeljene v aktu o sistemizaciji delovnih mest. Pri večini področij je navedeno načrtovano število nadzorov (razen na področju varovanja in olajšav), ki jih bo izvedla agencija, vendar pa ni vedno pojasnjeno, za katere vrste nadzorov gre (stalni nadzor, nadzor nad izvajanjem letalskih predpisov). Pri enem področju (letalske operacije) za en del nadzorov ni določeno ciljno število nadzorov, ampak je obseg nadzorov naveden opisno, kot na primer v času veljavnosti spričevala najmanj enkrat preveriti vsa področja delovanja. Način izvedbe nadzora (na primer pregledi se bodo izvajali napovedano ali nenapovedano, ločeno ali po več skupaj) ni predstavljen pri vseh področjih. Obseg izvedenih nadzorov v prejšnjih letih v programu dela ni predstavljen. Prav tako agencija ni navedla, ali in kako drugače namerava izvajati posamezne naloge v primerjavi s preteklim izvajanjem nalog na ministrstvu.

V programu dela za leto 2011 so pri nekaterih upravnih nalogah in drugih nalogah določeni merljivi kazalniki (na primer načrtovano število prvih izdaj spričeval letalskega prevoznika je 1 dovoljenje do 2 dovoljenj, načrtovano število izdanih dovoljenj za letalske prireditve in letalska tekmovanja je 60 dovoljenj, zagotovljeno bo pet izpitnih rokov za licenco zasebnega pilota letala). Nekatere naloge pa so zgolj opisane in pri njih ni predstavljeno, kaj agencija načrtuje (na primer vodenje registra letalskega osebja, izvrševanje nalog na področju letalske medicine, področje varovanja civilnega letalstva).

V programu dela za leto 2012 so pri področjih najprej predstavljene naloge delovnega področja, nato pa so ločeno prikazane načrtovane upravne naloge, naloge nadzora in prispevek k upravljanju varnosti v civilnem letalstvu. Pri upravnih nalogah je navedeno načrtovano število posameznih zadev. V prilogi programa dela je predstavljen mesečni plan nadzorov (stalnih in inšpekcijskih), ki jih je nameravala agencija izvesti po posameznih enotah pregleda. Obseg načrtovanih nadzorov po področjih je merljivo določen. Način izvedbe nadzora ni predstavljen pri vseh področjih. Prav tako agencija ni navedla, ali in kako namerava izvajati posamezne naloge v primerjavi z izvajanjem nalog v letu 2011.

Ocenjujemo, da je agencija v strategijah iz let 2011 in 2012 določila dolgoročne (petletne) cilje, ki so določeni splošno in opisno ter ne vsebujejo opredeljenih merljivih kazalnikov. Cilji v letnih programih dela za leti 2011 in 2012 sledijo ciljem iz strategij. Agencija je v programih dela za posamezno področje (področje plovnosti, letalskih operacij in licenciranja osebja) določila tudi merljive kazalnike za spremljanje izvajanja svojih nalog, to so število načrtovanih nadzorov in število nekaterih upravnih zadev. Načrtovano število opravljenih nadzorov je podano v obeh programih dela, vendar pa ni mogoče ugotoviti, ali se obseg nadzorov povečuje glede na obseg nadzorov, ki so bili izvedeni na ministrstvu, saj obseg izvedenih nadzorov v prejšnjih letih ni predstavljen. Iz programov dela tudi ni mogoče ugotoviti, ali in za koliko se načrtovani obseg nadzorov razlikuje od potrebnega obsega nadzora, ki izhaja iz evropskih predpisov in standardov v letalstvu, saj v programih dela niso predstavljeni.

3.2.3 Ukrepi za izvajanje predpisanih nalog

Za prvi dve leti delovanja je agencija v letnih programih dela določila naslednje ukrepe:

- zagotovitev kritične mase strokovnjakov na vseh področjih;
- vzpostavitev sistema začetnega in stalnega usposabljanja;
- vzpostavitev sistema zavarovanja letalskih nadzornikov;
- vzpostavitev sistema nenehnih izboljšav.

Ključnega pomena za prvi dve leti delovanja je zagotovitev ustreznega števila visoko usposobljenih in kompetentnih letalskih strokovnjakov, poleg tega pa tudi ustrezen način njihovega stalnega usposabljanja.

V reviziji smo preverili, kakšne ukrepe je agencija opredelila za doseg zadostnega števila strokovno usposobljenih nadzornikov in letalskih nadzornikov.

Ukrepi, ki se nanašajo na povečanje števila letalskih nadzornikov in nadzornikov in so navedeni v programih dela agencije, so:

- v letu 2011 je načrtovala zaposlitev dodatnih 22 javnih uslužbencev⁹⁰, v letu 2012 pa 4 nadzornikov in 2 letalskih nadzornikov;
- nekatere strokovnjake bi lahko zaposlila za krajši delovni čas (od 30 odstotkov do 70 odstotkov delovnega časa), ko bodo delali kot letalski nadzorniki, ostali čas pa bodo zaposleni v letalski industriji kot licencirano letalsko osebje.

⁹⁰ Ob tem ni navedeno točno število letalskih nadzornikov in nadzornikov.

Ukrepi, ki se nanašajo na zagotavljanje strokovne usposobljenosti in so navedeni v programih dela agencije, so:

- priprava programa strokovnega usposabljanja letalskih nadzornikov in nadzornikov;
- letalski nadzorniki bodo zaradi vzdrževanja potrebnega znanja in izurjenosti lahko opravljali določena strokovna dela v okviru svoje strokovne usposobljenosti v letalskih podjetjih s pisnim soglasjem direktorja, vendar praviloma ne pri letalskih podjetjih, kjer bodo opravljali strokovni nadzor;
- usposabljanje ter vzdrževanje strokovne usposobljenosti letalskih nadzornikov in nadzornikov s področja, ki ga nadzorujejo, bo v skladu s Programom strokovnega usposabljanja uradnih oseb Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije⁹¹.

Ugotovili smo, da je agencija v programih dela kot najpomembnejšo nalogo za doseganje osnovnega cilja agencije, to je doseganje čim višje ravni letalske varnosti, izpostavila zagotavljanje ustreznega nadzora. Agencija je določila ukrepe, in sicer je kot ključni ukrep določila povečanje števila nadzornikov in letalskih nadzornikov, ki jih bo tudi ustrezno usposobila. Agencija tega ukrepa ni merljivo predstavila v programu dela za leto 2011, saj je predstavila le skupno število javnih uslužbencev, v programu dela za leto 2012 pa je merljivo predstavljeno načrtovano zaposlovanje nadzornikov in letalskih nadzornikov.

3.3 Poročanje o izvajanju predpisanih nalog in ukrepov

V 29. členu sklepa o ustanovitvi agencije je določeno, da agencija o doseženih ciljih in rezultatih ter o drugih vidikih poslovanja poroča ministru, pristojnemu za promet, ter vladi. V reviziji smo preverili, ali je agencija poročala o doseženem stanju glede izvajanja predpisanih nalog in realizacije ukrepov za izboljšanje izvajanja nalog, in sicer tako, da je možna primerjava med izhodiščnim, doseženim in želenim stanjem. V reviziji smo se osredotočili na poročanje agencije o izvajanju nadzornih nalog in realizaciji ukrepa o povečanem številu in usposobljenosti zaposlenih.

3.3.1 Poročanje o izvajanju predpisanih nalog

V letnem poročilu za leto 2011 je agencija poročala o realizaciji nalog po delovnih področjih. Pri posameznem področju je navedla tudi podatke o obsegu letalskih dejavnosti. Pri poročanju o izvedenih nadzorih je poudarek na podatkih o številu opravljenih nadzorov. Način izvedbe nadzorov ali vsebina nadzorov nista podrobneje predstavljena. Pri podatkih o številu izvedenih nadzorov je agencija uporabila različno poimenovanje nadzorov, in sicer pri nekaterih področjih so podani podatki o nadzorih in pregledih (področje plovnosti, področje letalskih operacij in licenciranja osebja), pri nekaterih podatki o stalnih nadzorih in o inšpekcijskih nadzorih (področje letališč, vzletišč in varnosti) ali samo podatki o stalnih nadzorih (na področju navigacijskih služb). Agencija pri poročanju o nadzorih ni predstavila, kolikšno je še morebitno odstopanje od potrebnega obsega nadzorov, ki ga zahtevajo evropski nadzorni organi. Letno poročilo je strukturirano na enak način kot letni program dela agencije za leto 2011.

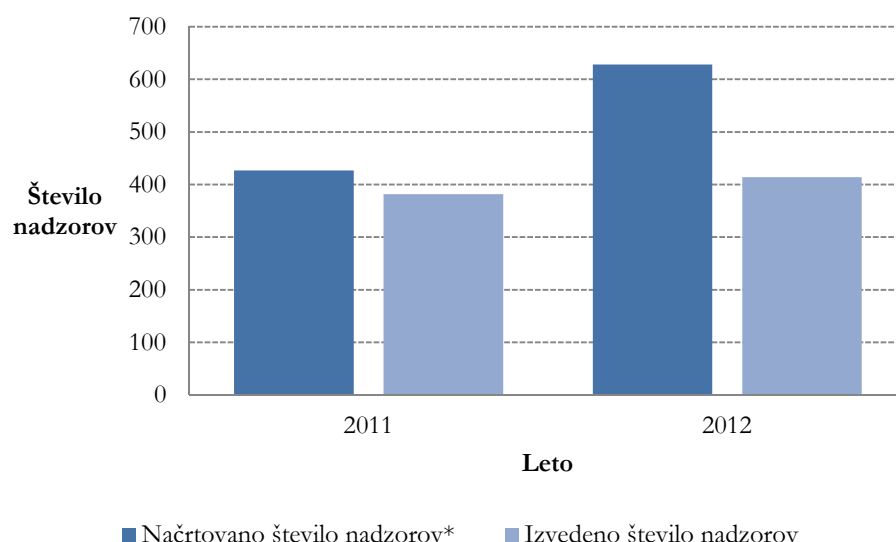
V letnem poročilu za leto 2012 je agencija pri posameznem področju navedla naloge, podatke o področju letalstva (na primer skupno število dovoljenj za plovnost letal) ter posebej prikazala izvedene upravne naloge in naloge nadzora v letu (podatki so prikazani v tabeli 6). Letno poročilo je strukturirano na enak način kot letni program dela agencije za leto 2012. Pri poročanju o izvedenih nadzorih na področju

⁹¹ Št. 007-282/2011/5-0041801.

plovnosti, letalskih operacij in licenciranja oseb ter na področju navigacijskih služb je okvirno predstavljen tudi način izvedbe nadzora (na primer v večjih podjetjih so se nadzori opravljali pogosteje in komisijsko, v manjših je nadzore opravljal en nadzornik in manj pogosto, nadzori so se izvajali s poudarkom na izpolnjevanju organizacijskih zahtev in zahtev za odgovorne osebe, nadzor se je izvajal v okviru dvoletnega plana nadzorov). Število izvedenih nadzorov je predstavljeno v skupni preglednici, prikazano je število stalnih in število inšpekcijskih nadzorov po posameznih enotah pregleda (na primer organizacije za vzdrževanje, letalski prevozniki, mednarodna letališča). Podatki o številu izvedenih nadzorov so predstavljeni na primerljiv način kot podani podatki o načrtovanem številu nadzorov. Agencija tudi v letnem poročilu za leto 2012 ni predstavila, kolikšno je še morebitno odstopanje od potrebnega obsega nadzorov, ki ga zahtevajo evropski nadzorni organi.

Na sliki 2 prikazujemo oceno števila načrtovanih in izvedenih nadzorov agencije, ki smo jo opravili na podlagi združitve podatkov iz letnih programov dela in letnih poročil agencije.

Slika 2: Načrtovani in izvedeni nadzori



Opomba: * Načrtovano število nadzorov v letu 2011 je podcenjeno, ker v programu dela agencije za leto 2011 pri enem področju ni navedenega celotnega števila načrtovanih nadzorov.

Viri: programa dela agencije za leti 2011 in 2012, letni poročili agencije za leti 2011 in 2012.

S slike 2 je razvidno, da je tako načrtovano število kot tudi izvedeno število nadzorov agencije v obdobju, na katero se nanaša revizija, naraščalo. Agencija ob navedbi podatkov za leto 2012 ni izpostavljala razlogov za nižjo realizacijo od načrtovanega obsega. V nadaljevanju prikazujemo obseg letalske dejavnosti in obseg nadzorov na posameznih področjih.

Tabela 6: Obseg letalske dejavnosti in nadzorov po posameznih področjih

	31. 12. 2011	31. 12. 2012	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100)
<i>Plovnost</i>			
Število organizacij (proizvodne, projektivne, vzdrževalne organizacije, organizacije za vodenje stalne plovnosti)	46	50	
Število licenc	391	397	
Število zrakoplovov	701	711	
Število načrtovanih nadzorov v letu	90	93	103
Število opravljenih nadzorov v letu	90	51	57
<i>Letalske operacije in licenciranje osebja</i>			
Število licenc, dovoljenj in spričeval letalskega in drugega osebja	4930	4427	
Število organizacij za usposabljanje letalskega osebja (letalskih šol)	48	56	
Število spričeval letalskega prevoznika in operativnih licenc	9	9	
Število dovoljenj za izvajanje letalske dejavnosti	20	21	
Število letalskih medicinskih centrov	3	3	
Število načrtovanih nadzorov v letu	142	331	233
Število opravljenih nadzorov v letu	146	193	132
<i>Letališča, vzletališča in varovanje</i>			
Število javnih mednarodnih letališč	3	3	
Število javnih letališč	13	13	
Število vzletišč	26	37	
Število vzletnih točk in pristajalnih mest	5	13	
Število heliportov	0	1	
Število načrtovanih nadzorov v letu	160	160	100
Število opravljenih nadzorov v letu	138	154	112
<i>Navigacijske službe zračnega prometa</i>			
Število licenc in dovoljenj	238	242	
Število načrtovanih nadzorov v letu	35	44	126
Število opravljenih nadzorov v letu	8	16	200

Vira: podatki agencije z dne 24. 7. 2014 in letno poročilo agencije za leto 2012.

Iz tabele 6 je razvidno, da število opravljenih nadzorov narašča na vseh področjih. Obseg letalske dejavnosti se po področjih spreminja različno intenzivno.

Ugotovili smo, da je agencija v letnih poročilih predstavila stanje glede izvajanja nalog konec leta 2011 in leta 2012 na način, da je mogoča primerjava z načrti v letnih programih dela. Pri področju nadzorov so podatki v letnih poročilih 2011 in 2012 različno prikazani, kar otežuje primerjavo med leti. Podatki glede števila izvedenih nadzorov za leto 2011 niso predstavljeni tako, da bi bilo mogoče na vseh področjih ugotoviti točno število izvedenih nadzorov, ker ni jasno prikazano, na katere vrste nadzora se podatki nanašajo, ali pa ni številčnega podatka. Agencija ni v nobenem dokumentu predstavila, katere predpisane naloge ali dele nalog po posameznih področjih izvaja ustrezneje kot prejšnja leta in pri katerih nalogah ji to še ni uspelo. Iz letnih poročil tudi ni razvidno, kolikšno je še morebitno odstopanje od potrebnega obsega nadzorov, ki ga zahtevajo evropski nadzorni organi.

3.3.2 Poročanje o izvajanju ukrepov

3.3.2.1 Zagotavljanje zadostnega števila nadzornikov in letalskih nadzornikov

V obrazložitvi Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu, s katerim je bila predlagana ustanovitev agencije, je navedeno, da "je ustanovitev posebne javne agencije potrebna, ker je treba zagotoviti zadostno prožnost organizacije in potrebnih virov za izvajanje nadzornih funkcij, zlasti funkcije stalnega nadzora. V tem smislu je treba zagotoviti plače, ki bodo vsaj minimalno primerljive s plačami oseb, ki jih nadzorujejo, in zadostno število izvajalcev stalnega nadzora, ki je odvisno od števila nadziranih oseb in zahtevnosti nadzora. Brez teh dveh rešitev ni mogoče zagotoviti predpisanega stalnega nadzora, ker zaradi prenizkih plač ni mogoče zagotoviti potrebnih zaposlitev, zaradi premajhnega števila zaposlenih pa tudi ne stalnega nadzora."

Tarifne razrede in izhodiščne plačne razrede za nadzornike in letalske nadzornike na agenciji določa Uredba o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede⁹². V tabeli 7 je prikazana primerjava med izhodiščnimi plačnimi razredi delovnih mest nadzornikov in letalskih nadzornikov na agenciji in izhodiščnimi plačnimi razredi delovnih mest, ki so bili pred ustanovitvijo agencije za nadzornike določeni na ministrstvu. Plačni razredi so bili določeni v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministru za promet z dne 7. 7. 2008 in Uredbi o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede.

⁹² Uradni list RS, št. 69/08, 73/08, 6/11.

Tabela 7: Plačni razredi delovnih mest nadzornikov in letalskih nadzornikov na agenciji in pred tem na ministrstvu

Delovno mesto na agenciji	Izhodiščni plačni razred	Delovno mesto na ministrstvu	Izhodiščni plačni razred
<i>Tarifni razred VII/2</i>			
Nadzornik v civilnem letalstvu I	42	Letalski nadzornik – podsekretar, sekretar	41, 44
Nadzornik v civilnem letalstvu II	39	Letalski inšpektor	41
		Letalski nadzornik navigacijskih služb zračnega prometa – podsekretar	41
<i>Tarifni razred VII/1</i>			
Nadzornik v civilnem letalstvu III	35	Letalski inšpektor	36, 38, 40
Nadzornik v civilnem letalstvu IV	31	Višji letalski nadzornik – višji svetovalec	33, 35, 37
Letalski nadzornik v civilnem letalstvu I	45	Letalski nadzornik – svetovalec	28, 29, 31
Letalski nadzornik v civilnem letalstvu II	43		
Letalski nadzornik v civilnem letalstvu III	41		

Vira: Uredba o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede in priloga k Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministru za promet z dne 7. 7. 2008.

Iz tabele 7 je razvidno, da je na agenciji v tarifnem razredu VII/1 določen najnižji izhodiščni plačni razred delovnega mesta 31. plačni razred, najvišji izhodiščni plačni razred pa 45. Na ministrstvu pa je bil v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest za tovrstna delovna mesta nadzornikov v tarifnem razredu VII/1 določen najnižji izhodiščni plačni razred 28. najvišji pa 40. plačni razred. V tarifnem razredu VII/2 je bil zaposleni na agenciji lahko uvrščen na delovni mesti z najnižjim izhodiščnim plačnim razredom 39. in najvišjim 42. plačnim razredom, na ministrstvu pa na delovno mesto z najnižjim izhodiščnim plačnim razredom 41. oziroma na delovno mesto z najvišjim izhodiščnim plačnim razredom 44. Iz tabele je tudi razvidno, da so v primerjavi z ureditvijo na ministrstvu vsi letalski nadzorniki na agenciji uvrščeni v tarifni razred VII/1 in tako lahko najvišje izhodiščne plačne razrede dosežejo z nižjo stopnjo izobrazbe, kot je bila zahtevana na ministrstvu. Ustanovitev agencije je vplivala na povečanje osnovnih plač letalskih nadzornikov.

Na podlagi 48. člena ZLet-C agencija z dnem prevzema pristojnosti prevzame javne uslužbenke ministrstva, pristojnega za promet, ki so bili na dan uveljavitve tega zakona razporejeni na delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge, ki s prevzemom pristojnosti preidejo v pristojnost agencije.

Pred ustanovitvijo agencije je bilo na ministrstvu, v sektorju, ki je bil odgovoren za področje civilnega letalstva, zaposlenih 47 javnih uslužbencev, od tega jih je bilo 34 prerazporejenih na agencijo. Vlada je oktobra 2010 izdala sklep, da lahko agencija v okviru razpoložljivih sredstev, kot izhaja iz 179.m člena Zlet in proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011, dodatno zaposli 37 javnih uslužbencev za izvajanje nalog iz 179.i člena Zlet⁹³. V letnem poročilu za leto 2011 je navedeno, da je v prvem letu delovanja agencija dodatno zaposlila 18 oseb.

Agencija pa števila zaposlenih, in sicer števila letalskih nadzornikov in nadzornikov, ni opredelila na način, da bi število utemeljila po področjih dela in ga povezala z zahtevami evropskih nadzornih organov oziroma standardov, ki jih je navajala kot razloge za povečevanje števila zaposlenih.

Dovoljeno število zaposlenih na agenciji je bilo določeno z Zbirnim kadrovskim načrtom oseb javnega prava po 22. členu ZJU. Vlada je 30. 9. 2010 sprejela sklep⁹⁴ o določitvi Predloga Zbirnega kadrovskega načrta oseb javnega prava po 22. členu ZJU za leti 2011 in 2012, ki ga je kasneje dopolnjevala. Kot dopolnitev je vlada februarja 2011 sprejela sklep⁹⁵, da se Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava po 22. členu ZJU za leti 2011 in 2012 (v nadaljevanju: zbirni kadrovski načrt) določi tako, da je dovoljeno skupno število zaposlitev v agenciji 68. Podatke o številu zaposlenih na agenciji prikazujemo v tabeli 8.

Tabela 8: Podatki o številu zaposlenih na agenciji

	Leto 2011	Leto 2012
Dovoljeno število zaposlitev po zbirnem kadrovskem načrtu	68	68
Število sistemiziranih delovnih mest na dan 31. 12.	79	79
Načrtovano število zaposlenih na dan 31. 12. (v programu dela)	57*	57
Število zaposlenih, upoštevanih pri izračunu stroškov plač (v programu dela)	57	57
Število zasedenih delovnih mest na dan 31. 12.	52	53

Opomba: * V rebalansu programa dela za leto 2011 (oktober 2011) je naveden podatek 51.

Viri: zbirni kadrovski načrt; akt o sistemizaciji delovnih mest na agenciji s spremembami, prva sprejeta letna programa dela agencije za leti 2011 in 2012, letni poročili agencije za leti 2011 in 2012 in podatki agencije z dne 11. 8. 2014.

Iz tabele 8 je razvidno, da je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v zbirnem kadrovskem načrtu dovoljeno 68 zaposlenih, število zasedenih delovnih mest pa 52 oziroma 53.

Iz tabele 8 je razvidno tudi, da je bilo v letnih programih dela načrtovano število kot tudi dejansko število zaposlenih na agenciji manjše, kot je bilo dovoljeno število zaposlenih po zbirnem kadrovskem načrtu.

⁹³ Sklep vlade št. 01402-5/2010/11 z dne 14. 10. 2010.

⁹⁴ Sklep vlade št. 10002-34/2010/89 z dne 30. 9. 2010.

⁹⁵ Sklep vlade št. 10002-2/2011/5 z dne 22. 2. 2011.

Ugotovili smo, da se je v letu ustanovite agencije povečalo število zaposlenih glede na število zaposlitev na ministrstvu, v letih 2011 in 2012 pa število zaposlitev ni naraščalo tako, kot je načrtovala agencija. Število zaposlenih na agenciji je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, manjše od dovoljenega števila zaposlenih po zbirnem kadrovskem načrtu.

V tabeli 9 prikazujemo načrtovano in dejansko število nadzornikov in letalskih nadzornikov na agenciji.

Tabela 9: Število letalskih nadzornikov in nadzornikov po letih

	Leto 2011	Leto 2012
Sistemizirana delovna mesta nadzornikov in letalskih nadzornikov	49	50
Načrtovano število nadzornikov in letalskih nadzornikov	ni podatka	37

Viri: akt o sistemizaciji delovnih mest na agenciji, programa dela agencije za leti 2011 in 2012.

Agencija v programskih dokumentih ni predstavila podatka o načrtovanem številu nadzornikov in letalskih nadzornikov konec leta 2011, načrtovano število za leto 2012 pa je navedeno v programu dela agencije za leto 2012.

Konec maja 2012 je začel veljati ZUJF, ki v prvem odstavku 183. člena določa, da je ne glede na veljavne standarde in normative za posamezne dejavnosti javnega sektorja in ne glede na sprejete kadrovske načrte, programe dela, poslovne in finančne načrte posameznega proračunskega uporabnika, kot jih določajo predpisi za posamezne dejavnosti javnega sektorja, zaposlovanje dovoljeno le pod pogoji, ki jih določa ta zakon. ZUJF v 183. členu določa, da je zaposlovanje dovoljeno na podlagi soglasja⁹⁶, ki ga mora uporabnik proračuna pridobiti pred začetkom postopka zaposlitve. Soglasje za zaposlitev se izda na podlagi zahteve. Zahtevo za zaposlitve mora predložiti agencija, soglasje pa skladno s 186. členom ZUJF izda vlada na predlog ministrstva. V tabeli 10 prikazujemo podatke o zaposlovanju na agenciji.

⁹⁶ V treh primerih soglasje ni potrebno (183. člen ZUJF).

Tabela 10: Pregled izdaje soglasij za nove zaposlitve in objav razpisov za prosta delovna mesta

	Leto 2011	Leto 2012
Število delovnih mest nadzornik in letalski nadzornik, za katera je agencija zaprosila za soglasje za novo zaposlitev	/	3
Število delovnih mest nadzornik in letalski nadzornik, za katera je agencija pridobila soglasje za novo zaposlitev	/	0
Število vseh objavljenih razpisov za prosta delovna mesta na agenciji	33	5
Število objavljenih razpisov za prosta delovna mesta nadzornik in letalski nadzornik	15	5
Število uspešno izvedenih razpisov	19	3
Število uspešno izvedenih razpisov za nadzornik in letalski nadzornik	5	3

Vira: podatki agencije z dne 11. 8. in 14. 8. 2014.

Iz podatkov agencije je za leto 2011 razvidno, da je bilo 45 odstotkov vseh javnih razpisov objavljenih za prosta delovna mesta nadzornikov in letalskih nadzornikov, dejansko število novozaposlenih nadzornikov in letalskih nadzornikov pa predstavlja 26 odstotkov novih zaposlitev na agenciji. Agencija je za soglasje za nove zaposlitve v letu 2012 zaprosila enkrat.

V programu dela agencije za leto 2012 je agencija navedla, da se fluktuacija nadzornikov in letalskih nadzornikov povečuje zaradi neustreznega in destimulativnega plačnega sistema javnega sektorja v primerjavi z letalsko industrijo in letalskimi operaterji. Iz programa dela agencije za leto 2012 izhaja, da je v letu 2012 delovno razmerje prenehalo sedmim zaposlenim, od tega štirim uradnim osebam, na novo pa je sklenilo delovno razmerje osem zaposlenih, od tega pet uradnih oseb. V dopisu ministrstvu je agencija še navedla⁹⁷, tudi če ne bi bilo omejitve zaposlovanja, vsi razpisi niso uspešni in jih je treba večkrat ponoviti ter da vsi novozaposleni ne morejo takoj ob sklenitvi delovnega razmerja opravljati nadzorov.

Ocenjujemo, da je bilo kljub izraženim potrebam po novih zaposlitvah število zaposlenih na agenciji v obdobju, na katero se nanaša revizija, predvsem v letu 2012, manjše od dovoljenega števila zaposlenih po zbirnem kadrovskem načrtu predvsem zaradi:

- odhodov nadzornikov in letalskih nadzornikov;
- zahtev po vsakokratni pridobitvi soglasja vlade za nove zaposlitve, kar postopek podaljša;
- visoke stopnje neuspešnosti razpisov in
- menjav v vodstvu agencije⁹⁸, kar postopke upočasni.

O načrtovanih in realiziranih zaposlitvah je agencija poročala v letnih programih dela in v letnih poročilih. V letnih programih dela za leti 2011 in 2012 je navedeno dovoljeno število zaposlitev in načrtovano število zaposlenih ob koncu leta in ob koncu petletnega obdobja. V programih dela agencije od leta 2012 so v

⁹⁷ Akcijski načrt za odpravo ugotovljenih neskladij, 10. 9. 2012, št. 061-1/2012/8-CAA0114.

⁹⁸ V drugi polovici leta 2012 je vlada razrešila direktorja agencije in imenovala novega vršilca dolžnosti direktorja. V obdobju od leta 2013 do začetka leta 2014 pa je to storila še trikrat.

petletnih strategijah razvoja agencije posebej predstavljeni podatki o načrtovanem številu nadzornikov in letalskih nadzornikov po letih.

Ugotovili smo, da je agencija predstavila realizacijo ukrepa dodatnega števila zaposlenih na agenciji tako, da je mogoče ugotoviti realizacijo zaposlitev glede na načrtovane zaposlitve v posameznem letu in tudi glede na ciljno število zaposlitev. Za leto 2012 je na podlagi podatkov iz letnega programa dela in letnega poročila to mogoče ugotavljati tudi posebej za nadzornike in letalske nadzornike. Ocenjujemo, da bi k preglednosti delovanja agencije pri zagotavljanju ustreznega števila usposobljenih letalskih nadzornikov in nadzornikov prispevalo, če bi agencija za vsako področje dela oziroma sektor navajala ciljno število nadzornikov in letalskih nadzornikov glede na zahteve evropskih nadzornih organov oziroma standardov in njihovo dejansko število.

3.3.2.2 Zagotavljanje usposobljenosti nadzornikov in letalskih nadzornikov

ZLet v 168.b členu določa, da se glede na pooblastila za uradne osebe agencije (nadzornika in letalskega nadzornika) zahteva usposobljenost na naslednjih področjih:

- upravni postopek in upravni spor (uradna oseba agencije, pristojna za odločanje v upravnih zadevah, in uradna oseba agencije, pristojna za stalni nadzor);
- postopek vodenja in odločanja o prekrških (uradna oseba agencije, pristojna za stalni nadzor, in uradna oseba agencije, pristojna za prekrškovne postopke) ter
- odločanje v upravnih zadevah, postopkih stalnega nadzora in nadzora nad izvajanjem posameznih letalskih predpisov (uradna oseba agencije, pristojna za upravne zadeve, uradna oseba agencije, pristojna za stalni nadzor, in uradna oseba agencije, pristojna za prekrškovne postopke).

Podrobnejši program strokovnega usposabljanja za posamezno strokovno področje, postopek preverjanja strokovne usposobljenosti in priznavanja opravljenih usposabljanj, opravljenih pri drugih organih in organizacijah, vzdrževanje strokovne usposobljenosti, veljavnost dokazil o usposabljanjih in druga vprašanja, povezana s strokovnim usposabljanjem, na predlog agencije določi minister, pristojen za promet.

Minister, pristojen za promet, je 19. 9. 2011 sprejel odločbo o določitvi Programa strokovnega usposabljanja uradnih oseb Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije. Program določa, da je za pridobitev pooblastila o usposobljenosti za nadzornika in letalskega nadzornika treba uspešno opraviti preverjane znanja po tem programu. Agencija zato v pogodbah o zaposlitvi z nadzorniki in letalskimi nadzorniki, ki niso usposobljeni, določi, da morajo v roku 18 mesecev po sklenitvi delovnega razmerja oziroma po tem, ko so jim bile zagotovljene možnosti pridobitve strokovne usposobljenosti (sprejet program strokovnega usposabljanja), zaključiti usposabljanje po programu in pridobiti pooblastila o usposobljenosti za nadzornika ali letalskega nadzornika.

V tabeli 11 prikazujemo število zaposlenih nadzornikov in letalskih nadzornikov glede na usposobljenost.

Tabela 11: Podatki o številu usposobljenih zaposlenih nadzornikov in letalskih nadzornikov na agenciji

	1. 5. 2011	31. 12. 2011	31. 12. 2012
Usposobljeni nadzorniki in letalski nadzorniki	11	21	24
Nadzorniki in letalski nadzorniki, ki niso usposobljeni	7	10	11
Skupaj število nadzornikov in letalskih nadzornikov	18	31	35

Vira: program dela agencije za leto 2012 in letno poročilo agencije za leto 2012.

Konec leta 2011 je bilo usposobljenih 67,7 odstotka zaposlenih nadzornikov in letalskih nadzornikov, konec leta 2012 pa 68,6 odstotka.

Število nadzornikov in letalskih nadzornikov se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, povečalo, največ v prvem letu delovanja agencije. Agencija je v letnem poročilu za leto 2012 poročala o številu usposobljenih nadzornikov in letalskih nadzornikov v letih 2011 in 2012, na podlagi katerega je mogoča primerjava podatkov med leti.

V letu 2012 je agencija za izobraževanja izkazala odhodke v znesku 145.721 evrov. Agencija za leto 2012 ni pripravila poročila o realizaciji izobraževanj v letnem poročilu ali drugem poročilu, da bi izkazala, koliko sredstev za izobraževanja je bilo porabljenega za usposabljanja za pridobitev strokovnega izpita uradnih oseb, koliko za osvežitveno usposabljanje uradnih oseb in koliko za preostale zaposlene.

Pojasnilo agencije

V letu 2011 je bilo 90,2 odstotka sredstev za izobraževanje namenjeno za usposabljanje uradnih oseb, 6 odstotkov za osvežitvena usposabljanja in 3,8 odstotka za druga izobraževanja. V letu 2012 je bilo 62,3 odstotka sredstev za izobraževanje namenjeno za usposabljanje uradnih oseb, 32,4 odstotka za osvežitvena usposabljanja in 5,3 odstotka za druga izobraževanja.

Ugotovili smo, da agencija s poročanjem ni dovolj jasno izkazala ukrepa za zagotavljanje usposobljenosti nadzornikov in letalskih nadzornikov. Ker je bilo usposabljanje nadzornikov in letalskih nadzornikov ključen ukrep agencije, ocenjujemo, da bi morala agencija tako v fazi letnega načrtovanja odhodkov kot v fazi poročanja o porabi sredstev transparentno izkazati, kolikšen del sredstev za izobraževanje se nanaša na usposabljanje nadzornikov in letalskih nadzornikov (usposabljanje za pridobitev strokovnega izpita uradnih oseb, osvežitveno usposabljanje uradnih oseb) in koliko na izobraževanja preostalih zaposlenih.

3.4 Izvajanje ukrepov agencije

Izvajanje ukrepov je potrebno, kadar rezultati ne kažejo doseganja zastavljenih ciljev. Ključno je, da se v primeru nedoseganja ciljev jasno opredeli, ali so obstoječi cilji še aktualni oziroma kako so se spremenili ter s katerimi ukrepi se bo poskušalo spremeniti delovanje, zato da bodo cilji doseženi.

Preverili smo, ali je agencija na podlagi poročil (povezava s točko 3.3 tega poročila) pripravila dopolnitve ciljev oziroma ukrepov, in sicer ali je konec leta 2012, ko je že razpolagala z nekaterimi zunanjimi

analizami svojega delovanja⁹⁹, opredelila nove ukrepe za ustreznejše izvajanje predpisanih nalog in za doseganje ciljev svojega delovanja. Pregledali smo tudi druge aktivnosti agencije, ki jih je izvajala konec leta 2012 in ki jih je takrat načrtovala za ustreznejše izvajanje predpisanih nalog v prihodnje.

Agencija je cilje na področju izvajanja nalog in ukrepe za izvedbo nalog načrtovala v letnih programih dela. Ob koncu leta 2012 je agencija pripravljala Program dela in finančni načrt agencije za civilno letalstvo za leto 2013¹⁰⁰. Priloga programa je Strategija razvoja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije 2013–2017, iz katere je razvidno, da agencija ciljev delovanja ni spreminjala. V programu dela je navedeno, da bo v letu 2013 agencija prispevala k strategiji in obstoječim ciljem s:

- pripravo gradiva za program upravljanja varnosti,
- vzpostavitev sistema poročanja o dogodkih,
- povečanjem učinkovitosti izvajanja nadzora,
- dodatnim usposabljanjem nadzornikov in
- usmeritvijo več nadzora na področja, kjer statistika beleži več nesreč.

Glede števila uslužbencev je agencija v obravnavanem programu načrtovala, da bo število v letu 2013 zmanjšala za 8 odstotkov (na 46 uslužbencev), do leta 2017 pa povečala za 16 odstotkov (na 58 uslužbencev) ob 30-odstotnem povečanju obsega nalog agencije. Navedla je tudi, da je soočena z dvema nasprotujočima zahtevama, in sicer da vlada in pristojno ministrstvo zahtevata znižanje števila zaposlenih, EASA pa povečanje števila nadzorov in odpravo pomanjkljivosti, ki so posledica majhnega števila zaposlenih.

V programu za leto 2013 je agencija navedla, da bo povečanje učinkovitosti izvajanja nalog agencije dosegla s spremembo sistemizacije tako, da bo opredelila naloge agencije po delovnih mestih ter jim prilagodila kadrovske sestavo in število zaposlenih. Pri tem bodo sistemizacija in delovna mesta oblikovana tako, da se doseže večja univerzalnost delovnih mest in zaposlenih. V programu so navedeni tudi drugi ukrepi za povečanje učinkovitosti izvrševanja nalog agencije, med drugim:

- na nekaterih področjih naj bi se izdelala navodila za praktične postopke izvajanja nalog stalnega in varnostnega nadzora vključno s potrebnimi obrazci oziroma strokovnimi predlogami;
- za posebne vsebine, ki se pojavljajo le občasno in bi bilo zanje neracionalno vzdrževati ustrezno usposobljenost, se najamejo nadzorniki iz pristojnih letalskih nadzornih organov drugih držav članic EU.

Ugotovili smo, 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 osnovni ukrep agencije pridobitev ustreznega števila usposobljenih nadzornikov in letalskih nadzornikov, kar naj bi omogočilo izvajanje večjega nadzora nad letalsko dejavnostjo v Sloveniji. Opozarjamo, da potreben obseg nadzorov ni bil merljivo določen in na podlagi tega tudi ne število nadzornikov in letalskih nadzornikov, s katerimi naj bi agencija dosegla uspešno izvajanje predpisanih nalog. 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

⁹⁹ Končno poročilo o opravljenem nadzoru Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije (13.–14. avgust 2012), 29. 8. 2012, št. 061-5/2011/27-08321269.

¹⁰⁰ Vlada ga je potrdila 13. 3. 2013, št. 47601-7/2013/4.

agencije glede izvajanja nalog. Opozarjamo tudi, da prilagajanje pravil, na primer z napovedano spremembo sistemizacije, tako da bo več zaposlenih lahko opravljalo naloge nadzora, ni primerno, če se s tem znižuje kakovost izvajanja nadzora.

3.5 Nadzorne aktivnosti ministrstva

Nadzor nad delovanjem agencije je eden od elementov sistema, katerega namen je dobro izvajanje predpisanih nalog agencije. V skladu z ZLet in ZJA ima ministrstvo, pristojno za promet, odgovornost za izvajanje nadzora nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela agencije. Pri tem mora v skladu z ZLet smiselno uporabljati določbe predpisov EU o načinu dela EASA pri opravljanju inšpekcijskih pregledov standardiziranja oziroma o določitvi postopkov za izvajanje inšpekcijskih pregledov Evropske komisije na področju varovanja letalstva.

V nadaljevanju navajamo preostala določila ZLet, ki opredeljujejo razmerje med agencijo in ministrstvom.

Letni program dela agencije mora biti skladen s programi ministrstva, pristojnega za promet, in vlade, ki se nanašajo na varnost, rednost in nemotenost zračnega prometa ter javne finance. Agencija sodeluje z drugimi nadzornimi organi (na primer EASA) v skladu z usmeritvami ministrstva, pristojnega za promet.

Agencija ima dva organa. Direktorja agencije na predlog ministra, pristojnega za promet, na podlagi izvedenega javnega natečaja imenuje vlada. Člane sveta agencije na predlog ministra, pristojnega za promet, imenuje in razrešuje vlada.

ZLet določa, da svet agencije ne sme dajati usmeritev in navodil za delo direktorju agencije ali zaposlenim v agenciji glede postopkov in organizacijske strukture za izvajanje letalskih predpisov, ki veljajo oziroma se uporabljajo v Republiki Sloveniji, odločanja v upravnih zadevah, stalnega nadzora, nadzora nad izvajanjem letalskih predpisov in prekrškovnih postopkov ter izdaje letalskih normativnih aktov in varnostnih zahtev.

Sklep o ustanovitvi agencije določa, da agencija najpozneje do 31. 10. tekočega leta pripravi letni program dela in finančni načrt za prihodnje koledarsko leto ter ga predloži vladi v soglasje. Določa tudi, da agencija poroča ministru, pristojnemu za promet, ter vladi o doseženih ciljih in rezultatih, o izvrševanju finančnih načrtov in o rezultatih poslovanja skladno s predpisi o javnih financah in računovodstvu. V skladu s 7. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije¹⁰¹ gradivo, kot so letni programi in poročila agencije, vladi predlaga v obravnavo pristojno ministrstvo. Gradiva vlade morajo biti pred predložitvijo vladi v obravnavo medresorsko usklajena z ministrstvi in vladnimi službami, na katere se nanašajo.

3.5.1 Nadzor nad uspešnostjo agencije

Preverili smo, ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad uspešnostjo dela agencije v letih 2011 in 2012, in sicer ali ministrstvo spremlja uspešnost dela agencije in predvsem ali ministrstvo ukrepa, če ugotovi, da agencija ne posluje uspešno.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 43/01, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12.

V letnih pogodbah med ministrstvom in agencijo¹⁰² je glede nadzora navedeno, da sta nadzor porabe proračunskih sredstev ter nadzor na delom agencije določena v ZJA. V 48. členu ZJA je določeno, da nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javne agencije opravlja ministrstvo, na delovnem področju katerega javna agencija deluje. V letnih pogodbah je še določeno, da agencija obseg del in nalog podrobneje določi v programu dela.

Iz pisne korespondence med ministrstvom in agencijo v obdobju od ustanovitve agencije do konca leta 2012 je razvidno, da je ministrstvo pregledovalo vsebino predlogov letnih programov in poročil agencije in podajalo predloge za izboljšanje. Predlogi ministrstva, ki jih lahko povežemo z uspešnostjo poslovanja agencije, so se nanašali na¹⁰³:

- poziv k boljši opredelitvi petletne strategije razvoja agencije in merljivi opredelitvi prispevka agencije k upravljanju varnosti civilnega letalstva;
- poziv k razdelitvi nalog in pripadajočih stroškov agencije v skladu z določili ZLet, kar bi bila podlaga za pravilno izkazovanje in uporabo presežka;
- poziv k izkazovanju ukrepov za učinkovitejšo rabo sredstev.

Agencija je letne programe dela dopolnjevala, vendar glede na naše ugotovitve (več v točki 3.5.2 tega poročila) ni upoštevala vseh predlogov ministrstva. Letne programe dela za leti 2011 in 2012 je ministrstvo posredovalo v potrditev vladi, medtem ko letnih poročil za leti 2011 in 2012 do 18. 9. 2015 ni posredovalo.

Ministrstvo je v obdobju od ustanovitve agencije do konca leta 2012 izvedlo en revizijski pregled pri agenciji na podlagi 179.k člena ZLet in dne 29. 8. 2012 pripravilo Končno poročilo o opravljenem nadzoru Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije (13.–14. avgust 2012). V poročilu so navedene naslednje navedbe, ki jih lahko povežemo z uspešnostjo delovanja agencije:

- agencija ne zagotavlja zadostnega usposabljanja zaposlenih z delovnega področja letališč, vzletišč in varovanja;
- agencija sistemsko ne izvaja stalnega nadzora in nadzora nad izvajanjem predpisov o jadralnem zmajarstvu in jadralnem padalstvu ter ultralahkih letalnih napravah;
- agencija sistemsko ne izvaja stalnega nadzora in nadzora nad izvajanjem predpisov glede vzletišč iz predpisov o vzletiščih;
- agencija ne zagotavlja stalne pripravljenosti za izvajanje direktiv o varnosti za primere, ko je potrebno takojšnje ukrepanje,
- agencija ima premalo zaposlenih za izvajanje nalog na predstavljenih področjih.

¹⁰² Pogodba o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republika Slovenije v letu 2011, št. 2411-11-100025 z dne 28. 4. 2011; Pogodba o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republika Slovenije v letu 2012, št. 2411-12-100003 z dne 4. 1. 2012.

¹⁰³ Na primer Predlog soglasja k programu dela in finančnem načrtu Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije za leto 2012, št. 014-3/2011-52-08321260 z dne 4. 7. 2012, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

Kot odziv na poročilo je agencija posredovala ministrstvu dokument Akcijski načrt za odpravo ugotovljenih neskladij¹⁰⁴. V dokumentu je navedla:

- da se agencija strinja z ugotovitvami, ki se vse nanašajo na premalo izvedenega nadzora in premalo zaposlenih na posameznih področjih; da mora ministrstvo dovoliti zaposlovanje agenciji ter da mora pridobiti soglasje od vlade za nove zaposlitve v agenciji in da mora ministrstvo zagotoviti ustrezna sredstva;
- k nekaterim točkam ugotovitev revizijskega poročila ministrstva je agencija podala še predlog akcijskih ukrepov.

Ministrstvo je spremljalo delovanje agencije tudi prek revizijskih poročil EASA¹⁰⁵. V poročilih je EASA v letih 2011 in 2012 ugotovljene neskladnosti ocenila kot takšne, ki ne predstavljajo takojšnjega tveganja. EASA je ocenila, da je premalo nadzorov na terenu in premalo usposobljenih zaposlenih, ki bi izvajali nadzore. Pri tem pa EASA ni navedla, kolikšen bi bil primeren obseg nadzorov po posameznih področjih.

Vlada je 8. 11. 2012 izdala Prvo vmesno poročilo o izvajanju Resolucije o nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020¹⁰⁶. Gradivo je pripravilo ministrstvo. Poročilo se v pomembnem delu nanaša na izvajanje nalog agencije in med drugim navaja naslednje ocene o izvedbi ukrepov resolucije:

- izvedena sta bila dva ukrepa, in sicer dopolnitev ZLet in implementacija evropskih predpisov, ki zahtevajo preglednost pri določanju taks;
- na podlagi predloženega predloga programa dela za leto 2012 in poročila o delu za leto 2011, ki ju je pripravila agencija, ministrstvo sklepa, da je cilj glede zagotovitve pravnih podlag, ki bodo omogočale varno in učinkovito implementacijo tehničnih inovacij in izboljšanih operativnih postopkov, izpolnjen, izvedbeni ukrep zagotavljanja ustrezno usposobljenih letalskih nadzornikov in nadzornikov za izvajanje certifikacijskih postopkov ter stalnega nadzora in nadzora varnosti pa ni bil dosežen; proces usposabljanja nadzornikov in letalskih nadzornikov ni učinkovit in poteka prepočasi;
- v agenciji tudi ni vzpostavljen celovit sistem spremljanja dela in rezultatov glede zagotavljanja učinkovitega in strokovnega nadzora nad izvajanjem dejavnosti civilnega letalstva; evidence agencije ne omogočajo primerjave števila opravljenih upravnih zadev pri izvajanju certifikacijskih postopkov, stalnem nadzoru, nadzoru nad izvajanjem predpisov in prekrškovnih postopkih na področju letalske varnosti z obdobji pred začetkom delovanja;
- za hitro in strokovno reševanje postopkov certifikacije so bili poenostavljeni postopki in uvedeni novi obrazci, ki strankam olajšajo delo; s tem se je zmanjšalo število nepopolnih vlog, skrajšali so se postopki reševanja vlog oziroma certifikacije; na področju licenciranja in potrjenih organizacij se uporabljajo kontrolni sezname, ki zagotavljajo enoten pristop in preglednost postopkov.

V vmesnem poročilu je ugotovljeno tudi, da od začetka delovanja agencije ni bil izpolnjen glavni namen njene ustanovitve, to je zagotovitev zadostnega števila ustrezno usposobljenih letalskih nadzornikov, ter da bo ministrstvo v naslednjem poročevalnem obdobju aktivno spremljalo izvajanje ukrepov in v okviru svojih pristojnosti izvajalo potrebne aktivnosti za zagotovitev njihove izpolnitve.

¹⁰⁴ Št. 061-2/2012/8-CAA0114.

¹⁰⁵ Na primer poročilo *The Final Report on the EASA Standardisation Inspection of Slovenia; In the Field of European aviation safety regulations applicable to Airworthiness*. AIR.SI.07.2012, 28. 9. 2012, EASA.

¹⁰⁶ Št. 37200-3/2012/8.

Ministrstva informacije o uspešnosti področij, za katere so pristojna, predstavijo tudi v zaključnih računih proračuna Republike Slovenije. V Zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za leto 2011¹⁰⁷ je ministrstvo pri obrazložitvi doseganja povečanja varnosti zračnega prometa navedlo, da je agencija v maju 2011 pričela z delovanjem in da je presegla zastavljene cilje programa dela, saj je opravila 146 inšpekcijskih pregledov¹⁰⁸ in pripravila pet strokovnih gradiv za sprejetje predpisov. V Zaključnem računu proračuna Republike Slovenije za leto 2012¹⁰⁹ je ministrstvo pri obrazložitvi doseganja povečanja varnosti zračnega prometa navedlo, da je agencija v letu 2012 opravila 185 inšpekcijskih pregledov¹¹⁰ in pripravila 12 osnutkov pravilnikov in drugih strokovnih podlag.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v letih 2011 in 2012 spremljalo izvajanje nalog in doseganje ciljev agencije z nadzorom nad porabo proračunski sredstev, proučevanjem letnih poročil, izvedenim revizijskim nadzorom, proučevanjem poročil EASA, spremljanjem pritožb strank na odločitve agencije in spremljanjem medijev. Predvsem pri pripravi letnega programa dela agencije jo je usmerjalo v načrtovanje dela, ki bi temeljilo na nalogah iz 5. člena, 166. člena, 167. člena in 179.i člena ZLet.

Razen navedenih ukrepov ministrstvo v letih 2011 in 2012 drugih nadzorov in ukrepov za izboljšanje delovanja, ki bi se nanašali na uspešnost delovanja agencije, ni izvajalo.

Ugotovili smo, da je ministrstvo spremljalo uspešnost agencije predvsem z naknadnimi pregledi in v manjši meri s sprotno komunikacijo in usklajevanjem. Ministrstvo je bilo v svojih poročilih kritično do delovanja agencije, saj je med drugim konec leta 2012 ugotovilo, da ni bil izpolnjen glavni namen ustanovitve agencije, to je zagotovitev zadostnega števila ustrezno usposobljenih letalskih nadzornikov. Ugotovitvam ministrstva pa niso sledili ukrepi, ki bi vplivali na izboljšanje pogojev za uspešno delovanje agencije.

3.5.2 Nadzor nad financiranjem delovanja agencije

Pogodbe o sofinanciranju agencije iz državnega proračuna za leti 2011 in 2012¹¹¹ niso vsebovale konkretnih določil glede namenskosti porabe po dejavnostih agencije, ki jih določa 179.m člen ZLet, prav tako niso vsebovale obveznosti agencije po izkazovanju sredstev po posameznih dejavnostih. V pogodbah je bilo navedeno, da je financiranje delovanja agencije in njenih nalog določeno v 179.m členu ZLet in da je predmet pogodbe financiranje nalog agencije, ki so opredeljene v programu dela in finančnem načrtu za

¹⁰⁷ [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/zakljucni_racun/zakljucni_racun_proracuna_republike_slovenije_za_leto_2011/], 17. 9. 2015.

¹⁰⁸ Podatek o številu pregledov ni skladen s podatki, ki jih je objavila agencija.

¹⁰⁹ [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/zakljucni_racun/zakljucni_racun_proracuna_republike_slovenije_za_leto_2012/], 17. 9. 2015.

¹¹⁰ Tako kot opomba 108.

¹¹¹ Pogodba o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v letu 2011, št. 2411-11-100025 z dne 28. 4. 2011; aneks št. 1 k Pogodbi o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v letu 2011, št. 2411-11-100025 z dne 1. 12. 2011. Pogodba o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v letu 2012, št. 2412-12-100003 (št. CAA: 16586-12-1001) z dne 4. 1. 2012.

posamezno leto, ter da agencija obseg del in nalog ter njihovo financiranje podrobneje določi v programu dela in finančnem načrtu za posamezno leto, ki ga sprejme svet agencije in ga posreduje v soglasje ustanovitelju. V potrjenih programih dela in finančnih načrtih agencije za leti 2011 in 2012 naloge niso bile razmejene tako, da bi bila izkazana povezava z viri, ki jih določa 179.m člen ZLet. Zato ministrstvo na podlagi programov dela in finančnih načrtov, ki jih je posredovalo v sprejem vladi, ni vedelo, koliko sredstev načrtuje agencija za naloge, ki se v skladu s 179.m členom ZLet financirajo iz državnega proračuna.

Z aneksom št. 1 k pogodbi za leto 2012¹¹² je bil dopolnjen predmet pogodbe, in sicer je bila dodana vsebina drugega odstavka 179.m člena ZLet, da se iz proračuna Republike Slovenije financirajo:

- splošne varnostne naloge in programi agencije,
- izvajanje strokovnih in razvojnih nalog,
- mednarodno sodelovanje,
- nadzor nad izvajanjem letalskih predpisov in prekrškovni postopki ter
- druge naloge, ki jih agencija izvaja za potrebe drugih državnih organov; iz proračuna se financirajo tudi certifikacijske in podobne naloge, če je to potrebno zaradi vzdrževanja ustreznega števila osebja in usposobljenosti agencije, kadar zaradi premajhnega obsega prihodkov iz pristojbin in povračil stroškov ni mogoče zagotoviti stalne usposobljenosti agencije za izvajanje predpisanih nalog.

V pogodbi oziroma aneksu ni zahteve, da agencija za mesečno črpanje sredstev iz proračuna ali ob letnem poročanju izkaže namenskost porabe sredstev državnega proračuna v skladu z določili 179.m člena Zlet. Namenskost bi agencija izkazala tako, da v zahtevkih in poročanju navede, za katero konkretno vsebino, ki jo določa 179.m člen Zlet, so bila sredstva porabljena. Pri stroških, ki so skupni več nalogam, tudi tistim, ki se ne financirajo iz državnega proračuna, bi uporabila vnaprej dogovorjene deleže delitev stroškov.

Ministrstvo in agencija sta se v letu 2012 dogovarjala glede ureditve vodenja ločenih računovodskih evidenc po področjih dela agencije in glede oblikovanja sodil za razporejanje stroškov po dejavnosti ter glede dopolnitve letnih poročil s pojasnili o razliki med prihodki in odhodki, vendar to ni vplivalo na izplačevanje sredstev državnega proračuna agenciji.

Ministrstvo je 3. 5. 2012 zaprosilo agencijo za dodatna pojasnila o letnem poročilu za leto 2011 glede vodenja ločenih računovodskih evidenc po področjih dela agencije in glede sodil za razporejanje stroškov po dejavnostih¹¹³. Agencija je ministrstvu odgovorila s pojasnilom revizorske družbe¹¹⁴, ki je revidirala letno poročilo, da zaradi pričetka poslovanja agencije v letu 2011 in neobstoja vseh virov financiranja (tarife) ni bilo mogoče oblikovati sodil za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih.

Med predstavniki agencije in ministrstva je bil 11. 5. 2012 sestanek, na katerem so se dogovorili, da za leto 2012 agencija pripravi sodila za delitev stroškov po področnih dejavnostih, ki jih potrdi ministrstvo, in

¹¹² Aneks št. 1 k Pogodbi o izvajanju financiranja iz sredstev proračuna Republike Slovenije in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v letu 2012, št. 2412-12-100003 (št. CAA: 16586-12-1001) z dne 26. 7. 2012.

¹¹³ Št. 014-3/2011/44-08321260.

¹¹⁴ Ločeno evidentiranje prihodkov in odhodkov, ProRevizija, d. o. o., 9. 5. 2012.

da se od 1. 6. 2012 oziroma po sprejetju sodil ustrezno pripravljajo zahtevki za izplačilo iz proračuna. Sodila za leto 2012 je agencija pripravila 21. 6. 2012¹¹⁵, svet agencije pa je 28. 6. 2012 odločil, da jih je treba uskladiti z ministrstvom. Sestanka oziroma uskladitve z ministrstvom v letu 2012 ni bilo.

Ministrstvo je agencijo 6. 9. 2012 pozvalo¹¹⁶ k dopolnitvi letnega poročila za leto 2011 v skladu z zahtevami petega odstavka 33. člena sklepa o ustanovitvi agencije. Agencija je konec leta 2013 pripravila dopolnjeno poročilo za leto 2011, vendar tudi po dopolnitvi 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 ZLet, kot to določa sklep o ustanovitvi agencije v petem odstavku 33. člena. Svet agencije je s sklepom¹¹⁷ 9. 12. 2013 sprejel dopolnjeno poročilo in glede presežka prihodkov nad odhodki v bilanci stanja v sklep zapisal, da se celotni znesek 54.500 evrov prenese v rezerve agencije za plače zaposlenih in tekoče poslovanje agencije v primeru izpada dohodkov od tarif in pristojbin (zaradi gospodarske krize in propadanja podjetij).

Pojasnilo agencije

Presežki prihodkov nad odhodki iz let 2011 in 2012 so še vedno na računu in niso bili porabljeni za delovno uspešnost. Manjši del sredstev je bil porabljen za investicije.

Agencija¹¹⁸ je za leto 2013 pripravila sodila za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih¹¹⁹, svet agencije pa se je z njimi seznanil 25. 2. 2013, ni pa jih potrdilo ministrstvo. Sodila ne omogočajo delitve stroškov po dejavnosti na način, kot za določitev potrebnih sredstev iz državnega proračuna in za določitev porabe presežka prihodkov nad odhodki določata ZLet in sklep o ustanovitvi agencije.

¹¹⁵ Št. 410-2/2012-84.

¹¹⁶ Št. 014-3/2011/54-08321260.

¹¹⁷ Št. 9000-1/2013/55-CAA0103.

¹¹⁸ Agencija je v začetku leta 2013 pripravila Poročilo o delu Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije za leto 2012, v katerem je izkazan presežek prihodkov nad odhodki v bilanci stanja v znesku 747.883 evrov, agencija je v poročilu predlagala, da se prenese v rezerve agencije. 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 ZLet, kot to določa sklep o ustanovitvi agencije v petem odstavku 33. člena. Ministrstvo je agencijo 22. 3. 2013 pozvalo k dopolnitvi letnega poročila glede presežka prihodkov nad odhodki v skladu z zahtevami 32. člena in 33. člena sklepa o ustanovitvi agencije. Agencija je septembra leta 2013 pripravila dopolnjeno poročilo za leto 2012. Tudi po dopolnitvi 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 ZLet, kot to določa sklep o ustanovitvi agencije v petem odstavku 33. člena. Agencija je v dopolnjenem poročilu predlagala, da se presežek prihodkov nad odhodki v bilanci stanja po stanju na dan 31. 12. 2012 v znesku 747.883 evrov uporabi za naslednje namene: 322.000 evrov za nakup osnovnih sredstev; 85.000 evrov za izplačilo delovne uspešnosti zaposlenim, 340.883 evrov se prenese v rezerve agencije, od tega 160.883 evrov za rezerve za plače zaposlenih in tekoče poslovanje agencije v primeru izpada dohodkov od tarif in pristojbin ter 180.000 evrov za izplačilo morebitnih odškodnin v sodnih postopkih. Svet agencije je s sklepom 10. 9. 2013 sprejel dopolnjeno letno poročilo za leto 2012 in priložil obrazec Elementi za določitev dovoljenega obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu za leto 2012, v katerem predlaga, da se za izplačilo delovne uspešnosti nameni 85.000 evrov.

¹¹⁹ Sodila za vodenje ločenih evidenc po posameznih dejavnostih CAA za leto 2013 (predlog), februar 2013.

Vlada je 18. 11. 2015 dala soglasje k letnima poročiloma agencije za leti 2011 in 2012 ter odločila, da se presežki prihodkov nad odhodki namenijo za razvijanje dejavnosti, upravljanje dejavnosti in rezerve agencije.

Ugotovili smo, da ministrstvo v letih 2011 in 2012 ni izvajalo ustreznega nadzora nad pripravo programov dela in finančnih načrtov. Ministrstvo bi moralo programe dela in finančne načrte, 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.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je 24. 5. 2016 podalo soglasje k Programu dela in finančnem načrtu Javne agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije za leti 2016 in 2017. Program dela za leti 2016 in 2017 vsebuje podatke o razporeditvi stroškov dela na vire financiranja (državni proračun, tarife, pristojbine in drugo). Podlaga za razporeditev stroškov so sodila za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnostih, ki jih je potrdil svet agencije 8. 7. 2016. Ministrstvo je z agencijo sklenilo pogodbo o sofinanciranju agencije iz državnega proračuna za leti 2016 in 2017¹²⁰, ki v 7. členu določa, da je predmet pogodbe zagotavljanje sredstev iz proračuna za financiranje nalog, ki se financirajo iz proračuna, ter da so naloge vsebinsko opredeljene v odobrenem programu dela in finančnem načrtu agencije.

Ugotavljamo, da sodila, ki so bila podlaga za razporeditev stroškov v Programu dela in finančnem načrtu Javne agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije za leti 2016 in 2017, vsebujejo razdelitev vseh stroškov dela skupaj na vire (državni proračun, tarife, pristojbine in drugo) po deležih načrtovanih učinkovitih ur in razdelitev stroškov materiala po posameznih letalskih dejavnostih na vire (državni proračun, tarife, pristojbine in drugo) po deležih. Agencije je kot podlago za oblikovanje sodil izkazala razdelitev načrtovanih stroškov dela vsakega zaposlenega po virih (državni proračun, tarife, pristojbine in drugo). Vendar pa sodila oziroma podlaga za sodila ne vključujejo konkretne vsebinske podlage za razdelitev stroškov. Poleg tega Program dela in finančni načrt Javne agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 ne vsebuje vsebinske opredelitve nalog, kot jih določa 179.m člen ZLet. Finančni načrt ne vsebuje razdelitve stroškov po posameznih dejavnostih oziroma posameznih nalogah na način, kot to določa 179.m člen ZLet.

¹²⁰ Št. 16586-16-1033 z dne 14. 9. 2016.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije in uspešnost poslovanja Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije in ministrstva, pristojnega za promet, v delu poslovanja, ki se nanaša na naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012. Naloge na področju civilnega letalstva, ki jih je opravljalo Ministrstvo za promet, so z dnem 10. 2. 2012 prešle na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije v letih 2011 in 2012 ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- pri posredovanju zahtevkov ministrstvu za izplačilo sredstev iz državnega proračuna ni predložila obrazcev o napovedih porabe proračunskih sredstev za posamezni mesec, kar je v nasprotju s pogodbo o financiranju agencije – točka 2.1.1.a;
- pri zahtevkih za izplačilo sredstev iz državnega proračuna za investicije ni predložila ustreznih dokumentacije, ni je predložila v roku in ni izvedla plačila izvajalcem na način, kot je določal Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 – točka 2.1.1.b;
- v letu 2012 ni zaračunala za 181.705 evrov letnih tarif, kar je v nasprotju s Tarifo za izvajanje storitev Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije – točka 2.1.3.a;
- v letno poročilo za leto 2011 ni vključila podatkov in pojasnil o razliki med prihodki in odhodki od zaračunanih tarif iz Zakona o letalstvu, zato ni ravnala skladno s Sklepom o ustanovitvi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije – točka 2.1.5.a;
- zaposlitve javne uslužbenke ni izvedla tako, da bi bila zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in da bi bila zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu, kar ni v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.2.2.1.b;
- pri objavi prostih delovnih mest ni objavila vseh pogojev tako, kot so določeni v aktu o sistemizaciji delovnih mest, kar ni v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih in Zakonom o javnih uslužbencih – točki 2.2.2.1.a in 2.2.2.1.c;
- javnega uslužbenca je zaposlila oziroma premestila na delovno mesto, za katero ni izpolnjeval pogojev, kar ni v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih – točka 2.2.2.2.1.a;
- direktorju, dvema vršilcema dolžnosti direktorja in posameznim javnim uslužbencem je določila delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju in Uredbo o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke – točki 2.2.3.1.a in 2.2.3.1.b;

- v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju in s Kolektivno pogodbo za javni sektor je obračunala in izplačala najmanj 102 evra premalo dodatka za delovno dobo – točki 2.2.3.2.1.a in 2.2.3.2.1.b;
- vodji Sektorja za skupne zadeve je obračunala in izplačala 9.985 evrov dodatka za stalno pripravljenost brez pravne podlage za odreditev stalne pripravljenosti – točka 2.2.3.2.2.a;
- izplačala je dodatek za stalno pripravljenost tudi za čas, ko je javni uslužbenec opravljal delo, zato je ravnala v nasprotju z Zakonom o javnih uslužbencih – točka 2.2.3.2.2.b;
- v bruto osnovo za nadomestila plače je vključila dodatek za stalno pripravljenost, zato je ravnala v nasprotju z Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju – točka 2.2.3.2.2.c;
- direktorju je obračunala in izplačala 165 evrov dodatka za delo v nedeljo, zato je ravnala v nasprotju z Uredbo o plačah direktorjev v javnem sektorju – točka 2.2.3.2.3.a;
- agencija ni izvedla postopka ocenjevanja in ni določila ocene delovne uspešnosti direktorju za leti 2011 in 2012, kar ni v skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju – točka 2.2.4.a;
- v posameznih primerih je pri postopku ocenjevanja ostalih javnih uslužbencev ravnala v neskladju s 4. členom Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede – točka 2.2.4.b;
- od januarja 2012 do maja 2012 je javnim uslužbencem obračunala in izplačala preveč regresa za prehrano, zato je ravnala v nasprotju z Zakonom o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov – točka 2.2.5.1.a;
- evidenca agencije o oddaji naročil, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov brez DDV za blago in storitve in 40.000 evrov brez DDV za gradnje, ni vsebovala vrednosti naročil, zato agencija ni ravnala v skladu s petim odstavkom 24. člena Zakona o javnem naročanju – točka 2.3.1.a;
- v primeru več istovrstnih naročil, katerih skupna vrednost izplačil je v letih 2011 in 2012 dosegla 141.236 evrov, postopkov oddaje naročila ni vodila po določenih Zakona o javnem naročanju in z izvajalci storitev ni sklenila pogodb – točka 2.3.1.b;
- sklenila je podjemne pogodbe za delo, na podlagi katerih je javnima uslužbencema izplačala 264 evrov, čeprav sta opravljala delo, ki je sodilo v okvir pogodbe o zaposlitvi in sta zanj prejemale plačo – točka 2.3.2.a;
- agencija je plačala stroške za večerjo, ki ni bila del službenih obveznosti direktorja agencije, in tako ni ravnala skladno s tretjim odstavkom 16. člena Zakona o javnih uslužbencih – točka 2.3.2.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v letih 2011 in 2012, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

Revidirali smo poslovanje Agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije in ministrstva, pristojnega za promet, na področju civilnega letalstva, da bi izrekli mnenje o uspešnosti poslovanja agencije in ministrstva v delu poslovanja, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem agencije, v letih 2011 in 2012. Mnenje o uspešnosti smo oblikovali na podlagi odgovora na glavno revizijsko vprašanje, *ali sta ministrstvo in agencija vzpostavila sistem procesov, ki so usmerjeni k temu, da so predpisane naloge agencije dobro izvedene*. Za izrek mnenja smo proučili, ali je ministrstvo v času ustanovitve agencije ugotovilo stanje na področju letalstva v Sloveniji glede stopnje varnosti, rednosti in nemotenosti letalskega prometa in določilo cilje, ali je agencija načrtovala aktivnosti za izvedbo svojih nalog in doseglo ciljev delovanja, ali je agencija poročala o stanju glede izvajanja predpisanih nalog in realizaciji ukrepov za izboljšanje izvajanja nalog, ali je agencija

na podlagi rezultatov poročanja pripravila dopolnitve ciljev in ukrepov in ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad uspešnostjo delovanja agencije.

Menimo, da sta bila ministrstvo in agencija *delno uspešna* pri vzpostavitvi sistema procesov, ki so usmerjeni k temu, da bi bile predpisane naloge agencije dobro izvedene.

Ministrstvo v času ustanovitve agencije ni analiziralo stanja na področju letalstva v Sloveniji glede stopnje varnosti, rednosti in nemotenosti letalskega prometa, vendar je določilo cilje, ki naj bi se večinoma uresničili z delovanjem agencije. Ministrstvo ni analiziralo obsega prometa, zmogljivosti infrastrukture, zmogljivosti podpornih sistemov in osebja ter obsega in vrst letalskih incidentov oziroma nesreč, temveč je kot obstoječe stanje privzelo slabosti in nevarnosti, ki izhajajo iz ugotovitev mednarodnih organov nadzora glede skladnosti delovanja pristojnega slovenskega letalskega organa s predpisi Evropske unije in z mednarodnimi standardi. Cilji na področju letalstva v Sloveniji so bili v pomembnem delu usmerjeni k zagotovitvi varnosti in zmanjševanju tveganj, uresničevali pa naj bi se predvsem z izvajanjem nalog, ki so v pristojnosti agencije.

Agencija ob začetku svojega delovanja ni analizirala stanja glede izvajanja predpisanih nalog, vendar je določila cilje glede izvajanja nalog in ukrepe za doseg ciljev. Agencija ni ocenila, katere od predpisanih nalog tako po vsebini (plovnost, osebje, vzletišča, navigacija) kot postopkih (certifikacija, nadzor, urejanje predpisov in pravilnikov) je ministrstvo pred ustanovitvijo agencije ustrezno izvajalo in katerih ne. Predstavljeno je le, da naj bi bil obseg nadzornih nalog premajhen. Agencija je v programih dela kot najpomembnejšo nalogo za doseganje osnovnega cilja agencije, to je zagotavljanje pogojev za varen, reden in nemoten zračni promet, izpostavila zagotavljanje ustreznega nadzora. Kot ključni ukrep za ustrezno izvedbo nadzornih nalog je določila povečanje števila ustrezno usposobljenih nadzornikov in letalskih nadzornikov.

Agencija konec leta 2011 in konec leta 2012 ponovno ni analizirala stanja glede izvajanja predpisanih nalog, predstavila pa je realizacijo glavnih ukrepov. Agencija ni v nobenem dokumentu ocenila, katere predpisane naloge ali dele nalog po posameznih področjih izvaja bolje kot prejšnja leta in pri katerih nalogah ji to še ni uspelo. Iz letnih poročil tudi ni razvidno, kolikšno je še morebitno odstopanje od obsega nadzorov, ki ga zahtevajo evropski nadzorni organi, razvidno pa je, da se je obseg nadzorov povečal. V letu ustanovitve je agencija uspela povečati število zaposlenih glede na število zaposlitev na ministrstvu, v naslednjem letu pa število zaposlitev ni naraščalo tako, kot je načrtovala agencija. Število zaposlenih na agenciji je bilo manjše od dovoljenega števila zaposlenih po zbirnem kadrovskem načrtu. Agencija v drugem letu poslovanja ni spreminjala ciljev in je načrtovala, da bo nadaljevala z realizacijo glavnih ukrepov ter načrtovala nekaj novih ukrepov. Glavni ukrep agencije je ostal zagotovitev ustreznega števila usposobljenih nadzornikov in letalskih nadzornikov, pri čemer pa število javnih uslužbencev, s katerimi naj bi agencija dosegla uspešno izvajanje predpisanih nalog, ni bilo jasno določeno. Ministrstvo in agencija se nista uskladila o obsegu ter vrsti nalog, predvsem nadzornih, ki jih je treba izvajati, in o potrebnem številu zaposlenih. Na ta način ni bila zagotovljena preglednost glede obsega nalog, ki naj bi jih agencija izvedla z obstoječim številom zaposlenih, in ni bila določena odgovornost agencije glede izvajanja nalog.

Ministrstvo je spremljalo uspešnost agencije predvsem z naknadnimi pregledi in v manjši meri s sprotno komunikacijo in usklajevanjem. Pri pregledih je ministrstvo ugotovilo, da ni bil izpolnjen glavni namen ustanovitve agencije, to je zagotovitev zadostnega števila ustrezno usposobljenih nadzornikov.

Ugotovitvam ministrstva niso sledili ukrepi, ki bi bili namenjeni izboljšanju pogojev za uspešnost delovanja agencije.

Ministrstvo je poskušalo doseči, da bi agencija izkazovala stroške po posameznih dejavnostih, vendar se za leti 2011 in 2012 z agencijo ni uspelo dogovoriti o sodilih za delitev stroškov po dejavnostih. Na podlagi podatkov, ki jih je ministrstvo pridobivalo od agencije, ni moglo izkazati, da so bila sredstva državnega proračuna porabljena za namene, ki so določeni z drugim odstavkom 179.m člena Zakona o letalstvu, ter da agencija iz državnega proračuna v letu 2012 ni prejela preveč oziroma premalo sredstev.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za infrastrukturo in Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Ministrstvo za infrastrukturo mora:

- 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 – točka 3.5.2.

Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije mora:

- 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 Zakona o letalstvu, kot to določa Sklep o ustanovitvi Javne agencije za civilno letalstvo Republike Slovenije v petem odstavku 33. člena – točka 2.1.5.a;
- odpraviti nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plač javnih uslužbencev v skladu s 3. členom in drugim odstavkom 3.a člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju – točki 2.2.3.2.1.a in 2.2.3.2.1.b;
- v sodelovanju z ministrstvom ugotoviti potrebno število letalskih nadzornikov in nadzornikov, ki bodo lahko uspešno izvajali predpisane naloge; če se število razlikuje od števila zaposlenih, je treba predložiti tudi časovni in finančni načrt za doseg potrebnega števila – točka 3.4.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹²¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za infrastrukturo ali Javna agencija za civilno letalstvo Republike Slovenije kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- analizira obseg prometa, zmogljivost infrastrukture, zmogljivosti podpornih sistemov in osebja ter obseg in vrsto letalskih incidentov oziroma nesreč ter ugotovitve upošteva pri določitvi ciljev na področju civilnega letalstva;
- predlaga spremembe določil Zakona o letalstvu o virih za izplačilo delovne uspešnosti zaposlenih na agenciji iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v sodilih, ki jih uporablja za vodenje ločenih računovodskih evidenc po posameznih dejavnosti agencije, izkaže tudi vsebinsko podlago za razdelitev stroškov po dejavnostih, kot so določene v 179.m členu Zakona o letalstvu;
- opredeli delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge, ki jih je treba stalno zagotavljati;
- pri povračilu stroškov prevoza na delo in z dela ravna gospodarno;
- pri nabavi blaga in storitev v vrednosti do 20.000 evrov brez DDV, kadar sklepa pogodbe, uporablja smiselno enake postopke, kot jih določa notranji akt o postopkih naročil blaga in storitev z naročilnico;
- pri načrtovanju in poročanju o porabi sredstev transparentno izkazuje, kolikšen del sredstev za izobraževanje se nanaša na usposabljanja za pridobitev strokovnega izpita uradnih oseb, koliko na osvežitveno usposabljanje uradnih oseb in koliko na druga izobraževanja;
- redno analizira stanje glede izvajanja predpisanih nalog po posameznih področjih z vidika zagotavljanja ustreznega izvajanja nalog po vsebini (plovnost, osebje, vzletišča, navigacija) in po postopkih (certifikacija, nadzor, urejanje predpisov in pravilnikov); v letnih poročilih naj navede, katere naloge ali dele nalog po posameznih področjih izvaja bolje kot prejšnja leta ter kolikšno je še morebitno odstopanje od potrebnega obsega nadzorov po posameznih področjih (plovnost, osebje, vzletišča, navigacija).

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
2. Javni agenciji za civilno letalstvo Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
3. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
4. Zvonku Černaču, priporočeno;
5. Igorju Maherju, priporočeno;
6. Samu Omerzelu, priporočeno;
7. Srečku Janši, priporočeno;
8. Žigi Brunu Kotniku, priporočeno;
9. mag. Mirku Komacu, priporočeno;
10. mag. Tatjani Črnologar, priporočeno;
11. Sandiju Knezu, priporočeno;
12. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
13. 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