



**RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA
Telefon: 178 58 88
Telefax: 178 58 91

Na podlagi 24. člena zakona o Računskem sodišču Republike Slovenije (ZRacS¹) in
23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije

izdajam naslednje

PREDHODNO POROČILO
o reviziji poslovanja Upravne enote Vrhnika
za leti 1997 in 1998

Številka: 1203-31/99-11

Ljubljana, 17. marec 2000

¹ Legenda kratic je na koncu poročila;
Polni nazivi dokumentov so pri vznožju strani.

1 UVOD

1.1 Splošno

Revizija poslovanja v letih 1997 in 1998 je bila opravljena na podlagi Sklepa o izvedbi nadzora, št. 1203-31/99-4, z dne 17.05.1999.

Revizijo je opravila višja strokovna sodelavka Orijana Osolnik, na podlagi pooblastila Računskega sodišča, št. 1203-31/99-5, z dne 17.05.1999.

Revidiranje je potekalo na sedežu Upravne enote Vrhnika (v nadaljevanju: UE), Vrhnika, Tržaška cesta 1 in deloma na sedežu Računskega sodišča.

1.2 Predstavitev nadzorovane osebe

1.2.1 Organiziranost UE Vrhnika

Območje UE je določeno z uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji². Organizacijo in sistemizacijo UE Vrhnika določa pravilnik o notranji organizaciji³.

UE Vrhnika opravlja upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva in tudi vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti nekdanjih občin. UE opravlja tudi naloge s področja obrambnih priprav in organizacijske, strokovne ter druge naloge, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam oz. so pomembne za delovanje UE.

UE Vrhnika je organizirana za območje občine Borovnica in občine Vrhnika. Za opravljanje nalog s posameznih delovnih področij so v UE Vrhnika organizirane naslednje notranje organizacijske enote:

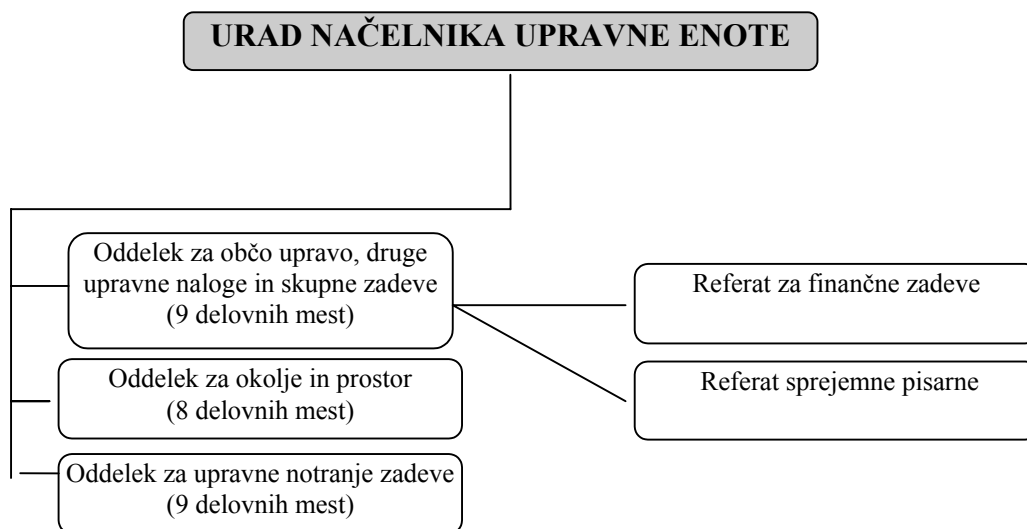
- ⇒ Oddelek za upravne notranje zadeve.
- ⇒ Oddelek za okolje in prostor, vključno z referatom za urbanizem in gradbene zadeve.
- ⇒ Oddelek za občo upravo, druge upravne naloge in skupne zadeve, vključno z referatom za finančne zadeve in referatom sprejemne pisarne.

V okviru oddelka za občo upravo deluje referat za finančne zadeve. V referatu za finančne zadeve sta zaposleni dve delavki, ki opravljata vsa finančno računovodska opravila.

² Uredba o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 75/94, 8/96).

³ Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v UE Vrhnika, št. 3/1-sl-11/96, z dne 16.1.1996.

SKICA 1: Organiziranost upravne enote



Upravno enoto vodi načelnik. Načelnik predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem UE ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja UE. Načelnik je za svoje delo odgovoren Vladi RS, ministru, pristojnemu za upravo in ministrom, pristojnim za posamezna delovna področja v UE.

1.2.2 Odgovorne osebe

Odgovorna oseba za poslovanje UE Vrhnika v letih 1997 in 1998 je bil Andrej Kos, načelnik UE.

1.3 Predmet in cilji revizije

Opravljen je bila revizija poslovanja UE v letih 1997 in 1998 s poudarkom na letu 1998.

Poglavitna cilja revizije sta bila:

- ⇒ Preveriti višino planiranih in porabljenih sredstev.
- ⇒ Preveriti zakonito in namensko porabo javnih sredstev.

2 UGOTOVITVE

2.1 Finančno poslovanje

Način finančnega poslovanja in porabe proračunskih sredstev UE je določen z navodilom o finančnem poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalni ravni⁴ (v nadaljevanju: NFPUE). Ker je bil poudarek revizije na letu 1998 se navaja veljavna ureditev za to leto.

V letu 1998 so se UE prvič pojavile kot samostojni proračunski uporabniki s svojo proračunsko postavko za materialne stroške, zaračunljive tiskovine in manjše investicije.

Na Ministrstvu za finance (v nadaljevanju MF) je bilo za finančno poslovanje UE odprto posebno stroškovno mesto v okviru računa 637 MF. Direktno iz tega računa, so se izplačevale plače zaposlenim v UE, osebni prejemki, pogodbeno delo in podobno. Navedeni odhodki so se obračunavali in izplačevali delavcem UE na osnovi dokumentacije, ki jo podpisuje načelnik UE.

Sredstva za kritje stroškov nakupa obrazcev, tiskovin in registrskih tablic so bila planirana v proračunu RS v okviru materialnih stroškov za delovanje upravne enote kot samostojna proračunska postavka. Obrazce, tiskovine in registrske tablice je nabavljala UE na osnovi naročilnic, ki jih je izdajal načelnik UE, plačevalo se je neposredno iz računa 637 MF, knjigovodsko pa evidentiralo na posamezna stroškovna mesta, odprta v okviru računa 637 MF.

Materialni stroški za delovanje UE so se pokrivali iz izločenega računa UE (račun 639). Za plačevanje iz izločenega računa UE je kot odredbodajalec določen načelnik UE. Odredbodajalec je odgovoren za zakonitost, upravičenost in namembnost porabe proračunskih sredstev.

2.2 Plan in poraba sredstev po posameznih postavkah

Skladno z določilom 6. člena NFPUE, morajo načelniki UE sestaviti letne plane potrebnih sredstev ter spremljati porabo sredstev po kriterijih, ki jih določi MNZ.

Za leto 1998 UE ni imela izdelanega letnega plana sredstev po vrstah stroškov znotraj posameznih proračunskih postavk, zaradi česar tudi primerjava med načrtom in njegovim uresničevanjem ni bila mogoča.

⁴ Navodilom o finančnem poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalni ravni (Uradni list RS, št. 33/96 do 31.12.1997 in Uradni list RS, št. 65/97 in 20/98, ki se uporablja od 1.1.1998 naprej).

- UE ni dosledno zagotavljala izvajanje NFPUE, saj ni imela izdelanega letnega plana sredstev po vrstah stroškov znotraj posameznih proračunskih postavk, zaradi česar tudi primerjava med načrtom in njegovim uresničevanjem ni bila mogoča.

Revidirana oseba je pojasnila, da je pomanjkljivost odpravljena z uveljavitvijo MFRAC.

Tabela 1: Pregled realizacije za 1998 leto po proračunskih postavkah

Proračunska postavka	Sprejeti proračun	Veljavni proračun	Realizacija	v SIT % porabe
1	2	3	4	5
2807 Materialni stroški	22.124.000	19.023.237	17.798.779	94
3689 Manjše investicije	840.000	840.000	838.930	100
5360 Plače	60.392.000	60.756.000	59.560.701	98
5361 Drugi osebni odhodki	10.888.000	9.326.956	8.517.055	91
5362 Prispevki in davki	11.524.000	11.761.044	11.761.044	100
5488 Zaračunljive tiskovine	7.046.000	11.106.763	10.425.356	94
Skupaj	112.814.000	112.814.000	108.901.865	97

Vir: Dokumentacija UE

V letu 1998 UE ni prekoračila s proračunom odobrenih proračunskih sredstev na posameznih proračunskih postavkah.

2.2.1 Sredstva za investicije v prostore, avtomobile in opremo

Sredstva za investicije v prostore, avtomobile in opremo se zagotavljajo na postavki Servisa skupnih služb vlade (v nadaljevanju: SSS). Osnova za načrtovanje so podatki, ki so jih načelniki upravnih enot dolžni posredovati SSS.

Sredstva za plačilo najemnin za vse organizacijske oblike državne uprave na lokalni ravni, se zagotavljajo tudi pri SSS. Načelniki UE so dolžni zagotoviti podatke za vključitev tovrstnih odhodkov v plan SSS.

UE Vrhnika je z dopisom⁵ poslala SSS predlog nabave opreme, prevoznih sredstev in investicijskega vzdrževanja za leto 1998. UE je planirala nabavo pisarniškega pohištva, odzivnika, telefonskih aparatov, ureditev klima naprav, sofinanciranje ureditve poročne sobe v gradu Bistra, tekoče vzdrževanje prostorov in opreme ter investicijsko vzdrževanje.

Na podlagi navedenega plana so po navedbi⁶ načelnika UE bile dobavljene samo klima naprave.

⁵ Dopis št. 3/1-sl-42/97, z dne 17.9.1997.

⁶ Dopis načelnika UE, z dne 6.8.1999.

2.2.2 Sredstva za investicije v informatizacijo

Sredstva za investicije v informatizacijo, vključno z vzdrževanjem strojne in programske opreme, se zagotavljajo pri Centru vlade za informatiko (v nadaljevanju: CVI) na osnovi podatkov, ki so jih dolžni posredovati posamezni proračunski uporabniki.

- UE ni imela podatkov o sredstvih za potrebe informatizacije v letu 1998, ki jih mora skladno s 14. členom NFPUE posredovati CVI.

Revidirana oseba je pojasnila, da so manjkajoče podatke za nazaj komisijsko ocenili, podatke za leto 1999 pa pridobili od CVI.

UE ima potrebo po dodelavi programske opreme in sicer za vodenje osnovnih sredstev, za materialno poslovanje s plačljivimi tiskovinami, za blagajniško poslovanje ter za drugo informacijsko podporo, kar v letu 1998 ni bilo realizirano.

V letu 1998 je CVI dobavila računalniško opremo (PC-ji, monitorji, tiskalniki, tipkovnice, miške, strežnik), ki pa ni temeljila na načrtu nabav oziroma ni temeljila na trenutnih potrebah UE. Tako je UE dobila tudi iglični tiskalnik formata A3, katerega v UE niso potrebovali.

- Opremljanje z računalniško opremo poteka brez zadostnega usklajevanja in upoštevanja potreb uporabnika.

Po pojasnilu UE, so bili odpravljeni vsi večji problemi na tem področju v letu 1999.

2.3 Obseg in struktura odhodkov

Tabela 2: Obseg porabljenih sredstev in število zaposlenih v upravni enoti Vrhnika v obdobju 1996-1998

v SIT				
Leto	Obseg sredstev	Verižni indeks	Št. zaposlenih	Verižni indeks
1	2	3	4	5
1996	83.659.874		28	
1997	98.135.512	117	30	107
1998	108.786.748	111	28	93

Vir: Dokumentacija MF in analiza

Na podlagi podatkov iz bruto bilance UE Vrhnika so bili ugotovljeni odhodki v višini kot so izkazani v Tabeli 3.

Tabela 3: Obseg in struktura odhodkov v UE Vrhnika za leti 1997 in 1998

v SIT						
Konto	Vrsta odhodka	Vrednost za leto 1998	Delež v %	Vrednost za leto 1997	Delež v %	Indeks 98/97
1	2	3	4	5	6	7
400	Material	3.347.358	3,1	3.239.691	3,3	103
401	Porab. energija	372.804	0,3	1.235.293	1,3	30
402	Proizv. storitve	4.058.837	3,7	4.751.099	4,8	85
403	Neproizv. stor.	5.874.102	5,4	4.628.199	4,7	127
403	Pogodbe o delu-MF	1.395.985	1,3	1.247.107	1,3	112
405	Reprezentanca	651.020	0,6	829.148	0,8	79
408	Drugi mat. odh.	909.626	0,8	1.944.880	2,0	47
411	Storitve pl. pr.	56.891	0,1	62.972	0,1	90
413	Zavar. premije	195.423	0,2	101.134	0,1	193
414	Dnevnice	640.800	0,6	878.689	0,9	73
418	Drugi odhodki	295.933	0,3	720.275	0,7	41
	Mat. stroški	17.798.779	16,4	19.638.487	20,0	91
	Zaračunljive tisk.	10.425.356	9,6	7.339.902	7,5	142
	Manjše investicije	838.930	0,8			
460	Plače	59.445.584	54,6	54.044.235	55,1	110
463	Davki in prisp.	11.761.044	10,8	10.547.340	10,7	112
468	Drugi oseb. Prej.	8.517.055	7,8	6.565.548	6,7	130
	Skupaj plače	79.723.683	73,2	71.157.123	72,5	112
	Skupaj UE	108.786.748	100,0	98.135.512	100,0	111

Vir: Dokumentacija UE, MF in analiza

V primerjavi z letom 1997 so bili v letu 1998 odhodki večji za 11% oziroma za 10,6 mio SIT. Struktura odhodkov se je nekoliko spremenila. V letu 1998 je bil večji delež zaračunljivih tiskovin in drugih osebnih prejemkov.

Podrobneje so posamezni odhodki obdelani v nadaljevanju tega poročila.

2.4 Plače

2.4.1 Sistemizacija delovnih mest in zaposleni

Sistemizacijo delovnih mest UE Vrhnika je v revidiranem obdobju določal pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji⁷, ki je stopil v veljavo z dne 19.1.1996. Na UE je bilo po tem pravilniku sistemiziranih 31 delovnih mest, od tega 5 višjih upravnih delavcev, 20 upravnih delavcev in 6 strokovno tehničnih delavcev.

⁷ Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji, št. 3/1-sl-11/96, z dne 16.1.1996.

- V UE Vrhnika je bilo v letu 1998 zaposlenih 8 delavcev, ki za svoje delovno mesto niso imeli predpisane stopnje izobrazbe. Vsi so bili razporejeni pogojno.

Revidirana oseba je v pojasnilu navedla, da je ob ustanovitvi (1.1.95) prevzela delavce po stanju (izobrazbe), kakršno je pač bilo in na to ni mogla vplivati.

Na podlagi 3. člena zakona o delavcih v državnih organih⁸ (v nadaljevanju: ZDDO) je vlada izdala v letu 1998 uredbo o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave⁹ (v nadaljevanju: uredba). Po 1. odstavku 36. člena te uredbe so bili predstojniki organov državne uprave, vključno z načelniki upravnih enot, dolžni najkasneje v devetdesetih dneh od uveljavitve uredbe uskladiti notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest z navedeno uredbo. Z uredbo o spremembah in dopolnitvah uredbe pa je bil rok za uskladitev podaljšan za devetdeset dni.

Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest v UE je bila usklajena s pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest¹⁰, ki je pričel veljati 28.4.1999.

Z novo sistemizacijo UE so bila določena tri delovna mesta in sicer višji svetovalec za premoženjsko pravne zadeve in denacionalizacijo kot delovna mesta višjih upravnih delavcev. Za ta delovna mesta so bile določene 4-letne ali 5-letne delovne izkušnje. K taki predlagani sistemizaciji je UE dobila soglasje komisije za kadrovske in administrativne zadeve vlade RS.

- UE je predlagala kadrovski službi vlade RS, da na ta delovna mesta imenuje tri delavke, ki ne izpolnjujejo pogojev glede delovnih izkušenj, saj so formalno visoko izobrazbo pridobile šele v letu 1997.

Uredba v 31. členu določa, da se kot delovne izkušnje štejejo tiste, ki jih je delavec pridobil z opravljanjem del na podobnih delovnih mestih iste stopnje izobrazbe, vanjo pa se všteva tudi pripravništvo. Na podlagi 3. člena ZDDO je predpisano, da delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje.

2.4.2 Obračun in izplačilo plač

Plače zaposlenih v UE se izplačujejo direktno iz posebnega računa sredstev UE (račun 637), odprtega pri MF. Za obračun plač se uporablja aplikacija firme RAIS - Računalniške aplikacije in svetovanje d.o.o., ki obsega naslednje faze:

⁸ Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97).

⁹ Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 24/98, z dne 27.3.1998 in 56/98, z dne 8.8.1998).

¹⁰ Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, št. 3/1-09101-1/97, februar 1999.

- ⇒ vnos kadrovskih podatkov delavcev, potrebnih za obračun plač. Vnašala jih je kadrovska služba vlade (do 1.7.1998), potem pa sektor za javno računovodstvo MF;
 - ⇒ vnos skupnih podatkov, potrebnih za obračun (npr. povprečna bruto plača v RS, izhodiščna plača...). Vnašajo jih vzdrževalci obdelave RAIS;
 - ⇒ vnos zneskov povračil stroškov v zvezi z delom (prevoz na delo in z dela, prehrana med delom, ločeno življenje) in drugih osebnih prejemkov delavcev (jubilejne nagrade, nagrade ob upokojitvi, solidarnostne pomoči, regres za letni dopust) - vnaša jih MF na podlagi posredovanih podatkov iz UE;
 - ⇒ obdelava podatkov, ki jo izvršijo izvajalci RAIS na centralnem računalniku CVI;
 - ⇒ izpis rezultatov obdelave na tiskalnikih na CVI;
 - ⇒ priprava podatkov na disketah za banke in APPNI, ki jih pripravi RAIS.
- To poročilo je omejeno na ugotovitve, ki se nanašajo na podatke, ki jih pripravlja UE.

Preverjena je bila usklajenost podatkov v obračunu s podatki na podlagi izdanih odločb zaposlenim. Usklajenosti podatkov v obračunu z evidencami prisotnosti na delu in odsotnosti z dela ni bilo možno ugotoviti ker revidirana oseba teh evidenc ni imela.

- Revidirana oseba ni hranila evidenc prisotnosti na delu in odsotnosti z dela, zaradi česar ni bilo možno ugotoviti pravilnosti opravljenih obračunov, ki temeljijo na teh podatkih.

Revidirana oseba je zagotovila, da bo pomanjkljivost odpravila z zagotovitvijo ustrezne hrambe teh evidenc.

2.4.3 Plače na podlagi delovne uspešnosti

Skladno z določilom 17. člena zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v lokalnih skupnosti¹¹, pripada del plače za delovno uspešnost zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače lahko znaša največ 20% osnovne plače.

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

Merila za ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih se določijo v aktu državnega organa. Skladno z določilom 68. člena zakona o delavcih v državnih organih¹² se v aktu kot kriteriji za delitev plače določijo zahtevnost del delovnega mesta, delovna uspešnost in delovne izkušnje delavca. Pri ugotavljanju uspešnosti se upošteva zlasti obseg opravljenega dela, strokovnost pri delu, uporabnost oziroma izvirnost rešitev, pravilnost uporabe predpisov in pooblastil, pogostost napak pri delu, izraba delovnega časa, izpolnjevanje rokov in smotrnost porabe sredstev.

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

¹² Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97).

- Upravna enota Vrhnika nima izdelanih kriterijev za ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih.

Revidirana oseba je pojasnila, da je 68. člen ZDDO nekoliko problematičen, ker ne določa jasno, za kakšen akt gre (akt državnega organa), kriteriji, ki jih določa pa so pomanjkljivi. Smotno bi bilo, da bi se merila za ugotavljanje delovne uspešnosti uredila enotno za vse UE.

2.5 Drugi osebni prejemki

V nadzor so bili zajeti osebni prejemki, ki pripadajo delavcem na podlagi zakona¹³ o delavcih v državnih organih in kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti¹⁴, in sicer regres za letni dopust, jubilejne nagrade, odpravnine in solidarnostne pomoči. Pri pregledu podatkov, evidenc in obračunov, ki jih pripravljajo delavci, zaposleni v UE, ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.

2.6 Povračila stroškov v zvezi z delom

S 1.1.1998 je pričel veljati zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov¹⁵ (v nadaljevanju: ZPSDP), ki ureja višino dnevnic za službena potovanja v državi, kilometrino, povračilo stroškov prenočevanja, povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, terenski dodatek, regres za prehrano med delom, nadomestilo za ločeno življenje in odpravnino ob odhodu v pokoj. Ti prejemki se izplačujejo pod pogoji in na način, določen s kolektivnimi pogodbami in drugimi predpisi, ki urejajo izplačevanje teh prejemkov, v višini, ki je urejena s tem zakonom.

- Pri revidiranju ni bilo mogoče opraviti kontrole pravilnosti obračuna, ker revidirana oseba ni imela evidence prisotnosti na delu, evidence o relacijah prevoza za posamezne delavce in njihovih cenah.

Revidirana oseba je zagotovila, da bo nepravilnost odpravila tako, da bo vzpostavila ustrezno evidenco.

2.7 Izplačila na podlagi pogodb o delu

Iz sredstev računa 638 pri MF so se izplačevale pogodbe o delu, ki so bile sklenjene za izdelavo identifikacijskih poročil, za opravljanje dela članov skupne strokovne komisije za denacionalizacijo, za svetovanje pri vodenju postopkov na področju posegov v prostor.

¹³ Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97).

¹⁴ Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v RS, (Uradni list RS, št. 18/91, 53/92, 13/93, 34/93, 12/94, 15/94, 18/94, 27/94, 59/94, 80/94, 39/95, 60/95, 64/95, 2/96, 20/96, 37/96, 56/96, 1/97, 19/97, 25/97, 37/97, 40/97, 79/97, 87/97, 3/98, 7/98, 9/98, 51/98).

¹⁵ Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov (Uradni list RS, št. 87/97, 9/98).

Pogodbe o delu so bile v letu 1998 sklenjene z delavkami, ki tudi sicer opravljajo redno delo na UE na področju denacionalizacije in prejemajo 20%-ni dodatek iz tega naslova. Pogodbe so bile sklenjene za pripravo gradiva za delo komisije in delo na komisijah ter vodenje komisij, za kar se skladno z navodilom¹⁶ kadrovske službe načelnikom UE priznava 20%-ni dodatek za denacionalizacijo.

Obveznosti iz naslova pogodbenega dela se za potrebe plana niso natančno obračunavale, bruto zneski na osnovi pogodbeno določenih neto zneskov so bili le ocenjeni.

- Pogodbe o delu so bile sklenjene z delavci v rednem delovnem razmerju v UE za izvajanje nalog, čeprav sodijo te naloge v opis delovnega mesta, ki ga delavec zaseda. UE ni imela dokumentacije, ki bi dokazovala, kdaj je bilo delo dejansko opravljeno.

Revidirana oseba je pojasnila, da so tri pogodbe o delu že prekinili.

2.8 Materialni stroški

Tabela 4: Obseg materialnih stroškov v UE Vrhnika v obdobju 1996 -1998

v SIT		
Leto	Materialni stroški	Verižni indeks
1	2	3
1996	24.873.388	
1997	26.978.389	106
1998	28.224.135	105

Vir: Dokumentacija UE Vrhnika in analiza

V skupni porabi sredstev UE Vrhnika leta 1998 predstavljajo materialni stroški, vključno z zaračunljivimi tiskovinami za izvajanje upravnih postopkov, 26% vseh odhodkov UE Vrhnika. V letu 1998 so bili realizirani v višini 28.224.135 SIT.

2.8.1 Zaračunljive tiskovine

Stroški za zaračunljive tiskovine v letu 1998 so izkazani v višini 10.425.356 SIT, kar predstavlja 38% materialnih stroškov. Poraba je bila v letu 1998 za 42% višja kot v preteklem letu. Med plačljive obrazce so se evidentirali obrazci dokumentov (osebne izkaznice, potni listi, voziška dovoljenja, prometna dovoljenja, delovne knjižice...) in registrske tablice.

Ministrstvo za notranje zadeve je skupaj z Ministrstvom za finance sklenilo s posameznim izvajalcem krovno pogodbo za nabavo materiala, ki je potreben za izvajanje upravnih nalog v upravnih enotah. Posamezna upravna enota je na podlagi krovne pogodbe sklenila individualno pogodbo, v kateri je bil določen način naročanja in plačevanja obrazcev, tiskovin in registrskih tablic. Obrazce, tiskovine in registrske tablice je nabavljala UE na osnovi naročilnic, ki jih je izdal načelnik UE

¹⁶ Dopis načelnikom UE, št. 143-01/96, z dne 1.2.1996.

oziroma od njega pooblaščen oseba. Plačila so se izvajala neposredno iz računa državnega proračuna (račun 637), knjigovodsko pa so se evidentirala na posamezna stroškovna mesta, odprta v okviru računa 637 MF.

V poslovnih knjigah za leto 1998 je izkazano stanje zalog v znesku 4.707.225 SIT, od tega je stanje zaračunljivih tiskovin znašalo 3.821.545 SIT, kar predstavlja 3-mesečno porabo (povprečna mesečna poraba tiskovin v letu 1998 je znašala 1.243.500 SIT).

- Ob koncu leta oz. na dan 31.12.1998 ni bil opravljen popis zalog zaračunljivih tiskovin. Knjigovodsko stanje ni bilo usklajeno z dejanskim stanjem, ki se ugotavlja s popisom kot to določa 35. člen zakona o računovodstvu¹⁷ (v nadaljevanju: ZR).
- UE ni vodila ustreznih analitičnih evidenc materialov po vrstah, količinah in vrednostih. Prav tako ni vodila pomožnih knjig: blagajniške knjige ter analitične evidence terjatev in obveznosti.
- Poslovne knjige se niso vodile tako, da bi omogočale kontrolo pravilnosti knjiženja, uporabo podatkov ter vpogled v vse spremembe na računih glavne knjige in v pomožnih knjigah, kot to določa 12. člen ZR.

2.8.2 Obratovalni stroški

103. člen zakona o upravi¹⁸ določa, da upravne enote oz. ministrstva, na katerih delovno področje sodijo naloge, prevzamejo hkrati tudi delavce občinskih upravnih organov, ki so opravljali te naloge, ter ustrezen del administrativnih, računovodskih in tehničnih delavcev, kakor tudi dokumentarno gradivo in nedokončane zadeve. Upravne enote opravljajo delo v prostorih in s sredstvi, ki so jih kot družbeno premoženje do tedaj uporabljali občinski upravni organi za področja za katera so prevzeli opravljanje nalog. Prostori in sredstva po stanju na dan 31.12.1994 ostanejo v lasti občin s tem, da so jih občine dolžne prepustiti v uporabo upravnim enotam. Za uporabo teh prostorov in sredstev zagotavlja vlada povračilo sorazmernega dela stroškov za vzdrževanje in obratovanje. Za prostore, ki so last občin, se sklene pogodba o uporabi, za prostore, ki so bili že prej v najemu pa najemne pogodbe.

UE Vrhnika je prevzela prostore od tedanje občine Vrhnika. Posluje v dveh zgradbah, na Tržaški 1 in na Cankarjevem trgu 4.

Stroški za vzdrževanje in obratovanje prostorov, ki jih uporablja upravna enota in so last občine (obratovalni stroški), so bili evidentirani v znesku 6.746.400,00 SIT.

UE Vrhnika je z občino Vrhnika in Vlado RS sklenila pogodbo o uporabi opremljenih poslovnih prostorov¹⁹ v upravni stavbi Tržaška 1, Vrhnika. Iz pogodbe je razvidno, da poslovni prostori, ki jih uporablja UE merijo 386 m², kar v razmerju do celotne površine objekta znaša 54,5%. UE je dolžna plačati sorazmerni del stroškov za vzdrževanje in obratovanje prostorov. Višina sorazmernega dela obratovalnih

¹⁷ Zakon o računovodstvu (Uradni list SFRJ, št. 12/89, 35/89, 42/90 in 61/90, ter Uradni list RS, št. 42/90).

¹⁸ Zakon o upravi (ZUpr), (Uradni list RS, št. 67/94, 20/95, 29/95).

¹⁹ Pogodba o uporabi opremljenih poslovnih prostorov, št. 465-155/96, z dne 26.9.1996.

stroškov se določi v skladu z delilnikom stroškov, ki ga pripravi občina na podlagi konkretnih računov.

- Za stroške, ki so nastali na podlagi pogodbe z občino Vrhnika so bili s strani občine izstavljeni računi. K računom, ki so bili izstavljeni, ni bil priložen razdelilnik s skupnimi stroški, ki naj bi bili specificirani in bi temeljili na konkretnih računih.

K računu št. 12/3 z dne 21.7.1998 je UE naknadno pridobila kopije osnovnih računov, iz katerih je razvidno, da je za UE obračunan od celotnega zneska višji delež stroškov, kot je naveden v pogodbi, in sicer 60% namesto 54,5%.

- UE ni preverjala pravilnosti obračunov stroškov vzdrževanja poslovnih prostorov. Obračuni niso skladni z pogodbenimi določili.

Med UE Vrhnika, občino Vrhnika, Vlado in SSS je bila sklenjena pogodba o oddaji in najemu poslovnega prostora²⁰ v občini Vrhnika, Cesta Gradenj 1, Vrhnika, v prvem nadstropju zgradbe, v skupni površini 68 m², katerih skupna površina v razmerju do celotne zgradbe znaša 34,14%. Uporabniki po tej pogodbi so ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ministrstvo za okolje in prostor, ministrstvo za zdravstvo in ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj. Skladno z določilom 8. člena pogodbe UE plačuje za navedene uporabnike poslovnih prostorov stroške vzdrževanja in obratovanja in razdeli na posamezne uporabnike sorazmerno površini zasedenih prostorov. Obračunom deleža obratovalnih stroškov naj bi bile priložene kopije osnovnih računov.

- UE ni dosledno izvajala določilo 8. člena pogodbe o oddaji in najemu poslovnega prostora. V poslovnih knjigah ni zagotavljala podatkov o stanju terjatev do uporabnikov poslovnih prostorov.

Revidirana oseba je zagotovila, da bo pomanjkljivosti odpravila s sklenitvijo dogovora o poravnavanju medsebojnih obveznosti, v katerem bo natančneje urejeno plačevanje obratovalnih in drugih stroškov.

Za sklepanje zakonskih zvez uporablja UE prostore Tehničnega muzeja v Bistri. UE je pripravila predlog najemne pogodbe, ki naj bi bila sklenjena med najemodajalcem Tehničnim muzejem, Vlado RS, SSS in UE, ki pa še ni podpisana.

- UE je uporabljala za sklepanje zakonskih zvez prostore Tehničnega muzeja v Bistri, s katerim ni bila sklenjena najemna pogodba.

Pri pregledu ostalih računov plačanih v zvezi z vzdrževanjem občinske stavbe je bilo ugotovljeno, da je UE plačevala stroške vzdrževanja občinskega objekta še neposredno izvajalcem in sicer za čiščenje poslovnih prostorov, za hišniška opravila, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča.

²⁰ Pogodba o oddaji in najemu poslovnega prostora, št. 12/7-36301-9/95, z dne 22.5.1997.

Skladno z navodilom SSS²¹, sodijo med stroške obratovanja in vzdrževanja: ogrevanje, elektrika, čiščenje, komunalni stroški, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, vratarsko receptorska služba ter varovanje, zavarovanje objekta, tekoče vzdrževanje poslovnih prostorov, stroški vzdrževanja in obratovanja skupnih prostorov, delov in naprav. Stroški tekočega vzdrževanja poslovnih prostorov pa zajemajo beljenje, menjavo zaves, lakiranje parketa in vsa manjša sprotne popravila na instalacijah in drugih napravah v poslovnih prostorih.

Na kontu "403905 - čiščenje prostorov" so bili evidentirani stroški v znesku 1.827.727 SIT.

V poslovnih knjigah so bili evidentirani računi firme Akva d.o.o., naslovljeni na Občino Vrhnika. Z računom št. 347, z dne 30.12.1998, ki je bil naslovljen na občino Vrhnika, je bila obračunana storitev čiščenja poslovnih prostorov UE za površino 585 m² za mesec december 1998. Iz pogodbe o uporabi opremljenih poslovnih prostorov²² je razvidno, da skupna površina najetih poslovnih prostorov na Tržaški 1, katere uporablja UE, znaša 480 m² (od tega je 94 m² prostorov v souporabi). Skupna najeta površina v razmerju do celotne površine objekta znaša 54,5%. Skupaj bi lahko bila na tej podlagi obračunana storitev za čiščenje za 437 m².

Skladno z določilom 9. člena pogodbe o uporabi opremljenih poslovnih prostorov²³ bi morala občina Vrhnika zagotavljati čiščenje poslovnih prostorov, ki jih ima v uporabi UE. Za refundacijo teh stroškov bi morala občina mesečno izstaviti račun, ki bi ga poravnala UE.

- V poslovnih knjigah UE so evidentirani in plačani tudi računi, ki se nanašajo na občino Vrhnika za čiščenje poslovnih prostorov in se ne nanašajo samo na poslovne prostore v uporabi UE.
- UE v letu 1998 ni plačevala občini Vrhnika sorazmernega dela stroškov obratovanja in vzdrževanja v skladu s pogodbeno ureditvijo med UE in občino. Podlaga za izračun in izplačilo ni bila skupna prevzeta površina.

Revidirana oseba je pojasnila, da so podatki neurejeni, ker je pogodba bila sklenjena še pred ustanovitvijo UE. V pripravi je nova pogodba s firmo Akva d.o.o., v kateri bodo podatki o površinah usklajeni s pogodbami o uporabi in o najemu.

2.8.3 Neproizvodne storitve

Med temi stroški so bili evidentirani tudi stroški v zvezi z upravnimi postopki (stroški cenitev in izvedeniških mnenj).

Stroške v zvezi s upravnimi postopki, ki so nastali v UE, plača naročnik UE na prehodni račun UE 845. Ta sredstva se skladno z odredbo o računih ter načinu vplačevanja in razporejanja javnofinančnih prihodkov²⁴ odvajajo v proračun na

²¹ Navodilo SSS, št. 402-1/89, z dne 5.4.1995.

²² Najemna pogodba, št. 3/1-sl-96/96, z dne 30.1.1997.

²³ Pogodba o uporabi opremljenih poslovnih prostorov, št. 465-155/96, z dne 26.9.1996.

²⁴ Odredba o računih ter načinu vplačevanja in razporejanja javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 81/94).

ustrezne vplačilne račune 840 MF. Obveznosti za plačila računov za opravljene storitve (npr. račun izvedenca) poravna UE iz svojih materialnih stroškov, ne glede na to, da navedeni stroški nimajo značaja materialnih stroškov UE, ampak so stroški postopkov, ki jih stranke plačajo. Sredstva za ta namen tudi niso zagotovljena med materialnimi stroški.

- Stranka, ki je dolžna nositi stroške postopka, ne more položiti depozita, iz katerega bi se taka plačila črpala. Ti stroški stranke dejansko bremenijo UE. Naknadno plačani ali izterjani stroški pa se odvajajo direktno v integralni proračun in ne na postavko materialnih stroškov upravne enote, ki je denar za plačilo obveznosti stranke založila.

Primer:

UE je izdala sklep²⁵ s katerim je v postopku denacionalizacije odredila dokazovanje s sodnim izvedencem in cenilcem gradbene stroke zaradi ugotovitve vrednosti in stanja nepremičnine. Zavezanec za vračilo je dne 13.1.1998 za izdelavo izvedeniškega mnenja plačal na račun UE (račun 639) 50.000 SIT. UE je dne 20.3.1998 sredstva prenakazala v dobro računa 840. Dne 19.2.1998 je od firme Nep d.o.o., Vrhnika, dobila račun št. 5/98 v znesku 53.250 SIT za izdelavo izvedeniškega mnenja v tej denacionalizacijski zadevi ter dne 9.3.1998 račun plačala iz materialnih sredstev.

2.8.4 Povračila stroškov za službena potovanja

Opravljen je bil preizkus pravilnosti obračunavanja stroškov za službena potovanja. Pregledani so bili potni nalogi.

Dnevnice za službena potovanja so se v letu 1998 obračunavale za zunanje sodelavce kot tudi za zaposlene v UE za sklepanje zakonskih zvez.

Primer:

V blagajniškem dnevniku z dne 10.2.1998 je bil evidentiran blagajniški izdatek v znesku 24.500 SIT za dnevnice, stroške frizerja in druge materialne stroške. Nalog za službeno potovanje je bil izdan za pooblaščenca UE, ki ni v rednem delovnem razmerju v UE in za namestnico matičarke, zaposleno na delovnem mestu 28 - sodelavec I. Vse za sklepanje zakonskih zvez v Močilniku dne 31.1. in 7.2.1998. Poleg stroškov dnevnic in stroškov frizerja so bili obračunani tudi drugi materialni stroški v višini 4.000 SIT, ki pa niso dokumentirani.

- V tem delu poslovanja UE ni upoštevala določila 14. člena ZR, ki določa, da se vsaka poslovna sprememba v sredstvih in obveznostih do njihovih virov, odhodkih in prihodkih, stroških in učinkih knjiži samo na podlagi pravilne in verodostojne knjigovodske listine. Način obračuna stroškov za sklepanje zakonskih zvez ni definiran.

Revidirana oseba je pojasnila, da bo pomanjkljivosti odpravila tako, da bo izdala sklep o povračilu stroškov za sklepanje zakonskih zvez.

²⁵ Sklep št. 3/22-464-52/93, z dne 5.1.1998.

2.9 Oprema manjše vrednosti

V proračunu RS za leto 1998 so bila prvič planirana sredstva za manjše investicije. Sredstva so bila odobrena posameznim uporabnikom proračuna na posebni proračunski postavki.

Pogoje in način uporabe proračunskih sredstev, ki so zagotovljena proračunskim uporabnikom, določa navodilo o uporabi sredstev proračuna RS za nakup opreme manjše vrednosti²⁶.

Na proračunski postavki "3690 – manjše investicije", je bilo za leto 1998 UE odobreno 870.000 SIT. Dejanska realizacija je znašala 838.929 SIT. Pretežni del realizacije predstavlja nabava tiskalnika, klima naprave in pisalnih miz.

- UE ni poslovala skladno z določilom 14. člena navodila o finančnem poslovanju UE, ki določa, da se sredstva za investicije v informatizacijo zagotavljajo pri CVI, na osnovi podatkov, ki so jih dolžni posredovati posamezni proračunski uporabniki. Prav tako ni upoštevala določila 3. člena navodila o uporabi sredstev proračuna RS za nakup opreme manjše vrednosti, ki določa, da se sredstva na posebni proračunski postavki ne smejo uporabljati za nakup in investicijsko vzdrževanje informacijske opreme, niti za investicijsko vzdrževanje poslovnih prostorov.

UE ni dobila povratnih informacij od SSS o vključitvi njihovega predloga v načrt nabav iz 34. člena ZIPro, zaradi česar bi utegnilo priti do podvajanje nabave istovrstnih predmetov.

2.10 Osnovna sredstva

V poslovnih knjigah za leto 1998 UE Vrhnika izkazuje opremo v sedanji vrednosti 3.067.072 SIT. Odpisanost opreme je 41%-na.

V poslovnih knjigah ni bila evidentirana računalniška oprema prejeta od CVI in oprema, ki jo je dobavil SSS. UE je od CVI prejela izdajnice oz. potrdila o prejemu. Na izdajnicah ni bilo podatka o nabavni vrednosti posameznih osnovnih sredstev. UE ni imela dokumentov za opremo, ki jo je dobavil SSS.

- Dobavljena oprema od CVI in SSS v letu 1998 ni bila evidentirana v poslovnih knjigah UE.

Osnovno sredstvo, pridobljeno na podlagi načrta nabav CVI, se izkazuje v poslovnih knjigah uporabnika. Skladno z določili ZIPro²⁷ in ZR²⁸ mora uporabnik voditi evidenco osnovnih sredstev in evidentirati vse poslovne spremembe. MF je z

²⁶ Navodilo o uporabi sredstev proračuna RS za nakup opreme manjše vrednosti (Uradni list RS, št. 45/98).

²⁷ Zakon o izvrševanju proračuna (Uradni list RS št. 5/96, 78/97 in 87/97, 34/98).

²⁸ Zakon o računovodstvu (Uradni list SFRJ št. 12/89, 42/90 in 61/90, ter Uradni list RS, št. 42/90, 30/93, 32/93).

dopisom²⁹ obvestilo UE, da si morajo same pridobivati dokumentacijo, potrebno za vpis oziroma evidenco osnovnih sredstev.

UE je zagotovila, da bo nepravilnost odpravila z naknadnim evidentiranjem poslovnih sprememb.

2.11 Ravnanje s človeškimi viri

V okviru revizijskega cilja ravnanja s človeškimi viri je bila izvedena anketa med zaposlenimi na UE Vrhnika.

Rezultati ankete se bodo ustrezno obdelali po opravljenih anketah tudi v drugih UE.

3 MNENJE

Za poslovanje v letih 1997 in 1998 Upravne enote Vrhnika, izreka Računsko sodišče ***mnenje s pridržkom.***

Obrazložitev:

1. UE ni dosledno zagotavljala izvajanje NFPUE, saj ni imela izdelanega letnega plana sredstev po vrstah stroškov znotraj posameznih proračunskih postavk, zaradi česar tudi primerjava med načrtom in njegovim uresničevanjem ni bila mogoča.
2. Obračunom deleža obratovalnih stroškov v letu 1998 niso bile priložene kopije osnovnih računov. UE ni preverjala pravilnosti obračunov stroškov vzdrževanja poslovnih prostorov. Obračuni niso skladni z pogodbenimi določili.
3. Nabavne vrednosti računalniške opreme, dobavljene v letu 1998 od CVI, kakor tudi dobavljena oprema v letu 1998 od SSS, ni bila evidentirana v poslovnih knjigah.
4. UE ni poslovala skladno z določili navodila o uporabi sredstev proračuna RS za nakup opreme manjše vrednosti.
5. UE uporablja za sklepanje zakonskih zvez prostore Tehničnega muzeja v Bistri. V času izvajanja revizije UE z muzejem še ni imela sklenjene pogodbe o uporabi teh poslovnih prostorov.
6. Revidirana oseba ni imela evidenc prisotnosti na delu in odsotnosti z dela.

²⁹ Dopis, št. 52/96, z dne 10.01.1996.

4 PRIPOROČILA

- * UE naj okrepi notranje kontrole.
- * UE naj si zagotovi vodenje materialnega poslovanja s plačljivimi tiskovinami, vodenje osnovnih sredstev in blagajniškega poslovanja.
- * UE naj od Centra vlade za informatiko sproti zahteva ustrezno dokumentacijo za dobavljeno opremo, ki bo služila za vpis osnovnih sredstev in bo vsebovala ustrezne podatke za knjiženje.

Pravni pouk: Zoper to predhodno poročilo so po 24. členu ZRacS možne pripombe v roku 15 dni od dneva vročitve. Pripombe se pošljejo v 2 izvodih na Računsko sodišče Republike Slovenije, Prežihova ulica 4, Ljubljana.

Dr. Janez Gabrijelčič
Član Računskega sodišča

Vročiti:

1. Upravni enoti Vrhnika
Tržaška c. 1, Vrhnika
2. Arhiv, tu.

LEGENDA KRATIC

- ZRacS - Zakon o Računskem sodišču Republike Slovenije
- UE - Upravna enota
- MF - Ministrstvo za finance Republike Slovenije
- MNZ - Ministrstvo za notranje zadeve
- SSS - Servis skupnih služb
- CVI - Center vlade za informatiko
- NFPUE - Navodilo o finančnem poslovanju upravnih enot ter uprav, uradov in inšpektoratov, ki so upravni organi v sestavi ministrstev in imajo svoje enote na lokalni ravni.
- ZDDO - Zakon o delavcih v državnih organih