



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem

Številka: 320-6/2013/117

Ljubljana, 18. septembra 2014

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem, št. 320-6/2013/106 z dne 27. 5. 2014 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da bi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) v obdobju od 1. 1. 2012 do 4. 2. 2014 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija) področje zagotavljanja strokovne pomoči poslancem lahko uredil bolj učinkovito.

Ker vse razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od državnega zbora zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Državni zbor je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložil odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Mojca Prelesnik, generalna sekretarka državnega zbora, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

¹ Št. 450-02/14-11/12 z dne 15. 7. 2014.

2. NEPRAVILNOSTI IN NESMOTRNOSTI TER POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Naknadni notranji nadzor nad naročanjem dodatne strokovne pomoči

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.2.d revizijskega poročila je navedeno, da generalna sekretarka državnega zbora kot odgovorna oseba nima zadostnih zagotovil o namenskosti, gospodarnosti, učinkovitosti in preglednosti oddanih naročil za dodatno strokovno pomoč poslancem, saj notranja revizorka v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla revizije nad izvedenimi postopki naročanja dodatne strokovne pomoči v celoti. Notranja revizorka torej ni izvedla nobene revizije, ki bi zajela postopek naročanja od izbire strokovnih sodelavcev oziroma zunanjih izvajalcev do izvedbe storitev dodatne strokovne pomoči ter plačila za opravljene storitve. To pomeni, da se ni izvajala nobena oblika notranjega nadzora nad tistim delom naročanja strokovne pomoči poslancem, ki je v pristojnosti vodij poslanskih skupin, čeprav gre za porabo javnih sredstev in nadzor omogoča Pravilnik o delovanju notranje revizije v Državnem zboru.

Državni zbor je moral pripraviti načrt aktivnosti za zagotovitev ustreznega naknadnega notranjega nadzora nad naročanjem dodatne strokovne pomoči poslancem od izbire strokovnih sodelavcev oziroma zunanjih izvajalcev do izvedbe in plačila storitev, tako da bo v določenem časovnem obdobju izvedel nadzor nad vsemi poslanskimi skupinami in pridobil potrebna zagotovila o gospodarnosti, namenskosti, učinkovitosti in preglednosti naročanja dodatne strokovne pomoči poslancem. Načrt aktivnosti bi moral vsebovati seznam aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Državni zbor je predložil Spremembo letnega načrta notranje revizije v državnem zboru za leto 2014² (v nadaljevanju: sprememba letnega načrta notranje revizije), ki jo je sprejela generalna sekretarka državnega zbora. V spremembi letnega načrta notranje revizije je med drugim predvidena revizija na celotnem področju strokovne in administrativne pomoči poslanskim skupinam. Notranja revizija se bo izvajala v vseh pristojnih organizacijskih enotah. Izvajanje revizij je v spremembi letnega načrta notranje revizije predvideno od junija do decembra 2014. Notranje revizije, ki ne bodo izvedene oziroma zaključene v letu 2014, se bodo izvedle in zaključile v letu 2015. Tako se bo tudi revizija na celotnem področju strokovne in administrativne pomoči poslanskim skupinam izvedla predvidoma na začetku

² Št. 414-02/13-9/2 z dne 27. 5. 2014.

leta 2015. Cilj te notranje revizije bo pregled novo vzpostavljenega notranjega kontrolnega sistema pri poslovanju vseh služb kot odziv na ugotovitve računskega sodišča.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.2 Namen porabe sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem

2.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.2.f revizijskega poročila je navedeno, da je postopek oddaje storitev dodatne strokovne pomoči poslancem opredeljen v internih aktih državnega zbora, vendar pa noben od teh aktov ne določa namenov, za katere je upravičeno oziroma za katere ni upravičeno porabiti sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem, zato državni zbor ne obvladuje tveganja, da so sredstva porabljena nenamensko, negospodarno, neučinkovito in nepregledno. V točki 2.3.1.c revizijskega poročila je navedeno, da zaradi tega ni bilo mogoče presojeti, ali so bila sredstva porabljena namensko. Navedena so tudi dela, ki so jih opravljali zaposleni strokovni sodelavci, zunanji izvajalci in študentje, ki so poslancem nudili strokovno pomoč. Ti so v večini primerov opravljali dela, povezana z delom poslanskih skupin v državnem zboru (torej z delom na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles), poleg tega pa tudi dela, ki niso bila neposredno povezana z delom poslanskih skupin v državnem zboru. V nekaterih primerih ni bilo mogoče natančno ločiti dela, ki so ga opravljali strokovni sodelavci kot strokovno pomoč poslancem za njihovo delo v državnem zboru, od dela, ki so ga opravljali za delovanje poslancev v politični stranki. Navedeno je tudi, da je vsaj sedem strokovnih sodelavcev, ki so poslancem nudili strokovno pomoč, dejansko opravljalo administrativna in ne strokovna dela.

Državni zbor je moral izkazati, da je v pravnih podlagah jasno opredelil namene, za katere je upravičeno oziroma za katere ni upravičeno porabiti sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Državni zbor je predložil predlog Odloka o spremembi Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora³ (v nadaljevanju: predlog sprememb odloka o notranji organizaciji), ki ga je generalna sekretarka državnega zbora posredovala pristojnemu delovnemu telesu Mandatno-volilni komisiji 15. 7. 2014. V predlogu sprememb odloka o notranji organizaciji je določeno, za katere namene je upravičeno porabiti sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem, in sicer se dodatno strokovno pomoč lahko predlaga za podporo delu poslanske skupine pri izvrševanju pristojnosti državnega zbora, kadar je po oceni vodje poslanske skupine oziroma nepovezanega poslanca treba zagotoviti dodatne kadre, dodatno poglobljeno strokovno znanje ter strokovno pomoč pri zbiranju in urejanju strokovnega gradiva. Določeno je tudi, da dodatne strokovne pomoči ni mogoče predlagati za opravljanje administrativnega dela.

³ Št. 102-02/14-9/1 z dne 15. 7. 2014.

Državni zbor je predložil tudi Navodilo za izvajanje 12. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora⁴ (v nadaljevanju: navodilo za izvajanje 12. člena odloka), ki ga je sprejela generalna sekretarka državnega zbora. V navodilu za izvajanje 12. člena odloka je prav tako določeno, za katere namene je upravičeno porabiti sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem. Navodilu za izvajanje 12. člena odloka je med drugim priložena tudi priloga, s katero se bo izboljšal nadzor nad delom javnih uslužbencev, ki opravljajo delo izven prostorov državnega zbora – mesečno poročilo o prisotnosti uslužbenca na delovnem mestu in izjavo sekretarja poslanske skupine, da je uslužbenec v obdobju, za katero oddaja poročilo o prisotnosti, opravljal naloge za zagotavljanje dodatne strokovne pomoči v skladu s pogodbo o zaposlitvi.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Določitev plačnega razreda strokovnih sodelavcev poslancev

2.3.1 Opis nepravilnosti

V točki 2.2.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je državni zbor strokovnim sodelavcem poslanskih skupin ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi določil plačni razred za določitev osnovne plače tako, da jih je na podlagi drugega odstavka 19. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁵ (v nadaljevanju: ZSPJS) uvrstil v do 5 razredov višji plačni razred, hkrati pa jim je na podlagi tretjega odstavka 73. člena Zakona o javnih uslužbencih⁶ (v nadaljevanju: ZJU) in/oziroma 15. člena ZSPJS povečal osnovno plačo še do 3 plačne razrede. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je tako 12 strokovnih sodelavcev uvrstilo v višji plačni razred, kot je najvišji plačni razred, določen v sistemizaciji za to delovno mesto, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 3. člena ZSPJS, ki določa, da se v pogodbi o zaposlitvi, odločbi oziroma sklepu javnemu uslužbencu in funkcionarju ne sme določiti plače v drugačni višini, kot je določena z zakonom, predpisi in drugimi akti, izdanimi na njihovi podlagi, ter kolektivnimi pogodbami.

Državni zbor je moral tistim strokovnim sodelavcem, ki imajo povečan plačni razred na podlagi drugega odstavka 19. člena ZSPJS in hkrati še na podlagi tretjega odstavka 73. člena ZJU in 15. člena ZSPJS, ponovno določiti plačni razred tako, da ne bodo uvrščeni v višji plačni razred, kot je najvišji plačni razred, določen v sistemizaciji za njihovo delovno mesto.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Državni zbor je v odzivnem poročilu navedel, da bo plačni razred javnim uslužbencem, ki bodo nudili strokovno pomoč poslancem v novem mandatu (najkasneje od 2. 8. 2014), določen tako, da najvišji plačni razred javnih uslužbencev ne bo presegal najvišjega plačnega razreda, kot je določen v sistemizaciji delovnega mesta.

⁴ Št. 102-02/12-6/2 z dne 15. 7. 2014.

⁵ Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13.

⁶ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*, ker je državni zbor le napovedal spremembo določanja plačnih razredov v prihodnje, ni pa izkazal, da je ponovno določil plačni razred tistim strokovnim sodelavcem, ki so bili v prejšnjem mandatu državnega zbora uvrščeni v višji plačni razred, kot je najvišji plačni razred, določen v sistemizaciji za njihovo delovno mesto, in jim je delovno razmerje prenehalo s prenehanjem poslanske skupine⁷.

2.4 Omejitve poslovanja in/ali nasprotje interesov

2.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da notranji akti državnega zbora zahtevajo, da vodje poslanskih skupin pred naročanjem dodatne strokovne pomoči pri zunanjih izvajalcih s podpisom izjave potrdijo, da za oddajo naročila in sklenitev pogodbe ne obstojijo omejitve poslovanja in/ali nasprotje interesov, kot ju določa Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije⁸ (v nadaljevanju: ZIntPK). Tovrstnih izjav pa ne zahtevajo pri zaposlovanju strokovnih sodelavcev in študentov, čeprav je treba tudi pri teh zaposlitvah po naši oceni zagotoviti, da se ne ustvarja vtis, da vodja poslanske skupine deluje pristransko ali neobjektivno.

Državni zbor je moral v pravnih podlagah jasno opredeliti, naj vodje poslanskih skupin tudi pri podaji predloga za zaposlitev sodelavcev in študentov, ki bodo poslancem nudili dodatno strokovno pomoč, potrdijo, da za sklenitev pogodbe z njimi ne obstojijo omejitve poslovanja in/ali nasprotje interesov, kot to določa ZIntPK.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Državni zbor je v odzivnem poročilu navedel, da je bila izjava o neobstoju omejitve poslovanja in/ali nasprotja interesov vključena v obrazec novega navodila za izvajanje 12. člena odloka, ki se izpolni tudi za sklenitev delovnega razmerja in za študentsko delo. Navodila za izvajanje 12. člena odloka in nove obrazce je državni zbor priložil odzivnemu poročilu. Državni zbor je navedel tudi, da javni uslužbenci, s katerimi se sklene pogodba o zaposlitvi za določen čas, podpišejo protikorupcijsko izjavo ob sklenitvi delovnega razmerja oziroma ob podpisu pogodbe o zaposlitvi.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

⁷ To je 1. 8. 2014.

⁸ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

2.5 Vnaprejšnja opredelitev pogojev in kriterijev za zaposlene strokovne sodelavce

2.5.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, poslanske skupine niso imele natančno določenega pristopa pri izboru strokovnih sodelavcev. Večina poslanskih skupin je kot najpomembnejši kriterij in predpogoj za izbiro strokovnih sodelavcev poudarila zaupanje poslank in poslancev poslanske skupine ter poznavanje vrednot in programa politične stranke, ki ji poslanci pripadajo. Poleg tega so v posameznih primerih upoštevale tudi druge kriterije. Ker so zaposlitve strokovnih sodelavcev vezane na zaupanje poslancev in zanje ni treba izvesti javnega natečaja, zaposlovanje strokovnih sodelavcev brez vnaprej določenih pogojev in kriterijev povečuje tveganje, da se zaposlijo tudi strokovni sodelavci, ki niso ustrezno usposobljeni za opravljanje strokovnega dela v državnem zboru, pač pa izpolnjujejo le kriterij osebnega zaupanja poslank in poslancev v poslanski skupini.

Državni zbor je moral v pravnih podlagah jasno opredeliti, naj poslanske skupine vnaprej določijo pogoje in kriterije, ki jih morajo izpolnjevati sodelavci, katerih zaposlitev predlagajo vodje poslanskih skupin za nudenje dodatne strokovne pomoči poslancem. Pogoji in kriteriji morajo biti skladni z zahtevami delovnega mesta oziroma dela, ki bo opravljeno, dokumentacija o izpolnjevanju pogojev in kriterijev pa dostopna za notranji nadzor.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Državni zbor je predložil predlog sprememb odloka o notranji organizaciji, v katerem je določeno, da se v predlogu za sklenitev delovnega razmerja navedejo pogoji, ki jih mora izpolnjevati javni uslužbenec, ki bo zagotavljal poslancem dodatno strokovno pomoč, zahtevnost ter opis del in nalog. V navodilu za izvajanje 12. člena odloka so za te javne uslužbenke določena predvidena delovna mesta, raven izobrazbe ter najvišji možni plačni razred z napredovanji. Navodilo za izvajanje 12. člena odloka v predlogu za dodatno strokovno pomoč določa tudi obvezne priloge – kopijo dokazila o doseženi strokovni izobrazbi in dokazila o delovnih izkušnjah.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.6 Utemeljitev potrebe po strokovni pomoči

2.6.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3.1.b revizijskega poročila je navedeno, da poslanske skupine s predlogi za oddajo naročil niso utemeljevale potrebe po dodatni strokovni pomoči (velja tako za zaposlene kot tudi za delo po pogodbah ter študentsko delo), razen v dveh primerih pri pogodbenem delu. Navedeni so tudi primeri, v katerih so se poslanske skupine odločale za dodatno strokovno pomoč.

Državni zbor je moral izkazati, da je v pravnih podlagah zahteval pisno utemeljitev potrebe po strokovni pomoči.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Državni zbor je predložil navodilo za izvajanje 12. člena odloka in obrazec za oddajo naročila, ki je priloga navodila za izvajanje 12. člena odloka. V obrazcu za oddajo naročila mora poslanska skupina potrebo po strokovni pomoči pisno utemeljiti.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljani ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem izdelal Državni zbor Republike Slovenije. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila Mojca Prelesnik, generalna sekretarka Državnega zbora Republike Slovenije, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da so ukrepi, ki jih je sprejel Državni zbor Republike Slovenije za odpravo nesmotrnosti, opisanih v točkah 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 in 2.6, *zadovoljivi*.

Ocenjujemo tudi, da ukrep, opisan v točki 2.3, *ni zadovoljiv*, ker Državni zbor Republike Slovenije ni uredil določitve plačnega razreda strokovnih sodelavcev, ki so bili zaposleni v preteklem mandatu Državnega zbora Republike Slovenije, in s tem ni odpravil ugotovljene nepravilnosti, ampak je le napovedal spremembo določanja plačnih razredov v prihodnje.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENE NEPRAVILNOSTI

Nepravilnost, opisana v točki 2.3, za katero Državni zbor Republike Slovenije ni izkazal zadovoljivih ukrepov, se nanaša na določitev plačnega razreda strokovnih sodelavcev.

Nepravilnost, ki ni bila odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Državni zbor Republike Slovenije v odzivnem poročilu ni izkazal zadovoljivega popravljalnega ukrepa za odpravo nepravilnosti, opisane v točki 2.3.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču⁹ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁰ kršil obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
2. arhivu, tu.

⁹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

¹⁰ Uradni list RS, št. 91/01.

*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