



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost 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

Revizijsko poročilo

Učinkovitost ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem

Številka: 320-6/2013/106
Ljubljana, 27. maja 2014

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *učinkovitost ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem v Državnem zboru Republike Slovenije* (v nadaljevanju: državni zbor) v obdobju od 1. 1. 2012 do 4. 2. 2014.

Po podatkih državnega zbora je bilo za strokovno pomoč poslancem v letih 2012 in 2013 porabljenih 5.947.983 evrov, od tega za plače zaposlenih strokovnih sodelavcev, ki so nudili strokovno pomoč poslancem na podlagi 11. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora, 2.316.704 evre, za dodatno strokovno pomoč poslancem pa 3.631.279 evrov. Več kot polovica sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem je bila namenjena za plače strokovnih sodelavcev, ki poslancem nudijo dodatno strokovno pomoč, ostali del pa za sklenjene pogodbe z zunanjimi izvajalci – pravnimi in fizičnimi osebami ter študenti.

Po mnenju računskega sodišča bi državni zbor področje zagotavljanja strokovne pomoči poslancem v obdobju, na katero se nanaša revizija, *lahko uredil učinkoviteje*. Državni zbor je postopek naročanja dodatne strokovne pomoči poslancem pri zunanjih izvajalcih uredil v svojih notranjih aktih, v njih pa ni določil, za katere namene je (ni) upravičeno porabiti sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem. Zato je računsko sodišče ocenilo, da državni zbor ni obvladoval tveganja nenamenske, negospodarne, neučinkovite in nepregledne porabe sredstev.

Državni zbor v notranjih aktih tudi ni v celoti ustrezno uredil postopkov zaposlovanja strokovnih sodelavcev, ki nudijo strokovno pomoč poslancem. Poleg tega za strokovne sodelavce, ki so zagotavljali poslancem dodatno strokovno pomoč, ni določil pogojev glede zahtevane izobrazbe in delovnih izkušenj. Izvajal ni nobene oblike notranjega nadzora nad tistim delom naročanja strokovne pomoči poslancem, ki je v pristojnosti vodij poslanskih skupin, čeprav gre za porabo javnih sredstev in nadzor omogočajo notranji akti državnega zbora.

Državni zbor je zagotavljal pregledne podatke o obsegu in vsebini strokovne pomoči poslancem, vendar v naslednjih primerih notranje kontrole niso delovale v celoti učinkovito:

- državni zbor je 12 zaposlenim strokovnim sodelavcem, ki so nudili strokovno pomoč poslancem, povečal plačni razred tako, da so se uvrstili v višji plačni razred, kot je najvišji plačni razred, določen v sistemizaciji za njihovo delovno mesto;
- za izvajalce storitev dodatne strokovne pomoči poslancem niso bili vnaprej opredeljeni pogoji in merila, ki bi jih ti morali izpolnjevati, poleg tega tudi dokazila o njihovi usposobljenosti v večini primerov niso bila priložena predlogom za oddajo naročil;
- v predlogih za oddajo naročila ni bilo vedno navedeno, kako so poslanske skupine preverjale ceno storitev;

- za opravljanje strokovne pomoči poslancem je državni zbor med drugim najemal pravne in fizične osebe, s katerimi so poslanci že v preteklosti sodelovali, nasprotja interesov pa poslanske skupine niso vedno sistematično preverjale;
- pogodbeno vrednost je bila v desetih primerih določena v obliki pavšalnega zneska, zaradi česar ni bilo plačano dejansko opravljeno delo, ampak mesečno določen pavšalni znesek v skupni vrednosti 325.833 evrov;
- sklenjena je bila pogodba za izvajanje raziskav javnega mnenja v vrednosti 40.000 evrov brez davka na dodano vrednost, ne da bi bil izveden ustrezen postopek izbire izvajalca v skladu z Zakonom o javnem naročanju.

Ker državni zbor ni jasno določil, za katere namene je (ni) upravičeno porabiti sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem, računsko sodišče ni moglo presojeti, ali so bila sredstva porabljena namensko. Strokovni sodelavci in zunanji izvajalci so večinoma opravljali delo, ki se je nanašalo na strokovno pomoč pri vsebinskem oblikovanju zakonodajnih iniciativ, amandmajev, predlogov, poslanskih vprašanj in pobud, spremljanje sej državnega zbora in zagotavljanje javnosti dela poslanskih skupin. V določenih primerih pa so opravljali tudi dela, ki jih ni mogoče neposredno povezati z delom poslancev in poslanskih skupin v državnem zboru. Najmanj 16 strokovnih sodelavcev je opravljalo dela tudi za politično stranko, vsaj 7 strokovnih sodelavcev pa je dejansko opravljalo administrativna in ne strokovna dela. Zunanji izvajalci so opravljali tudi dela s področja izobraževanja, administrativne pomoči, tiskanja panojev in oglaševalnih napisov in svetovanja na področju javnega mnenja in tržnega komuniciranja ter drugih del, pri katerih ni mogoče natančno ločiti dela, ki je povezano z delom poslanca v državnem zboru, in dela, ki je povezano s politično stranko. Del strokovnih sodelavcev ni delal v prostorih državnega zbora, zato ni mogoče potrditi, da so opravljali le dela, neposredno povezana z delom poslancev oziroma poslanskih skupin v državnem zboru.

Računsko sodišče je ocenilo, da v vseh primerih ni mogoče potrditi, da je strokovna pomoč poslancem prispevala h kakovosti njihovega dela. Po podatkih poslanskih skupin so se učinki strokovne pomoči poslancem odražali predvsem v višji kakovosti njihovega dela, večji količini opravljenega dela, lažjem odločanju poslancev in njihovi večji odzivnosti.

Računsko sodišče je tudi ocenilo, da se z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah, ki je začel veljati v začetku leta 2014 in omogoča drugačen način porabe sredstev za strokovno pomoč poslancem, preglednost, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost porabe teh sredstev ne bodo povečale.

Računsko sodišče je od državnega zbora zahtevalo predložitev odzivnega poročila, v katerem mora izkazati izvedene popravljalne ukrepe, ki se nanašajo predvsem na zagotovitev ustreznega naknadnega notranjega nadzora nad naročanjem dodatne strokovne pomoči poslancem, na določitev, za katere namene je (ni) upravičeno porabiti sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem, ter na zagotovitev večje učinkovitosti delovanja notranjih kontrol nad porabo sredstev za strokovno pomoč poslancem.

Računsko sodišče je državnemu zboru podalo tudi več *priporočil*, predvsem za učinkovitejše delovanje notranjih kontrol in sklepanje pogodb o prenosu sredstev po 21. členu Zakona o političnih strankah.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.1.1 Predmet in cilj revizije.....	7
1.1.2 Revizijski pristop.....	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	8
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	11
1.3.1 Opredelitev strokovne pomoči poslancem.....	11
1.3.2 Obseg strokovne pomoči poslancem	12
1.3.3 Naročanje strokovne pomoči poslancem	13
2. UGOTOVITVE	15
2.1 NAČRTOVANJE IN NAROČANJE STROKOVNE POMOČI POSLANCEM	15
2.1.1 Načrtovanje sredstev za strokovno pomoč.....	15
2.1.2 Postopek zagotavljanja strokovne pomoči poslancem.....	17
2.2 OBSEG PREJETE STROKOVNE POMOČI POSLANCEM.....	22
2.2.1 Poraba sredstev za strokovno pomoč poslancem po 11. členu	22
2.2.2 Poraba sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem	23
2.3 DODANA VREDNOST STROKOVNE POMOČI POSLANCEM.....	29
2.3.1 Delo državnega zbora in vsebina strokovne pomoči poslancem	29
2.3.2 Spremljanje in analiziranje prispevka strokovne pomoči h kakovosti dela poslancev.....	34
3. MNENJE	36
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	38
5. PRIPOROČILA	40

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem 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 19. 7. 2013.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem v državnem zboru v obdobju od leta 2012 do 4. 2. 2014 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴.

1.1 Opredelitev revizije

1.1.1 Predmet in cilj revizije

Predmet revizije je bila učinkovitost ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem v državnem zboru v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem v državnem zboru v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje:

Ali je področje zagotavljanja strokovne pomoči poslancem urejeno učinkovito?

V mnenju smo odgovor na glavno vprašanje oblikovali s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali je državni zbor v notranjih aktih ustrezno uredil postopek naročanja strokovne pomoči poslancem;
- ali so bili podatki o obsegu in vsebini prejete strokovne pomoči poslancem pregledni in razvidni iz evidenc in poročil državnega zbora ter ali so bile notranje kontrole nad porabo sredstev za strokovno pomoč poslancem učinkovite;

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-6/2013/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

- ali je prejeta strokovna pomoč prispevala k bolj kakovostnemu delu poslancev (prispevek h kakovosti dela poslancev smo presojali tako, da smo preverili obstoj dokazil o opravljenem delu oziroma pridobljenih izdelkih, njihovo povezanost z delom poslanskih skupin v državnem zboru in spremljanje ter analiziranje prispevka pridobljene strokovne pomoči h kakovosti dela poslancev).

1.1.2 Revizijski pristop

Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem smo pridobili na podlagi pregledovanja, preverjanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo intervjujev s predstavniki revidiranca. Proučili smo opredelitev in izvajanje postopkov za naročanje strokovne pomoči poslancem, vključno z notranjimi kontrolami, ki so bile vgrajene v te postopke v obdobju, na katero se nanaša revizija. Preverili pa smo tudi:

- pogodbe, sklenjene z zaposlenimi strokovnimi sodelavci na podlagi 11. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora⁵ (v nadaljevanju: odlok o notranji organizaciji), ki so opravljali delo v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 11. 2013; izplačila vzorčnih plač na podlagi pogodb o zaposlitvi ter predložene izdelke, ki so jih pripravili strokovni sodelavci;
- pogodbe, sklenjene z zaposlenimi strokovnimi sodelavci na podlagi 12. člena odloka o notranji organizaciji, ki so opravljali delo v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 11. 2013; izplačila vzorčnih plač na podlagi pogodb o zaposlitvi ter predložene izdelke, ki so jih pripravili strokovni sodelavci;
- pogodbe s pravnimi in fizičnimi osebami (vključno s študentskimi napotnicami), ki so bile sklenjene v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 11. 2013 na podlagi 12. člena odloka o notranji organizaciji; vzorec izplačil, ki so bila izvedena na podlagi teh pogodb, ter izdelke, ki so jih poslanci oziroma poslanske skupine pridobili.

1.2 Predstavitev revidiranca

Državni zbor je v skladu z Ustavo Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ustava) predstavniški in zakonodajni organ v Republiki Sloveniji. Voli se za štiri leta. Njegova osnovna naloga je opravljanje zakonodajne funkcije oblasti, v okviru katere sprejema najpomembnejše pravne akte države. Sprejema ustavne zakone o spremembi ustave, zakone, avtentične razlage zakonov, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, poslovnik državnega zbora, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe ter uradna prečiščena besedila zakonov⁷.

Državni zbor opravlja tudi volilne in nadzorne funkcije. V okviru volilne funkcije voli, imenuje in razrešuje predsednika in podpredsednike državnega zbora, predsednika vlade in ministre, sodnike ustavnega sodišča in druge sodnike, varuha človekovih pravic, sodni svet, guvernerja Banke Slovenije, člane računskega sodišča in druge najpomembnejše nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon. V okviru nadzorne funkcije med drugim odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici oziroma nezaupnici vladi in odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem.

⁵ Uradni list RS, št. 50/04, 32/08.

⁶ 80. do 95. člen ustave, Uradni list RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 47/13.

⁷ 107. člen Poslovnika državnega zbora (v nadaljevanju: poslovnik), Uradni list RS, št. 92/07-UPB1, 105/10, 80/13.

Organizacijo in delo državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev ureja poslovnik.

Državni zbor sestavlja 90 poslancev državljanov Republike Slovenije, ki se volijo s splošnim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila⁸. Poslanci državnega zbora se po izvolitvi v državni zbor v skladu s poslovnikom organizirajo v poslanskih skupinah po strankah, ki so bile predlagateljice njihovih kandidatur. Poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj trije poslanci, položaj poslanske skupine pa imata tudi poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti⁹. Poslanci lahko med trajanjem mandata prestopijo v drugo poslansko skupino ali pa iz nje izstopijo in postanejo nepovezani poslanci, ki nastopajo v državnem zboru samostojno. Število poslancev po poslanskih skupinah na dan 1. 1. 2012 in 1. 1. 2014 prikazuje tabela 1. V tabeli so prikazani tudi poslanci, ki niso vključeni v nobeno poslansko skupino (nepovezani poslanci).

Tabela 1: Poslanci po poslanskih skupinah in nepovezani poslanci na dan 1. 1. 2012 in 1. 1. 2014

Poslanska skupina	Število na dan 1. 1. 2012	Število na dan 1. 1. 2014
Pozitivna Slovenija (PS)	28*	27
Slovenska demokratska stranka (SDS)	26	26
Socialni demokrati (SD)	10	10
Državljska lista (DL)	8*	7
Slovenska ljudska stranka (SLS)	6	6
Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	6*	5
Nova Slovenija (NSi)	4	4
Italijanska narodna skupnost (NS)	1	1
Madžarska narodna skupnost (NS)	1	1
Nepovezani poslanec (NeP)	0*	3
Skupaj	90	90

Opomba: * Do 1. 1. 2014 so bile naslednje spremembe v številu poslancev v poslanskih skupinah: v poslanski skupini PS je bilo 27 poslancev od 6. 9. 2012, v poslanski skupini DL je bilo 7 poslancev od 7. 4. 2012, v poslanski skupini DeSUS je bilo 5 poslancev od 18. 4. 2012. Tako se je do 6. 9. 2012 število nepovezanih poslancev povečalo na 3 poslance.

Vir: podatki državnega zbora.

⁸ 82. člen ustave in 2. člen Zakona o poslancih (v nadaljevanju: ZPos), Uradni list RS, št. 112/05-UPB2, 109/08, 39/11, 48/12.

⁹ 29. člen poslovnika.

Poslanci se morajo udeleževati rednih in izrednih sej državnega zbora in njegovih delovnih teles¹⁰. V začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo v državnem zboru 22 delovnih teles za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora¹¹.

Do konca leta 2013 so bila odrejena oziroma ustanovljena še 4 delovna telesa¹². Državni zbor poleg tega sodeluje s predstavniškimi telesi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter z mednarodnimi organizacijami in mednarodnimi telesi¹³.

Poslanci imajo pravico zahtevati od služb državnega zbora vsa potrebna strokovna pojasnila in vse druge storitve, potrebne za opravljanje svoje funkcije¹⁴. V vsakem mandatu se za vsako poslansko skupino oblikujejo službe poslanskih skupin, ki jim zagotavljajo strokovno in administrativno pomoč¹⁵. Službe poslanskih skupin proučujejo problematiko in predloge zakonov in drugih aktov ter zadeve Evropske unije; dajejo strokovna mnenja in stališča; pripravljajo poročila, sklepe, analize in informacije ter druga gradiva; oblikujejo strokovne podlage v zvezi z oblikovanjem politike na določenem področju in spremljajo njeno izvajanje ter dajejo pojasnila poslancem glede vprašanj poslovniske narave¹⁶. V Uradu generalnega sekretarja državnega zbora je organiziran Sekretariat državnega zbora in Direktorat državnega zbora. V okviru Direktorata državnega zbora sta v Splošnem sektorju oblikovana Oddelek za organizacijo in kadre, ki izvaja kadrovsko politiko, in Finančno-računovodski oddelek, ki opravlja naloge s finančnega in računovodskega področja¹⁷.

V skladu z odlokom o notranji organizaciji¹⁸ ima generalni sekretar državnega zbora (v nadaljevanju: generalni sekretar) pristojnosti predstojnika državnega organa v skladu s predpisi, ki urejajo položaj in naloge javnih uslužbencev. Generalni sekretar med drugim predloži tudi predlog finančnega načrta

¹⁰ 15. člen ZPos.

¹¹ 32. člen poslovnika. Delovna telesa v državnem zboru na dan 1. 1. 2012 so bila: Kolegij predsednika državnega zbora, Komisija za nadzor javnih financ, Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, Komisija za narodni skupnosti, Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu, Komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, Komisija za poslovnik, Mandatno-volilna komisija, Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide, Odbor za finance in monetarno politiko, Odbor za gospodarstvo, Odbor za infrastrukturo in prostor, Odbor za izobraževanje, znanost, šport in mladino, Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje, Odbor za kulturo, Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, Odbor za obrambo, Odbor za pravosodje, Odbor za zadeve Evropske unije, Odbor za zdravstvo, Odbor za zunanjo politiko in Ustavna komisija.

¹² Parlamentarna skupina GLOBE Slovenija (konstitutivna seja 11. 10. 2012), Preiskovalna komisija za ugotovitev in oceno delovanja ekstremističnih skupin (odrejena 31. 1. 2013), Preiskovalna komisija o ugotavljanju zlorab v slovenskem bančnem sistemu (odrejena 1. 2. 2013) in Preiskovalna komisija Krpan (odrejena 25. 9. 2013).

¹³ Prvi odstavek 274. člena poslovnika.

¹⁴ 32. člen ZPos.

¹⁵ 9. člen odloka o notranji organizaciji.

¹⁶ 7. člen Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora, št. 102-02/11-4/3 z dne 9. 6. 2011, št. 102-02/11-6/1 z dne 21. 9. 2011, št. 102-02/12-3/1 z dne 15. 2. 2012 in št. 102-02/12-3/2 z dne 31. 5. 2012 (v nadaljevanju: pravilnik o notranji organizaciji).

¹⁷ 10., 11. in 12. člen pravilnika o notranji organizaciji.

¹⁸ 14. člen odloka o notranji organizaciji.

državnega zbora v soglasje kolegiju predsednika državnega zbora, odobrava uporabo finančnih in materialnih sredstev za delo državnega zbora in služb, zastopa državni zbor pri sklepanju pogodb v mejah izvrševanja finančnega načrta državnega zbora, odloča o izbiri izvajalcev v postopkih oddaje javnih naročil, daje smernice in navodila za delo služb, s katerimi zagotavlja njihovo enotno, usklajeno in učinkovito delo, izdaja pravilnike, odredbe in druge splošne akte ter opravlja druge zadeve, določene z zakonom, poslovníkom in drugimi predpisi. Generalni sekretar je odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovođenja in kontrol ter notranjega revidiranja. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti¹⁹.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila odgovorna oseba državnega zbora generalna sekretarka, Mojca Prelesnik.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Opredelitev strokovne pomoči poslancem

Pri strokovnem delu poslancev oziroma poslanskih skupin sodelujejo sodelavci, ki jim nudijo strokovno pomoč. ZPos v 34. členu določa, da poslancem oziroma poslanskim skupinam pripada naslednja strokovna pomoč:

- v okviru služb državnega zbora se zagotavljajo administrativni delavci ter materialni in drugi pogoji za delovanje poslanskih skupin,
- za vsakega poslanca pripada poslanski skupini določen znesek za strokovne sodelavce poslancev; višino zneska določi državni zbor.

Pomoč, ki pripada poslancem oziroma poslanskim skupinam v okviru služb državnega zbora, je podrobneje določena z 11. členom odloka o notranji organizaciji. Ta določa, da vsaki poslanski skupini državni zbor za delovanje zagotovi sekretarja poslanske skupine, dva strokovna sodelavca in referenta ter na vsakih osem poslancev še po enega referenta; poslanski skupini, ki ima več kot osem poslancev, se poleg tega na vsakih šest poslancev zagotovi še po enega strokovnega sodelavca. Vsaki poslanski skupini torej pripada strokovna pomoč sekretarja poslanske skupine in dveh ali več strokovnih sodelavcev, ki so zaposleni v službah poslanskih skupin in to pomoč v revizijskem poročilu imenujemo *strokovna pomoč poslancem po 11. členu*. To pomeni, da v strokovno pomoč poslancem po 11. členu ne vštevamo administrativne pomoči referentov.

Pomoč, ki pripada poslancem oziroma poslanskim skupinam v obliki dodatnih sredstev, ki jih lahko porabijo za strokovno pomoč, je podrobneje določena z 12. členom odloka o notranji organizaciji. Ta določa, da se vsaki poslanski skupini poleg strokovne pomoči poslancem po 11. členu zagotavlja tudi dodatna strokovna pomoč. Dodatna strokovna pomoč poslanskim skupinam se zagotavlja s sredstvi, ki jih prejemaajo za ta namen, in sicer za vsakega poslanca pripadajo poslanski skupini sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku plače podsekretarja. Sredstva za dodatno strokovno pomoč se lahko namenijo za zaposlovanje javnih uslužbencev za določen čas ali za pogodbeno delo. Delovno razmerje se sklne za čas izvršitve dela, vendar ne dlje kot do prenehanja poslanske skupine. V revizijskem poročilu to pomoč imenujemo *dodatna strokovna pomoč poslancem*.

¹⁹ 100. člen Zakona o javnih finančah (v nadaljevanju: ZJF), Uradni list RS, št. 11/11-UPB4, 101/13.

Z izrazom *strokovna pomoč poslancem* razumemo strokovno pomoč poslancem po 11. členu in dodatno strokovno pomoč poslancem skupaj.

Poleg strokovne pomoči poslancem med drugim pripada tudi:

- povračilo stroškov za izobraževanje²⁰,
- mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti²¹ in
- sredstva za delo strokovnih in administrativnih delavcev v poslanskih pisarnah v volilnih enotah²².

Povračil stroškov za izobraževanje, mesečnih pavšalnih zneskov za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti in sredstev za delo strokovnih in administrativnih delavcev v poslanskih pisarnah v volilnih enotah nismo revidirali in jih v revizijskem poročilu ne štejemo med strokovno pomoč poslancem, kot smo jo opredelili v tej točki (omejitev revizije).

1.3.2 Obseg strokovne pomoči poslancem

Po podatkih državnega zbora so bila v letih 2012 in 2013 porabljena sredstva, kot je prikazano v tabeli 2.

Tabela 2: Poraba sredstev državnega zbora v letih 2012 in 2013

Proračunska postavka	Leto 2012 v evrih	Leto 2012 v odstotkih	Leto 2013 v evrih	Leto 2013 v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3001 Plače*	17.015.160	70,5	14.184.850	66,5
3325 Materialni stroški	3.752.191	15,6	3.785.972	17,7
1175 Strokovna pomoč poslancem**	1.750.406	7,3	1.880.873	8,8
2817 Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov	1.295.215	5,4	967.303	4,5
6456 Svet za varstvo okolja	55.034	0,2	0	0,0
Namenska sredstva	259.679	1,1	521.330	2,4
Skupaj	24.127.685	100,0	21.340.328	100,0

Opombi: * Proračunska postavka Plače se nanaša na porabo sredstev za strokovno pomoč poslancem po 11. členu.

** Proračunska postavka Strokovna pomoč poslancem se nanaša na porabo sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem.

Vir: podatki državnega zbora.

²⁰ 28. člen ZPos in Sklep o izobraževanju poslancev, št. 020-02/12-43/5 z dne 12. 4. 2012.

²¹ 29. člen ZPos in Sklep o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti, št. 020-02/12-43/3 z dne 12. 4. 2012.

²² 35. člen ZPos in Sklep o organizaciji poslanskih pisarn državnega zbora, št. 020-02/12-43/6 z dne 12. 4. 2012.

V tabeli 3 je prikazana poraba sredstev za strokovno pomoč poslancem (5.947.983 evrov za leti 2012 in 2013), ki predstavljajo 13,1 odstotka vseh sredstev, ki jih je državni zbor porabil v letih 2012 in 2013. Prikazana je tudi poraba drugih sredstev, ki pripadajo poslancem poleg sredstev za strokovno pomoč (1.657.161 evrov za leti 2012 in 2013).

Tabela 3: Poraba sredstev za strokovno pomoč poslancem in drugih sredstev, ki so pripadala poslancem, v letih 2012 in 2013

Sredstva	v evrih	
	Leto 2012	Leto 2013
(1)	(2)	(3)
Strokovna pomoč poslancem po 11. členu	1.069.087	1.247.617
Dodatna strokovna pomoč poslancem	1.750.406	1.880.873
<i>Skupaj strokovna pomoč poslancem</i>	<i>2.819.493</i>	<i>3.128.490</i>
Povračilo stroškov za izobraževanje	33.361	42.048
Mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti	695.755	653.484
Sredstva za delo strokovnih in administrativnih delavcev v poslanskih pisarnah v volilnih enotah	106.933	125.580
<i>Skupaj druga sredstva, ki pripadajo poslancem</i>	<i>836.049</i>	<i>821.112</i>
Skupaj strokovna pomoč in druga sredstva	3.655.542	3.949.602

Vir: podatki državnega zbora.

1.3.3 Naročanje strokovne pomoči poslancem

Pri naročanju strokovne pomoči poslancem mora državni zbor, kot vsi uporabniki javnih sredstev, skrbeti za zakonito, namensko, gospodarno, učinkovito in pregledno porabo javnih sredstev. Navedene cilje je mogoče doseči na različne načine²³, zlasti ko postopki naročanja niso natančno določeni z zakoni ali podzakonskimi akti, tako kot to velja za dobršen del strokovne pomoči poslancem, ki jo naroča državni zbor.

Delovna razmerja s strokovnimi sodelavci, ki nudijo strokovno pomoč poslancem po 11. členu ali dodatno strokovno pomoč, se na primer lahko sklenejo brez javnega natečaja²⁴ in za določen čas. Za naročila pri zunanjih izvajalcih ni treba uporabljati Zakona o javnem naročanju²⁵ (v nadaljevanju: ZJN-2), če je njihova vrednost nižja od 20.000 evrov brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) oziroma se uporablja v omejenem obsegu, če gre za storitve s Seznamom storitev B²⁶. Med te sodijo tudi storitve dodatne strokovne pomoči poslancem.

²³ Na primer s sprejemom ustreznih notranjih aktov.

²⁴ 68. in 70. člen Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU), Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁵ Peti odstavek 24. člena ZJN-2, Uradni list RS, št. 12/13-UPB5.

²⁶ 20. člen ZJN-2.

Proučili smo, kako državni zbor zagotavlja zakonito, namensko, gospodarno, učinkovito in pregledno naročanje storitev strokovne pomoči poslancem. Posebno pozornost smo namenili predvsem postopkom naročanja, saj ti niso natančno določeni z zakoni in podzakonskimi akti in smo zato ocenili, da je pomembno, da ima državni zbor predpisan postopek, v katerega so vgrajene ustrezne notranje kontrole, ki zagotavljajo, da bodo sredstva za strokovno pomoč poslancem porabljena zakonito, namensko, gospodarno, učinkovito²⁷ in pregledno ter da bodo s porabljenimi sredstvi davkoplačevalcev doseženi optimalni učinki. Tako bodo sredstva porabljena le za opravljanje nalog, ki jih poslanci izvajajo v državnem zboru, in le v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje teh nalog. Predpisan postopek naročanja strokovne pomoči poslancem, v katerega so vgrajena temeljna načela javnega naročanja²⁸ in porabe proračunskih sredstev²⁹, in način poročanja javnosti o porabi sredstev državnega zbora vpliva tudi na zaupanje javnosti v delo poslancev in njihovo integriteto.

Ugotovitve v zvezi s postopkom naročanja strokovne pomoči poslancem, kot ga je vzpostavil državni zbor, navajamo v naslednji točki.

²⁷ V skladu z drugim odstavkom 65. člena ZJF; predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, gospodarnost, učinkovitost razpolaganja s proračunskimi sredstvi.

²⁸ Državni zbor mora kot državni organ pri vsakem javnem naročilu spoštovati temeljna načela javnega naročanja, ki so v skladu z ZJN-2: načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja in načelo prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/04) ter načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

²⁹ Temeljna načela porabe proračunskih sredstev, ki jih navaja ZJF v 2. členu, so med drugim: "(2) Sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. (3) Pri pripravi in izvrševanju proračuna je treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. (11) Neposredni proračunski uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji."

2. UGOTOVITVE

2.1 Načrtovanje in naročanje strokovne pomoči poslancem

2.1.1 Načrtovanje sredstev za strokovno pomoč

Predlog finančnega načrta za strokovno pomoč poslancem pripravi Oddelek za organizacijo in kadre v Splošnem sektorju, ki je organiziran v okviru Direktorata državnega zbora na podlagi ZPos in odloka o notranji organizaciji.

2.1.1.a Državni zbor načrtuje sredstva za strokovno pomoč poslancem po 11. členu v okviru sredstev za plače vseh zaposlenih v državnem zboru. Ker državni zbor ne vodi ločeno zneska načrtovanih sredstev za strokovno pomoč poslancem po 11. členu, ga v poročilu ne navajamo.

2.1.1.b Sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem je državni zbor načrtoval v znesku, kot ga prikazuje tabela 4. Porabo sredstev je načrtoval na podlagi zneska, ki pripada poslanski skupini za dodatno strokovno pomoč za vsakega poslanca – to je mesečni znesek plače podsekretarja. Navedeni znesek se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spreminjal in je znašal:

- 2.298,14 evra od 1. 1. 2012 do 31. 5. 2012;
- 2.114,29 evra od 1. 6. 2012 do 31. 5. 2013 in
- 2.079,16 evra od 1. 6. 2013.

Tabela 4: Načrtovana in porabljena sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem v letih 2012 in 2013
v evrih

Poslanska skupina	Načrtovana sredstva v letu 2012*	Porabljena sredstva v letu 2012	Načrtovana sredstva v letu 2013	Porabljena sredstva v letu 2013
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PS	750.869	613.818	678.390	663.667
SDS	704.761	432.176	653.265	496.472
SD	271.062	231.560	251.256	234.845
DL	197.913	125.526	175.880	134.750
SLS	162.637	119.366	150.754	147.395
DeSUS	144.543	33.632	125.628	35.588
NSi	108.425	104.316	100.503	100.502
Italijanska NS	27.106	0	25.125	0
Madžarska NS	27.106	0	25.125	0
NP – Vogrin	18.937	18.927	25.125	23.198
NP – Simčič	18.094	1.326	25.125	19.929
NP – Ambrožič	8.105	7.974	25.125	24.527
Poslanske skupine prejšnjega mandata 1. 12. – 20. 12. 2011	0	61.785	0	0
Skupaj	2.439.558	1.750.406	2.261.301	1.880.873

Opomba: * Načrtovana sredstva je državni zbor izračunal na dan 24. 9. 2012 na podlagi kvote, ki pripada poslanski skupini, odvisno od števila poslancev v skladu z odlokom o notranji organizaciji.

Vir: podatki državnega zbora.

Znesek, ki je pripadal poslancem v letu 2012 za dodatno strokovno pomoč, je znašal 2.366.166 evrov³⁰. K temu znesku je državni zbor dodal še predvidena izplačila za prejeto dodatno strokovno pomoč poslancem od 21. 12. do 31. 12. 2011³¹, ki so bila načrtovana še v letu 2011, njihovo izplačilo pa je bilo predvideno v letu 2012 (73.392 evrov³²). Vseh načrtovanih sredstev za dodatno strokovno pomoč v letu 2012 je bilo tako 2.439.558 evrov. Od načrtovanih 2.439.558 evrov je bilo porabljenih 1.688.621 evrov³³ ali 69,2 odstotka sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem. V letu 2013 je bilo od načrtovanih

³⁰ Državni zbor je načrtoval dodatno strokovno pomoč tudi za nepovezane poslance, ki niso del poslanskih skupin.

³¹ To so poslanske skupine v novem mandatnem obdobju 2011–2015.

³² Znesek je vključen k vsaki posamezni poslanski skupini glede na število poslancev.

³³ 1.750.406 evrov – 61.785 evrov, ki so bila porabljena za plačilo storitev dodatne strokovne pomoči poslancem iz prejšnjega mandata 2008–2011.

2.261.301 evrov porabljenih 1.880.873 evrov ali 83,2 odstotka sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem. Iz podatkov, predstavljenih v tabeli 4, lahko ugotovimo, da se je v letu 2013 povečal delež porabljenih sredstev glede na načrtovana sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem. Ker je v letu 2012 ostalo 30,8 odstotka, v letu 2013 pa 16,8 odstotka sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem neporabljenih, ocenjujemo, da bi bilo mogoče načrtovana sredstva znižati.

Pojasnilo državnega zbora

Strokovne službe državnega zbora na višino načrtovanih sredstev za strokovno pomoč nimajo vpliva, so pa na pobudo predsednika državnega zbora podale predlog za spremembo 12. člena odloka o notranji organizaciji oziroma za znižanje sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem v okviru predvidenih varčevalnih ukrepov v državnem zboru, vendar se državni zbor nato ni odločil spremeniti odloka o notranji organizaciji.

2.1.2 Postopek zagotavljanja strokovne pomoči poslancem

Zagotavljanje strokovne pomoči poslancem poteka različno, odvisno od tega, kdo to pomoč zagotavlja. V nadaljevanju predstavljamo postopek zaposlovanja strokovnih sodelavcev, ki zagotavljajo strokovno pomoč poslancem po 11. členu; nato postopek zaposlovanja strokovnih sodelavcev, ki zagotavljajo dodatno strokovno pomoč poslancem in nazadnje še postopek naročanja dodatne strokovne pomoči poslancem pri zunanjih izvajalcih.

2.1.2.a Zaposlitev strokovnih sodelavcev, ki zagotavljajo strokovno pomoč poslancem po 11. členu, v začetku mandata predlaga vodja poslanske skupine, ki odloča o sklenitvi delovnega razmerja in o izbiri strokovnega sodelavca³⁴. Način, na katerega poslanska skupina izbere strokovne sodelavce, ni predpisan, delovno razmerje z njimi pa se lahko sklene brez javnega natečaja. Pogodbe o zaposlitvi z njimi sklene generalna sekretarka. Vse pogodbe z njimi se sklepajo za določen čas – za obdobje trajanja poslanske skupine³⁵.

Delovna mesta strokovnih sodelavcev, ki zagotavljajo strokovno pomoč poslancem po 11. členu, so sistemizirana v pravilniku o notranji organizaciji in se načrtujejo v kadrovskega načrtu. Strokovni sodelavci v službah državnega zbora so zaposleni na delovnih mestih sekretarja poslanske skupine, podsekretarja ali višjega svetovalca oziroma svetovalca. Sekretar, podsekretar in višji svetovalci morajo izpolnjevati naslednje pogoje:

- univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo oziroma magisterijem; oziroma magistrska izobrazba (2. bolonjska stopnja) pravne ali druge družboslovne smeri,
- znanje enega tujega jezika na višji ravni in
- od 4 do 8 let delovnih izkušenj.

Svetovalci pa morajo imeti najmanj:

- visoko strokovno oziroma visokošolsko strokovno izobrazbo (1. bolonjska stopnja) pravne ali druge družboslovne smeri,
- znanje enega tujega jezika na višji ravni in
- od 7 mesecev do 6 let in 7 mesecev delovnih izkušenj.

³⁴ 13. člen odloka o notranji organizaciji.

³⁵ Drugi odstavek 30. člena odloka o notranji organizaciji.

2.1.2.b Delovno razmerje s strokovnimi sodelavci, ki zagotavljajo dodatno strokovno pomoč poslancem (po 12. členu odloka o notranji organizaciji), se lahko prav tako sklene brez javnega natečaja in za določen čas – za čas izvršitve dela oziroma največ do prenehanja poslanske skupine. Delovna mesta teh strokovnih sodelavcev niso sistemizirana in niso načrtovana v kadrovskem načrtu, zanje niso predpisani pogoji glede izobrazbe in delovnih izkušenj.

Za zaposlitev strokovnih sodelavcev, ki zagotavljajo dodatno strokovno pomoč poslancem, je v notranjih aktih državnega zbora predpisan postopek sklepanja pogodb³⁶. Njihovo zaposlitev kadarkoli med trajanjem mandata predlaga vodja poslanske skupine, ki odloča o sklenitvi delovnega razmerja in o izbiri strokovnega sodelavca³⁷. V predlogu za zaposlitev opredeli časovno obdobje sklenitve delovnega razmerja, plačni razred za določitev osnovne plače in število plačnih razredov nad osnovno plačo zaradi zaposlitve za določen čas³⁸. Določi tudi, ali bo strokovni sodelavec opravljal delo in naloge v prostorih državnega zbora ali na svojem domu oziroma v drugih prostorih. Predlogu za zaposlitev predloži vlogo javnega uslužbenca, življenjepis in kopijo dokazila o dokončani strokovni izobrazbi. Pogodbo o zaposlitvi nato sklene generalna sekretarka³⁹.

2.1.2.c Poleg delovnega razmerja s strokovnim sodelavcem lahko državni zbor v skladu s svojimi notranjimi akti sklene pogodbo za zagotavljanje dodatne strokovne pomoči poslancem tudi v eni izmed naslednjih oblik:

- sklenitev pogodbe s pravno osebo,
- sklenitev pogodbe o delu s fizično osebo,
- sklenitev pogodbe o avtorskem delu,
- delo prek študentskega servisa.

O sklenitvi pogodbe⁴⁰ in o izbiri osebe, ki bo zagotavljala dodatno strokovno pomoč poslancem, odloča vodja poslanske skupine. Postopek naročanja dodatne strokovne pomoči poslancem se začne s pisnim predlogom vodje poslanske skupine za oddajo naročila, kot je prikazano na sliki 1.

³⁶ Navodilo o postopkih oddaje javnih naročil (št. 416-01/11-1/1 z dne 1. 1. 2011, št. 416-01/11-1/2 z dne 25. 3. 2011, št. 416-01/11-1/3 z dne 30. 11. 2012, št. 416-01/11-1/4 z dne 5. 3. 2013) in Navodilo za izvajanje 12. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora (št. 040-03/89-1/5457 z dne 20. 10. 2005, št. 040-03/89-1/54-N-12 z dne 30. 7. 2008 in št. 102-02/12-6/1 z dne 11. 12. 2012; v nadaljevanju: Navodilo za izvajanje 12. člena odloka).

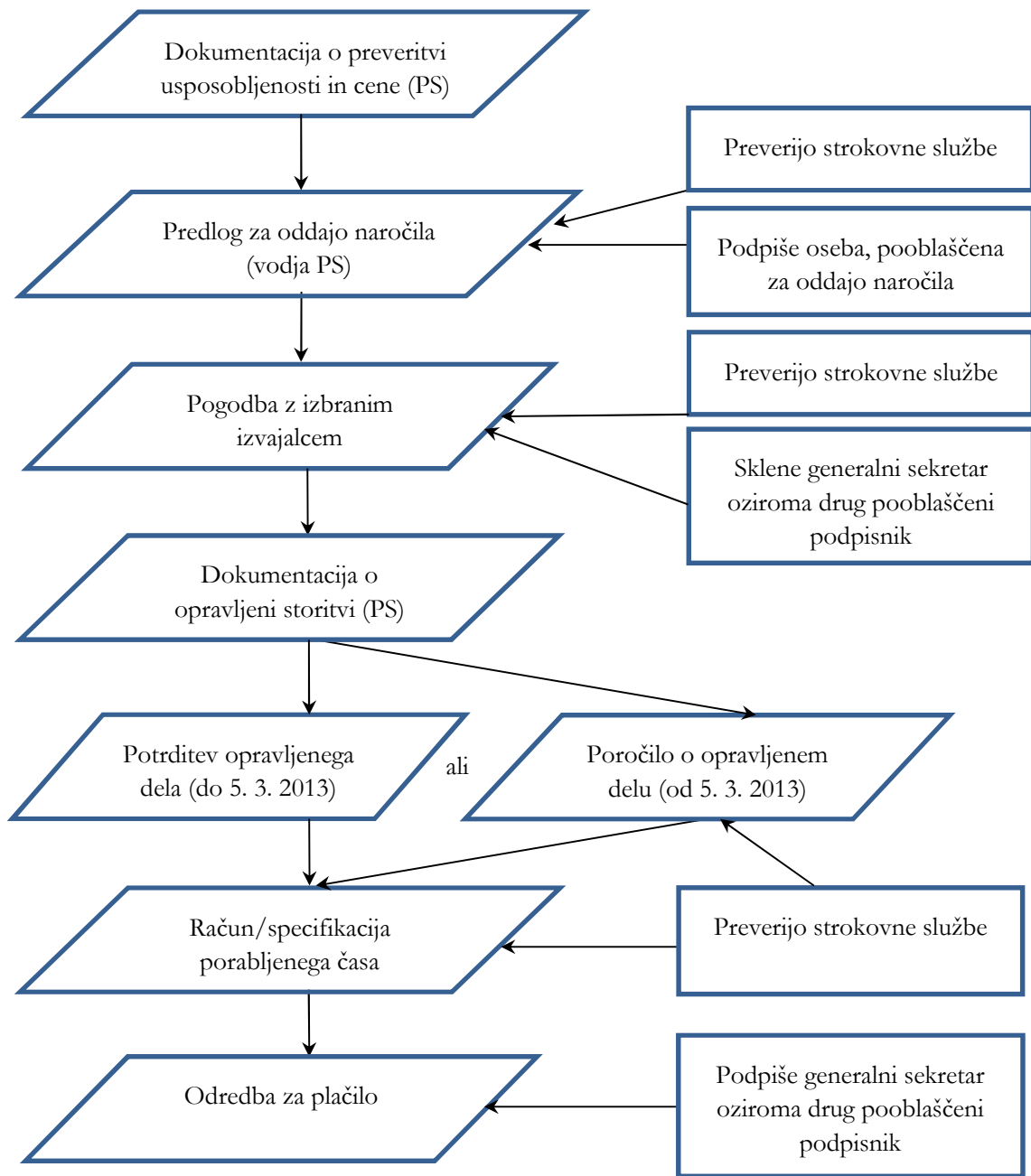
³⁷ 13. člen odloka o notranji organizaciji.

³⁸ Na podlagi 73. člena ZJU oziroma 15. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS), Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13.

³⁹ 13. člen odloka o notranji organizaciji, 23. člen pravilnika o notranji organizaciji, 25. člen Navodila o postopkih oddaje javnih naročil in Navodilo za izvajanje 12. člena odloka.

⁴⁰ 13. člen odloka o notranji organizaciji.

Slika 1: Postopek zagotavljanja dodatne strokovne pomoči poslancem



Opomba: PS – poslanska skupina.

Vir: podatki državnega zbora.

Vsebina predloga za oddajo naročila je odvisna od vrste sklenjene pogodbe ali delovnega razmerja, v vseh primerih pa mora poslanska skupina pri predlaganju in izbiri izvajalcev spoštovati temeljna načela gospodarnega in učinkovitega razpolaganja z dodeljenimi proračunskimi sredstvi, zato mora predhodno preveriti in dokumentirati najmanj⁴¹:

- usposobljenost predlaganega izvajalca za izvedbo posamezne storitve (pri fizičnih osebah so to lahko: strokovna izobrazba, delovne izkušnje, referenčna dela in podobno, pri pravnih osebah pa so to lahko: registracija dejavnosti, ki bo predmet izvajanja storitve, seznam najpomembnejših kakovostno opravljenih storitev v zadnjih treh letih, navedba strokovne kvalifikacije oseb ali strokovnih organov, ki bodo storitev izvajali, tehnična opremljenost in podobno);
- ocenjeni obseg storitve oziroma trajanje ter končni rok izvedbe;
- način oblikovanja cene za izvedbo posamezne storitve (na primer cena na urno postavko ali na enoto izdelka);
- preverjanje cene na podlagi preverljivih informacij (splošno veljavni ceniki ali cene za posamezne vrste intelektualnih storitev, na primer cena raziskovalne ure, odvetniške tarife, tarife revizorjev, povprečne cene svetovalnih storitev in podobno) in izvedba pogajanj, ko je ugotovljeno, da je ponudbena cena previsoka ali bistveno odstopa od primerljivih cen storitev ali izdelkov.

Z notranjimi akti so natančno določeni podatki, ki jih je treba vključiti v predlog za oddajo naročila in priloge, ki jih je treba predlogu priložiti. Dokumentacijo o izbiri izvajalca hrani poslanska skupina, ki je tudi odgovorna za ustreznost postopka izbora izvajalca. Predlog za oddajo naročila preveri strokovna služba (namestnica generalne sekretarke, Oddelek za organizacijo in kadre, Finančno-računovodski oddelek) in Urad generalne sekretarke, podpiše ga generalna sekretarka oziroma njena namestnica, ki na tej podlagi sklene pogodbo z izbranim izvajalcem.

Tudi dokumentacijo o opravljeni storitvi hranijo poslanske skupine. Vodje poslanske skupine na tej podlagi podpišejo potrdilo o opravljenem delu (do 5. 3. 2013) oziroma poročilo o opravljenem delu (od 5. 3. 2013), ki je pogoj za izplačilo pogodbenega zneska. Potrdilo o opravljenem delu oziroma poročilo o opravljenem delu in račun ali specifikacijo porabljenega časa pred izplačilom preverijo strokovne službe (Oddelek za organizacijo in kadre, Finančno-računovodski oddelek).

2.1.2.d Generalna sekretarka je prenesla pristojnost za izbiro izvajalcev storitev za dodatno strokovno pomoč poslancem na vodje poslanskih skupin⁴², pri čemer morajo poslanske skupine spoštovati temeljna načela gospodarnega in učinkovitega razpolaganja z dodeljenimi proračunskimi sredstvi. Prav tako poslanske skupine same hranijo dokumentacijo o opravljenih storitvah⁴³. Kljub temu pa je generalna sekretarka še vedno odgovorna za zakonitost, namenskost, gospodarnost, učinkovitost in preglednost razpolaganja s sredstvi za strokovno pomoč poslancem. Ugotovili smo, da kot odgovorna oseba nima zadostnih zagotovil o namenskosti, gospodarnosti, učinkovitosti in preglednosti oddanih naročil za

⁴¹ 25. člen Navodila o postopkih oddaje javnih naročil.

⁴² Tako kot opomba 41.

⁴³ Strokovna pomoč je po navedbah generalne sekretarke namenjena podpori dela poslancev in poslanskih skupin in je pomemben element zagotavljanja njihovega neodvisnega delovanja. Razmerje med poslansko skupino in javnim uslužbencem ali pravno osebo, ki bo izvajala storitve strokovnega svetovanja, mora temeljiti na osebni zaupanju, ki je tudi eden od pogojev za izbiro izvajalca (dopis generalne sekretarke, namenjen vodjem in sekretarjem poslanskih skupin, št. 020-02/09-90/1 z dne 5. 10. 2009).

dodatno strokovno pomoč poslancem, saj notranja revizorka v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedla nobene revizije nad izvedenimi postopki naročanja dodatne strokovne pomoči v celoti. Ni torej 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 zboru⁴⁴.

2.1.2.e Postopek oddaje storitev dodatne strokovne pomoči poslancem je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, izboljššan na podlagi mnenj Komisije za preprečevanje korupcije⁴⁵; za nekatera je državni zbor tudi sam zaprosil⁴⁶. V postopek je uvedel naslednje glavne spremembe:

- predlogu za oddajo naročila so bile dodane izjave, na podlagi katerih vodja poslanske skupine potrdi, da za oddajo naročila in sklenitev pogodbe ne obstajajo omejitve poslovanja in/ali nasprotje interesov v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije⁴⁷ (v nadaljevanju: ZIntPK);
- v predlogu za oddajo naročila je treba navesti, v kakšni obliki bo izvajalec opravil naročeno delo (na primer v obliki svetovanja, izročitve izdelkov);
- v predlogu za oddajo naročila je bilo dodano opozorilo, da je treba pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV vključiti protikorupcijsko klavzulo v skladu z ZIntPK;
- podlaga za plačilo opravljenih del je namesto potrdila o opravljenem delu postala dokumentacija o izvršitvi storitve, hrani pa jo poslanska skupina;
- namesto potrdila o opravljenem delu mora poslanska skupina pripraviti poročilo o opravljenem delu, v katerem mora navesti, ali je pridobila pisni ali ustni izdelek, ter vsebinsko specificirati dejansko opravljene storitve in čas, porabljen za posamezno nalogo.

Komisija za preprečevanje korupcije je državni zbor namreč opozarjala, da "pri izplačevanju strokovnim sodelavcem po pogodbah o delu transparentnost ni optimalno zagotovljena"⁴⁸. V sistemskem načelnem mnenju⁴⁹ je zapisala, "da obstoječa ureditev, predvsem pa praksa posameznih poslancev in poslanskih skupin, ne omogoča zadostne transparentnosti in preverljivosti oziroma sledljivosti upravičenosti (namenskosti) porabe javnih sredstev pri izplačilih strokovnim sodelavcem" in da je "izpostavljena realnim tveganjem za korupcijo, nasprotje interesov in prikrito/posredno financiranje političnih strank oziroma povezanih oseb".

⁴⁴ Št. 414-02/05-1/1 z dne 28. 2. 2005.

⁴⁵ Mnenje o možnem nasprotju interesov pri sklepanju pogodbe o delu za namen strokovne pomoči poslanski skupini ter sklepanju podjemnih pogodb o delu za administrativno pomoč pri delu poslancev v poslanskih pisarnah v volilnih enotah, št. 0311-18/2011-2 z dne 1. 3. 2011; Obvestilo in priporočilo o sklepanju pogodb o delu za namen strokovne pomoči poslanskim skupinam, št. 242-223/2011-6 z dne 22. 9. 2011, in Sistemsko načelno mnenje, št. 06210-763/2012-43 z dne 17. 12. 2012.

⁴⁶ Prošnja za načelno mnenje o možnem nasprotju interesov, št. 214-02/11-3/3 z dne 18. 2. 2011.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

⁴⁸ Obvestilo in priporočilo o sklepanju pogodb o delu za namen strokovne pomoči poslanskim skupinam, št. 242-223/2011-6 z dne 22. 9. 2011.

⁴⁹ Št. 06210-763/2012-43 z dne 17. 12. 2012.

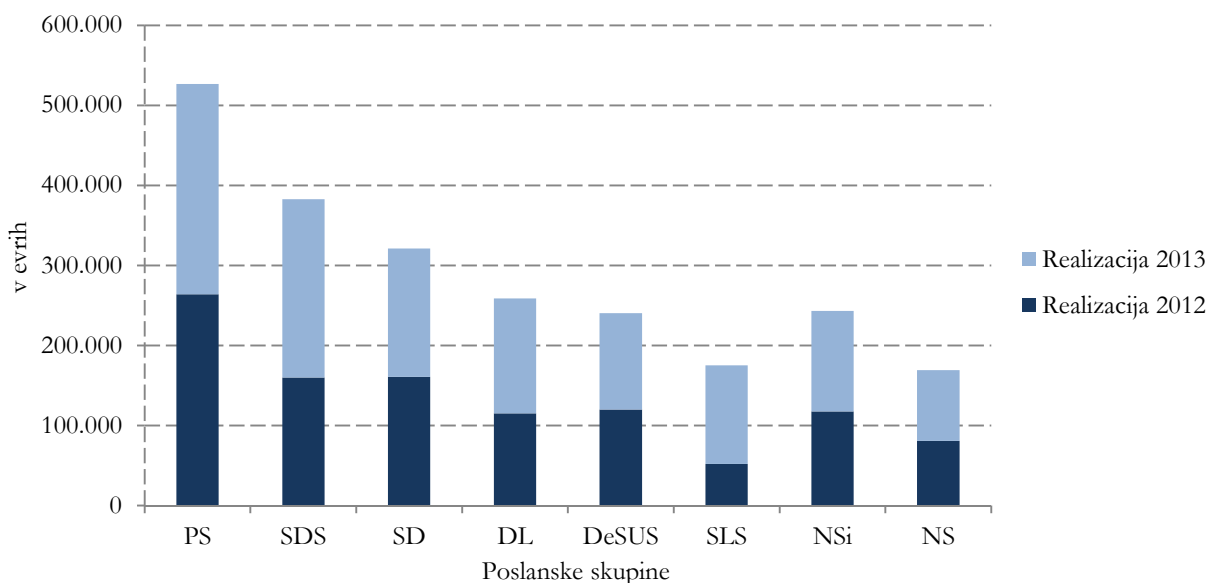
2.1.2.f Ugotovili smo, da je postopek oddaje storitev dodatne strokovne pomoči poslancem sicer opredeljen v internih aktih državnega zbora, vendar pa noben od teh aktov ne določa namenov, za katere je upravičeno oziroma za katere ni upravičeno porabiti sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem, zaradi česar državni zbor ne obvladuje tveganja, da so sredstva porabljena nenamensko, negospodarno, neučinkovito in nepregledno (povezava s točko 2.3.1.c tega poročila).

2.2 Obseg prejete strokovne pomoči poslancem

2.2.1 Poraba sredstev za strokovno pomoč poslancem po 11. členu

Za plače zaposlenih strokovnih sodelavcev, ki so nudili strokovno pomoč poslancem po 11. členu, je bilo v letu 2012 porabljenih 1.069.087 evrov, v letu 2013 pa 1.247.617 evrov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so imele poslanske skupine⁵⁰ poleg sekretarja zaposlenih še enega do šest strokovnih sodelavcev za strokovno pomoč poslancem po 11. členu – odvisno od števila poslancev v posamezni poslanski skupini (povezava s točko 1.3.1 tega poročila). Njihovi plačni razredi so se gibali od 31. do 55. razreda. Slika 2 prikazuje, koliko sredstev je posamezna poslanska skupina porabila za strokovno pomoč teh sodelavcev v letih 2012 in 2013.

Slika 2: Poraba sredstev za strokovno pomoč poslancem po 11. členu v letih 2012 in 2013 po poslanskih skupinah



Vir: podatki državnega zbora.

⁵⁰ Nepovezanim poslancem pomoč strokovnih sodelavcev po 11. členu ne pripada, ker nimajo statusa poslanske skupine, medtem ko položaj poslanske skupine pripada poslancema italijanske in madžarske narodne skupnosti (povezava s točko 1.3 tega poročila).

2.2.1.a Strokovnim sodelavcem poslanskih skupin je državni zbor ob podpisu pogodbe o zaposlitvi določil plačni razred za določitev osnovne plače tako, da jih je na podlagi drugega odstavka 19. člena ZSPJS uvrstil v do 5 razredov višji plačni razred, hkrati pa jim je na podlagi tretjega odstavka 73. člena ZJU in/oziroma 15. člena ZSPJS povečal osnovno plačo še do 3 plačne razrede. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je imelo na ta način določen plačni razred 23 od 44 strokovnih sodelavcev. 12 strokovnih sodelavcev se je uvrstilo celo 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.

2.2.2 Poraba sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem

Za dodatno strokovno pomoč poslancem je bilo v letu 2012 porabljenih 1.750.406 evrov, v letu 2013 pa 1.880.873 evrov, od tega več kot polovica za plače strokovnih sodelavcev, ki nudijo dodatno strokovno pomoč poslancem. Podrobnejšo razdelitev porabe sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem prikazujemo v tabeli 5.

Tabela 5: Poraba sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem v letih 2012 in 2013

Namen porabe sredstev (1)	v evrih	
	Leto 2012 (2)	Leto 2013 (3)
Plače, prispevki in nadomestila	1.097.750	1.405.324
Pogodbe o delu, avtorske pogodbe, pogodbe s pravnimi osebami	586.572	452.683
Plačilo za delo prek študentskega servisa	52.777	14.997
Drugi stroški*	13.307	7.869
Skupaj	1.750.406	1.880.873

Opomba: * Drugi stroški so na primer dnevnice za službena potovanja v državi in v tujini, izdatki za strokovno izobraževanje zaposlenih, posebni davek na določene prejemke, stroški prevajanja in lektoriranja in zdravniški pregledi zaposlenih.

Vir: podatki državnega zbora.

2.2.2.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, poslanske skupine niso imele natančno določenega pristopa pri izboru strokovnih sodelavcev. Zato smo jih zaprosili za pojasnilo o tem, katere kriterije so upoštevale pri izbiri strokovnih sodelavcev. Večina poslanskih skupin je kot najpomembnejši kriterij za izbiro in predpogoj za izbiro strokovnih sodelavcev poudarila zaupanje poslank in poslancev poslanske skupine ter poznavanje vrednot in programa politične stranke, ki ji poslanci pripadajo. Zato so za strokovne sodelavce v več primerih izbirale člane oziroma posameznike, ki podpirajo in soustvarjajo

program stranke, zagovarjajo njene vrednote, stališča in usmeritve. Poleg tega so v posameznih primerih upoštevale tudi enega ali več naslednjih kriterijev:

- potrebno izobrazbo in delovne izkušnje sodelavcev, ki bodo nudili dodatno strokovno pomoč poslancem,
- druge neformalne oblike izobraževanja,
- pretekle izkušnje z delom strokovnega sodelavca (delo v preteklem mandatu),
- interna priporočila,
- poznavanje področja, za katerega potrebuje poslanska skupina strokovno pomoč,
- splošna razgledanost in sposobnost izražanja ter sposobnost sodelovanja in prilagajanja delovnemu okolju,
- strokovno področje dela in starost (da bi bila področja dela, ki jih pokrivajo strokovni sodelavci, in njihova starost v poslanski skupini uravnotežena in raznolika),
- mladi diplomanti in študenti, ki zaključujejo študij,
- predstavitev kandidata na razgovoru.

V treh primerih so poslanske skupine ali stranka objavile obvestilo o prostem delovnem mestu strokovnega sodelavca, ker so želele pridobiti neodvisnega strokovnjaka na določenem področju in pri tem navedle pričakovane pogoje za zasedbo delovnega mesta.

Med strokovnimi sodelavci, ki so poslancem nudili dodatno strokovno pomoč, so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaposleni trije sodelavci, ki so pred tem opravljali delo prek študentskega servisa, sorodnik poslanca v prvem kolenu in dva sodelavca, ki sta bila pred tem poslanca. Nekateri strokovni sodelavci, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, nudili dodatno strokovno pomoč poslancem, so se kasneje zaposlovali v političnih strankah, v izvršilni veji oblasti ali pa so prevzeli nadomestno funkcijo poslancev.

Ker so zaposlitve strokovnih sodelavcev vezane na zaupanje poslancev in zanje ni treba izvesti javnega natečaja, zaposlovanje strokovnih sodelavcev brez vnaprej določenih pogojev in kriterijev⁵¹ 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. Tudi Komisija za preprečevanje korupcije je v neobveznem mnenju⁵² ocenila, "da bi morali biti v odloku o notranji organizaciji postavljeni vsaj minimalni standardi, ki bi jih posamezniki morali izpolnjevati, da bi lahko opravljali strokovno delo v poslanski skupini in da bi morali ti standardi slediti zahtevam in pogojem, ki jih morajo izpolnjevati javni uslužbenci za zasedbo podsekretarskega delovnega mesta".

Pojasnilo državnega zbora

Strokovne službe državnega zbora nimajo pravnih podlag za preverjanje povezanosti kandidatov s poslanci.

⁵¹ Velja le za strokovne sodelavce, ki poslancem nudijo dodatno strokovno pomoč, ne pa tudi za sodelavce, ki jim nudijo strokovno pomoč po 11. členu.

⁵² Št. 0311-18/2011-2 z dne 1. 3. 2011.

Notranji akti državnega zbora⁵³ 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 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. Ocenjujemo, da ima pri zaposlovanju strokovnih sodelavcev, ki jih izbirajo vodje poslanskih skupin, veliko vlogo tudi etika vsakega poslanca. Preprečevanje tveganja nastanka nasprotja interesov ali uresničevanja nedovoljenega zasebnega interesa, kot ju določa ZIntPK, je zato v skladu z ZIntPK tudi odgovornost vsakega poslanca.

2.2.2.b Za pogodbe o delu, avtorske pogodbe in pogodbe s pravnimi osebami je bilo po podatkih državnega zbora v letih 2012 in 2013 skupaj izplačanih 1.039.255 evrov. Revidirali smo izplačila v znesku 823.575 evrov oziroma 74 sklenjenih pogodb (od tega tri naročilnice). Za fizične in pravne osebe, s katerimi je državni zbor sklenil te pogodbe, poslanske skupine niso vnaprej opredelile meril in pogojev, ki bi jih morale izpolnjevati za izvedbo svetovanja (razen v enem primeru). Prav tako vodje poslanskih skupin k predlogom za oddajo naročila večinoma niso prilagali dokazil o njihovi usposobljenosti (razen v osmih primerih) – usposobljenost so poslanske skupine le opisale v predlogih za oddajo naročila. V trinajstih primerih so priložile življenjepise oseb, izbranih za nudenje dodatne strokovne pomoči poslancem.

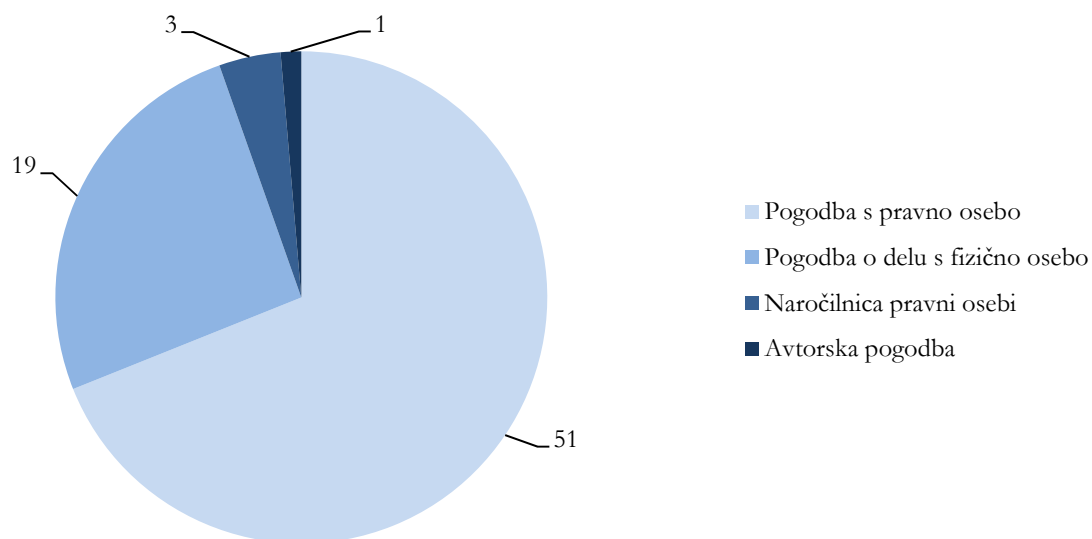
V najmanj 10 primerih od 74 primerov so bile pogodbe sklenjene z bivšimi poslanci državnega zbora, ministri ali sorodniki poslancev, v več primerih pa z osebami, ki so že prej sodelovale s poslanci posamezne poslanske skupine – na primer:

- pri delu v državnem zboru – kot strokovni sodelavci v službah poslanskih skupin,
- pri delu s politično stranko, katere član je poslanec – pri organiziranju volilne kampanje, pri delu v strokovnih odborih stranke, kot člani in ustanovni člani stranke,
- pri drugem delu – sodelovanje pri skupnih projektih, preden je določena oseba postala poslanec.

2.2.2.c Pogodbe so bile v večini primerov sklenjene s pravnimi osebami (51 pogodb ali 68,9 odstotka), kar je razvidno s slike 3.

⁵³ 25. člen Navodila o postopkih oddaje javnih naročil in Navodilo za izvajanje 12. člena odloka.

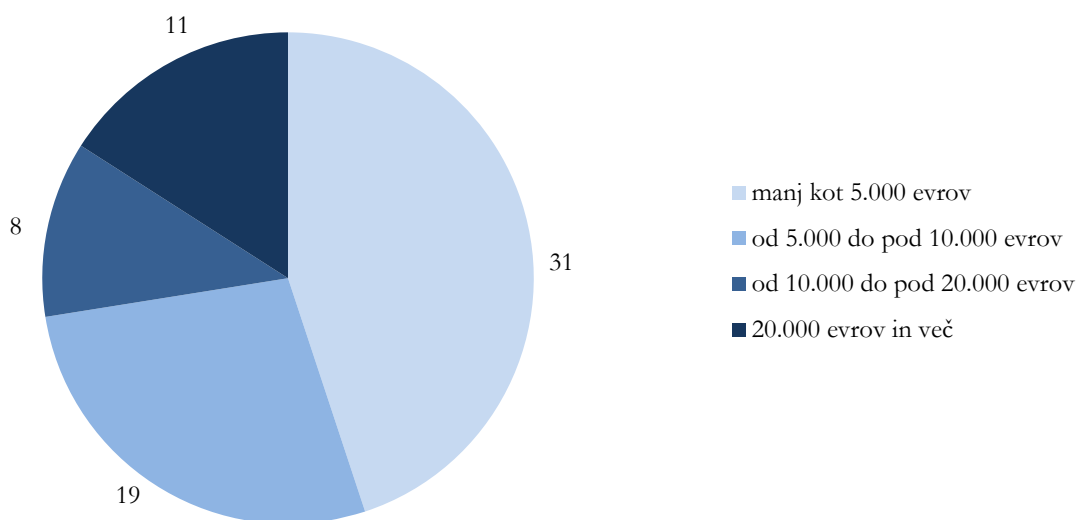
Slika 3: Število sklenjenih pogodb za nudenje dodatne strokovne pomoči poslancem po posameznih vrstah pogodb



Vir: podatki državnega zbora.

Najnižje izplačilo po pogodbi je bilo 790,53 evra (pri tem nismo upoštevali dveh naročilnic v nižji vrednosti), najvišje izplačilo po pogodbi pa 102.445,20 evra. Porazdelitev vrednosti sklenjenih pogodb je prikazana v sliki 4.

Slika 4: Sklenjene pogodbe za nudenje dodatne strokovne pomoči poslancem po posameznih kategorijah vrednosti izplačil po pogodbah



Vir: podatki državnega zbora.

Predmet ene od pogodb v vrednosti 40.000 evrov brez DDV je bilo izvajanje raziskav javnega mnenja. Za izbiro izvajalca bi moral državni zbor pri naročilu uporabiti določila ZJN-2 in v skladu s 24. členom ZJN-2 izpeljati ustrezen postopek javnega naročila.

Oblikovanje cene za storitve dodatne strokovne pomoči poslancem je bilo po poslanskih skupinah različno – nekatere so oblikovale cene enako za vse svetovalce, druge pa v odvisnosti od zahtevnosti dela in izkušenj, ki jih je imel posamezen svetovalec. V 26 primerih (35,1 odstotka sklenjenih pogodb) poslanske skupine v predlogu za oddajo naročila niso navedle, kako so preverile ceno storitev, so pa med izvajanjem revizije podale obrazložitev oblikovanja cene.

V sklenjenih pogodbah je bil v vseh primerih določen predmet pogodbe, pogodbeni vrednost in rok izvršitve storitve. Pogodbeni vrednost je bila v 10 primerih določena v obliki pavšalnega zneska, zaradi česar ni bilo izplačano dejansko opravljeno delo, ampak mesečno določen pavšalni znesek, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki uporabljajo sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del (zadnja taka pogodba je bila sklenjena 23. 1. 2013). Skupen znesek izplačil po navedenih pogodbah je bil 325.833,49 evra. Državni zbor je v začetku leta 2013⁵⁴ zaprosil računsko sodišče za mnenje glede pravilnosti sklepanja pogodb z določenim pavšalnim zneskom plačila in se nato v sklenjenih pogodbah ni več dogovarjal za tak način plačila v skladu s prejetim odgovorom.

Možnega nasprotja interesov⁵⁵ pri opravljanju storitev dodatne strokovne pomoči poslancem poslanske skupine niso vedno sistematično preverjale. Kadar so ga preverjale, so upoštevale:

- navedbe v predlogu za oddajo naročila,
- razgovore z osebami, ki bodo nudile strokovno pomoč, njihove življenjepisne in reference,
- zaprosilo za mnenje in odgovor Komisije za preprečevanje korupcije.

Navedbe, ki so del predloga za oddajo naročila, omogočajo sistematično preverjanje možnega nasprotja interesov in jih je državni zbor v obdobju, na katero se nanaša revizija, dopolnil glede na določila ZIntPK. Na ta način so bile poslanske skupine še posebej opozorjene na preverjanje možnega nasprotja interesov. V 15 primerih so uporabile še stare obrazce predloga za oddajo naročila, ki preverjanja možnega nasprotja interesov niso zahtevali. Državni zbor je od 5. 3. 2013 v predlog za oddajo naročila dodal tudi opozorilo, da je treba v pogodbe nad vrednostjo 10.000 evrov brez DDV vključiti vsebino protikorupcijske klavzule⁵⁶, vendar je bilo določilo vključeno le v dve sklenjeni pogodbi.

Ukrep državnega zbora

Državni zbor je v obdobju, na katero se nanaša revizija, s protikorupcijsko klavzulo dopolnil sklenjene pogodbe z zunanji sodelavci za zagotavljanje dodatne strokovne pomoči poslancem.

⁵⁴ Dopis št. 102-01/13-1/1 z dne 2. 1. 2013.

⁵⁵ ZIntPK v 12. in 13. točki 4. člena določa, da so nasprotje interesov okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Zasebni interes uradne osebe pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične osebe ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike.

⁵⁶ Določa jo 14. člen ZIntPK.

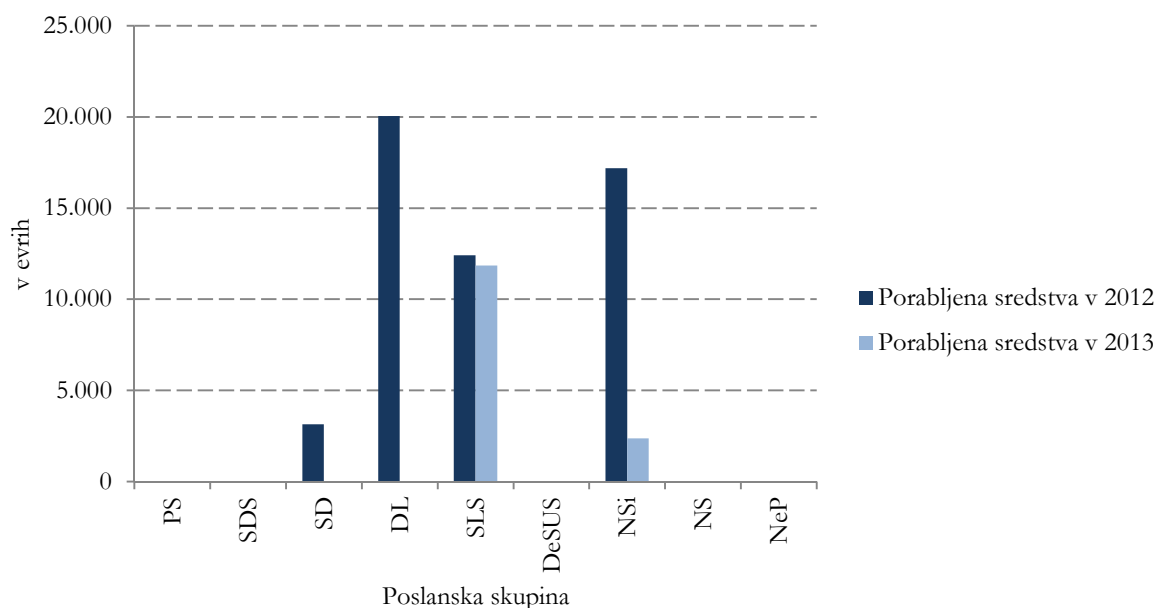
Zakonodajno-pravna služba državnega zbora je v obdobju, na katero se nanaša revizija, predlagala, naj se v pogodbe vključi klavzula, da so sredstva, s katerimi se financira, namenska sredstva, ki jih mora prejemnik ob nenamenski porabi vrniti v proračun skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi, vendar državni zbor navedenega določila v pogodbe ni vključil.

Pojasnilo državnega zbora

Zahtevati povrnitev morebitne neupravičeno pridobljene premoženjske koristi je mogoče že po določbah Obligacijskega zakonika v civilnem postopku (190. člen), ki se uporablja pri sklepanju tovrstnih pogodb. Ko ima dejanje, s katerim so bila neupravičeno pridobljena javna sredstva, znake kaznivega dejanja, pa se pridobljena premoženjska korist odvzame v kazenskem postopku. Premoženjska korist, ki je bila dosežena s kaznivim dejanjem ali zaradi njega, se v kazenskem postopku ugotavlja po uradni dolžnosti, zahtevek za odvzem premoženjske koristi pa se lahko začasno zavaruje.

2.2.2.d Dodatno strokovno pomoč poslancem lahko v skladu z notranjimi akti državnega zbora nudijo tudi študentje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so študentsko delo v ta namen najemale štiri poslanske skupine (slika 5). V letu 2012 je državni zbor izplačal 52.777 evrov za delo študentov in dijakov, ki so nudili dodatno strokovno pomoč poslancem, v letu 2013 (do 20. 11. 2013) pa 14.216 evrov. Študentsko delo je bilo plačano od 4 do 9 evrov neto na uro. Prek študentskega servisa je za poslanske skupine opravljalo strokovna dela tudi 8 dijakov.

Slika 5: Poraba sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem za delo prek študentskega servisa v letih 2012 in 2013



Vir: podatki državnega zbora.

2.3 Dodana vrednost strokovne pomoči poslancem

2.3.1 Delo državnega zbora in vsebina strokovne pomoči poslancem

Poslanstvo in ključna naloga državnega zbora je uspešno opravljanje zakonodajne funkcije oblasti, v okviru katere poslanci sprejemajo najpomembnejše pravne akte države. Državni zbor je v letu 2012 na 32 sejah (8 rednih in 24 izrednih sejah) sprejel 140 zakonov, od tega 90 dopolnitev zakonov, 14 zakonov, ki so na novo urejali določeno problematiko, 35 zakonov, s katerimi so bile ratificirane mednarodne pogodbe, in en akt o notifikaciji nasledstva. Poleg tega je državni zbor v tem obdobju sprejel 113 drugih aktov. Poslanci so postavili 658 poslanskih vprašanj in pobud vladi in posameznim ministrstvom. V letu 2012 je bilo v državnem zboru 433 sej delovnih teles⁵⁷, ki so obravnavala zadeve kot matična delovna telesa ali kot zainteresirana delovna telesa. V letu 2013⁵⁸ je državni zbor na 37 sejah (11 rednih in 26 izrednih sejah) sprejel 131 zakonov, od tega 2 ustavna zakona, 77 dopolnitev zakonov, 19 zakonov, ki so na novo urejali določeno problematiko, 32 zakonov, s katerimi so bile ratificirane mednarodne pogodbe, in en akt o notifikaciji nasledstva. Sprejel je tudi 121 drugih aktov. Poslanci so postavili 810 poslanskih vprašanj in pobud vladi in posameznim ministrstvom. V letu 2013 je bilo v državnem zboru 457 sej delovnih teles. Državni zbor je sodeloval tudi s predstavniškimi telesi drugih držav, z mednarodnimi organizacijami in mednarodnimi telesi. Javnost svojega dela je zagotavljal z uradnimi sporočili in na druge načine (novinarske konference, izjave, objave na spletni strani, publikacije) ter z javnimi sejami državnega zbora in delovnih teles⁵⁹.

2.3.1.a Da bi ugotovili, ali poslanci pridobivajo strokovno pomoč od strokovnih sodelavcev, ki so dovolj dobro strokovno usposobljeni, smo preverili izobrazbeno strukturo⁶⁰ zaposlenih sodelavcev, ki so poslancem nudili strokovno pomoč po 11. členu in dodatno strokovno pomoč. Na sliki 6 prikazujemo izobrazbeno strukturo poslanca⁶¹ po podatkih državnega zbora⁶² in izobrazbeno strukturo strokovnih sodelavcev. Največji del poslanca (47,2 odstotka) je imelo po podatkih državnega zbora izobrazbo ekvivalentno 1. ali 2. bolonjski stopnji⁶³, 29,2 odstotka jih je imelo nižjo izobrazbo od 1. ali 2. bolonjske stopnje, 23,6 odstotka pa višjo. Strokovni sodelavci, ki so poslancem nudili strokovno pomoč na podlagi 11. člena odloka o notranji organizaciji, so imeli boljšo izobrazbeno strukturo kot poslanci – med njimi ni bilo takih, ki bi imeli izobrazbo nižjo od 1. ali 2. bolonjske stopnje. Med strokovnimi sodelavci, ki so delo opravljali na podlagi 12. člena odloka o notranji organizaciji, pa jih je bilo 28,6 odstotka z izobrazbo, nižjo od 1. ali 2. bolonjske stopnje. K temu lahko prištejemo še študente in dijake, ki so poslancem nudili dodatno strokovno pomoč.

⁵⁷ Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2011–2015, prvo leto mandata od decembra 2011 do decembra 2012.

⁵⁸ Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2011–2015, za obdobje od 1. 1. do 20. 12. 2013.

⁵⁹ 100. in 101. člen poslovnika, 19. člen pravilnika o notranji organizaciji.

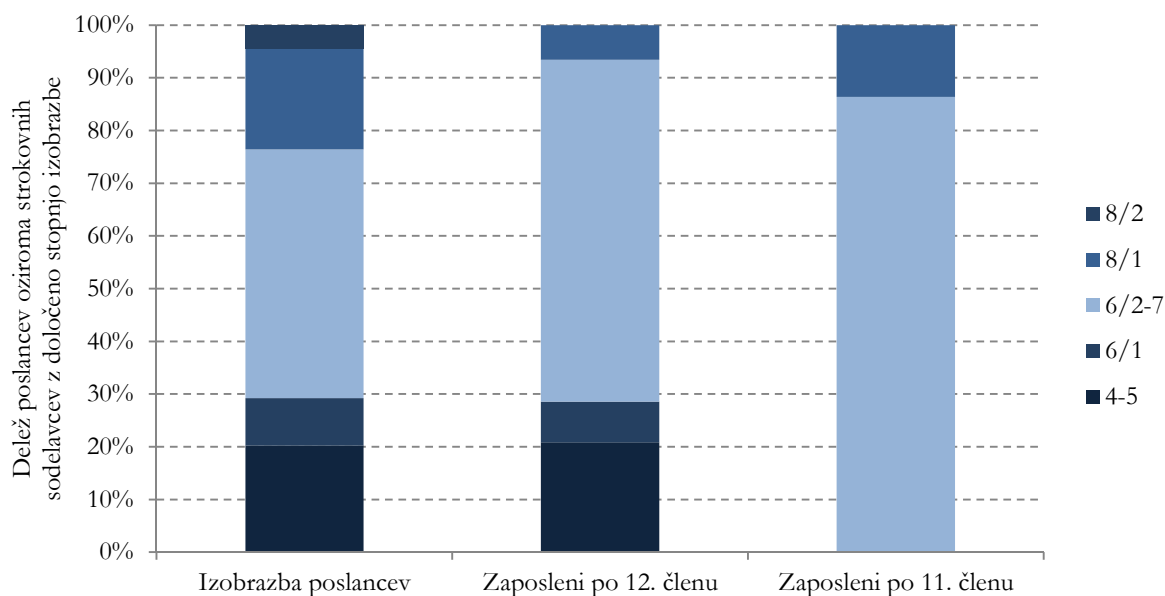
⁶⁰ Izobrazba je sicer le eden od kazalcev strokovnosti dela, drugi kazalci so še na primer praktične izkušnje, poznavanje področja dela, osebnostne lastnosti in podobno.

⁶¹ Za poslanca izobrazba ni predpisana, saj imajo pravico biti voljeni vsi polnoletni državljani, ne glede na svojo izobrazbo.

⁶² Tako kot opomba 57.

⁶³ Podatki o izobrazbi poslanca so z dne 31. 12. 2012, torej približno na sredi obdobja, na katero se nanaša revizija, podatki o strokovnih sodelavcih pa so zbrani za celotno obdobje, na katero se nanaša revizija.

Slika 6: Izobrazbena struktura poslancev na dan 31. 12. 2012⁶⁴ ter izobrazbena struktura vseh strokovnih sodelavcev, zaposlenih po 11. in 12. členu odloka o notranji organizaciji, v obdobju, na katero se nanaša revizija



Opomba: * Stopnje izobrazbe: 8/2 (doktorat znanosti), 8/1 (specializacija po univerzitetnih programih ali magisterij znanosti), 6/2-7 (specializacija po višješolskih programih oziroma visokošolskih strokovnih programih ali specializacija po visokošolskih strokovnih programih in univerzitetnih programih oziroma magisterij stroke, torej ekvivalent 1. ali 2. bolonjski stopnji), 6/1 (višješolski programi oziroma višješolski strokovni programi), 4-5 (poklicna ali srednja šola).

Vir: podatki državnega zbora.

2.3.1.b Ugotovili smo, 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. V prvem primeru je bilo navedeno, da je dodatna strokovna pomoč strokovnjaka za odnose z javnostmi nujno potrebna zaradi padajoče javnomnenjske podpore, ki jo lahko popravi poslanska skupina, v drugem pa zato, ker ima predvideni ponudnik potrebno strokovno znanje z ustreznega področja, s katerim poslanska skupina ne razpolaga.

Poslanske skupine smo prosili za utemeljitev potrebe po dodatni strokovni pomoči, ki je poslancem na razpolago poleg strokovnih sodelavcev po 11. členu odloka o notranji organizaciji. Poslanske skupine so navedle, da se za dodatno strokovno pomoč odločajo predvsem v naslednjih primerih:

- kadar to zahteva obseg dela na sejah državnega zbora in delovnih teles ter zaradi preobremenjenosti zaposlenih strokovnih sodelavcev;
- kadar to zahteva obseg dela posameznega poslanca (na primer komuniciranje z mediji, postavljanje poslanskih vprašanj in pobud, delo v poslanskih pisarnah, obveznosti do stranke);
- zaradi večje dinamike dela v državnem zboru, tudi kot odgovor na razmere v družbi (izredne seje državnega zbora in delovnih teles, predlogi obravnave zakonov po nujnih ali skrajšanih postopkih);

⁶⁴ Na dan 31. 12. 2012 je državni zbor sestavljalo 89 poslancev.

- kadar je stranka v opoziciji (takrat določenih gradiv ne morejo pripravljati organi izvršilne veje oblasti);
- pred dokončnim opredeljevanjem do pomembnih vsebinskih vprašanj, ki imajo tudi močan političen poudarek;
- če je potrebna posebna strokovna usposobljenost, ki je poslanska skupina in zaposleni strokovni sodelavci nimajo, in
- ko se obravnava gradivo, za katerega je poslanska skupina še posebej zainteresirana.

2.3.1.c Ker državni zbor ni jasno določil, za katere namene je upravičeno oziroma za katere ni upravičeno porabiti sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem, ni bilo mogoče presojati, ali so bila sredstva porabljena namensko. Kljub temu smo preverili, kakšna dela so opravljali zaposleni strokovni sodelavci, zunanji izvajalci in študentje, in jih navajamo v nadaljevanju.

Strokovni sodelavci, ki so poslancem nudili strokovno pomoč na podlagi 11. člena odloka in dodatno strokovno pomoč, so opravljali podobna dela:

- strokovna pomoč pri vsebinskem oblikovanju zakonodajnih iniciativ, amandmajev, predlogov, pobud ter skrb za njihovo pravno-formalno pravilnost;
- spremljanje sej državnega zbora in vseh zakonodajnih in drugih postopkov v državnem zboru;
- pripravljanje poročil in drugih dokumentov za poslanske skupine;
- priprava izhodišč za obravnave na delovnih telesih;
- pridobivanje mnenj in predlogov za sprejemanje, spreminjanje in dopolnjevanje zakonodaje;
- zagotavljanje javnosti dela poslanske skupine in sodelovanje z mediji⁶⁵.

Delo strokovnih sodelavcev je bilo v večini poslanskih skupin razdeljeno tako, da so posamezni strokovni sodelavci pokrivali določena področja. Ugotovili smo, da so strokovni sodelavci, zaposleni na podlagi 11. in 12. člena odloka o notranji organizaciji, opravljali tudi dela, ki niso bila neposredno povezana z delom poslanskih skupin v državnem zboru (torej z delom na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles): organizirali so srečanja poslanskih skupin s potencialnimi volivci, organizirali so delo v poslanskih pisarnah, skrbeli so za oblikovanje javne podobe stranke oziroma poslanske skupine na internetu oziroma interaktivnih digitalnih medijih (spletna stran, Twitter, Facebook), koordinirali so obiske predstavnikov vodstva stranke v lokalnih odborih stranke in v podjetjih, lokalnih skupnostih in drugih zainteresiranih sredinah, pripravljali letno poročilo stranke, skrbeli za komunikacijo med poslansko skupino in stranko ali volilno bazo in odgovarjali na novinarska vprašanja v zvezi z delom poslanske skupine oziroma stranke. V navedenih 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 udejstvovanje poslancev v politični stranki. Tako je bilo med strokovnimi sodelavci, ki so poslancem nudili dodatno strokovno pomoč, vsaj 16 takih, za katere ni mogoče ugotoviti, koliko dela so opravili za stranko in koliko za poslansko skupino v državnem zboru. Ugotovili smo tudi, da je vsaj 7 strokovnih sodelavcev, ki so poslancem nudili dodatno strokovno pomoč, dejansko opravljalo administrativna in ne strokovna dela.

⁶⁵ Naloge v skladu s pravilnikom o notranji organizaciji in pogodbami zaposlenih strokovnih sodelavcev na podlagi 11. in 12. člena odloka o notranji organizaciji.

Izdelke smo pridobili tudi za vse sklenjene pogodbe z zunanjimi izvajalci, ki so poslancem oziroma poslanskim skupinam nudili dodatno strokovno pomoč v pisni obliki ali vsaj deloma v pisni obliki, razen v dveh primerih. Za pogodbe, po katerih je bilo opravljeno ustno svetovanje (8 primerov), smo pridobili poročila o opravljenem delu ali urnike opravljenega dela. Na podlagi pregledanih izdelkov smo ugotovili, da so zunanji izvajalci opravljali naslednja dela in storitve:

- strokovna pomoč poslancem oziroma poslanskim skupinam pri delu v državnem zboru (priprava ali svetovanje pri pripravi strokovnih podlag, mnenj in stališč o spremembah zakonodaje, priprava in sodelovanje pri pripravi zakonskih osnutkov, prevajanje tuje zakonodaje, analiza zakonodajnih predlogov, priprava poslanskih vprašanj ali njihovih osnutkov, priprava izhodišč za obravnave na delovnih telesih, pojasnjevanje vsebinsko zahtevnih tem, ki jih obravnava državni zbor, priprava predlogov zahtev za ustavno presojo zakonov);
- zagotavljanje javnosti dela državnega zbora (izhodišča za javno komuniciranje glede predlogov zakonov in njihovih sprememb, stiki z javnostmi, priprava poslancev na intervjuje, odgovori medijem in sporočila za medije, komuniciranje s strokovno javnostjo in pridobivanje mnenj);
- izobraževanje (retorika, uporaba modernih spletnih orodij, dajanje kratkih izjav za medije);
- svetovanje na področju javnega mnenja in tržnega komuniciranja, pri katerem ni mogoče natančno ločiti dela, ki je povezan z delom v državnem zboru, in dela, ki je povezan s stranko (raziskave javnega mnenja, pisanje govorov, udarnih sporočil, analiza spremljanja medijskih objav, svetovanje na področju odnosov z javnostmi, segmentacija volilnega telesa, priprava izhodišč za komuniciranje z javnostmi, svetovanje za uporabo modernih spletnih orodij, svetovanje s področja političnega programa in filozofije, načrt sodelovanja med stranko in poslansko skupino, analiza pojavnosti članov poslanske skupine v medijih, strategija za doseg potencialnih volivcev, anketiranje);
- drugo delo, ki ga ne moremo uvrstiti v delo poslanske skupine v državnem zboru (priprava političnega programa, osnutek temeljne listine stranke);
- pomoč poslancu pri delu v volilni enoti;
- administrativna pomoč (le pri nepovezanih poslancih, ki jim administrativna pomoč po 11. členu odloka o notranji organizaciji ne pripada) in
- tisk panojev in oglaševalnih napisov.

Od 1. 1. 2014 velja Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah⁶⁶ (v nadaljevanju: ZPolS-E), ki med drugim spreminja način financiranja političnih strank, ki v drugem odstavku spremenjenega 21. člena Zakona o političnih strankah določa, da lahko politična stranka poleg sredstev iz 23. in 26. člena tega zakona pridobi tudi do 50 odstotkov sredstev iz državnega proračuna, ki so namenjena izobraževanju poslancev, administrativni in strokovni pomoči pri delu poslanskih skupin in organizaciji poslanskih pisarn (v nadaljevanju: namenska sredstva). Politična stranka pridobiva namenska sredstva od poslanskih skupin in poslancev, ki so bili v državni zbor izvoljeni z istoimenskih kandidatnih list. Za pridobivanje namenskih sredstev politična stranka in državni zbor skleneta pogodbo. Predlog za sklenitev pogodbe poda vodja poslanske skupine oziroma poslanec. Pogodba se sklene po postopku pogajanj brez predhodne objave, kot ga določa zakon, ki ureja javna naročila. Tako ZPolS-E omogoča, da do polovice sredstev, ki so namenjena izobraževanju poslancev, administrativni in strokovni pomoči pri delu poslanskih skupin in organizaciji poslanskih pisarn, pridobijo politične stranke za svoje delovanje. S tem je ZPolS-E omogočil, da politične stranke pridobijo del sredstev, ki so po ZPos namenjena za delo poslancev v državnem zboru, ob tem pa ne določa postopkov dodeljevanja sredstev in jasnega namena

⁶⁶ Uradni list RS, št. 99/13.

porabe tako pridobljenih sredstev političnih strank. Ocenjujemo, da se z uveljavitvijo ZPolS-E preglednost porabe sredstev za strokovno pomoč poslancev ne bo povečala.

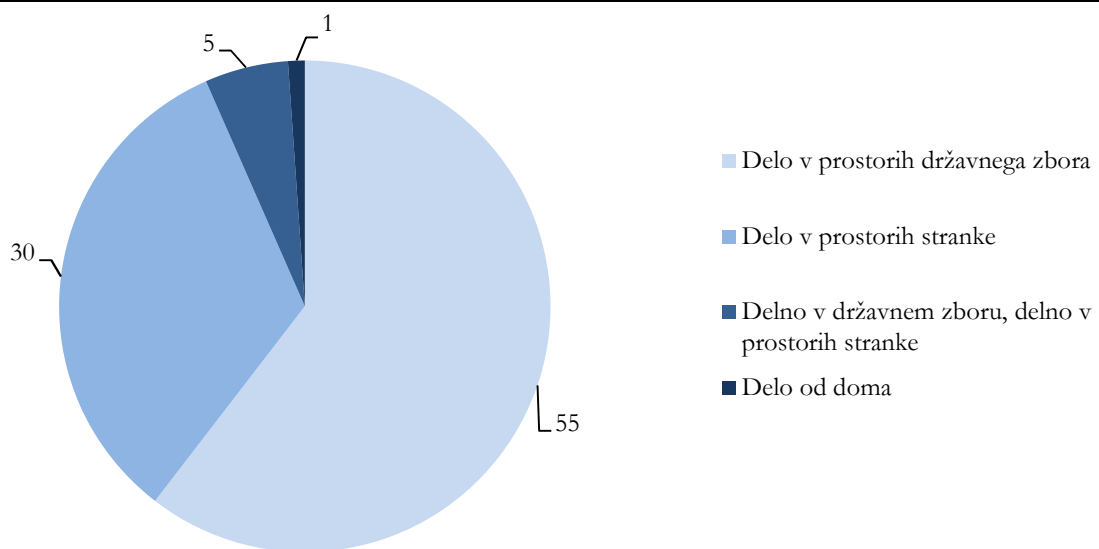
Pojasnilo državnega zbora

Državni zbor je z dopisom z dne 11. 12. 2013 zaprosil za mnenje o izvajanju 21. in 23. člena ZPolS-E predlagatelja zakona, Ministrstvo za notranje zadeve. V dopisu je med drugim zaprosil za stališče, ali gre pri sklenitvi pogodbe s politično stranko za pogodbo o izvajanju storitev strokovne pomoči za državni zbor (za poslansko skupino oziroma poslanca) ali za pogodbo o financiranju dejavnosti politične stranke.

2.3.1.d Preverili smo tudi dela, ki so jih opravljali študentje in dijaki prek študentskega servisa. Iz podatkov poslanskih skupin je razvidno, da poslanske skupine naročajo študentsko delo predvsem v obdobjih, ko je obseg dela povečan in zaposleni strokovni delavci ne morejo več pokriti vseh dogajanj. Tako študentje opravljajo delo, ki zahteva veliko pridobivanja informacij, brskanja po internetu, pregledovanja pravnih sistemov v tujini, telefonskih klicev. Študentje tudi prevajajo in lektorirajo ter pomagajo pri organiziranju obiskov poslancev na terenu. Dva študenta sta pomagala pri postavitvi internetne strani stranke. Trije študentje so opravljali delo svetovanja na področju sprejemanja nove zakonodaje in pravno svetovanje ter pripravljali osnutke odgovorov na novinarska vprašanja in so se kasneje zaposlili kot strokovni sodelavci, ki nudijo poslancem dodatno strokovno pomoč.

2.3.1.e Strokovni sodelavci, ki nudijo dodatno strokovno pomoč poslancem, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, delali tako v prostorih državnega zbora kot tudi v prostorih stranke ali pa od doma. 36 strokovnih sodelavcev ali 39,6 odstotka ni delalo ali vsaj delno ni delalo v prostorih državnega zbora, zaradi česar državni zbor ne obvladuje tveganja, da so strokovni sodelavci opravljali tudi dela, ki niso bila neposredno povezana z delom poslancev oziroma poslanskih skupin v državnem zboru. Hitro odzivanje na sklice sej v državnem zboru namreč zahteva prisotnost strokovnih sodelavcev v državnem zboru. Na sliki 7 je prikazana razporeditev lokacij delovnih mest strokovnih sodelavcev po 12. členu odloka o notranji organizaciji.

Slika 7: Lokacije delovnih mest strokovnih sodelavcev, ki poslancem nudijo dodatno strokovno pomoč



Vir: podatki državnega zbora.

Poslanske skupine so navedle, da "je sedež stranke lociran nedaleč od državnega zbora, kar olajšuje sodelovanje oziroma delo za poslansko skupino. Ker se delovne naloge strokovnih sodelavcev, ki delajo v prostorih stranke, nanašajo na sodelovanje stranke in poslanske skupine, bi njihovo delo v državnem zboru in delovni pogoji, ki jih zagotavlja državni zbor, ne omogočali primernega izpolnjevanja njihovih obveznosti. Državni zbor namreč zagotavlja tehnične pogoje za delo, ki ne omogočajo kompatibilnosti z informacijskim sistemom, ki ga uporablja stranka in ne dopuščajo niti povezovanja. Poleg tega pa se državni zbor sooča tudi s prostorsko stisko. Zato gre tudi za nekakšen dogovor, na podlagi katerega državni zbor prihrani sredstva, ki bi jih moral nameniti za najem prostorov za te strokovne sodelavce.

Manjšina strokovnih sodelavcev opravlja delo na sedežu stranke, saj za izvajanje svojih del in nalog potrebujejo neposreden dostop do spletnih strani stranke. Njihovo delo namreč vključuje tudi dopolnjevanje spletnih strani z aktualnimi vsebinami, ki se nanašajo na posamezne poslance in poslanske skupine. Sekundarnega pomena pri odločitvi o lokaciji dela strokovnih sodelavcev je tudi vzpostavljanje pretočnosti informacij in sodelovanja med sedežem stranke in poslansko skupino."

Pojasnilo državnega zbora

Če bi vsi strokovni sodelavci v poslanskih skupinah opravljali naloge v prostorih državnega zbora, bi moral državni zbor dodatne prostore najeti, kljub temu pa bi bila prisotnost strokovnih sodelavcev v državnem zboru majhna. Z vidika stroškov za najem dodatnih prostorov za te uslužbence je njihovo delo izven prostorov državnega zbora gospodarno. Državni zbor poslanskim skupinam omogoča uporabo enovitega informacijskega sistema državnega zbora, vendar mu ni treba omogočiti povezovanja svojega informacijskega sistema na informacijske sisteme posameznih političnih strank.

2.3.1.f Za tiste od pregledanih izdelkov, pri katerih smo presodili, da so bili namenjeni delu poslancev in poslanskih skupin v državnem zboru, smo ocenjevali, v kolikšni meri so bili nato pri delu poslancev in poslanskih skupin v državnem zboru tudi dejansko uporabljeni. Ocenjujemo, da je bila večina teh izdelkov uporabljenih na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles. Strokovni sodelavci pa so v posameznih primerih pripravili tudi izdelke, ki jih poslanska skupina nato ni uporabila – na primer zaradi spremenjenih družbenih okoliščin, mnenja javnosti, koalicijskih pogajanj in podobno. Del izdelkov, ki so pripravljani kot strokovna pomoč poslancem, bo torej lahko vedno ostal neuporabljen tudi zaradi narave poslanskega dela.

2.3.2 Spremljanje in analiziranje prispevka strokovne pomoči h kakovosti dela poslancev

2.3.2.a Ugotavljali smo, ali poslanske skupine ali državni zbor spremljajo in analizirajo, kako strokovna pomoč zaposlenih strokovnih sodelavcev in zunanjih izvajalcev prispeva h kakovosti dela poslancev. Poslanske skupine kakovost dela sistematično ocenjujejo za zaposlene strokovne sodelavce po 11. in 12. členu odloka o notranji organizaciji v obliki letnega ocenjevanja javnih uslužbencev.

Za zaposlene strokovne sodelavce ocenjevanje dela poteka tudi sproti – vsakodnevno oziroma na tedenskih sestankih ali sejah poslanske skupine, kjer se pregleda opravljeno delo in načrtuje prihodnje delo ter opozori na problematiko, na katero naj bodo strokovni sodelavci v prihodnje še posebej pozorni. Predvsem vodja poslanske skupine in sekretar pa tudi poslanci ocenjujejo zaposlene strokovne sodelavce glede na kakovost opravljenega dela in strokovnost uporabljenih argumentov v pripravljanih pisnih gradivih. Pomembno je tudi, da strokovni sodelavci delo opravijo pravočasno oziroma v dogovorjenem roku, s čim manj napakami, da so pri delu natančni in inovativni, da so se sposobni prilagajati nepredvidenim situacijam in sodelovati s sodelavci ter da so poslanci zadovoljni z njihovim delom.

Nekatere poslanske skupine ocenjujejo delo strokovnih sodelavcev tudi posredno, prek dela poslancev, ki jim pomagajo – analizirajo nastope poslancev in njihovo komuniciranje v medijih ter doseženo medijsko odzivnost.

Po navedbah poslanskih skupin se ocena kakovosti dela strokovnih sodelavcev odraža tudi v njihovem različno ovrednotenem delu (torej višini plačnega razreda), ki je odvisen od obremenjenosti strokovnih sodelavcev, njihove sposobnosti pokrivanja različno zahtevnih področij dela, njihove izobrazbe, delovnih izkušenj, samoiniciativnosti ter drugih osebnostnih lastnosti.

2.3.2.b Poslanske skupine lahko uporabijo tudi določene vzvode, ki omogočajo, da bo delo strokovnih sodelavcev opravljeno dovolj kakovostno in da bo prispevalo h kakovosti dela poslancev. Praviloma se pogodbe o zaposlitvi sklepajo s strokovnimi sodelavci, ki so s poslansko skupino sodelovali že v preteklem mandatu in je bila ta z njihovim delom zadovoljna. Z novo zaposlenimi strokovnimi sodelavci se praviloma najprej sklepajo pogodbe o zaposlitvi za poskusno obdobje – ko se to obdobje izteče, se poslanska skupina na podlagi opravljenega dela strokovnega sodelavca odloči, ali bo z njim še naprej sodelovala in torej z njim sklenila pogodbo o zaposlitvi do konca mandata ali ne. Poslanske skupine so navedle tudi, da je pomembno, da ob novih zaposlitvah poskrbijo za ustrezno uvajanje strokovnih sodelavcev, popravke njihovega dela in dodatna navodila – na ta način poskrbijo, da bodo z delom strokovnih sodelavcev tudi v prihodnje zadovoljni.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo le nekaj primerov, v katerih se je delovno razmerje s strokovnim sodelavcem prekinilo – po navedbah poslanskih skupin sta bili dve sporazumni prekinitvi, kjer sta se strokovna sodelavca zaposlila na drugem delovnem mestu, ena prekinitvev sodelovanja po opravljenem poskusnem delu in ena prekinitvev zaposlitve zaradi izgube zaupanja poslancev. V poslanski skupini, v kateri se je zmanjšalo število strokovnih sodelavcev, so ohranili le zaposlitve tistih strokovnih sodelavcev, s katerimi so bili najbolj zadovoljni.

2.3.2.c Delo poslancev brez dela strokovnih sodelavcev, ki pripravljajo gradiva za njihovo sodelovanje na sejah državnega zbora in delovnih teles, po navedbah predstavnikov poslanskih skupin ne bi bilo mogoče. Ker je učinke dela strokovnih sodelavcev na delo poslancev v državnem zboru težko izmeriti, smo prosili poslanske skupine, naj te učinke navedejo, ne da bi jih skušali kvantificirati. Po navedbah predstavnikov poslanskih skupin so učinki prejete strokovne pomoči poslancem naslednji:

- boljša kakovost dela poslancev v državnem zboru, ker se strokovni sodelavci specializirajo za določene teme in temeljito proučijo gradiva in podajo strokovne pripombe;
- večja količina dela, ki ga lahko opravijo poslanci (v obliki sodelovanja na sejah, razpravah, postavljanja poslanskih vprašanj in pobud, vlaganja amandmajev), kar je pomembno predvsem v obdobjih velikega obsega in dinamike dela v državnem zboru;
- lažje odločanje poslancev, saj so gradiva, ki jih pripravi ekipa strokovnih sodelavcev, bolj temeljito proučena, imajo bolj kakovostne komentarje in analize, vsebujejo zbrana različna mnenja in podatke ter pripravljene analize, ki dajejo podlago za odločanje in razprave poslancev;
- večja odzivnost poslancev pri pridobivanju podatkov in informacij ter spremljanju aktualnega dogajanja;
- nepovezanim poslancem pomoč strokovnih sodelavcev po 11. členu odloka o notranji organizaciji ne pripada, zato so s sredstvi za dodatno strokovno pomoč najemali tudi administrativno pomoč.

3. MNENJE

Na Državnem zboru Republike Slovenije smo revidirali učinkovitost ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem v obdobju od 1. 1. 2012 do 4. 2. 2014. Glavno revizijsko vprašanje je bilo, ali je področje zagotavljanja strokovne pomoči poslancem urejeno učinkovito. Odgovor na glavno vprašanje in mnenje Državnemu zboru Republike Slovenije o učinkovitosti ureditve področja zagotavljanja strokovne pomoči poslancem smo oblikovali s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja: ali je Državni zbor Republike Slovenije v notranjih aktih ustrezno uredil postopek naročanja strokovne pomoči poslancem, ali so bili podatki o obsegu in vsebini prejete strokovne pomoči pregledni in razvidni iz evidenc in poročil Državnega zbora Republike Slovenije ter ali je prejeta strokovna pomoč prispevala k bolj kakovostnemu delu poslancev.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da bi Državni zbor Republike Slovenije področje zagotavljanja strokovne pomoči poslancem *lahko uredil bolj učinkovito*, kot ga je v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Državni zbor Republike Slovenije v svojih notranjih aktih ni uredil postopkov zaposlovanja strokovnih sodelavcev, ki nudijo strokovno pomoč poslancem, in postopkov naročanja strokovne pomoči poslancem v celoti ustrezno. V notranjih aktih Državnega zbora Republike Slovenije je bil postopek zaposlovanja opredeljen le za zaposlovanje strokovnih sodelavcev, ki so zagotavljali dodatno strokovno pomoč poslancem, ne pa tudi za vse druge strokovne sodelavce, ki nudijo strokovno pomoč poslancem. Poleg tega so bili samo za slednje v sistemizaciji določeni zahtevani pogoji in izobrazba, medtem ko za strokovne sodelavce, ki zagotavljajo dodatno strokovno pomoč poslancem, pogoji glede zahtevane izobrazbe in delovnih izkušenj niso predpisani. Postopek naročanja dodatne strokovne pomoči poslancem pri zunanjih izvajalcih je bil spremenjen in dopolnjen na podlagi priporočil Komisije za preprečevanje korupcije. Še vedno pa je v notranjih aktih pomanjkljivo opredeljen, saj ni določeno, za katere namene je upravičeno oziroma za katere ni upravičeno porabiti sredstva za dodatno strokovno pomoč poslancem, zato Državni zbor Republike Slovenije ne obvladuje tveganja, da so sredstva porabljena nenamensko, negospodarno, neučinkovito in nepregledno. Odgovorna oseba Državnega zbora Republike Slovenije tudi 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 nobene revizije nad izvedenimi postopki naročanja dodatne strokovne pomoči v celoti. 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 Republike Slovenije.

Državni zbor Republike Slovenije zagotavlja pregledne podatke o obsegu in vsebini strokovne pomoči poslancem, vendar pa smo ob pregledu pogodb, izplačil in dokazil o pridobljenih storitvah ugotovili tudi nekatere nepravilnosti, kar pomeni, da notranje kontrole niso delovale v celoti učinkovito. Državni zbor Republike Slovenije je 12 zaposlenim strokovnim sodelavcem, ki so nudili strokovno pomoč poslancem, povečal plačni razred tako, da so se uvrstili v višji

plačni razred, kot je najvišji plačni razred, določen v sistemizaciji za njihovo delovno mesto. Ugotovili smo tudi, da za izvajalce storitev dodatne strokovne pomoči poslancem niso bili vnaprej opredeljeni pogoji in merila, ki bi jih ti morali izpolnjevati, tudi dokazila o njihovi usposobljenosti v večini primerov niso bila priložena predlogom za oddajo naročil. Državni zbor Republike Slovenije je za opravljanje teh storitev med drugimi najemal pravne in fizične osebe, s katerimi so poslanci že v preteklosti sodelovali. Pogodbena vrednost je bila v desetih primerih določena v obliki pavšalnega zneska, zaradi česar ni bilo izplačano dejansko opravljeno delo, ampak mesečno določen pavšalni znesek v skupni vrednosti 325.833 evrov. Državni zbor Republike Slovenije je sklenil pogodbo za izvajanje raziskav javnega mnenja v vrednosti 40.000 evrov brez DDV, ne da bi izpeljal ustrezen postopek izbire izvajalca v skladu z Zakonom o javnem naročanju.

Prejeta strokovna pomoč poslancem je prispevala k bolj kakovostnemu delu poslancev, vendar pa v vseh primerih tega ni bilo mogoče potrditi. Strokovni sodelavci in zunanji izvajalci so v glavnem opravljali delo, ki se je nanašalo na strokovno pomoč pri vsebinskem oblikovanju zakonodajnih iniciativ, amandmajev, predlogov, poslanskih vprašanj in pobud, spremljanje sej Državnega zbora Republike Slovenije in zagotavljanje javnosti dela poslanskih skupin. V določenih primerih pa so opravljali tudi dela, ki jih ni mogoče neposredno povezati z delom poslancev in poslanskih skupin v Državnem zboru Republike Slovenije. Najmanj 16 strokovnih sodelavcev je opravljalo dela tudi za politično stranko in ne le za poslansko skupino, vsaj 7 strokovnih sodelavcev pa je dejansko opravljalo administrativna in ne strokovnih del. Zunanji izvajalci so opravljali tudi dela s področja izobraževanja, administrativne pomoči, tiska panojev in oglaševalnih napisov in svetovanja na področju javnega mnenja in tržnega komuniciranja ter drugih del, pri katerih ni mogoče natančno ločiti dela, ki je povezano z delom poslanca v Državnem zboru Republike Slovenije, in dela, ki je povezano s politično stranko. Del strokovnih sodelavcev ni delal v prostorih državnega zbora, zato ni mogoče potrditi, da so opravljali le dela, neposredno povezana z delom poslancev oziroma poslanskih skupin v Državnem zboru Republike Slovenije. Poslanske skupine so kakovost dela sistematično ocenjevale za zaposlene strokovne sodelavce, ki so nudili strokovno pomoč poslancem po 11. in 12. členu Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora. Vzvodi, ki so jih lahko uporabile, da bi bilo delo strokovnih sodelavcev opravljeno dovolj kakovostno, so bili sklenitev zaposlitvenega razmerja za obdobje opravljanja poskusnega dela in ustrezno uvajanje strokovnih sodelavcev ter sodelovanje s strokovnimi sodelavci iz preteklega mandata. Po podatkih poslanskih skupin so bili učinki strokovne pomoči poslancem predvsem v višji kakovosti njihovega dela, večji količini dela, ki so ga lahko opravili, lažjem odločanju poslancev in njihovi večji odzivnosti.

S sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah, ki velja od 1. 1. 2014, se je spremenil med drugim tudi način financiranja političnih strank. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah omogoča, da politična stranka pridobi do 50 odstotkov sredstev iz državnega proračuna, ki so po Zakonu o poslancih namenjena izobraževanju poslancev, administrativni in strokovni pomoči pri delu poslanskih skupin in organizaciji poslanskih pisarn. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o političnih strankah pa ne določa postopkov dodeljevanja sredstev in jasnega namena porabe tako pridobljenih sredstev političnih strank. Ocenjujemo, da se z uveljavitvijo spremembe zakona preglednost, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost porabe sredstev, namenjenih za dodatno strokovno pomoč poslancem, ne bo povečala.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Državni zbor Republike Slovenije mora 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, s katerim bo Državni zbor Republike Slovenije izkazal, da je:

- pripravil 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 naj vsebuje seznam aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti – točka 2.1.2.d;
- v pravnih podlagah jasno opredelil namene, za katere je upravičeno oziroma za katere ni upravičeno porabiti sredstev za dodatno strokovno pomoč poslancem – točki 2.1.2.f in 2.3.1.c;
- tistim strokovnim sodelavcem, ki imajo povečan plačni razred na podlagi drugega odstavka 19. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in hkrati še na podlagi tretjega odstavka 73. člena Zakona o javnih uslužbencih in 15. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ponovno določil plačni razred tako, da ne bodo uvrščeni v višji plačni razred, kot je najvišji plačni razred, določen v sistemizaciji za njihovo delovno mesto – točka 2.2.1.a;
- v pravnih podlagah jasno opredelil, 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 ju določa Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.2.2.a;
- v pravnih podlagah jasno opredelil, 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 po potrebi dostopna za notranji nadzor – točka 2.2.2.a;
- v pravnih podlagah zahteval pisno utemeljitev potrebe po strokovni pomoči – točka 2.3.1.b.

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 tem 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 poslovanja⁶⁷. 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 Državni zbor Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁶⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, (Uradni list RS, št. 91/01).

5. PRIPOROČILA

Državnemu zboru Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v Odloku o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora jasno opredeli pogoje, ki jih morajo izpolnjevati sodelavci, katerih zaposlitev predlagajo vodje poslanskih skupin za nudenje dodatne strokovne pomoči poslancem;
- v pogodbe o prenosu sredstev, ki so namenjena izobraževanju poslancev, administrativni in strokovni pomoči pri delu poslanskih skupin in organizaciji poslanskih pisarn, po 21. členu Zakona o političnih strankah vključi določilo, da lahko politične stranke sredstva pridobivajo le na podlagi dokazil o opravljenem delu; in določilo o možnosti izvedbe naknadnega nadzora nad porabljenimi sredstvi;
- prouči, kako bi zagotovil boljši nadzor nad delom strokovnih sodelavcev, ki opravljajo delo izven prostorov državnega zbora, da bi zmanjšal tveganje za opravljanje dela, ki ni neposredno povezano z delom poslancev iziroma poslanskih skupin v državnem zboru (s pripravo poročil o delu ali na drug primeren način).

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno s povratnico,
2. arhivu, tu.

*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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija
tel.: +386 (0) 2 250 58 80
fax: +386 (0) 2 250 58 96