

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču  
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)  
izdajam

**REVIZIJSKO POROČILO**

**O PRAVILNOSTI IZVRŠEVANJA FINANČNEGA NAČRTA**

**ZA LETO 2000**

**NA MINISTRSTVU ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT**

Številka: 1211-3/01-16

Ljubljana, 6. decembra 2001

# I. U V O D

Revizijo izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za šolstvo in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) v letu 2000 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in Programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča RS v letu 2001 (št. 3104-2/01-1 z dne 9. 3. 2001). Sklep o izvedbi revizije (št. 1211-3/01-2) je bil izdan 16. 3. 2001. Pregled na ministrstvu smo začeli 1. 6. 2001 in končali 13. 7. 2001.

Cilj revizije je bil preskusiti

- ali je ministrstvo pravilno izkazalo odhodke v zaključnem računu finančnega načrta za leto 2000;
- ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2000 v skladu s predpisi, ki jih mora spoštovati neposredni uporabnik državnega proračuna.

Poleg tega smo v reviziji ugotavljali tudi, kako ministrstvo izpolnjuje svojo odgovornost za pravilnost transfernih izdatkov. Ocenjevali smo sistem in delovanje notranjih kontrol ministrstva na področju dodeljevanja proračunskih sredstev končnim uporabnikom.

Revidiranje smo izvedli s preskušanjem podrobnosti. Za preskušanje podrobnosti, na katerih temelji izkazovanje odhodkov, in za preskušanje podrobnosti pri izvrševanju finančnega načrta, smo sestavili ustrezne revizijske programe za preskušanje pravilnosti izkazovanja odhodkov ter programe za preskušanje skladnosti odhodkov s predpisi. Pravilnost izkazovanja odhodkov smo preskušali tako, da smo preskušali nastanek odhodkov, točnost evidentiranja in pravilnost razvrščanja odhodkov. Revizijske programe smo uporabili na primerno velikih vzorcih odhodkov. Vzorce, na katerih smo preskušali pravilnost izkazovanja in skladnost odhodkov s predpisi, smo določili po metodi MUS<sup>1</sup>. Na ta način smo pridobili ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja ministrstva v letu 2000: pridobljeni podatki nam omogočajo, da v skladu z mednarodno priznanimi standardi revidiranja<sup>2</sup> podamo mnenje o izkazovanju odhodkov ministrstva za leto 2000 in mnenje o izvrševanju finančnega načrta ministrstva za leto 2000.

Med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba ministrstva ministrica dr. Lucija Čok.

V letu 2000, na katero se nanaša revizija, so bile odgovorne osebe ministrstva:

- dr. Pavel Zgaga, minister od 1. 1. 2000 do 7. 6. 2000,
- dr. Lovro Šturm, minister od 8. 6. 2000 do 30. 11. 2000 in
- dr. Lucija Čok, ministrica od 1. 12. 2000 dalje.

---

<sup>1</sup> MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje denarnih enot).

<sup>2</sup> Napotilo za izvajanje revizij (Uradni list RS, št. 41/01).

## II. UGOTOVITVE

### 1. Finančni načrt

V finančnem načrtu, ki je bil sestavni del proračuna Republike Slovenije za leto 2000 (Uradni list RS, št. 9/00), so bili za odhodke ministrstva predvideni naslednji zneski:

Naziv	Kto	Sprejeti proračun v 000 SIT	Struktura v %	Veljavni proračun v 000 SIT	Struktura v %	Indeks
1	2	3	4	5	6	7=5/3
Tekoči odhodki	40	2.646.129	1,58	2.461.794	1,44	93
Tekoči transferi	41	153.208.705	91,52	160.050.242	93,68	104
Invest. Odhodki	42	10.037.755	6,00	7.324.074	4,28	73
Invest. Transferi	43	1.507.355	0,90	1.004.523	0,60	67
<b>Skupaj odhodki</b>		<b>167.399.944</b>	<b>100</b>	<b>170.840.633</b>	<b>100</b>	<b>102</b>

Razlike med sprejetim in veljavnim proračunom izhajajo iz prerazporeditev pravic porabe sredstev po sklepih Vlade RS.

Na podlagi omenjenih razlogov je veljavni proračun za 3.441 mio SIT višji od tistega, ki ga je sprejel državni zbor. Pri tem največja razlika izhaja iz sklepov Vlade RS, ki je s sprejetimi ukrepi uravnoteženja proračuna zvišala sprejeti finančni načrt ministrstva za 5.000 mio SIT.

### 2. Izvrševanje finančnega načrta

#### *Računovodske podlage za izkazovanje odhodkov*

Ministrstvo kot neposredni proračunski uporabnik je dolžno izkazovati odhodke v skladu z Zakonom o računovodstvu (ZR, Uradni list RS, št. 23/99). Ta zakon določa priznavanje odhodkov v skladu z računovodskim načelom denarnega toka. To načelo pomeni, da se odhodki evidentirajo takrat, ko so obveznosti plačane.

Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2000 je določil, da se med odhodke neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2000 vključujejo tudi sredstva, ki so bila do vključno 31. 1. 2001 porabljena za poravnavo obveznosti, nastalih v letu 2000. Tudi Zakon o izvrševanju proračuna RS je za leto 1999 s podobno določbo podaljšal proračunsko leto do 31. 1. 2000.

Na teh računovodskih podlagah je ministrstvo v zaključnem računu finančnega načrta za leto 2000 izkazalo naslednje odhodke:

<b>TABELA št. 2: REALIZACIJA FINANČNEGA NAČRTA ZA LETO 2000</b>						
<b>Naziv</b>	<b>Kto</b>	<b>Veljavni proračun 2000</b> v 000 SIT	<b>Realizacija 2000</b> v 000 SIT	<b>Realizacija 1999</b> v 000 SIT	<b>Struktura real. 2000</b> v %	<b>Indeks</b>
1	2	3	4	5	6	7=4/5
Tekoči odhodki	40	2.461.794	2.335.894	2.359.565	1,38	0,99
Tekoči transferi	41	160.050.242	159.650.777	140.924.332	94,54	1,13
Invest. odhodki	42	7.324.074	6.091.725	8.987.578	3,61	0,68
Invest. transferi	43	1.004.523	788.942	1.659.630	0,47	0,47
<b>Skupaj odhodki</b>		<b>170.840.633</b>	<b>168.867.338</b>	<b>153.931.105</b>	<b>100,00</b>	<b>1,10</b>

### 3. Revizijska razkritja

V odhodkih ministrstva so izkazana plačila obveznosti iz leta 1999, ki niso bile plačane do 31. 1. 2000, in tisti del obveznosti iz leta 2000, ki so bile plačane do 31. 1. 2001.

Del obveznosti iz leta 2000, ki niso bile plačane do 31. 1. 2001, je ministrstvo izkazalo v bilanci stanja kot neplačane odhodke v višini 1.771 mio SIT. Navedeni znesek predstavlja sredstva, do katerih je bilo ministrstvo na podlagi veljavnega proračuna upravičeno, vendar pa jih ni imelo na razpolago, in jih ni moglo porabiti za plačilo že zapadlih obveznosti. V reviziji je bilo ugotovljeno, da je ta znesek izkazan za 890 tisoč SIT prenizko, saj je pravilen znesek neplačanih odhodkov 1.772 mio SIT.

Če bi bila sredstva proračuna zagotovljena v višini veljavnega proračuna, bi bili odhodki za leto 2000 za 1.772 mio SIT višji od izkazanih. Ta znesek bremeni proračun leta 2001.

3.1 S preskušanjem pravilnosti izkazovanja odhodkov nismo razkrili nobene napake.

3.2 Odhodki ministrstva niso bili povsem v skladu s predpisi. Na revizijskem vzorcu smo razkrili naslednje nepravilnosti:

- Trije prejeti računi (nabava računalniških programov, računalniška uporabljivost zakonodaje in poštne storitve), bi morali biti knjiženi kot obveznosti do dobaviteljev in neplačani odhodki na koncu proračunskega leta. Dokumentacija ni bila pravočasno poslana v Sektor za javno računovodstvo na Ministrstvo za finance, kot je določeno v 105. členu Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 13/00, 65/00, 97/00), po katerem je računovodska služba neposrednega proračunskega uporabnika dolžna predložiti Sektorju za javno računovodstvo zahtevke za izplačilo najkasneje v roku 10 dni po dnevu prejema listine, ki je podlaga za izplačilo iz proračuna. Vsi trije računi so bili prejeti v roku, ki je še omogočal izplačilo iz proračuna 2000.
- Javno naročilo za zamenjavo računalniške opreme v šolskem kadrovskem informacijskem sistemu je bilo oddano nepravilno na podlagi aneksa k pogodbi o vzdrževanju

komunikacij za projekt ŠKIS (kršitev 53. in 54. člena Zakona o javnih financah, ZJF, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00).

3.2.1 Na podlagi razkrite nepravilnosti sklepamo, da je bila vsota nepravilnosti pri preskušanju skladnosti s predpisi ministrstva večja kot 890 tisoč SIT in manjša kot 1.997.110 tisoč SIT, najbolj verjetna vsota nepravilnosti je 890 tisoč SIT.

#### **4. Transferi**

V okviru revizije smo ocenili sistem in delovanje notranjih kontrol ministrstva na področju dodeljevanja proračunskih sredstev končnim uporabnikom. Preverili smo, ali ministrstvo zagotavlja, da bi bila proračunska sredstva, ki so kot transferi posredovana upravičencem, porabljena skladno z namenom in do višine, ki sta določena v proračunu, ter v skladu s predpisi. Ministrstvo izpeljuje transfere za področje izvajanja javne službe (osnovno, srednje, višje in visoko šolstvo in drugi javni zavodi – koncesionarji) ter za investicijske transfere.

Strokovni delavci na ministrstvu mesečno spremljajo najave (osnovne in srednje šole) s pomočjo računalniških programov (ŠKIS, PIK) in v naprej pripravljenih preglednicah, ki jih izpolnjujejo na osnovnih in srednjih šolah. Višjim in visokim šolam ter koncesionarjem se sredstva transferirajo na podlagi sklenjenih pogodb. Osnovne podatke o številu zaposlenih za plače in podatke, ki so potrebni za izračun materialnih stroškov na podlagi najav, na začetku šolskega leta evidentirajo, ovrednotijo in mesečno financirajo pogodbene obveznosti. Zavodi spremembe mesečno usklajujejo z ministrstvom.

V pravilniku o finančnem poslovanju ministrstvo nima podrobno opredeljene izpeljave transferov v tem smislu, da bi na njegovi osnovi zaposleni pregledno izpeljevali transfere po sprejeti zakonodaji. Izpeljave transferov nima podrobno opredeljene, čeprav le-ti obsegajo 94 % proračunskih izdatkov ministrstva. Javne službe se financirajo redno mesečno, vendar za financiranje osnovnega in srednjega šolstva niso sklenjene pogodbe, ampak nakazujejo sredstva na osnovi potrjenih najav.

*Pri financiranju visokega šolstva ugotavljamo naslednje:*

S preskušanjem pravilnosti in skladnosti financiranja dejavnosti visokega šolstva s predpisi in sklepi ugotavljamo, da pri financiranju visokošolskih programov prihaja do nasprotij pri uresničevanju izvajanja določil temeljnih aktov. Po naši presoji so neusklajene določbe v Sklepu o financiranju visokošolskega izobraževanja glede na trajanje in urni obseg študijskih programov (Uradni list RS, št. 47/94, v nadaljevanju: sklep), ki ga je izdala Vlada Republike Slovenije ter Normativov in standardov za opravljanje izobraževalne dejavnosti v višjem in visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 39/92), kot tudi Zakona o visokem šolstvu (ZViS, Uradni list RS, št. 35/98, 99/99). Ministrstvo financira študijske programe visokih šol na podlagi sklenjene pogodbe po izvedenih urah predavanj na visokošolskih zavodih na način in v obliki, kot je določeno v pogodbah, sklenjenih med Univerzo v Ljubljani in Ministrstvom za šolstvo in šport.

Ministrstvo na leto financira preobsežni študijski program na Visoki šoli za socialno delo, ki ima v tretjem in četrtem letniku štiri področja dela. Za izvedbo študijskih programov v letu 2000 so potrebovali 4696 ur predavanj, kar je za 213 ur več od števila ur predavanj, ki bi naj

jih obsegali študijski programi glede na določbo sklepa. Na Akademiji za likovno umetnost so za izvajanje študijskih programov v letu 2000 potrebovali 8795 ur predavanj, kar je za 1595 ur predavanj več od števila ur predavanj, ki bi naj jih obsegali študijski programi glede na določbo omenjenega sklepa.

Univerzi in njihove članice so po Zakonu o visokem šolstvu avtonomne glede določanja obsega študijskih programov, te pa potrjuje Svet za visoko šolstvo. Zaradi potrebe po zadovoljevanju želja študentov po izvajanju študijskih programov z izbirnimi področji študija menimo, da univerza zagotavlja izvajanje študijskih programov javne službe.

Financiranje visokošolskih programov se nanaša na študijsko leto 1999/2000, izračun ur predavanj po posameznih študijskih programih pa je bil sestavljen za koledarsko leto, tako kot je opredeljeno v najavah in obračunu plač predavateljem. Tako ni možno popolno ovrednotiti preseganja financiranja obsega študijskih programov.

#### 4.1 Ocena sistema in delovanja notranjih kontrol na področju transferov

Uvedene notranje kontrole in njihovo delovanje na področju transferov je zadovoljivo.

Za odpravo ugotovljenih neskladij pri financiranju študijskih programov višjih in visokih šol ter težav pri izvrševanju sklepov o financiranju priporočamo ministrstvu, da predlaga Vladi RS čim hitrejši sprejem predpisa iz 73. in 73.a člena Zakona o visokem šolstvu, ki bo uredil financiranje študijskih in obštudijskih dejavnosti.

Ministrstvo naj sprejme organizacijski predpis, ki bi opredeljeval potek, kontrolo in nadzor podatkov, ki so osnova za financiranje dejavnosti javnih zavodov, zaradi zagotavljanja nadzora nad porabo proračunskih sredstev posrednega proračunskega uporabnika.

Računsko sodišče priporoča, naj Inšpektorat RS za šolstvo v skladu z 79. členom Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja okrepi sodelovanje z notranjimi revizorji ministrstva in v skladu z zakonskimi določili nadzira namensko porabo proračunskih sredstev do končnih porabnikov v javnih zavodih.

### **III. M N E N J E**

V skladu z ugotovitvami iz II. razdelka izrekamo

- o izkazu odhodkov v zaključnem računu finančnega načrta ministrstva za leto 2000 *pozitivno mnenje*,
- o izvrševanju finančnega načrta ministrstva za leto 2000 *mnenje s pridržkom*.

#### **Obrazložitev mnenja o izkazu odhodkov**

Z razumnim revizijskim tveganjem izključujemo možnost, da so v izkazu odhodkov v zaključnem računu finančnega načrta ministrstva za leto 2000 pomembne nerazkrite napake. Menimo, da je ministrstvo pravilno izkazalo odhodke v zaključnem računu finančnega načrta za leto 2000.

#### **Obrazložitev mnenja o izvrševanju finančnega načrta**

Razkrite nepravilnosti pri izvrševanju finančnega načrta ministrstva za leto 2000 niso pomembne, a tudi zanemarljive niso. Ker niso pomembne, ne izražamo negativnega mnenja, marveč samo pridržek glede pravilnosti poslovanja ministrstva v letu 2000.

#### **Zahteva za predložitev odzivnega poročila**

Pri preskušanju skladnosti poslovanja ministrstva s predpisi (točka 3 poročila) so bile ugotovljene nepravilnosti, ki so po oceni računskega sodišča posledica slabosti in pomanjkljivosti pri delovanju sistemov notranjega kontroliranja. Določene pomanjkljivosti pri delovanju sistemov notranjega kontroliranja so bile razkrite tudi pri preskušanju transferov (točka 4 poročila), zato mora ministrstvo v roku 60 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. analizo nepravilnosti z vidika vzrokov za njihov nastanek ter določitvijo kontrol, ki bi morale preprečevati in odkrivati njihov nastanek ter
3. poročilo o ukrepih za uvedbo novih kontrol oziroma okrepitev obstoječih kontrol, ki bodo v prihodnje uspešno preprečevale, odkrivale in odpravljale tovrstne nepravilnosti.

Odzivno poročilo mora potrditi odgovorna oseba ministrstva 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 4. odstavka 29. člena ZRacS-1.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po 3. odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja, lahko sledijo ukrepi, ki jih določajo točke od 7 do 14 29. člena ZRacS-1.

### **Pravni pouk**

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

Dr. Vojko A. Antončič,  
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport  
Trg OF 13, 1000 Ljubljana, s povratnico;
2. dr. Pavel Zgaga  
Murgle 207, 1000 Ljubljana;
3. dr. Lovro Šturm  
Štefanova 6, 1000 Ljubljana;
4. Državni zbor Republike Slovenije  
Šubičeva ul. 4, 1000 Ljubljana;
5. arhiv, tu.