



Na podlagi 29. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in 38. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 91/01)
izdajam

POREVIZIJSKO POROČILO
O POPRAVLJALNIH UKREPIH
PRI IZKAZIH IN IZVRŠITVI PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA LETO 2003

Številka: 1201-2/2004-129

Ljubljana, 24. februarja 2005

1. UVOD

V revizijskem poročilu o izkazih in izvršitvi proračuna Republike Slovenije za leto 2003 številka 1201-2/2004-120 z dne 29. septembra 2004 smo izrekli *mnenje s pridržkom* o izvršitvi proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

Ker posamezna ministrstva, katerih poslovanje smo revidirali, razkritih nepravilnosti niso odpravila med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila Vladi Republike Slovenije in naslednjim ministrstvom:

- Ministrstvu za finance,
- Ministrstvu za zunanje zadeve,
- Ministrstvu za obrambo,
- Ministrstvu za pravosodje,
- Ministrstvu za gospodarstvo,
- Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Ministrstvu za okolje, prostor in energijo,
- Ministrstvu za informacijsko družbo in
- Ministrstvu za zdravje.

Vlada Republike Slovenije in vsa omenjena ministrstva so nam v predpisanem roku 90 dni po Zakonu o računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS-1) predložila odzivna poročila in v njih predstavila popravljalne ukrepe. V porevizijskem postopku smo ocenjevali, ali so odzivna poročila verodostojna, ter preizkusili zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

Za vsa odzivna poročila smo ocenili, da so verodostojna.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi opisa ukrepov, ki so jih sprejeli Vlada Republike Slovenije in ministrstva za odpravo nepravilnosti in s pregledom dokumentacije, ki so jih k odzivnemu poročilu priložila ministrstva.

Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze, da lahko podamo oceno zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

V tem poročilu za Vlado Republike Slovenije in navedena ministrstva

- predstavljamo nepravilnosti, ki so bile opisane v revizijskem poročilu in zaradi katerih smo zahtevali popravljalno ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe,
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

2. NEPRAVILNOSTI TER POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Ministrstvo za finance

2.1.1 Plače in drugi odhodki za zaposlene

2.1.1.1 Opis nepravilnosti

Davčna uprava RS delavki, ki je bila zaposlena za določen čas in ji je bilo kasneje podaljšano delovno razmerje do konca leta 2003, v letu 2003 ni izplačala regresa za letni dopust.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je Služba za organizacijo in kadre v Davčni upravi RS delavki izplačila sorazmerni del regresa za letni dopust in predložila dokazila o izplačilu. Poleg tega je v drugi polovici leta 2004 povečala obseg notranjih kontrol pri postopkih preverjanja pravilnosti obračuna plač ter povečala kontrolo na ravni centralne kontrole upravičencev do izplačila prejemkov iz delovnega razmerja, in sicer za vse zaposlene na Davčni upravi RS v breme tekočega leta.

2.1.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.1.1.2 so zadovoljivi.

2.1.2 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.1.2.1 Opis nepravilnosti

- Davčna uprava RS javnega naročila izdelave nove aplikacije za programsko podporo vodenju evidence prisilne izterjave pravnih oseb ni oddala v skladu s postopkom javnega naročanja, saj za navedeno oddajo javnega naročila niso bili izpolnjeni zakonski pogoji za oddajo javnega naročila brez javnega razpisa iz 2., 94. in 109. člena ZJN-1;
- Davčna uprava RS pri izbiri najugodnejšega ponudnika ni imela dveh ponudb, ker ena izmed ponudb ni bila pravilna. Davčna uprava RS ni ravnala v skladu z določbo prvega odstavka 76. člena ZJN-1, ki določa, da naročnik izbere najugodnejšega ponudnika, če je pridobil dve samostojni pravilni ponudbi. Prav tako ni uporabila merila za izbiro najugodnejše ponudbe in ni upoštevala pogoja, ki bi moral biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji;
- Davčna uprava RS pri izbiri najugodnejšega ponudnika za dobavo in postavitve sistema za elektronsko davčno poslovanje ni imela dveh samostojnih pravih ponudb. Komisija je kljub temu ocenila dve ponudbi in izbrala izvajalca. Poleg tega je Davčna uprava RS del obveznosti prevzela brez sklenitve pogodbe, kar ni v skladu s 50. členom ZJF.

2.1.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo v odzivnem poročilu navaja, da je Davčna uprava RS pripravila predlog sprememb in dopolnitev Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji. Nova organizacija bo omogočila boljše delovanje notranjih kontrol pri oddajanju javnih naročil, ker se bodo

postopki javnega naročanja vodili in izvajali le v Oddelku za javna naročila v okviru Sektorja za materialne in splošne zadeve. Ministrstvo pričakuje, da bo Davčna uprava RS tako povečala strokovno kontrolo nad vodenjem samega postopka, ter zagotovila pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri oddaji javnih naročil. Davčna uprava RS je, da bi preprečila nepravilnosti pri javnem naročanju, izdala tudi Navodilo za oddajo javnih naročil v Davčni upravi Republike Slovenije, s katerim je opredelila pooblastila in odgovornosti v postopku javnega naročanja.

2.1.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.1.2.2 so zadovoljivi.

2.2 Ministrstvo za zunanje zadeve

2.2.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.2.1.1 Opis nepravilnosti

Ministrstvo je oddalo javno naročilo na podlagi krovne pogodbe in dvanajstih aneksov k pogodbi, ki jih je z dobaviteljem sklenilo Ministrstvo za notranje zadeve, in ne na podlagi pogodbe z dobaviteljem, kot je bilo v krovni pogodbi opredeljeno.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

V letu 2004 je ministrstvo za izdelavo vizumov oziroma nalepk za vizume sklenilo pogodbo neposredno z dobaviteljem.

2.2.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.2.1.2 so zadovoljivi.

2.2.2 Tekoči in investicijski transferi

2.2.2.1 Opis nepravilnosti

- Ministrstvo v razpisni dokumentaciji javnega razpisa ni ovrednotilo razpisnih meril oziroma ni določilo načina uporabe meril ter načina določanja deležev sofinanciranja. Ministrstvo je pri tem ravnalo v neskladju s 3. točko drugega odstavka 75. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.
- Ministrstvo je na podlagi programa dela za leto 2003 neupravičeno brez javnega razpisa financiralo projekte. Pri tem je ravnalo v neskladju s 53. členom ZJF, ki določa, da se sredstva subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči dodelijo na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa, če s posebnim zakonom ni drugače določeno.
- Ministrstvo je v letu 2003 nakazovalo proračunska sredstva organizacijam pred sklenitvijo pogodb. Pri tem je ravnalo v neskladju s 86. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določa, da proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti, ki zahtevajo odhodek proračuna, s sklepanjem pisnih pogodb.

- Ministrstvo je na podlagi predloga strokovne komisije društvom dodelilo sredstva v višjem znesku od zneska, za kakršnega so v predlogih sofinanciranja zaprosila društva. Ministrstvo je pri tem ravnalo v neskladju s 3. točko drugega odstavka 75. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, saj ni vnaprej določilo načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik.
- Ministrstvo je nepopolni vlogi dveh krovnih organizacij obravnavalo kot popolni ter jima odobrilo sredstva. Pri tem je ravnalo v neskladju z 79. in 80. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določata, da komisija v 8 dneh od odpiranja vlog pozove tiste predlagatelje vlog, katerih vloge niso bile popolne, da jih dopolnijo, ter da nedopolnjene nepopolne vloge zavrže.
- Ministrstvo je društvu na podlagi sklepa odobrilo finančna sredstva, čeprav je bila vloga oddana na pošto en dan po roku za oddajo. Ministrstvo je s tem, ko je obravnavalo prepozno prispelo vlogo, ravnalo v neskladju s 77. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določa, da se odpirajo v roku dostavljene vloge.
- Ministrstvo je odobrilo sredstva društvoma, ki sta vlogi na javni razpis posredovala prek elektronske pošte, ter sredstva društvu, ki je vlogo na javni razpis posredovalo po telefaksu. Pri tem je ravnalo v nasprotju z razpisnimi določili, v katerih je bilo določeno, da morajo vloge do naročnika prispeti v zaprtih ovojnica, ter v nasprotju s 76. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določa, da mora biti vloga predložena v zapečatenem ovitku, ovitek pa mora biti označen z 'ne odpiraj – vloga'.

2.2.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

- Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je ministrstvo natančno opredelilo pogoje in merila za pridobivanje sredstev ter tudi uporabo meril. Iz vzorca ocenjevalnega lista, ki je del razpisne dokumentacije je razvidno, da je posamezno merilo ovrednoteno s točkami.
- Ministrstvo je za reševanje izrednih razmer, ki nastanejo po izvedbi rednega letnega javnega razpisa za financiranje programov in projektov Slovencev v zamejstvu in po svetu ter sodelovanja z njimi v letu 2004 rezerviralo določena finančna sredstva, ki jih je dodelilo društvom in organizacijam na podlagi razpisa za zbiranje predlogov programov in projektov Slovencev v zamejstvu in po svetu za sofinanciranje najnujnejših akcij v letu 2004, ki so izrednega pomena za Republiko Slovenijo.
- Da bi se izognili upoštevanju nepopolnih vlog, vlog prispelih po roku za predložitev in vlog prispelih po elektronski pošti, bo ministrstvo za prihodnje javne razpise (kar je bilo upoštevano že pri javnih razpisih v letu 2004) določilo takšen rok za predložitev vlog, ki bo zagotovil možnost krovnim organizacijam za temeljito pripravo koordiniranih vlog svojih članic in omogočil pravočasno oddajo vlog oddaljenim društvom in organizacijam.

2.2.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.2.2.2 so zadovoljivi.

2.3 Ministrstvo za obrambo

2.3.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.3.1.1 Opis nepravilnosti

- Ministrstvo je v letu 2002 oddalo storitve vzdrževanja vozil s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave po drugem odstavku 20. člena ZJN-1, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji. S tem so kršili 5. člen ZJN-1, ki določa, da naročnik ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne z neupravičeno uporabo omejenega postopka. Na izplačilu iz vzorca smo tudi ugotovili, da je izvajalec ministrstvu zaračunal storitve po višjih cenah, kot so bile dogovorjene v pogodbi. Ker ministrstvo pred plačilom ni preverilo pravilnosti izplačila, je kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF.
- Zunanji izvajalec, s katerim ima ministrstvo sklenjeno pogodbo o opravljanju nekaterih storitev upravljanja stanovanjskih hiš in stanovanj, je v okviru izstavljenega računa zaračunal tudi za popravilo balkona za stanovanje, ki že od leta 2001 ni več v lasti ministrstva. Ker je ministrstvo račun plačalo v celoti, ne da bi pred izplačilom preverilo pravilnost računa in preprečilo opisano nepravilnost, je s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, hkrati pa je kršilo enajsti odstavek 2. člena istega zakona, saj je nenamensko porabilo proračunska sredstva.
- Ministrstvo je junija 2003 z izvajalcem sklenilo pogodbo o vzdrževanju programa, kasneje pa še aneks k pogodbi. Aneks k pogodbi se ne nanaša na vzdrževanje, temveč na dograditev programa, saj je bila v enakem znesku tudi povečana nabavna vrednost osnovnih sredstev, iz česar sledi, da bi morala biti ta nabava načrtovana v načrtu nabav in gradenj. Ker ministrstvo sredstev za ta namen ni načrtovalo, je kršilo 20. člen ZIPRS0304, ki določa, da neposredni uporabnik lahko nabavlja osnovna sredstva, naroča gradnje in izvaja investicijsko vzdrževanje samo, če je to načrtovano v načrtu nabav in gradenj iz 25. člena ZJF.
- Ministrstvo je v letu 2003 v okviru naročil zaupne narave izvedlo nabavo multimedijske opreme, o kateri pa ni poročalo vladi, s čimer je kršilo četrto točko 2. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik najmanj enkrat letno poročati vladi o takih nabavah.
- Ministrstvo je obnovo in vzdrževanje objektov v vojašnici na Ajševici razdelilo v 25 sklopov in jih oddalo kot naročila male vrednosti z naročilnicami, in se tako izognilo javnemu razpisu. Ministrstvo bi moralo upoštevati tretji odstavek 27. člena ZJN-1, ki določa, da je treba za podlago vzeti ocenjeno vrednost celotne vsote naročila. Ministrstvo je kršilo tudi 6. člen ZJN-1. Poleg tega ministrstvo sredstev za ta namen ni načrtovalo v načrtu nabav in gradenj. To pomeni kršenje 20. člena ZIPRS0304.
- Pri nabavi kompletov priborov je ministrstvo še pred začetkom postopka oddaje javnega naročila naročilo izbranemu podjetju, naj nariše načrt za potrebno opremo. To podjetje je bilo nato tudi med ponudniki in je bilo kasneje tudi izbrano, s čimer je ministrstvo kršilo 5. člen ZJN-1, ki določa, da pripravljavec razpisne dokumentacije ali njenih delov ne sme nastopati kot ponudnik, in 7. člen istega zakona, ki določa, da mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki v vseh elementih in fazah postopka oddaje javnega naročila ni razlikovanja.
- Ministrstvo je oddalo naročilo zdravniških pregledov izvajalcu, ki je bil izbran z odprtim postopkom. Ugotovili smo, da je izvajalec v letu 2003 dvignil cene, kar ni v skladu s 5. členom

pogodbe. Neskladje smo ugotovili tudi med dejansko realizacijo in orientacijsko vrednostjo pogodbe. Vzrok za to ni bil le dvig cen, temveč tudi povečano število pregledov. Ministrstvo ni ravnalo v skladu s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila, ker je realizirano naročilo preseгло pogodbeno vrednost in predmet pogodbe, poleg tega pa je bil dvig cen v neskladju s pogodbo.

- Ministrstvo je sklenilo pogodbo o vzdrževanju vodnih plovil. Na izplačilu iz vzorca, smo ugotovili, da obračunane cene za izvedbo rednega servisiranja niso bile v skladu s pogodbenimi cenami. Nepravilnost pomeni kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti višino obveznosti. Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo vnaprej plačalo rezervne dele, ki bi jih lahko, glede na določbe 6. člena pogodbe šele po dejansko opravljenem delu, to je po zamenjavi delov ob izvedbi vzdrževalnih del ali odpravi okvar.
- Ministrstvo je v letu 2003 porabilo 37.928 tisoč tolarjev za popravila in vzdrževalna dela na objektih v Vojašnici Franca Rozmana Staneta. Dela so bila oddana s petimi postopki oddaje naročil male vrednosti, v vseh primerih pa je bil izbran isti izvajalec. Vsa ta dela sestavljajo javno naročilo, ki bi moralo biti v skladu s 6. členom ZJN-1 oddano z javnim razpisom, s čimer bi zadostili načelu transparentnosti in javnosti porabe javnih sredstev. Ministrstvo pri oddaji naročila ni upoštevalo tretjega odstavka 27. člena ZJN-1, ki določa, da je treba za podlago vzeti ocenjeno vrednost celotne vsote naročila.

2.3.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Glede na ugotovljene nepravilnosti je Ministrstvo za obrambo že med izvajanjem revizije sprejelo nekatere sistemske ukrepe, da do ponovitev ugotovljenih nepravilnosti v prihodnje ne bi prihajalo. Zaradi organizacijskih sprememb, sprememb predpisov, informacijske podpore finančno računovodskega poslovanja in ugotovljenih pomanjkljivosti je Ministrstvo za obrambo začelo pripravljati nove pravilnike tako za finančno kot računovodsko področje. Sprejem obeh pravilnikov je predviden do konca februarja 2005. V te pravilnike bodo vključene popolnejše rešitve v zvezi z izvajanjem nadzora nad uporabo proračunskih sredstev ter upravljanjem s premoženjem ministrstva, določena bodo tudi enotna pravila in načela za izvajanje računovodskih nalog in finančno poslovanje v ministrstvu. Pri pripravi predlogov novih dokumentov bodo priporočila in usmeritve računskega sodišča upoštevali v celoti.

Da bi odpravili ugotovljene pomanjkljivosti in izboljšali stanje je bilo na Ministrstvu za obrambo 30. 9. 2004 že sprejeto Navodilo o naročanju in izvajanju gradenj ter vzdrževanju objektov v upravljanju Ministrstva za obrambo RS. S sprejetjem novega navodila se pričakuje zmanjšanje števila nepravilnosti, ki se nanašajo na področje izvajanja gradenj in vzdrževanja objektov. O sprejemu novega navodila so bile obveščene vse organizacijske enote ministrstva in organi v sestavi.

Dne 8. 10. 2004 je bil sprejet nov Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil male vrednosti v Ministrstvu za obrambo, ki upošteva določbe uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti. Pravilnik je v celoti dostopen na spletni strani Ministrstva za obrambo. Novi pravilnik vsebuje preventivne oziroma nadzorne rešitve za preprečevanje nadaljnjega ponavljanja ugotovljenih nepravilnosti. Organizirali so tudi izobraževanje o postopkih javnega naročanja.

Sektor za gospodarjenje z nepremičninami je vložil zahtevo za povrnitev finančnih sredstev za popravilo balkonov za stanovanje, ki ni v lasti Ministrstva za obrambo. Sredstva so bila vrnjena v proračun.

2.3.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.3.1.2 so zadovoljivi.

2.4 Ministrstvo za pravosodje

2.4.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.4.1.1 Opis nepravilnosti

- Ministrstvo pri oddaji javnega naročila po odprtem postopku v objavi javnega razpisa ni objavilo meril, s čimer ni ravnalo v skladu z določbo prvega odstavka 50. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik objaviti enaka merila v objavi javnega razpisa za oddajo naročila in v razpisni dokumentaciji. Ministrstvo je na podlagi prejete situacije plačalo tudi dela, ki niso bila opredeljena v pogodbi. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se lahko sredstva porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila, in v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače opredeljeno.
- Ministrstvo pri izbiri najugodnejšega ponudnika v drugi fazi omejenega postopka za dobavo prehrane ni imelo dveh popolnih ponudb. Ministrstvo ni ravnalo v skladu z določbo prvega odstavka 76. člena ZJN-1, ki določa, da naročnik izbere najugodnejšega ponudnika, če je pridobil dve samostojni pravilni ponudbi.

2.4.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da so na ministrstvu uvedli dodatno notranjo kontrolo za preveritev pravilnosti izvedenih postopkov oddaje javnih naročil male vrednosti, in sicer s spremembami internega pravilnika o oddaji in evidenci javnih naročil male vrednosti. Uvedli so poseben standarden obrazec, kontrolno listo, na kateri vodja sektorja potrdi, da je bil postopek oddaje javnega naročila pravilen in ustrezno dokumentiran.

2.4.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.4.1.2 so zadovoljivi.

2.5 Ministrstvo za gospodarstvo

2.5.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.5.1.1 Opis nepravilnosti

Ministrstvo je izvršilo plačilo s proračunske postavke, na kateri sredstva za to plačilo niso bila načrtovana. Plačilo je bilo izvršeno v nasprotju z enajsto točko 2. člena ZJF.

2.5.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo je navedlo, da je v letu 2004 sprejelo nov Pravilnik o postopku oddaje javnih naročil male vrednosti v Ministrstvu za gospodarstvo, v katerega so vključili posebno določilo, da se postopek oddaje javnega naročila male vrednosti lahko začne šele, ko predlagatelj pisno dokumentira, da je bila potreba po oddaji naročila načrtovana pred uvrstitvijo v proračun in da so sredstva za izplačilo zagotovljena.

2.5.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.5.1.2 so zadovoljivi.

2.5.2 Tekoči in investicijski transferi

2.5.2.1 Opis nepravilnosti

- Ministrstvo je na podlagi izvedenega javnega razpisa in v skladu z ocenjevalnim modelom podjetju dodelilo sredstva za 99 novih zaposlitev, v pogodbi pa ga je zavezalo za 89 novih zaposlitev. Odstopanje ni bilo predvideno v ocenjevalnem modelu, objavi javnega razpisa oziroma razpisni dokumentaciji. Pri izvedbi javnega razpisa ministrstvo ni dovolj natančno opredelilo pogojev razpisa.
- Ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa za dodeljevanje spodbud za razvoj podjetniških inkubatorjev na univerzah za leti 2003 in 2004 v razpisni dokumentaciji deleža sofinanciranja ni opredelilo na način, kot ga določa 75. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna.
- Ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa za spodbujanje razvoja tehnoloških mrež za leto 2003, v razpisni dokumentaciji deleža sofinanciranja ni opredelilo na način, kot določa 75. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. Pri izvedbi druge faze razpisa ni bilo razvidno, na kakšen način je komisija uporabila vnaprej opredeljena merila. Ministrstvo je po pogodbi izplačalo pogodbeno vrednost, ne da bi imelo verodostojen finančni obračun z dokazili o plačilih, kar je bilo v nasprotju s 54. členom ZJF.

2.5.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

- Ministrstvo je navedlo, da je bilo v izvedenem javnem razpisu za spodbujanje neposrednih tujih investicij za leti 2003 in 2004 omenjeno odstopanje odpravljeno. V javnem razpisu za leto 2004 je ministrstvo spremenilo pogoje razpisa glede upravičencev do sredstev, ki se po novem glasi: »Na razpis se lahko prijavijo le tuje pravne osebe (tuja podjetja), vendar pa so prejemniki sredstev lahko le gospodarske družbe, ki so registrirane po Zakonu o gospodarskih družbah, ki bodo izvedle investicijski projekt«.

- Ministrstvo je v letu 2004 sprejelo nov Pravilnik za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v Ministrstvu za gospodarstvo. V 6. členu pravilnika je navedeno, da je potrebno v razpisni dokumentaciji navesti vse podatke, ki so navedeni v 182. členu Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. Določen mora biti odstotni delež subvencioniranja in prag za pozitivno rešene vloge. Če se v razpisu predvideva, da se bodo glede na pridobljeno število točk oblikovali razredi in na tak način opredelila višina sofinanciranja, je potrebno predvidene razrede in odstotne deleže sofinanciranja znotraj posameznega razreda predhodno opredeliti v razpisni dokumentaciji. Pri določanju deleža subvencioniranja je potrebno natančno navesti način zniževanja sredstev, če bi nabor ustreznih projektov presegal razpoložljiva sredstva. Način zniževanja sredstev je potrebno natančno opredeliti v razpisni dokumentaciji in se lahko nanaša tako na zviševanje praga za financiranje kot na zniževanje odstotka financiranja posameznega projekta.
- Ministrstvo je v letu 2004 sprejelo nov Pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah, ki v 10. členu natančno ureja naloge skrbnika pogodbe.
- Ministrstvo je organiziralo 'kontrolno enoto', ki bo na podlagi vzorca ponovno preverjala delo skrbnikov pogodb in kontrolo namenske porabe sredstev na kraju samem. Ministrstvo je navedlo, da bo na ta način vzpostavilo 'kontrolno štirih oči' in ločitev funkcije izvajanja, odobravanja in kontroliranja.
- Za izvajanje notranjih revizij, svetovanje in vzpostavitev čim boljših notranjih kontrol bo ministrstvo zaposlilo še enega notranjega revizorja.

2.5.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.5.2.2 so zadovoljivi.

2.6 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

2.6.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.6.1.1 Opis nepravilnosti

- Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: agencija) je plačala račun za dobavo fotokopirnega papirja po višji ceni od dogovorjene v pogodbi oziroma ponudbi.
- Ministrstvo je pri oddaji naročila z izbranim izvajalcem poleg pogodbe sklenilo še aneks, s katerim je zaradi večjega obsega povečala vrednost storitev za 33,5 odstotka prvotno dogovorjenega zneska. S preseganjem vrednosti glavnega naročila za več kot 25 odstotkov je ministrstvo ravnalo v nasprotju 97. členom ZJN-1.
- Pri oddaji javnega naročila za nadgradnjo informacijske podpore, agencija ni upoštevala določil 50. člena ZJN-1 in ni ovrednotila uporabljenih meril.
- Ministrstvo je izvedlo javni razpis za sanacijo hidromelioracijskih sistemov, na podlagi katerega je bila priznana usposobljenost osmim izvajalcem, vendar pa do obojestranskega

podpisa pogodb ni prišlo. Na podlagi razpisa so bila izplačana sredstva samo enemu izvajalcu. Za dodelitev sredstev v letu 2002 ministrstvo ni izvedlo javnega razpisa, kar je v nasprotju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna in 40. členom Uredbe o programih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja za leto 2002. Izvajalci, ki jim je bila priznana usposobljenost, so bili v neenakopravnem položaju, saj je sredstva pridobil samo en izvajalec, ki je pričel z deli na svojo odgovornost pred podpisom pogodbe.

2.6.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

V odzivnem poročilu ministrstvo navaja, da je za preprečevanje nepravilnosti v prihodnje uvedlo naslednje ukrepe:

- vsa javna naročila razen naročil zelo majhnih vrednosti obravnava kolegij ministrstva;
- o ugotovljenih pomanjkljivostih in napakah pri postopkih poslovanja ministrstva so prek generalnega sekretarja ministrstva sproti obveščeni državni sekretarji in vodje sektorjev;
- na ministrstvu so dodatno izobrazili dve delavki, ki sta pridobili naziv državni notranji revizor;
- služba za notranji nadzor in pravna služba svetujeta in pojasnjujeta sistem notranje kontrole delavcem ministrstva;
- za zagotovitev pravilnega izvajanja postopkov oddaje javnih naročil se je ministrstvo večkrat posvetovalo z Uradom oziroma sektorjem za javna naročila na Ministrstvu za finance;
- generalni sekretar je skupaj s pravno službo izdajal okrožnice, s katerimi je opozoril na novosti pri izdaji navodil za oddajo javnih naročil male vrednosti in na pomanjkljivosti izvajanja teh postopkov.

2.6.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.6.1.2 so zadovoljivi.

2.7 Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

2.7.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.7.1.1 Opis nepravilnosti

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je sklenilo pogodbo z izvajalcem za slikopleskarska dela. K tej pogodbi je sklenilo aneks, s čimer se je pogodbena vrednost povečala. Del zneska pregledanega izplačila se je nanašal na izvedbo del po osnovni pogodbi in del na dela iz aneksa. Ker ministrstvo teh storitev za nove prostore ni oddalo z novim postopkom oddaje javnega naročila male vrednosti, ni ravnalo v skladu s 53. členom ZJF in s temeljnimi načeli ZJF in ZJN-1.

2.7.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo je sprejelo sklep o tem, da morajo osebe, odgovorne za pregled pravilnosti in zakonitosti zahtevka ter namenske porabe proračunskih sredstev, ki potrdijo pravilnost zahtevka s svojo parafo preveriti, ali je zahtevek v skladu z Navodili o oddaji javnih naročil male vrednosti ter tako preprečijo vodenje postopkov oddaje javnih naročil, ki ne bi imeli podlage v veljavnih predpisih. Oseba, ki ugotovi nepravilnost, obvesti skrbnika javnega

naročila oz. vlagatelja zahtevka o ugotovljenih nepravilnostih, ga napoti na uporabo katere od vrst predpisanih postopkov ter obenem o svojih ugotovitvah seznaniti ostale osebe, odgovorne za presojo zakonitosti in pravilnosti zahtevkov.

2.7.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.7.1.2 so zadovoljivi.

2.7.2 Tekoči in investicijski transferi

2.7.2.1 Opis nepravilnosti

Ministrstvo je izvedlo javni razpis za sofinanciranje mednarodnih projektov. Komisija, ki je ocenjevala prispele vloge, je kljub temu da vlagatelj ni izpolnjeval pogojev, pripravila predlog prejemnikov sredstev, med katerimi je bil tudi vlagatelj, ki je bil izbran. Komisija je s tem kršila 181. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna.

2.7.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo je sprejelo ukrepe za večjo pozornost izvajalcev javnih naročil pri ustreznem sestavljanju razpisnih pogojev in preverjanju ustreznosti vlog posameznim razpisnim pogojem. Direktor Agencije RS za učinkovito rabo energije je izvajalce javnih naročil opozoril, da je pri izvajanju javnih naročil potrebno v prihodnje nameniti večjo pozornost sestavljanju razpisnih pogojev in preverjanju vlog v skladu z razpisnimi pogoji, še posebej pri vlogah, ki so vezane na sofinanciranje Evropske komisije in drugih sofinancerjev.

2.7.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.7.2.2 so zadovoljivi.

2.8 Ministrstvo za informacijsko družbo

2.8.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.8.1.1 Opis nepravilnosti

- Ministrstvo je pri nakupu računalniške opreme sklenilo pogodbo in pri tem ravnalo v nasprotju s 76. členom ZJN-1, saj na podlagi uporabe objavljenih meril ni izbralo najugodnejšega ponudnika.
- Ministrstvo je za nabavo ožičenj sklenilo dve pogodbi z dvema dobaviteljema, pri čemer ni ravnalo v skladu s 76. členom ZJN-1, saj na podlagi uporabe objavljenih meril ni izbralo najugodnejšega ponudnika. Obračun opravljenih del ni bil v skladu s pogodbenimi določili.
- Ministrstvo je sklenilo aneks k pogodbi, za katerega niso bili izpolnjeni pogoji iz 2., 94. in 109. člena ZJN-1.

2.8.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je že na podlagi opravljene notranje revizije v letu 2004 sprejelo popravljalne ukrepe. Sprejelo je Pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah Ministrstva za informacijsko družbo ter organa v sestavi, v katerem je natančno definiral postopke in odgovornosti posameznikov. V navedenem pravilniku je nadgradilo notranji kontrolni sistem in natančno opredelilo vlogo posameznikov, ki so vključeni v sistem izvajanja notranjih kontrol, in s tem zmanjšalo tveganje za ponovitev nepravilnosti v svojem poslovanju.

2.8.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.8.2.2 so zadovoljivi.

2.9 Ministrstvo za zdravje

2.9.1 Delni tekoči in investicijski odhodki

2.9.1.1 Opis nepravilnosti

- Proračunski sklad za investicije v javne zdravstvene zavode je poseben podračun proračuna Republike Slovenije. Na tem računu se zbirajo sredstva amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, sredstva najemnin in kupnine za prodano premoženje. Konec proračunskega leta se v sklad prenesejo tudi neporabljena sredstva iz proračuna, namenjena investicijam v javne zdravstvene zavode.
- Ministrstvo je konec leta 2002 izkazovalo za 1.997.999 tisoč tolarjev neporabljenih sredstev sklada, konec leta 2003 pa 5.447.545 tisoč tolarjev. Sredstva sklada so se v letu 2003 povečala zaradi prilivov v sklad v znesku 1.941.879 tisoč tolarjev in s prenosom neporabljenih sredstev proračunske postavke 3564 v znesku 2.262.107 tisoč tolarjev. Ministrstvo bi moralo zagotoviti sprotno učinkovitejše investiranje in porabo sredstev sklada.
- Ministrstvo je iz proračuna za leto 2003 izplačevalo sredstva za izvajanje investicij v javne zdravstvene zavode po gradbenih pogodbah, sklenjenih tudi že v letu 1996 in v letu 1999. Ministrstvo je začelo skoraj hkrati sofinancirati več velikih investicij. Investicije potekajo več let, kot bi bilo glede na naravo izvedbe del potrebno, posledica tega pa so spremembe projektov že med izvajanjem investicij ter podražitve investicij.

2.9.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

V odzivnem poročilu ministrstvo navaja, da je za zagotovitev hitrejšega uresničevanja investicijskih projektov in intenzivnejšo porabo sredstev proračunskega sklada, z notranjimi organizacijskimi ukrepi izboljšalo delovanje Sektorja za investicije v javno zdravstvo. Število zaposlenih v Sektorju za investicije v javno zdravstvo bodo povečali od 7 na 8 in sektor še dodatno okrepili s prerazporeditvami delavcev znotraj ministrstva. V letu 2004 je sklenilo že 42 investicijskih pogodb v vrednosti 10,6 milijard tolarjev (v letu 2003 so sklenili 22 investicijskih pogodb v vrednosti 837,9 milijonov tolarjev).

2.9.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.9.1.2 so zadovoljivi.

2.10 Vlada Republike Slovenije

2.10.1 Poročila o doseženih ciljih in rezultatih

2.10.1.1 Opis nepravilnosti

Pri ocenjevanju poročil o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe proračunskih uporabnikov je bilo ugotovljeno, da finančni načrti proračunskih uporabnikov ne vsebujejo jasno opredeljenih ciljev in pričakovanih rezultatov, da merila oz. indikatorji dosežkov niso določeni, poročanje o doseženih ciljih in rezultatih ni objektivno, je premalo pregledno in tudi ni v celoti usklajeno s predpisi.

2.10.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za finance je v letu 2003 in 2004 opravilo naslednje aktivnosti oz. sprejelo akte, s katerimi je poenotilo pripravo finančnih načrtov in uskladilo poročanje o njihovem izvrševanju:

- v Proračunski priročnik za obdobje 2004 do 2005 je vključilo navodilo za pripravo obrazložitev finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, ki vključuje tudi predvidene rezultate, ki naj bi jih dosegli z izvajanjem dejavnosti (priročnik je objavljen na spletnih straneh Ministrstva za finance);
- pripravilo je spletno aplikacijo SAPPRA, ki predstavlja enoten sistem priprave finančnih načrtov in obrazložitev tako finančnih načrtov kot izvršitve proračuna; aplikacija je prvič uporabljena pri pripravi proračuna za leto 2004 in 2005.
- pripravilo je Navodilo za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči;
- izdelalo je analizo učinkov dodeljenih državnih pomoči v letih 2000 do 2002;
- za pomoč pri oblikovanju obrazložitev finančnih načrtov po programski strukturi, določitev ciljev in rezultatov in za oblikovanje ustreznih kazalnikov učinkovitosti porabe sredstev je Ministrstvo za finance zaprosilo Mednarodni denarni sklad (v nadaljevanju: IMF), ki je o svojih ugotovitvah poročal v poročilu (IMF-International Monetary Fund: Slovenia: Performance Information to Support better Budgeting, October 2004).

Ministrstvo za finance tudi v letu 2005 nadaljuje aktivnosti, in sicer:

- s Centrom za razvoj financ je pripravilo program izobraževanja na temo 'k rezultatom usmerjenega proračuna', in sicer za vse proračunske uporabnike;
- v prvih šestih mesecih leta 2005 bodo ministrstva analizirala realnost ocenjenih ciljev in stroškov posameznih programov proračuna za leto 2005 in na tej podlagi določila cilje oz. rezultate in njihove učinke;
- na podlagi analize, ki bo opravljena v letu 2005, in priporočil IMF bodo pripravljena podrobnejša navodila za pripravo proračuna za leti 2006 in 2007 s poudarkom na določanju ciljev delovanja, merjenju izidov na ravni podprogramov in učinkov na ravni

glavnih programov; načrtuje se takšna struktura obrazložitvev, ki bo pregledno podajala informacije o ciljih in rezultatih delovanja proračunskih uporabnikov po posameznih programih;

- v letu 2005 se pripravlja ustanovitev medresorskega posvetovalnega telesa, ki bo skrbelo za izboljšanje obrazložitvev finančnih načrtov, jasno določanje ciljev in indikatorjev za merjenje rezultatov oz. učinkov.

2.10.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.10.1.2 so zadovoljivi.

2.10.2 Evidence o premoženju države

2.10.2.1 Opis nepravilnosti

Pri evidentiranju premoženja države so ugotovljene nepravilnosti pri vodenju analitične evidence sredstev (ne vodi se sočasno z evidentiranjem obveznosti do dobavitelja, niso urejena zemljiško knjižna stanja, ni predpisane evidence finančnih naložb, vrednosti finančnih naložb se ne popravljajo glede na dejansko ugotovljeno stanje) in pri usklajevanju te evidence z glavno knjigo (med letom se usklajevanje ne opravlja, pri določenih ministrstvih ni usklajeno stanje z popisom, ni zagotovljena neposredna povezava med izdatki za sredstva in vzporednimi vknjižbami v bilanci stanja).

2.10.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Vlada RS in Ministrstvo za finance sta v letu 2004 opravila naslednje aktivnosti kot popravljalne ukrepe:

- Spremenila sta organizacijsko strukturo Ministrstva za finance tako, da je povečalo pomen računovodske funkcije znotraj ministrstva.
- Ministrstvo za finance je izdalo nov Pravilnik o računovodstvu, ki ureja enoten način vodenja računovodstva za vse neposredne proračunske uporabnike, za katere vodi računovodstvo Ministrstvo za finance (pravilnik je objavljen na spletni strani ministrstva).
- Ministrstvo za finance je pripravilo pregled vseh operativnih postopkov pri vodenju poslovnih knjig neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna (dokument je objavljen na spletni strani ministrstva za finance) in v Pravilniku o računovodstvu določilo, da morajo vsi neposredni proračunski uporabniki v roku 90 dni oblikovati posnetke poslovnih procesov v svojih finančnih službah.
- Z novim Pravilnikom o računovodstvu je določena obveznost usklajevanja analitične evidence s sintetično najmanj dvakrat letno in priprava poročil za usklajevanje stanj. Za izvajanje usklajevanj sta odgovorna tako računovodja uporabnika kot finančna služba, ki ji je omogočen neposredni dostop do podatkov v glavni knjigi. Odgovornost in naloge finančnih služb pri usklajevanju so še dodatno določene v Pravilniku o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih proračunskih uporabnikov, objavljenem v Uradnem listu RS, št. 116/04.
- Ministrstvo za finance je dopolnilo programski sistem MFERAC in vanj vgradilo poseben dokument - zapisnik o prejemu osnovnih sredstev, ki je podlaga za evidentiranje osnovnih sredstev, pristojna računovodska služba pa je zadolžena, da finančnim službam trimesečno pošilja izpise iz analitičnih evidenc osnovnih sredstev.

- V Pravilniku o računovodstvu je opisan postopek opravljanja popisa z ustreznimi zadolžitvami popisnih komisij in računovodskih delavcev, finančne službe pa so zadolžene, da v roku 90 dni pripravijo interni akt o izvedbi inventure.
- Kot pomoč in za poenotenje dela v računovodski službi so bili izdelani temeljni modeli knjiženja. Objavljeni so na spletni strani Ministrstva za finance.
- Ministrstvo za finance je pripravilo Pravilnik o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oz. občine. Pravilnik je objavljen v Uradnem listu RS, št. 129/04. V pravilniku je določeno, da se prvi podatki zbirajo za stanje premoženja na da 31. 12. 2004. Za zbiranje in vodenje evidence je zadolžen Sektor za upravljanje s finančnim premoženjem države na Ministrstvu za finance.
- Ministrstvo za finance je v letu 2004 opravilo prenos finančnega premoženja, ki sta ga izkazovala CURS in DURS v poslovne knjige ministrstva in na Ministrstvu za promet opravilo uskladitev vrednosti sredstev danih v upravljanje Agenciji za železniško infrastrukturo.

2.10.2.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi iz točke 2.10.2.2 so zadovoljivi.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Na podlagi petega odstavka 29. člena ZRacS-1 ocenjujemo, da so v odzivnih poročilih Ministrstva za finance, Ministrstva za zunanje zadeve, Ministrstva za obrambo, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za gospodarstvo, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstva za okolje, prostor in energijo, Ministrstva za informacijsko družbo, Ministrstva za zdravje in Vlade Republike Slovenije izkazani zadovoljivi popravljalni ukrepi o odpravljanju nepravilnosti, ugotovljenih v reviziji o izkazih in izvršitvi proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Ministrstvo za finance;
2. Ministrstvo za zunanje zadeve;
3. Ministrstvo za obrambo;
4. Ministrstvo za pravosodje;
5. Ministrstvo za gospodarstvo;
6. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano;
7. Ministrstvo za okolje in prostor;
8. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo;
9. Ministrstvo za zdravje;
10. Vlada Republike Slovenije;
11. Državni zbor Republike Slovenije;
12. arhiv, tu.