



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu s sklepi, ki jih je sprejel
senat računskega sodišča na 56. seji,
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO

O PRAVILNOSTI IZKAZOV IN IZVRŠITVE
PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA LETO 2003

Številka: 1201-2/2004-120

Ljubljana, 29. septembra 2004

KAZALO

1.	UVOD.....	3
2.	REVIZIJA IZKAZOV DRŽAVNEGA PRORAČUNA ZA LETO 2003.....	5
2.1	Obrazložitev revizije in predstavitev izkazov.....	5
2.2	Revizijske ugotovitve.....	7
2.2.1	Bilanca prihodkov in odhodkov.....	7
2.2.1.1	Izkazovanje proračunskih prihodkov za leto 2003.....	8
2.2.1.2	Izkazovanje proračunskih odhodkov.....	17
2.2.1.3	Prerazporejanje pravic porabe.....	19
2.2.2	Račun finančnih terjatev in naložb.....	19
2.2.3	Račun financiranja.....	22
2.2.4	Povzetek napak v izkazih državnega proračuna za leto 2003.....	25
2.2.5	Obrazložitev izkazov državnega proračuna za leto 2003.....	26
3.	REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVŠITVE DRŽAVNEGA PRORAČUNA ZA LETO 2003.....	27
3.1	Obrazložitev revizije.....	27
3.2	Revizijske ugotovitve.....	28
3.2.1	Ministrstvo za finance.....	29
3.2.2	Ministrstvo za notranje zadeve.....	31
3.2.3	Ministrstvo za zunanje zadeve.....	32
3.2.4	Ministrstvo za obrambo.....	35
3.2.5	Ministrstvo za pravosodje.....	39
3.2.6	Ministrstvo za gospodarstvo.....	41
3.2.7	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.....	44
3.2.8	Ministrstvo za promet.....	47
3.2.9	Ministrstvo za okolje, prostor in energijo.....	48
3.2.10	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.....	50
3.2.11	Ministrstvo za zdravje.....	51
3.2.12	Ministrstvo za informacijsko družbo.....	55
3.2.13	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.....	57
3.2.14	Ministrstvo za kulturo.....	58
3.3	Pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2003 kot celote - vsi revidirani proračunski uporabniki.....	60
4.	OCENA POROČIL O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH ZA IZBRANE PROGRAME NEKATERIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV.....	63
4.1	Obrazložitev.....	63
4.2	Ocena poročil o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe nekaterih proračunskih uporabnikov.....	64
4.2.1	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.....	64
4.2.2	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.....	66
4.2.3	Ministrstvo za kulturo.....	68
5.	SKUPNE UGOTOVITVE IZ PREDHODNE REVIZIJE NEKATERIH POSTAVK BILANCE STANJA PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV.....	71
5.1	Obrazložitev.....	71
5.2	Revizijske ugotovitve.....	71
5.2.1	Osnovna sredstva.....	71
5.2.2	Terjatve za sredstva, dana v upravljanje.....	72
5.2.3	Dolgoročne finančne naložbe v delnice in deleže.....	73
5.2.4	Vzpostavitev notranjih kontrol.....	74
6.	MNENJE.....	76
6.1	Mnenje o izkazih državnega proračuna za leto 2003.....	76
6.2	Mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov za leto 2003.....	77
6.3	Mnenje o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2003 kot celote.....	81
6.4	Ocena poročil o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe nekaterih proračunskih uporabnikov.....	82
7.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA.....	82

1. UVOD

Revidirali smo pravilnost izkazov zaključnega računa državnega proračuna in pravilnost izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2003. Revizija je bila uvrščena v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2004. Sklep o izvedbi revizije¹ je bil izdan 22. 3. 2004.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata Zakon o računskem sodišču² in Zakon o javnih financah³ (v nadaljevanju: ZJF). Revizija je bila opravljena v skladu z Napotilom za izvajanje revizij⁴, ki ga je izdal predsednik Računskega sodišča RS.

Revidirali smo:

- Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada),
- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za zunanje zadeve,
- Ministrstvo za obrambo,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Ministrstvo za promet,
- Ministrstvo za okolje, prostor in energijo,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za informacijsko družbo,
- Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport,
- Ministrstvo za kulturo.

V reviziji so bili zastavljeni naslednji revizijski cilji:

- izrek mnenja o izkazih zaključnega računa državnega proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna posameznih ministrstev in državnega proračuna kot celote,
- predstavitev ugotovitev iz predhodne revizije nekaterih postavk bilance stanja,
- ocena poročil o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov treh ministrstev.

Glede na cilje revizije smo revidirali predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003. Z revizijskimi preizkusi, ki presegajo revidiranje zaključnega računa državnega proračuna, pa smo pridobili revizijske dokaze, ki podpirajo izreke mnenj o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2003.

¹ Št. 1201-2/2004-6.

² Uradni list RS, št. 11/01; Po določilu 1. točke četrtega odstavka 25. člena zakona mora računsko sodišče vsako leto revidirati pravilnost izvršitve državnega proračuna.

³ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 in 110/02.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

Zaključni račun državnega proračuna sestavljajo splošni del, posebni del, načrt razvojnih programov in obrazložitve. Splošni del zaključnega računa sestavljajo trije izkazi, ki jih v reviziji poimenujemo kot izkaze državnega proračuna, in sicer bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

Posebni del zaključnega računa državnega proračuna sestavljajo realizirani finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov z obrazložitvami, ki zajemajo poročila neposrednih proračunskih uporabnikov o izvršitvi svojih finančnih načrtov in poslovna poročila. Del poslovnih poročil proračunskih uporabnikov so tudi poročila o doseženih ciljih in rezultatih. Proračunski uporabniki poročajo tudi o izvedbi letnega načrta svojih razvojnih programov.

Revidirali smo vse tri izkaze zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003, v letu 2003 izvršeni finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov pa so predstavljali podlago za revidiranje pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2003. Ob tem smo na treh izbranih podprogramih tekočih transferov, ki se izvajajo in financirajo v okviru treh ministrstev, preizkušali ustreznost in zadostnost poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izvajanja teh programov. V okviru te revizije podajamo tudi pomembne skupne ugotovitve, ki se nanašajo na določene postavke bilance stanja vseh ministrstev, ki smo jih preizkušali v predhodni reviziji k reviziji izkazov zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003.

V letu 2003, na katero se nanaša revizija, in v letu 2004, v katerem je bila revizija opravljena, so bili odgovorne osebe revidirancev:

- mag. Anton Rop, predsednik vlade,
- dr. Dušan Mramor, minister za finance,
- dr. Rado Bohinc, minister za notranje zadeve,
- dr. Dimitrij Rupel, minister za zunanje zadeve, do 5. julija 2004,
- Ivo Vajgl, minister za zunanje zadeve, imenovan od 6. julija 2004 dalje,
- dr. Anton Grizold, minister za obrambo,
- mag. Ivan Bizjak, minister za pravosodje, do 20. aprila 2004,
- Zdenka Cerar, ministrica za pravosodje, od 20. aprila 2004 dalje,
- dr. Tea Terezija Petrin, ministrica za gospodarstvo, do 20. aprila 2004,
- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo, od 20. aprila 2004 dalje,
- mag. Franc But, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 20. aprila 2004,
- dr. Milan Pogačnik, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 20. aprila 2004 dalje,
- Jakob Presečnik, minister za promet, do 20. aprila 2004,
- dr. Marko Pavliha, minister za promet, od 20. aprila 2004 dalje,
- mag. Janez Kopač, minister za okolje, prostor in energijo,
- dr. Vlado Dimovski, minister za delo, družino in socialne zadeve,
- dr. Dušan Keber, minister za zdravje,
- dr. Pavel Gantar, minister za informacijsko družbo,
- dr. Slavko Gaber, minister za šolstvo, znanost in šport, ter
- Andreja Rihter, ministrica za kulturo.

2. REVIZIJA IZKAZOV DRŽAVNEGA PRORAČUNA ZA LETO 2003

2.1 Obrazložitev revizije in predstavitev izkazov

Revidirali smo pravilnost izkazov državnega proračuna iz predloga zaključnega računa za leto 2003, ki jih je Ministrstvo za finance računskemu sodišču predložilo 31. 3. 2004, s popravkom k obrazložitvam z dne 24. 8. 2004. Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela predloga zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih smo upoštevali predpise, ki urejajo evidentiranje in izkazovanje prejemkov in izdatkov državnega proračuna.

Predstavitve izkazov

Izkazi državnega proračuna sestavljajo splošni del proračuna. Njihovo osnovno vsebino določa 11. člen ZJF. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁵ (v nadaljevanju: Navodilo) v 4. členu določa podatke, ki jih morajo vsebovati izkazi zaključnega računa proračuna. V proračunskih izkazih države so prejemki in izdatki izkazani po ekonomski klasifikaciji.

Temeljna načela, ki so upoštevana v predpisih o izkazovanju prejemkov in izdatkov državnega proračuna, so naslednja:

- V proračunu se izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene (četrti odstavek 2. člena ZJF), in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja (peti odstavek 2. člena ZJF).
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se prizna v trenutku vplačila na račun državnega proračuna, odhodek pa v trenutku izplačila z računa državnega proračuna, ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo (tretji odstavek 15. člena Zakona o računovodstvu⁶, v nadaljevanju: ZR). Pogoj priznavanja odhodkov je izpolnjen tudi, če so obveznosti poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok (3. člen Odredbe o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov uporabnikov enotnega kontnega načrta⁷).
- Za izkazovanje prejemkov in izdatkov proračuna velja, da se proračunsko leto začne in konča s koledarskim letom razen za izjeme, ki jih določa Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004⁸ (v nadaljevanju: ZIPRS0304). Za leto 2003 je zakon omogočal izplačevanje sredstev iz proračuna iz tehnične izvedbe izplačil še prva dva delovna dneva v januarju leta 2004⁹.

Proračun RS za leto 2003 je bil sprejet v letu 2001¹⁰ in spremenjen v letu 2002¹¹. Zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer glede na načrtovana gibanja je Vlada Republike

⁵ Uradni list RS, št. 12/01.

⁶ Uradni list RS, št. 23/99.

⁷ Uradni list RS, št. 86/99 in 110/99.

⁸ Uradni list RS, št. 110/03 in 121/03.

⁹ 6. člen ZIPRS0304.

¹⁰ Uradni list RS, št. 103/01.

Slovenije izvedla ukrep začasnega zadržanja izvrševanja proračuna (v maju in delno v juniju). Državni zbor je sprejel rebalans proračuna 19. 6. 2003¹². V predlogu zaključnega računa proračuna so izkazani osnovni podatki o prihodkih in odhodkih proračuna za leto 2003, kot so podani v tabeli 1.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2003

Izkaz / Postavka	Sprejeti proračun (SP) v tisoč tolarjih	Veljavni proračun ¹³ (VP) v tisoč tolarjih	Realizirani proračun (RP) v tisoč tolarjih	Indeks (RP/SP)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7. Vsi prihodki	1.366.629.225		1.392.686.779	102
4. Vsi odhodki	1.437.144.754	1.479.174.144	1.461.157.976	102
I. Presežek odhodkov nad prihodki I = 4 – 7	70.515.529		68.471.197	97
Račun finančnih terjatev in naložb				
75. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	48.740.895		7.674.842	16
44. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	52.039.525	12.828.316	9.310.490	18
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb II = 75 – 44	(3.298.630)		(1.635.648)	50
Račun financiranja				
50. Zadolževanje	230.519.213		224.595.593	97
55. Odplačila dolga	287.354.124	286.976.472	199.477.056	69
III. Neto zadolževanje III = 50 – 55	(56.834.911)		25.118.537	
IV. Vsi prejemki IV = 7+75+50	1.645.889.333		1.624.957.214	99
V. Vsi izdatki V = 4+44+55	1.776.538.403	1.778.978.932	1.669.945.522	94
VI. Sprememba stanja na računih VI = V – IV	130.649.070		44.988.308	34

Vir: predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

V letu 2003 gibanja makroekonomskih kazalcev niso dosegla dinamike, predvidene ob sestavljanju proračuna. Rast družbenega bruto proizvoda je bila načrtovana v višini 3,1 odstotka, realizirana pa 2,3-odstotno, inflacija je bila načrtovana v višini 5,5 odstotka, realizirana pa 5,6-odstotno, izvoz blaga in storitev je bil načrtovan v višini 5,4-odstotne rasti, realiziran pa je bil 3,4-odstotno. Tako spremenjena makroekonomska gibanja so vplivala na sprejetje rebalansa proračuna, s katerim so bili znižani proračunski odhodki in povečan

¹¹ Uradni list RS, št. 118/02.

¹² Uradni list RS, št. 63/03.

¹³ Veljavni proračun za prihodke ne obstaja.

proračunski primanjkljaj. Za obdobje po sprejetju rebalansa so se načrtovana gospodarska gibanja bolj približala dejanskim, kar je vplivalo na oblikovanje veljavnega in realiziranega proračuna.

Na podlagi višje realizacije prejemkov proračuna (namenskih in davčnih prihodkov) in na podlagi prerazporejanja sredstev (prerazporeditev pravic porabe iz kupnine NLB za odplačilo dolgov in stroškov zadolževanja) je obseg veljavnega proračuna pri odhodkih bistveno večji od rebalansa proračuna.

Realizirani prejemki proračuna so malo (1,3 odstotka) manjši od načrtovanih, realizirani izdatki pa so nižji za 6 odstotkov. Zmanjšanje je posledica manjših odplačil dolga države, saj je realiziranih samo 69 odstotkov načrtovanih odplačil dolga in nerealiziranih naložb oz. danih posojil, pri katerih je dosežena samo 18-odstotna realizacija glede na načrtovano. Realizirani prihodki in odhodki proračuna so za 2 odstotni točki višji, kot so bili načrtovani v sprejetem proračunu.

2.2 Revizijske ugotovitve

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V bilanci prihodkov in odhodkov iz predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003 so realizirani prihodki proračuna izkazani v znesku 1.392.686.779 tisoč tolarjev, odhodki proračuna pa so izkazani v znesku 1.461.157.976 tisoč tolarjev. V primerjavi z letom 2002 so se prihodki proračuna povečali za 18,7 odstotka, odhodki proračuna pa za 11,4 odstotka. Rezultat večjega povečanja prihodkov kot odhodkov je zmanjšanje presežka odhodkov nad prihodki (ali zmanjšanje primarnega primanjkljaja), ki je v letu 2003 dosegel 49,4 odstotka primanjkljaja iz leta 2002. Realizirani primanjkljaj predstavlja 1,3 odstotka¹⁴ v letu 2003 realiziranega bruto družbenega proizvoda.

Prihodki in odhodki državnega proračuna so razvidni iz tabele 2.

Po posameznih segmentih so se najbolj povečali investicijski odhodki, in sicer za 27,8 odstotka, sledijo investicijski transferi z 17,4 odstotka, tekoči odhodki z 11,7 odstotka, tekoči transferi pa so se povečali za 9,8 odstotka. Struktura odhodkov proračuna za leto 2003 se v primerjavi z letom poprej ni bistveno spremenila. Največji 60-odstotni delež odhodkov še vedno predstavljajo tekoči transferi, njihov delež v vseh odhodkih se ni bistveno povečal (za 0,08 odstotne točke). Delež investicijskih odhodkov in investicijskih transferov se je povečal za 0,56 oz. 0,24 odstotne točke. Nekoliko se je zmanjšal delež tekočih transferov (za 0,89-odstotne točke).

¹⁴ V letu 2003 je po podatkih UMAR BDP realiziran v znesku 5.314.494 milijonov tolarjev.

Tabela 2: Prihodki in odhodki državnega proračuna za leti 2002 in 2003

Postavka (1)	Realizacija v letu 2002		Realizacija v letu 2003		Indeks (4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih (2)	struktura v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	struktura v odstotkih (5)	
70. Davčni prihodki	1.071.313.319	91,32	1.281.820.644	92,04	120
71. Nedavčni prihodki	86.337.903	7,36	96.797.733	6,95	112
72. Kapitalski prihodki	2.147.157	0,18	1.889.204	0,14	88
73. Prejete donacije	13.228.009	1,13	12.079.347	0,87	91
74. Transferni prihodki	94.335	0,01	99.851	0,01	106
I. Vsi prihodki I = 70 + 71 + 72 + 73 + 74	1.173.120.723	100	1.392.686.779	100,0	119
40. Tekoči odhodki	406.512.263	30,99	454.007.241	31,07	112
41. Tekoči transferi	795.612.261	60,65	873.228.766	59,76	110
42. Investicijski odhodki	50.428.556	3,85	64.453.590	4,41	128
43. Investicijski transferi	59.194.859	4,51	69.468.379	4,75	117
II. Vsi odhodki II = 40 + 41 + 42 + 43	1.311.747.939	100	1.461.157.976	100,0	111
III. Presežek odhodkov nad prihodki III = II - I	138.627.216		68.471.197		49

Vir: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov za leto 2003

Podrobneje smo preverili prihodke državnega proračuna, kot so izkazani v glavni knjigi proračuna za leto 2003. Podatke v glavni knjigi proračuna smo primerjali s podatki plačilnega prometa, ki ga opravlja Uprava za javna plačila (v nadaljevanju: UJP). Prav tako smo preverjali knjigovodske podatke in analitične evidence nekaterih skrbnikov in nadzornikov javnofinančnih prihodkov (npr. Davčne uprave Republike Slovenije, Carinske uprave Republike Slovenije, Servisa skupnih služb Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance - Sektorja za upravljanje s finančnim premoženjem države).

Struktura prihodkov proračuna za leto 2003 je skoraj enaka strukturi prihodkov proračuna za leto 2002. Največji delež prihodkov še vedno predstavljajo davčni prihodki, ki so se v primerjavi z letom 2002 najbolj povečali, in sicer za 19,6 odstotka. Nedavčni prihodki so se povečali za 12,1 odstotka, njihov delež v strukturi proračunskih prihodkov pa se je nekoliko zmanjšal

(za 0,41-odstotne točke). Manjši kot leta 2002 so bili kapitalski prihodki in prejete donacije. Delež transfernih prihodkov v strukturi proračuna ostaja zanemarljiv.

Carinska uprava Republike Slovenije je v državni proračun v letu 2003 vplačala 719.054.281 tisoč tolarjev, kar predstavlja 51,6 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna za to leto. Davčna uprava Republike Slovenije je v državni proračun vplačala 550.759.532 tisoč tolarjev ali 39,5 odstotka vseh prihodkov. Skrbniki in nadzorniki za ostale prihodke pa so Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za promet in drugi. Skrbniki in nadzorniki morajo voditi analitične evidence o pobranih prihodkih za državni proračun.

Carinska uprava Republike Slovenije ima centralizirano knjigovodstvo obveznih dajatev, ki ga nadgrajuje in dopolnjuje s programsko opremo, kar omogoča, da postopki potekajo skoraj avtomatično. Samodejno se zapirajo terjatve s plačili, izdajajo opomini zaradi zamude pri plačilu, obračunavajo obresti. Na področju plačilnega prometa (prejem plačil, vračila zavezanecem) ter pri obveščanju o stanju terjatev zavezancev je uvedena elektronska izmenjava podatkov, prav tako imajo zavezanci možnost vpogleda v stanje obračunanega dolga in obremenjenosti instrumentov zavarovanja z obračunanim dolgom (prek internetne aplikacije). Davčna uprava Republike Slovenije vodi evidence o poravnanih in neporavnanih davčnih obveznostih pravnih in fizičnih oseb ter o davku na dodano vrednost.

Med revizijo smo skupno preizkušali 93,6 odstotka celotnih prihodkov proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in pri tem podrobneje preverjali

- davčne prihodke, ki predstavljajo glavnino prihodkov državnega proračuna,
- kapitalske prihodke, katerih delež v strukturi se je zmanjšal od 0,2 odstotka v letu 2002 na 0,14 odstotka v letu 2003 in
- prihodke od udeležbe na dobičku in dividend javnih podjetij, javnih skladov in javnih finančnih institucij, katerih delež znaša 1,42 odstotka prihodkov proračuna.

Pri preverjanju prihodkov proračuna smo pridobivali revizijske dokaze s pomočjo preverjanja, poizvedovanja, potrjevanja stanj, z izračunavanjem in s primerjanjem analitičnih evidenc z glavno knjigo proračuna. Analizirali smo podatke iz proračunskega izkaza prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2003 in se osredotočili na razkritja in poročilo revidiranja, podano v Obrazložitvi splošnega dela zaključnega računa proračuna.

Davčni prihodki

Davčni prihodki so najpomembnejši javnofinančni prihodki. V glavni knjigi proračuna izkazani zneski davčnih prihodkov temeljijo na evidencah in poročilih UJP, izkazanih na obrazcih 'B'¹⁵.

¹⁵ UJP je za leto 2003 izdelovala mesečno in letno naslednja poročila 'B':

- B2 - Poročilo o vplačanih, razporejenih in vrnjenih javnofinančnih prihodkih (od 1. 1. do 31. 12. 2003). Prikazani so javnofinančni prihodki na računih 840, 842 in 843, razporejeni na ravni države in ravni občine, po posameznih vrstah dajatev, po vplačilnih računih in šifrah javnofinančnih prihodkov.
- B4 - Pregled refundacij in stornacij vplačanih javnofinančnih prihodkov (od 1. 1. do 31. 12. 2003). Po vplačilnih računih so ločeno prikazana storno vplačila in refundacije vplačil javnofinančnih prihodkov.
- B5 - Pregled vračil preveč razporejenih javnofinančnih prihodkov in vračil od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2003. Po vplačilnih računih so ločeno prikazana vračila preveč razporejenih javnofinančnih prihodkov prejemnikom na ravni države in drugim prejemnikom.

Davčni prihodki so v letu 2003 znašali 1.281.820.644 tisoč tolarjev. V primerjavi s sprejetim proračunom so bili višji za dva odstotka, v primerjavi z letom poprej pa za 19,6 odstotka.

Tabela 3: Realizirani davčni prihodki v letih 2002 in 2003 v primerjavi s sprejetim proračunom za leto 2003

v tisoč tolarjih						
Skup. KTO	Ime KTO-vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2003	Realizacija 2003	Indeks real03/sprejeti prorač.	Realizacija 2002	Indeks real03/real 02
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/3)*100	(6)	(7)=(4/6)*100
70	DAVČNI PRIHODKI	1.256.558.024	1.281.820.644	102	1.071.313.319	120
700	DAVKI NA DOHODEK IN DOBIČEK	324.446.429	336.908.005	104	283.299.331	119
7000	Dohodnina	225.347.122	229.513.911	102	208.076.659	110
7001	Davek od dobička pravnih oseb	99.099.307	107.394.094	108	75.222.672	143
701	PRISPEVKI ZA SOCIALNO VARNOST	8.785.401	8.793.068	100	8.112.097	108
7010	Prispevki zaposlenih	4.843.740	4.868.353	100	4.472.520	109
7011	Prispevki delodajalcev	3.295.182	3.316.820	101	3.042.645	109
7012	Prispevki samozaposlenih	456.907	422.327	92	421.889	100
7013	Ostali prispevki za socialno varnost	189.572	185.568	98	175.043	106
702	DAVKI NA PLAČILNO LISTO IN DELOVNO SILO	103.951.804	107.424.084	103	93.896.824	114
7020	Davek na izplačane plače	98.779.133	102.968.199	104	88.993.819	116
7021	Pos. davek na določene prejemke	5.172.670	4.455.885	86	4.903.005	91
703	DAVKI NA PREMOŽENJE	394.000	345.884	88	1.829.734	19
7033	Davki na promet nepremičnin in na finančno premoženje	394.000	345.884	88	1.829.734	19
704	DOMAČI DAVKI NA BLAGO IN STORITVE	786.333.096	793.459.931	101	652.506.612	122
7040	Splošni prometni davki, davki na dodano vrednost	524.254.148	525.918.372	100	423.700.614	124
7041	Drugi davki na blago in storitve	13.256.455	11.894.905	90	7.997.657	149
7042	Trošarine (akcize)	194.090.000	197.791.608	102	170.920.409	116
7044	Davki na posebne storitve	19.286.848	20.389.319	106	18.027.657	113
7046	Letna povračila za uporabo cest	21.195.000	20.946.061	99	18.908.930	111
7047	Drugi davki na uporabo blaga in storitev	7.445.146	8.260.112	111	6.972.680	118
7048	Davki na motorna vozila	6.805.500	8.259.554	121	5.978.665	138
705	DAVKI NA MEDNARODNO TRGOVINO IN TRANSAKCIJE	32.302.294	34.652.631	107	31.340.864	111
7050	Carine	30.698.080	32.087.328	104	29.850.907	107
7051	Druge uvozne dajatve	1.604.214	2.565.303	160	1.489.957	172
706	DRUGI DAVKI	345.000	237.041	69	327.857	72

Vir: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003 - splošni del proračuna.

- B6 - Poročilo o vplačanih in razporejenih javnofinančnih prihodkih od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2003. Prikazani so javnofinančni prihodki na računih 840, 842 in 843, razporejeni na ravni države in ravni občine, po posameznih vrstah dajatev, po vplačilnih računih in šifrah javnofinančnih prihodkov.

Davki na dohodek in dobiček so znašali 336.908.005 tisoč tolarjev, od tega dohodnina 229.513.911 tisoč tolarjev ali 68,1 odstotka in davek od dobička pravnih oseb 107.394.094 tisoč tolarjev ali 31,9 odstotka. Ta se je v primerjavi z letom 2002 povečal za 42,8 odstotka. Kot razlog za omenjeno rast davka od dobička pravnih oseb Ministrstvo za finance navaja vpliv sprememb Slovenskih računovodskih standardov in realizacijo kapitalskih dobičkov. Davčna uprava Republike Slovenije ocenjuje, da so razlogi v nepričakovano visoki rasti še naslednji:

- visoka doplačila davka po obračunih, ki so jih zavezanci vložili ob koncu marca 2003,
- povečanje prodaje, zlasti na tuje trge,
- nižje davčne olajšave iz investicij kot leta 2002,
- oblikovanje tehničnih rezervacij in izplačila dividend, zaradi česar je bilo potrebno vključiti v davčno osnovo davčne olajšave iz preteklih let,
- izplačila udeležb v dobičku tujim pravnim osebam, od česar se plačuje posebna akontacija od prenosa dobička v tujino in
- izredna vplačila, ki so posledica dodatno ugotovljenih davčnih obveznosti na podlagi ugotovitev inšpekcijskih pregledov in odločb.

Pri preveritvi davčnih prihodkov smo se poleg analize podatkov iz proračunskega izkaza prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2003 osredotočili predvsem na

- proučevanje razkritij in poročila revidiranca v obrazložitvi splošnega in posebnega dela zaključnega računa proračuna,
- usklajenost prihodkov proračuna iz zaključnega računa proračuna za leto 2003 s podatki evidenc UJP,
- usklajenost podatkov o plačanih davkih - prihodkih proračuna, po evidencah UJP s knjigovodskimi podatki, ki jih beležijo skrbniki, tj. Davčna uprava Republike Slovenije, Carinska uprava Republike Slovenije ter drugi skrbniki; pri omenjenih skrbnikih smo poskušali pridobiti podatke o tem, koliko davkov ni bilo plačanih,
- časovni presek pri evidentiranju prihodkov v različnih evidencah ter
- usklajenost denarnega in informacijskega toka; preverjali smo, ali je mogoče v celoti doseči omenjeno usklajenost in na kakšen način.

2.2.1.1.a Podatki o davčnih prihodkih v letu 2003, s katerimi razpolaga UJP, se ujemajo s podatki Ministrstva za finance Sektorja za javno računovodstvo.

Ugotovili smo, da je Carinska uprava Republike Slovenije v letu 2003 primerjala in usklajevala analitične evidence v lastnem knjigovodstvu s podatki plačilnega prometa, kot določa 7. člen Pravilnika o opravljanju nalog UJP. Odstopanj nismo odkrili. Opozarjamo pa na knjiženje 'delnih plačil terjatev', ki jih informacijski sistem izkazuje, vendar pa v letu 2003 ni omogočal njihovega razporejanja po dajatvah, kadar je bila terjatev delno plačana. Carinska uprava Republike Slovenije je omenjeno pomanjkljivost v sistemu zaznala in jo odpravlja. Na vodenje analitičnega knjigovodstva na ravni zavezanca za plačilo dajatev omenjena pomanjkljivost ni vplivala.

Davčna uprava Republike Slovenije je v letu 2003 usklajevala podatke o davku na dodano vrednost, medtem ko za usklajevanje prihodkov na ostalih 2.600 računih, ki jih nadzoruje, ni imela ustrezne sistemske podpore, ročno usklajevanje pa ni možno.

Ocenimo lahko, da je Davčna uprava Republike Slovenije v letu 2003 v primerjavi z letom 2002 delno izboljšala kvaliteto podatkov, ki jih je uporabila kot vir za poročanje o realizaciji letnega načrta prihodkov v letu 2003. Uporabila je podatke iz knjigovodskih evidenc DP1, DP2 in DDV¹⁶ za vse prihodke, ki jih pobira, medtem ko je bil v preteklih letih ta vir (knjigovodske evidence Davčne uprave Republike Slovenije) uporabljen le za letni poračun dohodnine. Pri razčiščevanju neuspešnih knjižb je Davčna uprava Republike Slovenije dosegla napredek, ker se je število nerešenih neuspešnih knjižb bistveno zmanjšalo.

Nepravilnosti, povezanih z zajemanjem podatkov iz napačnega časovnega obdobja, v poročilih UJP nismo ugotovili.

Nedavčni prihodki

Nedavčni prihodki, med katere sodijo prihodki od udeležbe na dobičku in dohodki od premoženja, takse in pristojbine, denarne kazni, prihodki od prodaje blaga in storitev in drugi nedavčni prihodki, so se v letu 2003 v primerjavi z letom poprej povečali za 12,1 odstotka, njihov delež v strukturi proračunskih prihodkov pa se je zmanjšal od 7,4 odstotka v letu 2002 na 7 odstotkov v letu 2003. Nedavčni prihodki so bili v letu 2003 delno vključeni v obrazce in poročila 'B', delno pa so se vplačevali neposredno v državni proračun. S pregledom neposrednih vplačil v proračun za leto 2003 ni bilo mogoče v celoti potrditi popolnosti knjiženih prihodkov v glavni knjigi, ker sistem knjiženj v glavno knjigo proračuna za leto 2003 ni bil ustrezen in ga je Ministrstvo za finance v letu 2003 postopoma dograjevalo.

¹⁶ Knjigovodske evidence Davčne uprave Republike Slovenije: DP1 pomeni knjigovodstvo za fizične osebe, DP2 pomeni knjigovodstvo za pravne osebe in DDV pomeni knjigovodsko evidenco o davku na dodano vrednost.

Tabela 4: Realizirani nedavčni prihodki v letih 2002 in 2003 v primerjavi s sprejetim proračunom za leto 2003

v tisoč tolarjih

Skup. KTO	Ime KTO-vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2003	Realizacija 2003	Indeks real03/sprejeti prorač.	Realizacija 2002	Indeks real03/real 02
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/3)*100	(6)	(7)=(4/6)*100
71	NEDAVČNI PRIHODKI	92.695.942	96.797.733	104	86.337.903	112
710	UDELEŽBA NA DOBIČKU IN DOHODKI OD PREMOŽENJA	38.096.786	44.741.380	117	24.103.529	186
7100	Prihodki od udeležbe na dobičku in dividend javnih podjetij, javnih skladov in javnih finančnih institucij	25.285.158	19.816.071	78	7.420.364	267
7101	Prihodki od udeležbe na dobičku in dividend drugih podjetij in finančnih institucij	14.842	6.766.803		6.707.423	101
7102	Prihodki od obresti	6.677.500	12.812.804	192	5.727.804	224
7103	Prihodki od premoženja	6.119.286	5.345.702	87	4.247.938	126
711	TAKSE IN PRISTOJBINE	22.800.503	20.282.235	89	21.151.722	96
7110	Sodne takse	7.120.453	7.498.670	105	7.008.012	107
7111	Upravne takse in pristojbine	15.680.050	12.783.565	81	14.143.710	90
712	DENARNE KAZNI	7.930.751	7.873.960	99	7.618.721	103
713	PRIHODKI OD PRODAJE BLAGA IN STORITEV	4.550.137	2.898.466	64	4.551.268	64
714	DRUGI NEDAVČNI PRIHODKI	19.317.765	21.001.692	109	28.912.663	73
7140	Drugi prostovoljni prispevki za socialno varnost	0	0		44	0
7141	Drugi nedavčni prihodki	19.317.765	21.001.692	109	28.912.619	73

Vir: predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

Podrobneje smo preverili prihodke od udeležbe na dobičku in dividend javnih podjetij, javnih skladov in javnih finančnih institucij. Poleg analize podatkov iz proračunskega izkaza prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2003 smo preverjali še,

- ali ima Republika Slovenija evidenco in nadzor nad uspešnostjo poslovanja javnih podjetij, javnih skladov in javnih finančnih institucij, ki zagotavlja, da so terjatve do omenjenih subjektov vzpostavljene in obveznosti do države poravnane ter
- ali zavezanci za plačilo udeležbe na dobičku in dividend pravočasno poravnajo obveznosti do države in kolikšen je izpad teh prihodkov.

2.2.1.1.b Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance, Sektor za upravljanje s finančnim premoženjem države (v nadaljevanju: SUFPD) sicer izvaja nadzor nad vplačevanjem nedavčnih prihodkov iz udeležbe na dobičku in dividend javnih podjetij, javnih skladov in javnih finančnih institucij ter drugih podjetij in finančnih institucij, vendar ta ni avtomatiziran. Sektor pa ne

spremlja celotnih nedavčnih prihodkov, kamor sodijo tudi prihodki od obresti in prihodki od premoženja.

SUFPD omenjene nedavčne prihodke spremlja s pomočjo programske opreme za vodenje centralnega finančnega premoženja države (baza FPRS), ki ne omogoča evidentiranja prihodkov in vrednostnih sprememb kapitalskih naložb. V bazi FPRS se nahajajo le podatki o količinskih spremembah kapitalskih naložb ter podatki o stanju kapitalskih naložb po količini in vrednosti ob koncu posameznega leta. Podatki o kapitalskih naložbah se nahajajo v različnih evidencah, zato je usklajevanje različnih informacij med letom oteženo, konec leta pa zelo zamudno, nepopolne evidence pa ne zagotavljajo ustreznega nadzora nad omenjenimi subjekti in tovrstnimi prihodki. Ocenjujemo, da obstaja tveganje glede popolnosti vplačevanja teh vrst prihodkov v proračun.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da v obstoječem sistemu spremljanja kapitalskih naložb samo zaznava pomanjkljivosti, zato SUFPD s Sektorjem za informacijsko tehnologijo pripravlja projektno dokumentacijo za nadgraditev obstoječe centralne evidence finančnega premoženja, ki bo vsebovala vse ključne podatke o kapitalski naložbi na enem mestu, kar bo omogočilo pridobivati večji del podatkov iz obstoječih baz avtomatizirano, ročno delo pa bo zmanjšano na minimum. Nova aplikacija naj bi po ocenah zaživela v dveh letih.

Kapitalski prihodki

Kapitalski prihodki so v letu 2003 znašali 1.889.204 tisoč tolarjev in so bili za 12 odstotkov manjši kot leta 2002. V strukturi vseh prihodkov proračuna predstavljajo le 0,1 odstotka.

Kapitalski prihodki vključujejo prihodke države od prodaje osnovnih sredstev. V letu 2003 je bilo realiziranih 95,6 odstotka načrtovanih prihodkov. Večji od načrtovanih so bili prihodki od prodaje zgradb in prevoznih sredstev, medtem ko so bili prihodki od prodaje stavbnih zemljišč realizirani v minimalnem obsegu.

Tabela 5: Realizirani kapitalni prihodki v letih 2002 in 2003 v primerjavi s sprejetim proračunom za leto 2003

v tisoč tolarjih

Skup. KTO	Ime KTO-vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2003	Realizacija 2003	Indeks real03/sprejeti prorač. (5)=(4/3)*100	Realizacija 2002	Indeks real 03/real 02 (7)=(4/6)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/3)*100	(6)	(7)=(4/6)*100
72	KAPITALSKI PRIHODKI	1.975.128	1.889.204	96	2.147.157	88
720	PRIHODKI OD PRODAJE OSNOVNIH SREDSTEV	739.956	1.884.817	255	2.147.157	88
7200	Prihodki od prodaje zgradb in prostorov	658.274	1.770.454	269	2.056.469	86
7201	Prih. od prodaje prevozn.sred.	73.915	102.822	139	49.076	209
7202	Prihodki od prodaje opreme	6.036	8.434	140	38.663	22
7203	Prihodki od prodaje drugih osnovnih sredstev	1.731	3.107	179	2.949	105
722	PRIHODKI OD PRODAJE ZEMLJIŠČ IN NEOPREDMETENIH DOLGOROČNIH SREDSTEV	1.235.172	4.387	0	0	
7221	Prihodki od prodaje stavbnih zemljišč	1.235.172	4.387	0	0	

Vir: predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

Pri preveritvi kapitalnih prihodkov smo analizirali podatke iz proračunskega izkaza prihodkov in odhodkov proračuna za leto 2003 in se osredotočili na načrt in evidence, povezane s prodajo stvarnega premoženja. Ugotovili smo, da je bila za leto 2003 načrtovana odprodaja premoženja v vrednosti 8.625.011 tisoč tolarjev. Po podatkih iz glavne knjige so prihodki od prodaje premoženja znašali le 1.889.204 tisoč tolarjev.

2.2.1.1.c Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: SSSV) bi moral do 18. 8. 2003 vzpostaviti skupno evidenco nepremičnin v lasti države, kot določa 74. člen Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin¹⁷. Ugotovljeno je bilo, da taka skupna evidenca ni bila vzpostavljena. Na SSSV je bil šele 1. 5. 2004 organiziran Sektor za upravljanje s stvarnim premoženjem države, ki bo omenjeno evidenco tudi vzpostavil.

2.2.1.1.d Ministrstvo za finance, Sektor za pripravo in upravljanje proračuna je za leto 2003 pravice porabe sredstev proračunskih uporabnikov, ki so izhajale iz odprodaje državnega premoženja, v veljavnem proračunu oblikoval po proračunskih postavkah in kontih na podlagi

¹⁷ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

posameznih zahtevkov proračunskih uporabnikov in prenesenih (neporabljenih) prihodkov odprodaje državnega premoženja iz leta poprej. Pred tem je preverjalo, ali je proračunski uporabnik, ki je poslal zahtevek za oblikovanje sredstev na proračunski postavki, vplačal sredstva od odprodaje v državni proračun. Na ta način je Ministrstvo za finance, Sektor za proračun nadzorovalo le del podatkov o nakazilu sredstev od prodaje premoženja v proračun. Ker pa nekateri proračunski uporabniki ne zahtevajo oblikovanja proračunske postavke iz omenjenega vira, nadzor nad prilivi in izkazanimi prihodki od prodanega državnega premoženja ni bil zagotovljen v popolnosti.

Prejete donacije

Prejete donacije so v letu 2003 znašale 12.079.347 tisoč tolarjev in so predstavljale 0,9 odstotka vseh prihodkov proračuna. V primerjavi z letom 2002 so bile manjše za 21,1 odstotka, v primerjavi s sprejetim proračunom pa za 8,7 odstotka.

Tabela 6: Realizirane prejete donacije v letih 2002 in 2003 v primerjavi s sprejetim proračunom za leto 2003

v tisoč tolarjih						
Skup. KTO	Ime KTO-vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2003	Realizacija 2003	Indeks real03/sprejeti proračun	Realizacija 2002	Indeks real 03/real 02
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4/3)*100	(6)	(7)=(4/6)*100
73	PREJETE DONACIJE	15.300.000	12.079.347	79	13.228.009	91
730	PREJETE DONACIJE IZ DOMAČIH VIROV	10.000	4.349	43	15.083	29
7300	Prejete donacije iz domačih virov za tekočo porabo	10.000	3.049	30	12.820	24
7301	Prejete donacije iz domačih virov za investicije	0	1.300		2.263	57
731	PREJETE DONACIJE IZ TUJINE	15.290.000	12.074.998	79	13.212.926	91
7310	Prejete donacije iz tujine za tekočo porabo	8.791.996	8.091.193	92	10.175.285	79
7311	Prejete donacije iz tujine za investicije	6.498.004	3.983.805	61	3.037.641	131

Vir: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

Prejete donacije so predvsem sredstva iz predpristopnih pomoči - PHARE¹⁸, SAPARD¹⁹ in ISPA²⁰. Ugotovili smo, da so ta sredstva strogo namenska in ustrezno nadzorovana, zato jih nismo podrobneje preverjali.

¹⁸ PHARE – Assistance for Economic Restructuring in the Countries of Central and Eastern Europe – pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah Srednje in Vzhodne Evrope.

¹⁹ SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development – posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja.

2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov

Pravilnost razvrščanja odhodkov (v skupine po ekonomski klasifikaciji) smo preverjali sočasno z vzorcem, ki je bil določen za preizkušanje pravilnosti izvrševanja proračuna posameznega ministrstva. Pravilnost izkazovanja odhodkov (popolnost izkazovanja in izkazovanje v pravem časovnem obdobju) pa je bila opravljena sočasno z revizijo izkazov proračuna.

Ugotovili smo naslednje napake in pomanjkljivosti:

2.2.1.2.a V skladu z določili 11. člena ZJF se v bilanci prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO) izkazujejo odhodki, ki obsegajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²¹ (v nadaljevanju: Pravilnik) v 40., 41., 42. in 43. členu natančneje opredeljuje vsebino posameznih skupin odhodkov. Pri razvrščanju odhodkov državnega proračuna za leto 2003 so bile pri sedmih ministrstvih ugotovljene napake v razvrščanju odhodkov.

Skupna vrednost napak na ravni državnega proračuna je prikazana v tabeli 7.

Tabela 7: Napake v razvrščanju odhodkov

Opis	v tisoč tolarjih							
	Tekoči odhodki		Tekoči transfere		Investicijski odhodki		Investicijski transfere	
	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno
Skupaj napake	192.495	11.643	86.197	1.517.940	1.063.178	1.100	1.326.546	1.137.731
Saldo napak	180.852			1.431.743	1.062.078		188.814	
Realizacija proračuna	454.007.241			873.228.766	64.453.590		69.468.379	
Delež napake	0,04			0,16	1,65		0,27	
Vrsta napake	Precenitev		Podcenitev		Precenitev		Precenitev	

Najpogostejše napake so precenitve odhodkov in podcenitve transferov. Sredstva, ki se v proračunu zagotavljajo posrednim proračunskim uporabnikom (torej predstavljajo nepovratna plačila za dejavnost ali za investicije prejemnikov sredstev), se izkazujejo kot tekoči ali investicijski odhodki neposrednih proračunskih uporabnikov. Največji delež napak v razvrščanju (1,65 odstotka), ki pomembno vpliva na izkazovanje odhodkov, je ugotovljen pri investicijskih odhodkih.

Poleg navedenih napak so ugotovljene pomanjkljivosti in nedoslednosti pri evidentiranju odhodkov na podlagi sklenjenih leasing pogodb. Pri nekaterih proračunskih uporabnikih so plačila anuitet po leasing pogodbah evidentirana na tekočih odhodkih (konto 4026–Najemnine in zakupnine), pri drugih pa na investicijskih odhodkih (konto 4200–Nakup in gradnja osnovnih sredstev). Navedene nedoslednosti nismo ocenili kot napako, nanjo pa opozarjamo, ker tudi sprememba Pravilnika, ki je pričela veljati 1. 1. 2004, dopušča možnost knjiženja tako na tekočih kot na investicijskih odhodkih.

²⁰ ISPA – Instrument for Structural Policies for Preaccession – instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju.

²¹ Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da popravkov knjiženj za leto 2003 zaradi načina izvrševanja proračuna ni mogoče opraviti. Vsem proračunskim uporabnikom je izdalo natančna navodila za razvrščanje odhodkov proračuna v letu 2004, še posebej je od ministrstev, pri katerih so bile napake ugotovljene, zahtevalo, da v letu 2004 popravijo evidentiranje.

2.2.1.2.b Tekoči odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov prenizko izkazani, ker ni izkazana provizija za storitve Slovenske razvojne družbe, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SRD) v znesku 352.444 tisoč tolarjev. Namesto da bi bila izkazana kot odhodek proračuna, je bila odšteta od zneska kupnin od privatizacije (povezava s točko 2.2.2.b tega poročila).

2.2.1.2.c Dne 1. 10. 2002 so Slovenske železnice d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SŽ) kot upravljavec z železniško infrastrukturo²² pri Novi Ljubljanski banki d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB) najele kredit v znesku 8.250.000 tisoč tolarjev za vzdrževanje javne železniške infrastrukture²³. Črpanje kredita je bilo dogovorjeno za obdobje od 31. 10. 2002 do 31. 3. 2003. Ob najetju kredita je 22. člen Zakona o železniškem prometu²⁴ (v nadaljevanju: ZZelP) določal, da sredstva za vzdrževanje in modernizacijo obstoječe javne železniške infrastrukture zagotavlja država iz proračuna. Država je v letih 2002 in 2003 vzdrževanje lastnih osnovnih sredstev financirala s kreditom, ki ga je najel upravljavec.

Ministrstvo za finance je 10. 7. 2003 s SŽ podpisalo pogodbo o prevzemu nezapadlih in neplačanih obveznosti iz prevzetega dolga. Prevzem je določen v sedmem odstavku 34. člena ZZelP. S prevzemom tega dolga se je povečalo stanje dolga države, kar je bilo knjigovodsko evidentirano in izkazano v bilanci stanja.

Vlada Republike Slovenije je 17. 7. 2003 sprejela sklep²⁵, da se obveznosti iz prevzetega kredita predčasno odplačajo iz sredstev obveznice RS 52. Dne 18. 8. 2003 je bilo odplačilo vseh obveznosti iz dolga tudi opravljeno in knjiženo kot poplačilo kratkoročnega posojila.

Vse razlike v izkazovanju pred revizijo in po njej so podane v tabeli 8.

Tabela 8: Odhodki proračuna leta 2003 pred revizijo in po reviziji

Opis	Pred revizijo	Napaka	Po reviziji	v tisoč tolarjih
				Pojasnilo Povezava s točko poročila
40. Tekoči odhodki	454.007.241	171.592	454.178.833	2.2.1.2.a,b
41. Tekoči transferi	873.228.766	1.431.743	874.660.509	2.2.1.2.a
42. Investicijski odhodki	64.453.590	(1.062.078)	63.391.512	2.2.1.2.a
43. Investicijski transferi	69.468.379	(188.813)	69.279.566	2.2.1.2.a
Vsi odhodki	1.461.157.976	352.444	1.461.510.420	

²² Pogodba o upravljanju javne železniške infrastrukture z dne 6. 4. 2001.

²³ Pogodba št. 3068/101200445-hp.

²⁴ Uradni list RS, št. 92/99, 11/01, 33/01, 110/02, 56/03.

²⁵ Št. 409-07/2002-9.

Glede na revizijske ugotovitve bi morali biti v BPO izkazani odhodki proračuna za 352.444 tisoč tolarjev (ali za 0,02 odstotka) večji, kot so izkazani. V enakem znesku bi moral biti večji tudi proračunski primanjkljaj za 0,5 odstotkov.

2.2.1.3 Prerazporejanje pravic porabe

Znotraj sprejetega proračuna so pristojni organi (NPU²⁶, predlagatelji proračuna za NPU, Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance) opravljali prerazporejanje pravic porabe. Po podatkih SPUP²⁷ je bilo do rebalansa proračuna opravljeno za 17.698.326 tisoč tolarjev, po rebalansu pa za 57.191.897 tisoč tolarjev prerazporeditev. Obseg opravljenih prerazporeditev pravic porabe v letu 2003 je bistveno manjši od prerazporejanja pravic porabe v letu 2002 (za 42 odstotkov). V skladu s spremembo ZIPRS0304 je podlaga za prerazporejanje pravic porabe rebalans proračuna, prerazporejanje pa se šteje na novo. Preveritev pravilnosti prerazporejanja je tako opravljena samo na prerazporeditvah, ki so nastale po sprejetju rebalansa proračuna.

Pri preverjanju pravilnosti prerazporejanja pravic porabe je bilo ugotovljeno preseganje obsega prerazporeditev: Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj je v letu 2003 opravila za 37.376 tisoč tolarjev prerazporeditev pravic porabe med podprogrami, ki jih 10. člen ZIPRS0304 ne dovoljuje (dovoljeno je samo razporejanje znotraj podprograma), in nad obsegom, ki ga določa 11. člen ZIPRS0304 kot zgornjo mejo pravic prerazporejanja sredstev, ki jih opravi predlagatelj finančnih načrtov.

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN) so bili v letu 2003 bistveno manjši, kot so bili doseženi v letu 2002²⁸. Prejemki od vračila danih posojil in prodaje kapitalskih deležev so bili izkazani v znesku 7.674.842 tisoč tolarjev, izdatki za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev pa so bili izkazani v znesku 9.310.490 tisoč tolarjev. Saldo računa finančnih terjatev in naložb za leto 2003 je negativen. Dana posojila in povečanja kapitalskih deležev so bila za 1.635.648 tisoč tolarjev večja od prejetih vračil posojil in vrednosti prodanih kapitalskih deležev. Kot je razvidno iz tabele 9, v kateri so prikazani prejemki in izdatki računa za leti 2002 in 2003, je bil saldo računa predhodnega leta pozitiven.

Struktura prejemkov računa finančnih terjatev in naložb je za leto 2003 drugačna kot za leto 2002. Največji delež prejemkov predstavljajo kupnine iz privatizacije, njihov delež se je z 1,7 odstotka povečal na 62 odstotkov, prav tako se je povečal delež prejetih vračil danih posojil z 2,3 odstotka na 29,7. Delež prodaje kapitalskih deležev pa se je zmanjšal s 96 odstotkov na 8,4. Tudi struktura izdatkov računa finančnih terjatev in naložb za leto 2003 je bila nekoliko drugačna kot njihova struktura za leto 2002. Povečala so se dana posojila s 35,1 odstotka na 46,4 in kapitalski deleži in naložbe z 1,1 odstotka na 1,6. Ostali izdatki pa so se v strukturi vseh izdatkov računa finančnih terjatev in naložb v primerjavi s predhodnim letom znižali.

²⁶ NPU – neposredni proračunski uporabnik.

²⁷ SPUP – sektor za pripravo in upravljanje proračuna.

²⁸ V letu 2002 je 96 odstotkov prejemkov RFTN predstavljala prodaja deleža v Novi LB d. d.

Največ se je glede na predhodno leto v strukturi izdatkov računa finančnih terjatev in naložb znižala poraba sredstev kupnin iz privatizacije, in sicer za 8 odstotnih točk.

Račun finančnih terjatev in naložb je izkazalo šest proračunskih uporabnikov (Ministrstvo za finance, Ustavno sodišče, Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj).

Največji obseg prejemkov računa predstavljajo nakazila kupnin SRD v likvidaciji izkazana v znesku 4.756.358 tisoč tolarjev. Realizirane kupnine so bile porabljene za vlaganja v Slovensko izvozno družbo d. d. Ljubljana (1.189 milijonov tolarjev), za sanacijo podjetij (575 milijonov tolarjev), za poplačilo vojnih odškodnin in odškodnin za popravilo krivic (573 milijonov tolarjev), dokapitalizacijo Ekološko razvojnega sklada (404 milijone tolarjev) in dokapitalizacijo Sklada za spodbujanje regionalnega razvoja (460 milijonov tolarjev).

Tabela 9: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2002 in 2003

Postavka (1)	Realizacija v letu 2002		Realizacija v letu 2003		Indeks 2003/2002 (4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih (2)	struktura v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	struktura v odstotkih (5)	
750 Prejeta vračila danih posojil	2.715.927	2,32	2.276.412	29,66	84
751 Prodaja kapitalskih deležev	112.444.044	95,95	642.072	8,37	1
752 Kupnine iz privatizacije	2.029.369	1,73	4.756.358	61,97	234
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75 = 750 + 751 + 752)	117.189.340	100	7.674.842	100	7
440 Dana posojila	5.233.183	35,12	4.323.851	46,44	83
441 Povečanje kapitalskih deležev in naložb	171.274	1,15	149.059	1,60	87
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	7.995.733	53,66	4.247.580	45,62	53
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih	1.500.000	10,07	590.000	6,34	39
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44 = 440 + 441 + 442 + 443)	14.900.190	100	9.310.490	100	62
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75 - 44)	102.289.150		(1.635.648)		

Vir: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

Poroštva države

Drugi največji izdatek RFTN v letu 2003 predstavljajo unovčenja poroštev države v znesku 3.526.733 tisoč tolarjev. Pri 11 dolžnikih iz unovčenja terjatev je bil uveden postopek prisilne poravnave ali stečajni postopek, zato je ne glede na način zavarovanja teh poroštev realna možnost poplačila terjatev za unovčeno poroštvo minimalna.

Prav tako je bilo pri pregledu stanja poroštev na dan 31. 12. 2003 ugotovljenih kar 87 odstotkov neuskklajenih terjatev iz unovčenja poroštev in 13 odstotkov nepotrjenih stanj terjatev. Podrobni podatki so podani v tabeli 10.

Tabela 10: Prikaz usklajenosti terjatev iz unovčenja poroštev na dan 31. 12. 2003

Opis	Znesek v tisoč tolarjih	Delež v odstotkih
Potrjena poroštva	175.364	1
Nepotrjena poroštva	3.851.556	13
Neuskklajena poroštva	26.309.440	86
Skupaj vsa unovčena poroštva	30.336.360	100

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance za leto 2003.

Glavni vzroki neuskklajenosti so: dolžniki so v stečaju ali pa je stečaj že zaključen, ni pravnih naslednikov, ne obstajajo pravi dokumenti, s katerimi bi potrdili stanje, nekatere terjatve so konvertirane v kapitalske deleže. Ker postopki unovčenja poroštev do teh dolžnikov (TAM, Univerzale, Avtomontaža, Novoteks, Tkanina) še potekajo, je nujen prenos še neunovčenih poroštev iz izvenbilančne evidence v dolg države in sprejetje ustreznega sklepa o odpisu vseh terjatev do dolžnikov, ki ne obstajajo več, ali pa so pri njih stečajni postopki zaključeni.

V letu 2003 je država izdala 19 novih poroštev v vrednosti 102.039.172 tisoč tolarjev.

2.2.2.a Pri preverjanju pravilnosti izdaje poroštev je bilo ugotovljeno, da poroštva, dana Agenciji za železniški promet RS v znesku 12.200.000 tisoč tolarjev, v letu 2003 niso bila zavarovana.

Ministrstvo za finance je med revizijo vročilo pogodbo o zavarovanju poroštev med Republiko Slovenijo in Agencijo za železniški promet RS, ki je bila sklenjena 18. 6. 2004. Na podlagi pogodbe so potencialne obveznosti iz poroštv zavarovane z osmimi bianco menicami in poroštveno izjavo.

2.2.2.b Z revizijo pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb je bila ugotovljena naslednja napaka: prejemki od kupnin iz privatizacije podjetij so izkazani za 352.444 tisoč tolarjev prenizko, ker ni evidentirano vplačilo sredstev kupnin v znesku provizije, ki si jo je obračunala SRD. SRD je izvedla pobot med svojimi obveznostmi (za prejeta sredstva od kupnin) in terjatvami (za stroške opravljenih storitev za proračun), preden je vplačala sredstva v proračun.

Takšno izkazovanje je v nasprotju z načelom, po katerem morajo biti prejemi in izdatki izkazani v polnem (bruto) znesku. Enaka napaka je bila odkrita že v vseh do sedaj opravljenih revizijah zaključnega računa proračuna Republike Slovenije.

Ugotovljena napaka pomembno vpliva na izkazovanje postavk RFTN, saj predstavlja kar pet odstotkov vseh prejemkov računa v letu 2003. Kot pomembno pa jo ocenjujemo tudi po vsebini, saj se ponavlja že več let, vlada pa kljub opozorilom ni ukrepala.

2.2.3 Račun financiranja

V predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2003 je v računu financiranja zadolževanje državnega proračuna izkazano v znesku 224.595.593 tisoč tolarjev, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 199.477.056 tisoč tolarjev.

V tabeli 11 so primerjave med prejemki in izdatki računa financiranja za leto 2003 s prejemki in izdatki za leto 2002. V primerjavi z letom 2002 se je zadolževanje proračuna v letu 2003 zmanjšalo na 19 odstotkov, odplačilo dolga pa povečalo za 40 odstotkov. Kljub zmanjšanju obsega zadolževanja izkazuje račun financiranja v primerjavi z letom 2002 za 25.118.537 tisoč tolarjev večjo zadolžitev od odplačila dolga (neto zadolževanje).

Struktura zadolževanja v letu 2003 je skoraj enaka strukturi zadolževanja v letu 2002. V primerjavi z letom poprej se je država zadolževala izključno na domačem trgu. Struktura odplačil dolga je bila v letu 2003 bistveno drugačna kot v letu 2002. V primerjavi z letom poprej se je delež odplačila domačega dolga v strukturi odplačil dolga povečal z 81,6 odstotka na 90,1, odplačilo dolga v tujino pa se je v primerjavi z letom poprej še dodatno znižalo, in sicer z 18,4 odstotka na 9,9. Odplačila domačega dolga so se v letu 2003 glede na predhodno leto povečala za 54 odstotkov, odplačila dolga v tujino pa so se zmanjšala in so dosegla le 75 odstotkov odplačil leta 2002.

Tabela 11: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2002 in 2003

Postavka (1)	Realizacija v letu 2002		Realizacija v letu 2003		Indeks 6=(4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih (2)	struktura v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	struktura v odstotkih (5)	
500 Domače zadolževanje	272.165.503	98,2	216.515.999	100	80
501 Zadolževanje v tujini	5.000.820	1,8	8.079.594		
50 Zadolževanje (500 + 501)	277.166.323	100	224.595.593	100	81
550 Odplačila domačega dolga	116.399.545	81,6	179.711.487	90,1	154
551 Odplačila dolga v tujino	26.302.892	18,4	19.765.569	9,9	75
55 Odplačila dolga (550 + 551)	142.702.437	100	199.477.056	100	140
III Neto zadolževanje (50–55)	134.463.886		25.118.537		19

Vir: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2002, predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2003.

Pri reviziji pravilnosti zadolževanja države nepravilnosti niso bile ugotovljene.

Likvidnostno zadolževanje, opredeljeno z 81. členom ZJF, ki določa zadolževanje do vrednosti največ 5 odstotkov prejemkov ali izdatkov zadnjega sprejetega proračuna (82.907.936 tisoč tolarjev), med letom ni preseгло zakonsko dovoljenega zneska.

Republika Slovenija se v skladu z 81. členom ZJF lahko zadolžuje doma in v tujini v obsegu, ki ga določa zakon. Obseg zadolžitve za leto 2003 je v 24. členu ZIPRS0304 določen v znesku 230.519.213 tisoč tolarjev. V predlogu zaključnega računa proračuna je dejanska zadolžitev, ki sodi v omenjeno kvoto zadolževanja, dosežena v znesku 197.350.118 tisoč tolarjev in ne presega z zakonom določenega obsega zadolžitve za leto 2003.

Pri izkazovanju prejemkov in izdatkov računa financiranja za leto 2003 so uveljavljene posebnosti pri izkazovanju zadolževanja za temeljne razvojne programe in pri upravljanju z državnim dolgom. Posebnosti v izkazovanju niso upoštevane dosledno in v nekaj primerih vplivajo na pravilnost izkazovanja prejemkov in izdatkov računa financiranja.

2.2.3.a Po določilih 4. člena Zakona o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil RS v letih 1994 - 2003²⁹ (v nadaljevanju: ZZSR) se poraba in zadolžitev knjižita v breme proračuna po času plačila anuitet in pripadajočih obresti, ne glede na čas in količino prevzete oborožitve in opreme, za katero je posojilo najeto. Na podlagi navedenega določila se je v vseh preteklih letih priliv od črpanja kreditov za financiranje temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije (v nadaljevanju: TRP) izkazoval kot prejemek v računu financiranja, ko je bilo izvršeno odplačilo dolga. To pomeni, da se prejemek prizna istočasno kot izdatek. Navedeno določilo predpisa je bilo v letu 2003 uporabljeno samo za del najetih kreditov za TRP, medtem ko drugi del najetih kreditov za TRP v računu financiranja ni izkazan, kot tudi niso izkazana odplačila kreditov za TRP v prav takem znesku. V tabeli 12 so podani podatki o celotnem zadolževanju in odplačilih dolga za TRP.

Tabela 12: Zadolževanje za TRP

Opis	Znesek v tisoč tolarjih	Opomba
V letu 2003 prejeti krediti za TRP	25.800.000	
Poraba za predčasna odplačila glavnice	10.300.000	Ni izkazano v računu financiranja
Poraba v višini odplačanih anuitet	14.738.507	Izkazano v računu financiranja med prejemki in izdatki
Razlika zaradi posebnosti po ZZSR	761.493	Ni izkazano v računu financiranja – uveljavljena posebnost

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Zaradi posebnosti, ki jo omogoča ZZSR, je bilo v računu financiranja za leto 2003 izkazano za 761.463 tisoč tolarjev manjše zadolževanje in za enak znesek manjša neto zadolžitev. Priliv sredstev od črpanja kreditov za financiranje TRP je namreč v letu 2003 znašal 15.500.000 tisoč

²⁹ Uradni list RS, št. 13/94, 97/01.

tolarjev, medtem ko je v računu financiranja izkazana zadolžitev in odplačilo kreditov v znesku 14.738.507 tisoč tolarjev. Navedene izjeme v izkazovanju nismo ocenili kot nepravilnost.

Navedena posebnost pri izkazovanju zadolžitve za TRP pa ni bila uporabljena pri izkazovanju predčasnih odplačil kreditov za TRP. V letu 2003 je bilo najetih za 10.300.000 tisoč tolarjev kreditov za TRP, s katerimi so bili odplačani stari krediti za TRP. V računu financiranja nista izkazana niti zadolževanje niti odplačilo dolga. Pri izkazovanju teh poslovnih dogodkov so bila uporabljena določila 82. in 90. člena ZJF, ki omogočajo, da se upravljanje z javnim dolgom, kadar gre za zamenjavo ali predčasno odplačilo enega dolga z drugim, evidentira samo v bilanci stanja.

2.2.3.b Izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov predpisuje tudi ZJF, ki v 90. členu določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja. Upravljanje z državnim dolgom je opredeljeno v 82. členu ZJF kot črpanje posojil in izdajanje vrednostnih papirjev in na ta način kot pridobivanje sredstev, potrebnih za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo ali za odkup lastnih vrednostnih papirjev. Če te izjeme ne bi bilo, bi morali biti v računu financiranja za 19.135.543 tisoč tolarjev večji tako prejemki kot tudi izdatki.

Med prejemki niso izkazane izdaje naslednjih obveznic:

- obveznica Republike Slovenije 49 v znesku 6.870.043 tisoč tolarjev,
- obveznica Republike Slovenije 51 – 1. izdaja v znesku 6.000.000 tisoč tolarjev in
- obveznica Republike Slovenije 52 – 1. izdaja v znesku 6.265.500 tisoč tolarjev.

Med izdatki ni izkazana predčasna izpolnitev obveznosti iz kredita 04/01 SIN v znesku 6.000.000 tisoč tolarjev, predčasna izpolnitev obveznosti iz kredita 6/00 SIN v znesku 6.265.500 tisoč tolarjev in zamenjava obveznice RS 04 za obveznico RS 49 v znesku 6.870.043 tisoč tolarjev, skupaj v vrednosti 119.135.543 tisoč tolarjev. Podatki so pravilno izkazani na ustreznih postavkah bilance stanja.

2.2.3.c Republika Slovenija je v letih 2001 in 2002 izdala dve obveznici za poravnavo svojih obveznosti. Obveznica RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev je bila izdana na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja³⁰ (v nadaljevanju: ZIOOZP). Obveznica RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev je bila izdana na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja³¹ (v nadaljevanju: ZSPOZ) in je zamenjala obveznico RS 30 (v razmerju 1:10).

Obe obveznici sta bili z odločbo Centralne klirinško depotne družbe d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) vpisani v centralni register vrednostnih papirjev³². Vpisane so bile na račun Slovenske odškodninske družbe d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SOD). Po 8. členu ZIOOZP je SOD plačilni agent, po 16. členu ZSPOZ pa javni pooblaščenec za opravljanje vseh administrativnih in tehničnih poslov pri izplačevanju odškodnin. V skladu z določili teh zakonov je

³⁰ Uradni list RS, št. 49/99.

³¹ Uradni list RS, št. 18/01, 111/01 in 67/02.

³² RS 21 z odločbo št. R-1016/IH/01 z dne 31. 1. 2002 in RS 39 z odločbo št. ZR-1110-2002,I-1093/2002 z dne 11. 4. 2002.

SOD vročil obveznice upravičencem na podlagi izdanih odločb. Upravičenci so s prejetimi obveznicami prosto razpolagali.

V letu 2003 je bilo upravičencem vročenih 230.116 lotov obveznice RS 21, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 2.301.160 tisoč tolarjev in 6.644.139 lotov obveznic RS 39, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 6.644.139 tisoč tolarjev. V glavni knjigi proračuna so vse spremembe knjižene kot povečanje dolga države na kontih bilance stanja. Evidentiranje odhodkov za poplačilo obveznosti do upravičencev se opravlja v poslovnih knjigah in v breme SOD.

Uporabljenega načina evidentiranja obveznosti oz. odhodkov za poplačilo škode iz odškodnin za zaplenjeno premoženje (v znesku 2.301.160 tisoč tolarjev), odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja (v znesku 6.644.139 tisoč tolarjev) nismo ocenili kot napako v izkazovanju odhodkov in ne kot napako v izkazovanju zadolžitve države.

2.2.4 Povzetek napak v izkazih državnega proračuna za leto 2003

Prejemki in izdatki proračuna v predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2003 niso popolno izkazani in pravilno razvrščeni. Napake v izkazovanju ne vplivajo pomembno na višino izkazanih prejemkov in izdatkov in na izkazani proračunski primanjkljaj. V tabeli 13 so poleg zneskov realizacije proračuna iz revidiranih izkazov tudi zneski ugotovljenih napak in zneski realiziranega proračuna po ugotovitvah revizije.

Tabela 13: Realizirani proračun za leto 2003 pred in po reviziji

v tisoč tolarjih

Izkaz / Postavka	Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Pojasnilo Povezava s točko poročila
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7. Vsi prihodki	1.392.686.779		1.392.686.779	
4. Vsi odhodki	1.461.157.976	352.444	1.461.510.420	2.2.1.2.a,b
I. Proračunski primanjkljaj odhodkov nad prihodki I = 7-4	(68.471.197)	(352.444)	(68.823.641)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	7.674.842	352.444	8.027.286	2.2.2.b
44. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	9.310.490		9.310.490	
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb II = 75-44	(1.635.648)	352.444	(1.283.204)	
Račun financiranja				
50. Zadolževanje	224.595.593		224.595.593	
55. Odplačila dolga	199.477.056		199.477.056	
III. Neto zadolževanje III=50-55	25.118.537		25.118.537	
IV. Vsi prejemki IV = 7+75+50	1.624.957.214	352.444	1.625.309.658	
V. Vsi izdatki V = 4+44+55	1.669.945.522	352.444	1.670.297.966	
VI. Sprememba stanja na računih VI =V-IV	(44.988.308)	0	(44.988.308)	

2.2.5 Obrazložitev izkazov državnega proračuna za leto 2003

V predlogu zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003 so vse predpisane obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna in tabelarne priloge.

Predpisane so naslednje obrazložitve:

- opredelitev makroekonomskih izhodišč za pripravo proračuna in spremembe makroekonomskih gibanj med letom,
- poročilo o realizaciji prejemkov in izdatkov državnega proračuna,
- poročilo o sprejetih ukrepih za uravnoteženje proračuna in njihovi realizaciji v skladu s 40. členom ZJF,
- obrazložitev sprememb neposrednih proračunskih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF,
- poročilo o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone v skladu s 41. členom ZJF,
- poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve in
- poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

Obrazložitve zaključnega računa proračuna so podane v skladu z dejansko ugotovljenim stanjem.

3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVŠITVE DRŽAVNEGA PRORAČUNA ZA LETO 2003

3.1 Obrazložitev revizije

Pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2003 smo revidirali tako, da smo revidirali pravilnost izvršitve finančnih načrtov vseh štirinajstih ministrstev, ki so kot revidirane osebe navedeni v uvodu tega poročila. Izvrševanje finančnih načrtov razumemo kot poslovanje, zato tudi pravimo, da smo revidirali pravilnost poslovanja neposrednih proračunskih uporabnikov. Osnova za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003.

Pravilnost izvršitve finančnih načrtov proračunskih uporabnikov smo revidirali tako, da smo preizkušali pravilnost odhodkov vsakega revidiranca, ki smo jih razdelili na tri segmente, in sicer:

- segment 1: plače in drugi izdatki za zaposlene,
- segment 2: delni tekoči in investicijski odhodki,
- segment 3: tekoči in investicijski transferi.

Revizijsko delo smo opravili tako, da smo kombinirali analitični pristop, del proračunskih postavk smo pregledali v celoti, pravilnost izvrševanja proračuna pa smo preizkušali tudi na podlagi vzorcev izplačil.

Pravilnost poslovanja pri določanju in izplačevanju *plač in drugih izdatkov za zaposlene* smo presojali tako, da smo preizkusili, ali so ministrstva razporejala delavce na delovna mesta, določala osnovne plače in dodatke, obračunavala prispevke in davke ter izplačevala plače v skladu s predpisi, pri čemer smo preizkus opravili na vzorcu izplačil. Deloma v celoti, deloma na vzorcu, smo preizkusili pravilnost novih zaposlitev v letu 2003 ter pravilnost izplačil drugih osebnih prejemkov, ki smo jih preverili tudi z analitičnimi postopki. Na podlagi analitičnih postopkov smo presojali pravilnost poslovanja ministrstev, povezanih z vzpostavljanjem ustreznih analitičnih evidenc, ki omogočajo spremljanje gibanja in analiziranja stroškov za plače in ostale osebne prejemke zaposlenih na ministrstvih, kot tudi pravilnost poročanja o porabi sredstev za ta segment.

Kot *delne tekoče in investicijske odhodke* smo opredelili tekoče in investicijske odhodke brez izdatkov za zaposlene. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnih naročilih³³ (v nadaljevanju: ZJN-1), ZIPRS0304 ter drugih predpisov. Pri javnih naročilih smo bili osredotočeni na nediskriminatorno obravnavanje in izbiro ponudnikov in s tem povezano vnaprejšnjo opredeljevanje in upoštevanje pogojev in meril za izbiro ponudnika. Upoštevali smo tudi Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo³⁴, ki v 20. členu določa, da gospodarska družba, v kateri ima funkcionar, njegov zakonec ali kateri od članov

³³ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00.

³⁴ Uradni list RS, št. 49/92 in 50/92.

njegove družine več kot 25-odstotni delež, ne sme poslovati z državo. Preverjali smo, ali je bilo pri izvrševanju državnega proračuna za leto 2003 upoštevano to določilo.

Pri *tekočih in investicijskih transferih* smo presojali, ali so bili dodeljeni dejanskim upravičencem in na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku, nismo pa preverjali, ali so upravičenci sredstva pravilno uporabili, saj je bila revizija omejena na poslovanje neposrednih proračunskih uporabnikov.

Za preizkušanje skladnosti odhodkov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Uporabili smo jih na izbranih vzorcih izplačil, ki smo jih določili po metodi MUS³⁵. Določili smo jih za vsakega revidiranca in za vsak revizijski segment posebej. Pri določanju velikosti posameznega vzorca smo upoštevali izbrano stopnjo pomembnosti in ocenjene vrednosti faktorjev iz modela za 95-odstotno revizijsko zagotovilo. Stopnje pomembnosti so določene v vrednosti od 0,5 do 5 odstotkov za posamezen segment, pri čemer večjemu znesku odhodkov ustreza manjša odgovarjajoča stopnja pomembnosti. Stopnja pomembnosti je tako za vrednosti do 2.000.000 tisoč tolarjev 5-odstotna, za celotni proračun pa 0,5-odstotna. Rezultate preizkušanj na vzorcu smo projicirali na celotne odhodke segmenta. Mnenja smo določili na podlagi primerjave izračunane stopnje vrednosti spodnje in zgornje meje nepravilnosti s stopnjo pomembnosti.

3.2 Revizijske ugotovitve

Pravilnost izvršitve finančnih načrtov ministrstev je razvidna iz revizijskih poročil o pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2003 v delu, ki se nanaša na posamezno ministrstvo, kot enega od štirinajstih ministrstev, katerih poslovanje je bilo revidirano.

Pri preverjanju pravilnosti poslovanja v okviru segmenta plač in drugih izdatkov za zaposlene smo prišli do nekaterih ugotovitev, ki so skupna za vsa ministrstva, in jih podrobneje predstavljamo v naslednjih dveh točkah.

3.2.a Ugotovili smo, da ministrstva porabe sredstev za plače ne spremljajo tekoče in ne analizirajo vzrokov oziroma dejavnikov, ki vplivajo na gibanje mase plač oziroma ne pripravljajo analiz, iz katerih bi bilo razvidno, kako se uresničuje kadrovska politika ministrstva oziroma kako se spremembe, ki izhajajo iz predpisov, odražajo v gibanju mase plač. Zaradi tega na vseh ministrstvih ne morejo natančno oceniti, kateri vzroki so pomembno vplivali na spremembo odhodkov oziroma kako velik je njihov vpliv. Ocenjujemo, da obstoječi način delovanja tudi ne omogoča ustreznega poročanja o porabi sredstev za plače in druge osebne prejemke zaposlenih, da bi dosegli cilje in rezultate in učinkovitost delovanja posameznih ministrstev.

Ugotovitve veljajo za vsa ministrstva, z nekaj izjemami, ki jih navajamo:

- Na Ministrstvu za notranje zadeve službe ministrstva spremljajo porabo sredstev za plače in druge osebne prejemke in ustrezno analizirajo vzroke oziroma dejavnike, ki vplivajo na gibanje mase plač ter pripravljajo poročila, iz katerih je razvidno, kako se uresničuje kadrovska politika ministrstva.

³⁵ MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje po denarnih enotah).

- Na Ministrstvu za obrambo spremembe mase plač sicer analizirajo v kabinetu generalnega sekretarja, vendar pretok informacij med posameznimi službami ministrstva ne zagotavlja transparentnosti delovanja na tem področju.
- Na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport analitično spremljajo posamezne vplive na gibanja količnikov in mase sredstev za plače zaposlenih, zbrane podatke pa v premajhni meri uporabljajo za poročanje o svojem delovanju.

3.2.b S sklenitvijo Aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji in sprejemom Zakona o kolektivnem dodatnem pokojninskem zavarovanju za javne uslužbence³⁶ so bile uvedene podlage za uvedbo kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja za javne uslužbence. V pogajanjih med socialnimi partnerji je bila julija 2003 dosežena ukinitvev že dogovorjene 2,4-odstotne uskladitve izhodiščne plače od avgusta 2003 dalje, pri čemer je bila s 1. 8. 2003 uvedena premija za kolektivno dodatno pokojninsko zavarovanje. Na dan 31. 12. 2003 obveznosti za izplačilo premije v knjigovodskih evidencah niso bile evidentirane. Obveznosti za izplačilo premij kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja javnih uslužbencev za obdobje od avgusta 2003 dalje so bile vzpostavljene šele v letu 2004.

3.2.1 Ministrstvo za finance

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za finance poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 14.

Tabela 14: Finančni načrt Ministrstva za finance za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	27.456.161	28.718.609	28.666.834	100	6,9
Delni tekoči in investicijski odhodki	102.268.385	117.431.096	116.772.122	99	28,0
Tekoči in investicijski transferi	261.303.880	271.823.967	271.374.004	100	65,1
Vsi odhodki	391.028.426	417.973.672	416.812.960	100	100

3.2.1.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 6,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 16,6 odstotka oziroma za 4.077.690 tisoč tolarjev. V primerjavi realizacije s sprejetim proračunom so se povečali za 4,4 odstotka oziroma za 1.210.673 tisoč tolarjev. Prerazporeditve sredstev s programskega dela na postavke plač niso vplivale na izvajanje oziroma realizacijo ostalih programov ministrstva, ker je ministrstvo prerazporejalo pravice porabe na postavke plač s postavk, na katerih je bilo na podlagi podatkov razvidno, da programi oziroma projekti ne bi mogli biti realizirani v načrtovanem obsegu.

³⁶ Uradni list RS, št. 126/03.

- 1) V reviziji smo analizirali gibanje plač na ministrstvu in v organih v sestavi ministrstva v letu 2003 glede na leto 2002. Ministrstvo je pojasnilo, da so na rast mase plač vplivali naslednji dejavniki:
 - povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka;
 - napredovanja, prerazporeditve in nove zaposlitve, ki so predvsem posledica statusnih sprememb (prevzem delavcev Agencije RS za plačilni promet, Agencije RS za revidiranje lastninskega preoblikovanja podjetij in ustanovitev Uprave RS za javna plačila);
 - poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih³⁷ (v nadaljevanju: Uredbe o količnikih).
- 2) Preverjanje, ali zaposleni izpolnjujejo pogoje za zasedbo delovnih mest (ustreznost izobrazbe in delovnih izkušenj), smo opravili na vzorcu izplačil. Nepravilnosti nismo ugotovili.
- 3) Pri preverjanju izplačil regresa za letni dopust smo ugotovili, da je Davčna uprava Republike Slovenije 4. 11. 2003 izdala Odredbo o izplačilu letnega regresa v letu 2003 zaposlenim v Davčni upravi po priloženem seznamu. Na seznamu je bila tudi pripravnica, ki se je 13. 10. 2003 zaposlila na Davčnem uradu Koper in je bila upravičena do sorazmernega dela regresa v znesku 27.535 tolarjev, vendar regresa v letu 2003 ni prejela. Regres ji je bil izplačan med potekom revizije ob plači za maj 2004.
- 4) Regresa za letni dopust na Davčni upravi Republike Slovenije tudi ni prejela zaposlena za določen čas, ki ji je bilo kasneje podaljšano delovno razmerje do konca leta 2003. Upravičena je bila tudi do izplačila sorazmernega dela regresa za obdobje od 25. 6. do 31. 12. 2003 v znesku 68.297 tolarjev, ki pa ga ni prejela.
- 5) Pri preverjanju izplačil jubilejnih nagrad smo ugotovili, da Carinska uprava Republike Slovenije dvema zaposlenima ni izplačala jubilejne nagrade za deset let delovne dobe, ki za vsakega znaša 55.354 tolarjev, čeprav sta v letu 2003 izpolnila pogoj za izplačilo jubilejne nagrade. Jubilejna nagrada jima je bila izplačana marca 2004.

3.2.1.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 28 odstotkov vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili delno na vzorcu izplačil in delno z analitičnimi postopki. Preverili smo tudi pravilnost izkazovanja začetnega in končnega stanja sredstev rezerve ter pravilnost prenosa sredstev iz proračuna na račun rezerve.

- 1) Davčna uprava Republike Slovenije je za popolnoma novo aplikacijo za programsko podporo vodenju evidence prisilne izterjave pravnih oseb, narejeno v drugem okolju in z drugimi programskimi orodji, plačala 27.592 tisoč tolarjev na podlagi pogodbe³⁸, po kateri bi bilo mogoče opravljati le naloge za dopolnitev ali dograditev obstoječih modulov programske opreme. Navedeno naročilo ni bilo zajeto v tej pogodbi. Javno naročilo za omenjeno aplikacijo bi moralo biti oddano po postopku javnega naročanja, saj za navedeno izplačilo niso bili izpolnjeni zakonski pogoji za oddajo javnega naročila brez javnega razpisa iz 2., 94. in 109. člena ZJN-1.

³⁷ Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01, 37/02, 60/02, 61/02, 105/02.

³⁸ Št. 1612-02-000051 z dne 7. 6. 2002.

- 2) Davčna uprava Republike Slovenije je za dobavo in postavitve sistema za nadzor informacijske tehnologije izvedla javni razpis. Pri izbiri najugodnejšega ponudnika ni imela dveh samostojnih pravih ponudb, ker ena izmed ponudb ni bila pravilna, zato ni ravnala v skladu z določbo prvega odstavka 76. člena ZJN-1. Davčna uprava Republike Slovenije pri izbiri najugodnejše ponudbe tudi ni uporabila meril in ni upoštevala pogoja, ki bi moral biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji. Nepravilnost je bila ugotovljena tudi za leto 2002.
- 3) Davčna uprava Republike Slovenije je za postavitve sistema za elektronsko davčno poslovanje izvedla javni razpis. Na razpis je prispelo pet ponudb, za katere je razpisna komisija ugotovila, da nobena od njih ni bila pravilna. Predstojnik Davčne uprave je v nasprotju s 76. členom ZJN-1, po katerem je za izbiro najugodnejšega ponudnika potrebno imeti dve samostojni pravilni ponudbi, odredil, da komisija kljub temu oceni dve ponudbi in izbere izvajalca, čeprav bi v skladu s tretjo točko istega člena ZJN-1 postopek lahko izvedli kot postopek s pogajanjem. Poleg tega smo na tem izplačilu ugotovili, da je na računu, ki se nanaša na pogodbo³⁹, v znesku 318.219 tisoč tolarjev od navedenih sedmih postavk le ena taka, ki se nanaša na dobave iz pogodbe, ostale pa so dodatne obveznosti, ki so bile prevzete brez sklenitve pogodbe, kar ni v skladu s 50. členom ZJF.

3.2.1.c Tekoči in investicijski transferi so predstavljali 65,1 odstotka vseh odhodkov Ministrstva za finance. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili na vzorcu izplačil in delno z analitičnimi postopki. Nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.2 Ministrstvo za notranje zadeve

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za notranje zadeve poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 15.

Tabela 15: Finančni načrt Ministrstva za notranje zadeve za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	45.820.353	46.526.145	46.526.145	100	74,0
Delni tekoči in investicijski odhodki	15.563.259	17.438.999	16.305.667	93	26,0
Tekoči in inv. transferi	2.500	1.567	1.567	100	0,0
Vsi odhodki	61.386.112	63.966.711	62.833.379	98	100,0

3.2.2.a Plače in drugi izdatki za zaposlene so predstavljali 74 odstotkov vseh odhodkov ministrstva in so se v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 11,8 odstotka oziroma za

³⁹ Št. 1612-03-000110 z dne 22. 5. 2003.

4.914.338 tisoč tolarjev. V proračunskem letu 2003 je bilo na proračunske postavke plač prerazporejenih 721,7 milijona tolarjev (1,6 odstotka porabljenih sredstev za plače in druge osebne prejemke zaposlenih ter prispevke in davke delodajalca) dodatnih pravic porabe za zagotavljanje izplačila plač. Zaradi prerazporeditev sredstev s programskega dela na postavke plač ostali programi ministrstva niso bili realizirani v načrtovanem obsegu.

1) Ministrstvo je pojasnilo naslednja gibanja mase sredstev za plače:

- povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002;
- napredovanja, razporeditev kandidatov za policiste v policiste;
- poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih;
- nove zaposlitve in vrnitev zaposlenih s porodniškega dopusta.

2) V letu 2003 je bilo na ministrstvu 434 novih zaposlitev. Pri 148 novih zaposlitvah (34 odstotkov vseh) smo preverjali, ali zaposleni izpolnjujejo pogoje za zasedbo delovnih mest, in sicer ali imajo ustrezno izobrazbo in ustrezne delovne izkušnje in ali so razporejeni na sistemizirano delovno mesto. Nepravilnosti nismo ugotovili.

3) Na podlagi pregledanega vzorca izplačil plač in drugih osebnih prejemkov nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.2.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 26 odstotkov vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil in delno z analitičnimi postopki. Nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.3 Ministrstvo za zunanje zadeve

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za zunanje zadeve poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v naslednji tabeli.

Tabela 16: Finančni načrt Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN)	Veljavni finančni načrt (VN)	Realizirani finančni načrt (RN)	Indeks (RN/VN)*100	v tisoč tolarjih
					Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	5.022.717	5.153.785	5.065.272	98	36,9
Delni tekoči in investicijski odhodki	6.372.594	6.946.358	6.848.037	99	50,0
Tekoči in investicijski transferi	1.786.582	1.788.836	1.788.205	100	13,1
Vsi odhodki	13.181.893	13.888.979	13.701.514	99	100,0

3.2.3.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 36,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 11,9 odstotka oziroma za 539.028 tisoč tolarjev. Sredstva na proračunski postavki niso zadoščala

za izplačilo celoletnih plač, zaradi česar je bilo potrebno zagotoviti manjkajoča sredstva za izplačilo plač za november 2003 v skupnem znesku 132.166 tisoč tolarjev. Sredstva v znesku 77.754 tisoč tolarjev so bila zagotovljena z Ministrstva za finance ter s postavk drugih proračunskih uporabnikov v znesku 678 tisoč tolarjev, ostalo, to je 53.734 tisoč tolarjev, pa je zagotovilo ministrstvo s prerazporeditvami med proračunskimi postavkami finančnega načrta.

- 1) Kadrovska služba ministrstva je pojasnila, da so na povečanje skupnega obsega sredstev za plače v letu 2003 vplivali predvsem naslednji dejavniki:
 - nove zaposlitve v letu 2003, v skupnem znesku 78.245 tisoč tolarjev, kar je 14,5 odstotka skupnega povečanja obsega sredstev za plače v letu 2003 glede na leto 2002;
 - napredovanja zaposlenih v višji plačilni razred ali v naziv (102 zaposlena na ministrstvu in 5 zaposlenih na Uradu Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu);
 - izplačilo zadnjega dela dodatka po določilih 8. člena Uredbe o količnikih v skupnem znesku 90.310 tisoč tolarjev, kar je 16,7 odstotka skupnega povečanja obsega sredstev za plače v letu 2003 glede na leto 2002.
- 2) Ministrstvo je v letu 2003 na delovno mesto 'tehnični manipulant – natakár' nepravilno razporedilo zaposlenega, ki ni izpolnjeval pogoja glede izobrazbe. Za to delovno mesto je v Pravilniku o sistemizaciji zahtevana srednješolska izobrazba IV. stopnje, zaposleni pa je po poklicu pomožni natakár. Razporeditev na omenjeno delovno mesto je v nasprotju s 3. členom Zakona o delavcih v državnih organih (v nadaljevanju: ZDDO)⁴⁰, zaposleni pa tudi ne izpolnjuje pogojev po 200. členu Zakona o javnih uslužbencih⁴¹ (v nadaljevanju: ZJU).

Ministrstvo je pojasnilo, da iz vpisa šolske izobrazbe v delovno knjižico ni bilo jasno razvidna dosežena stopnja izobrazbe, zato so naknadno za pojasnilo zaprosili pristojni sektor Ministrstva za šolstvo, znanost in šport in ugotovili, da ima delavec III. stopnjo izobrazbe.

- 3) V letu 2003 je ministrstvo nepravilno razporedilo 5 delavcev na delovna mesta, ki niso bila sistemizirana. Razporeditve na delovna mesta izven sistemizacije so bile v nasprotju s 3. členom ZDDO. Skupaj znaša nepravilnost pri razporeditvah izven sistemizacije 8.637 tisoč tolarjev.
- 4) Pri novih zaposlitvah smo preverjali izpolnjevanje zahtevanih pogojev za zaposlitev. Nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.3.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 50 odstotkov vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil.

- 1) Ministrstvo je dobavitelju plačalo dva računa za dobavo 30.100 vizumov v skupnem znesku 24.521 tisoč tolarjev. Ministrstvo je oddalo javno naročilo na podlagi krovne pogodbe⁴² in dvanajstih aneksov k pogodbi, ki jih je z dobaviteljem sklenilo drugo ministrstvo, in ne na podlagi pogodbe z dobaviteljem, kot je bilo v krovni pogodbi opredeljeno. Ministrstvo je z dobaviteljem sklenilo pogodbo o izdelavi in dobavi tiskovin v letu 2004.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.

⁴¹ Uradni list RS, št. 56/02.

⁴² Št. 1711-99-460120 z dne 25. 2. 1999.

3.2.3.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 13,1 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili v celoti.

1) Ministrstvo v razpisni dokumentaciji javnega razpisa za zbiranje predlogov za sofinanciranje programov in projektov Slovencev v zamejstvu in po svetu ter sodelovanja z njimi v letu 2003 (v nadaljevanju: javni razpis) ni ovrednotilo razpisnih meril oziroma ni določilo načina uporabe meril ter načina določanja deležev sofinanciranja, tako da posamezni vlagatelji niso bili vnaprej seznanjeni z ocenjevanjem vlog. Ministrstvo je pri tem ravnalo v neskladju s 3. točko drugega odstavka 75. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁴³ (v nadaljevanju: Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna).

Vrednost revidiranih transferov, dodeljenih v letu 2003, za katere ministrstvo ni ovrednotilo meril, znaša 1.606.244 tisoč tolarjev (od tega transferi, dodeljeni na podlagi javnega razpisa v skupni vrednosti 1.592.480 tisoč tolarjev, ter transferi, dodeljeni izven javnega razpisa v skupni vrednosti 13.764 tisoč tolarjev).

2) Ministrstvo je na podlagi programa dela za leto 2003 neupravičeno brez javnega razpisa financiralo projekte avtohtonim slovenskim manjšinam v sosednjih državah in Slovincem po svetu, v skupnem znesku 13.764 tisoč tolarjev. 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.

3) Ministrstvo je v letu 2003 nakazovalo proračunska sredstva osrednjim krovnim organizacijam Slovencev v zamejstvu pred sklenitvijo pogodb v skupni vrednosti 688.290 tisoč tolarjev. 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.

4) Ministrstvo je na podlagi predloga strokovne komisije trem društvom dodelilo sredstva v višjem znesku od zneska, za kakršnega so v predlogih sofinanciranja zaprosila društva, v skupnem znesku 1.278 tisoč tolarjev. 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.

5) Ministrstvo je nepopolni vlogi dveh krovnih organizacij iz Italije (Slovensko kulturno-gospodarska zveza in Svet slovenskih organizacij) obravnavalo kot popolni ter jima odobrilo sredstva v vrednosti 791.609 tisoč tolarjev. 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.

6) Ministrstvo je Društvu slovenskih izseljenskih in zamejskih študentov (IZZA) za projekt 'Zamejstvo v Ljubljano, Ljubljano v zamejstvo' na podlagi sklepa odobrilo finančna sredstva v znesku 300 tisoč tolarjev, čeprav je bila vloga oddana na pošto en dan po roku za oddajo, to je 26. 11. 2002. 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

⁴³ Uradni list RS, št. 66/01, 53/02, 88/02.

v roku dostavljene vloge.

- 7) Ministrstvo je odobrilo sredstva v skupni vrednosti 540 tisoč tolarjev Kulturnemu društvu Slovenija Stuttgart in Slovenski katoliški misiji Stuttgart, ki sta vlogi na javni razpis posredovala prek elektronske pošte, ter sredstva v skupni vrednosti 120 tisoč tolarjev Pevskemu društvu Zvon z Nizozemske, 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 ovojnicah, 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'.

3.2.4 Ministrstvo za obrambo

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za obrambo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 17.

Tabela 17: Finančni načrt Ministrstva za obrambo za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposl.	44.030.537	41.374.949	41.367.494	100	55,1
Delni tekoči in investicijski odh.	31.002.223	32.733.116	31.437.114	96	41,9
Tekoči in investi- cijski transferi	1.994.463	2.295.120	2.232.067	97	3,0
Vsi odhodki	77.027.223	76.403.185	75.036.675	98	100,0

3.2.4.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 55,1 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 17,6 odstotka oziroma za 6.175.039 tisoč tolarjev.

Zaradi manjšega števila novo zaposlenih v Slovenski vojski v letu 2002 in počasnejše dinamike zaposlovanja v Slovenski vojski od načrtovane v letu 2003 ministrstvo za plače ni porabilo vseh načrtovanih sredstev, zato so se pravice porabe na vseh proračunskih postavkah plač ministrstva zmanjšale za 2.863.222 tisoč tolarjev. Od skupnega zneska zmanjšanja pravic so bila sredstva v znesku 295.217 tisoč tolarjev porabljena za izvajanje ostalih programov v okviru ministrstva, 2.568.005 tisoč tolarjev pa je bilo prerazporejenih po sklepih Vlade Republike Slovenije na druga ministrstva.

1) Ministrstvo je pojasnilo dejavnike, ki so vplivali na rast mase plač:

- Ustavno sodišče Republike Slovenije je odpravilo Uredbo o spremembi Uredbe o količnikih. Z navedeno uredbo so bili od 13. 7. 2002 po odločitvi ustavnega sodišča nezakonito ukinjeni dodatki k osnovni plači, ki so pripadali zaposlenim v skladu s predhodnimi spremembami uredb od 1. 5. 2002 dalje. Ker v sprejetem proračunu za leto 2003 na pos-

tavkah za plače ni bilo predvidenih sredstev za plačilo nastalih obveznosti po odločbi ustavnega sodišča, so morali povečane dodatke zagotoviti v okviru zagotovljenih pravic porabe v finančnih načrtih za leto 2003, in je to predstavljalo 3,2 odstotka povečanja mase plač za leto 2003.

- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o obrambi⁴⁴ z veljavnostjo od 13. 6. 2002 dalje v 98.f členu določa, da pripadnikom stalne sestave vojske za vsako začeto leto dela na vojaški dolžnosti nad 5 let pripada dodatek na stalnost v višini 0,5 odstotka osnovne plače. To pomeni, da je bil v letu 2002 omenjeni dodatek obračunan samo za polovico leta, v letu 2003 pa celo leto, kar predstavlja 0,4 odstotka povečanje mase plač v letu 2003.
- Zaradi zaposlitve 795 novih delavcev je bil proračun za plače ministrstva v letu 2003 za 3,8 odstotka višji.
- Ostali vplivi na povečanje mase plač: dvig izhodiščne plače v letu 2003 (3,4 odstotka)⁴⁵, dvig mase količnikov zaradi napredovanj (0,4 odstotka), povečanje števila upokojencev – odpravnine (0,1 odstotka), dvig višine povprečnih stroškov na zaposlenega (3,6-odstotna inflacija v letu 2003 in reorganizacija Slovenske vojske – prerazporeditev poveljstva sil na Vrhniko – kar je povzročilo višje stroške v višini 1,3 odstotka), povečanje deviznih plač zaradi številnejšega odhoda delavcev ministrstva na delo v tujino (2,2 odstotka), izvršbe (0,5 odstotka), sprememba formacij zaradi reorganizacije Slovenske vojske (2,3 odstotka).

- 2) Ena zaposlena oseba ni izpolnjevala posebnega pogoja, to je zahtevanih delovnih izkušenj za zasedbo delovnega mesta, zato je bila njena razporeditev v nasprotju s 3. členom ZDDO. Dne 28. 6. 2004 je ministrstvo izdalo novo odločbo in odpravilo opisano nepravilnost.
- 3) Ministrstvo je dvema zaposlenima pri plači obračunalo in izplačalo dodatek za minulo delo, ki ni bil v skladu s 60. členom ZDDO. Med revizijo je ministrstvo popravilo dodatek za minulo delo, za nazaj pa poračunalo v avgustu 2004.
- 4) Preverili smo tudi pravilnost upoštevanja pogojev za zaposlitev ene tretjine novih zaposlitvev od skupno 1.064 novo zaposlenih in ugotovili, da sta bila dva novo zaposlena z ukazom pravilno razporejena na delovno mesto, izdani pa sta jima bili napačni odločbi s previsokima količnikoma. Zaradi opisane nepravilnosti jima je bila v letu 2003 izplačana za 63 tisoč tolarjev previsoka plača. Med revizijo je ministrstvo že izdalo novi, pravilni odločbi, in opravilo poračun za nazaj.

3.2.4.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 41,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil.

- 1) Ministrstvo je v letu 2002 oddalo storitve vzdrževanja vozil v vrednosti 29.600 tisoč tolarjev za obdobje dveh let s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave po drugem odstavku 20. člena ZJN-1, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji, saj je bilo na trgu več izvajalcev, ki bi lahko izpolnili naročilo in bi zato ministrstvo lahko izvedlo odprti postopek. 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 do-

⁴⁴ Uradni list RS, št. 47/02.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 8/03.

- dogovorjene v pogodbi⁴⁶. Ker ministrstvo pred plačilom ni preverilo pravilnosti izplačila, je kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF.
- 2) Zunanji izvajalec, s katerim ima ministrstvo sklenjeno pogodbo o opravljanju nekaterih storitev upravljanja stanovanjskih hiš in stanovanj⁴⁷, je v okviru izstavljenega računa zaračunal tudi 29 tisoč tolarjev 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 29 tisoč tolarjev proračunskih sredstev.
- 3) Ministrstvo je junija 2003 z zunanjim izvajalcem sklenilo pogodbo o vzdrževanju programa ISLOG I, mesec kasneje pa še aneks k pogodbi⁴⁸. Ugotovili smo, da se aneks k pogodbi 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.
- 4) Ministrstvo je v letu 2003 v okviru naročil zaupne narave izvedlo nabavo multimedijske opreme v vrednosti 53.849 tisoč tolarjev, 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 12. 7. 2004 v okviru poročila o naročilih zaupne narave poročalo tudi o nabavi multimedijske opreme in s tem odpravilo očitano nepravilnost.
- 5) Ministrstvo je za stroške obnove in vzdrževanja treh objektov v vojašnici na Ajševici porabilo skupaj 43.336 tisoč tolarjev. Dela je razdelilo v 25 sklopov, jih oddalo kot naročila male vrednosti z naročilnicami, in se tako izognilo javnemu razpisu. Iz pregleda sklopov smo ugotovili, da sklopi niso bili oblikovani kot zaključene enote in je bilo njihovo število absolutno preveliko. Menimo, da je bil glavni kriterij pri oblikovanju sklopov vrednostni limit, ki ga določa interni pravilnik za naročila male vrednosti. Organizacijska enota namreč lahko sama odda naročilo le, če to ne presega 4 milijone tolarjev, drugače pa postopek izvede organizacijska enota, pristojna za gradbene zadeve v ministrstvu - zato niti eden od 25 sklopov ni bil večji od štirih milijonov tolarjev. Ministrstvo bi moralo upoštevati tretji odstavek 27. člena ZJN-1, ki določa, da je treba za podlago vzeti ocenjeno vrednost celotne vsote naročila, kar pomeni, da se pri oddaji po sklopih kot mejna vrednost ne upošteva vrednost posameznega sklopa, ampak vrednost vseh sklopov skupaj. Ker v opisanem primeru ni zagotovilo transparentnosti in javnosti v postopku oddaje javnega naročila, je kršilo tudi 6. člen ZJN-1. Ugotovili smo tudi, da ministrstvo sredstev za ta namen ni načrtovalo v načrtu nabav in gradenj, ki ga je potrdila Vlada Republike Slovenije. To pomeni kršenje 20. člena ZIPRS0304, ki določa, da se lahko nabavljajo osnovna sredstva, naročajo gradnje in izvaja investicijsko vzdrževanje samo, če je to načrtovano v načrtu. Ocenjujemo, da je opisana kršitev posledica tega, da ministrstvo ni pravočasno pričelo z izdelavo investicijskega programa, kot predpisuje drugi odstavek 15. člena ZJN-1.

⁴⁶ Št. 404-09-109/2002-1 z dne 5. 4. 2002.

⁴⁷ Št. 362/1566 z dne 26. 2. 1992.

⁴⁸ Št. 404-10-65/2003-4 z dne 21. 7. 2003.

Ministrstvo je pojasnilo, da so bila dela oddana brez javnega razpisa zato, ker je bil načrt del odobren marca 2003, dela na objektih pa so morala biti zaključena že do maja, ko je bilo potrebno zagotoviti namestitve za slušatelje jezikovnih tečajev. S tem se je ministrstvo izognilo visokim stroškom namestitve v hotelu in ravnalo gospodarno. Sredstva, ki so bila namenjena za stroške nastanitve, je prerazporedilo in porabilo za obnovo objektov. Glede na povečano število slušateljev so jeseni obnovili še tretji objekt in dokončali dela na prvih dveh objektih.

- 6) Ministrstvo je nabavilo deset kompletov priborov za terensko pripravo hrane v znesku 8.640 tisoč tolarjev. Še pred začetkom postopka oddaje javnega naročila je Slovenska vojska naročila izbranemu podjetju, da nariše načrt za potrebno opremo. Ta je bil izdelan in posredovan naročniku marca 2003, nakar se je tri mesece pozneje začel postopek za izbiro najugodnejšega dobavitelja. Med pozvanimi ponudniki je bilo tudi podjetje, ki je izdelalo načrt in je bilo kasneje tudi izbrano, ker je bila njegova ponudba najugodnejša. Ocenjujemo, da je s tem ministrstvo v postopku 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.
- 7) Ministrstvo je v letu 2003 porabilo 99.000 tisoč tolarjev za plačilo opravljenih zdravniških pregledov zunanjemu izvajalcu, ki je bil izbran v letu 2002 z odprtim postopkom za obdobje enega leta. Letna orientacijska vrednost pogodbe⁴⁹ je znašala 32.000 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je izvajalec v letu 2003 dvignil cene, da pa dvig cen ni bil v skladu s 5. členom pogodbe, ki je določal, da je način obračunavanja cen odvisen od vrednosti točke, kot je določeno po pogodbi med Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije in izvajalcem. Neskladje smo ugotovili tudi med dejansko realizacijo in orientacijsko vrednostjo pogodbe, saj je dejanska vrednost presegla orientacijsko za več kot 60.000 tisoč tolarjev. Vzrok za to ni bil le dvig cen, temveč tudi povečano število pregledov. V začetku so bili predvideni le obdobjni preventivni zdravstveni pregledi, dejansko pa so se izvajali tudi pregledi za novo zaposlene, ki so bili bolj obsežni in tudi dražji, njihova skupna vrednost pa je znašala 55.000 tisoč tolarjev. Ocenjujemo, da 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 preseglo pogodbeno vrednost in predmet pogodbe, poleg tega pa je bil dvig cen v neskladju s pogodbo.
- 8) Ministrstvo je leta 2001 z izbranim podjetjem sklenilo pogodbo o vzdrževanju vodnih plovil⁵⁰. Na izplačilu iz vzorca, ki se nanaša na popravilo plovila Ankaran 21, smo ugotovili, da obračunane cene za izvedbo rednega servisiranja niso bile v skladu s pogodbenimi cenami. Navedena 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 zamenjavi delov ob izvedbi vzdrževalnih del ali odpravi okvar. Naročnik se v pogodbi z izvajalcem ni dogovoril za vnaprejšnje plačevanje nadomestnih delov.

⁴⁹ Št. 130-00-167/2002-1 z dne 11. 10. 2002.

⁵⁰ Št. 404-09-145/01-3 z dne 8. 6. 2001.

9) 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. Tri naročila, v skupni vrednosti 30.375 tisoč tolarjev, se nanašajo na popravilo in vzdrževalna dela na objektu kuhinje v vojašnici (streha in tlaki), ostali dve pa na stražarnico in pesjak, ki se tudi nahajata v vojašnici. Ocenjujemo, da 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, kar pomeni, da se pri oddaji po sklopih kot mejna vrednost ne upošteva vrednost posameznega sklopa, ampak vrednost vseh sklopov skupaj. Ocenjujemo, da je opisana kršitev posledica tega, da ministrstvo ni izdelalo investicijskega programa za vojašnico v celoti, kot določa drugi odstavek 15. člena ZJN-1.

3.2.4.c Tekoči in investicijski transferi so predstavljali 3 odstotke vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili na vzorcu izplačil.

Ministrstvo je imelo v proračunu za leto 2003 na proračunski postavki 7645–Gasilska zveza Slovenije (v nadaljevanju: GZS) za sofinanciranje letnega programa aktivnosti in nalog GZS načrtovanih 59.732 tisoč tolarjev, nakazalo pa ji je 69.732 tisoč tolarjev, torej 10.000 tisoč tolarjev več, kot je bilo načrtovano s proračunom. Ministrstvo bi moralo za financiranje kongresa GZS in državnih gasilskih tekmovanj sredstva zagotoviti v skladu z 10. členom ZIPRS0304 in izvesti prerazporeditev sredstev v okviru postavk istega podprograma svojega finančnega načrta. Namesto tega je sredstva nakazalo s postavke 5887–Stroški operativnega delovanja, investicijski transferi neprofitnim organizacijam, ki ni bila namenjena pokrivanju teh stroškov. Navedena proračunska postavka namreč pripada podprogramu 'Usposabljanje in delovanje sistema za posredovanje ob izrednih dogodkih', kamor po naši presoji ne sodi financiranje kongresa in državnih gasilskih tekmovanj. Zato menimo, da gre za nenamensko porabo sredstev te postavke ter kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF.

3.2.5 Ministrstvo za pravosodje

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za pravosodje poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 18.

Tabela 18: Finančni načrt Ministrstva za pravosodje za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	4.482.682	4.695.851	4.689.771	100	55,9
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.184.430	3.310.921	3.284.261	99	39,2

Tekoči in investicijski transferi	317.292	410.281	410.281	100	4,9
Vsi odhodki	7.984.404	8.417.053	8.384.313	100	100,0

3.2.5.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 55,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se v letu 2003 glede na leto 2002 povečali na ministrstvu v ožjem pomenu za 20,0 odstotkov, v Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij za 8,3 odstotka ter na Inšpektoratu za varstvo osebnih podatkov za 25,7 odstotka. V letu 2003 je bilo na postavke plač ministrstva prerazporejenih 213.169 tisoč tolarjev z drugih proračunskih postavk, kar predstavlja 4,5 odstotka vseh sredstev namenjenih plačam v letu 2003. Prerazporeditve sredstev s programskega dela na postavke plač niso vplivale na izvajanje oziroma realizacijo ostalih programov ministrstva, ker je ministrstvo prerazporejalo pravice porabe na postavke plač konec leta, in sicer s postavk, na katerih je bilo na podlagi podatkov razvidno, da programi oziroma projekti ne bodo realizirani v načrtovani višini.

- 1) Na rast mase plač so po oceni ministrstva vplivali naslednji najpomembnejši dejavniki:
 - povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka,
 - nove zaposlitve, imenovanja v višji naziv in napredovanja,
 - poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih.

V reviziji ni bilo mogoče pridobiti podrobnejših pojasnil glede razlogov in višine posameznih vplivov na rast plače v tem letu.

- 2) Ministrstvo za zaposleno, ki je bila v letu 2000 razporejena na delovno mesto svetovalca I – vodje oddelka za izobraževanje, zaposlitvene in prostčasne dejavnosti, ni obračunavala dodatka za vodenje notranje organizacijske enote. Obračunavanje plače je bilo v nasprotju s 7. členom Uredbe o količnikih. Ministrstvo je navedeno nepravilnost že odpravilo.
- 3) V letu 2003 je ministrstvo zaposlilo 23 delavcev in razen enega vse v Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij. Med novo zaposlenimi en delavec ni imel zahtevanih delovnih izkušenj. Zaposleni je bil razporejen na delovno mesto svetovalec I – psiholog za nedoločen čas. Pogoj za zasedbo delovnega mesta je 4 leta delovnih izkušenj. Na dan zaposlitve, to je 27. 6. 2003, je imel zaposleni 2 leti in 6 dni delovnih izkušenj. Razporeditev na delovno mesto je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO. Ministrstvo je uvedlo dodatno preverjanje dokumentacije ob novih zaposlitvah.
- 4) Pri preveritvi pravilnosti vseh izplačil drugih osebnih prejemkov (regresa za letni dopust, nadomestila za ločeno življenje, jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostnih pomoči), nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.5.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 39,2 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil.

- 1) Ministrstvo pri oddaji javnega naročila za gradbena dela 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.

Pri pregledu izplačil je bilo ugotovljeno, da je ministrstvo 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 je za navedena dodatna dela sklenilo aneks k pogodbi v letu 2004, po že opravljenih delih.

- 2) 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.

3.2.5.c Tekoči transferi so predstavljali 4,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Nepravilnosti nismo odkrili.

3.2.6 Ministrstvo za gospodarstvo

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za gospodarstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 19.

Tabela 19: Finančni načrt Ministrstva za gospodarstvo za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	3.186.721	3.144.839	3.142.838	100	12,3
Delni tekoči in investicijski odhodki	6.688.593	5.372.844	5.203.192	97	20,3
Tekoči in investicijski transferi	20.306.227	17.254.374	17.239.531	100	67,4
Vsi odhodki	30.181.541	25.772.057	25.585.561	99	100,0

3.2.6.a Plače in drugi izdatki za zaposlene so predstavljali 12,3 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Preverjali smo evidence in analizirali gibanja plač, izkazanih na kontu 4000–Plače in dodatki na ministrstvu in v organih v sestavi ministrstva v letu 2003 glede na leto 2002. Pri tem nismo upoštevali Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj, ker je sredi leta 2003 prenehala delovati kot organ v sestavi ministrstva. Izdatki za plače in dodatke (konto 4000) za

4000) za ministrstvo kot celoto⁵¹ so se v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 11 odstotkov oziroma za 217.924 tisoč tolarjev.

V letu 2003 je bilo na postavke plač iz drugih proračunskih postavk ministrstva prerazporejenih 66.202 tisoč tolarjev ali 2,2 odstotka mase sredstev za plače, ob koncu leta je bilo s postavk plač na druge proračunske uporabnike prerazporejenih 40.399 tisoč tolarjev, tako da je bilo neto povečanje pravic porabe na vseh proračunskih postavkah plač ministrstva 25.803 tisoč tolarjev ali 0,8 odstotka mase sredstev za plače. Zaradi prilivov iz refundacij in nerealiziranih zaposlitev prerazporejene pravice porabe na postavke plač niso bile porabljene v celoti in so bile ob koncu leta prerazporejene drugim proračunskim uporabnikom. Ministrstvo je prerazporejalo pravice porabe na postavke plač konec septembra, in sicer s postavk, na katerih je bilo na podlagi podatkov razvidno, da programi oziroma projekti ne bodo realizirani v načrtovanem obsegu.

1) Ministrstvo je pojasnilo naslednja gibanja mase sredstev za plače:

- povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka, kar je predstavljalo povečanje mase plač za 126.660 tisoč tolarjev;
- napredovanja, druge razporeditve in razporeditev pripravnikov po zaključku pripravnika, kar je predstavljalo povečanje mase plač za 33.858 tisoč tolarjev ali 1,7 odstotka;
- poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih, kar je predstavljalo povečanje mase plač za 33.406 tisoč tolarjev ali 1,7 odstotka;
- nove zaposlitve in vrnitev zaposlenih s porodniškega dopusta, kar je predstavljalo povečanje mase plač za 24.000 tisoč tolarjev ali 1,2 odstotka.

2) V letu 2003 je bilo na Uradu Republike Slovenije za intelektualno lastnino 6 zaposlenih nepravilno razporejenih na delovna mesta izven sistemizacije. Razporeditve na delovna mesta izven sistemizacije so bile v nasprotju s 3. členom ZDDO. Nepravilnost pri razporeditvah zaposlenih izven sistemizacije skupaj znaša 36.215 tisoč tolarjev.

3) Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj je v letu 2003 zaposlenemu nepravilno izplačala dodatek po 31.a členu ZDDO. Zaposleni je bil razporejen na delovno mesto svetovalec I s količnikom za določitev osnovne plače v višini 3,6. Na podlagi 31.a člena ZDDO je bil zaposlenemu določen dodatek v višini 1,3 količnika, kar predstavlja 36 odstotkov osnovne plače zaposlenega. Vlada je 15. 11. 2001 sprejela sklep⁵², s katerim je omejila izplačilo dodatka po tem členu na največ 20 odstotkov osnovne plače. Zaradi navedenega je bilo v letu 2003 zaposlenemu nepravilno izplačanih 91 tisoč tolarjev.

4) V letu 2003 je ministrstvo zaposlilo 32 novih delavcev. Med njimi en zaposlen ni imel zahtevanih delovnih izkušenj. Zaposleni je bil razporejen na delovno mesto administrator za nedoločen čas. Pogoji za zasedbo delovnega mesta je bil najmanj 6 mesecev delovnih izkušenj. Na dan 31. 12. 2003 je imel zaposleni 3 mesece delovnih izkušenj. Zaposlitev je bila v nasprotju s prvo točko 20. člena Zakona o delovnih razmerjih⁵³ v povezavi s tretjim odstavkom 79. člena ZJU.

⁵¹ Brez upoštevanja Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj.

⁵² Št. 400-22/2001-3.

⁵³ Uradni list RS, št. 42/02.

- 5) Pri preveritvi pravilnosti vseh izplačil drugih osebnih prejemkov (regresa za letni dopust, nadomestila za ločeno življenje, jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostnih pomoči) nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.6.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 20,3 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil. Ministrstvo je z revizijsko hišo sklenilo pogodbo⁵⁴ za izdelavo vrednotenja podjetja v vrednosti 6.400 tisoč tolarjev. Plačilo po pogodbi je bilo izvršeno s proračunske postavke 3342–Materialni stroški, čeprav sredstva za plačilo tovrstnih storitev na tej postavki v finančnem načrtu niso bila načrtovana. Navedeno je bilo v nasprotju z enajsto točko 2. člena ZJF, ki določa, da lahko proračunski uporabniki prevzemajo in izplačujejo obveznosti iz proračuna samo za namen in do višine, ki sta določena s proračunom.

3.2.6.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 67,4 odstotka vseh odhodkov ministrstva.

- 1) Ministrstvo je v letu 2002 izvedlo javni razpis za spodbujanje neposrednih tujih investicij. Pri pregledu pogodbe je bilo ugotovljeno, da je ministrstvo podjetju v skladu z ocenjevalnim modelom dodelilo sredstva za 99 novih zaposlitev, v pogodbi⁵⁵ pa ga je zavezalo za 89 novih zaposlitev. Odstopanje 10 odstotkov je sprejela komisija na tretjem odpiranju vlog, ni pa bila predvidena v ocenjevalnem modelu, objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji.

Kot eden izmed pogojev sodelovanja je bilo v objavi razpisa navedeno, da se na javni razpis lahko prijavijo le tuje pravne osebe (tuja podjetja), vendar pa je prejemnik sredstev lahko le hčerinska gospodarska družba, registrirana v Sloveniji, ki bi izvedla investicijski projekt. Hčerinske družbe v predpisih kot pravni termin niso posebej oziroma enovito urejene, zato smo presodili, da ministrstvo v razpisu ni dovolj natančno opredelilo pogojev razpisa.

- 2) Pregledali smo pogodbo⁵⁶ s prejemnikom sredstev na podlagi javnega razpisa za dodeljevanje spodbud za razvoj podjetniških inkubatorjev na univerzah za leti 2003 in 2004, izvedenega v letu 2003. Delež sofinanciranja v razpisni dokumentaciji ni bil opredeljen na način, kot ga določa 75. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. V 3. točki 75. člena omenjenega pravilnika je določeno, da je potrebno v razpisni dokumentaciji določiti način določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik (npr. odstotni delež pokrivanja proizvodnih stroškov izdelka ali storitve, odstotni delež subvencioniranja prodajne cene izdelka ali storitve, odstotni delež pokrivanja stroškov projekta).

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji kot način določanja deleža navedlo, da bo na podlagi rezultatov ocenjevanja vseh popolnih vlog, višine zahtevanih sredstev, ki so jih določile organizacije, ter višine razpoložljivih sredstev strokovna komisija določila prag višine doseženih točk, do katerega se odobri sofinanciranje projektov, ter odstotek sofinanciranja posameznega projekta. Ugotovljeno je bilo, da je bila višina sofinanciranja posameznega

⁵⁴ Št. pogodbe 20033342 VZ z dne 2. 4. 2003.

⁵⁵ Št. pogodbe 211-02-030515 z dne 23.10.2002 v vrednosti 111.375 tisoč tolarjev.

⁵⁶ Št. pogodbe 4010-77/2003-1739-SN z dne 28. 5. 2003 v vrednosti 51.098 tisoč tolarjev.

projekta določena samo na podlagi števila točk, ki jih je pri ocenjevanju prejela vloga. Vrednost točke je bila določena kot razmerje med vsemi razpoložljivimi sredstvi in skupnim številom točk vseh vlog, ki jim je bilo odobreno sofinanciranje.

- 3) Ministrstvo je v letu 2003 izvedlo javni razpis za spodbujanje razvoja tehnoloških mrež v letu 2003, ki je bil razdeljen na štiri področja. V razpisni dokumentaciji je bilo opredeljeno, da bo komisija v prvi fazi v skladu z merili, opredeljenimi v razpisni dokumentaciji, za vsako področje razpisa izbrala po eno vlogo. V drugi fazi ocenjevanja naj bi komisija na podlagi meril, opredeljenih v razpisni dokumentaciji, določila višino sofinanciranja posameznih projektov. Določitev deleža sofinanciranja v razpisni dokumentaciji ni bila opredeljena na način, kot ga določa 75. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. Ugotovili smo, da pri izvedbi druge faze razpisa, s katero je komisija določila višino sofinanciranja posameznega projekta, ni razvidno, na kakšen način je komisija uporabila vnaprej opredeljena merila oziroma kako je določila višino sofinanciranja.

Pregledani sta bili dve pogodbi⁵⁷, sklenjeni na podlagi tega razpisa. Ugotovili smo, da je ministrstvo izplačalo pogodbeno vrednost 37.500 tisoč tolarjev, ne da bi imelo verodostojen finančni obračun z dokazili o plačilih, kar je bilo v nasprotju z 54. členom ZJF.

3.2.7 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 20.

Tabela 20: Finančni načrt Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	5.025.441	5.548.744	5.538.373	100	10,3
Delni tekoči in investicijski odhodki	4.213.876	4.019.395	3.732.147	93	6,9
Tekoči in investicijski transferi	47.720.441	46.531.657	44.746.087	96	82,8
Vsi odhodki	56.959.758	56.099.796	54.016.607	96	100,0

3.2.7.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 10,3 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 18,2 odstotka oziroma za 851.724 tisoč tolarjev.

- 1) Število zaposlenih v letu 2003 se je glede na leto poprej povečalo za 37 odstotkov, kar je bilo v skladu s kadrovskim načrtom ministrstva. Ministrstvo je pojasnilo, da je razlika v rasti

⁵⁷ Št. pogodbe 4010-1036/2003 z dne 29. 7. 2003 in št. 4010-1039/2003 z dne 20. 8. 2003, v vrednosti 37.500 tisoč tolarjev in 30.000 tolarjev.

mase plač nastala zaradi zaposlovanja delavcev z nižjimi količniki. Na rast plač je v letu 2003 poleg večjega zaposlovanja vplivala tudi odločba Ustavnega sodišča (št. U-I-285/02-2A), na podlagi katere je ministrstvo opravilo poračun plač in zagotovilo pravilno izplačevanje dodatkov k plačam delavcem v letu 2003.

- 2) V letu 2003 je bilo na postavke plač z drugih proračunskih postavk ministrstva prerazporejenih 619.000 tisoč tolarjev ali 11,2 odstotka porabe sredstev za plače, ob koncu leta je bilo s postavk plač na druge proračunske uporabnike prerazporejenih 95.697 tisoč tolarjev, tako da je bilo neto povečanje pravic porabe na vseh proračunskih postavkah plač ministrstva 523.303 tisoč tolarjev ali 9,5 odstotka porabe sredstev za plače. Dodaten obseg sredstev za plače je bil po pojasnilih ministrstva zagotovljen iz sredstev za subvencije v kmetijstvu, pri katerih so bile obveznosti za plačila za Slovenski kmetijsko okoljski program po sprejetih uredbah prenesene v proračunsko leto 2004, in programov podpor za prestrukturiranje in preno-vo kmetijske proizvodnje, pri katerih je prišlo v skladu s pogodbami z nekaterimi upravičenci do nižjega izplačila ali pa so bili pogodbeni roki na zahtevo upravičenca podaljšani.
- 3) Veterinarska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: VURS) je eno zaposleno na podlagi odločbe⁵⁸ razporedila na delovno mesto pomočnika direktorja izven sistemizacije. Razporeditev na delovno mesto je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO. Po novi sistemizaciji v letu 2004 je bila razporejena na sistemizirano delovno mesto.
- 4) VURS je zaposlenega razporedilo na delovno mesto, ki ni bilo sistemizirano. Razporeditev na delovno mesto je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO. Po novi sistemizaciji v letu 2004 je razporejen na sistemizirano delovno mesto.
- 5) Na Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija) so 20. 6. 2003 Komisiji Vlade Republike Slovenije za kadrovske in administrativne zadeve predlagali razporeditev zaposlenega na delovno mesto, za katero je zahtevana univerzitetna izobrazba in 5 let delovnih izkušenj. Zaposleni je imel 4 leta in 4 mesece delovnih izkušenj in ni izpolnjeval pogojev za zasedbo delovnega mesta. Agencija je v predlogu Komisiji Vlade RS za kadrovske in administrativne zadeve navedla napačne podatke o delovnih izkušnjah zaposlenega, ker je navedla podatke o zavarovalni dobi kandidata. Razporeditev na delovno mesto je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO.
- 6) Na ministrstvu v ožjem smislu in v organih v sestavi so v letu 2003 na novo zaposlili 126 delavcev. Revidirali smo izpolnjevanje zahtevanih pogojev za zaposlitev za 42 delavcev. Pri tem smo ugotovili dve nepravilnosti, in sicer:
 - Na Agenciji so zaradi prenosa nalog vodenja registra kmetijskih gospodarstev z ministrstva na Agencijo razporedili zaposleno na delovno mesto izven sistemizacije. Razporeditev na delovno mesto je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO. Ocenjujemo, da je vrednost nepravilnosti 2.227.161 tolarjev.

Agencija je pojasnila, da je z navedeno razporeditvijo delavke zagotovila izvajanje nalog, ki so bile z uveljavitvijo Pravilnika o vodenju registrov kmetijskih gospodarstev in določenih subjektov 1. 5. 2003 prenesene najprej nanjo, v oktobru 2003 po uskladitvi

⁵⁸ Št. 123-131/95 z dne 26. 1. 2001.

nalog med agencijo in Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pa so te naloge ponovno prenesli na sistemizirano delovno mesto na tem ministrstvu.

- Na Agenciji so s pogodbo o zaposlitvi za določen čas zaradi povečanega obsega nalog razporedili zaposleno na delovno mesto, za katero je zahtevano 5 let delovnih izkušenj. Zaposlena je imela ob podpisu pogodbe o zaposlitvi 3 leta in 6 mesecev delovne dobe. Tudi ta razporeditev je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO. Ocenjujemo, da je vrednost nepravilnosti 210.571 tolarjev.

Agencija je pojasnila, da sta se na razpis za prosto delovno mesto prijavila dva kandidata, od katerih nihče ni izpolnjeval vseh razpisanih pogojev. Obravnavano zaposleno pa so izbrali, ker je že imela ustrezne delovne izkušnje in opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka in je lahko takoj pričela z nalogami vodenja upravnega postopka. Pri ugotavljanju delovne dobe ji je ministrstvo upoštevalo tudi delovno dobo na kmetiji.

- 7) Pri preveritvi pravilnosti vseh izplačil drugih osebnih prejemkov (regresa za letni dopust, nadomestila za ločeno življenje, jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostnih pomoči) nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.7.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 6,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil.

- 1) Agencija je plačala račun Cankarjevi založbi d. d., Ljubljana za dobavo fotokopirnega papirja po ceni, ki je bila za 33 odstotkov višja, kot je bilo dogovorjeno po pogodbi⁵⁹ in ponudbi. Po priporočilu serviserja se je Agencija odločila za nabavo kakovostnejšega papirja in s tem zmanjšala stroške za popravila fotokopirnega stroja, ob tem pa ni poskrbela za izvedbo ustreznega postopka izbire najugodnejšega dobavitelja (ponovno preverjanje cen in iskanje najugodnejšega ponudnika za papir boljše kakovosti).
- 2) Ministrstvo je pri oddaji naročila za pripravo, oblikovanje in tisk brošur (brošure za izobraževanje za proizvodnjo sadja in zelenjave z namakanjem, informativne brošure za kataster melioracijskih sistemov in naprav, tabelnih plakatov za kataster, hidromelioracije in ostale melioracije) z izbranim izvajalcem poleg pogodbe⁶⁰ sklenilo še aneks⁶¹, s katerim je zaradi večjega obsega brošur povečala vrednost storitev na 6.491.992 tolarjev ali 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.
- 3) Agencija ima za izvajanje 'Informacijske podpore IAKS' dva izvajalca. Enega po pogodbi⁶² z Aster d. o. o., Ljubljana in drugega po pogodbi⁶³ z MAOP d. o. o. iz Ljubljane. Pri oddaji javnega naročila za nadgradnjo informacijske podpore IAKS, ki je bilo oddano podjetju MAOP, Agencija ni upoštevala določil 50. člena ZJN-1 in ni ovrednotila uporabljenih meril.
- 4) Ministrstvo je v letu 2000 izvedlo javni razpis za sanacijo hidromelioracijskih sistemov, na

⁵⁹ Št. 023-49/2002-1 z dne 30. 8. 2002.

⁶⁰ Št. 2311-02-000516 z dne 13. 11. 2002, pogodbeno vrednost 4.862.400 tolarjev .

⁶¹ Št. 1 z dne 17. 6. 2003.

⁶² Št. 027-5/2003-1 z dne 22. 1. 2003 v vrednosti 61.623.504 tolarjev.

⁶³ Št. 027-29/2001 z dne 27. 3. 2002, aneks št. 1 z dne 18. 10. 2002, aneks št. 2 z dne 25. 3. 2003 v skupni vrednosti 136.666.799 tolarjev.

podlagi katerega je bila priznana usposobljenost osmim izvajalcem, ki so jim poslali v podpis tudi pogodbe, vendar pa do obojestranskega podpisa pogodb ni prišlo.

18. 10. 2002 je bil objavljen Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o višini sredstev za ukrepe kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja za proračunsko leto 2002⁶⁴ (v nadaljevanju: Odlok), v katerem je navedeno, da za sanacijo hidromelioracijskih sistemov vlagatelji predložijo zahtevane dokumente do 22. 10. 2002. Na objavo Odloka je popolno vlogo poslalo samo Javno vodnogospodarsko podjetje Mura d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: JVGP Mura) v znesku, ki je bil enak znesku, objavljenem v spremembi Odloka. Iz pojasnila JVGP Mura je tudi razvidno, da je izvajalec pričel z deli že pred podpisom pogodbe v letu 2000. Po pojasnilih ministrstva na podlagi razpisa iz leta 2000 ni bilo izplačanih sredstev razen JVGP Mura, ki so mu izplačali sredstva v letu 2003 na podlagi pogodbe⁶⁵ v znesku 21.369.246 tolarjev.

Tudi 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 2002⁶⁶. Ugotavljamo tudi, da so bili izvajalci, ki jim je bila priznana usposobljenost v neenakopravnem položaju, saj je sredstva pridobil samo en izvajalec, ki je pričel z deli na svojo odgovornost pred podpisom pogodbe, ostali izvajalci pa niso prejeli sredstev za sanacijo hidromelioracijskih sistemov.

3.2.8 Ministrstvo za promet

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za promet poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 21.

Tabela 21: Finančni načrt Ministrstva za promet za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	3.271.515	3.526.674	3.521.692	100	4,0
Delni tekoči in investicijski odhodki	45.951.807	46.524.452	42.938.821	92	48,4
Tekoči in investicijski transferi	42.366.830	42.308.955	42.308.955	100	47,6
Vsi odhodki	91.590.152	92.360.081	88.769.468	96	100,0

3.2.8.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 4,0 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ožje ministrstvo in organe v sestavi kot celoto v letu 2003 povečali za 12,1 odstotka oziroma za 378.647 tisoč tolarjev glede na leto poprej.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 88/02.

⁶⁵ Št. 329-05-4/2000-18 z dne 24. 6. 2003.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 34/02.

Ministrstvo je že ob pripravi proračuna za leto 2003 opozarjalo, da bo na postavkah plač v letu 2003 primanjkovalo približno 300.000 tisoč tolarjev sredstev (predvsem pri Upravi Republike Slovenije za civilno letalstvo in pri Upravi Republike Slovenije za pomorstvo, pa tudi pri drugih organih v sestavi ministrstva). Od tega se je po oceni ministrstva 130.000 tisoč tolarjev nanašalo na poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, na poračun obresti ter izplačilo nove višine dodatkov do konca leta 2003. Sredstva za plače je ministrstvo med letom zagotovilo s prerazporeditvami med proračunskimi postavkami plač ministrstva in iz drugih proračunskih postavk ministrstva.

1) Ministrstvo je pojasnilo naslednje vzroke za povečanje porabljenih sredstev, namenjenih plačam:

- povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka;
- nove zaposlitve oziroma nadomestne zaposlitve, realizirana redna napredovanja, prerazporeditve delavcev in povečanja odstotka dodatka zaposlenim za delovno dobo;
- poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih;
- zaposlitve oziroma razporeditve zaposlenih, ki so bile realizirane v drugi polovici leta 2002 in so pomembno vplivale na povečanje stroškov v proračunskem letu 2003.

2) Na podlagi preveritev izplačil iz vzorca in novih zaposlitev nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3) Pri preveritvi pravilnosti izplačil drugih osebnih prejemkov nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.8.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 48,4 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Na podlagi preveritev izplačil iz vzorca nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.8.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 47,6 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili na vzorcu izplačil. Preverjali pa nismo pravilnosti dodeljevanja transferov s proračunskih postavk 3982-Sredstva za izgradnjo avtocest – DARS in 6613-Subvencije v javnem železniškem prometu. Na podlagi preveritev izplačil iz vzorca nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.9 Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 22.

Tabela 22: Finančni načrt Ministrstva za okolje, prostor in energijo za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	8.643.541	8.589.633	8.575.521	100	25,3
Delni tekoči in investicijski odhodki	11.432.528	11.773.048	10.018.667	85	29,5
Tekoči in investicijski transferi	19.755.463	18.843.681	15.320.165	81	45,2
Vsi odhodki	39.831.532	39.206.362	33.914.353	86	100,0

3.2.9.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 25,3 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 13,4 odstotka oziroma za 1.009.995 tisoč tolarjev.

V letu 2003 je bilo na postavke plač organov v sestavi ministrstva prerazporejenih 142.299 tisoč tolarjev, s postavk plač organov v sestavi ministrstva pa je bilo v tem letu prerazporejenih 156.271 tisoč tolarjev, tako da je bilo neto zmanjšanje pravic porabe na vseh proračunskih postavkah plač ministrstva 13.972 tisoč tolarjev.

1) Na rast mase plač so po oceni ministrstva vplivali naslednji pomembnejši dejavniki:

- povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka, kar pomeni ocenjeno vrednost 202.609 tisoč tolarjev;
- povečanje števila zaposlenih zaradi prevzema zaposlenih iz Vodnogospodarskih podjetij, kar pomeni povečanje mase plač za 122.483 tisoč tolarjev ali 2,0 odstotka;
- poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih, kar je predstavljalo povečanje mase plač za 379.899 tisoč tolarjev ali 6,4 odstotka;
- napredovanja zaposlenih, kar je predstavljalo povečanje mase plač za 17.877 tisoč tolarjev ali 0,3 odstotka.

Dela povečanja mase plač v vrednosti 131.229 tisoč tolarjev ali 2,2 odstotka ministrstvo ni pojasnilo in ni podalo ovrednotenih dejavnikov, ki so vplivali na povečanje.

2) Ministrstvo je v letu 2003 na novo zaposlilo 143 oseb. Za tretjino novih zaposlitev smo preverili, ali so bili zaposleni razporejeni na sistemizirana delovna mesta in ali so izpolnjevali pogoje za zasedbo delovnega mesta, ki se nanašajo na izpolnjevanje pogojev glede izobrazbe in dolžino delovnih izkušenj. Pri preveritvi novih zaposlitev nismo odkrili nepravilnosti.

3) Pri preveritvi pravilnosti vseh izplačil plač iz vzorca in izplačil drugih osebnih prejemkov (regresa za letni dopust, nadomestila za ločeno življenje, jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostnih pomoči) nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.9.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 29,5 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil in ugotovili:

Agencija Republike Slovenije za okolje je v letu 2003 sklenila pogodbo⁶⁷ z izvajalcem za slikopleskarska dela v ocenjeni okvirni vrednosti 3.600 tisoč tolarjev. Ministrstvo je k tej pogodbi sklenilo aneks, s čimer se je pogodbeno vrednost povečala za 2.040 tisoč tolarjev. Del zneska pregledanega izplačila se je nanašal na izvedbo del po osnovni pogodbi in del na dela iz aneksa. Ugotovili smo, da si je ministrstvo s sklenitvijo tega aneksa zagotovilo tudi manjkajoča sredstva za pokritje stroškov slikopleskarskih del po osnovni pogodbi. Ministrstvo bi moralo slikopleskarske storitve za nove prostore oddati z novim postopkom oddaje javnega naročila male vrednosti. Ministrstvo ni ravnalo v skladu s 53. členom ZJF in s temeljnimi načeli ZJF in ZJN-1.

Po pojasnilu ministrstva je bil aneks sklenjen zaradi potreb po delih v pridobljenih novih poslovnih prostorih, ki jih ni bilo mogoče načrtovati.

3.2.9.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 45,2 odstotka vseh odhodkov ministrstva.

Ministrstvo je v letu 2003 izvedlo javni razpis za sofinanciranje mednarodnih projektov na področju učinkovite rabe in obnovljivih virov energije za leto 2003. Pogoji, ki so ga morali izpolnjevati vlagatelji, je bil, da na razpisu lahko sodelujejo organizacije, ki so v letu 2003 za izvajanje projekta sklenile pogodbo z Evropsko komisijo o sofinanciranju projekta. Prejemnik sredstev je predložil pogodbo o sofinanciranju projekta, ki je bila sklenjena z Evropsko komisijo v letu 2002 in ne v letu 2003. Komisija, ki je ocenjevala prispele vloge, je kljub temu, da vlagatelj ni izpolnjeval pogojev, pripravila predlog prejemnikov sredstev, med katerimi je bil tudi vlagatelj. Komisija je s tem kršila 181. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna.

3.2.10 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 23.

Tabela 23: Finančni načrt Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in dr. izdatki za zaposlene	1.820.948	2.022.169	2.013.516	100	0,8
Delni tekoči in invest. odhodki	4.647.386	3.591.444	3.522.291	98	1,4
Tekoči in invest. transferi	240.152.921	239.877.798	239.721.946	100	97,8
Vsi odhodki	246.621.255	245.491.411	245.257.753	100	100,0

⁶⁷ Št. 2523-03-600013 z dne 27. 1. 2003.

3.2.10.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 0,8 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Sredstva za plače in druge osebne prejemke zaposlenih ter prispevki in davki delodajalca so se v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 16,5 odstotka oziroma za 285.633 tisoč tolarjev. V proračunskem letu 2003 je bilo na proračunske postavke plač prerazporejenih 218 milijonov tolarjev (11 odstotkov porabljenih sredstev za plače in druge osebne prejemke zaposlenih ter prispevke in davke delodajalca) dodatnih pravic porabe za zagotavljanje izplačila plač. Zaradi prerazporeditev sredstev s programskega dela na postavke plač ostali programi ministrstva niso bili realizirani v načrtovanem obsegu.

1) Ministrstvo je pojasnilo naslednja gibanja mase sredstev za plače:

- povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka;
- nove zaposlitve so maso za plače povečale za 5,7 odstotka;
- redna napredovanja za 0,6 odstotka;
- razporeditev pripravnikov, druge prerazporeditve, poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih in drugi razlogi pa so imeli na plače 6,3-odstoten vpliv.

2) V letu 2003 je bilo na ministrstvu 39 novih zaposlitev. Pregledali smo izpolnjevanje pogojev za zaposlitev in nepravilnosti nismo ugotovili. Prav tako nismo ugotovili nepravilnosti pri izplačevanju plač in drugih osebnih prejemkov, ki smo jih preverjali na vzorcu izplačil.

3.2.10.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 1,4 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil in delno z analitičnimi postopki. Nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.10.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 97,8 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili na vzorcu izplačil in delno z analitičnimi postopki. Nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.11 Ministrstvo za zdravje

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za zdravje poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 24.

Tabela 24: Finančni načrt Ministrstva za zdravje za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	1.945.528	1.905.445	1.904.528	100	10,9
Delni tekoči in investicijski odhodki	8.529.189	11.537.909	11.502.262	100	65,9
Tekoči in investicijski transferi	3.658.943	4.049.106	4.044.296	100	23,2

Vsi odhodki	14.133.660	17.492.460	17.451.086	100	100,0
--------------------	-------------------	-------------------	-------------------	------------	--------------

3.2.11.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 10,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 14,8 odstotka oziroma za 245.245 tisoč tolarjev. V letu 2003 je bilo na postavke plač z drugih proračunskih postavk ministrstva prerazporejenih 2.423 tisoč tolarjev ali 0,12 odstotka mase sredstev za plače, ob koncu leta je bilo s postavk plač na druge proračunske uporabnike prerazporejenih 42.506 tisoč tolarjev, tako da je bilo neto povečanje pravic porabe na vseh proračunskih postavkah plač ministrstva 40.083 tisoč tolarjev ali 2,1 odstotka mase sredstev za plače.

- 1) V reviziji ni bilo mogoče pridobiti podrobnejših pojasnil o razlogih in višini posameznih vplivov na rast plače v tem letu. Ugotovili smo, da službe ministrstva porabe sredstev za plače tekoče ne spremljajo in ne analizirajo.

Ministrstvo je pojasnilo, da je povečanje izdatkov za plače posledica prevzema nekaterih delavcev zaradi spremembe zakonodaje in novih zaposlitev na podlagi odobrenega kadrovskega načrta ministrstva.

- 2) Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije pri izplačilu plače za enega zaposlenega za december 2002 ni upošteval, da je bil v novembru 2002 v bolniškem staležu in bolniške odsotnosti pri plači za december 2002 niso obračunali.
- 3) Na Zdravstvenem inšpektoratu Republike Slovenije so v letu 2002 razporedili zaposlenega na delovno mesto zdravstvenega inšpektorja II izven sistemizacije v območni enoti Koper. Zaposleni je imel na dan razporeditve na delovno mesto zdravstveni inšpektor II izven sistemizacije le 1 leto in 7 mesecev delovnih izkušenj, in ne kot je bilo določeno v sistemizaciji z dne 4. 3. 2003. Razporeditev je v nasprotju s 3. členom ZDDO.

Ministrstvo je pojasnilo, da je bil na delovno mesto sprejet kandidat, ki ni izpolnjeval pogoja zahtevanih delovnih izkušenj, vendar pa je bil edini prijavljeni na razpis. Ministrstvo bo v prihodnje to kadrovske problematiko reševalo s spremembo sistemizacije.

- 4) Na Zdravstvenem inšpektoratu so razporedili zaposleno na delovno mesto, za katero ne izpolnjuje pogoja zahtevane izobrazbe. Zaposlena ima III. stopnjo izobrazbe, v sistemizaciji pa je zahtevana IV. stopnja izobrazbe. Razporeditev je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO.

Ministrstvo je pojasnilo, da zaposlena za delovno mesto administratorke dejansko ne izpolnjuje pogoja stopnje izobrazbe, vendar pa opravlja naloge za IV. stopnjo izobrazbe. Ministrstvo je v letu 2004 spremenilo sistemizacijo in odpravilo ugotovljeno nepravilnost.

- 5) Na ministrstvu v ožjem smislu in v organih v sestavi so v letu 2003 na novo zaposlili 46 delavcev. V reviziji smo ugotovili dve nepravilnosti, ki pomenita kršitev 3. člena ZDDO, in sicer:

Na Zdravstvenem inšpektoratu Republike Slovenije so dva zaposlena razporedili na delovni mesti zdravstvenega inšpektorja II. Za zasedbo omenjenega delovnega mesta bi morala

imeti zaposlena 2 leti delovnih izkušenj. Ob razporeditvi na delovni mesti sta imela zaposlena premalo delovne dobe. Ocenjujemo, da je vrednost nepravilnosti 4.093 tisoč tolarjev.

Ministrstvo je pojasnilo, da so bile potrebe po zaposlitvi objavljene dvakrat, na drugo objavo sta bila prijavljena samo kandidata, ki sta bila tudi izbrana. Ministrstvo je v letu 2004 spremenilo sistemizacijo in odpravilo ugotovljeno nepravilnost.

- 6) Pri preveritvi pravilnosti vseh izplačil drugih osebnih prejemkov (regresa za letni dopust, nadomestila za ločeno življenje, jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostnih pomoči) nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.11.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 65,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil in na tem vzorcu nismo odkrili nepravilnosti. Poleg vzorca izplačil smo preverjali tudi oblikovanje proračunskega sklada za investicije v javne zdravstvene zavode in izvajanje investicij v javne zdravstvene zavode ter ugotovili naslednje:

- 1) 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.

Javni zdravstveni zavodi morajo po Zakonu o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija⁶⁸ - na podlagi Pravilnika o zagotavljanju sredstev, pridobljenih iz dela amortizacije javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija⁶⁹ ter podatkov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) - obvezno odvajati del amortizacije v sklad. ZZZS ministrstvu sporoči vkalkulirano planirano mesečno amortizacijo po zavodih, ki morajo 20 odstotkov vkalkulirane mesečne amortizacije odvajati v integralni proračun Republike Slovenije. Poleg amortizacije morajo javni zdravstveni zavodi na podlagi Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem Republike Slovenije⁷⁰ v sklad odvajati prejeta sredstva najemnin in sredstva od prodaje in menjave premoženja v integralni proračun Republike Slovenije.

Ministrstvo ima pregled samo nad obveznostmi, ki izhajajo iz vkalkulirane planirane amortizacije na podlagi obvestila ZZZS, in nad obveznostmi, ki so bile določene na podlagi sklenjenih pogodb, pri katerih je sodelovalo tudi ministrstvo. Ministrstvo pa nima pregleda nad drugimi sklenjenimi posli, v katerih samo ni sodelovalo, in nima pregleda nad pravilnostjo obračuna vkalkulirane planirane amortizacije.

Ministrstvo pojasnjuje, da upravlja javne zavode prek svojih predstavnikov v njihovih svetih, ki v skladu s statuti zavodov odločajo o zadevah, ki so uvrščene na seje svetov. Nadalje pojasnjuje, da ima pregled nad posli zavodov, vendar pa ne more preprečiti, da zavod sam sklene razpolagalni posel s tretjo osebo. Vrednost vkalkulirane amortizacije,

⁶⁸ Uradni list RS, št. 19/94, 28/00 in 111/01.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 37/02.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 12/03 in 77/03.

katere delež je fiksen glede na ceno zdravstvenih storitev, ZZZS redno pisno sporoča ministrstvu.

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. Ocenjujemo, da bi bilo bolj smotno, da bi ministrstvo zagotovilo sprotno učinkovitejše investiranje in porabo sredstev sklada, ne pa povečevalo stanje sredstev v skladu.

V letu 2003 je ministrstvo porabilo 754.440 tisoč tolarjev iz sklada, od tega smo pregledali pogodbe in izplačila v vrednosti 658.481 tisoč tolarjev in pri oddaji javnih naročil in izplačilih sredstev sklada nismo ugotovili nepravilnosti.

- 2) Pregledali smo izplačila investicijskih odhodkov v skupni vrednosti 4.273.296 tisoč tolarjev. Pri oddaji javnih naročil in izplačil sredstev investicijskih odhodkov nismo ugotovili nepravilnosti.

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 (Onkološki inštitut v Ljubljani in Nevrološka klinika v Ljubljani) in v letu 1999 (Otorinolaringološka klinika v Ljubljani, Splošna bolnišnica Maribor-očesni oddelek, Splošna bolnišnica Maribor-oddelek za psihiatrijo). Osnovne pogodbe so bile sklenjene po izvedenem razpisu za izbiro izvajalca po načelu 'ključ v roke' in so se glasile na vrednost investicije v celoti. Kasneje so bili, glede na razpoložljiva sredstva v proračunu, sklenjeni dodatki k tem pogodbam, ki so predstavljali razpoložljiva sredstva za posamezno investicijo v posameznem letu in ne izvedbe posamezne faze investicije. 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 (Očesna klinika v Ljubljani).

Menimo, da bi ministrstvo v naslednjih letih lahko povečalo učinkovitost investiranja tako, da bi hkrati sofinanciralo manjše število investicij in jih izvedlo v čim krajšem možnem roku, odvisno od narave gradbenih del in glede na predvidena zagotovljena sredstva v proračunu.

3.2.11.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 23,2 odstotka vseh odhodkov ministrstva.

- 1) Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano so z Inštitutom za varovanje zdravja Republike Slovenije sklenili pogodbo o izvajanju in financiranju raziskovalnega projekta. Pogodba je bila sklenjena na podlagi javnega razpisa. V objavi razpisa so navedena osnovna merila za izbor projektov, v razpisni dokumentaciji pa naj bi bilo opredeljeno vrednotenje meril. Sestavni del razpisne dokumentacije je evalvacijski list projektnih prijav, v katerem je navedenih pet evalvacijskih kriterijev, ki so tudi podrobneje razčlenjeni, vendar pa ni navedena uporaba meril za posamezni podkriterij. V razpisu in razpisni dokumentaciji tudi ni navedeno, koliko točk mora posamezen projekt doseči, da ga bo financirala država. V zapisniku o ocenjevanju projektnih nalog je navedena legenda delovnega predloga, vendar pa za posamezno kategorijo ni navedeno število točk, ki jih mora projekt doseči. Iz

zapisnika tudi ni razvidno, da so projekt ocenjevali trije ocenjevalci. Čeprav so dosežene točke zelo različne, iz dokumentacije ni razvidno, kako so določili končno število točk in zakaj je projekt uvrščen v I. prioriteto financiranja. Ministrstvo je pri dodeljevanju transferov za raziskovalne programe postopalo v nasprotju s 176. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna.

Javni razpis za financiranje navedenega raziskovalnega projekta je vodilo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v sodelovanju z Ministrstvom za šolstvo, znanost in šport ter Ministrstvom za zdravje. Zaradi sodelovanja več ministrstev ugotovljene nepravilnosti ne moremo pripisati zgolj Ministrstvu za zdravje, zato smo nepravilnost vrednotili v pogodbenem deležu razporejenih sredstev za leto 2003.

- 2) Na podlagi Pravilnika o zaposlovanju in financiranju pripravnikov zdravstvenih poklicev razen zdravnikov in zobozdravnikov in Pravilnika o zaposlovanju in financiranju pripravnikov zobozdravnikov ministrstvo zagotavlja sredstva za plače pripravnikov, ki opravljajo pripravništvo v javnih zavodih. Sredstva se izplačujejo na podlagi pogodbe med zavodom in ministrstvom ter na podlagi pogodbe med zavodom in pripravnikom ter na podlagi obračunov za posamezni mesec. Pri pregledu posameznih izplačil je bilo ugotovljeno, da so obračuni, ki jih pripravljajo zavodi, računsko napačni, v škodo ali v korist prejemnikom. Absolutna napaka pri obračunih znaša 376.559 tolarjev in predstavlja 0,68 odstotka vrednosti pregledanih obračunov. Ministrstvo je za vsa izplačila v vzorcu pripravilo ponovne obračune in bo večje zneske poračunalo pri zahtevkih posameznega zavoda v letu 2004. Ministrstvo je pripravilo spremembo navodil, iz katerih je jasneje razvidno, kako morajo zavodi pripravljati zahtevke za izplačilo iz proračuna.

3.2.12 Ministrstvo za informacijsko družbo

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za informacijsko družbo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 25.

Tabela 25: Finančni načrt Ministrstva za informacijsko družbo za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	399.023	391.447	390.704	100	11,8
Delni tekoči in investicijski odhodki	570.180	597.584	540.062	90	16,4
Tekoči in investicijski transferi	2.532.869	2.417.064	2.368.570	98	71,8
Vsi odhodki	3.502.072	3.406.095	3.299.336	97	100,0

3.2.12.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 11,8 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 12,3 odstotka.

- 1) Ministrstvo je ocenilo, da so na rast izdatkov za plače vplivali naslednji dejavniki:
 - povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka;
 - poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih;
 - povišanje dodatkov po Uredbi o spremembah uredbe o količnikih;
 - nove zaposlitve (8);
 - financiranje plač Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja in tam zaposlenih;
 - napredovanja in prerazporeditve delavcev na bolj zahtevna delovna mesta;
 - sredstva za delovno uspešnost in sredstva za nadurno delo so se zmanjšala za 19 oz. 35 odstotkov.
- 2) Ministrstvo je v letu 2002 nepravilno razporedilo zaposlenega na delovno mesto svetovalec I, za katero pa ni izpolnjeval pogoja delovnih izkušenj. Razporeditev na delovno mesto je bila v nasprotju s 3. členom ZDDO.
- 3) Ministrstvo je v letu 2003 zaposlilo 8 novih delavcev. Nepravilnosti pri izpolnjevanju pogojev za zaposlitve nismo ugotovili.

Pri izplačilu drugih osebnih prejemkov nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.12.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 16,4 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil in odkrili naslednje nepravilnosti:

- 1) Ministrstvo je pri nakupu računalniške strojne in programske opreme za vzpostavitev delovanja e-šole in za potrebe ministrstva sklenilo pogodbo⁷¹. Pri tem je ravnalo v nasprotju s 76. členom ZJN-1, saj na podlagi uporabe objavljenih meril ni izbralo najugodnejšega ponudnika izmed samostojnih in pravih ponudb po sklopih. Ministrstvo je celotno naročilo oddalo enemu ponudniku, ki ni bil najugodnejši za vse sklope niti za celoto, namesto da bi najugodnejše ponudnike izbralo po posameznih sklopih, kot je bilo predvideno v razpisni dokumentaciji.
- 2) Ministrstvo je za nabavo in gradnjo lokalnih računalniških ožičenj sklenilo dve pogodbi⁷² z dvema dobaviteljema, pri čemer ni ravnalo v skladu s 76. členom ZJN-1, saj na podlagi uporabe objavljenih meril ni izbralo najugodnejšega ponudnika izmed samostojnih in pravih ponudb po posameznih sklopih, ampak je izbralo dva ponudnika, tudi tistega, ki ni bil najugodnejši. Ugotovili smo, da z razpisom rok dobave ni bil izrecno opredeljen, bil je pa sestavni del meril za oceno najugodnejše ponudbe. Ponudnik je ponudil rok dobave 5 dni. Ta rok je bil vključen tudi v pogodbo.

Ministrstvo je pojasnilo, da se je zaradi pritožb ponudnikov postopek izbire zavlekel in zaradi tega izbrani najugodnejši ponudnik v predvidenem roku ni bil sposoben dokončati celotnega naročila, zato je ta del svojega naročila odstopil drugemu ponudniku.

Pri pregledu skladnosti obračuna opravljenih del s pogodbo je bilo ugotovljeno, da ta ni v skladu s pogodbenimi določili. Postavka izvedba ožičenja je preseгла pogodbeno ceno za

⁷¹ Št. 2811-03-000087 z dne 23. 7. 2003 v vrednosti 7.183.822 tolarjev.

⁷² Št. 2811-02-000156 in št. 2811-02-000157 z dne 23. 10. 2002, v skupni vrednosti 20.888.326 tolarjev.

47 tisoč tolarjev, zaračunan pa je bil tudi strošek dostave opreme v vrednosti 11 tisoč tolarjev, ki v pogodbi ni bil predviden.

- 3) Ministrstvo je 26. 2. 2003 sklenilo aneks št. 3 k pogodbi⁷³ v vrednosti 14.130.565 tolarjev. Za sklenitev aneksa, ne da bi bil izveden postopek oddaje javnega naročila, niso bili izpolnjeni pogoji iz 2., 94. in 109. člena ZJN-1.

Ministrstvo je z notranjo revizijo tudi samo ugotovilo navedene nepravilnosti in sprejelo nekatere ukrepe (sprememba notranjih aktov s podrobnejšo določitvijo pristojnosti in odgovornosti posameznih zaposlenih), s katerimi bodo v prihodnje preprečevali nepravilnosti pri oddaji javnih naročil.

3.2.12.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 71,8 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili na vzorcu izplačil in nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.13 Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 26.

Tabela 26: Finančni načrt Ministrstva za šolstvo, znanost in šport za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene	2.549.488	2.637.041	2.633.920	100	0,9
Delni tekoči in investicijski odhodki	14.826.045	11.783.124	11.747.693	100	4,2
Tekoči in investicijski transferi	259.004.018	267.211.780	267.182.278	100	94,9
Vsi odhodki	276.379.551	281.631.945	281.563.891	100	100,0

3.2.13.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 0,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se za ministrstvo kot celoto v letu 2003 glede na leto 2002 povečali za 12,6 odstotka.

1) Ministrstvo je rast plač pojasnilo z naslednjimi najpomembnejšimi dejavniki:

- povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka;
- poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih, kar je predstavljalo povečanje mase plač za 1,8 odstotka;
- povišanje dodatkov po Uredbi o spremembah uredbe o količnikih za 2,8 odstotka;

⁷³ št. 2811-02-000154.

- povečanje števila zaposlenih (8) in prehod sedmih delavcev z Zavoda za šolstvo na ministrstvo za 2,6 odstotka;
- plače funkcionarjev v prenehanju funkcije za 1,6 odstotka;
- napredovanja in prerazporeditve delavcev na bolj zahtevna delovna mesta za 0,7 odstotka;
- drugi izdatki zaposlenim in sredstva za nadurno delo so se v primerjavi z letom 2002 zmanjšali za 48 odstotkov oziroma 18 odstotkov.

2) Ministrstvo je v letu 2003 zaposlilo 42 novih delavcev. Nepravilnosti pri izpolnjevanju pogojev zaposlovanja nismo ugotovili. Nepravilnosti tudi nismo ugotovili na vzorcu izplačil plač.

Pri izplačilu drugih osebnih prejemkov nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.13.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 4,2 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Na podlagi preveritev izplačil iz vzorca nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.13.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 94,9 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili na vzorcu izplačil in nepravilnosti nismo ugotovili.

3.2.14 Ministrstvo za kulturo

V proračunskem letu 2003 je Ministrstvo za kulturo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 27.

Tabela 27: Finančni načrt Ministrstva za kulturo za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposle- ne	1.202.936	1.301.017	1.299.873	100	4,4
Delni tekoči in investicijski od- hodki	3.435.307	3.178.247	3.167.029	100	10,6
Tekoči in investi- cijski transferi	25.116.036	25.323.339	25.321.816	100	85,0
Vsi odhodki	29.754.279	29.802.603	29.788.718	100	100,0

3.2.14.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so predstavljali 4,4 odstotka vseh odhodkov ministrstva in so se v letu 2003 glede na leto 2002 na ministrstvu v ožjem smislu povečali za 18,2 odstotka, v Upravi Republike Slovenije za kulturno dediščino za 12,7 odstotka, na Inšpektoratu Republike Slovenije za kulturno dediščino 12,3 odstotka ter na Arhivu Republike Slovenije za 10,3 odstotka. V letu 2003 je bilo na postavke plač ministrstva prerazporejenih

188.555 tisoč tolarjev z drugih proračunskih postavk, kar predstavlja 14,8 odstotka vseh sredstev namenjenih plačam v letu 2003. Prerazporeditve sredstev s programskega dela na postavke plač niso vplivale na izvajanje oziroma realizacijo ostalih programov ministrstva, ker je ministrstvo prerazporejalo pravice porabe na postavke plač konec leta, in sicer s postavk, na katerih je bilo na podlagi podatkov razvidno, da programi oziroma projekti ne bodo realizirani v načrtovanem obsegu.

- 1) V reviziji ni bilo mogoče pridobiti podrobnejših pojasnil glede razlogov in višine posameznih vplivov na rast plač v letu 2003. Najpomembnejši dejavniki, ki so po mnenju ministrstva vplivali na rast plač, so naslednji:
 - povečanje vrednosti osnove za obračun plače s 1. 1. 2003 glede na 31. 12. 2002 za 3,4 odstotka;
 - nove zaposlitve, imenovanja v višji naziv in napredovanja;
 - poračun dodatkov v skladu z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije na podlagi Uredbe o količnikih.
- 2) Pri preverjanju pravilnosti plač na vzorcu izplačil nepravilnosti nismo razkrili. Prav tako nismo ugotovili nepravilnosti pri preveritvi novih zaposlitev.
- 3) Pri preveritvi pravilnosti vseh izplačil drugih osebnih prejemkov (regresa za letni dopust, nadomestila za ločeno življenje, jubilejnih nagrad, odpravnin in solidarnostnih pomoči) nepravilnosti niso bile ugotovljene.

3.2.14.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so predstavljali 10,6 odstotka vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preverili na vzorcu izplačil. Razkrili smo naslednjo nepravilnost:

Ministrstvo pri izbiri najugodnejšega ponudnika pri oddaji javnega naročila za gradbena dela v ocenjeni vrednosti 36.000 tisoč tolarjev 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. Ministrstvo je ravnalo tudi v nasprotju s 1. točko 89. člena ZJN-1, ker je sklenilo aneks za dodatna dela k osnovni pogodbi⁷⁴ v vrednosti, ki je presegala 25 odstotkov vrednosti osnovne pogodbe. Dodatna dela so znašala 10.150 tisoč tolarjev.

Ministrstvo je pojasnilo, da so pri oddaji dodatnih del ravnali smotrno, saj je bilo šele pri izvajanju del ugotovljeno, da so nekateri deli objekta (bivša vojašnica) v slabšem stanju, kot je bilo pričakovati, in da jih ni mogoče sanirati, ampak nadomestiti z novimi. Poleg tega je Inšpektorat Republike Slovenije za kulturno dediščino zahteval vgradnjo dodatnih varnostnih ukrepov.

3.2.14.c *Tekoči in investicijski transferi* so predstavljali 85 odstotkov vseh odhodkov ministrstva. Pravilnost tekočih in investicijskih transferov smo preverili na vzorcu izplačil. Nepravilnosti nismo odkrili.

⁷⁴ Št. 3511-02-061619 z dne 24. 9. 2002.

3.3 Pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2003 kot celote - vsi revidirani proračunski uporabniki

Odhodki revidiranih proračunskih uporabnikov so predstavljali 93 odstotkov vseh proračunskih odhodkov leta 2003 in so izvršili pretežni del državnega proračuna za to leto. Deleži izvršenih finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov glede na celotni proračun so razvidni iz tabele 28.

Tabela 28: Deleži izvršenih finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov glede na celotni proračun za leto 2003

Odhodki	Sprejeti finančni načrt (SN) v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt (VN) v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt (RN) v tisoč tolarjih	Indeks (RN/VN)*100	Struktura izdatkov v odstotkih
Plače in drugi izdatki za zaposlene					
Revidirani PU	154.857.592	155.536.348	155.336.481	100	11,4
Celoten proračun	207.620.287	208.371.091	208.078.604	100	14,2
Delni tekoči in investicijski odhodki					
Revidirani PU	258.685.802	276.238.537	267.019.365	97	19,7
Celoten proračun	299.801.493	321.611.120	310.382.227	97	21,3
Tekoči in investicijski transferi					
Revidirani PU	926.018.464	940.137.525	934.059.768	99	68,9
Celoten proračun	929.722.974	949.191.933	942.697.145	99	64,5
Vsi odhodki					
Revidirani PU	1.339.561.858	1.371.912.410	1.356.415.614	99	100,0
Celoten proračun	1.437.144.754	1.479.174.144	1.461.157.976	99	100,0

3.3.a *Plače in drugi izdatki za zaposlene* so pri revidiranih proračunskih uporabnikih predstavljali 74,7 odstotka vseh proračunskih izdatkov za plače in druge izdatke za zaposlene. V odhodkih državnega proračuna za leto 2003 je bil delež izdatkov za zaposlene 14,2 odstotka. Na podlagi nepravilnosti, ki so bile razkrite pri revidiranih proračunskih uporabnikih, ocenjujemo, da je vsota vseh nepravilnih izdatkov za zaposlene pri revidiranih proračunskih uporabnikih znašala

697.440 tisoč tolarjev.

3.3.b *Delni tekoči in investicijski odhodki* so pri revidiranih proračunskih uporabnikih predstavljali 86,0 odstotkov vseh delnih tekočih in investicijskih odhodkov državnega proračuna za leto 2003. Nepravilnosti glede upoštevanja Zakona o opravljanju javne funkcije s pridobitno dejavnostjo nismo ugotovili. V proračunskih odhodkih je bil delež delnih tekočih in investicijskih odhodkov 21,3 odstotka. Na podlagi nepravilnosti, ki so bile razkrite pri revidiranih proračunskih uporabnikih, ocenjujemo, da je vsota nepravilnosti v tem revizijskem segmentu znašala

1.846.927 tisoč tolarjev.

3.3.c *Tekoči in investicijski transferi* so pri revidiranih proračunskih uporabnikih predstavljali 99,1 odstotka vseh tekočih in investicijskih transferov državnega proračuna za leto 2003. V proračunskih odhodkih je bil delež tekočih in investicijskih transferov 64,5 odstotka. Na

podlagi nepravilnosti, ki so bile razkrite pri revidiranih proračunskih uporabnikih, ocenjujemo, da je vsota vseh nepravilnih izdatkov za tekoče in investicijske transfere znašala

2.319.018 tisoč tolarjev.

3.3.d Iz ocen v točkah 3.3.a, 3.3.b in 3.3.c sledi, da je ocena za *nepravilne odhodke državnega proračuna za leto 2003* znašala

4. 863.386 tisoč tolarjev.

4. OCENA POROČIL O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH ZA IZBRANE PROGRAME NEKATERIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

4.1 Obrazložitev

V reviziji smo ocenili poročanje o doseženih ciljih in rezultatih v letu 2003 za izbrani program tekočih transferov na treh izbranih ministrstvih, na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport ter na Ministrstvu za kulturo.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih (v nadaljevanju: poročilo) je sestavni del poslovnega poročila⁷⁵ proračunskega uporabnika, ki ga mora pripraviti po ZJF⁷⁶ in v skladu z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega proračuna in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Poročilo je tudi del obrazložitve posebnega dela zaključnega računa državnega proračuna. Z njim proračunski uporabnik poroča o uresničitvi ciljev, ki jih je opredelil v obrazložitvi svojega finančnega načrta za preteklo leto ter o rezultatih svojega poslovanja, pri čemer oceni uspešnost, učinkovitost in gospodarnost delovanja in izvajanja programov s pomočjo merljivih kazalcev delovanja in indikatorjev dosežkov.

Analizirali smo vsebino finančnega načrta za izbrani program posameznega ministrstva in poročanje ministrstva o dosežkih pri izvajanju tega programa ter pripravili oceno ustreznosti in zadostnosti poročanja. Ocene so podane na podlagi odgovorov, ki smo jih pridobili s pregledom in presojo navedenih poročil, pri čemer smo si zastavili dva revizijska cilja oziroma iskali odgovore na dve glavni revizijski vprašanji, in sicer:

1. *ali je iz poročila razvidno, da je ministrstvo z izbranim programom uresničevalo dolgoročne in letne izvedbene cilje, določene v svojem finančnem načrtu ter*
2. *ali je o dosežkih izbranega programa ministrstvo poročalo objektivno in transparentno?*

Proučili smo finančne načrte ministrstev, da bi razbrali, ali je iz ciljev ministrstva, določenih v finančnem načrtu, jasno razvidno, kaj je problem, ki ga z določenim programom nameravajo rešiti, in kaj želijo z njim doseči, ter tudi, ali je razvidno, kdo so končni uporabniki prejetih sredstev. Želeli smo tudi preveriti, ali obstajajo povezave med dolgoročnimi cilji izvajanja politike ministrstva na področju, v okviru katerega se izvaja izbrani program, in cilji izbranega programa, torej ali so dolgoročni cilji področja oziroma glavnega programa podprti s konkretnimi podprogrami in ali izbrani program tudi prispeva k uresničevanju zastavljenih dolgoročnih ciljev in pričakovanih rezultatov.

⁷⁵ Po 21. členu ZR morajo pravne osebe sestaviti letno poročilo, katerega sestavni del je poslovno poročilo. Po 51. členu ZR morajo pravne osebe javnega prava do zadnjega dne v februarju tekočega leta predložiti letno poročilo ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo opravlja pravna oseba, in na zahtevo ministrstvu, pristojnemu za finance, razen če ni z drugim zakonom določeno drugače.

⁷⁶ Po 62. členu ZJF morajo NPU pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svojih pristojnosti v letu poprej in ga do 28. februarja tekočega leta predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance, ta pa vladi.

Preverili smo, ali so cilji in pričakovani rezultati opredeljeni v skladu s kriteriji, kot so določljivost, merljivost, dosegljivost in realnost ter ustrezna časovna opredeljenost. Zanimalo nas je, ali so rezultati, izkazani v poročilu ministrstva, povezani s cilji, določenimi v finančnem načrtu. Presojali smo objektivnost in transparentnost poročanja o dosežkih za izbrane programe ministrstva v skladu s kriteriji za dobro vsebinsko poročanje institucij zunanjim uporabnikom informacij. Opredelili smo nekaj kriterijev, po katerih smo presojali poslovna poročila, in ugotavljali, ali je ministrstvo te kriterije dosegalo. Kvalitetno poročilo bi namreč moralo biti osredotočeno na poročanje o programskih dosežkih. Informacije o delovanju, ki bi jih moralo poročilo vsebovati, bi morale biti jasne, celovite in zadostne ter poštene in zanesljive, ob tem pa bi morale biti predstavljene primerljivo, da bi bilo mogoče primerjati uspešnost delovanja za daljše obdobje poslovanja. Ugotavljali smo, ali poročilo zagotavlja jasno sliko delovanja glede na opredeljene programske cilje, rezultate ter obrazložitev delovanja izbrane programa. Ker je ministrstvo o dosežkih dolžno poročati objektivno in transparentno, smo v poročilih posredovane informacije želeli potrditi.

4.2 Ocena poročil o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe nekaterih proračunskih uporabnikov

4.2.1 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v svojem proračunu namenja nekaj manj kot 98 odstotkov sredstev tekočim transferom. Za oceno poročanja o doseženih ciljih in rezultatih smo znotraj področja proračunske porabe 10-Trg dela in delovni pogoji, glavnega programa 1003-Aktivna politika zaposlovanja, podprograma 10032601-Izobraževanje in usposabljanje brezposelnih izbrali proračunsko postavko 7023-Priprava brezposelnih na zaposlitev, za katero je ministrstvo v letu 2003 namenilo 1.925 milijonov tolarjev.

Po opisu, ki ga je ministrstvo navedlo v poročilu, je proračunska postavka Priprava brezposelnih na zaposlitev program z različnimi podprogrami, ki so namenjeni brezposelnim pri pridobivanju novih znanj in veščin. Programi izobraževanja, ki so financirani v okviru navedene proračunske postavke, brezposelnim omogočajo pridobitev višje stopnje izobrazbe ter neposredno vplivajo na dvig izobrazbene ravni. Programi priprave pomagajo brezposelnim osebam, da se hitreje zaposlijo ali pridobijo prve delovne izkušnje in povečujejo konkurenčnost trenutno brezposelnih na trgu delovne sile.

Glede na zastavljeni revizijski vprašanji podajamo naslednjo oceno poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranega programa:

- 1. Ali je ministrstvo z izbranim programom uresničevalo dolgoročne in letne izvedbene cilje, določene v svojem finančnem načrtu*

V finančnem načrtu je ministrstvo za podprogram 10032601-Izobraževanje in usposabljanje brezposelnih opisalo dolgoročne cilje programa, ki izhajajo iz Akcijskega programa zaposlovanja v Sloveniji in Strateških ciljev razvoja trga dela do leta 2006 ter iz drugih dokumentov. Cilji so v finančnem načrtu navedeni pomanjkljivo. Navedeni cilji ne omogočajo pridobiti jasne slike nameravanega delovanja in načina, s katerim bodo merjeni rezultati, ker merila delo-

vanja in indikatorji dosežkov niso konkretizirani. Pri ciljih, ki omogočajo merjenje, ministrstvo ni navedlo obstoječega stanja, ki bi moralo biti izhodišče za opredelitev kratkoročnih ciljev in glede na katerega bi se lahko meril napredek delovanja programa v času.

Ugotovili smo, da navedeni cilji pri podprogramu kot tudi pri proračunski postavki niso izraženi na način, ki bi omogočal merjenje rezultatov, kot določa Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁷⁷. Ta v 24. členu navaja, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta, ki predstavlja tudi program dela, oziroma letni izvedbeni načrt predlagatelja finančnega načrta vsebovati tudi druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih ciljev (na primer fizične, finančne in opisne kazalce, s katerimi se merijo zastavljeni cilji).

Ministrstvo je za proračunsko postavko Priprava brezposelnih na zaposlitev navedlo pričakovane rezultate v letu 2003, ki pa so opisani presplošno ali pa, izraženi v absolutnih številkah brez primerjav (na primer poznavanja skupnega števila brezposelnih), ne povedo zadosti. Ob pričakovanem rezultatu programa, ki je opredeljen kot nova vključitev predvidoma 15.000 brezposelnih oseb v programe izobraževanja in usposabljanja, bi bilo potrebno opredeliti tudi pričakovani dosežek – rezultat financiranja tega programa, kot na primer pričakovano število dejanskih zaposlitev oseb po usposabljanju. Le tako bi bilo v ustreznem časovnem obdobju mogoče izmeriti uspešnost vlaganj v programe usposabljanja, ki se morajo izvajati, da bi se brezposelne osebe lažje zaposlile.

Obrazložitev izvajanja programa Priprava brezposelnih na zaposlitev je v finančnem načrtu nejasna in nezadostna, saj poleg tega, da gre za program z različnimi podprogrami, ki so namenjeni brezposelnim pri pridobivanju novih znanj in veščin, ne navaja izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic proračunske porabe. Iz programa tudi ni jasno, kako bo mogoče ugotavljati uspešnost tega podprograma.

2. Ali je ministrstvo o dosežkih poročalo objektivno in transparentno

Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev ministrstva na ravni proračunske postavke v posameznih primerih vsebuje natančne informacije o realizaciji posameznih programov, vendar informacije niso transparentne in jih je pogosto tudi težko povezati s pričakovanimi rezultati v finančnem načrtu, vsebujejo pa primerjave s stanjem v preteklem proračunskem letu 2002. Iz poročila ni razvidno, kdo je izvajal programe izobraževanja in usposabljanja in kdo so končni uporabniki oziroma prejemniki proračunskih sredstev.

Za poročanje o izvajanju programa ministrstvo oziroma Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje zbira informacije o delovanju in rezultatih od prejemnikov transferencev sredstev. Ker ministrstvo omenjenih informacij ne preverja, ni zagotovila, da so informacije o dosežkih verodostojne. Ministrstvo je konec leta 2003 pripravilo program preverjanja, ki pa ga je pričelo uporabljati v letu 2004.

Menimo, da poročilo ministrstva ne predstavlja jasne slike delovanja glede na zastavljene programske cilje, ker ne prikazuje dovolj natančno dejanskih izidov in dosežkov, obrazložitev delovanja pa niso zadostne. Iz poročila ni mogoče razbrati, ali je bilo delovanje prejemnikov transferencev sredstev usmerjeno v doseganje programskih ciljev, kot tudi ni možno oceniti, koliko vložkov je bilo potrebnih za doseženi rezultat. Ni torej mogoče oceniti, ali so bili rezultati pridob-

⁷⁷ Uradni list RS, št. 45/02.

ljeni na najbolj racionalen in stroškovno učinkovit način in ali so dosegli pričakovanja glede količine, kvalitete in učinkovitosti delovanja. Poročilo tudi ne navaja, kako je delovanje tega programa vplivalo na družbo ali njen posamezen segment.

Iz pridobljene dokumentacije ugotavljamo, da ministrstvo v svojem poročilu ni predstavilo vseh podrobnejših podatkov, ki bi lahko pripomogli k večji transparentnosti poročanja o doseženih rezultatih. Za proračun leta 2004 je ministrstvo pripravilo podatkovni pregled projektov načrta razvojnih programov, ki je preglednejši.

4.2.2 Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport v svojem proračunu približno 93 odstotkov sredstev namenja tekočim transferom. Največji, 90-odstotni delež, predstavljajo Drugi tekoči domači transferi, od tega jih največ (ali 44 odstotkov) sodi v glavni program Primarno in sekundarno izobraževanje. Na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport smo za oceno poročanja o doseženih ciljih in rezultatih v okviru omenjenega glavnega programa izbrali podprogram 19033301-Osnovno šolstvo oziroma proračunsko postavko 6672-Dejavnost osnovnega šolstva, za katero je ministrstvo v letu 2003 namenilo 118.409 milijonov tolarjev tekočih transferov. Največ sredstev so prejele osnovne šole za plače in osebne prejemke za zaposlene ter kritje materialnih stroškov, ki so povezani z izvedbo izobraževalnih programov. Števila osnovnih šol nismo mogli ugotoviti ne iz finančnega načrta in ne iz poročila, ki ne vsebuje na primer niti podatkov o številu zaposlenih in učiteljev na osnovnih šolah.

Z osnovnošolskim izobraževanjem se, glede na opis podprograma v poročilu, "zagotavlja splošno izobrazbo vsemu prebivalstvu, vzgaja za obče kulturne in civilizacijske vrednote in omogoča doseganje mednarodno primerljivih standardov znanja ter znanja, ki zagotavljajo nadaljevanje šolanja. Eden od pomembnih ciljev osnovnošolskega izobraževanja je zagotavljanje enakih možnosti vsem učencem z upoštevanjem različnosti otrok".

Glede na zastavljeni revizijski vprašanji podajamo naslednjo oceno poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranega programa:

- 1. Ali je ministrstvo z izbranim programom uresničevalo dolgoročne in letne izvedbene cilje, določene v svojem finančnem načrtu*

Na ravni podprograma 19033301-Osnovno šolstvo je ministrstvo v finančnem načrtu poleg izhodišč za izkazani proračunski zahtevek in opisa poslanstva ter ključnih nalog navedlo tudi dolgoročne oziroma temeljne cilje podprograma ter letne izvedbene cilje, le izjemoma pa tudi pričakovane rezultate. Navedeni cilji ne omogočajo pridobiti jasne slike nameravanega delovanja in načina, s pomočjo katerega bodo merjeni rezultati, ker merila delovanja in indikatorji dosežkov niso konkretizirani. Pri ciljih, ki omogočajo merjenje, ministrstvo tudi ni navedlo izhodiščnega stanja, ki ga je uporabilo kot podlago za opredelitev kratkoročnih ciljev in glede na katerega naj bi bil merjen napredek v delovanju v določenem časovnem obdobju.

Ocenjujemo, da je obrazložitev dejavnosti nejasna in nezadostna. Ministrstvo ne navaja izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic proračunske porabe. Iz programa tudi ni razvidno, kako bo mogoče ugotavljati uspešnost tega podprograma. Ugotovili

smo, da finančni načrt podprograma Osnovno šolstvo ni pripravljen na način, ki bi omogočal merjenje rezultatov, kot določa 24. člen Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Po naši oceni je finančni načrt pomanjkljiv, ker ministrstvo v njem ni ustrezno opredelilo dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev ter pričakovanih rezultatov, saj jih ni opredelilo vnaprej in konkretno, glede na dokumente, ki ministrstvo zavezujejo k financiranju določenih programov in glede na pričakovane dosežke vladne politike na določenem področju.

Menimo, da ministrstvo v obrazložitvah finančnega načrta ne bi smelo le navajati podatkov o številu oddelkov v posameznih vrstah osnovnih šol oziroma na posameznih področjih izvajanja osnovnošolskih programov, ki niso opredeljeni niti primerjalno glede na stanje v letu poprej. Ministrstvo bi lahko uporabilo kazalce, ki se v Evropski uniji že nekaj časa uporabljajo za ocenjevanje stanja in gibanj na področju izobraževanja, kot na primer kazalce števila učencev na oddelek ali števila učencev na enega učitelja, ali kazalcev učinkovitosti delovanja, kot na primer višino stroškov za izobraževanje na posameznega učenca. Primerjanje takih ali drugih izbranih kazalnikov v obdobju (glede na preteklo obdobje) ali med posameznimi entitetami (šolami, občinami, državami) lahko šele da odgovor o uspešnosti in učinkovitosti delovanja in izvajanja programov na izobraževalnem področju. Ministrstvo tudi ni opredelilo pričakovanih rezultatov, ki bi jih ob uporabi izbranih meril in indikatorjev moralo, če bi izbranim merilom in indikatorjem dosežkov, glede na njihovo izhodiščno stanje, pripisalo določeno vrednost, ki jo želi doseči v proračunskem letu (na primer zmanjšanje stroška na udeleženca v izobraževanju za xy odstotka).

2. Ali je ministrstvo o dosežkih poročalo objektivno in transparentno

Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev na ravni glavnega programa Primarno in sekundarno izobraževanje obsega le informacijo o tem, da so bili "letni cilji doseženi ter da so bili v šolskem letu 2003/2004 vsi otroci, ki so v koledarskem letu dopolnili 6 let, vključeni v prvi razred osnovne šole, vsi tisti, ki so končali 5. razred osemletke, pa v 7. razred devetletke. Vsi učenci, ki so končali osnovno šolo, so bili vključeni v programe srednješolskega izobraževanja".

Na tej ravni je ministrstvo le opisalo podprogram, navedlo zakonske in druge pravne podlage ter letne cilje. Obrazložitev delovanja področja osnovnega šolstva vsebuje le osnovne informacije o izvajanju dejavnosti (na primer 9.087 oddelkov v osnovnih šolah, v katere je vključenih 177.650 učencev). Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev ministrstva na ravni podprograma Osnovno šolstvo ni bila pripravljena.

Ocenjujemo, da informacije, dane v letnem poročilu, niso ustrezne in zadostne, saj niso osredotočene na dosežke pri izvajanju izbranega programa. Informacije, ki so navedene, so zgolj splošnega značaja, niso pa povezane s pričakovanimi rezultati in tudi ne vsebujejo primerjave dosežkov s stanjem v izhodiščnem obdobju (v začetku proračunskega leta) kot tudi ni primerjav z dosežki preteklih let. Poročilo ne zagotavlja dovolj jasne slike rezultatov in dosežkov, obrazložitve delovanja pa niso zadostne. Iz poročila ni mogoče razbrati, ali je bilo delovanje javnih zavodov usmerjeno v doseganje programskih ciljev, in tudi ni mogoče oceniti, koliko vložkov je bilo potrebnih za doseženi rezultat. Ni torej mogoče oceniti, ali so bili izidi pridobljeni na najbolj racionalen in stroškovno učinkovit način in ali so zadostili pričakovano raven glede količine, kvalitete in učinkovitosti delovanja. Poročilo tudi ne navaja, kako je delovanje tega programa vplivalo na družbo ali njen posamezen segment. Ocenimo lahko, da ministrstvo

o delovanju ni poročalo dovolj osredotočeno in transparentno, oziroma tako kot določajo navodila za pripravo zaključnega računa proračuna.

Za poročanje o izvajanju programa ministrstvo sicer zbira informacije o delovanju in rezultatih od prejemnikov transfernih sredstev, ki so kot proračunski uporabniki tudi dolžni pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Vendar pa ministrstvo zbranih informacij ne preverja in analizira, zato nimamo zagotovila, da so informacije verodostojne. Ugotovili smo, da ima ministrstvo zelo močno informacijsko bazo in dobro razvit informacijski sistem, ki omogoča vsestransko analizo stanja in dogajanja na posameznem izobraževalnem področju, vendar analiz ne pripravlja sistematično in izsledkov ne uporablja za objektivno in transparentno poročanje o delovanju posameznega izobraževalnega področja.

4.2.3 Ministrstvo za kulturo

Ministrstvo za kulturo v svojem proračunu približno 85 odstotkov sredstev namenja tekočim transferom, največ javnim zavodom na področju kulture. Za oceno poročanja o doseženih ciljih in rezultatih smo izbrali enega od treh podprogramov glavnega programa 1802-Ohranjanje kulturne dediščine, podprogram 18023507-Premična kulturna dediščina oziroma proračunsko postavko 2488-Muzeji, galerije, arhivi. Za navedeno proračunsko postavko je ministrstvo v letu 2003 namenilo skoraj 19 odstotkov vseh svojih sredstev ali 5.565 milijonov tolarjev. Sredstva so za svoje delovanje prejeli javni zavodi, in sicer 31 muzejev, 10 javnih zavodov s področja vizualnih umetnosti in 6 regionalnih arhivov.

Po opisu postavke ministrstva premično kulturno dediščino predstavljajo premičnine in njihove zbirke, oziroma ohranjena materializirana dela, ki so rezultat ustvarjalnosti človeka in njegovih različnih dejavnosti, družbenega razvoja in dogajanj, značilnih za posamezna obdobja v slovenskem in širšem prostoru, katerih varstvo je zaradi njihovega zgodovinskega, kulturnega in civilizacijskega pomena v javnem interesu.

Glede na zastavljeni revizijski vprašanji podajamo naslednjo oceno poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranega programa:

1. *Ali je ministrstvo z izbranim programom uresničevalo dolgoročne in letne izvedbene cilje, določene v svojem finančnem načrtu*

V finančnem načrtu je ministrstvo za glavni program 1802-Ohranjanje kulturne dediščine opisalo dolgoročne cilje programa, ki izhajajo iz dokumenta o dolgoročnem razvojnem načrtovanju na področju kulture. Za letne izvedbene cilje je opredelilo le, da bodo praviloma določeni na podlagi razpisov programov in projektov, s sprejetimi in objavljenimi programi, "indikatorji pa bodo sklenjene pogodbe in poročila o realiziranih pogodbah, obseg rezultatov v seštevku pa bo odvisen od razpoložljivih sredstev za sofinanciranje programov in projektov na podlagi razpisa". Ocenjujemo, da tovrstno opredeljevanje dolgoročnih ciljev in pričakovanih rezultatov ni ustrezno, saj jih je potrebno opredeliti vnaprej in konkretno, glede na dokumente, ki ministrstvo zavezujejo k financiranju določenih programov in glede na pričakovane dosežke vladne politike na nekem področju.

Na ravni podprograma 18023507-Premična kulturna dediščina je ministrstvo poleg opisa, poslanstva in ključnih nalog navedlo tudi dolgoročne oziroma temeljne cilje podprograma ter letne izvedbene cilje, le izjemoma pa tudi pričakovane rezultate. Kratkoročni cilji so v finančnem načrtu na ravni podprograma navedeni pomanjkljivo. Cilji so opredeljeni le za muzejsko in galerijsko dejavnost, ne pa tudi za arhivsko dejavnost. Vsi navedeni cilji ne omogočajo pridobiti jasne slike nameravanega delovanja in načina, na katerega bodo merjeni rezultati, ker večinoma merila delovanja in indikatorji dosežkov niso konkretizirani. Pri ciljih, ki omogočajo merjenje, ministrstvo tudi ni navedlo izhodiščnega stanja, ki ga je uporabilo kot izhodišče za opredelitev kratkoročnih ciljev in glede na katerega bo merjen napredek v delovanju v določenem časovnem obdobju.

Ugotovili smo, da nekateri navedeni letni cilji na ravni podprograma Premična kulturna dediščina v finančnem načrtu niso izraženi na način, ki bi omogočal merjenje rezultatov, kot določa Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna.

Obrazložitev dejavnosti na ravni proračunske postavke (2488-Muzeji, galerije, arhivi) je prav tako nejasna in nezadostna, saj poleg opisa, da so sredstva, namenjena sofinanciranju redne dejavnosti programov muzejev, galerij in arhivov ter drugih javnih zavodov, vsebujejo tudi delni opis programov, ne navaja pa izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic proračunske porabe. Navaja le pravne podlage za dejavnost, ne pa tudi postopkov in načina dodeljevanja sredstev ali drugih ukrepov za uresničevanje ciljev. Iz programa tudi ni razvidno, kako bo mogoče ugotavljati uspešnost tega podprograma.

2. Ali je ministrstvo o dosežkih poročalo objektivno in transparentno?

Ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev ministrstva na ravni proračunske postavke vsebuje informacije o realizaciji posameznih nalog, vendar informacije niso ustrezne in zadostne, saj niso osredotočene na dosežke pri izvajanju izbranega programa. Informacije, ki so navedene, so zgolj splošne (na primer navedba števila izvedenih razstav, števila zbirk in obiskov razstav), niso pa povezane s pričakovanimi rezultati in tudi ne vsebujejo primerjave dosežkov s stanjem v izhodiščnem obdobju (v začetku proračunskega leta), kot tudi ni primerjav z dosežki preteklih let.

Za poročanje o izvajanju programa ministrstvo zbira informacije o delovanju in o izidih od prejemnikov transfernih sredstev, ki so kot proračunski uporabniki tudi dolžni pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Ministrstvo poročil ne preverja, zato ni zagotovila, da so informacije o dosežkih verodostojne. Ob tem ministrstvo od javnih zavodov pridobiva še dodatne podatke s pomočjo posebnih vprašalnikov, ki pa jih ne more obdelati pravočasno, da bi zbrane informacije o dosežkih lahko uporabilo v svojem poročilu.

Menimo, da poročilo ministrstva ne predstavlja dovolj jasne slike delovanja glede na zastavljene programske cilje na ravni podprograma, ker ne prikazuje natančno rezultatov in dosežkov omenjenega programa, obrazložitve delovanja pa niso zadostne. Iz poročila ni mogoče razbrati, ali je bilo delovanje javnih zavodov usmerjeno v doseganje programskih ciljev, in tudi ne oceniti, koliko vložkov je bilo potrebnih za doseženi rezultat. Ni torej mogoče oceniti, ali so bili rezultati (razstave, zbirke...) pridobljeni na najbolj racionalen in stroškovno učinkovit način in ali so dosegli pričakovano raven glede količine, kvalitete in učinkovitosti delo-

vanja javnih zavodov. Poročilo tudi ne navaja, kako je delovanje tega programa vplivalo na družbo ali njen posamezen segment.

Ocenimo lahko, da ministrstvo o delovanju ni poročalo dovolj osredotočeno in transparentno, oziroma tako, kot določajo navodila za pripravo zaključnega računa proračuna. Ministrstvo sicer vzporedno oz. v časovnem zamiku za preteklo proračunsko leto izdaja publikacijo, v kateri analizira in ocenjuje dosežke na posameznih področjih delovanja, vendar ocenjujemo, da bi morale biti osnovne informacije zbrane in analizirane pravočasno, da bi lahko bile vključene tudi v letno poročilo ministrstva.

V primerjavi s poročilom o doseženih ciljih in rezultatih za proračunsko leto 2001 lahko ocenimo, da je pri poročanju o delovanju in izvajanju programov ministrstva za leto 2003 kljub naštetim pomanjkljivostim zaslediti precejšen napredek in izboljšanje kvalitete priprave finančnih načrtov in poročil o dosežkih njegovega delovanja.

5. SKUPNE UGOTOVITVE IZ PREDHODNE REVIZIJE NEKATERIH POSTAVK BILANCE STANJA PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

5.1 Obrazložitev

Zaradi medsebojne povezanosti izkazov državnega proračuna smo v predhodni reviziji k reviziji zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003 med drugim preverjali tudi izvajanje letnega popisa sredstev in obveznosti neposrednih proračunskih uporabnikov na dan 31. 12. 2003 ter preizkušali popolnost, pravočasnost in pravilnost evidentiranja poslovnih dogodkov, ki so izkazani v obliki odhodkov oziroma izdatkov proračuna in se nanašajo na povečanje premoženja države oziroma na določene postavke bilance stanja posameznega ministrstva. Povzeli smo pomembnejše ugotovitve iz predhodne revizije, ki se nanašajo na bilance stanja neposrednih proračunskih uporabnikov, in jih tudi predstavljamo.

5.2 Revizijske ugotovitve

ZJF in Navodilo o skupnih osnovah za delo finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije⁷⁸ zavezuje ministrstvo oziroma predstojnika, da organizira finančno poslovanje tako, da bo zagotovljeno gospodarno upravljanje s premoženjem in da bodo evidence o tem premoženju zanesljive. Ocenjujemo, da ministrstva v letu 2003 niso v celoti izpolnila vseh določb teh predpisov in razen Ministrstva za notranje zadeve nimajo vzpostavljenih ustreznih analitičnih evidenc, ki bi zagotavljale popolne, točne in pravilne podatke o premoženju države. Podrobnejše ugotovitve po vrstah premoženja podajamo v nadaljevanju.

5.2.1 Osnovna sredstva

Preverili smo skladnost analitičnih evidenc s stanjem v glavni knjigi, ažurnost knjiženja poslovnih dogodkov na konte bilance stanja ter doslednost izkazovanja odhodkov in izdatkov, ki predstavljajo povečanje premoženja na kontih bilance stanja posameznega ministrstva (investicijske odhodke, investicijske transfere, finančnega najema, pridobivanja dolgoročnih finančnih naložb v delnice in deleže). Ugotovili smo naslednje pomanjkljivosti:

5.2.1.a Evidentiranje v analitično evidenco neopredmetnih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (v nadaljevanju: register osnovnih sredstev) praviloma ne poteka hkrati z evidentiranjem obveznosti do dobaviteljev. Večja odstopanja so ugotovljena ob koncu proračunskega leta, ko je osnovno sredstvo prevzeto od dobavitelja in je s tem obveznost vzpostavljena, plačila prejetih računov pa so evidentirana v poslovnih knjigah naslednjega proračunskega leta. Zaradi tega popisne komisije ugotavljajo pomembne razlike, ki se pogosto izkazujejo kot popisni presežki. V reviziji so bile ugotovljene prenizko evidentirane vrednosti osnovnih sredstev, ker se v posameznih primerih hkrati s plačilom in prevzemom osnovnih sredstev ni aktiviralo tudi osnovno sredstvo.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 96/99.

5.2.1.b Ministrstva praviloma nimajo informacije o zemljiškoknjižnem stanju nepremičnin, s katerimi upravljajo. Pri tem posebno izstopa Ministrstvo za obrambo, ki nima ažurirane analitične evidence nepremičnin v smislu določb ZR.

5.2.1.c Ministrstva v analitični evidenci nepremičnin izkazujejo tudi stanovanja, katerih stanja ne usklajujejo z upravljavcem s stanovanji - Servisom skupnih služb vlade, zato obstaja možnost, da nekatera stanovanja niso evidentirana, nekatera pa so vodena v dveh evidencah.

5.2.1.d Uporaba kontov za nepremičnine v gradnji in opreme v pridobivanju je prej izjema kot pravilo. Ministrstva nimajo določenih postopkov in knjigovodskih listin, na podlagi katerih evidentirajo prenos nepremičnine v gradnji in opreme v pridobivanju v uporabo.

5.2.1.e Ministrstva pogosto ne upoštevajo kriterijev za razmejevanje odhodkov tekočega in investicijskega vzdrževanja.

5.2.1.f Ministrstva praviloma izkazujejo pohištvo na kontih drobnega inventarja in opravijo stoo odstotni odpis vrednosti ob oddaji v uporabo. Takšno ravnanje je posledica različnega razumevanja navodila.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da bo do konca leta 2004 pripravilo dopolnitev aplikacije MFERAC, ki bo proračunskim uporabnikom omogočala vpogled v analitične evidence predmetnih osnovnih sredstev (register osnovnih sredstev) in izpis zapisnika o prevzemu osnovnih sredstev oziroma zapisnika za evidentiranje osnovnih sredstev.

5.2.2 Terjatve za sredstva, dana v upravljanje

Pri preverjanju izkazovanja terjatev za sredstva, dana v upravljanje, so bile ugotovljene nekatere nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki jih navajamo v nadaljevanju, zaradi katerih ocenjujemo, da so terjatve za sredstva, dana v upravljanje, v bilancah stanja napačno izkazane.

5.2.2.a Ministrstva nimajo enotnega načina evidentiranja odhodkov za sredstva, dana v upravljanje. V nekaterih primerih so evidentirana kot investicijski odhodek, v drugih pa pravilno kot investicijski transfer. Med odhodki in vzpostavitev terjatev za sredstva, dana v upravljanje, ni neposredne povezave, zato obstaja veliko tveganje, da terjatve za sredstva, dana v upravljanje, niso izkazane v pravilni vrednosti.

Na podlagi teh ugotovitev je Ministrstvo za finance na pobudo računskega sodišča dopolnilo Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava in razmejilo evidentiranje investicijskih transferov proračunskim uporabnikom od investicijskih transferov pravnim in fizičnim osebam.

5.2.2.b V skladu z določili 79. člena ZJF in Navodila o skupnih osnovah za delo finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije, mora ministrstvo voditi zanesljive evidence premoženja, danega v upravljanje. Ugotovljeno je bilo, da ministrstva nimajo vzpostavljenih analitičnih evidenc osnovnih sredstev, izkazanih na kontu terjatev za sredstva, dana v upravljanje. Analitično evidenco upravljavcev sredstev vodi Ministrstvo za finance, Sektor za javno računovodstvo in opravlja tudi postopke usklajevanja stanja terjatev.

Pri preveritvi usklajevanja terjatev ob letnem popisu smo ugotovili, da je Ministrstvo za finance, Sektor za javno računovodstvo knjigovodsko uskladilo stanje po podatkih upravljavca sredstev, ne da bi imelo soglasje skrbnika pogodbe (in brez ustrezne dokumentacije, ki bi spremembe v stanju potrjevale). Na enem od ministrstev je bilo v reviziji pravilnosti izvršitve proračuna na primer ugotovljeno za 6.641 tisoč tolarjev prenizko evidentiranje vrednosti sredstev, danih v upravljanje, ker se ob plačilu iz proračuna ni istočasno evidentiralo tudi povečanje vrednosti sredstev, danih v upravljanje.

5.2.2.c Ministrstva nimajo vzpostavljene analitične evidence infrastrukture, dane v upravljanje, ali pa evidence niso usklajene. Ne glede na določbe 5. odstavka 80.j člena ZJF je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo preneslo infrastrukturo elektro sistema v last distribucijskim podjetjem. Železniško infrastrukturo je v letu 2003 na podlagi določil ZZelP država prenesla v upravljanje Javni agenciji za železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: Agencija), le ta pa naprej v upravljanje Slovenskim železnicam. Med Agencijo in Slovenskimi železnicami je stanje prenesenih sredstev v upravljanju usklajeno in izkazuje vrednost 130.133.527 tisoč tolarjev, v glavni knjigi Ministrstva za promet pa je izkazano stanje sredstev v upravljanju v znesku 136.399.969 tisoč tolarjev, kar pomeni da je stanje neusklajeno za 6.266.442 tisoč tolarjev.

5.2.2.d Ministrstva ne spremljajo poslovanja izvajalcev javnih služb, ki imajo osnovna sredstva v upravljanju, s poudarkom na infrastrukturi, na podlagi določb Slovenskih računovodskih standardov (v nadaljevanju: SRS) 35 oziroma SRS 36. V skladu s SRS 36 je popravek vrednosti terjatve za sredstva, dana v upravljanje, dopusten samo kadar amortizacija ali del amortizacije ni vključen v ceno storitve.

5.2.2.e Pri evidentiranju sredstev za železniško infrastrukturo, dano v upravljanje Agenciji, je bilo poleg neusklajenega stanja, ki izhaja iz neevidentiranih poslovnih dogodkov, povezanih s sredstvi v upravljanju (niso knjižena vlaganja v objekte, financiranih iz kreditov ali lastnih prihodkov, ni knjiženo zmanjšanje zaradi obračuna amortizacije), ugotovljeno tudi, da obstaja veliko tveganje, da se vrednost železniške infrastrukture zmanjšuje, ker se vzdrževanje nepravilno knjiži.

5.2.3 Dolgoročne finančne naložbe v delnice in deleže

Pri dolgoročnih finančnih naložbah v delnice in deleže smo preverili postopke pridobivanja dolgoročnih finančnih naložb, analitične evidence in njihovo skladnost s stanjem pripadajočih kontov glavne knjige, ažurnost knjiženja poslovnih dogodkov ter popolnost knjiženja na kontih bilance stanja. Ministrstva pridobivajo kapitalske naložbe iz različnih virov, in sicer neposredno na podlagi zakonov, z dokapitalizacijami iz sredstev kupnin in s konverzijami terjatev v naložbe. Zaradi pomanjkljivosti, ki jih navajamo v nadaljevanju, ocenjujemo, da postavke naložb niso pravilno izkazane.

5.2.3.a ZJF v 71. členu določa, da pristojno ministrstvo izvaja naloge uveljavljanja različnih pravic lastnika kapitalske naložbe (npr. sodelovanje na skupščinah in nadzornih svetih). Ministrstvo za finance vodi centralno evidenco finančnega premoženja države, ki ne predstavlja izvirne, ampak izvedeno evidenco, saj večinoma temelji na podatkih ministrstev, na katerih so se poslovni dogodki izvajali. Ministrstva ne vodijo posebne analitične evidence,

tako da ni zagotovljena sledljivost poslovnih dogodkov v zvezi z dolgoročnimi finančnimi naložbami v delnice in deleže. Predpis, ki bi opredeljeval načine in roke posredovanja podatkov po omenjenem členu, še ni sprejet.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da ministrstva zagotavljajo dokumentacijo predvsem za evidentiranje kapitalskih naložb, medtem ko se baza podatkov Ministrstva za finance glede preoblikovanja družb, povečanja ali zmanjšanja njihovega osnovnega kapitala, drugih statusnih sprememb družb ter uvedbe postopkov prisilne poravnave, stečaja in likvidacije družb dopolnjuje tudi na podlagi objav v Uradnem listu, z upoštevanjem sprememb v sodnem registru ter na podlagi sklepov Vlade Republike Slovenije.

5.2.3.b Ministrstva v pravilnikih, ki urejajo finančno poslovanje, nimajo določenih postopkov pridobivanja in upravljanja z naložbami in nimajo vzpostavljenih postopkov evidentiranja poslovnih dogodkov v poslovne knjige na podlagi pogodb in sklepov Vlade Republike Slovenije, katerih posledica ni denarni tok (prenos naložbe, konverzija ipd.). Ministrstva nimajo vzpostavljene evidence naložb na način, ki bi omogočal gospodarno upravljanje s tem premoženjem v smislu določb Navodila o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije, ki v 4. členu zavezuje predstojnika, da organizira finančno poslovanje tako, da je med drugim zagotovljena tudi preglednost in zanesljivost ter pravilnost vseh evidenc premoženja.

5.2.3.c Dolgoročne finančne naložbe v delnice in deleže, ki jih ministrstva pridobivajo neodplačno, praviloma niso izkazane v poslovnih knjigah ministrstva, prav tako davčni prihodki pri konverzijah terjatev iz davčnega dolga v lastništvo kapitala niso izkazani, ker pri tem ni nastal denarni tok.

5.2.3.d Dolgoročne finančne naložbe v delnice in deleže izkazujeta tudi Davčna uprava Republike Slovenije in Carinska uprava Republike Slovenije, ki sta jih pridobili na podlagi konverzije davčnega dolga v lastništvo kapitala. Ocenjujemo, da oba organa v sestavi Ministrstva za finance ne moreta samostojno opravljati nalog države, ki je solastnik kapitala v teh podjetjih.

5.2.3.e Vrednotenje dolgoročnih finančnih naložb po stanju na dan bilance stanja opravi Ministrstvo za finance, Sektor za javno računovodstvo, ne da bi k temu dala soglasje odgovorna oseba ministrstva. Na podlagi določb Uredbe o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava Ministrstvo za finance, Sektor za javno računovodstvo ne izkazuje popravka vrednosti dolgoročne finančne naložbe, ampak ob zmanjšanju vrednosti naložbe zaradi izgube v poslovanju knjiži storno nabavne vrednosti, kar je v nasprotju z načelom sledljivosti izvirne nabavne vrednosti.

5.2.4 Vzpostavitev notranjih kontrol

V bilanci stanja vsi poslovni dogodki niso knjiženi pravočasno in v pravi vrednosti, ker ministrstva nimajo vzpostavljenih ustreznih notranjih kontrol na tem področju. Vzroki, so po našem mnenju naslednji:

5.2.4.a V sistemu MFERAC ni vzpostavljena neposredna povezava med knjiženjem na kontih izdatkov (investicijski odhodki, naložbe, sredstva v upravljanju,...) in vzporednimi knjižbami na kontih bilance stanja (osnovna sredstva, kapitalske naložbe in sredstva v upravljanju). V poslovnih knjigah proračuna se na kontih bilance stanja obvezno evidentirajo samo pogodbe, ki v tekočem letu povzročajo denarni tok, evidentiranje ostalih knjigovodskih listin (pogodb o finančnem najemu ali o investicijskem transferu,...) pa je velikokrat pomanjkljivo.

Analitične evidence finančnega in stvarnega premoženja vodi Ministrstvo za finance, Sektor za javno računovodstvo, ki nima zagotovila o prejemu vseh knjigovodskih listin, hkrati pa knjiži na konte bilance stanja, ne da bi prej stanje uskladilo s posameznimi ministrstvi (usklajevanje postavk pred popisom).

5.2.4.b Odgovorni delavci na ministrstvih in v finančnih službah posameznih ministrstev računovodski službi potrebnih dokumentov pogosto ne dostavljajo pravočasno in ne opravljajo nadzora nad knjiženjem na konte bilance stanja. V posameznih primerih smo ugotovili, da finančne službe med letom večinoma ne preverjajo izpisov glavne knjige in analitičnih evidenc finančnega in stvarnega premoženja ministrstev.

5.2.4.c Finančna služba ministrstva na dokument, ki je podlaga za knjiženje tudi na kontih bilance stanja, navede samo konte odhodkov in inventarno številko osnovnega sredstva, medtem ko konte bilance stanja določa Ministrstvo za finance, Sektor za javno računovodstvo samo na podlagi vsebine knjigovodske listine. Ker se med letom usklajevanje podatkov med analitično evidenco in glavno knjigo ne opravlja, ocenjujemo, da ta pomanjkljivost pomembno vpliva na pravilnost upravljanja s premoženjem.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da bo sistem MFERAC še dopolnjevalo in nadgrajevalo, in da bodo ugotovljene pomanjkljivosti čimprej odpravljene. Ministrstvo za finance je tudi že objavilo dopolnjene modele knjiženj, v katerih so računovodskim službam dani napotki o evidentiranju posameznih poslovnih dogodkov. V letu 2003 je bilo vzpostavljeno intenzivnejše sodelovanje s finančnimi službami proračunskih uporabnikov, da bi dosegli boljše usklajevanje analitičnih evidenc z glavno knjigo.

6. MNENJE

Revidirali smo

- izkaze državnega proračuna za leto 2003 s pripadajočimi obrazložitvami in
- pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2003,

ter analizirali in ocenili

- poročanje o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe treh ministrstev.

Revidirali smo naslednje izkaze državnega proračuna za leto 2003:

- bilanco prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb ter
- račun financiranja.

Pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2003 smo revidirali tako, da smo revidirali pravilnost izvršitve finančnih načrtov štirinajstih ministrstev, ki so navedeni v uvodu tega poročila.

Zgoraj navedeni izkazi in obrazložitve so sestavni deli predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003, ki ga je Ministrstvo za finance predložilo računskemu sodišču. Za pravilnost izkazov državnega proračuna je odgovorna vlada. Za pravilnost izvršitve državnega proračuna so odgovorni vlada in predstojniki posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov. Naša naloga pa je podati mnenje o izkazih in pravilnosti izvršitve državnega proračuna.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁷⁹. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojo podatkov o poslovanju države kot celote in podatkov o poslovanju izbranih proračunskih uporabnikov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Menimo, da nam opravljeno revidiranje in analiziranje daje zadostno podlago za

- izrek mnenja o izkazih državnega proračuna za leto 2003,
- izreke mnenj o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2003 v delih, ki so jih predstavljali finančni načrti štirinajstih ministrstev,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna kot celote,
- oceno poročanja o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe nekaterih proračunskih uporabnikov v letu 2003.

6.1 Mnenje o izkazih državnega proračuna za leto 2003

Po našem mnenju v revidiranih izkazih državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2003 (bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) ni pomembno napačnih navedb. Lahko se šteje, da prikazujejo pravilno, to je v skladu z Zakonom o računovodstvu, Zakonom o javnih financah in Zakonom o izvrševanju proračuna Re-

⁷⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

Republike Slovenije za leti 2003 in 2004 prejemke in izdatke državnega proračuna za leto 2003 (*pozitivno mnenje*).

Ne da bi izrazili pridržek opozarjamo, da so bili tekoči odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov in prejemki od kupnin iz privatizacije v računu finančnih terjatev in naložb tudi v letu 2003 izkazani prenizko, ker provizija za storitve Slovenske razvojne družbe d. d., Ljubljana v letu 2003 v znesku 352.444 tisoč tolarjev ni bila ustrezno evidentirana (točki 2.2.1.2.b in 2.2.2.b). Odkrili smo tudi nekaj primerov napačnega razvrščanja odhodkov proračuna (tekoči odhodki, investicijski odhodki in investicijski transferi so bili precenjeni v skupni vrednosti 1.431.743 tisoč tolarjev, medtem ko so bili tekoči transferi podcenjeni), kar pa ne vpliva na skupni obseg odhodkov državnega proračuna za leto 2003 (točka 2.2.1.2.a).

6.2 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov za leto 2003

Ministrstvo za finance

Ministrstvo za finance je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer:

- za novo aplikacijo ni izvedlo postopka javnega naročanja, temveč je naročilo izvedlo v okviru sklenjene pogodbe, čeprav ni bilo predmet navedene pogodbe (ugotovitve iz točke 3.2.1.b/1);
- ocenjevalo je ponudbe in izbralo najugodnejšega ponudnika, čeprav ni imelo dveh pravih ponudb; poleg tega je plačalo račun, ki je vseboval naročila, ki so po predmetu in znesku presegala določila pogodbe (ugotovitve iz točke 3.2.1.b/3).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za finance pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Ministrstvo za notranje zadeve

V poslovanju Ministrstva za notranje zadeve ni bilo pomembnih nepravilnosti. Lahko se šteje, da je poslovanje Ministrstva za notranje zadeve v letu 2003 v vseh pomembnih pogledih potekalo v skladu s predpisi (*pozitivno mnenje*).

Ministrstvo za zunanje zadeve

Ministrstvo za zunanje zadeve je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 v več primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer:

- zaposlenega je nepravilno razporedilo na delovno mesto, za katero ni izpolnjeval pogojev za zasedbo (točka 3.2.3.a/2);
- javno naročilo je oddalo dobavitelju, ne da bi z njim predhodno sklenilo pogodbo (točka 3.2.3.b);
- v razpisni dokumentaciji javnega razpisa ni opredelilo načina določanja deleža, ki ga prejme posamezni prejemnik (točka 3.2.3.c/1);
- trem društvom je na podlagi predloga strokovne komisije dodelilo sredstva v višjem znesku od zneska, zaprosenega v predlogih sofinanciranja društev, ter financiralo nekatere projekte, ki niso bili prijavljeni na javni razpis (točki 3.2.3.c/2 in 3.2.3.c/4);

- proračunska sredstva je nakazovalo osrednjim krovnim organizacijam Slovencev v zamejstvu pred sklenitvijo pogodb (točka 3.2.3.c/3);
- nepopolni vlogi dveh krovnih organizacij iz Italije je obravnavalo kot popolni, dodelilo je finančna sredstva za projekt, katerega vloga je prispela po roku za oddajo vlog, odobrilo je sredstva vlagateljem, ki so vloge na javni razpis posredovali prek elektronske pošte oziroma po telefaksu (točke 3.2.3.c/5, 3.2.3.c/6 in 3.2.3.c/7).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2003 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, navedenih v predhodnem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

Ministrstvo za obrambo

Ministrstvo za obrambo je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 v več primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer:

- eno osebo je zaposlila na delovno mesto, za katerega ni izpolnjevala pogoja zahtevanih delovnih izkušenj (točka 3.2.4.a/2);
- neupravičeno je uporabilo postopek s pogajanjem brez predhodne objave, s čimer je onemogočilo konkurenco med ponudniki (točka 3.2.4.b/1);
- v dveh primerih ni upoštevalo vrednosti vseh sklopov skupaj in se je s tem izognilo javnemu razpisu ter ravnalo v nasprotju z načelom transparentnosti porabe javnih sredstev (točki 3.2.4.b/5, 3.2.4.b/9);
- izvedeni sta bili tudi dve nabavi, ki nista bili načrtovani v načrtu nabav in gradenj, ki ga je potrdila vlada (točki 3.2.4.b/3 in 3.2.4.b/5);
- v treh primerih je odkrilo, da računi niso bili v skladu s pogodbami (točke 3.2.4.b/1, 3.2.4.b/7 in 3.2.4.b/8);
- nenamensko je porabilo proračunska sredstva za plačilo stroškov obnove balkona za stanovanje, ki ga je prodalo že pred leti (3.2.4.b/2);
- za sofinanciranje letnega programa dela Gasilske zveze Slovenije je porabilo več sredstev, kot jih je bilo za ta namen načrtovanih v veljavnem proračunu (točka 3.2.4.c);
- med pozvanimi ponudniki je bilo podjetje, ki je pripravilo tudi načrt (točka 3.2.4.b/6).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Ministrstva za obrambo za leto 2003 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v predhodnem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

Ministrstvo za pravosodje

Ministrstvo za pravosodje je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer je

- nepravilno oddalo javno naročilo oziroma nepravilno izbralo najugodnejšega ponudnika, pri čemer v postopku oddaje javnega naročila ni objavilo meril (točka 3.2.5.b/1);
- izbralo najugodnejšega ponudnika, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za izbiro najugodnejšega ponudnika, ker ni bilo najmanj dveh pravih ponudb (točka 3.2.5.b/2).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za pravosodje pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Ministrstvo za gospodarstvo

Ministrstvo za gospodarstvo je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer je

- porabilo sredstva za plačilo storitev vrednotenja podjetja s proračunske postavke, na kateri sredstva za tovrstne namene niso bila načrtovana v finančnem načrtu (točka 3.2.6.b);
- podjetju dodelilo sredstva za več zaposlitev, kot se je zavezalo v pogodbi (točka 3.2.6.c/1);
- nepravilno določilo delež sofinanciranja projektov, prijavljenih na javni razpis (točki 3.2.6.c/2 in 3.2.6.c/3);
- izplačalo pogodbeno vrednost, ne da bi pripravilo verodostojen finančni obračun z dokazili o plačilih (točka 3.2.6.c/3).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za gospodarstvo pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer:

- zaposlene je razporejalo na delovna mesta izven sistemizacije in na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev za zasedbo (točke 3.2.7.a/3, 3.2.7.a/4 in 3.2.7.a/5);
- obveznosti je poravnavalo po višji ceni, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo (točka 3.2.7.b/1);
- javna naročila je oddalo v nasprotju z ZJN-1 in Navodili za oddajo naročil malih vrednosti (točki 3.2.7.b/2 in 3.2.7.b/3);
- ni izvedlo javnega razpisa za dodelitev sredstev (točka 3.2.7.b/4).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Ministrstvo za promet

Po našem mnenju je bilo v proračunskem letu 2003 poslovanje Ministrstva za promet v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi (*pozitivno mnenje*).

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer:

- za slikopleskarska dela v novo pridobljenih prostorih ni izvedlo novega postopka oddaje javnega naročila male vrednosti, temveč je sklenilo aneks k pogodbi (točka 3.2.9.b);
- sredstva transferov je izplačalo prejemniku kljub temu, da ni izpolnjeval pogojev iz javnega razpisa (točka 3.2.9.c).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Po našem mnenju je bilo v proračunskem letu 2003 poslovanje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi (*pozitivno mnenje*).

Ministrstvo za zdravje

Ministrstvo za zdravje je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer:

- zaposlenih ni pravilno razporejalo na delovna mesta in ni pravilno obračunavalo plač zaposlenih (točke 3.2.11.a/2, 3 in 4);
- v objavi razpisa in razpisni dokumentaciji ni opredelilo vrednotenja meril in načina določanja deleža (točka 3.2.11.c/1);
- napačno je izplačevalo sredstva za plače pripravnikov v javnih zavodih (točka 3.2.11.c/2).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za zdravje pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Ministrstvo za informacijsko družbo

Ministrstvo za informacijsko družbo je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer je

- nepravilno oddalo javno naročilo zaradi nepravilne izbire najugodnejših ponudnikov za razpisane sklope javnih naročil (točki 3.2.12.b/1 in 2) in
- nepravilno oddalo javno naročilo zaradi sklenitve aneksa k osnovni pogodbi, ne da bi izvedlo postopek oddaje javnega naročila (točka 3.2.12.b/3).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za informacijsko družbo pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport

Po našem mnenju je bilo v proračunskem letu 2003 poslovanje Ministrstva za šolstvo, znanost in šport v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi (*pozitivno mnenje*).

Ministrstvo za kulturo

Ministrstvo za kulturo je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju, in sicer je

- nepravilno oddalo javno naročilo oziroma izbralo najugodnejšega ponudnika (točka 3.2.14.b);
- nepravilno oddalo dodatna dela, ko niso bili izpolnjeni pogoji za izbiro najugodnejšega ponudnika, ker ni bilo najmanj dveh pravih ponudb, aneks za dodatna dela k sklenjeni pogodbi pa je presegel 25 odstotkov vrednosti osnovne pogodbe (točka 3.2.14.b).

Razen v primerih, opisanih v prejšnjem odstavku, je Ministrstvo za kulturo pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2003 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

6.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2003 kot celote

Pri pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2003 smo v nekaj primerih odkrili neskladje s predpisi.

Nepravilnosti pri delnih tekočih in investicijskih odhodkih so se nanašale predvsem na javna naročila. Ugotovili smo naslednje vrste nepravilnosti:

- oddajanje javnih naročil brez javnih razpisov,
- izbiranje najugodnejšega ponudnika, čeprav nista prispeli vsaj dve pravilni ponudbi,
- izbira napačnega postopka oddaje javnega naročila,
- izogibanje javnemu razpisu z drobljenjem javnega naročila,
- nepravilnosti pri objavi in uporabi meril za izbiro najugodnejšega ponudnika,
- nepravilnosti pri oddaji naročil malih vrednosti.

Poleg nepravilnosti, ki so posledica kršitev ZJN-1, smo ugotovili tudi nekatere druge nepravilnosti, in sicer:

- izvedba nabav, ki niso načrtovane v načrtu nabav in gradenj,
- poraba sredstev v nasprotju s finančnim načrtom neposrednega proračunskega uporabnika,
- plačila računov, ki nimajo podlage v sklenjeni pogodbi,
- nepravočasno sklepanje pogodb.

Nepravilnosti pri transfernih odhodkih so se nanašale na tekoče in investicijske transfere posrednim proračunskim uporabnikom in na ostale transfere. Pri transferih za delovanje posrednih proračunskih uporabnikov smo ugotovili, da so izplačevalci transferov sklepali pogodbe s posrednimi proračunskimi uporabniki na podlagi svojih finančnih načrtov in programov dela posrednih proračunskih uporabnikov, da pa so bili tako finančni načrti kakor tudi programi dela pomanjkljivi in zato neustrezna podlaga za sklepanje pogodb.

Pri ostalih transferih so bile subvencije ali druge oblike pomoči v nekaj primerih dodeljene v nasprotju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna, in sicer so ministrstva

- nepravilno določila delež sofinanciranja projektov,
- izplačevala sredstva transferov prejemnikom kljub temu, da niso izpolnjevali pogojev iz javnega razpisa in
- v objavi razpisa in razpisni dokumentaciji niso opredelila vrednotenja meril in načina določanja deleža.

Nepravilnosti pri odhodkih za plače in druge izdatke za zaposlene so dveh vrst, in sicer:

- nepravilnosti pri zaposlovanju in razporeditvah na delovna mesta,
- nepravilnosti pri določanju osnovne plače in dodatkov.

Med najpogostejšimi nepravilnostmi pri razporeditvah je bila razporeditev zaposlenih izven sistemizacije in razporeditev na delovna mesta, za katera zaposleni niso izpolnjevali pogojev, opredeljenih v sistemizacijah neposrednih proračunskih uporabnikov.

Poleg nepravilnosti, ki so vezana na Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna, so ministrstva

- izplačala pogodbeno vrednost brez verodostojnega finančnega obračuna,
- izplačevala opravljanje istih nalog po dveh različnih pogodbah in
- napačno izplačevala sredstva za plače pripravnikov v javnih zavodih.

Razen v primerih, opisanih v prejšnjih odstavkih, se lahko šteje, da je izvršitev državnega proračuna za leto 2003 v pomembnih pogledih v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

6.4 Ocena poročil o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe nekaterih proračunskih uporabnikov

Menimo, da revidirani proračunski uporabniki o izvrševanju izbranih programov niso poročali v skladu s predpisi, in tudi ne dovolj objektivno in transparentno.

Temeljni razlog za tako stanje je v neustrezno opredeljenih finančnih načrtih, ki za posamezen program ne vsebujejo dovolj jasno opredeljenih ciljev in pričakovanih dosežkov glede na trenutno – izhodiščno stanje na področju, na katerega želi proračunski uporabnik s svojim programom vplivati. Za izbrane programe niso bila opredeljena ustrezna merila delovanja in indikatorji dosežkov, ki bi jim morala biti pripisana pričakovana vrednost, in ta bi šele lahko predstavljala merilo za ocenjevanje doseženega po izvršitvi programa. Zaradi pomanjkljivosti pri proračunskem načrtovanju tudi poročanje o delovanju ni osredotočeno na dosežke. Informacije, ki jih vsebujejo poročila, zato niso celovite.

7. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Revidiranec mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so bile pri revidiranju poslovanja ugotovljene nepravilnosti.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na:

1. izboljšanje kontrolnega okolja in vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri oddaji javnih naročil na Davčni upravi Republike Slovenije (točka 3.2.1.b), Ministrstvu za zunanje zadeve (točka 3.2.3.b), Ministrstvu za obrambo (točka 3.2.4.b), Ministrstvu za pravosodje (točka 3.2.5.b), Ministrstvu za gospodarstvo (točka 3.2.6.b), Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (točka 3.2.7.b), Ministrstvu za okolje, prostor in energijo (točka 3.2.9.b) in Ministrstvu za informacijsko družbo (točka 3.2.12.b tega poročila);

2. izboljšanje kontrolnega okolja in vzpostavitev notranjih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti v postopkih izvajanja javnih razpisov ter sofinanciranje programov in projektov Slovencev v zamejstvu in po svetu na Ministrstvu za zunanje zadeve (točka 3.2.3.c), v postopkih izvajanja javnih razpisov in dodeljevanje proračunskih sredstev za spodbude na Ministrstvu za gospodarstvo (točka 3.2.6.c) ter v postopkih izvajanja javnih razpisov in sofinanciranja projektov na področju učinkovite rabe in obnovljenih virov energije na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo (točka 3.2.9.c);
3. izboljšanje upravljanja s sredstvi Proračunskega sklada za investicije v javne zdravstvene zavode in izvajanje investicij v javne zdravstvene zavode na Ministrstvu za zdravje (točka 3.2.11.b);
4. zahtevo Ministrstva za obrambo za vračilo vseh stroškov za popravila balkona za stanovanje št. 43 Na Jami 3 v letu 2003 v znesku 81.270 tolarjev, ki jih je namesto lastnika stanovanja neupravičeno plačalo Ministrstvo za obrambo (točka 3.2.4.b/2);
5. izplačilo regresa za letni dopust osebi, ki je bila na Davčni upravi Republike Slovenije v letu 2003 zaposlena za določen čas v sorazmernem delu 68.297 tolarjev (točka 3.2.1.a/4);
6. aktivnosti Vlade Republike Slovenije pri pripravi finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, ki naj vsebujejo jasno opredeljene cilje in pričakovane rezultate, pri določanju meril oz. indikatorjev dosežkov za posamezna področja delovanja ministrstev ter pri poročanju o doseženih ciljih in rezultatih, ki še vedno ni v celoti usklajeno z veljavnimi predpisi ter ni dovolj objektivno in premalo pregledno (točka 4.2);
7. aktivnosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za finance za izboljšanje evidenc o premoženju države in zagotavljanje zanesljivejših podatkov o neopredmetenih dolgoročnih sredstvih in opredmetenih osnovnih sredstvih, terjatvah za sredstva, dana v upravljanje ter dolgoročnih finančnih naložbah države (točka 5.2).

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 poslovanja⁸⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, lahko sledijo ukrepi, ki jih določa 29. člen ZRacS-1 v točkah 7 do 14.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Vlada Republike Slovenije, s povratnico;
2. Ministrstvo za finance, s povratnico;
3. Ministrstvo za notranje zadeve;
4. Ministrstvo za zunanje zadeve, s povratnico;
5. dr. Dimitrij Rupel;
6. Ministrstvo za obrambo, s povratnico;
7. Ministrstvo za pravosodje, s povratnico;
8. mag. Ivan Bizjak;
9. Ministrstvo za gospodarstvo, s povratnico;
10. dr. Tea Petrin;
11. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, s povratnico;
12. mag. Franci But;
13. Ministrstvo za promet;
14. Jakob Presečnik;
15. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, s povratnico;
16. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve;
17. Ministrstvo za zdravje, s povratnico;
18. Ministrstvo za informacijsko družbo, s povratnico;
19. Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport;
20. Ministrstvo za kulturo;
21. Državni zbor Republike Slovenije;
22. arhiv, tu.