



REVIZIJSKO POROČILO O
PREDLOGU ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA
REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2005



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

**REVIZIJSKO POROČILO O
PREDLOGU ZAKLJUČNEGA RAČUNA PRORAČUNA
REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2005**



Številka: 1201-1/2006-25

Ljubljana, 18. julija 2006



Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2005, ki obsega splošni del, v katerem so predstavljeni naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, in posebni del proračuna, v katerem je predstavljeno izvrševanje finančnih načrtov posameznih proračunskih uporabnikov.

Cilji revizije so bili izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa, izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna, izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005 in ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljeh in rezultatih izbranih podprogramov.

Revidiranci so bili Vlada Republike Slovenije, 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 in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za šolstvo in šport in Ministrstvo za kulturo.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2005 izreklo mnenje s pridržkom, ker v bilanci prihodkov in odhodkov ni bilo izkazano financiranje Javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, za katere je država prevzela dolg, in ker prevzem dolga ni bil izkazan kot zadolževanje države v računu financiranja.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev pri revidiranju pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih ministrstev za pravilnost izvršitve proračuna za leto 2005 izreklo mnenje s pridržkom. Ministrstva so ravnala v neskladju s predpisi v naslednjih primerih:

Neskladja s predpisi pri zaposlovanju, plačah in drugih osebnih prejemkih:

- Zakon o javnih uslužbencih: Ministrstvo za finance je izplačevalo dodatek za povečan obseg dela in nadpovprečno delovno obremenjenost brez ustrezne obrazložitve; Ministrstvo za notranje zadeve je nepravilno prevedlo naziv zaposlene v uradniški naziv; Ministrstvo za obrambo je nepravilno izplačalo dodatek za delo v državni upravi;
- Zakon o delavcih v državnih organih: ministrstvi sta nepravilno izplačali dodatek za delovno dobo (Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za pravosodje);
- Zakon o delovnih razmerjih: ministrstvi sta razporedili zaposlenega na delovno mesto, za katerega ni izpolnjeval pogojev (Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za zunanje zadeve);

- Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov: ministrstva so nepravilno izplačala povračila za prehrano in prevoz (Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za kulturo);
- Uredba o plačah, nadomestilih in drugih prejemkih osebja v predstavništvih Slovenije v tujini: Ministrstvo za zunanje zadeve je obračunalo in izplačalo previsok dodatek za delovne izkušnje;
- Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave: Ministrstvo za šolstvo in šport je zaposlenemu izplačalo dodatek za pripravljenost, čeprav v notranjem aktu ni uredilo pripravljenosti kot posebnega načina opravljanja dela na določenih delovnih mestih;
- Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkov zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih: Ministrstvo za finance je nepravilno izplačevalo dodatek za vodenje notranje organizacijske enote.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju obveznosti iz proračuna:

- Zakon o javnih financah: ministrstva so izplačala sredstva s proračunske postavke, čeprav sredstva za ta namen v finančnem načrtu niso bila načrtovana na tej postavki, oziroma so porabila sredstva v višji vrednosti, kot so bila določena s proračunom (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za kulturo); obveznosti so prevzela brez pisne pogodbe (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za kulturo); sredstev proračuna niso uporabila za plačevanje že opravljenih del in izvajalcem plačevala račune, v katerih so bila obračunana dela, ki niso bila izvedena (Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvo za kulturo); pri izplačilih niso preverila pravne podlage in obsega obveznosti, izplačila pa niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini (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 in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvo za šolstvo in šport);
- Zakon o financiranju javne porabe: Ministrstvo za javno upravo je sklenilo pogodbo in prevzelo obveznost, za katero ni imelo zagotovljenih zadostnih sredstev;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005: ministrstva sta sklenili pogodbe v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevali omejitve veljavne zakonodaje (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstvo za javno upravo); ministrstva niso upoštevala zakonsko določenih plačilnih rokov (Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvo za kulturo);
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2000: Ministrstvo za javno upravo je sklenilo pogodbo v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevalo omejitve veljavne zakonodaje;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2002 in 2003: ministrstva sta sklenili pogodbi v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevali omejitve veljavne zakonodaje (Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za javno upravo);
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004: Ministrstvo za javno upravo je sklenilo pogodbo v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevalo omejitve veljavne zakonodaje;

- Zakon o financiranju občin: Ministrstvo za finance je nepravilno obračunalo dokončni znesek finančne izravnave občinam za leto 2004 in ga ni poračunalo v letu 2005;
- Zakon o graditvi objektov: Ministrstvo za obrambo ni zagotovilo gradbenega nadzora z dnem, ko se je pričelo z gradbenimi deli;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: ministrstvi nista sklenili pogodb pred pričetkom opravljanja storitev ali nabave blaga (Ministrstvo za promet in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve);

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- Zakon o javnih financah: ministrstvi nista izvedli javnega naročila v skladu s predpisi o javnem naročanju, oziroma javni razpis ni bil izveden (Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo);
- Zakon o javnih naročilih: Ministrstvo za okolje in prostor je neupravičeno sklenilo neposredno pogodbo; ministrstva niso porabila sredstev le v okviru pogodb, sklenjenih na podlagi izvedenega postopka javnega naročila, in za predmet pogodbe (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo); Ministrstvo za javno upravo je kršilo načelo enakopravnosti ponudnikov; Ministrstvo za obrambo je oddalo javno naročilo, ne da bi bilo predvideno v načrtu nabav; Ministrstvo za javno upravo pogodb oziroma dodatkov k pogodbam ni sklepalo v skladu s predpisi o javnem naročanju; ministrstva so oddala javna naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za takšen način oddaje naročil niso bili izpolnjeni pogoji (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za promet in Ministrstvo za javno upravo); vsebina objave javnega razpisa oziroma natečaja se ne ujema z zahtevami v razpisni dokumentaciji, oziroma ministrstvo ni pripravilo razpisne dokumentacije, na podlagi katere bi ponudnik lahko pripravil pravilno ponudbo (Ministrstvo za kulturo); ministrstva so se z delitvijo javnih naročil na manjše sklope izognila postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za promet in Ministrstvo za okolje in prostor); ministrstvi sta javna naročila oddali ponudnikom, čeprav ponudniki niso predložili vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev za priznanje sposobnosti (Ministrstvo za promet in Ministrstvo za kulturo); ministrstvi sta pri ocenjevanju ponudnikov uporabili merila, ki niso bila smiselno povezana z vsebino javnega naročila (Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za okolje in prostor), ministrstvi sta sprejeli nepravilno in nesprejemljivo ponudbo ter nista izbrali najugodnejše ponudbe (Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za okolje in prostor); ministrstva so oddala dodatne dobave blaga in storitev v nasprotju s predpisi o javnem naročanju (Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za javno upravo), Ministrstvo za kulturo je merilo ocenilo brez ustreznih dokazov; Ministrstvo za javno upravo je neupravičeno sklenilo neposredno pogodbo;
- Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila: Ministrstvo za finance je ravnalo neustrezno glede zavarovanja dobre izvedbe pogodbenih obveznosti.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- Zakon o javnih financah: Ministrstvo za okolje in prostor je sklenilo pogodbo s posrednim proračunskim uporabnikom kljub temu, da resorno ministrstvo ni potrdilo ovrednotenega letnega programa dela in ni pridobilo soglasja Ministrstva za finance; Ministrstvo za promet je izplačalo sredstva na podlagi rebalansa programa dela in finančnega načrta, h kateremu Vlada RS ni izdala ustreznega soglasja;

- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju: zaradi nepravilnega izračuna dokončne obveznosti države do ZPIZ za leto 2004 Ministrstvo za finance v letu 2005 ni izvedlo ustreznega poročila;
- Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja: Ministrstvo za finance je izvrševalo izplačila iz proračuna brez ustreznega predhodnega preverjanja dokumentacije ZPIZ;
- Zakon o subvencioniranju študentske prehrane: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je prepozno sklenilo pogodbo s Študentsko organizacijo Slovenije in izvedlo nepravilen postopek izbire ponudnikov prehrane; namesto, da bi izvedlo postopek za javna naročila, je izvedlo postopek za dodelitev sredstev subvencij;
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo: Ministrstvo za kulturo je financiralo dva javna zavoda, ki nista imela potrjenega programa dela in finančnega načrta;
- Sklep o ustanovitvi Filmskega sklada Republike Slovenije: Ministrstvo za kulturo je financiralo javni sklad, ki k finančnemu načrtu in programu dela ni predložil soglasja ustanovitelja – Vlade RS;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: za Ministrstvo za gospodarstvo je izvajalec izvajal dela po pogodbi že pred datumom podpisa pogodbe; Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v objavi javnega razpisa ni navedlo osnovnih pogojev za kandidiranje in meril za izbor prejemnikov in ni vzpostavilo ustreznega nadzora resničnosti in upravičenosti stroškov ter doseganja zastavljenih ciljev pred izplačili sredstev koordinatorjem; ministrstvi v razpisni dokumentaciji in v objavi v Uradnem listu RS nista podrobneje navedli meril, uporabe meril in načina določanja deleža (Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za šolstvo in šport); ministrstvi pri ocenjevanju vlog nista natančno določili pomena in načina uporabe meril ter v razpisu nista nedvoumno določili načina določanja obsega sredstev, ki jih prejme posameznik (Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano);
- Uredba o koncesijah za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda: Ministrstvo za okolje in prostor ni zagotovilo dokazil, da so izvajalci vodnogospodarskih javnih služb izpolnjevali pogoje za podelitev koncesije za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda;
- Uredba o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu: Ministrstvo za promet ni zagotovilo dokazil o izpolnjevanju pogojev v skladu s 23. in 24. členom uredbe.

Računsko sodišče je za *pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznim ministrstvom* v letu 2005 izreklo naslednja mnenja:

- *pozitivno mnenje*: Ministrstvu za šolstvo in šport;
- *mnenje s pridržkom*: Ministrstvu za finance, Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo;
- *negativno mnenje*: Ministrstvu za promet in Ministrstvu za kulturo.

Pri načrtovanju in poročanju o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov ministrstev, kot je podano v letnih poročilih za leto 2005, je računsko sodišče ugotovilo izboljšanje pri več kot polovici ministrstev. Kljub temu računsko sodišče ocenjuje, da poročanje na globalni ravni še vedno ni ustrezno in ni zadostno.

KAZALO

1. UVOD	13
2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	15
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	15
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	17
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	18
2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov	19
2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov	24
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb	30
2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb.....	32
2.2.2.2 Izdana poročstva države v letu 2005	33
2.2.2.3 Unovčenje poroštev	36
2.2.3 Račun financiranja	38
2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja.....	39
2.2.3.2 Poslovanje enotnega zakladniškega račun	44
2.2.4 Povzetek napak ugotovljenih v splošnem delu zaključnega računa	45
2.3 MNENJE	47
3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA	49
3.1 UVOD.....	49
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	50
3.3 UGOTOVITVE NA RAVNI REVIZIJE VLADE RS.....	51
3.3.1 Delovna uspešnost	51
3.3.2 Izvajanje 96. člena ZJU.....	51
3.4 MNENJE	53
4. REVIZIJA IZVRŠITVE FINANČNIH NAČRTOV POSAMEZNIH REVIDIRANIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV	58
4.1 MINISTRSTVO ZA FINANCE	58
4.1.1 Uvod.....	58

4.1.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	59
4.1.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	59
4.1.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	59
4.1.3	Ugotovitve	60
4.1.4	Mnenje	68
4.2	MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE	69
4.2.1	Uvod	69
4.2.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	69
4.2.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	69
4.2.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	69
4.2.3	Ugotovitve	70
4.2.4	Mnenje.....	76
4.3	MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE.....	78
4.3.1	Uvod	78
4.3.2	Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva	78
4.3.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	78
4.3.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	78
4.3.3	Ugotovitve	79
4.3.4	Mnenje.....	81
4.4	MINISTRSTVO ZA OBRAMBO.....	82
4.4.1	Uvod	82
4.4.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	82
4.4.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	82
4.4.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	82
4.4.3	Ugotovitve	83
4.4.4	Mnenje.....	88
4.5	MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE	89
4.5.1	Uvod	89
4.5.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	89
4.5.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	89
4.5.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	89
4.5.3	Ugotovitve	90
4.5.4	Mnenje.....	95
4.6	MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO	96

4.6.1	Uvod	96
4.6.2	Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva	96
4.6.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	96
4.6.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	96
4.6.3	Ugotovitve	97
4.6.4	Mnenje	104
4.7	MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO	105
4.7.1	Uvod	105
4.7.2	Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva	105
4.7.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	105
4.7.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	105
4.7.3	Ugotovitve	106
4.7.4	Mnenje	110
4.8	MINISTRSTVO ZA PROMET	111
4.8.1	Uvod	111
4.8.2	Pravilnost izvrševanja proračuna	111
4.8.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	111
4.8.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	111
4.8.3	Ugotovitve	112
4.8.4	Mnenje	119
4.9	MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR	121
4.9.1	Uvod	121
4.9.2	Pravilnost izvrševanja proračuna	121
4.9.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	121
4.9.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	121
4.9.3	Ugotovitve	122
4.9.4	Mnenje	133
4.10	MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE	134
4.10.1	Uvod	134
4.10.2	Pravilnost izvrševanja proračuna	134
4.10.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	134
4.10.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	134
4.10.3	Ugotovitve	135
4.10.4	Mnenje	140

4.11	MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE.....	141
4.11.1	Uvod	141
4.11.2	Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva	141
4.11.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	141
4.11.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	141
4.11.3	Ugotovitve	142
4.11.4	Mnenje.....	144
4.12	MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO.....	145
4.12.1	Uvod	145
4.12.2	Pravilnost izvrševanja proračuna.....	146
4.12.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	146
4.12.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	146
4.12.3	Ugotovitve	146
4.12.4	Mnenje.....	157
4.13	MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO.....	158
4.13.1	Uvod	158
4.13.2	Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva	159
4.13.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	159
4.13.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	159
4.13.3	Ugotovitve	159
4.13.4	Mnenje.....	165
4.14	MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT	166
4.14.1	Uvod	166
4.14.2	Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva	166
4.14.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	166
4.14.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	166
4.14.3	Ugotovitve	167
4.14.4	Mnenje.....	169
4.15	MINISTRSTVO ZA KULTURO	170
4.15.1	Uvod	170
4.15.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	170
4.15.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju	170
4.15.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta	170
4.15.3	Ugotovitve	171

4.15.4	Mnenje.....	176
5.	OCENA NAČRTOVANJA IN POROČANJA O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH IZBRANIH PODPROGRAMOV	178
5.1	OBRAZLOŽITEV REVIZIJSKEGA PRISTOPA	178
5.2	OCENA NAČRTOVANJA IN POROČANJA O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH IZBRANIH PODPROGRAMOV MINISTRSTEV	181
5.2.1	Ministrstvo za finance.....	181
5.2.2	Ministrstvo za notranje zadeve.....	183
5.2.3	Ministrstvo za zunanje zadeve.....	185
5.2.4	Ministrstvo za obrambo.....	186
5.2.5	Ministrstvo za pravosodje	188
5.2.6	Ministrstvo za gospodarstvo.....	190
5.2.7	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.....	191
5.2.8	Ministrstvo za promet.....	193
5.2.9	Ministrstvo za okolje in prostor	195
5.2.10	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	196
5.2.11	Ministrstvo za zdravje	198
5.2.12	Ministrstvo za javno upravo	200
5.2.13	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.....	201
5.2.14	Ministrstvo za šolstvo in šport	203
5.2.15	Ministrstvo za kulturo.....	205
5.3	SKUPNE UGOTOVITVE O NAČRTOVANJU IN POROČANJU O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH IZBRANIH PODPROGRAMOV ZA LETO 2005.....	206
5.3.1	Skupne ugotovitve glede načrtovanja podprogramov	208
5.3.2	Skupne ugotovitve glede poročanja o doseženih ciljih in rezultatih podprogramov.....	209
5.3.3	Priporočila.....	210
6.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	211
7.	PRIPOROČILA	216
8.	PRILOGE	219

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2005 (v nadaljevanju: zaključni račun). Revizija je bila uvrščena v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2006. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 24. 1. 2006¹.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata ZRacS-1 in Zakon o javnih financah² (v nadaljevanju: ZJF).

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa, mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna, mnenje o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov in oceno načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, in v letu 2006, v katerem se revizija izvaja, so bili odgovorni:

- predsednik Vlade Republike Slovenije Janez Janša,
- minister za finance dr. Andrej Bajuk,
- minister za notranje zadeve Dragutin Mate,
- minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel,
- minister za obrambo Karl Viktor Erjavec,
- minister za pravosodje dr. Lovro Šturm,
- minister za gospodarstvo mag. Andrej Vizjak,
- ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Marija Lukačič,

¹ Št. 1201-1/2006-4.

² Uradni list RS, št 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

- minister za promet mag. Janez Božič,
- minister za okolje in prostor Janez Podobnik,
- minister za delo, družino in socialne zadeve mag. Janez Drobnič,
- minister za zdravje mag. Andrej Bručan,
- minister za javno upravo dr. Gregor Virant,
- minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo dr. Jurij Janez Zupan,
- minister za šolstvo in šport dr. Milan Zver in
- minister za kulturo dr. Vasko Simoniti.

2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna³ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa).

Proračun za leto 2005 je bil sprejet v letu 2003⁴. Zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer glede na načrtovana gibanja in zaradi določenih neizvršenih nalog v letu 2004 je državni zbor sprejel rebalans proračuna za leto 2005⁵.

Zaključni račun je Ministrstvo za finance računskemu sodišču vročilo 31. 3. 2006. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2005, in sicer sprejeti in veljavni proračun ter realizacija proračuna. Osnovne podatke v zgoščeni obliki predstavljamo v tabeli 1.

Makroekonomska gibanja so bila v letu 2005 nekoliko ugodnejša, kot so bila načrtovana ob sprejemanju proračuna. Načrtovana in nato realizirana je bila 3,9-odstotna rast družbenega bruto proizvoda. Stopnja inflacije je bila načrtovana v obsegu 2,5 odstotka in v tem obsegu tudi realizirana, rast izvoza blaga in storitev je bila načrtovana v obsegu 7,5 odstotka in realizirana 9,2 odstotno⁶. Kljub ugodni dinamiki makroekonomskih kazalcev načrtovana realizacija proračunskih prejemkov in izdatkov ni bila dosežena.

Vzrok za nižjo realizacijo prejemkov je predvsem v nizki realizaciji kapitalskih prihodkov (60-odstotna realizacija), prejetih donacij (47-odstotna realizacija) in sredstev iz Evropske unije (v nadaljevanju: EU; 63-odstotna realizacija). Zmanjšanje izdatkov je vidno pri investicijskih odhodkih (78-odstotna realizacija) in transferih (85-odstotna realizacija).

³ Uradni list RS, št. 12/01.

⁴ Uradni list RS, št. 130/03.

⁵ Uradni list RS, št. 61/05.

⁶ Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005, točka III.1.1.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2005

Izkaz/Postavka (1)	Sprejeti proračun (SP) v tisoč tolarjih (2)	Veljavni proračun ⁷ (VP) v tisoč tolarjih (3)	Realizirani proračun* (RP) v tisoč tolarjih (4)	Indeks (5)=(4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	1.683.044.677	0	1.630.021.682	97
4 Vsi odhodki	1.774.985.303	1.788.108.766	1.720.949.028	97
I. Presežek odhodkov nad prihodki I = 7 - 4	(91.940.626)	-	(90.927.345)	99
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	10.340.123	0	11.757.693	114
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	13.491.385	14.391.521	9.035.785	67
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb II = 75 - 44	(3.151.262)	-	2.721.909	-
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	415.435.373	0	413.060.352	99
55 Odplačila dolga	403.230.847	401.222.970	400.452.050	99
III. Neto zadolževanje II = 50 - 55	12.204.526	-	12.608.302	103
IV. Vsi prejemki IV = 7+75+50	2.108.820.173	0	2.054.839.727	97
V. Vsi izdatki V = 4+44+55	2.191.707.535	2.203.723.257	2.130.436.863	97
VI. Sprememba stanja na računih VI = IV - V	(82.887.362)	0	(75.597.135)	91

Opomba: * Zaradi zaokroževanja podatkov v tisoč tolarjev se izračun posameznih postavk realiziranega proračuna razlikuje za 1 tisoč tolarjev pri presežku odhodkov nad prihodki, saldu računa finančnih terjatev in naložb in spremembi stanja na računih.

Vir: predlog zaključnega proračuna RS za leto 2005.

⁷ Veljavni proračun za prihodke ne obstaja.

2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Revizijske podsegmente splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o izkazih (oziroma o splošnem delu) zaključnega računa za leto 2005.

Prihodke proračuna za leto 2005 smo revidirali po revizijskem programu tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu proračuna za leto 2005 primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, ki so izkazani v glavni knjigi proračuna. Primerjali smo jih tudi s podatki iz poročil o pobranih davkih in preverili usklajevanje evidenc med Davčno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) in UJP. Izkazovanja odhodkov proračuna smo preverili sočasno s preizkušanjem pravilnosti izvrševanja finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov v skladu s programi za revidiranje odhodkov, ki vključujejo tudi revidiranje pravilnosti izkazovanja odhodkov, ki obsega popolnost, točnost, razvrščanje in resničnost v bilanci izkazanih odhodkov.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2005 smo revidirali po revizijskem programu tako, da smo preverjali izkazana stanja naložb in terjatev za unovčena poročstva ter potrjevali popolnost, točnost in razvrščanje v letu 2005 izkazanih prejemkov in izdatkov računa.

V računu financiranja za leto 2005, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke računa financiranja po revizijskem programu tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov ter potrjevali popolnost, točnost in razvrščanje v letu 2005 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov in izdatkov proračuna. Merila za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, v nekaterih primerih pa tudi merila, ki jih za izkazovanje uvajajo Slovenski računovodski standardi (v nadaljevanju: SRS). Kriterij za opredelitev napak in nepravilnosti so poleg predpisov predstavljala tudi naslednja temeljna načela, ki so določena v predpisih o izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna:

- V proračunu se v skladu z 2. členom ZJF izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se v skladu s 15. členom Zakona o računovodstvu⁸ (v nadaljevanju: ZR) prizna v trenutku vplačila na račun proračuna, odhodek pa v trenutku izplačila z računa proračuna, ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo. Pogoj priznavanja odhodkov je v skladu s 3. členom Pravilnika o

⁸ Uradni list RS, št. 23/99.

razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov) izpolnjen tudi, če so obveznosti poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok.

- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (v nadaljevanju: ZIPRS0405)¹⁰ je za leto 2005 omogočal izplačevanje sredstev za poplačilo obveznosti razen za investicijske transfere lokalnih skupnosti še prva dva delovna dneva v januarju 2006.

2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V zaključnem računu za leto 2005 so bili realizirani prihodki proračuna izkazani v znesku 1.630.021.682 tisoč tolarjev, realizirani odhodki pa v znesku 1.720.949.028 tisoč tolarjev. Proračunski primanjkljaj je znašal 90.927.345 tisoč tolarjev in je bil za 1.013.281 tisoč nižji od načrtovanega.

Prihodki proračuna so se v primerjavi z letom 2004 nominalno povečali za 7,6 odstotka, odhodki proračuna pa za 7,8 odstotka. Proračunski primanjkljaj se je zato povečal za 13,1 odstotka in tako predstavljal 1,4 odstotka realiziranega bruto domačega proizvoda¹¹.

V tabeli 2 so prikazani podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2005 v primerjavi z letom 2004.

⁹ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05.

¹⁰ Uradni list RS, št. 130/03, 61/05.

¹¹ Bruto domači proizvod v tekočih cenah v letu 2005 je po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije, Nacionalni računi, št. 57, znašal 6.557.698 milijonov tolarjev.

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2004 in 2005

Kto / Postavka (1)	Realizacija v letu 2004		Realizacija v letu 2005		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih (2)	struktura v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	struktura v odstotkih (5)	
70 Davčni prihodki	1.365.468.486	90,1	1.464.868.302	89,9	107
71 Nedavčni prihodki	102.707.464	6,8	89.469.627	5,5	87
72 Kapitalski prihodki	2.254.836	0,1	2.056.641	0,1	91
73 Prejete donacije	917.783	0,1	1.047.944	0,1	114
74 Transforni prihodki	103.167	0,0	111.801	0,0	108
78 Prejeta sredstva iz EU	43.836.626	2,9	72.467.368	4,4	165
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	1.515.288.362	100,0	1.630.021.682	100,0	108
40 Tekoči odhodki	453.664.065	28,4	468.674.976	27,2	103
41 Tekoči transferi	962.686.989	60,3	1.044.121.741	60,7	108
42 Investicijski odhodki	69.986.493	4,4	64.323.446	3,7	92
43 Investicijski transferi	68.714.531	4,3	75.390.382	4,4	110
45 Plačila sredstev v EU	40.636.842	2,6	68.438.483	4,0	168
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	1.595.688.919	100,0	1.720.949.028	100,0	108
III. Presežek odhodkov nad prihodki (III=I-II)	(80.400.557)		(90.927.345)		113

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2004 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov

Pri primerjavi izkazanih prihodkov v zaključnem računu za leto 2005 z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi UJP, nismo ugotovili razlik, kot tudi ne pri primerjavi prihodkov zaključnega računa z izkazanimi prihodki v glavni knjigi proračuna.

Analično smo pregledali davčne prihodke in prejeta sredstva iz EU.

Davčni prihodki

Najpomembnejši vir prihodkov proračuna so davčni prihodki. Predstavljajo kar 89,9 odstotka vseh prihodkov proračuna in so v letu 2005 znašali 1.464.868.302 tisoč tolarjev. V primerjavi z letom 2004 so se realizirani davčni prihodki leta 2005 nominalno povečali za 7,3 odstotka, v primerjavi z načrtovanimi davčnimi prihodki za leto 2005 pa so za 1 odstotek višji.

Davčni prihodki so po podskupinah kontov v primerjavi z letom poprej predstavljeni v tabeli 3.

Tabela 3: Realizirani davčni prihodki v letu 2005 v primerjavi z realizacijo v letu 2004 in sprejetim proračunom za leto 2005

Kto	Vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2005 v tisoč tolarjih	Realizacija 2005 v tisoč tolarjih	Realizacija 2004 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4)/(5)*100	Indeks (7)=(3)/(4)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
70	Davčni prihodki	1.449.748.371	1.464.868.302	1.365.468.486	107	101
700	Davki na dohodek in dobiček	398.640.847	399.059.536	372.999.715	107	100
701	Prispevki za socialno varnost	10.185.149	9.961.829	9.400.037	106	98
702	Davki na plačilno listo in delovno silo	123.348.060	126.096.886	117.676.008	107	102
703	Davki na premoženje	0	755.431	2.814.613	27	-
704	Domači davki na blago in storitve	906.149.878	918.689.814	835.763.456	110	101
705	Davki na mednarodno trgovino in transakcije	8.700.000	9.360.372	19.338.538	48	108
706	Drugi davki	2.724.437	944.433	7.476.119	13	35

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2004 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

2.2.1.1.a Primerjali smo podatke o vplačanih davčnih prihodkih po evidenci obrazca B2¹², ki ga pripravlja UJP, in podatke iz obrazca A1¹³, ki ga za prihodke pripravi DURS. Na podlagi dobljenih podatkov smo ugotovili, da podatki obrazca A1 niso enaki podatkom obrazca B2, kar pomeni, da ti dve evidenci med seboj nista usklajeni. DURS je pojasnila vzroke za nastale razlike, ki so predstavljeni v nadaljevanju, vendar pa razlik ni opredelila zneskovno.

DURS je pojasnila, da je razlika med podatki iz poročil A1 in B2 utemeljena kot razlika med knjigovodsko evidenco in evidenco iz plačilnega prometa. Vodenje teh dveh evidenc urejajo različni predpisi. Utemeljeni razlogi za razlike so naslednji:

- *razlika med informacijskim tokom, ki je podlaga za knjiženje DURS, ter denarnim tokom, ki je podlaga za evidenco plačilnega prometa UJP;*
- *DURS mora v knjigovodski evidenci (poročilo A1) upoštevati datum plačila zavezanca, UJP pa v evidenci plačilnega prometa (poročilo B2) upošteva datum izvršitve plačilnega naloga (razhajanje do štirinajst dni in več);*

¹² B2 je poročilo UJP o vplačanih, razporejenih in vrnjenih javnofinančnih prihodkov in prikazuje neto vplačila javnofinančnih prihodkov.

¹³ A1 je knjigovodsko poročilo UJP o prometu in stanju na podkontih javnofinančnih prihodkov po javnofinančnih blagajnah.

- *razlike zaradi knjigovodskih postopkov DURS, ki pa se ne evidentirajo v plačilnem prometu pri UJP (odpisi zaradi zastaranja ali na podlagi vloge, 50-odstotni popust pri plačilih glob, napake pri plačilih zavezancev, ki se ugotovijo v naslednjem proračunskem letu, v katerega ni mogoče več posegati – terjatve do zavezancev se zaprejo brez denarnega toka prek UJP).*

2.2.1.1.b V skladu s tretjim odstavkom 7. člena Pravilnika o opravljanju nalog UJP na področju plačevanja in razporejanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov je bil dogovorjen protokol o postopkih za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc, ki jih vodi DURS, s poročili UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah. V letu 2005 se je protokol izvajal le za davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV). Evidenci nista bili usklajeni do 8. 12. 2005, ko je bilo izdano potrdilo o usklajenih evidencah. V protokolu je navedeno, kdaj se šteje, da sta evidenci usklajeni, in da mora DURS poslati potrdilo o usklajenih evidencah z obrazložitvijo usklajenih razlik. Pri pregledu potrdil o usklajenosti evidenc smo ugotovili, da iz potrdila ni razviden niti znesek uskladitve niti znesek z obrazložitvijo razlik. Podatki o realizaciji, plačilih in vračilih davka na dodano vrednost so v letnem poročilu DURS, poročilu letnega pregleda iz aplikacije za DDV in prilogi DURS, ki je bila uporabljena za usklajevanje podatkov z UJP, različni. Iz predložene dokumentacije ni razvidno, da so razlike v plačilih pojasnjene in ustrezno dokumentirane.

2.2.1.1.c Podatki o vračilih DDV v potniškem prometu niso vključeni v evidenco za DDV. Vodeni so v posebni preglednici. Po četrtem odstavku 32. člena Zakona o davčnem postopku¹⁴ velja, da se zavezancu vrne preveč plačani davek, zmanjšan za znesek davkov, ki jim je potekel rok plačila pri davčnem organu. V takšnih primerih je v podatek o vračilu DDV v potniškem prometu zapisan le podatek o davku, za katerega se izvede pobot in pripis pobota, ne pa podatki o davčnem zavezancu. Poleg tega v analitični evidenci za DDV ob pobotu davka na dodano vrednost po obračunu ni mogoče najti ustrezne transakcije, ki je bila izvedena za plačilo obveznosti. Transakciji za vračilo in plačilo sta zavedeni le kot priliv in odliv na podračun pri UJP, ne pa tudi v analitični evidenci za DDV, kar je v nasprotju s petim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

Prejeta sredstva iz Evropske unije

Republika Slovenija je v letu 2005 iz proračuna EU in drugih institucij prejela 72.467.368 tisoč tolarjev, kar je 62,5 odstotka načrtovanih sredstev. Največji delež prejetih sredstev iz EU se je nanašal na sredstva za izvajanje skupne kmetijske politike in prejeta sredstva iz pavšalnih povračil. Pri teh dveh podskupinah prihodkov je tudi najvišja realizacija v primerjavi z načrtovanimi zneski.

V skladu s 6. členom ZIPRS0405 se prilivi namenskih sredstev EU štejejo kot prihodki proračuna šele, ko so nakazani na podračun izvrševanja proračuna. Do prenosa na podračun proračuna se ta sredstva obravnavajo kot sredstva Evropske komisije in izkazujejo kot obveznosti do nje. Pri tem se kot namensko prejeta sredstva iz EU štejejo prihodki za izvajanje skupne kmetijske politike, strukturne in kohezijske politike ter notranjih politik.

V letu 2005 je proračun iz proračuna EU prejel 26.755.867 tisoč tolarjev za izvajanje skupne kmetijske politike. Izplačila iz proračuna za te namene so v tem letu znašala 28.214.065 tisoč tolarjev, tako da je bilo v domači proračun povrnjenih 94,8 odstotka realiziranih odhodkov.

¹⁴ Uradni list RS, št. 21/06.

V letu 2005 je bilo s postavk proračuna, za katere je možno povračilo iz sredstev strukturnih skladov, izplačanih 14.163.675 tisoč tolarjev. Skupaj s sredstvi, ki so bila porabljena v letu 2004 in še niso bila povrnjena v proračun, je bilo realiziranih 18.129.680 tisoč tolarjev. V proračun je bilo v letu 2005 iz strukturnih skladov povrnjenih 8.603.550 tisoč tolarjev oziroma 47,5 odstotka sredstev, izplačanih v letih 2004 in 2005. Pri primerjavi z načrtovanimi zneski ugotavljamo, da je delež črpanja sredstev znašal le 32,1 odstotka načrtovanih sredstev. V Republiki Sloveniji je bil uveden sistem zalaganja sredstev iz proračuna, ki pomeni, da se izplačila končnim prejemnikom opravijo najprej iz proračuna, ko so naknadno zbrana vsa ustrezna dokazila o upravičenosti stroškov in ko jih plačilni organ avtorizira ter potrdi tudi ustreznost postopkov, se sredstva z računov namenskih sredstev EU refundirajo na podračun proračuna. Če sredstva v dveh letih po pridobljeni pravici za prevzem (tako imenovano pravilo $n + 2$) niso porabljena, jih je treba vrniti na račun Evropske komisije.

Tabela 4: Prejeta sredstva iz EU v letu 2005 v primerjavi s sprejetim proračunom za leto 2005

Kto / Opis		Sprejeti proračun 2005 v tisoč tolarjih	Realizacija 2005		Indeks (6)=(4)/(3)*100
			Znesek v tisoč tolarjih	Struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
78	Prejeta sredstva iz EU	115.901.656	72.467.368	100,0	63
780	Predpristopna sredstva EU	13.856.404	11.329.628	15,6	82
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske politike	27.333.961	26.755.867	36,9	98
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU za strukturno politiko	26.781.635	8.603.550	11,9	32
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU za kohezijsko politiko	10.169.822	1.845.002	2,5	18
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje notranje politike	15.595.434	1.500.897	2,1	10
785	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz pavšalnih povračil	22.164.400	21.811.190	30,1	98
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	0	532.435	0,7	
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	0	88.798	0,1	

Vir. predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

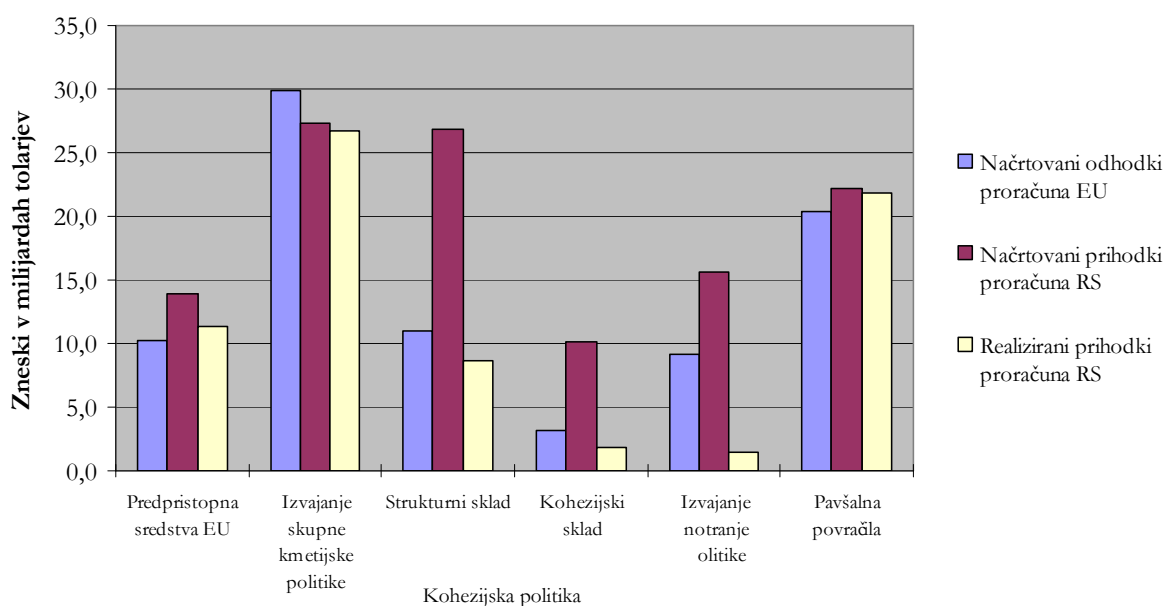
Prihodki, ki naj bi jih proračun v letu 2005 prejel iz kohezijskega sklada, so bili načrtovani v znesku 10.169.822 tisoč tolarjev, dejansko pa je bilo realiziranih le 1.845.002 tisoč tolarjev, kar predstavlja le 18,1 odstotka načrtovanih prihodkov iz kohezijskega sklada. V letu 2005 je bilo iz proračuna izplačanih 1.844.450 tisoč tolarjev za ta namen, kar pomeni, da so bila iz proračuna EU povrnjena skoraj vsa sredstva.

Realizacija prihodkov iz proračuna EU za izvajanje notranje politike je predstavljala le 9,6 odstotka načrtovanih prihodkov. V letu 2005 se je 82,8 odstotka prejetih sredstev iz proračuna EU za izvajanje notranjih politik nanašalo na prejeta sredstva za schengensko mejo.

Primerjali smo realizacijo prihodkov proračuna s predvidenimi izplačili iz proračuna EU v Republiko Slovenijo za leto 2005¹⁵, kar je prikazano na sliki 1.

Primerjava kaže, da je bila najslabša realizacija prihodkov pri izvajanju notranjih politik. Predvsem se je slaba realizacija prihodkov pokazala pri prejetih sredstvih za schengensko mejo, kjer so realizirani prihodki proračuna znašali le 14,6 odstotka predvidenih odhodkov financiranih iz proračuna EU. Slabše črpanje sredstev EU se kaže tudi pri črpanju sredstev iz kohezijskega sklada, pri katerem so prihodki proračuna predstavljali 57,9 odstotka predvidenih odhodkov financiranih iz proračuna EU.

Slika 1: Primerjava načrtovanih odhodkov proračuna EU z načrtovanimi in realiziranimi prihodki proračuna v letu 2005



Vir: podatki Evropske komisije z dne 17. 12. 2002 ob zaključku pogajanj za vstop v EU, preračun v tolarje po centralnem paritetnem tečaju 1 evro je 239,640 tolarjev in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

2.2.1.1.d Obrazložitev splošnega dela zaključnega računa so pomanjkljive pri namensko prejetih sredstvih iz EU, saj ne vsebujejo vseh pojasnil, ki bi omogočale izvajanje analiz in povezav z odhodki, na katere se nanašajo, oziroma s cilji, ki jih podpirajo. Tudi pri knjiženju odhodkov za te namene povezava z namensko prejetimi sredstvi iz EU ni obvezni podatek, tako da pri nekaterih tipih odhodkov ni povsem

¹⁵ Podatki Evropske komisije z dne 17. 12. 2002 ob zaključku pogajanj za vstop v EU, preračun v tolarje po centralnem paritetnem tečaju 1 evro je 239,640 tolarjev.

razvidno, kje se kažejo ustrezna namensko prejeta sredstva iz EU¹⁶. Tudi postavke odhodkov za te namene niso vedno ustrezno poimenovane, saj iz naziva postavke ni vedno razvidno, iz katerih sredstev, na primer iz katerega sklada, so odhodki financirani in za kateri namen.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da bo pri pripravi naslednjega zaključnega računa upoštevalo opozorila glede obrazložitve splošnega dela zaključnega računa.

2.2.1.1.e Podskupini kontov 782 – Prejeta sredstva iz proračuna EU za strukturno politiko in 783 – Prejeta sredstva iz proračuna EU za kohezijsko politiko sta v zaključnem računu napačno poimenovani, saj gre dejansko za prejeta sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada. Kohezijska politika EU se je v obdobju od leta 2000 do 2006 izvajala prek štirih strukturnih skladov in kohezijskega sklada, tako da obe podskupini skupaj predstavljata izvajanje kohezijske politike.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da bo v postopku priprave proračunov za leti 2007 in 2008 upoštevalo nova poimenovanja v proračunu EU in ustrezno poimenovalo podskupine kontov v okviru proračuna.

2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 3 odstotke nižja od sprejetega proračuna za leto 2005. Nižja realizacija je predvsem posledica manjše porabe sredstev za investicijske odhodke in transfere. Prvi so bili realizirani 78,4-odstotno, drugi pa 85-odstotno.

Realizacija odhodkov po kontnih skupinah je predstavljena v tabeli 5.

Tabela 5: Odhodki proračuna v letu 2005

Kto / Postavka	Sprejeti proračun	Veljavni proračun	Realizirani proračun	Indeks
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	(5)=(4)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	490.630.448	491.919.355	468.674.976	95
41 Tekoči transferi	1.040.401.185	1.056.922.857	1.044.121.741	100
42 Investicijski odhodki	82.088.944	80.520.177	64.323.446	78
43 Investicijski transferi	88.723.304	90.304.725	75.390.382	85
45 Plačila sredstev v proračun EU	73.141.422	68.441.651	68.438.483	94
Skupaj	1.774.985.303	1.788.108.766	1.720.949.028	97

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

2.2.1.2.a 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

¹⁶ Na primer: tip postavke 28 – Prehodni vir.

izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁷ (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 nasilja¹⁸ (v nadaljevanju: ZSPOZ) in je zamenjala obveznico RS 30. V letu 2005 je bilo upravičencem vročenih 139.155 lotov obveznice RS 21, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 1.391.550 tisoč tolarjev, in 1.170.693 lotov obveznic RS 39, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 1.170.693 tisoč tolarjev. V glavni knjigi proračuna so te spremembe knjižene kot povečanje dolga države na kontih bilance stanja in niso knjižene na prejemkih proračuna.

Opravljenega pobota odhodkov za poplačilo škode od odškodnin za zaplenjeno premoženje s prejemki iz črpanja obveznic RS 21 in pobota odhodkov za plačila odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja s prejemki iz obveznic RS 39 nismo ocenili kot napako v izkazovanju tekočih odhodkov v bilanci prihodkov in odhodkov. Opozarjamo pa, da je država izdajatelj obveznic (torej tudi njen plačnik ob zapadlosti) in tudi zavezanec za poplačilo škode oškodovancem. Posle z obema obveznicama opravlja država prek pooblaščenca (Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana, v nadaljevanju: SOD), katerega poslovanje pa ni vključeno v izvrševanje proračuna. S takšnim načinom izkazovanja obveznosti, ki izhajajo iz vrednostnih papirjev, ki jih je izdala država, oz. z neizkazovanjem odhodkov za poplačilo odškodnin, država ne zagotavlja jasne in popolne preglednosti nad dejansko zadolžitvijo države (povezava s točko 2.2.3.1.b).

2.2.1.2.b Med investicijskimi odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov niso izkazana vlaganja v dokončanje gradnje Javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana (v nadaljevanju: OI) in nakup medicinske opreme v znesku 3.846.800 tisoč tolarjev, za kolikor je država v letu 2005 prevzela dolg od OI. Prevzeti dolg izhaja iz pogodbe o kratkoročnem kreditu¹⁹ v znesku 1.000.000 tisoč tolarjev in dveh pogodb o dolgoročnem kreditu²⁰ v skupnem znesku 2.846.800 tisoč tolarjev, sklenjenih med OI in Raiffeisen Krekovo banko, d. d., Maribor za dokončanje gradnje in opremljanje objektov OI prve faze. Prevzem dolga je bil izveden na podlagi 37. člena ZIPRS0405. Po pogodbi²¹, ki so jo v letu 1996 sklenili Ministrstvo za zdravstvo, OI in SCT, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SCT) je država 100-odstotni investitor gradnje zgradbe in nakupa opreme OI in je vsa vlaganja do najema omenjenih posojil tudi izkazovala na investicijah v teku. Vlaganja v OI, ki so bila financirana iz posojila, ki ga je najel OI v znesku 3.846.800 tisoč tolarjev, pa v letu 2004 in tudi ne v letu 2005 niso izkazana niti med odhodki na Ministrstvu za zdravje niti med vlaganji na investicijah v teku. V poslovnih knjigah proračuna je bil v letu 2005 prevzem dolga od OI evidentiran na kontih bilance stanja, na kontih računa financiranja pa je evidentirano le odplačilo kratkoročnega dolga v znesku 1.000.000 tisoč tolarjev. Zaradi zagotovitve načela popolnosti evidentiranja poslovnih dogodkov in prednosti vsebine pred obliko bi torej v opisanem primeru moral biti prevzem dolga evidentiran kot zadolžitev države v računu financiranja (konto skupine 50), evidentirana vlaganja v osnovna sredstva pa kot povečanje investicijskih odhodkov pri Ministrstvu za zdravje (konto skupine 42). Za enak znesek je Ministrstvo za zdravje prenizko izkazovalo investicije v teku, kar pa je že popravilo v letu 2006 (povezava s točko 2.2.3.1.e).

¹⁷ Uradni list RS, št. 49/99.

¹⁸ Uradni list RS, št. 18/01, 67/02.

¹⁹ Pogodba o kratkoročnem kreditu št. 245/04-138 z dne 23. 6. 2004.

²⁰ Pogodba o dolgoročnem kreditu št. 77/04-138 v znesku 1.380.000 tisoč tolarjev z dne 29. 9. 2004 in pogodba o dolgoročnem kreditu št. 83/04-138 v znesku 1.466.800 tisoč tolarjev z dne 29. 11. 2004.

²¹ Št. 2711-96-244625 z dne 14. 11. 1996.

2.2.1.2.c Tekoči transferi so v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani za 45.550.000 tisoč tolarjev prenizko, ker je država od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) prevzela dolg²², ki je posledica celotne izgube obeh zavodov iz obdobja pred letom 2005. Obveznosti iz zadolžitve so bile z Zakonom o prevzemu dolga Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije²³ (v nadaljevanju: ZPDZPIZ) prenesene na državo v letu 2005. Država je s prevzetim dolgom zagotovila sredstva za poplačilo transferov, ki bi jih morala nakazati že v preteklih letih. V proračunu se morajo v skladu z drugim odstavkom 6. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju²⁴ (v nadaljevanju: ZPIZ-1) na postavki 6396 – Dodatne obveznosti do ZPIZ vsako leto zagotoviti sredstva iz obveznega pokojninskega zavarovanja, ker izvorni prihodki zavoda ne zadoščajo za njihovo pokritje. (povezava s točkama 2.2.3.1.f in 2.2.3.1.g).

2.2.1.2.d Ministrstvo za finance se je s pogodbo o vzdrževanju programske opreme Oracle²⁵ dogovorilo za dobavo nove programske opreme in izvedbo storitev. Pri izkazovanju odhodkov smo ugotovili, da je na podlagi te pogodbe ministrstvo izvajalcu izplačalo 6.173 tisoč tolarjev za storitve, ki jih je knjižilo na podkonto 420700 - Pridobitev patentov in 420702 - Pridobitev blagovnih znamk, torej na konte skupine 42 – Investicijski odhodki. Storitve vsebinsko ne sodijo pod navedena podkonta, zato bi jih morale knjižiti na podkonto 402007 – Računalniške storitve, torej na konte skupine 40 – Tekoči odhodki, kot določa 40. člen Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o enotnem kontnem načrtu). Ministrstvo je zato izkazalo precenjene investicijske odhodke in podcenjene tekoče odhodke v znesku 6.173 tisoč tolarjev.

2.2.1.2.e Ministrstvo za zunanje zadeve je stroške srečanja Ministrskega sveta OVSE 2005 v znesku 302.697 tisoč tolarjev izkazalo na kontu 402009 - Izdatki za reprezentanco namesto na kontu 402900 – Stroški konferenc, seminarjev in simpozijev. Tak način izkazovanja ni v skladu s 1. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu, ki določa, da proračuni, neposredni in posredni uporabniki proračuna ter osebe javnega prava, ki so zavezane voditi poslovne knjige v skladu z določbami ZR, evidentirajo in izkazujejo javnofinančne prihodke in druge prejemke, odhodke in druge izdatke, sredstva ter obveznosti do virov sredstev na kontih, predpisanih v enotnem kontnem načrtu, ki je sestavni del tega pravilnika. V skladu z enotnim kontnim načrtom se stroški konferenc, seminarjev in simpozijev evidentirajo in izkazujejo na kontu 402900 – Stroški konferenc, seminarjev in simpozijev.

2.2.1.2.f Ministrstvo za zunanje zadeve je v letu 2005 izkazalo investicijske odhodke za obnovo objekta v Washingtonu v pravilnem znesku 91.101 tisoč tolarjev, pri evidentiranju pa ni upoštevalo določil 5. in 42. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu, saj ni evidentiralo izdatkov za investicijske odhodke tudi kot vlaganja v objekte v bilanci stanja. Zaradi navedenega ravnanja je bila v bilanci stanja ministrstva na dan 31. 12. 2005 postavka nepremičnine izkazana za 91.101 tisoč tolarjev prenizko.

2.2.1.2.g Ministrstvo za obrambo je sofinanciranje obnove in rekonstrukcije vodovoda Slavina–Koče–Prestranek v znesku 30.518 tisoč tolarjev evidentiralo kot tekoči odhodek, čeprav po vsebini predstavlja investicijski transfer, s čimer je kršilo 40. in 43. člen pravilnika o enotnem kontnem načrtu in 6. člen pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov, ki določata, da se na kontih skupine 43 izkazujejo vsa

²² Država je 1. 7. 2005 prevzela dolg od ZZZS v znesku 28.650.000 tisoč tolarjev in ZPIZ v znesku 16.900.000 tisoč tolarjev.

²³ Uradni list RS, št. 61/05.

²⁴ Uradni list RS, št. 104/05.

²⁵ Št. pogodbe 1611-04-140027 z dne 23. 8. 2004.

²⁶ Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05.

nepovratna prenesena sredstva, namenjena plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev, na kontih skupine 40 pa se izkazujejo odhodki, ki zajemajo plačila, nastala zaradi stroškov dela, stroškov materiala in drugih izdatkov za blago in storitve, ter sredstva, izločena v proračunske sklade. Če ministrstvo investira v infrastrukturne objekte druge javnopravne osebe, mora odhodek evidentirati kot investicijski transfer.

2.2.1.2.h Ministrstvo za pravosodje pri evidentiranju treh izplačil, namenjenih zdravstvenim storitvam obsojencev, ni upoštevalo 15. člena ZR, 41. in 43. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu ter 6. člena pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov, zato so bili tekoči transferi precenjeni za 4.592 tisoč tolarjev in za enak znesek podcenjeni tekoči odhodki. Ministrstvo je med tekočimi transferi evidentiralo zdravstvene storitve v Splošni bolnišnici Maribor v skupnem znesku 4.224 tisoč tolarjev in v Splošni bolnišnici Novo mesto v znesku 368 tisoč tolarjev. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu določa, da se na skupini 41 – Tekoči transferi izkazujejo plačila, za katera plačnik od prejemnika ne pridobi nikakršnega materiala in storitev, zato je plačilo zdravstvenih storitev v računovodskih izkazih napačno razvrščeno.

Ministrstvo za pravosodje za osnovna sredstva, ki jih nabavlja za okrajna in okrožna sodišča in niso evidentirana v poslovnih knjigah ministrstva, ni vzpostavilo takega informacijskega sistema, ki bi zagotavljal sledljivost osnovnega sredstva od Ministrstva za pravosodje do okrajnih in okrožnih sodišč.

2.2.1.2.i Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi Sporazuma o sodelovanju med organizacijo Združenih narodov za industrijski razvoj (v nadaljevanju: UNIDO) in Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) ter upravnega dogovora o posebnih namenskih prispevkih v sklad za industrijski razvoj²⁷ vplačalo v Sklad za industrijski razvoj pri UNIDO (v nadaljevanju: sklad), ki se vodi na posebnem podračunu pri tej organizaciji, posebni namenski prispevek v znesku 225.000 tisoč tolarjev. Ministrstvo za vsak projekt, ki ga potrdita UNIDO in Vlada RS, odpre dodaten projektni račun, na katerega se iz sklada nakaže določen del finančnih sredstev, namenjenih za financiranje konkretnega projekta, obseg sredstev zanj pa določi Vlada RS. Tako UNIDO ne razpolaga s sredstvi sklada brez soglasja Vlade RS. Ministrstvo je namenski prispevek v sklad evidentiralo med tekočimi transferi v bilanci prihodkov in odhodkov. Zaradi navedene napake (o črpanju sredstev sklada v letu 2005 Vlada RS še ni odločala) so tekoči transferi v bilanci prihodkov in odhodkov precenjeni v znesku 225.000 tisoč tolarjev. V enakem znesku je tudi v bilanci stanja na dan 31. 12. 2005 podcenjeno dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah. Ministrstvo je kršilo določila 15. člena ZR ter 14. in 41. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

2.2.1.2.j Ministrstvo za gospodarstvo je med tekočimi transferi v javne sklade (konto skupine 41) v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2005 izkazalo vplačilo sredstev v garancijski sklad za kritje rizikov iz izdanih garancij za bančne kredite za vlaganja malih in srednjih podjetij pri SPS28 v znesku 108.121 tisoč tolarjev. Ministrstvo vplačanih sredstev v garancijski sklad v letu 2005 ni izkazalo med dolgoročnimi naložbami in skladom premoženja v bilanci stanja na dan 31. 12. 2005 in s tem ni upoštevalo določil 15. člena ZR, 9., 41., 44. in 65. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu. Zaradi ugotovljene napake so bili v bilanci prihodkov in odhodkov tekoči transferi precenjeni za 108.121 tisoč tolarjev in v enakem znesku podcenjeni izdatki za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev v izkazu računa finančnih terjatev in naložb. V navedenem znesku so bile v bilanci stanja na dan 31. 12. 2005 podcenjene tudi dolgoročne naložbe in splošni sklad.

²⁷ Uradni list RS, št. 16/05.

²⁸ Pogodba št. SPS-3-05-2058,2057-MMŠ o financiranju ukrepa 1.3. Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo iz Enotnega programskega dokumenta RS z dne 8. 8. 2005 v znesku 1.310.000 tisoč tolarjev.

Ministrstvo je napako v bilanci stanja odpravilo v poslovnih knjigah leta 2006, in sicer s knjižbo na konto 0066000 – Namensko premoženje preneseno javnim skladom ter na konto 900400 – Splošni sklad za namenska sredstva prenesena javnim skladom.

2.2.1.2.k Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je dve izplačili za nakup ter nadgradnjo programske opreme in aplikacije za upravljanje s programsko opremo evidentiralo kot tekoči odhodek in ne kot investicijski odhodek, kot določa 15. člen ZR, oziroma 40. in 42. člen pravilnika o enotnem kontnem načrtu, zato so bili tekoči odhodki ministrstva precenjeni za 15.525 tisoč tolarjev, investicijski odhodki pa za enak znesek podcenjeni. Ministrstvo izplačila za nadgradnjo programske opreme RABA-GERK tudi ni evidentiralo kot investicijski odhodek, temveč kot tekoči odhodek, torej ni upoštevalo 15. člena ZR, oziroma 40. in 42. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu in zato izkazovalo precenjene tekoče odhodke in podcenjene investicijske odhodke v znesku 8.910 tisoč tolarjev. Ministrstvo vseh navedenih izplačil tudi ni evidentiralo kot vlaganja v opremo na kontih bilance stanja, kar pomeni, da so bila sredstva in obveznosti do virov sredstev podcenjena v bilanci stanja v skupnem znesku 24.435 tisoč tolarjev.

Ministrstvo je napako v bilanci stanja odpravilo v poslovnih knjigah leta 2006, in sicer s knjižbo na kontno podskupino 003 – Dolgoročne premoženjske pravice ter na kontno podskupino 900 – Splošni sklad.

2.2.1.2.l Ministrstvo za okolje in prostor je izplačilo Inštitutu za biologijo Ljubljana, javnemu raziskovalnemu zavodu, za izvajanje imisijskega monitoringa morja in brakičnih voda za izvajanje javne službe evidentiralo med tekočimi odhodki namesto med tekočimi transferi. Takšno izkazovanje ni v skladu z določili 40. in 41. člena pravilnika o enotnem kontnem načrtu, ki predpisujeta, da se vsa nepovratna izplačila, ki za plačnika ne pomenijo njegovih stroškov dela, materiala in storitev, izkazujejo na tekočih transferih. V poslovnih knjigah ministrstva so zato tekoči odhodki precenjeni za 1.057 tisoč tolarjev, tekoči transferi pa v enakem znesku podcenjeni.

2.2.1.2.m Pri pregledu posameznih izplačil na odhodkih Ministrstva za javno upravo smo ugotovili, da je Center vlade za informatiko²⁹ (v nadaljevanju: CVI) v preteklih letih sklepal pogodbe o dobavi in vzdrževanju računalniške opreme z dogovorjenim kasnejšim plačilom, večkrat v obrokih, ki zapadejo v prihodnjih letih, z dogovorjeno obrestno mero kot stroškom financiranja. Iz pregledane dokumentacije je razvidno, da gre dejansko za blagovne kredite, oziroma za zadolževanje države pri dobaviteljih opreme, ki so hkrati tudi izvajalci storitev vzdrževanja nabavljene opreme. S pogodbami je bilo dogovorjeno, da se kupljena oprema dobavi po podpisu pogodbe, plačilo pogodbene vrednosti pa v prihodnjih obdobjih. Iz pogodb in računov ni razvidno, kolikšna je vrednost dobavljene opreme oziroma vzdrževanja in kolikšen je obseg stroškov financiranja (v pogodbi je navedena samo dogovorjena višina nominalne obrestne mere, v računih pa skupni znesek za plačilo, ki vključuje tudi obresti).

Knjigovodsko evidentiranje tovrstnih poslov ni bilo v skladu z vsebino pogodb in tudi ne v skladu s predpisi. Iz knjigovodske evidence ni razvidno, kolikšna je vrednost nabavljene opreme, kolikšna je vrednost storitev vzdrževanja opreme, kolikšni so stroški financiranja in kolikšne so neplačane obveznosti do dobaviteljev.

Stanje na kontih osnovnih sredstev je izkazano nepravilno. Po dobavi opreme v knjigovodstvu ni bila evidentirana prevzeta oprema (na kontih osnovnih sredstev ali na investicijah v teku) in izkazana obveznost za plačilo dobavljene opreme v enakem obsegu. Kot primer navajamo nakup centralnega strežnika IBM z/900 v vrednosti 518.845 tisoč tolarjev, ki je bil dobavljen dne 14. 11. 2003. Ta strežnik je

²⁹ CVI je z reorganizacijo ministrstev postal sestavni del Ministrstva za javno upravo.

bil plačan v treh obrokih, drugi obrok v znesku 175.559 tisoč tolarjev je bil plačan 14. 1. 2005, na kontu osnovnih sredstev pa je bil evidentiran 2. 1. 2004, ne pa ob dobavi, to je konec leta 2003. Vrednost osnovnega sredstva je bila ob koncu leta 2005 še vedno prenizko izkazana za znesek tretjega obroka, ki je bil poravnan šele v začetku leta 2006. Ministrstvo ni predložilo dokumenta, ki bi dokazoval, da je ob prevzemu opreme vzpostavljena obveznost do dobavitelja oz. izkazana obveznost za dolgoročni blagovni kredit.

Ministrstvo za finance je navedeno napako odpravilo v poslovnih knjigah za leto 2006.

Iz računov, izstavljenih po pogodbah, ni razvidno, kakšna je vrednost zaračunane opreme, vrednost storitev vzdrževanja in kakšni so stroški financiranja oz. stroški odloženega plačila. V knjigovodskih evidencah zato niso pravilno izkazani investicijski stroški, vzdrževalni stroški in stroški financiranja, in sicer niti po vrednosti niti ob nastanku poslovnega dogodka. Na pravilno in pravočasno izkazovanje sredstev je vezano tudi nadaljnje ravnanje s sredstvi (popravljanje vrednosti, odpisovanje ipd.) zato ocenjujemo, da vrednost tako nabavljene opreme v poslovnih knjigah ni pravilno izkazana.

S pogodbami³⁰ je bilo dogovorjeno, da se nabava opreme plačuje v obrokih, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih. Takšno sklepanje pogodb je v nasprotju z določili 52. člena ZJF in ustreznega določila ZIPRS, ki je veljalo ob sklepanju pogodbe in ki je določalo plačilne roke ter prevzemanje obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

Ugotovili smo, da je bilo na dan 31. 12. 2005 na podlagi navedenih pogodb še neplačanih za 240.849 tisoč tolarjev obveznosti. Te obveznosti pomenijo prikrito zadolževanje države pri dobavitelju (plačilo je odloženo za več kot tri mesece, dogovorjene so obresti, plačujejo se obroki, ki vključujejo celotno obveznost iz financiranja in ne samo plačilo dobave blaga, ipd.). Navedeno ravnanje pomeni, da se je v preteklosti država zadolžila pri dobavitelju opreme, vendar tega zadolževanja ni izkazala v svojih poslovnih knjigah (v računu financiranja in tudi ne na dolgoročnih finančnih obveznostih), izkazala pa tudi ni nabave opreme (v bilanci stanja).

2.2.1.2.n Ugotovili smo tudi, da odhodki po ministrstvih niso izkazani v pravilni vrednosti. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je pri preknjižbi izplačila tretjega obroka³¹ za nakup licenc programske opreme na podlagi pogodbe³², s katero je Ministrstvo za informacijsko družbo kupilo 58 licenc, od katerih jih je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo prevzelo 44 (ostalih 14 pa Ministrstvo za gospodarstvo), prenizko izkazalo odhodke za 27 tisoč tolarjev. Za prav tak znesek pa so bili previsoko izkazani odhodki na Ministrstvu za gospodarstvo.

Pri preknjižbi izplačila tretjega obroka³³ za nakup licenc programske opreme na podlagi pogodbe³⁴, s katero je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport kupilo 293 licenc tipa A in 107 licenc tipa B, od katerih jih je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo prevzelo 62 licenc tipa A in 57 licenc tipa B (ostale so za Ministrstvo za šolstvo in šport in Javno agencijo za raziskovalno dejavnost), je Ministrstvo za šolstvo in šport izkazalo odhodke za 377 tisoč tolarjev previsoko. Za prav tak znesek pa so bili prenizko izkazani odhodki Ministrstva za šolstvo in šport.

³⁰ Pogodba št. CVI-ITS-2003/P14 in pogodba št. CVI-SRC-ODCS.IT-5/2004.

³¹ Račun št. 1188 z dne 14. 1. 2005 v znesku 4.029 tisoč tolarjev.

³² Št. EA60-CVI-059 z dne 3. 7. 2003.

³³ Račun št. 1181 z dne 14. 1. 2005 v znesku 16.453 tisoč tolarjev.

³⁴ Št. EA60-CVI-056 z dne 3. 10. 2003

2.2.1.2.o Vse ugotovljene napake, ki pomenijo vrednostno razliko v izkazovanju prihodkov in odhodkov za leto 2005 pred revizijo in po njej, so prikazane v tabeli 6.

Tabela 6: Prihodki in odhodki proračuna leta 2005 pred revizijo in po reviziji

Opis (1)	Pred revizijo v tisoč tolarjih (2)	Napake v tisoč tolarjih (3)	Po reviziji v tisoč tolarjih (4)=(2)+(3)	Povezava s točko poročila (5)
70 Davčni prihodki	1.464.868.302		1.464.868.302	
71 Nedavčni prihodki	89.469.627		89.469.627	
72 Kapitalski prihodki	2.056.641		2.056.641	
73 Prejete donacije	1.047.944		1.047.944	
74 Transferni prihodki	111.801		111.801	
78 Prejeta sredstva iz EU	72.467.368		72.467.368	
I Vsi prihodki	1.630.021.683		1.630.021.683	
40 Tekoči odhodki	468.674.976	(45.245)	468.629.731	2.2.1.2.d, 2.2.1.2.g, 2.2.1.2.h, 2.2.1.2.k, 2.2.1.2.l
41 Tekoči transferi	1.044.121.741	45.213.344	1.089.335.085	2.2.1.2.c, 2.2.1.2.h, 2.2.1.2.i, 2.2.1.2.j, 2.2.1.2.l
42 Investicijski odhodki	64.323.446	3.865.062	68.188.508	2.2.1.2.b, 2.2.1.2.d, 2.2.1.2.k
43 Investicijski transferi	75.390.382	30.518	75.420.900	2.2.1.2.g
45 Plačila sredstev v proračun EU	68.438.483		68.438.483	
II Vsi odhodki	1.720.949.028	49.063.679	1.770.012.707	
Primanjkljaj (I - II)	(90.927.345)	(49.063.679)	(139.991.024)	

2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN) se izkazujejo tisti izdatki, ki za državo nimajo narave odhodkov (trajne porabe sredstev), in prejemi, ki nimajo narave prihodkov (ampak spremembo oblike sredstev iz kapitalske ali finančne naložbe v denar). Med prejemi so izkazani denarni tokovi (vplačila) za vračila posojil in sredstva od prodaje kapitalskih deležev, med izdatki pa so izkazani odlivi (izplačila) za dana posojila, finančne naložbe ali za nakup kapitalskih deležev v podjetjih, bankah ali drugih pravnih osebah. V okviru teh izplačil se izkazujejo tudi unovčena poročila države.

V zaključnem računu za leto 2005 so v računu finančnih terjatev in naložb prejemi od vračila danih posojil in prodaje kapitalskih deležev izkazani v znesku 11.757.693 tisoč tolarjev, izdatki za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev pa so izkazani v znesku 9.035.785 tisoč tolarjev. Saldo RFTN za leto 2005 je pozitiven.

V tabeli 7 je prikazana primerjava prejemkov in izdatkov, izkazanih v RFTN za leto 2005, s prejemki in izdatki za leto 2004. Realizirani prejemki RFTN v letu 2005 so se v primerjavi z letom 2004 povečali za 199,7 odstotka, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2004 zmanjšali za 33,2 odstotka. Navedena gibanja prejemkov in izdatkov so vplivala na pozitivni saldo RFTN v znesku 2.721.909 tisoč tolarjev.

Struktura prejemkov RFTN za leto 2005 je nekoliko drugačna kot njihova struktura za leto 2004. Največji delež prejemkov predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je povečal s 67 odstotkov na 74,7 odstotka, in prodaja kapitalskih deležev, njihov delež se je povečal z 0,1 odstotka na 17 odstotkov, zmanjšal pa se je delež prejetih kupnin iz privatizacije, in sicer s 32,9 odstotka na 8,3. Tudi struktura izdatkov RFTN je drugačna kot njihova struktura za leto 2004. Največji delež izdatkov predstavljajo dana posojila, njihov delež se je povečal z 18,6 odstotka na 70,7, zmanjšal pa se je delež izdatkov za povečanje kapitalskih deležev in naložb, s 57,2 odstotka na 25 odstotkov in delež porabe sredstev kupnin iz privatizacije, s 13,1 odstotka na 4,3.

Tabela 7: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2004 in 2005

Kto / Postavka	Realizacija v letu 2004		Realizacija v letu 2005		Indeks
	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750 Prejeta vračila danih posojil	2.630.186	67,0	8.784.322	74,7	334
751 Prodaja kapitalskih deležev	4.523	0,1	1.995.813	17,0	44.126
752 Kupnine iz privatizacije	1.288.934	32,9	977.558	8,3	76
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75= 750 + 751 + 752)	3.923.643	100	11.757.693	100	300
440 Dana posojila	2.518.777	18,6	6.388.690	70,7	254
441 Povečanje kapitalskih deležev in naložb	7.731.626	57,2	2.255.838	25,0	29
442 Poraba sredstev iz kupnin privatizacije	1.768.872	13,1	391.257	4,3	22
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih	1.500.000	11,1	0	-	-
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44 = 440 + 441 + 442 + 443)	13.519.275	100	9.035.785	100	67
II Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75 – 44)	(9.595.632)		2.721.909		

Vir: zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2004, predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb

2.2.2.1.a Pri preverjanju pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov računa financiranja smo ugotovili, da država še vedno nima vzpostavljene popolne centralne evidence svojega finančnega premoženja, kar določa sprememba ZJF v letu 2002 (sprememba zakona velja od 21. 4. 2002) in Pravilnik o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine³⁵ (velja od 4. 12. 2004). V letu 2005 so potekli vsi predpisani roki za vzpostavitev vodenja teh evidenc. Neustrezne in nepopolne evidence predstavljajo veliko pomanjkljivost pri upravljanju s premoženjem in ne omogoča popolnega pregleda nad vsemi spremembami premoženja.

2.2.2.1.b Država je terjatve za unovčena poročstva do Steklarne Rogaška, d. d., Rogaška Slatina in IUUV Vrhnika, d. d., Vrhnika v skupnem znesku 4.569.935 tisoč tolarjev na podlagi Sklepa Vlade RS³⁶ odstopila SOD, da bi zagotovila sredstva za odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja. Menimo, da takšen način prenašanja terjatev ne zagotavlja popolnega izkazovanja vseh prejemkov in izdatkov v proračunu v prihodnjih letih. Plačilo terjatev bi ob unovčenju terjatve namreč pomenilo prejemek proračuna, plačilo odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja pa izdatek proračuna. Ugotovili smo tudi, da v pogodbah o odstopu terjatev Steklarne Rogaška, d. d. in IUUV Vrhnika, d. d. ni natančno določen namen uporabe sredstev iz pridobljenih terjatev in način poročanja državi.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je v postopek dne 2. 6. 2006 vložilo predlog sklepov vlade, ki bodo podlaga za sklenitev dodatkov k pogodbama, s katerima se bosta določila namen pogodbe in način poročanja porabe prenesenih sredstev oziroma terjatev.

2.2.2.1.c Tudi za leto 2005 smo ugotovili, da izkazane terjatve iz unovčenih poročstev na dan 31. 12. 2005 niso bile usklajene s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR³⁷. Ministrstvo za finance, Sektor za računovodstvo proračuna je pravočasno poslalo pravilne IOP obrazce³⁸ devetim družbam, od katerih pa nobeno stanja ni potrdilo. Podjetjema Tovarni avtomobilov Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: TAM) in AVTOMONTAŽA BUS, d. o. o., Ljubljana, v stečaju (v nadaljevanju: AVTOMONTAŽA BUS) obrazcev niso pošiljali, ker pri obeh stečajni postopek še poteka.

Glede na navedeno je celotno stanje terjatev iz unovčenih poročstev na dan 31. 12. 2005 v znesku 25.864.397 tisoč tolarjev neusklajeno.

Dne 20. 2. 2006 je minister za finance na podlagi poročila o opravljenem popisu izdal sklep, v katerem določa, da se

- *do 30. 6. 2006 dopolniti Pravilnik o postopku uveljavljanja in spremljanja terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih, o načinu posredovanja dokumentacije in o spremljanju postopkov³⁹ tako, da bo možno izkorenjiti terjatev zaradi končanih insolventnih postopkov,*
- *pripravi predlog za odpis neizterjanih terjatev in ga posredovati v potrditev Vladi RS,*
- *preknjiži na konto spornih terjatev znesek 2.909.077 tisoč tolarjev (za družbe, ki so izbrisane iz sodnega registra - zaključen stečaj, likvidacija in podobno).*

³⁵ Uradni list RS, št. 129/04.

³⁶ Sklep Vlade RS št. 400-116/2003 z dne 15. 11. 2005.

³⁷ Uradni list RS, št. 117/02, 134/03.

³⁸ Izpis odprtih postavk.

³⁹ Uradni list RS, št. 55/04.

2.2.2.1.d Ministrstvo za gospodarstvo je med tekočimi transferi v javne sklade (konto skupine 41) v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa za leto 2005 izkazalo vplačilo sredstev v garancijski sklad za kritje rizikov iz izdanih garancij za bančne kredite za vlaganja malih in srednjih podjetij pri SPS v znesku 108.121 tisoč tolarjev, čeprav gre za izdatek, ki naj bi povečal namensko premoženje v javnih skladih. Zaradi ugotovljene napake so bili izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih v izkazu računa finančnih terjatev in naložb za 108.121 tisoč tolarjev podcenjeni (povezava s točko 2.2.1.2.j).

2.2.2.1.e Napako, ki pomeni razliko v izkazovanju prejemkov in izdatkov pred revizijo in po njej, prikazujemo v tabeli 8.

Tabela 8: Prejemki in izdatki RFTN za leto 2005 pred revizijo in po njej

Kto	/ Postavka	Pred revizijo	Napaka	Po reviziji	Povezava
(1)	(2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v tisoč tolarjih (5)=(3)+(4)	stočko poročila (6)
750	Prejeta vračila danih posojil	8.784.322		8.784.322	
751	Prodaja kapitalskih deležev	1.995.813		1.995.813	
752	Kupnine iz privatizacije	977.558		977.558	
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75= 750 + 751 + 752)	11.757.693		11.757.693	
440	Dana posojila	6.388.690		6.388.690	
441	Povečanje kapitalskih deležev in naložb	2.255.838		2.255.838	
442	Poraba sredstev iz kupnin privatizacije	391.257		391.257	
443	Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih	0	108.121	108.121	2.2.2.1.d
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44 = 440 + 441 + 442 + 443)	9.035.785	108.121	9.143.906	
II	Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75 – 44)	2.721.909	108.121	2.613.788	

2.2.2.2 Izdana poroštva države v letu 2005

Republika Slovenija je v letu 2005 jamčila za glavnice posojil in obveznic v vrednosti 151.797.822 tisoč tolarjev. Dana poroštva po prejemnikih in zneskih so prikazana v tabeli 9.

Tabela 9: Dana poroštva države v letu 2005 po prejemnikih⁴⁰

Prejemnik poroštva	Znesek danih poroštev v tisoč tolarjih
Univerza v Ljubljani, Ljubljana	2.545.491
Zavod RS za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov, Ljubljana	1.998.029
Družba za avtoceste v RS, DARS, d. d., Celje	14.800.000
Družba za avtoceste v RS, DARS, d. d., Celje	10.200.000
Javna agencija za železniški promet RS, Maribor	7.995.690
Družba za avtoceste v RS, DARS, d. d., Celje	5.000.000
Družba za avtoceste v RS, DARS, d. d., Celje	5.000.000
INFRA, d. o. o., Maribor	2.438.982
Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, Ribnica	4.791.512
Družba za avtoceste v RS, DARS, d. d., Celje	26.353.316
Slovenska izvozna družba, d. d., Ljubljana	3.593.634
Slovenska izvozna družba, d. d., Ljubljana	67.081.168
Skupaj	151.797.822

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

2.2.2.2.a V letu 2005 je država izdala poroštva za 151.797.822 tisoč tolarjev glavnice posojil in obveznic, kar je za 1.797.822 tisoč tolarjev več od omejitve, ki jo določa ZIPRS0405. V 86. členu ZJF je določeno, da država lahko izdaja poroštva za obveznosti iz zadolževanja drugih oseb v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. ZIPRS0405 v 33. členu določa, da obseg novih poroštev države, izdanih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb v letu 2005, ne sme preseči skupnega zneska glavnice 150.000.000 tisoč tolarjev.

2.2.2.2.b Na podlagi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (v nadaljevanju: ZZFMGP)⁴¹ je Republika Slovenija podpisala dve poroštvni pogodbi⁴², s katerima je dala jamstvo za obveznosti iz dveh okvirnih kreditnih pogodb, ki ju je Slovenska izvozna družba, d. d. Ljubljana (v nadaljevanju: SID) sklenila s tujima partnerjema. Skupni znesek danih poroštev je za 15.674.802 tisoč tolarjev večji, kot ga za SID predpisuje zakon. ZIPRS0405 v 36. členu namreč določa, da se za leto 2005 obseg poroštev, ki predstavlja skupno višino glavnice kreditov in izdanih vrednostih papirjev, za katere da Republika Slovenija poroštva, določi v znesku 55.000.000 tisoč tolarjev. Skupen obseg poroštev danih SID pa je znašal 70.674.802 tisoč tolarjev. Podatki o danih poroštvih in razlikah izračunanih na dan 31. 12. 2005 so prikazani v tabeli 10.

⁴⁰ Za preračun zneskov danih poroštev iz evrov v tolarje je uporabljen srednji tečaj Banke Slovenije na dan 31. 12. 2005 (1 evro je 239,5756 tolarjev).

⁴¹ Uradni list RS, št. 2/04.

⁴² Pogodbi št. 02/05-PP z dne 7. 1. 2005 in 05/05-PP z dne 20. 6. 2005.

Tabela 10: Nepravilnosti pri danih poroštvih SID

Številka pogodbe	Valuta	Datum pogodbe	Znesek v evrih oz. tolarjih	Prejemnik poroštva/opomba
05/05-PP	v evrih	20. 6. 2005	280.000.000	SID
02/05-PP	v evrih	7. 1. 2005	15.000.000	SID
Skupaj	v evrih		295.000.000	
Skupaj	v tisoč tolarjih		70.674.802	Vrednost evra na dan 31. 12. 2005 je bila 239,5756 tolarjev
Omejitev	v tisoč tolarjih		55.000.000	Omejitev po 36. členu ZIPRS0405
Razlika	v tisoč tolarjih		15.674.802	
Nepravilnost			15.674.802	

2.2.2.2.c V letu 2005 je bila sklenjena poroštvena pogodba⁴³ v znesku 8.339.869,70 evra med Ministrstvom za finance in Banko Koper, d. d., Koper na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Zavoda za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov⁴⁴ (v nadaljevanju: ZPORND). ZPORND v 1. členu določa, da Republika Slovenija daje poroštvo za obveznosti Zavoda za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov za najete kredite v letih od 2001 do 2005 za financiranje nakupa obveznih rezerv nafte in njenih derivatov do skupne vrednosti 268.450.000 evrov. ZPORND zahteva v 2. členu, da se zavarovanje poroštvene obveznosti uredi v pogodbah, ki jih skleneta država in Zavod za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov.

Za dano poroštvo v letu 2005 sta Ministrstvo za finance in ZORD 4. 7. 2005 podpisala pogodbo o zavarovanju poroštva⁴⁵. V 2. točki 2. člena pogodbe o zavarovanju poroštva je določeno, da se dolžnik zaveže, da ob podpisu te pogodbe poroku izroči pet podpisanih blanco menic z menično izjavo ter nalogom za plačilo.

Ministrstvo je v obdobju od leta 2001 do leta 2005 z Zavodom za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov sklenilo deset poroštvenih pogodb v skupni vrednosti 89.697.310,76 evra oziroma 21.489.287 tisoč tolarjev⁴⁶. Ministrstvo je predložilo le pet menic z dvema meničnima izjavama z dne 31. 12. 2003 kot zavarovanje desetih poroštvenih pogodb, vendar po našem mnenju pridobljene menice niso zadostno zavarovanje za vsa sklenjena poroštva od leta 2001 do leta 2005, saj imajo sklenjene kreditne pogodbe različne roke vračila. Menice zato ne morejo biti unovčene za vse kredite, ki zapadejo v plačilo v različnih rokih. Pridobljene menice prav tako ne morejo biti ustrezno zavarovanje za poroštva, sklenjena po datumu pridobitve menic.

⁴³ Št. pogodbe 03/05-PP z dne 31. 1. 2005.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 35/01.

⁴⁵ Št. pogodbe o zavarovanju poroštva 03/05-PZ.

⁴⁶ Preračunano na dan 31. 12. 2005 po srednjem tečaju Banke Slovenije.

2.2.2.3 Unovčenje poroštev

Na podlagi podatkov Ministrstva za finance, Direktorata za javno premoženje, sektorja za evidence in analize javnega sektorja je bilo v obdobju od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2005 v breme proračuna za 41.999.861 tisoč tolarjev unovčenih poroštev. V letu 2005 je bilo v breme proračuna unovčenih poroštev v znesku 6.221.596 tisoč tolarjev. Znesek nezapadlih obveznosti države iz unovčenega porošstva na dan 31. 12. 2005 znaša v skupnem obsegu 589.035 tisoč tolarjev. Podatki o unovčenih poroštvih v letu 2005 in nezapadlih obveznostih iz unovčenega porošstva na dan 31. 12. 2005 so prikazani v tabeli 11.

Tabela 11: Unovčena porošstva v letu 2005 in nezapadle obveznosti iz poroštev na dan 31. 12. 2005

Prejemnik porošstva	Unovčena porošstva v letu 2005 v tisoč tolarjih	Nezapadle obveznosti iz unovčenega porošstva v tisoč tolarjih	Datum zadnjega obroka glavnice	Datum zadnjega obroka obresti
ORO Promess, d. d., Koper	88.591	165.201	31. 3. 2006	31. 3. 2006
Vega, d. d., Ljubljana	860	402	18. 4. 2006	18. 4. 2006
Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	11.575	10.394	1. 12. 2006	15. 12. 2006
Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	37.876	34.845	3. 7. 2006	17. 7. 2006
Planika Kranj, d. d., Kranj	599.683	71.167	3. 4. 2006	3. 4. 2006
Planika Kranj, d. d., Kranj	106.706	40.152	15. 5. 2006	15. 5. 2006
Plutal, d. o. o., Ljubljana	274.326	66.907	15. 3. 2006	15. 3. 2006
Plutal, d. o. o., Ljubljana	25.966	8.071	3. 4. 2006	10. 4. 2006
Plutal, d. o. o., Ljubljana	54.981	14.561	28. 2. 2006	15. 3. 2006
Pivka perutninarstvo, d. d., Neverke	145.480	142.132	3. 7. 2006	10. 7. 2006
Indip Lendava, d. d., Lendava	10.594	35.203	20. 3. 2006	20. 3. 2006
Steklarna Rogaška, d. d., Rogaška Slatina	153.228	0	18. 3. 2005	18. 3. 2005
Steklarna Rogaška, d. d., Rogaška Slatina	155.160	0	22. 2. 2005	18. 4. 2005
Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika	618.282	0	20. 6. 2005	20. 6. 2005
Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika	1.305.337	0	20. 6. 2005	27. 6. 2005
Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika	812.457	0	20. 6. 2005	27. 6. 2005
Steklarna Rogaška, d. d., Rogaška Slatina	356.439	0	22. 3. 2005	7. 4. 2005
Steklarna Rogaška, d. d., Rogaška Slatina	868.160	0	18. 3. 2005	18. 3. 2005
Steklarna Rogaška, d. d., Rogaška Slatina	310.320	0	30. 3. 2005	18. 4. 2005
Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	285.575	0	8. 4. 2005	8. 4. 2005
Skupaj	6.221.596	589.035		

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Unovčevanje navedenih poroštev se bo nadaljevalo v breme proračuna tudi v letu 2006.

Nezapadle obveznosti iz unovčenega porošstva podjetja ORO promess, d. d., Koper v znesku 165.200 tisoč tolarjev in podjetja Indip Lendava, d. d., Lendava, v znesku 35.202 tisoč tolarjev se bodo unovčevale v breme proračuna v letu 2006, čeprav je bil stečajni postopek v obeh podjetjih že zaključen. Navedena zneska zato predstavljata dejansko obveznost države.

Na dan 31. 12. 2005 je bilo stanje neplačanih terjatev iz unovčenih poroštev 25.864.398 tisoč tolarjev. Razliko med vsemi unovčeni poroštev in terjatvami iz unovčenih poroštev predstavljajo konverzije terjatev v kapitalske deleže, odpisi terjatev, odstopi terjatev in v manjšem obsegu tudi poplačila terjatev. Podatki o neplačanih terjatvah iz unovčenih poroštev so prikazani v tabeli 12.

Tabela 12: Stanje neplačanih terjatev iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2005

Dolžnik	Neplačane terjatve 31. 12. 2005 v tolarjih	Delež v odstotkih
Gep Tika, d. d., Trbovlje	262.220.540	1,01
Planika Kranj, d. d. v stečaju, Kranj	893.800.070	3,46
Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika	9.446.221	0,04
Termoelektrarna Trbovlje, d. o. o., Trbovlje	752.796.711	2,91
Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	601.613.278	2,33
TEŠ Šoštanj, Šoštanj	792.250.033	3,06
Vega, d. d., Ljubljana	67.552.695	0,26
Pivka perutninarstvo, d. d., Neverke	572.389.417	2,21
TAM Maribor, d. d., Maribor	19.119.226.959	73,92
AVTOMONTAŽA BUS	2.788.152.242	10,78
Slovenske železnice, d. d., Ljubljana	4.949.480	0,02
Skupaj	25.864.397.646	100,00

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Največji delež neplačanih terjatev iz unovčenih poroštev predstavljajo terjatve do družbe TAM, in AVTOMONTAŽA BUS, kjer sta stečajna postopka še v teku.

2.2.2.3.a Pri pregledu stanja terjatev iz unovčenih poroštev smo ugotovili napačno dvakratno knjiženje terjatev iz plačanih poroštev v skupnem znesku 34.057 tisoč tolarjev. Tako je bilo stanje terjatev iz unovčenih poroštev za leto 2005 previsoko izkazano v znesku 34.057 tisoč tolarjev.

Ministrstvo za finance je s temeljnico TB06-006 z dne 16. 3. 2006 o navedeni znesek popravilo v poslovnih knjigah za leto 2006.

2.2.3 Račun financiranja

V predlogu zaključnega računa za leto 2005 je v računu financiranja zadolževanje proračuna izkazano v znesku 413.060.352 tisoč tolarjev, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 400.452.050 tisoč tolarjev.

V tabeli 13 je primerjava prejemkov in izdatkov izkazanih v računu financiranja za leto 2005 s prejemki in izdatki za leto 2004. V primerjavi z letom 2004 se je zadolževanje proračuna v letu 2005 povečalo za 56,5 odstotka, odplačila dolga pa za 116,0 odstotkov. Neto zadolžitev v letu 2005 znaša 12.608.302 tisoč tolarjev in je v primerjavi z letom poprej za 84,0 odstotkov nižja.

Obseg zadolževanja in odplačila dolga v letu 2005 sta bistveno večja od obsega zadolževanja in odplačila dolga v letu 2004. Struktura zadolževanja in odplačil dolga pa je bila v letu 2005 skoraj enaka strukturi v letu 2004. Tako kot v letu poprej pa se je država zadolževala pretežno na domačem trgu.

Dolg države je konec leta 2005 znašal 1.673.955.434 tisoč tolarjev in predstavlja 25,5 odstotka bruto domačega proizvoda⁴⁷.

V tabeli 13 je podana primerjava realizacije prejemkov in izdatkov v računu financiranja med letoma 2004 in 2005.

Tabela 13: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2004 in 2005

Postavka	Realizacija v letu 2004		Realizacija v letu 2005		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
500 Domače zadolževanje	253.648.859	96,1	411.677.347	99,7	162
501 Zadolževanje v tujini	10.361.548	3,9	1.383.005	0,3	13
50 Zadolževanje (500 + 501)	264.010.407	100,0	413.060.352	100,0	156
550 Odplačila domačega dolga	124.412.716	67,1	269.875.728	67,4	217
551 Odplačila dolga v tujino	60.986.960	32,9	130.576.322	32,6	214
55 Odplačila dolga (550 + 551)	185.399.676	100,0	400.452.050	100,0	216
III Neto zadolževanje (50 – 55)	78.610.731		12.608.302		16

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2004 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

⁴⁷ Bruto domači proizvod v tekočih cenah v letu 2005 je po podatkih Statističnega urada RS, Nacionalni računi, št. 57, znašal 6.557.698 milijonov tolarjev.

2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja

2.2.3.1.a 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 2005 je z ZIPRS0405 določen v znesku 415.435.373 tisoč tolarjev. Država se lahko dodatno zadolži v okviru fiskalnega stabilizatorja do vrednosti 15 milijard tolarjev. V skladu z določili 31. člena ZIPRS0405 se v kvoto ne štejejo zadolžitve po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007⁴⁸ (v nadaljevanju: ZZSR), izdaja obveznic RS 21 in RS 39, izdaja enomesečnih zakladnih menic, ki so deponirane pri Banki Slovenije, zadolževanje za upravljanje z dolgovi države in prevzemi dolga.

Pri pregledu podatkov o obsegu zadolževanja v letu 2005 smo ugotovili, da se je država v letu 2005 zadolžila v skupnem znesku 580.120.773 tisoč tolarjev. Dejanska zadolžitev, ki sodi v kvoto zadolževanja, je bila v letu 2005 izkazana v znesku 398.435.352 tisoč tolarjev in ne presega z zakonom določenega obsega zadolžitve za leto 2005. Preostanek v znesku 181.685.421 tisoč tolarjev pa predstavlja zadolževanje za posebne namene v skladu s tretjo točko 31. člena ZIPRS0405 in se ne šteje v kvoto v letu 2005. Opozarjamo pa, da je obseg zadolžitve, ki ne sodi v kvoto zadolževanja (predvsem obseg zadolžitve, ki dejansko predstavlja najem novih posojil ali prevzem posojil), zelo velik. To so predvsem primeri predčasnih odplačil in zamenjav kreditov, ki so v letu 2005 dosegli pri temeljnih razvojnih programih obrambnih sil RS (v nadaljevanju: TRP) 18.000.000 tisoč tolarjev, pri obveznicah pa 95.325.420 tisoč tolarjev. Pri upravljanju s temi posojili so spremenjeni pogoji najemanja kreditov (ugodnejša obrestna mera), ob tem pa nastajajo tudi stroški predčasnih odplačil. Pri obveznicah pa se spreminjajo tudi roki dospelosti, kar lahko bistveno vpliva na proračunske odhodke oz. izdatke v naslednjih letih.

2.2.3.1.b 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 ZIOOZP. Obveznica RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev je bila izdana na podlagi ZSPOZ in je zamenjala obveznico RS 30.

Obe obveznici sta bili z odločbo Centralne klirinško depotne družbe, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) vpisani v centralni register vrednostnih papirjev. Vpisane so bile na račun SOD. Po 7. 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 SOD vroča obveznice upravičencem na podlagi izdanih odločb.

V letu 2005 je bilo upravičencem vročenih 139.155 lotov obveznice RS 21, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 1.391.550 tisoč tolarjev, in 1.170.693 lotov obveznic RS 39, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 1.170.693 tisoč tolarjev. V glavni knjigi proračuna so te spremembe knjižene kot povečanje dolga države na kontih bilance stanja in niso knjižene na prejemkih proračuna.

2.2.3.1.c Po določilih 4. člena ZZSR se poraba in zadolžitev knjižita v breme proračuna po času plačila anuitet in pripadajočih obrestih, 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 TRP izkazoval kot prejemek v računu financiranja, ko je bilo izvršeno odplačilo dolga. To pomeni, da se prejemek prizna istočasno kot izdatek. Zaradi te posebnosti izkazovanje zadolževanja v

⁴⁸ Uradni list RS, št. 13/94, 97/01.

računu financiranja v posameznem letu nima neposredne zveze z dejanskim zadolževanjem v tem istem letu. Takšno določilo predpisa je bilo v letu 2005 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 14 so predstavljeni podatki o celotnem zadolževanju in odplačilu dolga za TRP v letu 2005.

Tabela 14: Zadolževanje za TRP v letu 2005

Opis	Znesek v tisoč tolarjih	Opomba
V letu 2005 prejeti krediti za TRP	34.400.000	
Poraba za predčasna odplačila glavnice	18.000.000	Ni izkazano v računu financiranja
Poraba v višini odplačanih anuitet	14.625.000	Izkazano v računu financiranja med prejemki in izdatki
Razlika zaradi posebnosti po ZZSR	1.775.000	Ni izkazano v računu financiranja
Dejanska poraba za financiranje TRP v letu 2005	15.138.754	

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance in podatki glavne knjige proračuna.

V letu 2005 so bili za TRP najeti krediti v znesku 34.400.000 tisoč tolarjev, in sicer za predčasno poplačilo najetih kreditov 18.000.000 tisoč tolarjev in za financiranje TRP 16.400.000 tisoč tolarjev. Zaradi posebnosti, ki jo omogoča ZZSR, je bilo v letu 2005 v računu financiranja izkazano samo 14.625.000 tisoč tolarjev, čeprav so prilivi sredstev od črpanja kreditov za financiranje TRP izkazani v vrednosti 16.400.000 tisoč tolarjev. Razlika v vrednosti 1.775.000 tisoč tolarjev predstavlja realno povečan obseg zadolžitve, ki pa ni izkazan v računu financiranja. Od 16.400.000 tisoč tolarjev je bilo za nakup oborožitve ter druge opreme in za plačilo storitev porabljenih 15.138.754 tisoč tolarjev, razlika 1.261.246 tisoč tolarjev so neuporabljena sredstva iz zadolžitve za financiranje TRP v letu 2005.

Posebnost pri izkazovanju zadolžitve ni bila uporabljena pri izkazovanju predčasnih odplačil kreditov za TRP. V letu 2005 je bilo najetih za 18.000.000 tisoč tolarjev kreditov za TRP, s katerimi so bili odplačani prejšnji 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. Ob tem pa opozarjamo na neuskkljenost določila ZJF v 90. členu z določilom četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF, ki določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku. Izkazovanje najemanja posojil in njihovo odplačevanje samo v bilanci stanja tudi ni v skladu s proračunskim načelom o izkazovanju prejemkov in izdatkov po denarnem toku.

2.2.3.1.d ZJF v 90. členu določa izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov, saj se na podlagi te določbe spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja. Upravljanje z državnim dolgom je opredeljeno v 82. členu ZJF. Država lahko s črpanjem posojil in izdajanjem vrednostnih papirjev pridobiva sredstva, potrebna 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 prejemki in izdatki večji za 95.325.420 tisoč tolarjev.

Med prejemki niso izkazane izdaje naslednjih obveznic:

- obveznica RS 58 – 1.-5. izdaja in del 6. izdaje v znesku 90.510.000 tisoč tolarjev in
- obveznica RS 59 – del 6. izdaje v znesku 4.815.420 tisoč tolarjev.

Med izdatki niso izkazane predčasne izpolnitve naslednjih obveznic:

- obveznica RS 34 v znesku 16.910.000 tisoč tolarjev,
- obveznica RS 35 v znesku 14.000.000 tisoč tolarjev,
- obveznica RS 37 v znesku 17.000.000 tisoč tolarjev,
- obveznica RS 40 v znesku 15.000.000 tisoč tolarjev,
- obveznica RS 41 v znesku 12.000.000 tisoč tolarjev,
- obveznica RS 43 v znesku 15.600.000 tisoč tolarjev in
- obveznica RS 06 v znesku 4.815.420 tisoč tolarjev.

2.2.3.1.e V letu 2005 je Ministrstvo za finance z OI podpisalo pogodbo o prevzemu dolga⁴⁹ v znesku 3.846.800 tisoč tolarjev in vse obveznosti iz kreditov OI preneslo na državo. Pogodba ima pravno podlago v ZIPRS0405. Ta v 37. členu določa, da Republika Slovenija v letu 2005 s pogodbo prevzame dolg OI do skupne vrednosti 3.846.800 tisoč tolarjev glavnice in pripadajoče obresti ter stroške iz kreditov, ki jih OI najame na podlagi Zakona o poroštvu Republike Slovenije za kredite javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana za dokončanje gradnje in opremljanje objektov prve faze⁵⁰ (v nadaljevanju: ZPJZOIL). Republika Slovenija je za vračilo kreditov jamčila v skladu z določili ZPJZOIL do zneska 3.846.800 tisoč tolarjev. Z dnem prevzema dolga (v letu 2005) preneha poroštvo države, dano za zavarovanje treh kreditov, ki jih je OI najel pri Raiffeisen Krekovi banki, d. d., Maribor na podlagi pogodbe o kratkoročnem kreditu⁵¹ v znesku 1.000.000 tisoč tolarjev in dveh pogodb o dolgoročnem kreditu⁵² v skupnem znesku 2.846.800 tisoč tolarjev.

Že v letu 1996 je bila za gradnjo OI in nakup opreme sklenjena pogodba⁵³ med Republiko Slovenijo (Ministrstvo za zdravstvo), OI in SCT, ki v točki 2.4. določa, da je država 100-odstotni investitor. Ministrstvo za zdravje je vse do leta 2004 investicijo financiralo iz sredstev proračuna kot investicijski odhodek in iz sredstev sklada (oblikovanega na podlagi določil Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija za obdobje od 1994 do 2008⁵⁴, v nadaljevanju: ZIJZ). V letu 2004 je Ministrstvo za zdravje sklenilo dodatek številka 19 k pogodbi⁵⁵, ki v 5. členu določa, da se v aneksu določene začasne situacije prenesejo v izplačilo OI, in sicer iz posojila, najetega na podlagi ZPJZOIL.

⁴⁹ Pogodba z dne 26. 01. 2005; pogodba z dne 26. 1. 2005.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 63/03.

⁵¹ Pogodba o kratkoročnem kreditu št. 245/04-138 z dne 23. 6. 2004.

⁵² Pogodba o dolgoročnem kreditu št. 77/04-138 v znesku 1.380.000 tisoč tolarjev z dne 29. 9. 2004 in pogodbo o dolgoročnem kreditu št. 83/04-138 v znesku 1.466.800 tisoč tolarjev z dne 29. 11. 2004.

⁵³ Št. 2711-96-244625 z dne 14. 11. 1996.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01.

⁵⁵ Z dne 22. 7. 2004.

V poslovnih knjigah proračuna za leto 2005 je bil prevzem dolga evidentiran na kontih bilance stanja, na kontih računa financiranja pa je evidentirano le odplačilo kratkoročnega dolga v znesku 1.000.000 tisoč tolarjev.

Pri evidentiranju prevzema dolga ni upoštevano načelo popolnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, ki je predpisano v petem odstavku 2. člena ZJF. Pri prevzemu dolga dejanski denarni tok (priliv denarja od posojila in odliv denarja za vlaganja v osnovna sredstva) ni nastal, vendar je v skladu z določili 3. člena pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pogoj za pripoznanje prihodkov in odhodkov izpolnjen tudi, če so bile terjatve in obveznosti, ki se nanašajo na prihodke oziroma odhodke, poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok.

Ugotavljamo, da so prejemki in odhodki države izkazani za 2.846.800 tisoč tolarjev prenizko, ker prevzeti dolgoročni dolg v računu financiranja ni evidentiran kot zadolžitev države, vlaganja v osnovna sredstva pa v bilanci prihodkov in odhodkov niso izkazana kot investicijski odhodek. Prejemki in odhodki države so prenizko izkazani tudi za 1.000.000 tisoč tolarjev, ker prevzeti kratkoročni dolg v računu financiranja ni pravilno evidentiran kot zadolžitev države, vlaganja v osnovna sredstva pa niso izkazana kot investicijski odhodek. Država je odplačilo kratkoročnega posojila napačno izkazala kot odplačilo dolga in ne kot zmanjšanje zadolževanja, zato so v računu financiranja napačno izkazani prejemki in izdatki za 1.000.000 tisoč tolarjev.

2.2.3.1.f Ministrstvo za finance je 1. 7. 2005 z ZZZS podpisalo pogodbo o prevzemu dolga⁵⁶ v znesku 28.650.000 tisoč tolarjev. Pogodba o prevzemu dolga ima pravno podlago v ZPDZPIZ, ki v 2. členu določa, da Republika Slovenija prevzame dolg, ki ga ima ZZZS iz najetega posojila, po stanju na dan 31. 12. 2004, v okviru enotnega zakladniškega računa države, v vrednosti 28.650.000 tisoč tolarjev in pripadajoče obresti iz te zadolžitve.

Obveznosti ZZZS izhajajo iz dveh dolgoročnih posojilnih pogodb v skupni vrednosti 28.650.000 tisoč tolarjev⁵⁷, sklenjenih v letu 2004 z Zakladnico enotnega zakladniškega računa države za pokrivanje kumulativnega nepokritega primanjkljaja (dolga ZZZS do leta 2004).

V 3. členu ZPDZPIZ je določeno, da ko Republika Slovenija prevzame dolg, ne nastane nobena terjatev do ZZZS, prevzete obveznosti pa se evidentirajo le na kontih bilance stanja proračuna. Določbe ZPDZPIZ o knjigovodskem evidentiranju prevzema dolga po našem mnenju ne morejo biti predmet predpisa, ki ureja prevzem dolga, temveč morajo temeljiti na določbah predpisov, ki urejajo knjigovodsko evidentiranje oz. morajo biti z njimi usklajene.

V letu 2005 je bil v glavni knjigi proračuna prevzem dolga evidentiran samo na kontih bilance stanja, ki pomenijo zadolževanje države (povečanje dolgoročne finančne obveznosti ob hkratnem zmanjšanju splošnega sklada za druge namene) in ne tudi na ustreznih kontih izvrševanja proračuna.

Opravljen knjiženje je nepravilno glede na pravila knjiženja, ki jih določata 48. in 61. člen pravilnika o enotnem kontnem načrtu za evidentiranje zadolževanja države, in ni usklajeno z vsebino poslovnih dogodkov. Da bi država zagotovila pravilno in popolno izkazovanje zadolževanja v posameznem letu, bi morala v letu 2005 evidentirati prevzem dolga od ZZZS. Država je od ZZZS prevzela dolg, ki je posledica

⁵⁶ Št. 484-01-23/2005/8.

⁵⁷ Pogodba o dolgoročnem kreditu št. 68400001 v znesku 648.271 tisoč tolarjev z dne 31. 12. 2004 in pogodba o dolgoročnem kreditu št. 66400001 v znesku 28.001.729 tisoč tolarjev z dne 31. 12. 2004.

celotne izgube zavoda iz obdobja pred letom 2005. Hkrati s prevzemom dolga je zakladniški podračun države terjatev do ZZZS spremenil v terjatev do države.

Ker ZJF, ZIPRS0405, ZR in pravilnik o enotnem kontnem načrtu ne urejajo posebej evidentiranja prevzema dolga, smo pri oceni pravilnosti evidentiranja poslovnih dogodkov upoštevali smiselno uporabo predpisov. Prevzeti dolg povečuje zadolžitev države, torej pomeni posebno obliko zadolževanja države v letu 2005, vendar samo, če je njegov prevzem evidentiran kot najetje kredita⁵⁸. V 66. členu pravilnika o enotnem kontnem načrtu je določeno, da se na kontih skupine 96 izkazujejo prejeti zneski najetih finančnih kreditov. Pri presoji smo uporabljali tudi določilo 3. člena pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov, ki določa, da je pogoj za pripoznavanje prihodkov in odhodkov izpolnjen tudi, če so bile terjatve oziroma obveznosti, ki se nanašajo na prihodke oziroma odhodke, poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok.

2.2.3.1.g Ministrstvo za finance je 1. 7. 2005 z ZPIZ podpisalo pogodbo o prevzemu dolga v znesku 16.900.000 tisoč tolarjev s pripadajočimi obrestmi v znesku 147.842 tisoč tolarjev. Pogodba o prevzemu dolga ima pravno podlago v ZPDZPIZ, ki v 2. členu določa, da Republika Slovenija prevzame dolg, ki ga ima ZPIZ iz najetega posojila, po stanju na dan 30. 6. 2005, v okviru enotnega zakladniškega računa države in pripadajoče obresti iz te zadolžitve, vendar ne več kot 17.100.000 tisoč tolarjev.

Obveznosti ZPIZ izhajajo iz pogodbe o likvidnostnem posojilu, sklenjene 24. 6. 2005 z Zakladnico enotnega zakladniškega računa države.

V 3. členu ZPDZPIZ je določeno, da ko Republika Slovenija prevzame dolg, ne nastane nobena terjatev do ZPIZ, prevzete obveznosti pa se evidentirajo le na kontih bilance stanja proračuna. V letu 2005 je bil v glavni knjigi proračuna prevzem in vračilo dolga evidentiran na kontih bilance stanja, na kontih računa financiranja pa je bilo evidentirano le odplačilo likvidnostnega posojila (na kontu skupine 55).

Opravljen knjiženje je nepravilno glede na pravila knjiženja, ki jih določa 28. člen pravilnika o enotnem kontnem načrtu, in ni usklajeno z vsebino poslovnih dogodkov. Da bi država zagotovila popolnost izkazovanja vseh poslovnih dogodkov in pravilnost denarnih tokov, ki so nastali pri poplačilu izgube ZPIZ, bi morala v letu 2005 evidentirati prevzem dolga od ZPIZ v znesku 16.900.000 tudi v računu financiranja. Država je od ZPIZ prevzela dolg, ki je posledica primanjkljaja sredstev za pokrivanje vseh potreb poslovanja ZPIZ v obveznem delu zavarovanja iz leta 2004 oz. iz obdobja pred letom 2005. Hkrati s prevzemom dolga je zakladniški podračun države terjatev do ZPIZ spremenil v terjatev do države.

Država je odplačilo likvidnostnega posojila nepravilno izkazala kot odplačilo dolga in ne kot zmanjšanje zadolževanja, zato so v računu financiranja napačno izkazani prejemki in izdatki za 16.900.000 tisoč tolarjev.

2.2.3.1.h Napake v izkazovanju prejemkov in izdatkov računa financiranja pomembno vplivajo na račun financiranja. Prejemki računa financiranja so po reviziji za 7,6 odstotka večji, izdatki računa financiranja pa so se za 4,47 odstotka znižali. Neto zadolževanje je zato petkrat večje. Ugotovljena razlika je namenjena pokrivanju primanjkljaja v bilanci prihodkov in odhodkov. Razlike v izkazovanju pred revizijo in po njej so v tabeli 15.

⁵⁸ Prevzeti dolg je v poslovnih knjigah proračuna izkazan kot znesek najetega finančnega kredita.

Tabela 15: Prejemki in izdatki računa financiranja za leto 2005 pred revizijo in po njej

Opis	Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)=(2)+(3)	s točko poročila (5)
500 Domače zadolževanje	411.677.347	31.496.800	443.174.147	2.2.3.1.e, 2.2.3.1.f
501 Zadolževanje v tujini	1.383.005		1.383.005	
50 Zadolževanje	413.060.352	31.496.800	444.557.152	
550 Odplačila domačega dolga	269.875.728	(17.900.000)	251.975.728	2.2.3.1.e, 2.2.3.1.g
551 Odplačila dolga v tujino	130.576.322		130.576.322	
55 Odplačila dolga	400.452.050	(17.900.000)	382.552.050	
III Neto zadolževanje	12.608.302	49.396.800	62.005.102	

2.2.3.2 Poslovanje enotnega zakladniškega račun

Enotni zakladniški račun države (v nadaljevanju: EZR) je poseben transakcijski račun, odprt pri Banki Slovenije. Zakladniški podračun države je odprt pri UJP za upravljanje likvidnosti sistema EZR. Upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi na EZR je določeno v 68. členu ZJF in ga opravlja Ministrstvo za finance. Pri reviziji zaključnega računa za leto 2004 smo ugotovili, da se je zakladniški podračun obravnaval kot pravna oseba v okviru Ministrstva za finance – zakladnica (sklepal je pogodbe s pravnimi osebami, kot so Banka Slovenije, banke, posredni proračunski uporabniki ipd.) in da poslovni dogodki, ki so nastali pri upravljanju s sredstvi EZR (in tudi drugimi posli, ki jih je v tem letu opravljal zakladniški podračun), niso bili evidentirani na način, kot ga predpisujejo ZR ali SRS, temveč so se evidentirali v posebni izvenbilančni evidenci, ki vsebuje samo konte stanja. V letu 2005 se je spremenilo le evidentiranje poslovanja računa tako, da so se stanja na dan 31. 12. 2005 vključila v bilanco stanja proračunskega uporabnika imenovanega proračun (1099). Ker pravni status računa ni urejen in ker tudi bilanca stanja ni predmet revizije zaključnega računa, nismo preverjali pravilnosti prenosov in pobotov stanj, ki so opravljeni samo na dan 31. 12. 2005.

Ministrstvo za finance opozarjamo, da je dolžno urediti status zakladniškega podračuna v skladu s predpisi, ki veljajo za proračunske uporabnike, in v skladu s predpisi urediti tudi knjigovodsko evidentiranje poslovanja države, ki ga opravlja zakladniški podračun.

V letu 2004 je bila na posebnih evidencah zakladniškega podračuna evidentirana izdaja enomesečnih zakladnih menic (v nadaljevanju: EZM) na podlagi Sklepa o izdaji EZM. Menice so bile izdane za upravljanje z likvidnostjo EZR. Takšen sklep je bil v nasprotju z določili 19. točke 3. člena ZJF, ki pravi, da se kratkoročni vrednostni papirji izdajajo za financiranje primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica gibanja prejemkov in izdatkov proračuna. Na zadnji dan leta 2005 so bile vse v letu 2005 izdane EZM poplačane. Poplačilo je bilo opravljeno iz sredstev zakladniškega podračuna. S prenehanjem izdajanja EZM je bila odpravljena nepravilnost pri izdajanju in uporabi sredstev iz menic, ki smo jo ugotovili v letu 2004.

Iz zakladniškega podračuna sta bili v letu 2004 dani dve posojili: kratkoročno posojilo ZPIZ v vrednosti 17.100.000 tisoč tolarjev in dolgoročno posojilo ZZZS v vrednosti 28.650.000 tisoč tolarjev. V letu 2005 je

na podlagi ZPDZPIZ država prevzela obe posojili. Prevzem je bil v zakladniškem podračunu pravilno izkazan kot sprememba partnerja (namesto zavodov država oz. proračun). Kratkoročno posojilo do ZPIZ je bilo v letu 2005 odplačano iz sredstev proračuna, dolgoročno posojilo pa je na dan 31. 12. 2005 še vedno izkazano v stanju terjatev za dana posojila in tudi usklajeno med partnerjema.

V letu 2005 je zakladniški podračun upravljal s sredstvi, ki so bila izkazana v dnevnem stanju na računu sklada, oblikovanega po ZIJZ. Takšen način upravljanja je v skladu z določili 68. člena ZJF, vendar hkrati v nasprotju z 8. členom ZIJZ, ki določa, da je Ministrstvo za zdravje dolžno vse likvidnostne presežke na tem posebnem računu sklada do njihove porabe nalagati v državne vrednostne papirje. Opozarjamo tudi, da upravljanje s sredstvi na računih, kot se izvaja na zakladniškem podračunu, ni transparentno, saj se nikjer ne evidentira prenos (in uporaba) sredstev sklada oz. sredstev drugih proračunskih uporabnikov, katerih računi sestavljajo EZR. Menimo tudi, da takšno upravljanje Ministrstvu za zdravje in tudi vsem ostalim neposrednim proračunskim uporabnikom, ki imajo svoje račune vključene v EZR, odvzema določena pooblastila pri upravljanju s sredstvi.

2.2.4 Povzetek napak ugotovljenih v splošnem delu zaključnega računa

Prejemki in izdatki proračuna v predlogu zaključnega računa za leto 2005 niso popolno izkazani niti pravilno razvrščeni. Napake v izkazovanju bilance prihodkov in odhodkov in računa financiranja so pomembne.

Tabela 16: Realizirani proračun za leto 2005 pred in po reviziji

Izkaz/Postavka (1)	Pred revizijo v tisoč tolarjih (2)	Napake v tisoč tolarjih (3)	Po reviziji v tisoč tolarjih (4)=(2)+(3)	Povezava s točko poročila (5)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	1.630.021.682		1.630.021.682	
4 Vsi odhodki	1.720.949.028	49.063.679	1.770.012.707	2.2.1.2.o
I. Presežek odhodkov nad prihodki	(90.927.345)	(49.063.679)	(139.991.024)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	11.757.693		11.757.693	
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	9.035.785	108.121	9.143.906	2.2.2.1.e
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	2.721.909	108.121	2.613.787	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	413.060.352	31.496.800	444.557.152	2.2.3.1.h
55 Odplačila dolga	400.452.050	(17.900.000)	382.552.050	2.2.3.1.h
III. Neto zadolževanje	12.608.302	49.396.800	62.005.102	
IV. Vsi prejemki IV = 7+75+50	2.054.839.727	31.496.800	2.086.336.527	
V. Vsi izdatki V = 4+44+55	2.130.436.863	31.271.800	2.161.708.663	
VI. Sprememba stanja na računih VI = IV - V	(75.597.136)	225.000	(75.372.136)	

* Zaradi zaokroževanja podatkov v tisoč tolarjev se izračun posameznih postavk realiziranega proračuna razlikuje za 1 tisoč tolarjev pri presežku odhodkov nad prihodki, saldu računa finančnih terjatev in naložb ter spremembi stanja na računih.

2.3 Mnenje

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2005, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Za navedene izkaze je odgovorna Vlada RS. Naša odgovornost je, da o njih izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵⁹. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2005 smo ugotovili naslednje:

- odhodki v *bilanci prihodkov in odhodkov* so zaradi neizkazanih investicijskih odhodkov za gradnjo in nakup opreme za Javni zavod Onkološki inštitut Ljubljana ter neizkazanih tekočih transferov Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije, za katere je država prevzela dolg, podcenjeni za 49.396.800 tisoč tolarjev (točki 2.2.1.2.b in 2.2.1.2.c);
- prejemki *računa financiranja* so podcenjeni za 31.496.800 tisoč tolarjev, ker prevzeta dolgoročna dolgova Javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije nista izkazana kot zadolžitev države (točki 2.2.3.1.e in 2.2.3.1.f);
- izdatki *računa financiranja* so precenjeni za 17.900.000 tisoč tolarjev, ker je odplačilo prevzetih kratkoročnih dolgov od Javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije izkazano kot odplačilo dolga in ne kot zmanjšanje zadolževanja države v breme prejemkov računa financiranja (točki 2.2.3.1.e in 2.2.3.1.g);
- odhodki v *bilanci prihodkov in odhodkov* so precenjeni za 225.000 tisoč tolarjev, ker je bil prenos sredstev na tujo banko izkazan kot odhodek (točka 2.2.1.2.i);
- odhodki v *bilanci prihodkov in odhodkov* so precenjeni za 108.121 tisoč tolarjev, izdatki v *računu finančnih terjatev in naložb* pa za prav tak znesek podcenjeni zaradi tekočih transferov z Ministrstva za gospodarstvo za vplačila sredstev v garancijski sklad za kritje rizikov iz izdanih garancij za bančne kredite za vlaganja malih in srednjih podjetij (točka 2.2.1.2.j v povezavi s točko 2.2.2.1.d);
- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov v *bilanci prihodkov in odhodkov* so tekoči odhodki precenjeni za 45.245 tisoč tolarjev, tekoči transferi precenjeni za 3.535 tisoč tolarjev, investicijski odhodki podcenjeni za 18.262 tisoč tolarjev in investicijski transferi podcenjeni za 30.518 tisoč tolarjev (točke 2.2.1.2.d, 2.2.1.2.g, 2.2.1.2.h, 2.2.1.2.k in 2.2.1.2.l);
- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov po vrstah so izdatki za reprezentanco precenjeni za 302.697 tisoč tolarjev, izdatki za stroške konferenc, seminarjev in simpozijev pa za enak znesek podcenjeni (točka 2.2.1.2.e).

Razen vpliva napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2005 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in podzakonskimi predpisi, predstavlja prejemke in izdatke državnega proračuna za leto 2005 (*mnenje s pridržkom*).

⁵⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

Opozarjamo, da so v bilanci stanja⁶⁰

- opredmetena osnovna sredstva in splošni sklad podcenjeni za 3.962.336 tisoč tolarjev zaradi neizkazanih vlaganj v gradnjo Javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana in nakup opreme (točki 2.2.1.2.b in 2.2.3.1.e), nakupa nove ter nadgradnje programske opreme in aplikacije za upravljanje s programsko opremo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (točka 2.2.1.2.k) in obnove objekta Ministrstva za zunanje zadeve (točka 2.2.1.2.f);
- obveznosti do upnikov iz blagovnih kreditov podcenjene za najmanj 240.849 tisoč tolarjev, ker nabava opredmetenih osnovnih sredstev, financirana z blagovnimi krediti ni bila izkazana v poslovnih knjigah (točka 2.2.1.2.m);
- dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah podcenjeno za 225.000 tisoč tolarjev, ker je bil prenos sredstev na poseben račun pri banki izkazan kot odhodek (točka 2.2.1.2.i);
- dolgoročne naložbe in splošni sklad podcenjeni za 108.121 tisoč tolarjev, ker so vplačila sredstev v garancijski sklad za kritje rizikov iz izdanih garancij za bančne kredite za vlaganja malih in srednjih podjetij nepravilno izkazana med odhodki (točka 2.2.1.2.j);
- dolgoročne terjatve za unovčena poročstva in splošni sklad precenjeni za 34.057 tisoč tolarjev zaradi dvakratnega knjiženja terjatev iz plačanih poroštev (točka 2.2.2.3.a).

⁶⁰ Bilanca stanja ni sestavni del zaključnega računa proračuna in ni bila predmet revidiranja.

3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitev finančnih načrtov petnajstih ministrstev. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Vlada RS proračun z izvrševanjem finančnih načrtov ministrstev za leto 2005 izvršila v skladu s predpisi.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa proračuna za leto 2005, katerega izvršitev je razvidna iz tabele 17.

Tabela 17: Proračun za leto 2005

Odhodki	Sprejeti proračun v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	233.675.120	241.096.239	233.604.718	99,97	96,89
Delni tekoči in investicijski odhodki	339.044.272	331.343.293	299.393.704	88,31	90,36
Tekoči in investicijski transferi	1.129.124.489	1.147.227.582	1.119.512.123	99,15	97,58
Plačila sredstev v proračun EU	73.141.422	68.441.651	68.438.483	93,57	100,00
Vsi odhodki	1.774.985.303	1.788.108.766	1.720.949.028	96,96	96,24

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

Odhodki revidiranih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 1.623.517.220 tisoč tolarjev predstavljajo 94,3 odstotka vseh proračunskih odhodkov leta 2005.

Pravilnost izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je zajemala preverjanje skladnosti izplačil z Zakonom o javnih uslužbencih⁶¹ (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o delavcih v državnih organih⁶² (v nadaljevanju: ZDDO) in ostalimi podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim in na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakon o javnih naročilih⁶³ (v nadaljevanju: ZJN-1), ZIPRS0405 ter drugih zakonov in podzakonskih predpisov.

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.

⁶¹ Uradni list RS, št. 52/02, 23/05.

⁶² Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 30/99.

⁶³ Uradni list RS, št. 36/04.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorce. Vzorce smo določili po metodi vzorčenja po denarni enoti za posamezna ministrstva. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega proračunskega uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni proračunski uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega proračunskega uporabnika. Za preizkušanje skladnosti odhodkov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe.

Za izrek mnenja smo kot kriterij določili sprejemljivi obseg ocenjenih nepravilnosti za izvršitev proračuna v višini enega odstotka in za izvršitev finančnega načrta posameznega ministrstva do pet odstotkov, odvisno od velikosti finančnega načrta posameznega revidiranega ministrstva. Revidirancem, katerih različne ocene ocenjenih nepravilnosti niso presegle 10 odstotkov, nismo izrekli negativnih mnenj. Mnenja smo izrekli s petindevetdesetodstotno gotovostjo.

3.3 Ugotovitve na ravni revizije Vlade RS

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve, ki se nanašajo na poslovanje Vlade RS oziroma vseh ministrstev kot celote in so podrobneje predstavljene v poglavjih od 4.1 do 4.15, v katerih opisujemo nepravilnosti v poslovanju posameznih ministrstev.

3.3.1 Delovna uspešnost

Plača pripada delavcu le za čas, ko delo opravlja. V 17. členu Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti⁶⁴ je zapisano, da del plače za uspešnost lahko znaša največ 20 odstotkov osnovne plače. Glede obračuna delovne uspešnosti računsko sodišče ugotavlja, da v programu za obračun stroškov rednega dela v projektu MFERAC te kontrole ni. Zaposleni dobivajo del plače za delovno uspešnost ne glede na čas prisotnosti. Za čas odsotnosti z dela delavcu pripada nadomestilo plače (v izračun za nadomestilo je vključena tudi uspešnost), zato mu plače ali posameznega sestavnega dela plače za ta čas ni dovoljeno obračunati.

3.3.2 Izvajanje 96. člena ZJU

Glede izvajanja 96. člena ZJU računsko sodišče ugotavlja, da je vlada 23. 10. 2003 izdala sklep št. 144-96/2003, na podlagi katerega lahko organi izplačujejo dodatek za plačilo povečanega obsega dela oziroma nadpovprečne obremenjenosti javnega uslužbenca v skladu s 96. členom ZJU v višini največ 35 odstotkov osnovne plače zaposlenega, in sicer izključno iz prihrankov znotraj obsega sredstev, ki jih ima proračunski uporabnik za stroške dela. ZJU v 96. členu določa, da če je mogoče racionalno zagotoviti izvajanje nalog organa tako, da se poveča obseg dela oz. določi dodatne delovne obremenitve za posamezne javne uslužbence v okviru polnega delovnega časa in dovoljenega obsega dela preko polnega delovnega časa, lahko predstojnik na podlagi dogovora med javnim uslužbencem in nadrejenim sprejme pisno odločitev o povečanem obsegu dela oz. nadpovprečni obremenitvi posameznega javnega uslužbenca ter o plačilu za povečan obseg dela oziroma nadpovprečno obremenjenost.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96.

Državni organi so v letu 2005 prihranke pridobili iz refundacij boleznin, invalidnin in nege otroka, ki se vračajo v proračun, ter prihrankov iz nenadomeščanja uslužbencev, ki so se upokojili ali prekinili delovno razmerje, torej zaradi nerealizacije kadrovskega načrta kasnejših nadomestitev odsotnih uslužbencev, oziroma nadomeščanja z uslužbenci, ki delo opravljajo v nižjem nazivu kot uslužbenci, ki so jih ti nadomeščali. Del prihrankov so državni organi realizirali tudi iz plačila manjših dodatkov za delovno dobo, saj imajo novo zaposleni v večini primerov manj delovne dobe, prve mesece pa ne prejemajo delovne uspešnosti.

Državni organi so tako v letu 2005 izplačali dodatek za povečan obseg dela oziroma nadpovprečno obremenjenost javnim uslužbencem 18.684-krat, in jim skupno namenili 957.797 tisoč tolarjev sredstev. Tako so omenjeni dodatek v povprečju izplačali 1.557 uslužbencem na mesec. V tabeli 18 so prikazana izplačila dodatka za povečan obseg dela po posameznih ministrstvih.

Tabela 18: Izplačila dodatkov za povečan obseg dela po revidirancih

PU	Št. prejemnikov	Št. mesecev izplačila	Znesek izplačila dodatkov v tisoč tolarjih	Št. zaposlenih	Povp. odst. prejemnikov na mesec	Realizacija za plače v tisoč tolarjih	Odstotek realizacije
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)/(5)/(3)	(7)	(8)=(4)/(7)
MF	2685	12	144.867	5.321	4,2	29.905.404	0,5
MNZ	1.486	12	62.501	9.900	1,3	52.733.335	0,1
MZZ	363	12	22.783	558	5,4	5.867.871	0,4
MORS	1.182	12	76.338	1.564 ⁶⁵	6,3	50.397.312	0,2
MP	680	12	37.512	943	6,0	5.149.449	0,7
MG	518	12	27.505	574	7,5	3.906.460	0,7
MKGP	374	12	18.365	996	3,1	6.423.668	0,3
MZP	793	12	42.458	380	17,4	2.448.246	1,7
MOP	970	12	51.781	1.543	5,2	8.993.548	0,6
MDDSZ	184	12	13.417	353	4,3	2.279.181	0,6
MZ	472	12	34.282	344	11,4	2.430.739	1,4
MJU	552	12	29.176	287	16,0	2.016.644	1,4
MVZT	240	8	16.046	174	17,2	1.246.090	1,3
MŠŠ	322	12	19.588	234	11,5	1.682.196	1,2
MK	381	12	25.349	226	14,0	1.558.392	1,6
Skupaj revidiranci	11.202	11,7	621.968	23.397	4,1	177.038.535	0,4
Skupaj PU	18.684	12	957.797	34.982	4,5		

Vir: Državni portal Republike Slovenije: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni>; podatek prikazuje stanje zaposlenih na dan 1. 12. 2005; podatki Direktorata za javno računovodstvo Ministrstva za finance.

⁶⁵ Podatek zajema število javnih uslužbencev, torej brez vojaških uslužbencev.

Največji delež prejemnikov dodatka za povečan obseg dela v posameznem mesecu je bil ugotovljen na Ministrstvu za promet (17,4 odstotka), sledi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (17,2 odstotka), Ministrstvo za javno upravo (16 odstotkov) ter Ministrstvo za kulturo (14 odstotkov).

Največji delež izplačanih dodatkov glede na zagotovljena sredstva za plače pa je bil ugotovljen pri Ministrstvu za promet, in sicer 1,7 odstotka sredstev.

Pri pregledu realizacije prihrankov ter njihove porabe je bilo ugotovljeno, da posamezna ministrstva v mesecih izplačila dodatka za povečan obseg dela niso imela zagotovljenih prihrankov, iz katerih bi lahko omenjeni dodatek izplačala, vendar so omenjene prihranke pridobila v naslednjih mesecih. Tako je Ministrstvo za javno upravo v januarju in februarju izplačevalo dodatek za povečan obseg dela v vrednosti 5.907 tisoč tolarjev, kljub temu, da v omenjenih mesecih ni izkazovalo prihrankov. Prav tako je Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami od januarja do marca izplačeval dodatek v vrednosti, ki presega realizirane prihranke. Posamezna ministrstva pa so izplačala dodatek za povečan obseg dela ne glede na realizirane prihranke ter s tem ravnala v nasprotju s sklepom vlade, ki je določal, da se sredstva za izplačilo dodatka po 96. členu ZJU lahko izplača le iz prihrankov. Ministrstvo za kulturo brez organov v sestavi je v letu 2005 izplačalo dodatek v skupni vrednosti 18.350 tisoč tolarjev, prihrankov pa je realiziralo 17.223 tisoč tolarjev, oziroma za 1.127 tisoč tolarjev manj, kot pa jih je dejansko izplačalo. Enako je ravnal tudi Inšpektorat RS za notranje zadeve, ki je izplačal dodatek v skupnem znesku 1.008 tisoč tolarjev, prihrankov pa je realiziral v znesku 206 tisoč tolarjev, razlika v znesku 802 tisoč tolarjev predstavlja nenamensko porabo sredstev.

Ostala ministrstva so izplačevala dodatek v dovoljenem obsegu, vendar pa menimo in hkrati opozarjamo, da ni namen dodatka za povečan obseg dela, da se toliko zaposlenih izplačuje omenjeni dodatek. Zastavlja se vprašanje, kako je lahko posamezni delavec vse leto obremenjen za povečan obseg dela, pri tem pa še uspešno opravlja svoje delo. Izplačevanje dodatka mora biti restriktivno ter predvsem utemeljeno, saj bi se le na ta način lahko izognili dvomu o upravičenosti izplačevanja dodatnega dela, ki se v večini primerov opravlja znotraj rednega dela. Čezmerno dodatno delo oziroma pogostost uporabe dodatnega dela kaže na zlorabo predpisa, ki dodatno delo dopušča. Prav tako ni mogoče sprejeti, dejstva, da javni uslužbenec lahko v okviru rednega dela vse leto opravlja tudi dodatno delo, ki predstavlja 35 odstotkov dodatnih zadolžitvev.

3.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2005. Za pravilnost izvršitve je odgovorna Vlada Republike Slovenije. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, kot določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Pri izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2005 so bili poleg navedb iz prejšnjega poglavja kršeni še naslednji predpisi:

Nepravilnosti pri zaposlovanju, plačah in drugih osebnih prejemkih:

- ZJU, ker je:
 - izplačevala dodatek za povečan obseg dela in nadpovprečno delovno obremenjenost brez ustrezne obrazložitve (točki 4.1.3.b in 4.1.3.c),
 - nepravilno prevedla naziv zaposlene v uradniški naziv (točka 4.2.3.b) in
 - nepravilno izplačala dodatek za delo v državni upravi (točki 4.4.3.b in 4.4.3.e);
- ZDDO, ker je nepravilno izplačala dodatek za delovno dobo (točki 4.4.3.c in 4.5.3.d);
- Zakon o delovnih razmerjih⁶⁶ (v nadaljevanju: ZDR; v povezavi z ZJU), ker je razporedila zaposleno na delovno mesto, za katero ni izpolnjevala pogojev (točki 4.2.3.a in 4.3.3.a);
- Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov⁶⁷ (v nadaljevanju: ZPSDP), ker je nepravilno izplačala povračila za prehrano in prevoz (točke 4.4.3.a, 4.4.3.d, 4.5.3.b, 4.9.3.a in 4.15.3.a);
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji⁶⁸ (v nadaljevanju: KPND), ker je zaposlenim neupravičeno obračunala regres za prehrano (točki 4.4.3.c in 4.14.3.a);
- Uredba o plačah, nadomestilih in drugih prejemkih osebja v predstavništvih Slovenije v tujini⁶⁹ (v nadaljevanju: uredba o plačah v predstavništvih), ker je obračunala in izplačala previsok dodatek za delovne izkušnje (točka 4.3.3.b);
- Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave⁷⁰, ker je zaposlenemu izplačala dodatek za pripravljenost, čeprav v notranjem aktu ni uredilo pripravljenosti kot posebnega načina opravljanja dela na določenih delovnih mestih (točka 4.14.3.a);
- Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkov zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih⁷¹ (v nadaljevanju: uredba o količnikih), ker je nepravilno izplačevala dodatek za vodenje notranje organizacijske enote (točka 4.1.3.a).

Nepravilnosti pri prevzemanju in izvrševanju obveznosti iz proračuna:

- ZJF, ker
 - je izplačala sredstva iz proračunske postavke, čeprav sredstva za ta namen v finančnem načrtu niso bila načrtovana na tej postavki, oziroma je porabila sredstva v višjem znesku, kot so bila določena s proračunom (točke 4.1.3.r, 4.3.3.c, 4.3.3.f, 4.6.3.g, 4.8.3.k, 4.8.3.l, 4.9.3.f, 4.9.3.n, 4.10.3.d, 4.10.3.e, 4.12.3.a, 4.12.3.d, 4.12.3.m in 4.15.3.g),
 - je obveznosti prevzela brez pisne pogodbe (točke 4.1.3.l, 4.2.3.e, 4.2.3.g, 4.2.3.h, 4.5.3.e, 4.6.3.e, 4.8.3.e, 4.8.3.l, 4.8.3.m, 4.11.3.a, 4.11.3.b, 4.12.3.f, 4.12.3.h, 4.12.3.k, 4.12.3.l in 4.15.3.e),

⁶⁶ Uradni list RS, št. 42/02.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 34/93, 3/98.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 60/92, 42/93, 6/94, 62/96, 29/99, 42/00, 45/01.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 21/01, 54/02, 31/03, 18/04.

⁷¹ Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01, 37/02, 61/02.

- sredstev proračuna ni uporabila za plačevanje že opravljenih del in izvajalcem plačevala račune, v katerih so bila obračunana dela, ki niso bila izvedena (točke 4.5.3.i, 4.8.3.a, 4.9.3.c, 4.9.3.i, 4.9.3.n, 4.10.3.a, 4.13.3.h, 4.13.3.i in 4.15.3.f),
- pri izplačilih ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini (točke 4.2.3.g, 4.2.3.h, 4.2.3.i, 4.3.3.c, 4.3.3.d, 4.3.3.e, 4.4.3.i, 4.4.3.n, 4.5.3.h, 4.6.3.c, 4.6.3.d, 4.7.3.a, 4.7.3.b, 4.7.3.c, 4.7.3.e, 4.8.3.c, 4.8.3.h, 4.9.3.a, 4.9.3.b, 4.9.3.f, 4.9.3.o, 4.10.3.c, 4.12.3.b, 4.12.3.e, 4.12.3.f, 4.12.3.g, 4.12.3.h, 4.12.3.k, 4.12.3.m, 4.13.3.a, 4.13.3.b, 4.13.3.f, 4.13.3.g, 4.13.3.h, 4.13.3.i, 4.13.3.j in 4.14.3.b);
- Zakon o financiranju javne porabe⁷², ker je sklenila pogodbo in prevzela obveznost, za katero ni imela zagotovljenih zadostnih sredstev (točka 4.12.3.d);
- ZIPRS0405, ker
 - je sklenila pogodbe v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevala omejitve veljavne zakonodaje (točke 4.10.3.c, 4.12.3.i in 4.12.3.m),
 - ni upoštevala zakonsko določenih plačilnih rokov (točke 4.2.3.k, 4.4.3.f, 4.5.3.g, 4.6.3.h, 4.8.3.f, 4.9.3.d, 4.11.3.c, 4.12.3.n, 4.13.3.d in 4.15.3.b);
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2000⁷³ (v nadaljevanju: ZIPRS2000), ker je sklenila pogodbo v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevala omejitve veljavne zakonodaje (točka 4.12.3.j);
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2002 in 2003⁷⁴ (v nadaljevanju: ZIPRS0203), ker je sklenila pogodbi v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevala omejitve veljavne zakonodaje (točki 4.2.3.j in 4.12.3.g);
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004⁷⁵ (v nadaljevanju: ZIPRS0304), ker je sklenila pogodbo v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevala omejitve veljavne zakonodaje (točka 4.12.3.a);
- Zakon o financiranju občin⁷⁶ (v nadaljevanju: ZFO), ker je nepravilno obračunala dokončni znesek finančne izravnave občinam za leto 2004 in ga ni poračunala v letu 2005 (točka 4.1.3.q);
- Zakon o graditvi objektov⁷⁷ (v nadaljevanju: ZGO), ker ni zagotovila gradbenega nadzora z dnem, ko se je pričelo z gradbenimi deli (točka 4.4.3.g);
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁷⁸, ker pogodb ni sklenila pred pričetkom opravljanja storitev ali nabave blaga (točki 4.8.3.i in 4.10.3.b).

Nepравilnosti pri oddaji javnih naročil:

- ZJF, ker javnega naročila ni izvedla v skladu s predpisi o javnem naročanju oziroma ni bil izveden javni razpis (točki 4.5.3.f in 4.12.3.c);

⁷² Uradni list RS, št. 48/90, 34/91-I, 30/92, 7/93.

⁷³ Uradni list RS, št. 9/00.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 103/01, 64/02.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 118/02, 63/03, 121/03.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 102/04.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 108/04.

- ZJN-1, ker
 - je neupravičeno sklenila neposredno pogodbo (točka 4.9.3.b),
 - se sredstva niso porabila le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila (točke 4.1.3.f, 4.1.3.h, 4.1.3.i, 4.1.3.o, 4.1.3.p, 4.2.3.f, 4.5.3.f, 4.8.3.a, 4.8.3.d, 4.8.3.j, 4.9.3.e, 4.10.3.f, 4.12.3.f in 4.13.3.a),
 - je kršila načelo enakopravnosti ponudnikov (točka 4.12.3.f),
 - je oddala javno naročilo, ne da bi bilo predvideno v načrtu nabav (točka 4.4.3.j),
 - pogodb oziroma dodatkov k pogodbam ni sklepala v skladu s predpisi o javnem naročanju (točke 4.12.3.d, 4.12.3.e in 4.12.3.j),
 - oddala javna naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za takšen način oddaje naročila niso bili izpolnjeni pogoji (točke 4.1.3.f, 4.1.3.m, 4.1.3.n, 4.8.3.g in 4.12.3.f),
 - se vsebina objave javnega razpisa oziroma natečaja ne ujema z zahtevami v razpisni dokumentaciji, oziroma ni pripravila razpisne dokumentacije, na podlagi katere bi ponudnik lahko pripravil pravilno ponudbo (točki 4.15.3.c in 4.15.3.d),
 - se je z delitvijo javnih naročil na manjše sklope izognila postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom (točke 4.1.3.l, 4.8.3.b in 4.9.3.n),
 - je javna naročila oddala ponudnikom, čeprav niso predložili vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev za priznanje sposobnosti (točke 4.8.3.a, 4.15.3.c in 4.15.3.d),
 - je pri ocenjevanju ponudnikov uporabila merila, ki niso bila smiselno povezana z vsebino javnega naročila (točki 4.2.3.d, in 4.9.3.n),
 - je sprejela nepravilno in nesprejemljivo ponudbo in ni izbrala najugodnejše ponudbe (točki 4.4.3.l in 4.9.3.n),
 - je oddala dodatna dobave blaga in storitev v nasprotju s predpisi o javnem naročanju (točke 4.2.3.d, 4.2.3.g, 4.4.3.h, 4.4.3.k, 4.4.3.m, 4.12.3.g in 4.12.3.h),
 - merilo ocenila brez ustreznih dokazov (točki 4.15.3.c in 4.15.3.d);
- Zakon o javnih naročilih⁷⁹ (v nadaljevanju: ZJN), ker je neupravičeno sklenila neposredno pogodbo (točka 4.12.3.j);
- Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila⁸⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj), ker je ravnala neustrezno glede zavarovanja dobre izvedbe pogodbenih obveznosti (točki 4.1.3.d in 4.1.3.e).

Nepravilnosti pri oddaji javnih naročil male vrednosti:

- temeljna načela ZJN-1 in ZJN, ker je pri oddaji javnega naročila sprejela naknadno spremenjeno ponudbo ponudnika (točka 4.2.3.c).

Nepravilnosti pri dodeljevanju transferov:

- ZJF, ker
 - je sklenila pogodbo s posrednim proračunskim uporabnikom kljub temu, da resorno ministrstvo ni potrdilo ovrednotenega letnega programa dela in ni pridobila soglasja Ministrstva za finance (točka 4.9.3.p),

⁷⁹ Uradni list RS, št. 24/97, 78/99.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 25/04, 87/04.

- je izplačala sredstva na podlagi rebalansa programa dela in finančnega načrta, h kateremu ni izdala ustreznega soglasja (točka 4.8.3.m);
- ZPIZ-1, ker zaradi nepravilnega izračuna dokončne obveznosti države do ZPIZ za leto 2004 v letu 2005 ni izvedla ustreznega poročuna (točka 4.1.3.r);
- Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja⁸¹, ker je izvrševala izplačila iz proračuna brez ustreznega predhodnega preverjanja dokumentacije ZPIZ (točka 4.1.3.r);
- Zakon o subvencioniranju študentske prehrane⁸² (v nadaljevanju: ZSSP), ker je prepozno sklenila pogodbo s Študentsko organizacijo Slovenije in izvedla nepravilen postopek izbire ponudnikov prehrane; namesto, da bi izvedla postopek za javna naročila, je izvedla postopek za dodelitev sredstev subvencij (točka 4.10.3.h);
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁸³ (v nadaljevanju: ZUJIK), ker je financirala dva javna zavoda, ki jima svet zavoda ni potrdil programa dela in finančnega načrta (točka 4.15.3.h);
- Sklep o ustanovitvi Filmskega sklada Republike Slovenije⁸⁴, ker je financirala javni sklad, ki ni predložil soglasja ustanovitelja – Vlade RS k finančnemu načrtu in programu dela (točka 4.15.3.h);
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ker
 - je dela po pogodbi izvajalec izvajal že pred datumom podpisa pogodbe (točka 4.6.3.c),
 - v objavi javnega razpisa ni navedla osnovnih pogojev za kandidiranje in meril za izbor prejemnikov in ni vzpostavila ustreznega nadzora nad upravičenostjo stroškov ter doseganjem zastavljenih ciljev pred izplačili sredstev koordinatorjem (točka 4.10.3.g),
 - v razpisni dokumentaciji in v objavi v Uradnem listu ni podrobneje navedla meril, uporabe meril in načina določanja deleža (točki 4.6.3.f in 4.14.3.c),
 - pri ocenjevanju vlog ni natančno določila pomena in načina uporabe meril ter v razpisu ni nedvoumno določila načina določanja obsega sredstev, ki jih prejme posameznik (točke 4.6.3.b, 4.6.3.d in 4.7.3.d);
- Uredba o koncesijah za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda⁸⁵ (v nadaljevanju: uredba o koncesiji za urejanje voda), ker ni zagotovila dokazil, da so izvajalci vodnogospodarskih javnih služb izpolnjevali pogoje za podelitev koncesije opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda (točka 4.9.3.g);
- Uredba o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu⁸⁶ (v nadaljevanju: uredba o koncesijah za prevoz potnikov), ker ni zagotovila dokazil o izpolnjevanju pogojev v skladu s 23. in 24. členom uredbe (točka 4.8.3.l).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Vlada Republike Slovenije v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

⁸¹ Uradni list RS, št. 81/00.

⁸² Uradni list RS, št. 85/02.

⁸³ Uradni list RS, št. 96/02.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 96/00, 111/00, 66/01, 84/01, 85/02.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 42/03, 121/04, 67/05.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 88/04.

4. REVIZIJA IZVRŠITVE FINANČNIH NAČRTOV POSAMEZNIH REVIDIRANIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

4.1 Ministrstvo za finance

4.1.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za finance za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Predlog revizijskega poročila o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za finance predstavlja del predloga poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za finance v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za finance odgovoren minister dr. Andrej Bajuk.

4.1.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

4.1.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za finance izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.1.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za finance prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 19.

Tabela 19: Finančni načrt Ministrstva za finance za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	29.837.678	30.067.448	29.905.403	100,2	99,5
Delni tekoči in investicijski odhodki	119.207.466	111.756.051	108.846.380	91,3	97,4
Tekoči in investicijski transferi	304.237.362	302.040.926	300.001.938	98,6	99,3
Plačila sredstev v proračun EU	73.141.422	68.441.651	68.438.483	93,6	100,0
Vsi odhodki	526.423.929	512.306.077	507.192.205	96,4	99,0

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.1.3 Ugotovitve

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2005 na Ministrstvu za finance predstavljamo naslednja revizijska razkritja.

4.1.3.a Ministrstvo za finance je javni uslužbenki, razporejeni na strokovno tehnično delovno mesto računovodja IV v Direktoratu za javno računovodstvo, Uradu za javno računovodstvo pri obračunu plače za avgust 2005⁸⁷ neupravičeno izplačalo dodatek za vodenje notranje organizacijske enote v višini 10 odstotkov oziroma 0,44 količnika po 7. členu Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkov zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih, ker javna uslužbenka ni razporejena na delovno mesto vodje notranje organizacijske enote in ji takšen dodatek tudi ni bil določen s pogodbo o zaposlitvi⁸⁸. Javni uslužbenki je bil vse leto 2005 neupravičeno izplačan dodatek v skupnem znesku 287 tisoč tolarjev.

4.1.3.b Ministrstvo za finance je javni uslužbenki vse leto 2005 izplačevalo dodatek po 96. členu ZJU v višini 35 odstotkov oziroma 2,8 količnika mesečno zaradi povečanega obsega dela in nadpovprečne delovne obremenjenosti⁸⁹, vendar v izdanih sklepih o določitvi dodatka k plači ni navedlo, katera dela in v kakšnem obsegu je javna uslužbenka opravila kot povečan obseg dela oziroma nadpovprečno delovno obremenjenost.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je po 1. 1. 2006 izvedlo posamezne spremembe na področju dodeljevanja dodatka po 96. členu ZJU. Z navodilom⁹⁰ je določilo, da se sklepi izdajajo le na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in neposrednim vodjem ob soglasju pristojnega generalnega direktorja ali generalnega sekretarja ali predstojnika organa v sestavi ali ministra, da je potrebno pri pripravi dogovora navesti obračunsko obdobje, za katero se dogovor o povečanem obsegu sklepa, in navesti naloge, ki naj bi jih javni uslužbenec opravil kot povečan obseg dela oziroma nadpovprečno delovno obremenjenost.

4.1.3.c DURS je javni uslužbenki od 1. 6. 2003 do 31. 12. 2005 izplačevala dodatek po drugem odstavku 65. člena ZDDO v višini 18 odstotkov oziroma 0,9 količnika mesečno, in sicer zaradi povečanega obsega dela in nadpovprečne delovne obremenjenosti⁹¹. Po uveljavitvi ZJU javni uslužbenki ni izdala sklepa v skladu s 96. členom ZJU. V izdani odločbi po drugem odstavku 65. člena ZDDO ni navedla, katera dela in v kakšnem obsegu javna uslužbenka opravlja kot povečan obseg dela oziroma nadpovprečno delovno obremenjenost. Edina utemeljitev je bila začasno povečan obseg del zaradi reorganizacije Davčnega urada Velenje in nadpovprečne delovne obremenjenosti na delovnem mestu.

DURS je s primerom dokumentacije⁹² pojasnila, da je v letu 2006 začela izdajati sklepe o dodatku po 96. členu ZJU na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in neposrednim vodjem. V dogovorih navajajo obračunsko obdobje in opis nalog, na katere se nanaša povečan obseg dela oziroma nadpovprečna delovna obremenjenost.

⁸⁷ Plačilni list za avgust 2005.

⁸⁸ Pogodba o zaposlitvi št. 0112-0425/04/1 z dne 1. 6. 2004.

⁸⁹ Sklep št. 0112-0153/04/16 z dne 24. 1. 2005 za januar 2005 in 11 sklepov za ostale mesece v letu 2005.

⁹⁰ Uporaba 96. člena v Ministrstvu za finance, št. 100-2/2006/6 z dne 6. 1. 2006.

⁹¹ Odločba št. 123-97/94 z dne 3. 6. 2003.

⁹² Dogovor o povečanem obsegu dela št. 123-0207/96 z dne 13. 3. 2006 in Sklep o povečanem obsegu dela št. 123-0207/96 z dne 28. 3. 2006.

4.1.3.d Ministrstvo za finance je po izvedenem postopku oddaje javnega naročila z družbo Oracle Software, d. o. o., Ljubljana podpisalo pogodbo o vzdrževanju programske opreme⁹³ v znesku 62.099 tisoč tolarjev. V razpisni dokumentaciji je med zahtevanimi dokumenti in izjavami od ponudnika zahtevalo med drugim tudi izjavo, da izbrani ponudnik po podpisu pogodbe naročniku izroči bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov od pogodbene vrednosti z dobo veljavnosti trideset dni po podpisu pogodbe, kar je v nasprotju z 9. členom pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj, saj bi morala biti garancija veljavna še vsaj en dan po preteku roka za dokončno izvedbo pogodbenih del.

Ministrstvo za finance je za izpolnjevanje pogodbenih obveznosti v obdobju od 1. 7. 2005 do 1. 6. 2006 od izvajalca pridobilo ustrezno garancijo in nepravilnost odpravilo.

4.1.3.e Namesto predvidene bančne garancije v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti je ponudnik predložil menično izjavo in menico za 30 odstotkov pogodbene vrednosti in veljavnostjo trideset dni po podpisu pogodbe, čeprav je v svoji ponudbi z dne 5. 8. 2004 podal izjavo, da naj bi predložil bančno garancijo in je vzorec takšne garancije tudi parafiral. Ministrstvo za finance je sprejelo menico, pogodbe pa tudi ni sklenilo z odložnim pogojem, da postane veljavna šele s predložitvijo garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, zato je ravnalo v nasprotju z 9. členom pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj. Ministrstvo za finance je v tem primeru sklenilo pogodbo, ki ni bila v skladu z razpisno dokumentacijo in izbrano ponudbo, kar je v nasprotju s 6. členom ZJN-1.

4.1.3.f Ministrstvo za finance je z izbranim ponudnikom Ixtlan Team, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo o vzdrževanju računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema⁹⁴ s predvideno skupno vrednostjo 1.349.620 tisoč tolarjev za tri leta, to je do 28. 2. 2005. Z osnovno pogodbo je prevzelo obveznosti za obdobje devet mesecev, do konca novembra 2002, v znesku 337.405 tisoč tolarjev. S prvim dodatkom⁹⁵ je nato prevzelo obveznosti do 30. 11. 2003, z drugim dodatkom⁹⁶ do 29. 2. 2004, s tretjim dodatkom⁹⁷ do 28. 2. 2005 in s četrtem dodatkom⁹⁸ ravno tako do 28. 2. 2005, ko se je tudi iztekel z razpisom in pogodbo določen rok za izvedbo javnega naročila. Ministrstvo za finance je za tem sklenilo še peti⁹⁹ in šesti dodatek¹⁰⁰, s katerima je podaljšalo pogodbeni rok najprej do 30. 9. 2005, nato pa do 31. 3. 2006. Glede na to, da je bila v razpisni dokumentaciji predvidena sklenitev pogodbe za tri leta, je Ministrstvo za finance z zadnjima dvema dodatkom podaljšalo pogodbo do 31. 3. 2006, torej za več kot eno leto več, kot je bilo predvideno v razpisu oziroma razpisni dokumentaciji, ter s tem ravnalo v neskladju s 6. členom ZJN-1.

Ministrstvo za finance je javno naročilo izvedlo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave¹⁰¹, potem ko je najprej neuspešno izvedlo oddajo javnega naročila po odprtem postopku¹⁰² in po postopku s pogajanjem s predhodno objavo¹⁰³. Ker je Ministrstvo za finance na podlagi izvedenega javnega razpisa po postopku s pogajanjem s predhodno objavo pridobilo dve ponudbi, ni mogoče trditi, da je naročilo

⁹³ Št. 1611-04-140027 o vzdrževanju programske opreme Oracle z dne 23. 8. 2004.

⁹⁴ Št. 1611-02-140001 o vzdrževanju računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema MF z dne 1. 3. 2002.

⁹⁵ Št. 1 z dne 10. 12. 2002.

⁹⁶ Št. 2 z dne 22. 5. 2003.

⁹⁷ Št. 3 z dne 26. 3. 2004.

⁹⁸ Št. 4 z dne 14. 9. 2004.

⁹⁹ Št. 5 z dne 21. 2. 2005.

¹⁰⁰ Št. 6 z dne 30. 9. 2005.

¹⁰¹ Sklep št. 403-2/02, IT-0042/02 z dne 9. 1. 2002.

¹⁰² Sklep št. 403-4/01, IT-0648/01 z dne 25. 4. 2001.

¹⁰³ Sklep št. 403-4/01, IT-1909/01 z dne 16. 7. 2001.

sposoben izvesti en sam ponudnik, zato je bilo javno naročilo oddano v nasprotju s tretjo točko prvega odstavka 20. člena ZJN-1.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je že pred zaključkom pogodbe, ki se je iztekla 28. 2. 2005, sprejelo sklep o začetku postopka za izvedbo javnega naročila, ki pa je bil z začetkom delovanja nove vlade ustavljen, saj je novo vodstvo ministrstva pred nadaljevanjem postopka želelo, da posebna delovna skupina pregleda dosedanje delo na tem projektu, ponovno opredeli cilje za naslednje triletno obdobje, evidentira zahteve uporabnikov, na novo opredeli organiziranost naročnika, izdela načrt vsebinske prenove in načrt tehnološke prenove sistema MFERAC. Delovna skupina, ki je bila ustanovljena 9. 2. 2005, je delo zaključila 28. 11. 2005. Na podlagi idejnega projekta je bila dopolnjena razpisna dokumentacija, 9. 1. 2006 pa je Ministrstvo za finance začelo nov postopek oddaje javnega naročila.

4.1.3.g Pri pregledu prilog računa¹⁰⁴ smo ugotovili, da so zaračunana dela opravili zaposleni pri izvajalcu, ki so bili določeni za druga področja in ne za izvedena dela. Pogodba o vzdrževanju računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema¹⁰⁵ v 12. členu namreč določa, da mora za vsako spremembo zaposlenih, ki dela opravljajo, izvajalec pridobiti pisno soglasje ministrstva. Ugotovili smo, da se navedeno pogodbeno določilo ne spoštuje, saj Ministrstvo za finance ne izdaja pisnih soglasij k spremembam zaposlenih, ki dela opravljajo, kljub temu da so bile izkušnje in izobrazba v razpisni dokumentaciji zahtevane kot pogoj. Ministrstvo za finance ni ravnalo v skladu s pogodbo glede razpisnih pogojev, ki se nanašajo na izobrazbo in izkušnje zaposlenih pri izvajalcu, zato je ravnalo v nasprotju s 6. členom ZJN-1.

4.1.3.h Ministrstvo za finance je z IPMIT, Inštitutom za projektni management in informacijsko tehnologijo, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IPMIT) podpisalo pogodbo za izdelavo systemske analize in načrta poslovno-informacijskega sistema glavne knjige zakladnice in sistema povezav s proračunom, vključno z odnosi med proračunom in EU106 v znesku 51.898 tisoč tolarjev. Rok izvedbe pogodbeno dogovorjenih del je bil 28 tednov, kar pomeni, da bi moral izvajalec dela končati do 6. 7. 2004. Ko je rok za izvedbo del potekel, sta pogodbeni stranki dne 22. 10. 2004 podpisali prvi dodatek¹⁰⁷, s katerim sta rok za izvedbo del podaljšali do 21. 4. 2005, z drugim dodatkom¹⁰⁸ pa do 23. 5. 2005. Ministrstvo za finance je ravnalo v nasprotju s 6. členom ZJN-1, ker je s podpisom dodatkov spremenilo določila razpisne dokumentacije glede roka izvedbe del¹⁰⁹, ki je skupaj s ceno predstavljal tudi eno izmed meril za izbor najugodnejšega ponudnika.

4.1.3.i DURS je po pogodbi za vzdrževanje davčnega informacijskega sistema IDIS¹¹⁰ plačevala izvajanje del, ki niso bila v skladu s predmetom pogodbe. Pri računu¹¹¹ v znesku 12.735 tisoč tolarjev je bilo takšnih del za 10.693 tisoč tolarjev, pri računu¹¹² v znesku 46.766 tisoč tolarjev je bilo takšnih del za ves znesek, pri

¹⁰⁴ Št. 3423 z dne 6. 5. 2005.

¹⁰⁵ Št. 1611-02-140001 o vzdrževanju računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema MF z dne 1. 3. 2002.

¹⁰⁶ Št. 92101/03 z dne 23. 12. 2003.

¹⁰⁷ Št. 1 z dne 22. 10. 2004.

¹⁰⁸ Št. 2 z dne 20. 4. 2005.

¹⁰⁹ Razpisna dokumentacija je določala, da je rok za izvedbo del najkasneje 28 tednov po podpisu pogodbe, torej do 6. 7. 2004, z dodatkom pa je Ministrstvo za finance ponudniku omogočilo, da dela konča v roku, ki je deset mesecev in pol daljši od predvidenega.

¹¹⁰ Št. 1612-05-000033 z dne 19. 1. 2005 za vzdrževanje davčnega informacijskega sistema IDIS.

¹¹¹ Št. 05-000568 z dne 6. 5. 2005.

¹¹² Št. 05-12001367 z dne 28. 10. 2005.

računu¹¹³ v znesku 27.927 tisoč tolarjev pa je bilo takšnih del za 11.646 tisoč tolarjev. Skupen znesek izplačil, ki niso bila v skladu s predmetom pogodbe, je znašal 69.105 tisoč tolarjev ali 68 odstotkov izplačil po pogodbi. Izvedena dela niso bila v skladu s predmetom pogodbe, zato je DURS v tem primeru ravnala v nasprotju s 6. členom ZJN-1. Dela, ki niso bila vključena v predmet pogodbe, so bila: pregled trenutnega stanja, nabor zahtev, ki jim mora zadostiti sistem, in priprava specifikacije zahtev za centralno davčno knjigovodstvo, ki pokriva vse davke in prispevke.

Iz poročila o opravljenem delu je razvidno, da sta dela po računu¹¹⁴ opravljala tudi delavca, ki ju ponudnik ni navedel v prijavi na javni razpis, na katerega se sklicuje 1. člen pogodbe. DURS je spremenila izvajanje pogodbe glede izobrazbe in usposobljenosti zaposlenih pri izvajalcu, ki je bil tudi pogoj v razpisu, zato je ravnala v neskladju s 6. členom ZJN-1.

4.1.3.j DURS je pri oddaji javnega naročila male vrednosti, ki ga je oddala ponudniku RRC Računalniške storitve, d. d., Ljubljana s pogodbo¹¹⁵ v znesku 11.753 tisoč tolarjev ravnala v nasprotju s 7. členom Navodila za oddajo javnih naročil v DURS¹¹⁶. Naročilo za vzdrževanje in nadgradnjo aplikacije Vodenje evidence davčne izvršbe pravnih oseb - IzPO je oddala po postopku s pogajanjem, torej ne da bi k oddaji ponudbe povabila več možnih ponudnikov. Aplikacija sicer temelji na podatkih iz izvornih evidenc DP2, vendar pa naročnik ne naroča vzdrževanja rešitve za podporo vodenja postopkov davčne izvršbe pravnih oseb, ki je izdelan v okviru aplikacije DP2, ampak naroča vzdrževanje spletne aplikacije, ki ga lahko opravlja več možnih ponudnikov.

4.1.3.k DURS in RRC Računalniške storitve d. d., Ljubljana sta 17. 2. 2004 sklenila pogodbo za izvajanje operativnih storitev, vzdrževanje in nadgradnjo aplikativnega programskega paketa davčno poslovanje¹¹⁷ v okvirnem znesku 850.000 tisoč tolarjev, ki v 19. členu določa, da izvajalec najkasneje deset dni po sklenitvi pogodbe izroči naročniku bančno garancijo za dobro izvedbo del. Izvajalec bančne garancije ni izročil, naročnik pa je ni zahteval, zato sta ravnala v nasprotju z 19. členom pogodbe. Ministrstvo za finance ni upoštevalo 9. člena pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila.

4.1.3.l DURS je 20. 7. 2004 s ponudnikom IPMIT sklenila pogodbo o dobavi storitev organiziranja, priprave in izvajanja postopkov za zagotavljanje kakovosti na projektu EDP-3¹¹⁸ v znesku 11.642 tisoč tolarjev, dne 27. 9. 2005 pa še pogodbo¹¹⁹ v znesku 7.195 tisoč tolarjev¹²⁰. Iz poročila o oddaji javnega naročila¹²¹ je razvidno, da gre pri obeh pogodbah za enako storitev, druga pogodba pa je bila sklenjena, ker so bila sredstva po prvi pogodbi že porabljena. DURS javno naročilo v vrednosti 18.837 tisoč tolarjev oddala v dveh postopkih oddaje javnih naročil male vrednosti ter se tako izognila postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom, zato je ravnala v nasprotju s 26. členom ZJN-1.

¹¹³ Št. 05-001503 z dne 16. 11. 2005.

¹¹⁴ Št. 05-000908.

¹¹⁵ Št. 1612-05-000037 z dne 11. 4. 2005.

¹¹⁶ Navodila za oddajo javnih naročil v DURS z dne 9. 12. 2004.

¹¹⁷ Št. 1612-04-000059 za izvajanje operativnih storitev, vzdrževanje in nadgradnjo aplikativnega programskega paketa davčno poslovanje z dne 17. 2. 2004.

¹¹⁸ Št. 1612-04-000151 o dobavi storitev organiziranja, priprave in izvajanja postopkov za zagotavljanje kakovosti na projektu EDP-3 z dne 20. 7. 2004.

¹¹⁹ Št. 1612-05-000082 z dne 27. 9. 2005.

¹²⁰ Nižja kot je bila ponudbena vrednost, ker so po poročilu Službe za notranji nadzor zmanjšali število ur.

¹²¹ Št. 06001-74/2005-030 z dne 14. 9. 2005.

Dela iz druge pogodbe¹²² je izvajalec izvajal že pred datumom podpisa pogodbe, torej pred 27. 9. 2005, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF v povezavi s 105. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

4.1.3.m Ministrstvo za finance, Carinska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: CURS) je z izvajalcem ZZI, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ZZI) sklenila pogodbo za vzdrževanje in zagotavljanje delovanja programske opreme na CURS¹²³ v znesku 150.221 tisoč tolarjev. CURS je oddala javno naročilo izvajalcu, s katerim sodeluje že od samega začetka vzpostavitve informacijskega sistema carinskih organov, ki je potekal v več fazah od leta 1994 dalje. Javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, kljub temu da niso bili izpolnjeni pogoji iz 20. člena ZJN-1, saj ni mogoče trditi, da je storitev sposoben opraviti zgolj izbrani ponudnik. Vzdrževanje zahteva poznavanje tehničnih rešitev, povezanih z delovanjem programa, in ne vsebinskih rešitev, ki so v pristojnosti CURS. Ta ima izključno pravico lastništva in druge pravice za vse izdelke, ki so bili razviti ali posebej prirejeni za CURS.

CURS je v zvezi z oddajo javnega naročila v skladu s 20. členom ZJN-1 zaprosila Urad za javna naročila za mnenje¹²⁴ o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Urad za javna naročila je menil, da je potrebno določbo druge točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1 razlagati zelo restriktivno in da mora biti naročnik prepričan, da drugih ponudnikov za konkretno naročilo ni, oziroma bi na podlagi drugega ustreznega postopka (odprtega postopka) pridobil le eno pravilno ponudbo. CURS postopka ni ustrezno dokumentirala.

V skladu s 16. členom pogodbe se je CURS s sklenitvijo prvega dodatka¹²⁵ dogovorila za vzdrževalna dela za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2004 v znesku 358.326 tisoč tolarjev, z drugim dodatkom¹²⁶ pa za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2005 v znesku 227.175 tisoč tolarjev. Vzdrževanje je bilo obračunano glede na dejansko porabo časa vzdrževanja, izkazanega na podlagi mesečnih poročil o opravljenem delu in predložitvi ustreznih izdelkov. Zagotavljanje delovanja programske opreme je ZZI zaračunaval v obliki mesečnega pavšala, to je v znesku 13.902 tisoč tolarjev mesečno, ne glede na obseg opravljenega dela. V mesečnem pavšalu so vključene storitve organizacije (12 ur na dan 30 dni na mesec), programiranja (8 ur na dan), sistemskih nalog (17 ur na dan) in dežurstva (48 ur na dan). V skladu s Priporočili za pripravo informacijske varnostne politike¹²⁷ »se programska oprema sama od sebe niti njeni deli nikoli ne pokvarijo. Zato pravno formalno plačljivega vzdrževanja programske opreme ni. Pri programski opremi lahko pride do skritih napak ali pa do napačnega razumevanja med naročnikom in izvajalcem. Programske hibe in ostale skrite napake spadajo pod garancijsko vzdrževanje in jih mora izvajalec opraviti brezplačno.«

4.1.3.n CURS je z izvajalcem ZZI sklenila pogodbo za dopolnjevanje in zagotavljanje delovanja programske opreme v CURS¹²⁸ v znesku 139.834 tisoč tolarjev za obdobje od 1. 7. do 31. 12. 2005. CURS je oddala javno naročilo izvajalcu, s katerim sodeluje že od samega začetka vzpostavitve informacijskega sistema carinskih organov. Javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, kljub temu da niso bili izpolnjeni pogoji iz 20. člena ZJN-1, saj ni mogoče trditi, da je storitev sposoben

¹²² Št. 1612-05-000082 z dne 27. 9. 2005.

¹²³ Št. 462-02/103-04/2003 za vzdrževanje in zagotavljanje delovanja programske opreme na CURS z dne 16. 7. 2003.

¹²⁴ Št. 037-24/2003 z dne 9. 6. 2003.

¹²⁵ Št. 1 z dne 23. 1. 2004.

¹²⁶ Št. 2 z dne 7. 1. 2005.

¹²⁷ Priporočila za pripravo informacijske varnostne politike je Vlada RS sprejela s sklepom z dne 3. 10. 2002.

¹²⁸ Pogodba za dopolnjevanje in zagotavljanje delovanja programske opreme CURS, št. 433-01/19-2005 z dne 22. 7. 2005.

opraviti zgolj izbrani ponudnik. Vzdrževanje zahteva poznavanje tehničnih rešitev (programiranje), povezanih z delovanjem programa, in ne vsebinskih rešitev, ki so v pristojnosti CURS. Ta ima izključno pravico lastništva in druge pravice za vse izdelke, ki so bili razviti ali posebej prirejeni za CURS.

4.1.3.o CURS in IPMIT sta sklenila pogodbo o izvajanju storitev svetovanja pri vzpostavitvi sistema projektnega vodenja¹²⁹, ki je v 5. členu v skladu z razpisno dokumentacijo določala, da bi morala biti prevzeta dela končana najkasneje v štirih mesecih po podpisu pogodbe, to je do 30. 4. 2005. CURS je po preteku roka za izvedbo pogodbenih del z izvajalcem sklenila prvi dodatek¹³⁰, s katerim je določila nov rok za izvedbo pogodbenih del, in sicer 31. 12. 2005, nato pa še drugi dodatek¹³¹, s katerim je rok podaljšala do 15. 2. 2006. CURS je ravnala v nasprotju s 6. členom ZJN-1, ker je z dodatkom bistveno spremenila določilo razpisne dokumentacije glede roka izvedbe pogodbenih del¹³².

4.1.3.p Ministrstvo za finance je v razpisni dokumentaciji z dne 3. 7. 2002¹³³ predvidelo sklenitev pogodbe za obdobje 36 mesecev oziroma do sklenitve nove pogodbe na podlagi novega javnega naročila. V pogodbi¹³⁴ z dne 30. 7. 2002, ki je bila najprej sklenjena do 31. 12. 2003, sta se pogodbeni stranki v 23. členu dogovorili, da bosta »predvidoma podaljšali veljavnost pogodbe na skupno obdobje 36 mesecev pod pogojem, da bodo za proračunsko leto 2004 in 2005 za izvedbo v pogodbi določenih storitev predvidena proračunska sredstva«. Pogodbeni rok se je po pogojih iz razpisne dokumentacije in podpisane pogodbe iztekel 30. 7. 2005. Ministrstvo za finance je z dodatkom¹³⁵ z dne 28. 7. 2005 podaljšalo pogodbeno obdobje do 31. 10. 2005, namesto da bi pred potekom pogodbe pričelo postopek oddaje javnega naročila in sklenilo novo pogodbo, zato je ravnalo v nasprotju z določili 6. člena ZJN-1.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je bilo na pogodbo vezano tudi Ministrstvo za obrambo in pet sodišč, ki so potrebovala storitve obračuna pogodb o delu, stalne rezerve in plačilo sodnikov porotnikov, kar takrat še ni bilo ustrezno rešeno v sistemu MFERAC oziroma prenos v MFERAC ni bil izpeljan. Ministrstvo za finance je nameravalo v novi pogodbi omejiti vsebino pogodbe samo na storitve poročila na podlagi sodnih sklepov za Ministrstvo za finance in sodišča ter se dogovoriti, da Ministrstvo za obrambo sklene svojo pogodbo za storitve, ki jih potrebuje, saj Ministrstvo za finance ni imelo dovolj dobrega nadzora nad naročanjem storitev Ministrstva za obrambo. Zaradi dogovarjanja z Ministrstvom za obrambo se je izvedba javnega naročila zavlekla, zato je bila pogodba za ta čas podaljšana z aneksom k pogodbi. Ministrstvo za finance je že sklenilo novo pogodbo in tako odpravilo nepravilnost.

4.1.3.q Ministrstvo za finance na podlagi ZFO ter izračunov primerne porabe občin, ki jih s sklepi potrdi Vlada RS¹³⁶, občinam mesečno izplačuje sredstva finančne izravnave. Do teh sredstev so upravičene občine, pri katerih je obseg njihovih lastnih prihodkov nižji od izračunanega zneska primerne

¹²⁹ Št. 433-02/140-2/2004 z dne 30. 12. 2004.

¹³⁰ Št. 1 z dne 19. 5. 2005.

¹³¹ Št. 2 z dne 30. 12. 2005.

¹³² Razpisna dokumentacija je določala, da morajo biti dela končana v štirih mesecih po podpisu pogodbe, to je do 30. 4. 2005, z dodatkom pa je CURS ponudniku omogočila, da dela konča v trinajstih mesecih in pol.

¹³³ Sklep o začetku postopka št. 403-2/02, IT-1260/02 z dne 18. 6. 2002.

¹³⁴ Št. 1611-02-140023 z dne 30. 7. 2002.

¹³⁵ Št. 3 z dne 28. 7. 2005.

¹³⁶ Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005, ki ga je Vlada RS sprejela s Sklepom št. 400-12/2000-14 z dne 27. 11. 2003, Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005, ki ga je Vlada RS sprejela s Sklepom št. 41001-45/2005/3 z dne 15. 9. 2005, Spremembe tabelarnega pregleda ponovnega izračuna primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005, ki jih je Vlada RS sprejela s Sklepom št. 41001-45/2005/9 z dne 10. 11. 2005.

porabe na prebivalca v posamezni občini. Letne izračune v skladu z ZFO pripravlja Ministrstvo za finance, potrjuje pa jih Vlada RS. V letu 2004 je bilo za ta namen občinam izplačanih 38.225.256 tisoč tolarjev¹³⁷, v letu 2005 pa 44.943.785 tisoč tolarjev¹³⁸.

Pri preračunu potrebnih sredstev finančne izravnave občinam smo glede na določila ZFO ugotovili, da izplačila teh sredstev občinam v letu 2005 niso bila izvedena v skladu s predpisi. Nepravilnost se nanaša na nepravilno ugotovljen dokončni obseg pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2004, ki bi moral biti poračunan do 30. 9. 2005. Po določitih 24. člena ZFO se pri dokončnem izračunu pripadajočih sredstev za posamezno leto upoštevajo dejansko realizirani prihodki občin. V izračunu dokončne finančne izravnave občinam za leto 2004, ki ga je Ministrstvo za finance predložilo v sprejem Vladi RS¹³⁹, so bile namesto dejansko realiziranih prihodkov uporabljene ocene prihodkov, ki pomembno odstopajo od dejanske realizacije. Zaradi takšnega načina izračuna je bilo občinam priznanih za 10.815.206 tisoč tolarjev več sredstev finančne izravnave, kot določajo predpisi.

Enak način izračuna je Ministrstvo za finance uporabilo tudi pri izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2005, kjer prav tako ni izhajalo iz realiziranih prihodkov, ampak ocenjenih prihodkov preteklega obdobja, vendar je z letom 2005 takšen izračun v skladu z določili drugega odstavka 37. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007¹⁴⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS0607).

4.1.3.r Transfer ZPIZ se izvaja v okviru podprograma Obveznosti države do ZPIZ. Podprogram zajema transferje sredstev za

- pravice, ki izhajajo iz posebnih predpisov, kot so administrativne pokojnine, pokojnine borcev, izjemne pokojnine in druge pokojnine, ki se zagotavljajo v okviru proračunske postavke 4760 – Tekoče obveznosti države do ZPIZ, in
- dodatne obveznosti, ki nastajajo zaradi prenizkih izvirnih prihodkov ZPIZ, ki se zagotavljajo v okviru proračunske postavke 6396 – Dodatne obveznosti do ZPIZ.

Pravna podlaga za te transfere sta ZPIZ-1 in Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja¹⁴¹ (v nadaljevanju: ZPFOPIZ). Pokojnine izplačuje ZPIZ, sredstva pa se refundirajo iz državnega proračuna z mesečnimi akontacijami in letnim poračunom. Višina mesečne akontacije se določa na podlagi sprejetega letnega finančnega načrta ZPIZ in se praviloma izplačujejo v višini sorazmernega deleža razpoložljivih sredstev na postavki, zmanjšani za letni poračun obveznosti za preteklo leto.

Dokončna obveznost države do ZPIZ se v skladu z 12. členom ZPFOPIZ ugotovi na podlagi letnega obračuna, ki ga ZPIZ predloži v tridesetih dneh po sprejemu zaključnega računa. Za izvedbo obračuna ZPIZ sestavi zahtevek, v katerem so navedena imena izpisov, ki naj se izvedejo. Podobna obdelava se izvaja že od leta 1992. Vsebinskih navodil o načinu izračuna obveznosti države ni. Način izračunavanja obveznosti je zapisan le v kodi programa, pravilnosti izračuna posameznih zneskov na upravičenca se ne

¹³⁷ Zaključni račun državnega proračuna za leto 2004.

¹³⁸ Zaključni račun državnega proračuna za leto 2005.

¹³⁹ Dokončni izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2004, ki ga je Vlada RS sprejela s Sklepom, št. 41001-9/2005/10 z dne 24. 2. 2005.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 116/05.

¹⁴¹ Uradni list RS, št. 81/00.

preverja. Izvaja se le primerjava skupnih zneskov glede na načrtovan obseg in obračunane zneske v prejšnjih letih. Obračun obveznosti za posamezno osebo se ugotovi tako, da se izračuna razlika med zneskom pripadajoče pokojnine zaradi priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pod posebnimi pogoji in zneskom pokojnine, ki bi se upravičencu izplačevala po splošnih predpisih. Republika Slovenija povrne sorazmerni del pokojnin, ki se razlikuje glede na vrsto pokojnine.

V letu 2004 je bila izvedena valorizacija pokojnin februarja in decembra. V februarju je bilo potrebno upoštevati dva različna valorizacijska faktorja 2,6 oziroma 3,2, v decembru pa en faktor 0,4. Pri preveritvi podatkov smo ugotovili, da v pripravljenih podatkih za obračun obveznosti ni bil zapisan pravilen podatek za valorizacijski faktor, zato je bil v veliko primerih upoštevan višji faktor namesto nižjega. Poleg tega se znesek obveznosti v decembru ni valoriziral za 0,4 odstotka. Preverili smo podatke za vrste upravičencev od 1 do 45. Znesek v zbirnem obračunu obveznosti države za ta del je bil za 554.745 tisoč tolarjev previsok.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v skladu s 14. členom ZPFOPIZ zadolženo za izvajanje nadzora. Ugotovili smo, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve nadzora ne opravlja. Ministrstvo za finance izvaja izplačila iz proračuna brez predhodnega preverjanja dokumentacije ZPIZ. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je s Pravilnikom o podatkih in evidencah za obračun finančnih obveznosti iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o obrazcih, ki se predložijo obračunu obveznosti¹⁴² (v nadaljevanju: pravilnik) določilo priloge, ki jih mora ZPIZ posredovati Ministrstvu za finance. Poleg tega je v 4. členu pravilnika navedeno, da mora ZPIZ na elektronskem mediju hraniti seznam vseh upokojujencev v predpisani obliki, česar pa ne izvaja. Pri preveritvi smo pridobili podatke izvedenih obdelav, ne pa podatkov v predpisani obliki, ki je določena z obrazcem Z-OR 3.

Ministrstvo za finance je s proračunske postavke 4760 – Tekoče zakonske obveznosti do ZPIZ kot transfer ZPIZ nakazalo 3.515.829 tisoč tolarjev, in sicer kot subvencijo Skladu obrtnikov in podjetnikov. Ugotovili smo, da so bila sredstva za obveznosti do Sklada obrtnikov in podjetnikov načrtovana na postavki 7610 – Odškodnine po sodnih sklepih. V obrazložitvi te postavke je navedeno, da so »v okviru te postavke zagotovljena tudi sredstva za pokrivanje obveznosti države iz 232. člena ZPIZ-1 do Sklada obrtnikov in podjetnikov«. Sklad obrtnikov in podjetnikov je v letu 2001 vložil tožbo proti državi, ker z Ministrstvom za finance ni dosegel dogovora glede obsega sredstev, ki naj bi jih država nakazala Skladu obrtnikov in podjetnikov glede na 232. člen ZPIZ-1. Postopek na sodišču je bil zaključen z delno sodbo v letu 2003, ki je Ministrstvu za finance naložila plačilo razlike med pokojnino, ki so jo upravičenci pridobili pri Skladu obrtnikov in podjetnikov, do zneska najnižje pokojnine za leto 2000. V letu 2005 je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve s Skladom obrtnikov in podjetnikov sklenilo poravnavo v znesku 3.515.829 tisoč tolarjev. Ministrstvo za finance je sredstva izplačalo s postavke 4760 – Tekoče zakonske obveznosti države do ZPIZ, ki so namenjena pokrivanju tekočih zakonskih obveznosti do ZPIZ, in ne s postavke 7610 – Odškodnine po sodnih sklepih, na kateri so bila načrtovana sredstva za obveznosti do Sklada obrtnikov in podjetnikov, kar ni v skladu z enajsto točko 2. člena ZJF.

4.1.3.s Ugotovili smo tudi, da Ministrstvo za finance opravlja naloge koordinacije v zvezi z nakazovanjem sredstev v proračun EU ter poročanjem Evropski komisiji. V letu 2005 je Slovenija v proračun EU vplačala 68.438.483 tisoč tolarjev, kar je bilo dobrih 6 odstotkov manj, kot je bilo predvideno s finančnim načrtom. Obseg sredstev, ki naj bi jih Republika Slovenija vplačala v proračun EU, je določen v proračunu EU za leto 2005.

¹⁴² Uradni list RS, št. 22/01.

Preverili smo vsa obvestila o vpoklicih sredstev v proračun EU iz davka na dodano vrednost, bruto nacionalnega dohodka in popravka v korist Velike Britanije ter vse izračune A¹⁴³, ki so bili podlaga za vplačila tradicionalnih lastnih sredstev. Pri pregledu plačil sredstev v proračun EU nepravilnosti nismo ugotovili.

4.1.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za finance za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za finance pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je nepravilno izplačevalo dodatek za vodenje notranje organizacijske enote (točka 4.1.3.a);
- je v dveh primerih izplačevalo dodatek za povečan obseg dela in nadpovprečno delovno obremenjenost brez ustrezne obrazložitve (točka 4.1.3.b in 4.1.3.c);
- je ravnalo neustrezno glede zavarovanja dobre izvedbe pogodbenih obveznosti (točki 4.1.3.d in 4.1.3.e);
- je v treh primerih oddalo javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za takšen način oddaje naročila niso bili izpolnjeni pogoji (točke 4.1.3.f, 4.1.3.m in 4.1.3.n);
- je v štirih primerih s podpisom dodatkov k osnovnim pogodbam spremenilo določila razpisne dokumentacije glede roka izvedbe del (točke 4.1.3.f, 4.1.3.h, 4.1.3.o in 4.1.3.p);
- je neupravičeno plačevalo dela, ki niso bila v skladu s predmetom pogodbe (točka 4.1.3.i);
- je ravnalo v neskladju s pogodbo glede razpisanih pogojev izobrazbe in izkušenj zaposlenih pri izvajalcu (točka 4.1.3.i);
- naročila male vrednosti ni oddalo v skladu z internim navodilom o oddaji javnih naročil male vrednosti (točka 4.1.3.j);
- se je z delitvijo javnih naročil na manjše sklope izognilo postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom (točka 4.1.3.l);
- je dela po pogodbi izvajalec izvajal že pred datumom podpisa pogodbe (točka 4.1.3.l);
- je nepravilno obračunalo dokončni znesek finančne izravnave občinam za leto 2004 in ga ni poračunalo v letu 2005 (točka 4.1.3.q);
- zaradi nepravilnega izračuna dokončne obveznosti države do ZPIZ za leto 2004 v letu 2005 ni izvedlo ustreznega poročila (točka 4.1.3.r);
- je izvajalo izplačila iz proračuna brez ustreznega predhodnega preverjanja dokumentacije ZPIZ (točka 4.1.3.r);
- je sredstva za poravnavo s Skladom izplačalo z druge postavke, kot je imelo načrtovano v finančnem načrtu (točka 4.1.3.r).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za finance v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

¹⁴³ Izračuni so pripravljani na podlagi Pravilnika o postopkih nakazovanja sredstev in poročanja v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi Skupnosti, Uradni list RS, št. 65/04.

4.2 Ministrstvo za notranje zadeve

4.2.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za notranje zadeve odgovoren minister Dragutin Mate.

4.2.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

4.2.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za notranje zadeve izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.2.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za notranje zadeve prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 20.

Tabela 20: Finančni načrt Ministrstva za notranje zadeve za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	52.512.035	59.040.409	52.733.336	100	89
Delni tekoči in investicijski odhodki	24.751.960	23.465.906	17.904.586	72	76
Tekoči in investicijski transferi	9.000	4.500	4.484	50	100
Vsi odhodki	77.272.995	82.510.815	70.642.406	91	86

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.2.3 Ugotovitve

Na podlagi revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve za leto 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.2.3.a Policija je na delovno mesto pomočnika vodje izmene¹⁴⁴ v Operativno-komunikacijskem centru na Policijski upravi Murska Sobota razporedila uslužbenko, ki ne izpolnjuje pogoja glede zahtevane stopnje izobrazbe iz Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (v nadaljevanju: uredba)¹⁴⁵ ter akta o sistemizaciji delovnih mest¹⁴⁶. Policija je ravnala v nasprotju z 20. členom ZDR ter v povezavi s 5. členom ZJU, ki določata, da lahko delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, za katerega izpolnjuje pogoje, določene z aktom o sistemizaciji delovnih mest. V prilogi II uredbe je v Nomenklaturi tipičnih uradniških delovnih mest za podobna delovna mesta zahtevana najmanj višja izobrazba. Tudi v aktu o sistemizaciji delovnih mest je kot pogoj za zasedbo delovnega mesta zahtevana višja strokovna izobrazba družboslovne smeri ali višja policijska šola. Uslužbenka ima V. stopnjo izobrazbe in ne VI. stopnjo, kot je zahtevana, na delovno mesto pa je bila razporejena po uveljavitvi Zakona o policiji (v nadaljevanju: ZPol)¹⁴⁷, zato ne izpolnjuje pogoja za spregled¹⁴⁸ glede zahtevane izobrazbe v skladu s 134. členom ZPol.

¹⁴⁴ Odločba št. 0433-1-15967 z dne 16. 3. 2000.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 58/03, /03, 109/03, 43/04, 138/04.

¹⁴⁶ Sistemizacija, na katero je dano soglasje Vlade RS, je začela veljati 21. 7. 2004, uporabljati pa se začela 1. 8. 2004.

¹⁴⁷ Uradni list RS, št. 49/98, 93/01, 79/03, 50/04, 53/05, 98/05.

¹⁴⁸ Na dan uveljavitve ZPol je imela zaposlena 17 let in 9 mesecev delovne dobe, razporejena pa je bila na delovno mesto vodje izmene v Inšpektoratu policije na UNZ Murska Sobota, za katerega se zahteva srednja izobrazba.

Policija je uslužbenko v skladu s 194. členom ZJU ter uporabo priloge I uredbe imenovala v naziv¹⁴⁹, za katerega ni izpolnjevala pogoja glede predpisane stopnje izobrazbe, določene v 87. členu ZJU, v povezavi s 85. členom ZJU.

4.2.3.b Policija je nepravilno imenovala uslužbenko v uradniški naziv, saj je naziv uslužbenke prevedla v naziv glede na izhodiščni količnik za delovno mesto, ki ga je uslužbenka na dan 28. 6. 2003, to je na dan, ko je bila izvedena prevedba, zasedala za določen čas. Uslužbenka je bila 14. 3. 2002 z odločbo¹⁵⁰ začasno razporejena na delovno mesto kriminalistične inšpektorice za posebne naloge v Upravi kriminalistične policije na Generalni policijski postaji, pred začasno razporeditvijo pa je zasedala delovno mesto višje kriminalistke I¹⁵¹. Policija je uslužbenko prevedla v uradniški naziv 7. stopnje¹⁵², dejansko pa bi jo morala v naziv 9. stopnje¹⁵³, zato je ravnala v nasprotju s 194. členom ZJU, ki določa, da se nazivi upravnih delavcev ter višjih upravnih delavcev prevedejo v uradniške nazive glede na izhodiščne količnike za določitev osnovne plače, pri čemer se kot izhodiščni količnik šteje količnik delovnega mesta brez napredovanj v višje plačilne razrede.

4.2.3.c Policija je oddala naročilo vzdrževanja in popravila osebnega vozila škoda v znesku 307 tisoč tolarjev¹⁵⁴ v skladu s pogodbo o vzdrževanju in popravilu blagovne znamke škoda¹⁵⁵, ki jo sklenila z družbo Porsche Inter Avto, d. o. o., Koper (v nadaljevanju: Porsche Inter Avto), izbrano na podlagi predhodnega zbiranja ponudb. Policija je s Porsche Inter Avto sklenila pogodbo v znesku 1.500 tisoč tolarjev, dne 8. 9. 2005 pa sta se pogodbeni stranki s sklenitvijo dodatka k pogodbi dogovorili za povečanje pogodbene vrednosti za 200 tisoč tolarjev. Policija postopka oddaje naročila ni izvedla v skladu s predpisi, saj je pri ocenjevanju ponudb upoštevala tudi popravek ponudbe ponudnika¹⁵⁶, ki je bil na podlagi naknadno odobrenega popusta¹⁵⁷ izbran kot najugodnejši ponudnik. Policija je tako sprejela nepravilno ponudbo, s čimer je ravnala v nasprotju 6. členom ZJN-1.

4.2.3.d Ministrstvo za notranje zadeve je oddalo naročilo pisarniškega materiala (tonerjev Lexmark) v znesku 166 tisoč tolarjev¹⁵⁸ v skladu s pogodbo o dobavi pisarniškega materiala¹⁵⁹, ki jo je na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenilo z družbo EXTRA LUX, d. o. o., Ljubljana. Ministrstvo za notranje zadeve je javni razpis za oddajo naročila dobave pisarniškega materiala po odprtem postopku¹⁶⁰ izvedlo na podlagi neustrezno oblikovanih meril. V razpisni dokumentaciji je Ministrstvo za notranje zadeve kot merila za izbiro najugodnejše ponudbe določilo poleg cene in višine popusta tudi finančno stanje ponudnika. Navedeno merilo ni smiselno povezano z vsebino oziroma predmetom javnega naročila, saj za dobavo pisarniškega materiala ni pomembno, ali ima ponudnik v preteklem obdobju dobiček ali izgubo iz

¹⁴⁹ Uslužbenka je bila 1. 12. 2004 imenovana v naziv na podlagi sklepa št. 2711-13-0015967-2004 z dne 4. 12. 2004.

¹⁵⁰ Odločba št. 2711-15-23709 z dne 22. 3. 2002.

¹⁵¹ Odločba št. 0433-13-C-23709 z dne 28. 3. 2000.

¹⁵² Uslužbenka je bila imenovana v uradniški naziv kriminalistični inšpektor I z odločbo št. 27-23709-2003 z dne 16. 7. 2003.

¹⁵³ Za delovno mesto višji kriminalist I je določen je količnik za določitev osnovne plače 3,00.

¹⁵⁴ Št. (S) 282369 z dne 14. 4. 2005.

¹⁵⁵ Št. 1714-05-550008 z dne 31. 12. 2004.

¹⁵⁶ Ponudnik Porsche Inter Avto, d. o. o. je prvotno poslal ponudbo s ceno servisne ure 7 tisoč tolarjev, naknadno pa jo je znižal za 5 odstotkov.

¹⁵⁷ Posredovanega dne 30. 12. 2004.

¹⁵⁸ Št. 18562-0114200 z dne 7. 10. 2005.

¹⁵⁹ Št. 1714-04-513004 z dne 23. 2. 2004.

¹⁶⁰ Št. 403-42/2003.

poslovanja, kakšen je kazalnik gospodarnosti poslovanja ter kakšna je plačilna sposobnost. Ministrstvo za notranje zadeve ni pojasnilo, kako uporaba navedenega merila vpliva na ekonomsko najugodnejšo ponudbo in s tem smiselno povezanost s predmetom javnega naročila. Z določitvijo takšnega merila je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 50. člena ZJN-1. Uporaba merila je tudi v nasprotju z načelom gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev, kar predstavlja kršitev 4. člena ZJN-1.

Ministrstvo je z izbranim ponudnikom sklenilo pogodbo o dobavi pisarniškega materiala za obdobje dvanajstih mesecev, z možnostjo podaljšanja s sklenitvijo aneksa za nadaljnjih dvanajst mesecev, če bi bila sredstva zagotovljena. Okvirna dvoletna pogodbeno vrednost je bila tako dogovorjena v znesku 365.607 tisoč tolarjev, ki pa je bila v letu 2005 na podlagi sklenitve aneksov k pogodbi¹⁶¹ povečana za 133.824 tisoč tolarjev, tako da vrednost celotnega naročila znaša 499.431 tisoč tolarjev in predstavlja 36,6-odstotno povečanje pogodbene vrednosti glede na vrednost glavnega naročila. S sklenitvijo aneksa so bile tako dogovorjene dodatne dobave, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 84. člena ZJN-1, ki določa, da sme naročnik oddati naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave le, če bi dodatne nabave silile naročnika, da naroči material od drugega dobavitelja, ki ima drugačne tehnične lastnosti, to pa bi povzročilo neskladnost ali nesorazmerne tehnične težave med obratovanjem in vzdrževanjem. Tega v tem primeru ni mogoče trditi, zato prevzemanje obveznosti, ki ni v skladu s pogodbo, pomeni kršitev 6. člena ZJN-1. Ta določa, da se morajo sredstva porabiti le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, izvedenega na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja. Naročilo pisarniškega materiala (tonerjev Lexmark) v znesku 166 tisoč tolarjev je bilo oddano na podlagi sklenjenega aneksa k pogodbi, s katerim so bile opredeljene dodatne dobave.

Ministrstvo pojasnjuje, da je izraženo povečanje potreb Policije po pisarniškem materialu posledica občutnega povečanja števila zaposlenih na schengenski meji, dodatnih nabav in pospešenega opremljanja policijskih uprav z informacijsko opremo (tiskalniki) na področju schengenske meje ter spremenjene zakonodaje, na podlagi katere je Policija prevzela naloge prekrškovnega organa. Teh potreb ob pripravi javnega razpisa ni bilo mogoče predvideti.

4.2.3.e Policija je z neposredno pogodbo¹⁶², sklenjeno z dne 13. 6. 2005, oddala storitev vzdrževanja programske in strojne opreme FPS in HIS družbi MAOP KOMPAS INGPOS, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: MAOP) za obdobje enega leta z možnostjo avtomatičnega podaljšanja pogodbe vsako naslednje leto, če je nobena od strank ne odpove. Okvirna pogodbeno vrednost znaša 3.057 tisoč tolarjev letno. Pogodbena določila se pričnejo uporabljati 1. 1. 2005, kar pomeni, da posegajo v obdobje pred podpisom pogodbe. Policija je s pogodbo prevzela obveznost razlike do zneska za vzdrževanje od 1. 1. do 12. 6. 2005, ki je bila obračunana na podlagi že izstavljenih računov v skladu s pogodbo za vzdrževanje programskega proizvoda FPS¹⁶³, ki je veljala do sklenitve pogodbe o vzdrževanju programske in strojne opreme in ki je to pogodbo nadomestila. MAOP je razliko do zneska za vzdrževanje od 1. 1. 2005 obračunalo pri računu¹⁶⁴ za junij v znesku 1.279 tisoč tolarjev, od tega znesek 1.024 tisoč tolarjev¹⁶⁵ predstavlja poračun za nazaj. Policija je s prevzemom obveznosti razlike do zneska za vzdrževanje od 1. 1. 2005 prevzela obveznost za nazaj, kar je v nasprotju s 105. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da morajo naročniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve. To

¹⁶¹ Aneks št. 1 z dne 7. 2. in aneks št. 2 z dne 14. 9. 2005.

¹⁶² Št. 1714-05-450019 z dne 13. 6. 2005.

¹⁶³ Št. 1714-00-450161 z dne 26. 5. 2000.

¹⁶⁴ Št. 300356-05 z dne 30. 6. 2005.

¹⁶⁵ Poračun v znesku 542 tisoč tolarjev se nanaša na vzdrževanje strojne in programske opreme FPS in HIS v oddelku za prehrano Tacen, račun v znesku 482 tisoč tolarjev pa se nanaša na oddelek za prehrano Ljubljana, Kotnikova 8.

pomeni, da s pogodbo ni mogoče prevzemati obveznosti za nazaj, to je pred dnevom podpisa pogodbe. ZJF v 50. členu določa, da neposredni proračunski uporabniki obveznosti v breme proračuna prevzemajo s pisnimi pogodbami. V tem primeru je Policija 13. 6. 2005 sklenila pogodbo z družbo Kompas IngPOS, d. d., Ljubljana¹⁶⁶, kar pomeni, da lahko po tej pogodbi od takrat dalje prevzema obveznosti v breme proračuna. Policija v obdobju od 1. 1. do 12. 6. 2005 ni imela sklenjenih pisnih pogodb, na podlagi katere bi lahko prevzela obveznost v znesku 254.738,50 tolarja na mesec, pač pa pogodbo v znesku 24.747 tolarjev na mesec¹⁶⁷. S tem je ravnala v nasprotju s 50. členom ZJF.

4.2.3.f Ministrstvo za notranje zadeve je v skladu s pogodbo o dobavi informacijske opreme¹⁶⁸, ki jo je na podlagi izvedenega javnega razpisa sklenilo z družbo SIMT, d. o. o., Grosuplje, naročilo in plačalo dobavo osebnih računalnikov, strežnikov in LCD zaslonov v znesku 72.113 tisoč tolarjev¹⁶⁹. Pri oddaji javnega naročila Ministrstvo za notranje zadeve ni ravnalo v skladu s predpisi, saj v razpisni dokumentaciji ni pravilno določilo količine blaga. Ministrstvo za notranje zadeve je s klavzulo o »pridržku možnosti spremembe količine«, ne da bi pri tem določilo, v kakšnem obsegu in pod kakšnimi pogoji se lahko količina naknadno spremeni, kršilo 23. člen ZJN-1. Navedeni člen določa, da mora naročnik pripraviti razpisno dokumentacijo tako, da ponudnik na njeni podlagi lahko pripravi pravilno ponudbo, ter da mora biti razpisna dokumentacija pripravljena razumljivo. Ministrstvo za notranje zadeve je z izbranim ponudnikom sklenilo pogodbo, ki se razlikuje od ponudbe izbranega ponudnika (spremenjen je bil ponudbeni predračun, ki je bil del razpisne in ponudbene dokumentacije) ter spremenilo bistvene elemente pogodbe, ki so bili uporabljeni kot razpisni pogoji. S pogodbo se je Ministrstvo za notranje zadeve dogovorilo za povečanje količin naročenega blaga, v skladu z danim pridržkom iz 2. točke Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbene razpisne dokumentacije, na podlagi katerega si naročnik pridržuje pravico do spremembe količin za posamezno blago glede na dejanske potrebe in razpoložljiva finančna sredstva. V skladu s ponudbenim predračunom, ki je bil del razpisne in ponudbene dokumentacije, vrednost blaga za sklope 1, 2, 3 in 4 znaša 114.856 tisoč tolarjev. Ministrstvo za notranje zadeve je sklenilo pogodbo v znesku 137.814 tisoč tolarjev, torej se je s pogodbo dogovorilo za dobavo več opreme v znesku 22.958 tisoč tolarjev oziroma 20 odstotkov več opreme, kot je bilo predvideno v razpisni dokumentaciji¹⁷⁰, kar predstavlja kršitev 6. člena ZJN-1. Ministrstvo za notranje zadeve je v letu 2005 na podlagi navedene pogodbe kupilo opremo v skupnem znesku 133.124 tisoč tolarjev, nepravilnost pa znaša v znesku 18.268 tisoč tolarjev¹⁷¹.

S povečanjem količin je Ministrstvo za notranje zadeve spremenilo razpisne pogoje, kar predstavlja kršitev načela zagotavljanja konkurenčnosti med ponudniki, kot ga določa 5. člen ZJN-1. Dejstvo je, da so ponudniki pripravili ponudbe za predvidene količine in tehnične lastnosti iz razpisne dokumentacije, upoštevaje tudi količinske ugodnosti ter trenutno stanje na trgu. Ministrstvo za notranje zadeve je sklenilo pogodbo za bistveno večje količine, kot jih je predstavilo v razpisni dokumentaciji, za ceno, ki je bila ponujena na podlagi predstavljene količine iz razpisne dokumentacije.

¹⁶⁶ Kompas IngPOS, d. d. je bil z dne 5. 7. 2005 pripojen k družbi MAOP RAČUNALNIŠKI INŽENIRING, d. o. o., Ljubljana.

¹⁶⁷ Pogodba z dne 26. 5. 2000.

¹⁶⁸ Št. 1711-05-460284 z dne 13. 10. 2005.

¹⁶⁹ Račun št. 05-390-000002.

¹⁷⁰ Povečane količine informacijske opreme so znašale: sklop 1, skupaj 20 odstotkov (podsklop 1.3 za 18 odstotkov, preostali pa za 20 odstotkov); sklop 2, skupaj 22 odstotkov (najbolj se je povečal podsklop 2.6, in sicer za 99 odstotkov); sklop 3, skupaj 18 odstotkov in sklop 4, skupaj za 20 odstotkov.

¹⁷¹ Razlika med ponudbeno in realizirano vrednostjo v skladu s sklenjeno pogodbo.

4.2.3.g Policija je naročila dobavo in montažo opreme za Policijsko postajo Moste v znesku 113.777 tisoč tolarjev¹⁷² na podlagi pogodbe o finančnem najemu opreme¹⁷³, ki jo je sklenila z družbo ATLAS OPREMA, d. o. o., Ljubljana, izbrano z javnim razpisom. Na podlagi sklenjenega dodatka k pogodbi sta se pogodbeni stranki 30. 11. 2005 dogovorili, da Policija v skladu s 25. členom pogodbe predčasno odkupi opremo za Policijsko postajo Moste v tolarški protivrednosti 462 tisoč evrov. Na podlagi ustnega dogovora je naročila opremo v tolarški protivrednosti 475 tisoč evrov, ki ni v skladu s pogodbo in z razpisno dokumentacijo. Policija se je naknadno z dobaviteljem dogovorila za ukinitvev posameznih vrst blaga v skupnem znesku 9.278 tisoč tolarjev (39 tisoč evrov) ter dodatna dela oziroma nabavo opreme v skupnem znesku 11.922 tisoč tolarjev (50 tisoč evrov) ter tako s pogodbo prevzete obveznosti preseгла za 3.070 tisoč tolarjev (13 tisoč evrov). Za spremembo količin se je Policija dogovorila v skladu s 4. členom pogodbe, ki določa, da si naročnik pridržuje pravico do spremembe količin glede dejanske porabe. Ta člen določa tudi, da mora naročnik skleniti dodatek le, kadar cena za opremo odstopa od pogodbene cene za več kot tri odstotke. S prevzemom dodatne opreme ter zamenjavo s pogodbo predvidene opreme je Policija prevzela naročilo opreme, ki ni bila predmet pogodbe, ter ravnala v nasprotju s 54. členom ZJF ter 6. členom ZJN-1. Člena določata, da se lahko sredstva porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila, kar pa mora Ministrstvo za notranje zadeve pred izplačilom preveriti in pisno potrditi. Obveznost, ki presega pogodbeno dogovorjeno vrednost, pa je prevzeta brez pravne podlage, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF.

4.2.3.h Policija je izvedla naročilo male vrednosti za rekonstrukcijo in obnovo prezračevanja in hlajenja v prostorih OKC ter na podlagi ocene ponudb naročilo oddala ponudniku Krevzel inštalacije, d. o. o., Šoštanj (v nadaljevanju: Krevzel) kot najugodnejšem ponudniku, s katerim je sklenila pogodbo¹⁷⁴ o obnovi prostorov OKC na Policijski upravi Ljubljana v znesku 20.008 tisoč tolarjev. S pogodbo so bila dogovorjena nepredvidena dela v višini 10 odstotkov vrednosti del, to je v znesku 1.819 tisoč tolarjev. Dodatna dela so bila obračunana v znesku 3.608 tisoč tolarjev, torej za 1.790 tisoč tolarjev več, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo. Dodatna dela se nanašajo na dodano naročilo dobave in montaže strešnega izoliranega ventilatorja, cinkanje konstrukcije, dodatne stropne svetilke ter nabavo dražjih visečih svetilk. Dela so bila obračunana na podlagi prejetega računa z dne 18. 7. 2005¹⁷⁵, plačana pa so bila v dveh delih, in sicer 17. 8. 2005 v pogodbenem znesku 20.008 tisoč tolarjev ter 14. 12. 2005 v znesku 1.790 tisoč tolarjev. Policija je tako prevzela obveznost dodatnih del in večjega obsega del (v nadaljevanju: dodatna dela) v skupni vrednosti 1.790 tisoč tolarjev, ne da bi se za dodatna dela dogovorila s sklenitvijo dodatka k pogodbi. Prevzela je obveznost brez pravne podlage in kršila 50. člen ZJF. Policija pred izplačilom obveznosti ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti, zato je ravnala v nasprotju s 54. členom ZJF ter 6. členom ZJN-1.

4.2.3.i Policija je na podlagi pogodbe¹⁷⁶ o obnovi toplotne postaje na Policijski upravi Ljubljana družbi Krevzel 9. 3. 2005 oddala dela v skupni vrednosti 11.996 tisoč tolarjev. Dela so bila obračunana in plačana na podlagi začasnega¹⁷⁷ in končnega računa¹⁷⁸, v skupnem znesku 10.613 tisoč tolarjev. V skladu s

¹⁷² Račun št. 5446-M226/05.

¹⁷³ Št. 1714-05-48016 z dne 10. 10. 2005.

¹⁷⁴ Št. 1714-05-480066 z dne 16. 6. 2005.

¹⁷⁵ Št. FA 050705-01 z dne 13. 7. 2005.

¹⁷⁶ Št. 1714-05-480018 z dne 9. 3. 2005.

¹⁷⁷ Št. 412/05 z dne 22. 4. 2005.

¹⁷⁸ Št. FA 050706-01 z dne 13. 7. 2005.

pogodbo bi moral izvajalec končati pogodbeno dogovorjena dela v enaindvajsetih dneh po začetku izvedbe del. Policija je po podpisu pogodbe zaprosila Javno podjetje Energetika Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: JP Energetika) za soglasje o obnovi toplotne postaje. Z JP Energetika se je dogovorila, da se obnova toplotne postaje izvede po zaključku kurilne sezone, predvidoma po 15. 5. 2005. Krevzel je v obdobju od podpisa pogodbe do sklenjenega dogovora med Policijo in JP Energetika nabavil in dostavil opremo in material za obnovitvena dela toplotne postaje PU Ljubljana in jo na podlagi izstavitve začasnega računa zaračunal v znesku 8.010 tisoč tolarjev. Policija je tako glede na pogoje, ki jih je postavilo JP Energetika, in izstavljenega računa izvajalca del konec aprila (delni račun) izvajalcu v juniju plačala nabavljeno opremo in material v znesku 8.010 tisoč tolarjev.

Vodovodno inštalacijska dela, obračunana na podlagi izstavitve končnega računa v znesku 2.603 tisoč tolarjev, so obračunana v prenizkem znesku, saj je bila v specifikaciji računa pri posameznih postavkah kot enota količinske mere uporabljena napačna količinska mera. Vrednost dejansko opravljenih del znaša 11.000 tisoč tolarjev, na podlagi končnega računa pa so bila obračunana v znesku 10.613 tisoč tolarjev oziroma so bila obračunana prenizko v znesku 387 tisoč tolarjev. Policija pred izplačilom končnega računa za obnovo toplotne postaje ni preverila obsega obveznosti, saj ni opazila napak v navedbi merskih enot, ki jih račun vsebuje, in ravnala v nasprotju s 54. členom ZJF.

4.2.3.j Policija je obnovo stanovanja v Kočevju v znesku 6.836 tisoč tolarjev¹⁷⁹ oddala družbi SPL, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SPL) v skladu s pogodbo o upravljanju stanovanj¹⁸⁰ in dodatka k pogodbi¹⁸¹. Ministrstvo za notranje zadeve je za upravljanje stanovanj s SPL sklenilo pogodbo z veljavnostjo dveh let, z možnostjo podaljšanja veljavnosti s sklenitvijo dodatka k pogodbi, vendar ne dlje kot za dobo desetih let. Ministrstvo za notranje zadeve je na podlagi sklenitve dodatka k pogodbi z dne 8. 5. 2002 podaljšalo pogodbo za tri leta ter z dodatkom z dne 10. 5. 2005 še za leto dni. Skupna veljavnost pogodbe tako znaša šest let. Sklepanje pogodbe za tako obdobje ne zagotavlja najbolj gospodarne porabe sredstev in tudi ne prispeva k zagotavljanju konkurence med ponudniki, ki jo zahteva ZJN-1 v 4. in 5. členu. Ministrstvo za notranje zadeve bi moralo izvesti nov postopek oddaje javnega naročila, saj je s podaljševanjem pogodbe z dodatki ravnalo v nasprotju s 53. členom ZJF, v povezavi s 6. in 17. členom ZJN-1.

S sklenitvijo dodatka k pogodbi je Ministrstvo za notranje zadeve podaljšalo veljavnost pogodbe za tri leta in s tem predobremenilo proračune za štiri leta vnaprej, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 15. člena ZIPRS0203, ki določa, da »neposredni uporabnik lahko v letu 2002 za investicijske odhodke in investicijske transfere sklene pogodbo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v načrt razvojnih programov, za leta 2002 do 2005, s tem da predobremeni proračune do 100 odstotkov obsega pravic porabe, zagotovljenih na proračunski postavki proračuna za leto 2002 ter 80 odstotkov obsega pravic porabe, zagotovljenih na proračunski postavki proračuna za leto 2003«.

Ministrstvo za notranje zadeve je v letu 2006 izvedlo nov javni razpis za oddajo storitve vzdrževanja stanovanja.

4.2.3.k Ministrstvo za notranje zadeve je v posameznih primerih izvršilo plačila v rokih, ki niso bili v skladu z določili 23. člena ZIPRS0405, ki za neposredne proračunske uporabnike določa tridesetdnevne plačilne roke, oziroma šestdesetdnevne plačilne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah:

¹⁷⁹ Račun št. 66558-4185571 z dne 10. 2. 2005.

¹⁸⁰ Št. 1711-00-470040 z dne 9. 5. 2000.

¹⁸¹ Dodatek št. 1 k pogodbi št. 1711-00-470040 z dne 8. 5. 2004.

- Ministrstvo za notranje zadeve je obveznost plačila premije za zavarovanje splošne odgovornosti (šestega obroka) v znesku 17.517 tisoč tolarjev¹⁸² Zavarovalnici Triglav, d. d., Ljubljana poravnalo enajst dni po zakonsko predpisanem roku, ki znaša trideset dni od uradnega prejema računa¹⁸³. Ministrstvo za notranje zadeve se je v skladu s pogodbo o zavarovanju premoženja in interesov v skupnem znesku 490.495 tisoč tolarjev¹⁸⁴ zavezalo, da premije za sklenjeno zavarovanje poravna v roku trideset dni od datuma prejema računa za plačilo mesečnega obroka;
- Policija je račun¹⁸⁵ v znesku 86 tisoč tolarjev, ki se nanaša na zaračunano poštnino Policijski upravi Koper za avgust 2005 v skladu s pogodbo o prenosu poštnih pošiljk¹⁸⁶, sklenjeno med Policijski upravo Koper in Pošto Slovenije, d. o. o., Maribor, PE Koper, poravnala v devetnajstih dneh po zakonsko predpisanem roku, ki znaša trideset dni od uradnega prejema računa¹⁸⁷;
- Policija je račun za plačilo vzdrževanja strojne in programske opreme v juniju 2005 v znesku 1.279 tisoč tolarjev¹⁸⁸, ki je ga je v skladu s Pogodbo za vzdrževanje programske in strojne opreme¹⁸⁹ izvedla družba MAOP KOMPAS INGPOS, d. o. o., Ljubljana, plačala petinštirideset dni po zakonsko predpisanem roku, ki znaša trideset dni od uradnega prejema računa¹⁹⁰;
- Ministrstvo za notranje zadeve je opravljene aktivnosti v fazi načrtovanja prenove evidence potnih listin, ki jih je družba Genis, d. o. o., Ljubljana po pogodbi o prenovi evidenc potnih listin¹⁹¹ obračunala na podlagi izstavljenega računa¹⁹² z dne 12. 10. 2005, v znesku 21.324 tisoč tolarjev, plačalo sedem dni po zakonsko predpisanem roku, ki znaša trideset dni od uradnega prejema računa¹⁹³;
- Policija je del računa v znesku 1.790 tisoč tolarjev¹⁹⁴, ki se nanaša na obračun dodatnih in več del, nastalih pri rekonstrukciji in obnovi prezračevanja in hlajenja prostorov OKC na Policijski upravi Ljubljana¹⁹⁵, družbi Krevzel plačala 119 dni po zakonsko predpisanem roku, ki znaša trideset dni od uradnega prejema računa¹⁹⁶.

4.2.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

¹⁸² Račun št. 017090/2005 z dne 16. 6. 2005.

¹⁸³ Ministrstvo je račun prejelo dne 17. 6. 2005, plačalo pa 28. 7. 2005.

¹⁸⁴ Št. 1711-04-460222 z dne 30. 6. 2004.

¹⁸⁵ Št. 2005752101 z dne 13. 9. 2005.

¹⁸⁶ Št. 1711-01-553007 z dne 24. 9. 2001.

¹⁸⁷ Policija je račun prejela 14. 9. 2005, plačala pa 2. 11. 2005.

¹⁸⁸ Št. 300356-05 z dne 30. 6. 2005.

¹⁸⁹ Št. 1714-05-450019 z dne 13. 6. 2005.

¹⁹⁰ Policija je račun prejela 1. 7. 2005, plačala pa 14. 9. 2005.

¹⁹¹ Št. 1711-05-460273 z dne 4. 10. 2005.

¹⁹² Št. 510-21 z dne 12. 10. 2005.

¹⁹³ Ministrstvo je račun prejelo 18. 11. 2005.

¹⁹⁴ Št. FA 050705-01 z dne 13. 7. 2005, prejet z dne 18. 7. 2005.

¹⁹⁵ Št. 1714-05-480066 z dne 16. 6. 2005.

¹⁹⁶ Policija je račun prejela dne 18. 7. 2005, plačala pa 14. 12. 2005.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za notranje zadeve pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je razporedilo zaposleno na delovno mesto, za katerega ni izpolnjevala pogojev (točka 4.2.3.a);
- je nepravilno prevedlo naziv zaposlene v uradniški naziv (točka 4.2.3.b);
- obveznosti ni poravnalo v zakonsko predpisanih rokih (točka 4.2.3.k);
- je oddalo naročilo dodatnih dobav blaga v nasprotju s predpisi o javnem naročanju (točki 4.2.3.d in 4.2.3.g);
- je uporabilo diskriminatorna merila za izbiro najugodnejšega ponudnika, ki niso smiselno povezana z vsebino oziroma predmetom javnega naročila (točka 4.2.3.d);
- je javno naročilo servisiranja in vzdrževanja vozil oddalo po postopku naročil male vrednosti v nasprotju s predpisi (točka 4.2.3.c);
- je prevzelo obveznost za nazaj (točka 4.2.3.e);
- je sklenilo pogodbo za bistveno večje količine, kot so bile navedene v razpisni dokumentaciji (točka 4.2.3.f);
- pri izplačilu ni preverilo pravne podlage ter tako prevzelo obveznost brez pravne podlage (točki 4.2.3.g in 4.2.3.h);
- plačalo račun, ne da bi pred tem skrbno preverilo obseg obveznosti (točka 4.2.3.i);
- je sklenilo pogodbo za obdobje, ki ni v skladu s predpisi o javnih financah (točka 4.2.3.j).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za notranje zadeve v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.3 Ministrstvo za zunanje zadeve

4.3.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa proračuna za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za zunanje zadeve odgovoren minister dr. Dimitrij Rupel.

4.3.2 Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva

4.3.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za zunanje zadeve izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.3.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za zunanje zadeve prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 21.

Tabela 21: Finančni načrt Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	5.843.796	5.992.472	5.867.871	100	98
Delni tekoči in investicijski odhodki	9.433.174	11.758.393	10.569.344	112	90
Tekoči in investicijski transferi	86.821	79.178	76.300	88	96
Vsi odhodki	15.363.791	17.830.043	16.513.515	107	93

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.3.3 Ugotovitve

Na podlagi revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.3.3.a Pri izplačilih plač za leto 2005 smo ugotovili, da je Ministrstvo za zunanje zadeve v letu 2004 razporedilo na delovni mesti dva zaposlena, ki nista izpolnjevala zahtevanega pogoja delovnih izkušenj. Razporeditvi na delovni mesti sta bili v nasprotju z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji v Ministrstvu za zunanje zadeve (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji in sistemizaciji)¹⁹⁷ in z 20. členom ZDR v povezavi s 5. členom ZJU.

4.3.3.b Ministrstvo za zunanje zadeve je zaposlenemu pri plači nepravilno obračunalo in izplačalo dodatek za delovne izkušnje in s tem ravnalo v nasprotju z 9. členom uredbe o plačah v predstavništvi. Zaposlenemu je pripadal dodatek za delovne izkušnje v višini 16,00 odstotka, obračunan pa mu je bil v višini 18,00 odstotka.

Ministrstvo za zunanje zadeve je sprejelo sklep¹⁹⁸, s katerim je za zaposlenega s 1. 6. 2006 določilo pravilen dodatek za delovne izkušnje.

4.3.3.c Ministrstvo za zunanje zadeve je z Gambit trade, d. o. o., Ljubljana sklenilo neposredno pogodbo o nakupu licenc programske opreme in storitev¹⁹⁹. Pogodba se je nanašala na nakup 700 licenc za 700 evidentiranih začetnih delovnih postaj, od tega 620 obnovitvenih licenc in 80 novih licenc. Obnovitvene licence za leto 2005 v znesku 26.870 tisoč tolarjev je Ministrstvo za zunanje zadeve izplačalo s proračunske postavke 2541 – Materialni stroški DKP. Postavka je sicer namenjena tudi stroškom tekočega vzdrževanja opreme in naprav diplomatsko-konzularnih predstavništev (v nadaljevanju: DKP),

¹⁹⁷ Št. ZKD-2067/04 z dne 23. 9. 2004 in spremembe.

¹⁹⁸ Št. ZKD-1807/06 z dne 17. 5. 2006.

¹⁹⁹ Št. EA60-CVI-050 z dne 26. 8. 2003.

vendar pa se izplačila nanašajo tudi na plačilo licenc za računalnike, ki jih DKP ne uporabljajo. Med izvajanjem revizije Ministrstvo za zunanje zadeve ni predložilo dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, koliko izplačanih sredstev se nanaša na računalnike na DKP in koliko na druge računalnike. Iz dokumentacije tudi ni bilo razvidno, s koliko delovnimi postajami, za katere se plačuje licenčna, Ministrstvo za zunanje zadeve dejansko razpolaga. Ministrstvo za zunanje zadeve je ravnalo v nasprotju z določbami drugega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v obsegu, ki je nujen za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov, ter v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF. Ta določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do obsega, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno. Ravnalo je tudi v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

4.3.3.d Ministrstvo za zunanje zadeve je nakazalo Generalnemu konzulatu Republike Slovenije v New Yorku (v nadaljevanju: konzulat) sredstva za službena potovanja s taksijem v znesku 147 tisoč tolarjev, čeprav je konzulat preložil račune le v znesku 108 tisoč tolarjev. Za nakazila v znesku 39 tisoč tolarjev konzulat ni predložil računov, s katerimi bi izkazoval obveznost za plačilo. Ministrstvo za zunanje zadeve je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

Konzulat je pojasnil, da je odgovorna delavka 21. 3. 2006 v blagajno položila 200 ameriških dolarjev v gotovini, kolikor je znašala razlika med knjiženim stroškom za taksi in priloženimi računi v juniju 2005.

4.3.3.e Ministrstvo za zunanje zadeve je na podlagi Zakona o zunanjih zadevah²⁰⁰ (v nadaljevanju: ZZZ-1) in uredbe o plačah v predstavništvih sklenilo pogodbo²⁰¹ za opravljanje pomožnih del na veleposlaništvu in v rezidenci v Washingtonu za obdobje enega leta v vrednosti 500 ameriških dolarjev na teden oziroma 12,50 ameriških dolarjev na uro. Pogodba se je nanašala na opravljanje pomožnih del v rezidenci (čiščenje, pranje, varovanje otrok, streženje gostom) in na veleposlaništvu (čiščenje, streženje gostom). Na podlagi opravljenega dela v avgustu in septembru 2005 je Ministrstvo za zunanje zadeve delavki nakazalo 1.000 ameriških dolarjev, kar je znašalo na dan nakazila 197 tisoč tolarjev.

Dela na veleposlaništvu in v rezidenci so se izvajala v istem obdobju, iz poročila o opravljenem delu pa ni bilo razvidno, koliko opravljenega dela se je nanašalo na delo na veleposlaništvu in koliko na delo v rezidenci, zato ni bilo mogoče ugotoviti vrednosti opravljenega dela na veleposlaništvu oziroma v rezidenci. Tako tudi ni bilo mogoče ugotoviti, ali je Ministrstvo za zunanje zadeve ravnalo v skladu s 15. členom uredbe o plačah v predstavništvih, ki določa, da imajo vodje diplomatskih predstavništev RS pravico do dodatka za postrežbo v višini koeficienta 1,30.

Ministrstvo za zunanje zadeve je pojasnilo, da je Veleposlaništvo Republike Slovenije v Washingtonu že naročilo, da je potrebno s pogodbeno delavko skleniti dve ločeni pogodbi, za dela v rezidenci veleposlanika in za dela v veleposlaništvu.

Opravljenega dela je Ministrstvo za zunanje zadeve plačalo v celoti, zato je ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ter drugim odstavkom 54. člena ZJF.

²⁰⁰ Uradni list RS, št. 45/01 in 78/03.

²⁰¹ Z dne 25. 3. 2005.

4.3.3.f Ministrstvo za zunanje zadeve je na podlagi pogodbe²⁰², sklenjene z mobilnim operaterjem Vodafone, Dusseldorf, in prejetega računa²⁰³ v znesku 26 tisoč tolarjev plačalo stroške mobilnega telefona. Ministrstvo za zunanje zadeve je plačalo stroške mobilnega telefona s proračunske postavke 2542 – Najemnine in druge pogodbene obveznosti DKP, čeprav sredstva za ta namen niso bila načrtovana v finančnem načrtu na tej postavki. Sredstva za ta namen so bila načrtovana na proračunski postavki 2541 – Materialni stroški DKP. Ministrstvo za zunanje zadeve je ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

4.3.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za zunanje zadeve pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je dva zaposlena razporedilo na delovni mesti, za kateri nista izpolnjevala zahtevanega pogoja delovnih izkušenj (točka 4.3.3.a);
- je zaposlenemu obračunalo in izplačalo previsok dodatek za delovne izkušnje (točka 4.3.3.b);
- je izplačalo sredstva, ki niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini (točka 4.3.3.d);
- je izvedlo izplačilo iz proračuna, čeprav ga ni moglo preveriti in potrditi (točki 4.3.3.c in 4.3.3.e);
- je izplačalo sredstva s proračunske postavke, čeprav sredstva za ta namen v finančnem načrtu niso bila načrtovana na tej postavki (točki 4.3.3.c in 4.3.3.f).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za zunanje zadeve v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

²⁰² Št. 21290000 z dne 15. 3. 2004.

²⁰³ Št. 103658037843 z dne 9. 11. 2005.

4.4 Ministrstvo za obrambo

4.4.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za obrambo odgovoren minister Karl Viktor Erjavec.

4.4.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

4.4.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za obrambo izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.4.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za obrambo prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 22.

Tabela 22: Finančni načrt Ministrstva za obrambo za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	50.664.643	50.607.567	50.397.312	99	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	43.084.404	42.787.961	38.040.535	88	89
Tekoči in investicijski transferi	4.021.200	4.387.065	4.183.688	104	95
Vsi odhodki	97.770.247	97.782.593	96.621.535	95	95

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.4.3 Ugotovitve

Na podlagi revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za obrambo za leto 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.4.3.a Ministrstvo za obrambo je zaposleni izplačalo znesek regresa za prehrano med delom v nasprotju z ZPSDP. Višina zneska je objavljena vsakih šest mesecev v uradnem listu²⁰⁴. Znesek nepravilnosti sicer ni visok, vendar pa je iz dokumentacije razvidno, da je bil previsok znesek izplačan celotni organizacijski enoti, kar kaže na pomanjkljive kontrole pri obračunavanju regresa za prehrano med delom v organizacijskih enotah.

Ministrstvo za obrambo je že med revizijo zaposleni obračunalo pravičen znesek regresa za prehrano med delom.

4.4.3.b Ministrstvo za obrambo je častnika slovenske vojske razporedilo²⁰⁵ na formacijsko dolžnost načelnik šole – učitelj in ga imenovalo v uradniški naziv, ki sodi v naziv tretje stopnje. Častniku je bil določen dodatek za delo v upravi v višini 0,55 količnika za določitev osnovne plače, kar je v nasprotju s 16. členom uredbe o količnikih. V skladu s 196. členom ZJU ima zaposleni pravice in obveznosti, ki jih predpisi določajo za višje upravne delavce, saj se za višje upravne delavce štejejo uradniki, ki so imenovani v nazive od prve do šeste stopnje. Višjim upravnim delavcem pripada dodatek za vrednotenje omejitev, ki izhajajo iz dela, ter zaradi posebnih obremenitev in odgovornosti dela v višini 5 odstotkov osnovne plače. Častniku je bil neupravičeno izplačan dodatek za delo v upravi ter mu je bilo tako ob upoštevanju dodatka, ki pripada višjim upravnim delavcem na podlagi 8. člena uredbe o količnikih ter v povezavi z 9. členom uredbe o količnikih, neupravičeno izplačano 11 tisoč tolarjev.

²⁰⁴ Količnik rasti cen prehrabnih izdelkov, Uradni list RS, št. 3/05.

²⁰⁵ Ukaz št. 012-02-2/2004-1829 z dne 29. 6. 2004, odločba št. 105-01-1/2004-2420 z dne 3. 11. 2004.

4.4.3.c Ministrstvo za obrambo je zaposlenemu obračunalo dodatek v višini 2 odstotkov osnovne plače namesto 3,5 odstotka. V skladu s 60. členom ZDDO ter tretjo točko 38. člena Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji²⁰⁶ (v nadaljevanju: KPND) zaposlenemu pripada dodatek za delovno dobo najmanj v višini 0,5 odstotka od osnovne plače za vsako začeto leto delovne dobe.

Ministrstvo za obrambo je nepravilnost odpravilo že med revizijo.

4.4.3.d Zaposlenemu je Ministrstvo za obrambo napačno obračunalo povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela. Zaposleni je podpisal izjavo, da ima 90 kilometrov do prvega avtobusa od doma. Pri plači za julij ima obračunanih 190 kilometrov iz Nove Gorice do Pivke in nazaj, kar je vsaj 40 kilometrov preveč. Ocenjujemo, da je bila kilometrina za julij izplačana vsaj 35 tisoč tolarjev preveč, ker so bile pomanjkljive kontrole pri izplačilu povračil za stroške prevoza na delo.

Ministrstvo za obrambo je nepravilnost odpravilo že med revizijo.

4.4.3.e Zaposlenemu je Ministrstvo za obrambo glede na formacijo določilo dodatek za delo v upravi v višini 0,55 količnika za določitev osnovne plače, kar je v nasprotju s 16. členom uredbe o količnikih, ki v tretjem odstavku določa, da dodatek za delo v upravi ne pripada višjim upravnim delavcem. Zaposleni je razporejen na formacijsko dolžnost obrambnega atašeja, torej mu pripada devizna plača, prispevki in davki pa se obračunajo na podlagi tolarске plače. Zaposleni je bil 15. 6. 2005 imenovan v naziv polkovnik²⁰⁷ in sodi v naziv tretje stopnje, zato ima v skladu s 196. členom ZJU pravice in obveznosti, ki jih predpisi določajo za višje upravne delavce. Višjim upravnim delavcem pripada v skladu z 8. členom ter v povezavi z 9. členom uredbe o količnikih dodatek v višini 5 odstotkov osnovne plače. Zaposlenemu je bil neupravičeno določen dodatek za delo v upravi, zato so bili prispevki in davki obračunani od previsoke osnove. Pravilna osnova za obračun prispevkov in davkov je bila 674 tisoč tolarjev, dejansko pa je bila določena v znesku 685 tisoč tolarjev, torej za 11 tisoč tolarjev več. Nepravilnost je zanemarljiva, zato se ne vrednoti.

Ministrstvo za obrambo je nepravilnost odpravilo že med revizijo.

4.4.3.f Ministrstvo za obrambo je v naslednjih primerih izvršilo plačila v rokih, ki niso bili v skladu z določili 23. člena ZIPRS0405, ki za neposredne proračunske uporabnike določa tridesetdnevne plačilne roke, oziroma šestdesetdnevne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah:

- z Institutom Jožef Stefan, Ljubljana je sklenilo pogodbo²⁰⁸ in račun v znesku 34.672 tisoč tolarjev poravnalo v dvajsetih dneh po zakonsko določenem roku;
- obveznost plačila izdelave in dobave kovinskih artiklov v znesku 2.345 tisoč tolarjev po pogodbi²⁰⁹, sklenjeni s Heledi's, d. o. o., Celje, je poravnalo v sedmih dneh po zakonsko določenem roku²¹⁰;
- z družbo Gambit trade, d. o. o., Ljubljana je sklenilo pogodbo o nakupu licenc programske opreme in storitev²¹¹ v skupnem znesku 708.317 tisoč tolarjev. Pogodbena vrednost je plačljiva v treh letnih

²⁰⁶ Uradni list RS, št. 18/91-I, 53/92, 34/93, 3/98.

²⁰⁷ Odredba št. 012-01-1/2004-54 z dne 15. 9. 2004.

²⁰⁸ Št. Z404-09-269/2004-1-14128.

²⁰⁹ Št. 404-09-61/2005.

²¹⁰ Račun je bil prejet 2. 11. 2005.

²¹¹ Št. 404-09-475/2005-1 z dne 14. 10. 2005.

obrokih. Ministrstvo za obrambo je prvi obrok v znesku 236.450 tisoč tolarjev plačalo na podlagi izstavljenega računa²¹² v sedmih dneh po zakonsko določenem roku.

4.4.3.g Ministrstvo za obrambo je na podlagi četrte točke 2. člena ZJN-1 podpisalo pogodbo²¹³ za izvedbo ureditve kompleksa Ledinekov Kogl - I. faza z Gradbenim podjetjem Radlje, d. d., Radlje ob Dravi. Vrednost pogodbe je znašala 199.321 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da investitor ni zagotovil gradbenega nadzora z dnem, ko se je pričelo z gradbenimi deli oziroma s pripravljalnimi deli, kot zahteva ZGO-1. Pogodba o nadzoru je bila sklenjena šele aprila 2005. Ministrstvo za obrambo je s tem kršilo 85. člen ZGO-1.

4.4.3.h Ministrstvo za obrambo je pri obnovi službenih stanovanj v Ljubljani po pogodbi²¹⁴ družbi TIPO investicijske gradnje, d. o. o., Ljubljana plačalo dodatna dela, ki niso bila predmet pogodbe, v znesku 7.924 tisoč tolarjev. Dela so obračunana na podlagi izdane začasne situacije²¹⁵ v znesku 33.517 tisoč tolarjev, od tega smo pri 18 postavkah v skupnem znesku 308 tisoč tolarjev ugotovili, da je bila obračunana cena višja od ponudbene. Pri 84 postavkah v skupnem znesku 3.783 tisoč tolarjev so bile obračunane večje količine, kot so bile predvidene v ponudbi. Dodatno je bilo obračunanih 159 postavk v skupnem znesku 4.140 tisoč tolarjev kot nepredvidena dela, ki po vsebini dejansko predstavljajo dodatne nabave blaga in storitev, ki pa niso bile predmet javnega razpisa.

Dodatna dela niso bila dogovorjena s pogodbo, kar pomeni, da je Ministrstvo za obrambo s prevzemom obveznosti 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. ZJN-1 v prvem odstavku 97. člena sicer določa, da naročnik ob nepredvidenih okoliščinah lahko odda naročilo dodatnih gradenj in storitev, vendar le, če dodatne storitve ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od glavnega naročila oziroma so potrebna za nadaljnje faze izvedbe, kar pa v navedenih primerih ni razvidno. Dodatna dela so posledica pomanjkljive specifikacije del, ki je bila del razpisne dokumentacije in zato podlaga za predložitev ponudb.

Ministrstvo za obrambo pred izplačilom opravljenih storitev prenove službenih stanovanj v Ljubljani ni skrbno preverilo višine obveznosti, saj izvajalec storitve ni obračunal v skladu s pogodbo. Ministrstvo za obrambo je tako posamezno blago oziroma storitev plačalo po ceni, ki bistveno presega tisto, dogovorjeno s pogodbo, ter s tem ravnalo v nasprotju z drugo točko 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno obseg obveznosti pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

4.4.3.i Ministrstvo za obrambo pred izplačilom obveznosti letnega vzdrževanja kotlovnice na objektu Logevoj, Novo mesto ni preverilo obsega obveznosti za manipulativne stroške v znesku 36 tisoč tolarjev, ki jih je izvajalec PIL 2 inženiring, d. o. o., Grosuplje dvakrat obračunal. Ministrstvo za obrambo je ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF, ki določa, da je potrebno pred izplačilom obsega obveznosti preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo za obrambo je pojasnilo, da je dobavitelj v letu 2006 potrdil dvakratno plačilo in predlagal, da se preveč zaračunani znesek poračuna pri naslednjem računu. Ministrstvo za obrambo je že med revizijo odpravilo ugotovljeno nepravilnost.

²¹² Št. 29213 z dne 21. 10. 2005.

²¹³ Št. 404-09-376/2004-1 z dne 8. 10. 2004.

²¹⁴ Št. 404-09-258/2004-1 z dne 27. 8. 2004.

²¹⁵ Druga začasna situacija št. 014-2005-036 z dne 23. 2. 2005.

Ministrstvo za obrambo je prevzelo obveznost vzdrževanja kotlovnice na objektu Logevoj, Novo mesto v znesku 713 tisoč tolarjev²¹⁶ s pogodbo²¹⁷ o gradbeno obrtniškem vzdrževanju objektov Slovenske vojske po Republiki Sloveniji v letu 2005 in 2006, v kateri storitve niso bile niti količinsko niti vrednostno opredeljene. Ministrstvo za obrambo je ravnalo v nasprotju s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo samo v okviru pogodbene vrednosti.

4.4.3.j Ministrstvo za obrambo je oddalo javno naročilo za nabavo trinajstih digitalnih fotoaparátov, ne da bi bilo javno naročilo predvideno v načrtu nabav, in ravnalo v nasprotju s 15. členom ZJN, ki določa, da sme naročnik pričeti z oddajo javnega naročila le, če je javno naročilo predvideno v načrtu nabav in so za to v proračunu zagotovljena sredstva. Ministrstvo za obrambo lahko v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF prevzema le obveznosti in izplačuje sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta za namen ter do obsega, ki sta določena s proračunom.

Ministrstvo za obrambo je pojasnilo, da so bili digitalni fotoaparati vključeni v načrt nabav in gradenj pod računalniško opremo. Zaradi večje preglednosti proračunske porabe bo Ministrstvo za obrambo v prihodnje pripravilo načrte nabav in gradenj, v katerih bodo posamezne skupine opreme podrobno razčlenjene.

Ministrstvo za obrambo je porabilo sredstva v skupnem znesku 1.352 tisoč tolarjev za nakup opreme, ki v načrtu nabav in gradenj v letu 2005 ni bila načrtovana na posebni postavki, kar ZJF opredeljuje kot nenamensko porabo.

4.4.3.k Ministrstvo za obrambo je na podlagi izstavljenе situacije²¹⁸ v znesku 17.571 tisoč tolarjev plačalo poleg del, ki so bila dogovorjena s pogodbo²¹⁹ z izvajalcem Sortima, d. o. o., Maribor tudi dodatna dela (v znesku 2.647 tisoč tolarjev²²⁰). Ministrstvo za obrambo je s prevzemom obveznosti za dodatna dela ravnalo v nasprotju s 6. členom ZJN-1. Dodatna dela so posledica pomanjkljive specifikacije del, ki je bila del razpisne dokumentacije in podlaga za predložitev ponudb.

4.4.3.l Znesek 16.789 tisoč tolarjev²²¹ se nanaša na plačilo izvedbe investicijsko vzdrževalnih del na strehi nastanitvenega objekta dveh vojašnic. Naročilo je bilo oddano na podlagi javnega razpisa po sklopih. Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili več nepravilnosti. Ponudnik Lipa, d. o. o., Ajdovščina (v nadaljevanju: Lipa) ni izpolnjeval vseh pogojev, ki so bili zahtevani v razpisni dokumentaciji (garancija za resnost ponudbe), a ga Ministrstvo za obrambo ni izločilo iz nadaljnega postopka. Ponudnik je bil celo izbran za izvedbo sklopa 3. Izbrani ponudnik za sklop 1 SPL je bil izbran za sklop 1 in 2, čeprav v ponudbi ni navedel svojih podizvajalcev oziroma pogodbenih partnerjev, kot je bilo zahtevano v razpisnih pogojih. Ministrstvo za obrambo je s tem kršilo prvi odstavek 76. člena ZJN-1.

Poleg tega smo ugotovili, da je SPL navedel napačen znesek ponudbe, saj je seštevek po posameznih postavkah presegel ponudbo za sklop 1 za 4.000 tisoč tolarjev. Ker Ministrstvo za obrambo ni računsko preverilo ponudbe, je dela oddalo ponudniku, katerega cena je bila v resnici višja vsaj od dveh drugih ponudnikov. S tem je kršilo drugi odstavek 76. člena ZJN-1.

²¹⁶ Št. 05-300-000282 z dne 4. 11. 2005.

²¹⁷ Št. 404-09-371/2005-1 z dne 6. 9. 2005.

²¹⁸ Št. 014-2005-036 z dne 23. 2. 2005.

²¹⁹ Št. 404-09-280/2005-1 z dne 3. 8. 2005.

²²⁰ Več del v znesku 189 tisoč tolarjev in dodatna dela v znesku 2.458 tisoč tolarjev.

²²¹ Situacija št. 2 z dne 1. 9. 2005.

SPL je v ponudbi navedel ceno za vojašnico Vipava 13.709 tisoč tolarjev, dejansko pa je ponudba znašala 17.869 tisoč tolarjev. Ministrstvo za obrambo je za to razliko kasneje s ponudnikom SPL sklenilo aneks k pogodbi. Predmet aneksa so bila dodatna dela.

Ministrstvo za obrambo je kršilo 6. člen ZJN-1, saj je priznalo tudi dodatna dela v znesku 1.543 tisoč tolarjev, ki niso bila predmet pogodbe.

4.4.3.m Ministrstvo za obrambo je v skladu s predpisi o javnem naročanju oddalo javno naročilo vzdrževanja potapljaških sredstev in opreme ter nabave CO₂ absorbenta družbi NORIK SUB, d. o. o., Ljubljana. Pogodbeni stranki sta se 2. 9. 2005 na podlagi sklenitve aneksa k pogodbi²²² dogovorili za povečanje pogodbene vrednosti, ki je za leto 2005 znašala 12.000 tisoč tolarjev in je predstavljala 140-odstotno povečanje vrednosti glavnega naročila. Na podlagi sklenjenega aneksa k pogodbi je Ministrstvo za obrambo oddalo naročilo vzdrževanja in nadgradnje hiperbarične komore²²³ v znesku 9.028 tisoč tolarjev²²⁴. Vzdrževanje in nadgradnja hiperbarične komore nista bila predmet javnega naročila z dne 22. 12. 2004²²⁵, izvajalec pa je bil Dräger Slovenija, d. o. o., Ljubljana.

Ministrstvo za obrambo je naročilo dodatne storitve vzdrževanja in nadgradnje hiperbarične komore v znesku 9.028 tisoč tolarjev. Naročilo dodatne storitve vrednostno presega 50 odstotkov vrednosti glavnega naročila (140 odstotkov), kar je v nasprotju s prvo točko 97. člena ZJN-1, ki določa, da lahko naročnik po postopku s pogajanjem brez predhodne objave odda naročilo dodatnih storitev, ki so ne glede na to, da bi jih naročnik lahko oddal ločeno od izvedbe prvotnega naročila, nujno potrebne, pri tem pa celotna ocenjena vrednost ne sme presežati 50 odstotkov vrednosti glavnega naročila. Dodatna storitev ni bila dogovorjena s pogodbo, zato je Ministrstvo za obrambo ravnalo v nasprotju s 6. členom ZJN-1.

Ministrstvo za obrambo je pojasnilo, da se remont hiperbarične komore GALEAZZI 661/7 razvršča v predmet javnega naročila in pogodbo »Vzdrževanje potapljaških sredstev v letu 2005«²²⁶. Iz 2. člena pogodbe je razvidno, da predmet pogodbe zajema redna vzdrževalna dela, popravila in testiranja, odpravo nepredvidenih okvar, dobavo rezervnih delov in potrošnega materiala. Ministrstvo za obrambo je sklenilo aneks k osnovni pogodbi, ker je bil remont hiperbarične komore nujen, saj ni ustrezala varnostnim predpisom za zdravstveno oskerbo potapljačev, kar je podlaga za varno potapljanje. Če ne bi takoj sklenilo aneksa, bi bile vse podvodne aktivnosti zaustavljene.

4.4.3.n Znesek 38.352 tisoč tolarjev²²⁷ se nanaša na plačilo izdelave tlakov v upravni zgradbi v skladu s pogodbo, sklenjeno z izvajalcem Gradbeni finalist – Zvezda, d. o. o., Maribor²²⁸. Ugotovili smo, da so izmere v gradbeni knjigi manjše za 333 tisoč tolarjev od tistih, ki so bile dejansko obračunane. Ministrstvo za obrambo ni v celoti preverilo pravne podlage za prevzem obveznosti in s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF.

²²² Št. 1 k pogodbi št. 404-10-3/2005-1 z dne 2. 9. 2005.

²²³ Hiperbarična komora Galeazzi 661/7.

²²⁴ Račun št. 316 z dne 9. 11. 2005.

²²⁵ Odločitev o oddaji JNMV št. 404-08-487/2004-6.

²²⁶ Št. 404-10-3/2005-1 z dne 4. 1. 2005.

²²⁷ Št. 00098/2005 z dne 25. 8. 2005.

²²⁸ Št. 404-09-269/2005-1.

4.4.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za obrambo pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je nepravilno izplačalo dodatek za delo v državni upravi (točki 4.4.3.b in 4.4.3.e), dodatek za delovno dobo (točka 4.4.3.c) ter povračila za prehrano in prevoz (točki 4.4.3.a in 4.4.3.d);
- ni zagotovilo gradbenega nadzora z dnem, ko se je pričelo z deli (točka 4.4.3.g);
- ni upoštevalo zakonsko določenih plačilnih rokov (točka 4.4.3.f);
- je naročilo in plačalo blago, storitve in gradbena dela, ki niso bila predmet pogodbe (točke 4.4.3.h, 4.4.3.k in 4.4.3.m);
- ni oddalo javnega naročila v skladu s predpisi (točki 4.4.3.j in 4.4.3.l);
- ni prevzemalo obveznosti na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin (točki 4.4.3.i in 4.4.3.n).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za obrambo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.5 Ministrstvo za pravosodje

4.5.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za pravosodje za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za pravosodje predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za pravosodje v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za pravosodje odgovoren minister dr. Lovro Šturm.

4.5.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

4.5.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za pravosodje izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.5.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za pravosodje prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 23.

Tabela 23: Finančni načrt Ministrstva za pravosodje za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	5.085.110	5.160.218	5.149.449	101	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.932.012	3.220.334	2.519.212	64	78
Tekoči in investicijski transferi	541.285	584.115	578.072	107	99
Vsi odhodki	9.558.407	8.964.667	8.246.733	86	92

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.5.3 Ugotovitve

Na podlagi opravljene revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za pravosodje za leto 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja.

4.5.3.a Ministrstvo za pravosodje je zaposlenemu pri plači izplačalo delovno uspešnost v znesku 7 tisoč tolarjev, kljub temu da je bil zaposleni v oktobru 2005 odsoten več kot deset dni, in s tem ravnalo v nasprotju s 13. členom Pravilnika o ugotavljanju in določanju delovne uspešnosti za javne uslužbenke²²⁹. Ta določa, da kadar je javni uslužbenec odsoten več kot deset delovnih dni zaradi bolezni oziroma več kot deset delovnih dni zaradi koriščenja rednega letnega ali študijskega dopusta, nima pravice do sredstev za mesečno delovno uspešnost.

Ministrstvo za pravosodje je preveč izplačano delovno uspešnost poračunalo pri plači za februar 2006.

4.5.3.b Ministrstvo za pravosodje je dvema zaposlenima izplačalo regres za prehrano za čas, ko sta zaposlena koristila proste ure, v skupnem znesku 3 tisoč tolarjev, kar ni v skladu s 7. členom ZSPDP, ki določa, da se delavcem povrnejo stroški za prehrano med delom za dneve prisotnosti na delu.

4.5.3.c Pri preverjanju izplačila nadur smo ugotovili, da je na Ministrstvu za pravosodje najmanj pet zaposlenih opravilo več kot dvajset nadur v mesecu, najmanj trije zaposleni pa so v letu 2005 opravili več kot 180 nadur. Ministrstvo je s tem ravnalo v nasprotju s 143. členom ZDR, ki določa, da lahko nadurno delo traja največ osem ur na teden, največ dvajset ur na mesec in največ sto osemdeset ur na leto..

4.5.3.d Ministrstvo za pravosodje je zaposlenemu pri plači nepravilno obračunalo in izplačalo dodatek za minulo delo za 3 tisoč tolarjev in s tem ravnalo v nasprotju s 60. členom ZDDO. *Ministrstvo za pravosodje je premalo obračunan dodatek za minulo delo poračunalo v maju 2006.*

²²⁹ Pravilnik št. 121-1/2005 z dne 31. 3. 2005 in 3. 10. 2005.

4.5.3.e Ministrstvo za pravosodje, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, je na podlagi dodatka 1²³⁰ h krovni pogodbi²³¹, ki je bila sklenjena med Servisom skupnih služb vlade in Elektrom, d. d., Ljubljana plačalo račun²³² za dobavo električne energije Zavodu za prestajanje kazni Solkan za obdobje od 1. 1. do 31. 1. 2005 v znesku 399 tisoč tolarjev. Postopek oddaje javnega naročila dobave električne energije za potrebe državnih organov je izvedel Servis skupnih služb Vlade RS. Ministrstvo za pravosodje z dobaviteljem ni sklenilo neposredne pogodbe, s katero bi opredelilo prodajo in nakup električne energije in s tem ravnalo v nasprotju s sedmo alineo 1. člena krovne pogodbe, ki določa, da izvajalec posameznim državnim organom na podlagi te pogodbe in v roku desetih dni sklene neposredno pogodbo, s katero opredeli prodajo in nakup električne energije državnim organom kot posameznim upravičenim odjemalcem.

Servis skupnih služb Vlade RS je podpisal dodatek 1 h krovni pogodbi 13. 2. 2005, kar je trinajst dni po poteku veljavnosti krovne pogodbe. Dobavitelj je Zavodu za prestajanje kazni Solkan izstavil račun za obdobje od 1. 1. do 31. 1. 2005, kar pomeni, da je dobavitelj dobavljal električno energijo in izstavil račun za dvanajst dni brez pravne podlage. Pogodba je bila sklenjena z izvajalcem po pričetku opravljanja storitve, zato Ministrstvo za pravosodje ni ravnalo v skladu s 105. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga, in s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom določeno drugače.

4.5.3.f Ministrstvo za pravosodje, Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij, je z družbo SIJ, d. o. o., Domžale sklenilo pogodbo²³³ o dobavi čistil za obdobje od 10. 10. 2003 do 9. 10. 2004 v znesku 41.379 tisoč tolarjev. Ministrstvo za pravosodje je v letu 2001 po omejenem postopku²³⁴ oddalo javno naročilo sukcesivne dobave čistil in sredstev za osebno higieno in pri tem storilo nekaj nepravilnosti.

- V objavi prve faze javnega razpisa ni navedlo pogojev, ki jih mora izpolnjevati ponudnik za ugotovitev finančne, poslovne in tehnične usposobljenosti, temveč se je le sklicevalo na razpisno dokumentacijo, kar ni v skladu z 41. členom ZJN-1, ki določa, da mora naročnik v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji navesti pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik, da lahko sodeluje v postopku.
- Vsebina objavljenega razpisa za prvo fazo omejenega postopka se ne ujema z zahtevami v razpisni dokumentaciji. V objavi razpisa je bila navedena zahteva po predložitvi bančne garancije za resnost ponudbe v višini 2 odstotkov od vrednosti ponudbe, v razpisni dokumentaciji pa je bilo določeno, da mora kandidat v drugi fazi postopka, če je vrednost ponudbe nad 30.000 tisoč tolarjev, predložiti garancijo za resnost ponudbe v višini 5 odstotkov od vrednosti ponudbe. Navedeno ravnanje pomeni kršitev drugega odstavka 23. člena ZJN-1, ki določa, da morajo biti podatki v razpisni dokumentaciji enaki podatkom navedenim v objavi javnega razpisa. Vsebina razpisne dokumentacije za drugo fazo, ki je določala, da mora, kadar je vrednost ponudbe nad 30.000 tisoč tolarjev, ponudnik predložiti bančno garancijo za resnost ponudbe v višini 2 odstotkov, ni bila v skladu z razpisno dokumentacijo za prvo fazo.
- V prvi fazi omejenega postopka je bila usposobljenost priznana do 19. 7. 2004. Pogodbo je Ministrstvo za pravosodje sklenilo za obdobje od 10. 10. 2003 do 9. 10. 2004. Ministrstvo za

²³⁰ Dodatek 1 h krovni pogodbi št. 19/04 z dne 13. 2. 2005.

²³¹ Št. 19/04 z dne 13. 2. 2004.

²³² Št. 0006507 z dne 3. 2. 2005.

²³³ Št. 2020-03-000008 z dne 10. 10. 2003.

²³⁴ Uradni list RS, št. 52/01 z dne 22. 6. 2001.

pravosodje je podaljšalo veljavnost pogodbe z dodatkom k pogodbi št. 1²³⁵ do 31. 12. 2004 in z dodatkom k pogodbi št. 2²³⁶ do začetka veljavnosti nove pogodbe o oddaji javnega naročila za dobavo čistil, to je predvidoma do 28. 2. 2005, kar je v nasprotju z določili javnega razpisa, ki določajo, da se pogodba sklene do 1. 10. 2004. Ministrstvo za pravosodje je s tem ravnalo v nasprotju 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.

Ministrstvo za pravosodje je začelo nov postopek oddaje naročila dobave čistil 15. 9. 2004, kar je dva meseca po poteku priznanja usposobljenosti in postopek 27. 12. 2004 zaradi nepravilnih ponudb ponovilo in z izbranim ponudnikom sklenilo pogodbo o dobavi čistil za obdobje od 1. 3. 2005 do 28. 2. 2007. Naročilo je bilo za obdobje, ko je izbranemu kandidatu poteklo priznanje usposobljenosti (to je od 9. 10. 2004 do 28. 2. 2005), oddano brez postopka javnega naročanja, zato je Ministrstvo za pravosodje ravnalo v nasprotju s 53. členom ZJF, ki v prvem odstavku določa, da se pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko sklene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju.

4.5.3.g Ministrstvo za pravosodje, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, in Eurest, d. o. o., Ljubljana sta sklenila pogodbo o dobavi pripravljenih obrokov hrane za potrebe prehrane zaprtih oseb v Zavodu za prestajanje kazni zapora Koper, oddelek Nova Gorica²³⁷ v znesku 36.380 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za pravosodje račun²³⁸ za dostavo hrane plačalo v treh delih, in sicer znesek 167 tisoč tolarjev v triinštridesetih dneh, to je tri dni po zakonsko določenem roku, znesek 113 tisoč tolarjev v triinštridesetih dneh, to je trinajst dni po zakonsko določenem roku, in znesek 435 tisoč tolarjev v šestdesetih dneh od prejema računa, to je trideset dni po zakonsko določenem roku. Navedene zamude pri plačilih niso v skladu s 23. členom ZIPRS0405, ki določa, da so plačilni roki trideset dni od prejema listine, ki je podlaga za plačilo.

4.5.3.h Ministrstvo za pravosodje je po postopku oddaje naročila male vrednosti z izvajalcem Ključavničarstvo Slavko Bukovec, s. p., Uršna sela sklenilo pogodbo²³⁹ za prenovo glavne fasade na Okrajnem sodišču v Črnomlju v znesku 8.828 tisoč tolarjev. V skladu s 6. členom pogodbe bi moral izvajalec dokončati pogodbeno dela najkasneje do 20. 10. 2004. S prejetega računa izvajalca²⁴⁰ je razvidno, da so bila dela opravljena 27. 1. 2005, kar je tri mesece po pogodbeno določenem roku dokončanja del, zapisnik o izvedenih delih pa je bil podpisan 18. 10. 2005. Ministrstvo za pravosodje je plačalo storitev prenove fasade 7. 3. 2005 na podlagi neverodostojnih knjigovodskih listin, ki izkazujejo nasprotnojoče podatke o dokončanju del. Ministrstvo za pravosodje pred plačilom storitve ni preverilo podatkov, navedenih v računu, zato je ravnalo v neskladju s 54. členom ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

²³⁵ Št. 2020-03-000008 z dne 17. 8. 2004.

²³⁶ Št. 2020-03-000008 z dne 15. 12. 2004.

²³⁷ Št. 2020-0-S-2003-6 z dne 31. 1. 2004.

²³⁸ Št. 04980054 z dne 31. 10. 2004.

²³⁹ Št. 2011-05-200025 z dne 5. 10. 2004.

²⁴⁰ Št. 04/2005 z dne 2. 2. 2005.

Ministrstvo za pravosodje je v skladu z določili Pravilnika o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2004²⁴¹, Sklepa državnega sekretarja²⁴² ter dodatka št. 1 k pogodbi z dne 20. 12. 2004 preneslo obveznost za plačilo prenove fasade v leto 2005 in 7. 3. 2005 plačalo račun za izvedena dela iz proračuna za leto 2005 (v roku trideset dni od datuma prejema računa).

4.5.3.i Ministrstvo za pravosodje je po postopku oddaje naročila male vrednosti z izvajalcem Tesarstvo in krovstvo, Janez Mehlin, s. p., Škofljica sklenilo pogodbo²⁴³ za sanacijo strehe na Okrajnem sodišču v Grosupljem v znesku 4.842 tisoč tolarjev. V skladu s 6. členom pogodbe bi moral izvajalec dokončati pogodbeni dela najkasneje do 30. 11. 2005. Z računa izvajalca²⁴⁴, ki ga je Ministrstvo za pravosodje plačalo 9. 12. 2005, je razvidno, da so bila dela opravljena v skladu s pogodbenim določilom. Ministrstvo za pravosodje je predložilo zapisnik o pregledu, prevzemu in obračunu izvršenih del, iz katerega izhaja, da so bila dela po pogodbi končana v pogodbenem roku do 28. 11. 2005. Tudi iz uradnega zaznamka Policijske postaje Grosuplje²⁴⁵ o menjavi strešne kritine na Okrajnem sodišču v Grosupljem izhaja, da je bila celotna strešna kritina na Okrajnem sodišču v Grosupljem v celoti zamenjana v dneh od 20. 2. do 25. 2. 2006.

Ministrstvo za pravosodje je s tem, ko je plačalo račun pred zapisniško prevzetimi deli, kršilo 5. člen pogodbe, ki določa, da naročnik nakaže potrjen znesek v roku trideset dni od zapisniškega prevzema del, prejema računa in njegove potrditve, in 13. člen pogodbe, ki določa, da izvajalec predloži naročniku račun takoj po uspešnem prevzemu del in podpisu zapisnika. Ministrstvo za pravosodje je s tem kršilo 52. člen ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del.

4.5.3.j Ministrstvo za pravosodje je z Inštitutom za gospodarsko pravo v Mariboru sklenilo pogodbo²⁴⁶ o izdelavi in izročitvi osnutka predloga sprememb in dopolnitev zakona o sodnem registru v znesku 4.000 tisoč tolarjev. Ministrstvo za pravosodje je izvedlo postopek oddaje naročil male vrednosti in oddalo naročilo na podlagi ene prejete ponudbe in izvedenih pogajanj. Ministrstvo za pravosodje pri oddaji naročila ni izvedlo oddaje javnega naročila na način, ki bi omogočil pregled trga, in s tem ravnalo v nasprotju s 7. členom Pravilnika o oddaji in evidenci javnih naročil male vrednosti, ki določa, da mora odgovorna oseba za vsako naročilo za izvedbo naročila v postopku oddaje naročila ceno in kakovost predmeta naročila posebej skrbno preveriti, in sicer praviloma vsaj dveh popolnih ponudb tako, da je omogočen pregled trga.

4.5.3.k Ugotovili smo tudi:

- Pri pregledu najemnine za december 2004 sta Ministrstvo za pravosodje, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij in Mestna občina Nova Gorica 27. 1. 2004 sklenila najemno pogodbo²⁴⁷ za najem poslovnih prostorov v Vili Bartolomej, Pod Vinogradi 2 v Solkanu, ki se uporablja od 1. 1. 2004 dalje. Ministrstvo za pravosodje je pogodbo sklenilo po pričetku uporabe poslovnega prostora, kar ni v skladu s 97. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga, in s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom določeno drugače.

²⁴¹ Uradni list RS, št. 109/04 z dne 8. 10. 2004.

²⁴² Št. 351-04-25/04 z dne 27. 10. 2004.

²⁴³ Št. 2011-05-200039 z dne 18. 11. 2005.

²⁴⁴ Št. 109/2005 z dne 28. 11. 2005.

²⁴⁵ Uradni zaznamek z dne 22. 3. 2006.

²⁴⁶ Št. 2011-05-124102 z dne 30. 6. 2004.

²⁴⁷ Št. 361-01-8/03 z dne 27. 1. 2004

- Ministrstvo za pravosodje, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, v skladu z 49. členom ZIPRS0405 plačuje obvezno zdravstveno zavarovanje obsojencem in mladoletnikom na prestajanju vzgojnega ukrepa. Ministrstvo za pravosodje, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, plačuje zdravstvene storitve za obsojence in mladoletnike v zunanjih zdravstvenih zavodih neposredno bolnišnicam, s katerimi pa nima sklenjenih pogodb, temveč storitve plačuje vsak posamezen zavod za prestajanje kazni zapora na podlagi predloženih računov. Podlaga za izstavitev računa je napotnica zavodskega zdravnika, ki obsojenca napoti na preglede in hospitalizacije v natančno določene javne zdravstvene ustanove s koncesijo in uradnim cenikom. Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij naj bi po pojasnilu odgovorne osebe s 1. 6. 2006 prešla na sistem mesečnega plačevanja zavarovanja Vzajemni.
- Ministrstvo za pravosodje ni vložilo predloga za vknjižbo spremembe lastništva v krajevno pristojno zemljiško knjigo in s tem ravnalo v nasprotju s 7. členom Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin²⁴⁸, ki določa, da morajo po sklenitvi pravnega posla, ki pomeni pridobivanje nepremičnin, upravljalci takoj, ko so za to podani pogodbeni pogoji, na ustrezen način vložiti predlog za vknjižbo spremembe lastništva v krajevno pristojno zemljiško knjigo ter o tem obvestiti servis. Ministrstvo za pravosodje je ravnalo tudi v nasprotju z drugim odstavkom 79. členom ZJF, ki določa, da mora predstojnik neposrednega uporabnika upravljati s premoženjem, ki je v upravljanju pri neposrednem uporabniku, s skrbnostjo dobrega gospodarja in voditi evidence o tem premoženju ter skrbeti za zemljiško knjižno ureditev nepremičnega državnega premoženja.

Nepravilnost smo odkrili pri dveh izplačilih, in sicer pri pogodbi²⁴⁹ za nakup poslovnih prostorov za Okrajno sodišče v Trbovljah, ki jo je Ministrstvo za pravosodje sklenilo z družbo Rudis, poslovno združenje za inženiring in gradnjo objektov, d. d., Trbovlje v znesku 86.394 tisoč tolarjev in pri pogodbi²⁵⁰ za nakup poslovnih prostorov za Okrajno sodišče v Ormožu, ki jo je Ministrstvo za pravosodje sklenilo z družbo Sava IP, d. o. o., investicijsko podjetje, Ljubljana v znesku 186.097 tisoč tolarjev.

Ministrstvo za pravosodje je pojasnilo, da je bil predlog za vpis v zemljiško knjigo vložen šele 5. 5. 2006, ker je v sektorju za logistiko, ki je zadolžen za realizacijo predmetnih zadev, prišlo do bolniških odsotnosti kar treh uradnikov, ki bi lahko poskrbeli za ureditev vpisa.

- Ministrstvo za pravosodje, Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij in PRO 55, Biro za projektiranje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: PRO 55) sta na podlagi izvedenega anonimnega enostopenjskega natečaja za idejno arhitekturno rešitev prenove Zaporov za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni²⁵¹ (v nadaljevanju: javni natečaj) sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije²⁵² v znesku 185.000 tisoč tolarjev, po sistemu 'ključ v roke'. Pri pripravi in izvedbi javnega natečaja je sodelovala Zbornica za arhitekturo in prostor. Iz dokumentacije ni bilo razvidno, na kakšen način je natečajna žirija pri ocenjevanju uporabila in vrednotila merila iz razpisne dokumentacije, saj so bile ocene le opisne. Naročnik mora, upoštevajoč načelo transparentnosti, ki ga določa 6. člen ZJN-1 in 79. člen ZJN-1, sestaviti dokument, iz katerega mora natančno izhajati, da je natečajna žirija oziroma komisija pri ocenjevanju ponudb uporabila merila, določena v objavi javnega natečaja in v razpisni

²⁴⁸ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

²⁴⁹ Št. 2011-05-200032 z dne 28. 10. 2005.

²⁵⁰ Št. 2011-05-200030 z dne 7. 10. 2005.

²⁵¹ Uradni list RS, št. 114/04.

²⁵² Št. 2020-05-090034 z dne 21. 7. 2005.

dokumentaciji ter koliko točk po posameznem merilu in skupno je prejela posamezna natečajna rešitev. Menimo, da Ministrstvo za pravosodje pri ocenjevanju in vrednotenju ponudb in pri poročanju ni ravnalo v skladu s 6. členom in 79. členom ZJN-1.

Naročnik je v razpisni dokumentaciji v okviru meril za ocenjevanje natečajnih elaboratov navedel tudi zaželeno smernice pri oblikovanju idejne rešitve, ki so bile kriterij za ocenjevalno žirijo pri ocenjevanju elaboratov. Iz razpisne dokumentacije ni mogoče natančno razbrati, ali gre pri tem zgolj za usmeritve žiriji ali naročnik uvaja nova dodatna merila, ki jih ni navedel v objavi javnega natečaja. Zaradi nejasnosti razpisne dokumentacije Ministrstvu za pravosodje očitamo kršitev 23. člena in tretjega odstavka 50. člena ZJN-1.

4.5.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za pravosodje za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za pravosodje pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je zaposlenemu neupravičeno izplačalo delovno uspešnost (točka 4.5.3.a);
- je dvema zaposlenima neupravičeno obračunalo regres za prehrano za čas, ko sta koristila proste ure (točka 4.5.3.b);
- je zaposlenemu nepravilno obračunalo dodatek za minulo delo (točka 4.5.3.d);
- ni sklenilo krovne pogodbe in plačalo račun za dvanajst dni brez pravne podlage (točka 4.5.3.e);
- pogodba ni bila v skladu z razpisom, prav tako tudi ni bil izveden postopek javnega naročanja, ko je izbranemu kandidatu poteklo priznanje usposobljenosti (točka 4.5.3.f);
- ni pravočasno plačalo računa (točka 4.5.3.g);
- je plačalo račun na podlagi neverodostojnih knjigovodskih listin (točka 4.5.3.h);
- je plačalo račun, preden so bila dela opravljena (točka 4.5.3.i);
- ni oddalo naročila male vrednosti v skladu z internim pravilnikom (točka 4.5.3.j).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za pravosodje v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.6 Ministrstvo za gospodarstvo

4.6.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za gospodarstvo za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za gospodarstvo predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za gospodarstvo v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za gospodarstvo odgovoren minister mag. Andrej Vizjak.

4.6.2 Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva

4.6.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za gospodarstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.6.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2005 je Ministrstvo za gospodarstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 24.

Tabela 24: Finančni načrt Ministrstva za gospodarstvo za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	3.927.260	3.955.671	3.906.460	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	4.534.385	4.270.308	3.544.053	78	83
Tekoči in investicijski transferi	31.960.297	32.650.596	28.222.546	88	86
Vsi odhodki	40.421.942	40.876.575	35.673.059	88	87

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.6.3 Ugotovitve

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2005 na Ministrstvu za gospodarstvo predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.6.3.a Ministrstvo za gospodarstvo je z Inštitutom za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (v nadaljevanju: inštitut) 30. 9. 2005 sklenilo dodatek št. 1 k pogodbi o izdelavi študije 'Analiza potrebnih sprememb podzakonskih predpisov po uveljavitvi novele Energetskega zakona in novele Rudarskega zakona'²⁵³, katerega predmet je bila sprememba naročnika (po pogodbi je bil prvotni naročnik Ministrstvo za okolje in prostor), sprememba proračunske postavke in podaljšanje pogodbenega roka zaradi dodatnih zahtev naročnika (analiza Uredbe o izdajanju potrdil o izvoru električne energije, ki v projektni nalogi ni bila predvidena). Iz končnega poročila inštituta je razvidno, da inštitut ni pripravil analize sprememb vseh v projektni nalogi določenih predpisov, je pa po navodilu naročnika nekoliko spremenil akte, glede katerih je pripravil pravno delo po pogodbi. Ugotovili smo, da sprememba predmeta pogodbe z dodatkom ni bila natančno določena. Ugoravljamo, da Ministrstvo za gospodarstvo ni ravnalo v skladu z 2. členom pogodbe, saj predmet pogodbe ni bil izpolnjen, rok izvedbe pa je bil podaljšan kljub temu, da inštitut ni izvedel pravnega dela vseh v pogodbi določenih aktih. Pogodbeni znesek se ni spremenil in Ministrstvo za gospodarstvo je nakazalo inštitutu sredstva v znesku 11.880 tisoč tolarjev.

4.6.3.b Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi pogodbe²⁵⁴ dodelilo družbi REMF, d. o. o., Prevalje (v nadaljevanju: družba REMF), sredstva v skupnem znesku največ do 18.147 tisoč tolarjev. Strokovna komisija je ocenjevala vlogo na podlagi meril in kriterijev, objavljenih v javnem razpisu. Ugotovili smo, da Ministrstvo za gospodarstvo ni natančno določilo pomena in načina uporabe meril, kar je v neskladju s 6. točko tretjega odstavka 182. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije²⁵⁵.

²⁵³ Št. 2511-05-910003 z dne 31. 3. 2005.

²⁵⁴ Št. 4301-109/2005-AJ z dne 4. 10. 2005.

²⁵⁵ Uradni list RS, št. 108/04, veljaven od 8. 10. 2004.

V razpisni dokumentaciji²⁵⁶ je Ministrstvo za gospodarstvo določilo, da naj bi sofinanciralo samo upravičene stroške znotraj aktivnosti. Če predstavitev posamezne aktivnosti ne bi bila v skladu z zahtevami in zato ocenjevalec ne bi mogel presoditi, da gre za aktivnost, ki je lahko predmet sofinanciranja, oziroma da gre za upravičen strošek izvajanja aktivnosti, se stroške te aktivnosti izloči iz osnove za sofinanciranje in s tem iz možnega zneska sofinanciranja. Ugotovili smo, da Ministrstvo za gospodarstvo ni vnaprej določilo kriterijev, na podlagi katerih naj bi strokovna komisija presojala in predlagala višino upravičenih stroškov. Tako člani strokovne komisije v ocenjevalnih listih niso dosledno navajali predlaganih upravičenih stroškov oziroma so jih predlagali v takem obsegu, kot so bili navedeni v vlogi prijaviteljev. Po zaključenem ocenjevanju vlog je skrbnica pogodbe in hkrati predsednica strokovne komisije ponovno pregledala in ocenila (zmanjšala) višino upravičenih stroškov, kar je tudi dokumentirala. Pri navedenem ravnanju se poraja dvom o usklajenem delu članov strokovne komisije in o poenotenih merilih v zvezi s priznavanjem višine upravičenih stroškov.

Ugotovili smo tudi, da je Ministrstvo za gospodarstvo v objavi javnega razpisa kot obdobje za porabo sredstev določilo obdobje od datuma oddaje vloge do 28. 10. 2005, kar je v neskladju s 5. členom Pravilnika za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v Ministrstvu za gospodarstvo²⁵⁷ (v nadaljevanju: pravilnik ministrstva), ki določa, da je rok za porabo sredstev pri enoletnih razpisih od 1. 1. do 30. 10. v tekočem proračunskem letu.

4.6.3.c Ministrstvo za gospodarstvo je z Geološkim zavodom Slovenije, Javnim raziskovalnim zavodom, Ljubljana (v nadaljevanju: Geološki zavod) 6. 6. 2005 sklenilo pogodbo o financiranju opravljanja dejavnosti javnega raziskovalnega zavoda za obdobje od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2005²⁵⁸, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, in 105. členom Pravilnika o postopkih iz leta 2004, ki določata, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Ministrstvo za gospodarstvo je s pogodbo prevzelo obveznost izplačila za obdobje od januarja do maja 2005, v znesku 25.829 tisoč tolarjev. Ugotovili smo tudi, da Geološki zavod svoje dejavnosti ni opravil in izvajal v celoti v skladu s sprejetim programom dela za leto 2005²⁵⁹ (neskladnost podatka v sklopu B3, bilten ni bil pravočasno izdan v sklopu B4 programa dela). Navedeno ravnanje ni v skladu s 7. členom pogodbe, ki določa, da naj bi ministrstvo poravnalo svoje obveznosti iz pogodbe na podlagi potrjenega zahtevka, in če Geološki zavod izvaja svojo dejavnost v skladu s sprejetim programom dela za leto 2005. Zaradi pomanjkljivega programa dela ni bilo mogoče potrditi, da je Geološki zavod dejansko opravil vse naloge v skladu s pogodbo in programom dela. Poleg tega Geološki zavod k zahtevkom za izplačilo ni priložil računov, Ministrstvo za gospodarstvo pa je pri kontroli izplačil preverjalo le, da skupna izplačila niso preseglala pogodbene vrednosti. Ministrstvu za gospodarstvo očitamo kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

4.6.3.d Pri preveritvi postopka javnega razpisa za sofinanciranje storitev tehnoloških parkov in podjetniških inkubatorjev v letu 2005²⁶⁰ smo ugotovili, da pomen in način uporabe meril v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji nista bila natančno opredeljena, kar pomeni kršitev 6. točke tretjega odstavka

²⁵⁶ V 8. točki Navodil prijaviteljem za izdelavo vloge.

²⁵⁷ Št. 021-40/2002 z dne 15. 11. 2004.

²⁵⁸ Št. GZS-2005-4161-JŽ z dne 6. 6. 2005.

²⁵⁹ Program dela Geološkega zavoda Slovenije za potrebe Ministrstva za gospodarstvo – Sektor za rudarstvo v letu 2005 – marec 2005.

²⁶⁰ Uradni list RS, št. 50/05.

182. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS, ki določa, da je obvezni sestavni del razpisne dokumentacije tudi navedba vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način njihove uporabe in pomen posameznih meril. Prejemnik sredstev Mrežni pomurski podjetniški inkubator, d. o. o., Murska Sobota, ki mu je Ministrstvo za gospodarstvo na podlagi pogodbe²⁶¹ nakazalo sredstva v znesku 29.799 tisoč tolarjev, je v skladu z določilom razpisne dokumentacije zahtevku za izplačilo priložil le poročilo o delu na projektih z navedbo računov in datuma plačil. Ministrstvo za gospodarstvo od prejemnika ni zahtevalo računov in drugih izvirnih knjigovodskih listin. Takšen način izplačevanja, ki ne temelji na izvirni knjigovodski listini, predstavlja tveganje za nenamensko porabo javnih sredstev. Ministrstvo za gospodarstvo je pri prejemniku sredstev izvedlo pregled računov, ki predstavljajo upravičene stroške, in ni ugotovilo nenamenske porabe sredstev²⁶².

4.6.3.e Ministrstvo za gospodarstvo je s Pospeševalnim centrom za malo gospodarstvo, Ljubljana (v nadaljevanju: PCMG) sklenilo pogodbo o izvajanju in financiranju programa vavčerskega svetovanja za leto 2005²⁶³ dva meseca po začetku izvajanja programa. Takšen način poslovanja ministrstva predstavlja kršitev 50. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo. Ugotovili smo tudi, da je bilo z dodatkom k pogodbi številka 3 za november in december 2005 pogodbeno določilo o obveznosti predložitve računov, kot podlage za izplačilo iz proračuna, spremenjeno s tem, da se zagotovi le realna ocena stroškov za to obdobje. Zaradi navedenega načina izplačevanja iz državnega proračuna je Ministrstvo za gospodarstvo na podlagi nerealne ocene stroškov za to obdobje PCMG nakazalo sredstva v previsokem znesku glede na dejansko nastale stroške. V letu 2006 je PCMG vrnil v proračun preveč nakazana sredstva v znesku 8.047 tisoč tolarjev.

4.6.3.f Ministrstvo za gospodarstvo je v letu 2004 in 2005 na podlagi pogodbe²⁶⁴ družbi Esotech, d. d., Velenje (v nadaljevanju: družba Esotech) odobrilo in nakazalo sredstva v skupnem znesku 101.544 tisoč tolarjev (od tega 39.618 tisoč tolarjev v letu 2004 in 61.926 tisoč tolarjev v letu 2005), kar je za 24.832 tisoč tolarjev več od predlaganega zneska sofinanciranja v vlogi prijavitelja.

Posebej smo preverili določitev obsega sofinanciranja v letu 2005. Ministrstvo za gospodarstvo je v 5. členu vzorca pogodbe, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, določilo, da naj bi bil skupni znesek sofinanciranja v letu 2005 odvisen od uspešnosti izvajanja projektov v letu 2004 in od zneska, ki bi bil za proračunsko postavko 6372 odobren v proračunu za leto 2005. V 13. členu vzorca pogodbe je Ministrstvo za gospodarstvo navedlo, da naj bi določilo skupni znesek sofinanciranja v letu 2005 na podlagi pozitivne ocene zaključenega poročila o izvajanju projekta v letu 2004, vključno s predlogom operativnega načrta projekta razvoja grozda za leto 2005. Ministrstvo za gospodarstvo v razpisni dokumentaciji ni določilo meril in kriterijev za vrednotenje uspešnosti izvajanja projektov v letu 2004 oziroma kriterijev za določitev pozitivne ocene zaključnega poročila o izvajanju projektov v letu 2004. Ministrstvo za gospodarstvo tudi ni opredelilo načina določanja deleža sredstev za leto 2005 (drugo leto sofinanciranja druge faze). Pri tem je ravnalo v nasprotju z določili 3. in 6. točke tretjega odstavka 176. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije²⁶⁵ (v nadaljevanju: Pravilnik o postopkih iz leta 2003). V

²⁶¹ Št. 2111-05-4301-16/2005 z dne 7. 9. 2005.

²⁶² Končno poročilo o pregledu namenske porabe sredstev za projekt: Mrežni pomurski podjetniški inkubator, št. 475-1/2005-216 z dne 15. 2. 2006.

²⁶³ Št. PCMG-05-1724-MS z dne 9. 3. 2005, dodatek št. 1 z dne 25. 4. 2005, dodatek št. 2 z dne 20. 7. 2005, dodatek št. 3 z dne 22. 9. 2005, dodatek št. 4 z dne 11. 10. 2005.

²⁶⁴ Št. 4010-318/2004-6372-FS z dne 31. 5. 2004, dodatek k pogodbi št. 1 z dne 22. 9. 2005.

²⁶⁵ Uradni list RS, št. 47/03, 67/03.

predlogu o razdelitvi sredstev za leto 2005²⁶⁶ je strokovna komisija navedla, da je uspešnost izvajanja projektov v letu 2004 ocenjevala glede na odstotek realizacije sredstev v letu 2004 (delež izplačanih sredstev glede na odobrena sredstva). Navedeni način izračuna sofinanciranja ni v skladu z določilom vzorca pogodbe, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, in tudi ne s pogodbenim določilom, saj komisija ni ocenjevala zaključnih poročil o izvajanju projektov v letu 2004, temveč je ocenjevala le delež izplačanih sredstev glede na odobrena sredstva, kar ni pokazatelj uspešnosti izvajanja projektov v letu 2004. Iz navedenega ravnanja izhaja, da so bila vsem prejemnikom sredstva za leto 2005 odobrena, ne da bi Ministrstvo za gospodarstvo preverilo uspešnost izvajanja projektov v letu 2004. Obstaja tveganje, da so sredstva prejela tudi podjetja, ki projektov v letu 2004 niso izvedla uspešno.

Zaradi nepreglednosti povezave med predloženimi računi in stroškovniki ni bilo mogoče potrditi, da se predloženi računi družbe Esotech nanašajo na upravičene stroške.

Ugotovili smo tudi, da so bili upravičeni stroški določeni le splošno, kar omogoča prejemnikom, da prilagajo kot dokazilo za nastanek upravičenih stroškov račune, s katerih ni razvidna povezava s financiranim projektom. Takšno izvajanje javnih razpisov ne zagotavlja transparentnosti pri dodeljevanju transferov in povečuje tveganje za kršitev 185. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2003 in drugega odstavka 2. člena ZJF.

4.6.3.g Na podlagi pogodbe o oblikovanju in financiranju garancijskega sklada za izvajanje garancijske sheme v okviru Slovenskega podjetniškega sklada²⁶⁷ je Ministrstvo za gospodarstvo Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, Slovenski podjetniški sklad, Maribor (v nadaljevanju: SPS) vplačalo v garancijski sklad sredstva v znesku 433.000 tisoč tolarjev. Plačilo sredstev je izvršilo s proračunske postavke 6372 – Razvojni program za pospeševanje konkurenčnosti slovenske industrije, čeprav vplačila v garancijski sklad pri SPS v okviru te postavke ni načrtovalo. Ministrstvo za gospodarstvo je izplačalo sredstva iz proračuna za namen, ki ni bil predviden oziroma načrtovan v finančnem načrtu, in s tem ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

4.6.3.h Ministrstvo za gospodarstvo je v posameznih primerih izvršilo plačila v rokih, ki niso bili v skladu z določili 23. člena ZIPRS0405, ki za neposredne proračunske uporabnike določa tridesetdnevne plačilne roke, oziroma šestdesetdnevne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah, in sicer:

- investicijski transfer privatnemu podjetju Terme Olimia, d. d., Podčetrtek²⁶⁸, v znesku 160.078 tisoč tolarjev, je plačalo dvajset dni po zakonsko predpisanem roku, ki znaša trideset dni od uradnega prejema zahtevka;
- investicijski transfer Zavodu za blagovne rezerve, Ljubljana²⁶⁹ na podlagi situacije izvajalca, v znesku 39.120 tisoč tolarjev, je plačalo triintrideset dni pred zakonsko predpisanim rokom, ki znaša šestdeset dni od uradnega prejema zahtevka;
- tekoči transfer PCMG²⁷⁰ na podlagi poročila o izvajanju programa, v znesku 2.708 tisoč tolarjev, je plačalo štiriinštirideset dni po zakonsko določenem roku, ki je trideset dni od prejema zahtevka.

²⁶⁶ Št. 012-12/2004 z dne 9. 5. 2005.

²⁶⁷ Št. SPS-05-6372-MMŠ z dne 26. 10. 2005.

²⁶⁸ Zahtevok št. 1/2005 z dne 8. 8. 2005 (prejet 10. 8. 2005), plačan 30. 9. 2005.

²⁶⁹ Zahtevok št. 05-021 z dne 15. 6. 2005 (prejet 15. 6. 2005), plačan 15. 7. 2005.

²⁷⁰ Zahtevok št. 012/2005 za obdobje januar-februar 2005 (prejet 10. 3. 2005), plačan 23. 5. 2005.

4.6.3.i Ugotovili smo tudi:

- V objavi javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in v razpisni dokumentaciji je Ministrstvo za gospodarstvo navedlo le okvirni obseg nepovratnih sredstev, ki so na voljo za sofinanciranje projektov v programskem obdobju od 2004 od 2006 z možnostjo koriščenja do leta 2008. Okvirni obseg sredstev za prvo proračunsko leto ni bil določen, zato je Ministrstvo za gospodarstvo kršilo 5. člen Internih navodil za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud²⁷¹(v nadaljevanju: interna navodila iz leta 2003).
- Ministrstvo za gospodarstvo v objavi javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj ni določilo obdobja, v katerem morajo biti porabljena dodeljena sredstva, oziroma rokov, če je predvideno zaporedno dodeljevanje sredstev. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 6. točke prvega odstavka 175. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2003, ki določa, da mora objava javnega razpisa vsebovati obdobje, v katerem morajo biti porabljena dodeljena sredstva.
- Merila v razpisnih dokumentacijah niso bila opredeljena na način, iz katerega bi bila pomen in uporaba meril in podmeril nedvoumno razvidna. Ocenjevanje vlog je potekalo na podlagi ocenjevalnih listov, ki niso bili sestavni del razpisnih dokumentacij, zato potencialni prejemniki z ocenjevanjem niso bili vnaprej seznanjeni. Pomen meril je bil vnaprej določen z višino možnih točk le na ravni vrste merila, ne pa tudi na ravni podmeril.
- V razpisnih dokumentacijah je bil določen prag števila točk, nad katerim je odobreno sofinanciranje, v višini 65 točk, in to do porabe sredstev, ni pa izrecnega določila, da naj bi bila prijaviteljem, ki bi pri ocenjevanju dosegli 65 točk in več, odobrena sredstva v 100-odstotni višini, ki jo je prijavitelj navedel v vlogi kot znesek sofinanciranja. V razpisu tudi ni bilo določeno, kako naj bi ravnala strokovna komisija, kadar je na voljo manj sredstev od predlagane višine sofinanciranja posameznih vlagateljev, katerih vloge so ocenjene pozitivno. Zato obstaja tveganje, da je komisija v navedenem primeru pravočasne, popolne in pozitivno ocenjene vloge, zavrnila.
- V razpisnih dokumentacijah Ministrstvo za gospodarstvo zahteva le izjavo o izpolnjevanju pogojev za kandidiranje, s katero vlagatelji izjavljajo, da izpolnjujejo vse pogoje za kandidiranje, ne pa tudi posameznih dokazil. Strokovna komisija podatkov, navedenih v izjavi, ne preverja.
- Komisija je s sklepom o načinu izvedbe odpiranj sklenila, da odpiranje zaradi pričakovanega velikega števila vlog ni javno, a tega v objavi razpisa in razpisni dokumentaciji ni navedla. S takšnim načinom ravnanja je Ministrstvo za gospodarstvo kršilo drugi odstavek 13. člena internih navodil iz leta 2003, iz katerega izhaja, da je odpiranje ponudb javno, razen če se komisija zaradi velikega števila prejetih vlog odloči drugače, kar mora biti razvidno iz javnega razpisa.
- Pri preveritvi izpolnjevanja ocenjevalnih listov smo ugotovili, da je končna ocena posamezne vloge odvisna od strokovne presoje ocenjevalca, saj je za vsako merilo vnaprej določeno le maksimalno možno število zbranih točk, ne pa tudi pomen uporabe posameznega merila znotraj določenega maksimalnega števila točk. Pri takšnem načinu ocenjevanja obstaja tveganje, da ocenjevalci pri presojanju vlog niso enotni. Ocenjevalci kar v nekaj primerih v ocenjevalnih listih niso obrazložili mnenja oziroma presoje, kar je v neskladju z 11. členom internih navodil iz leta 2003.
- Ministrstvo za gospodarstvo je za delovanje Slovenske turistične organizacije, Ljubljana (v nadaljevanju: STO) in dejavnost programa dela STO v prvi polovici leta 2005 financiralo na podlagi pogodb²⁷², ko program dela STO za leto 2005 še ni bil sprejet. Vlada RS ga je potrdila 7. 7. 2005.

²⁷¹ Št. 021-40/2002 z dne 8. 12. 2003.

²⁷² Št. STO-05-1710(1)-MPS z dne 6. 1. 2005, št. STO-05-1710(2)-MPS z dne 17. 5. 2005 in dodatek k pogodbi z dne 1. 8. 2005, št. STO-05-1732(1)-MPS z dne 17. 5. 2005 in dodatek k pogodbi z dne 1. 8. 2005.

Ugotovili smo, da je bilo tudi v letu 2005 izvajanje nadzora nad porabo sredstev STO pomanjkljivo, ker se je nadzor izvajal zgolj s preveritvijo skladnosti zneska zahtevka s pogodbenim zneskom in ker struktura poročanja ni bila enaka pogodbenim določilom.

- Na podlagi javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR – Ukrep 1.2.: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij²⁷³ je Ministrstvo za gospodarstvo s prejemniki sredstev sklenilo pogodbe o sofinanciranju projektov, ki niso v skladu z razpisno dokumentacijo oziroma z vzorcem pogodbe, ki je sestavni del razpisne dokumentacije. V 11. členu sklenjenih pogodb je Ministrstvo za gospodarstvo določilo, da se lahko terminski načrt črpanja sredstev spremeni (skrajšanje oziroma podaljšanje roka porabe sredstev glede na predvideni terminski načrt se opredeli z dodatkom k pogodbi), kar pa v razpisni dokumentaciji ni bilo predvideno. Tako se je Ministrstvo za gospodarstvo z dodatki k pogodbi o sofinanciranju projekta Rekonstrukcija hotela Lovec²⁷⁴ (v nadaljevanju: pogodba o rekonstrukciji hotela Lovec), k pogodbi o sofinanciranju projekta Hotel Zdravilišče 2²⁷⁵ (v nadaljevanju: pogodba o projektu Hotel Zdravilišče), k pogodbi o sofinanciranju projekta Povečanje kapacitet zasneževalnega sistema Bolfenk - Areh²⁷⁶, k pogodbi o sofinanciranju projekta Gradnja hotela Olimia²⁷⁷ ter k pogodbi o sofinanciranju projekta Gradnja in ureditev Hotela Miral²⁷⁸ dejansko dogovorilo za skrajšanje terminskega načrta črpanja sredstev za eno oziroma za dve leti. Navedeno ravnanje je bilo v nasprotju z določili razpisne dokumentacije.
- Pogodba o rekonstrukciji hotela Lovec v 3. členu določa, da mora biti investicija zaključena najkasneje do 15. 10. 2005. Razpisna dokumentacija²⁷⁹ navaja, da se za zaključek investicije šteje datum pridobitve ustreznega upravnega dovoljenja in aktiviranja ter evidentiranja investicije v poslovnih knjigah prijavitelja. Ugotovili smo, da je prijavitelj Hotel Slon, d. d., Ljubljana za objekt Hotel Lovec pridobil uporabno dovoljenje 17. 10. 2005, za bazen in hladilni agregat pa je Upravna enota Radovljica odredila poskusno obratovanje do 17. 10. 2006²⁸⁰. Iz navedenih podatkov izhaja, da investicija ni bila zaključena v pogodbeno določenem roku. Ministrstvo za gospodarstvo je v razpisni dokumentaciji²⁸¹ navedlo, da je neizpolnjevanje terminskega načrta lahko podlaga za preklic pogodbe in predložitev zahteve za vračilo že izplačanih sredstev. Pogodba sankcij za nepravočasni zaključek investicije ne predvideva.
- V 9. členu pogodbe o sofinanciranju projekta Hotel Zdravilišče je Ministrstvo za gospodarstvo določilo, da mora prejemnik zadnji zahtevka za izplačilo, vključno z zaključnim poročilom o projektu in z obračunom vseh stroškov, izstaviti v roku šestih mesecev po zaključku investicije, vendar najkasneje do 1. 1. 2006. Prejemnik sredstev Terme Čatež, d. d., Čatež ni predložil zadnjega zahtevka.

²⁷³ Uradni list RS, št. 39-42/04.

²⁷⁴ Št. ERDF 17-2043,2044-2004-MP z dne 6. 5. 2005, dodatek k pogodbi št 1 z dne 20. 7. 2005, dodatek k pogodbi št. 2 z dne 23. 9. 2005.

²⁷⁵ Št. ERDF 11-2043,2044-2004-MP z dne 28. 2. 2005, dodatek k pogodbi št. 1 z dne 27. 7. 2005, dodatek k pogodbi št. 2 z dne 14. 10. 2005.

²⁷⁶ Št. ERDF 12-2043,2044-2004-MP z dne 3. 5. 2005, dodatek k pogodbi št. 1 z dne 20. 7. 2005, dodatek k pogodbi št. 2 z dne 23. 9. 2005.

²⁷⁷ Št. ERDF 15-2043,2044-2004-SK z dne 29. 4. 2005, dodatek k pogodbi št. 1 z dne 20. 7. 2005, dodatek k pogodbi št. 2 z dne 14. 10. 2005.

²⁷⁸ Št. ERDF 14-2043,2044-2004-SK z dne 29. 4. 2005, dodatek k pogodbi št. 1 z dne 28. 7. 2005, dodatek k pogodbi št. 2 z dne 23. 9. 2005.

²⁷⁹ V 10. in 12. točki Navodil predlagateljem za pripravo vloge na javni razpis – turistična infrastruktura.

²⁸⁰ Odločba Upravne enote Radovljica, Oddelek za okolje in prostor, št. 351-192/2005-11 z dne 17. 10. 2005.

²⁸¹ V 23. točki Navodil predlagateljem za pripravo vloge na javni razpis – turistična infrastruktura.

V razpisni dokumentaciji je bilo določeno, da je neizpolnjevanje terminskega načrta lahko podlaga za preklic pogodbe in predložitve zahteve za vračilo že izplačanih sredstev. Strokovna komisija je pri ocenjevanju prejemnikove vloge v okviru merila 'realnost izvedbe projekta' in podmerila 'realnost terminskega načrta – izvedba investicije v predvidenem terminskem načrtu' dodelila vlogi maksimalno možno število točk (20 točk). Ministrstvo za gospodarstvo v pogodbi ni določilo sankcij za nepravočasno predložitve zadnjega zahtevka.

- Na podlagi pogodbe²⁸² je Ministrstvo za gospodarstvo za izvajanje projekta 'Spin-off inkubator Univerze v Mariboru' podjetju Tehnocenter Univerze v Mariboru, d. o. o., Maribor dodelilo sredstva v znesku največ do 765.000 evrov. V pogodbi je Ministrstvo za gospodarstvo določilo enajstmesečno obdobje za izvedbo projekta (rok izvedbe je 17. 10. 2006). Smernice za prijavitelje projektnih predlogov za donacijo v letih 2005 - 2006²⁸³ (v nadaljevanju: Smernice) v točki 2.1.3 določajo, da se mora projekt končati najkasneje do 30. 6. 2006. Sklenjena pogodba v delu, ki se nanaša na določitev roka za izvedbo projekta, ni v skladu s Smernicami, saj pogodbeni rok skoraj za štiri mesece presega rok izvedbe projekta, določen v Smernicah. Ministrstvo za gospodarstvo v Smernicah tudi ni natančno opredelilo pomena in načina uporabe meril, zaradi česar prejemniki sredstev niso bili vnaprej seznanjeni z ocenjevanjem vlog.
- Ministrstvo za gospodarstvo je za izvajanje projektov 'Vzpostavitev VEM v NKR' in 'Celostni pristop posredovanja podjetniških informacij' na podlagi pogodb²⁸⁴ Notranjemu ekološkemu centru, Cerknica in RRA Severne Primorske, d. o. o., Nova Gorica dodelilo sredstva v znesku največ do 138.943,73 evrov. Ministrstvo za gospodarstvo je v Smernicah²⁸⁵ določilo, da naj bi bili projekti končani do 31. 8. 2006. V 2. členu pogodb je bilo določeno, da je obdobje izvajanja projekta enajst mesecev, vendar ne dlje kot do 15. 10. 2006. Navedeno pogodbeno določilo za mesec in pol presega rok izvedbe projekta, določen v Smernicah. Ministrstvo za gospodarstvo je kršilo določila Smernic tudi s tem, ko je ocenjevalna komisija ocenjevala vlogo na podlagi dodatnih meril (znižanje števila prebivalcev, ki je potrebno, da se odobri eno delovno mesto, izločitev dela upravičenih stroškov, ki se nanaša na nakup določene opreme, priznanje ur vodji projekta in posameznih svetovalcev), ki niso bila objavljena v Smernicah in jih je določila po odprtju vseh prispelih predlogov in po ocenitvi izpolnjevanja formalnih pogojev ter upravičenosti prijaviteljev, partnerjev in projektov²⁸⁶. Ministrstvo za gospodarstvo v Smernicah tudi ni natančno opredelilo pomena in načina uporabe meril, zaradi česar prejemniki sredstev niso bili vnaprej seznanjeni z ocenjevanjem vlog.
- Pri preveritvi postopka dodelitve sredstev na podlagi javnega razpisa za spodbujanje neposrednih tujih investicij v obdobju od 2004 do 2005²⁸⁷ smo ugotovili, da so člani strokovne komisije v nekaj primerih ocenili vloge v nasprotju z načinom ocenjevanja, določenim v ocenjevalnem listu²⁸⁸, ki sicer ni bil sestavni del razpisne dokumentacije.

²⁸² Št. 7175103-03-04-0002 z dne 16. 11. 2005.

²⁸³ Proračunska linija 2003/004-938-16.

²⁸⁴ Št. 7175103-03-01-0008 z dne 14. 11. 2005 in št. 7175103-03-01-0001 z dne 14. 11. 2005.

²⁸⁵ Finančna linija SI 2003/004-938-13.

²⁸⁶ Zapisnik ocenjevalne komisije z dne 14. 9. 2005.

²⁸⁷ Uradni list RS, št. 85-87/04.

²⁸⁸ Ocenjevalec je npr. pri točki 1 – Reference investitorja lahko izbral med 0, 10, 15 ali 20 točkami, dejansko je dodelil 18 točk, pri točki 4 - Trajnostna naravnost investicije je ocenjevalec dodelil 8 točk, v skladu s predvidenim načinom pa bi lahko dodelil 0, 5 ali 10 točk.

4.6.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za gospodarstvo za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za gospodarstvo pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je plačalo obveznost po pogodbi, katere predmet ni bil natančno določen in izpolnjen v celoti (točka 4.6.3.a);
- pri ocenjevanju vlog ni natančno določilo pomena in načina uporabe meril (točki 4.6.3.b in 4.6.3.d);
- je pogodbo o sofinanciranju sklenilo po začetku opravljanja dejavnosti oziroma izvajanja programa (točki 4.6.3.c in 4.6.3.e);
- ni preverjalo namenskosti porabe dodeljenih sredstev, plačila zahtevkov je izvršilo, ne da bi pridobilo dokazila o nastalih stroških (točke 4.6.3.c, 4.6.3.d in 4.6.3.e);
- je sofinanciralo neupravičene stroške in je dodelilo sredstva, ne da bi opredelilo način določanja deleža sredstev (točka 4.6.3.f);
- je prevzelo obveznost in izplačalo sredstva proračuna za namen, ki ni bil predviden v proračunu (točka 4.6.3.g);
- obveznosti ni poravnavalo v zakonsko predpisanih rokih (točka 4.6.3.h).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za gospodarstvo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.7 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

4.7.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bila za delovanje Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano odgovorna ministrica Marija Lukačič.

4.7.2 Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva

4.7.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.7.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 25.

Tabela 25: Finančni načrt Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	6.491.804	6.469.188	6.423.667	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	5.949.323	6.539.491	4.105.003	69	63
Tekoči in investicijski transferi	65.254.682	68.915.353	66.241.016	102	96
Vsi odhodki	77.695.809	81.924.032	76.769.686	99	94

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.7.3 Ugotovitve

4.7.3.a Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano je na podlagi izvedenega postopka oddaje naročila male vrednosti za izvedbo vzorčenja tal in preiskave tal na vsebnost ostankov fitofarmaceutskih sredstev z izvajalcem Zavodom za zdravstveno varstvo Maribor, Inštitut za varstvo okolja, Maribor sklenil pogodbo²⁸⁹ v vrednosti 6.438 tisoč tolarjev. Pogoji, ki jih mora izvajalec teh storitev izpolnjevati, so določeni v Uredbi o določanju statusa zaradi fitofarmaceutskih sredstev ogroženega območja vodonosnikov in njihovih hidrografskih zaledij in o ukrepih celovite sanacije²⁹⁰ (v nadaljevanju: uredba). Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je z raziskavo trga ugotovilo, da noben izvajalec v Sloveniji ne izpolnjuje vseh v uredbi določenih pogojev. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 8. člena Navodil za oddajo javnih naročil male vrednosti²⁹¹, ker je kot edinega možnega ponudnika izbralo izvajalca, ki sploh ni izpolnjeval vseh v uredbi določenih pogojev, za izvedbo storitev vzorčenja in preiskave tal.

Poleg tega je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ravnalo tudi v neskladju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ker izdatek iz proračuna v znesku 3.219 tisoč tolarjev ni imel za podlago verodostojne knjigovodske listine, saj račun, ki ga je za opravljene storitve izstavil izvajalec, ne vsebuje ne opisa ne količin dejansko opravljenega dela.

4.7.3.b Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija za kmetijske trge) je na podlagi izvedenega postopka s pogajanjem brez predhodne objave z izbranim izvajalcem, družbo Cetis, d. d., Celje sklenila pogodbo²⁹² v vrednosti 78.960 tisoč tolarjev za tisk barvnih ortofoto posnetkov parcel formata A3 za potrebe vrisavanja rabe kmetijskih zemljišč, njihovo

²⁸⁹ Pogodba o poslovnem sodelovanju št. 2314-05-000006 z dne 30. 4. 2005.

²⁹⁰ Uradni list RS, št. 97/02.

²⁹¹ Št. 022-781/2004 z dne 27. 8. 2004.

²⁹² Pogodba za tisk obrazcev z oznako TISK 1/2005 P št. 023-10/2005 z dne 21. 2. 2005.

sortiranje po upravičencih, zgibanje, kuvertiranje in dostavo na pošto. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano oddalo javno naročilo po postopku s pogajanci brez predhodne objave, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji iz 4. točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1, saj razlogi, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju, niso obstajali. Prav tako naročnik ni izkazal obstoja objektivnih okoliščin za nujnost in nepredvidljivost.

Izvajalec je po opravljenih storitvah izstavil račun v celotni vrednosti pogodbe, ki je bila določena glede na predvideno število natisanih izvodov, ki je bilo 700.000. V 3. členu pogodbe je bilo navedeno, da izvajalec obračuna dejansko natisnjeno število glede na cene, dogovorjene v predračunu. Ugotovili smo, da je izvajalec dejansko natisnil 637.114 izvodov, kar pomeni, da je izstavil za 7.094 tisoč tolarjev previsok račun. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ni ravnalo v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ker izplačilo iz proračuna ni imelo podlage v verodostojni knjigovodski listini.

4.7.3.c Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je sklenilo z izvajalcem Cosylab, d. o. o., Ljubljana pogodbo²⁹³ za nakup programske opreme GERK in aplikacije za upravljanje (z GERK) in dodatek št. 1 k tej pogodbi v skupni vrednosti 27.750 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da z dveh računov, ki jih je izstavil izvajalec za opravljeno delo, ni razvidna dejanska količina opravljenega dela, kot je bila določena v pogodbi. Poleg tega je izvajalec zaračunal in natisnil dvesto petdeset izvodov gradiva več, kot je bilo predvideno s pogodbo. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je kršilo prvi odstavek 54. člena ZJF, ker izplačili v skupnem znesku 16.100 tisoč tolarjev nista imeli podlage v priloženih verodostojnih knjigovodskih listinah.

Z istim izvajalcem je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila s pogajanci brez predhodne objave v skladu s 3. točko prvega odstavka 20. člena ZJN-1 sklenilo pogodbo o vzdrževanju namenske programske opreme za sistem RABA-GERK²⁹⁴ v vrednosti 58.800 tisoč tolarjev za obdobje do konca leta 2007. S tem je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano prevzelo obveznost v breme proračuna za daljše obdobje, kot dovoljuje tretji odstavek 21. člena ZIPRS0405, pri čemer veljavnost pogodbe ni bila postavljena kot odložni pogoj.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je navedeno nepravilnost v letu 2006 popravilo tako, da je sklenilo dodatek št. 1 k pogodbi, v katerem je zapisalo, da je skupni obseg del v letu 2005 in 2006 že dosegel celotno vrednost pogodbe, in se zato s plačilom vseh naročenih del pogodba v letu 2006 zaključila.

Ugotovili smo, da je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v postopku oddaje javnega naročila ravnalo v neskladju s 23. členom ZJN-1, ker ni pripravilo razpisne dokumentacije, na podlagi katere bi ponudnik lahko pripravil pravilno ponudbo, ter v nasprotju z 31. členom ZJN-1, ker ni pripravilo tehničnih specifikacij, ki so obvezni sestavni del razpisne dokumentacije.

Iz računa²⁹⁵, ki ga je izstavil izvajalec, je razvidno, da so se dela začela že pred podpisom pogodbe, kar pomeni, da Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ni ravnalo v skladu s 105. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS, ki določa, da morajo neposredni proračunski uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

²⁹³ Št. MAFF 4.1K_DC z dne 21. 4. 2005.

²⁹⁴ Št. 2311-05-000132 z dne 12. 8. 2005.

²⁹⁵ Št. 71/2005 z dne 11. 10. 2005.

4.7.3.d Agencija za kmetijske trge je v letu 2005 objavila razpis²⁹⁶ za dodeljevanje pomoči mladim kmetom za prevzem kmetij v letu 2005. Podpora naj bi bila namenjena delnemu pokrivanju stroškov, ki izhajajo iz generacijskega prevzema kmetije mladega kmeta na podlagi izročilne in darilne pogodbe. Kot opravičljivi stroški so v razpisu navedeni notarski in sodni stroški, stroški izdelave razpisne dokumentacije in prilog k vlogi, izplačilo dednih deležev in stroški sodnih cenilcev in izvedencev. V razpisu je bilo navedeno, da obseg dodeljenih sredstev za pomoč mladim kmetom za prevzem kmetij znaša največ 3.900 tisoč tolarjev na upravičenca. Poleg navedbe v razpisu, da so sredstva namenjena delnemu pokrivanju v razpisu navedenih stroškov, pa je v razpisu tudi določeno, da se obseg dodeljenih sredstev določi na podlagi doseženih točk pri ocenitvi prispelih vlog, ki bi izpolnjevale vse predpisane pogoje in omejitve. Dodeli se v obliki enkratne finančne pomoči, ki predstavlja opravičljiv strošek pri prevzemu kmetij. V razpisu je bilo določanje deleža sredstev, ki jih prejme posameznik, opredeljeno na dva različna načina, torej enkrat kot delno pokrivanje nastalih stroškov in drugič kot izračun na podlagi doseženih točk. Tako je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kršilo določila 182. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS, saj način določanja deleža sredstev, ki jih posameznik prejme, ni bil nedvoumno določen.

V razpisu je bilo tudi določeno, da če na razpis prispe več vlog, kakor je razpoložljivih sredstev za ta razpis, se za izplačilo sredstev prevzame obveznost v breme proračuna prihodnjega leta v skladu s predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna.

Do roka za oddajo vlog je ministrstvo prejelo 342 vlog, od tega je bilo 198 popolnih (190 vsebinsko ustreznih in 8 neustreznih). Vse te vloge je komisija točkovala, vendar pri izbiri tistih, ki naj bi bile predmet sofinanciranja, doseženo število točk ni imelo pomena. Komisija je ugotovila, da za sofinanciranje vseh 190 vlog ni dovolj razpoložljivih sredstev. Za izbor vlog, ki naj bi bile sofinancirane, je komisija sama sprejela merilo, in sicer datum in uro prispetja vloge. Komisija je s tem kršila določila 187. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS, saj vlog ni ocenila na podlagi pogojev in meril, navedenih v javnem razpisu.

Za preostale popolne vloge je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano odobrilo in izplačalo 337.320 tisoč tolarjev iz proračuna za leto 2006.

4.7.3.e Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Fitosanitarna uprava RS je s Kmetijskim inštitutom Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: KIS) sklenila pogodbo o izvajanju in financiranju strokovnih nalog s področja zdravstvenega varstva rastlin in prognoze rastlinskih škodljivih organizmov v kmetijstvu v letu 2005 ter dodatek št. 1 in 2²⁹⁷ k tej pogodbi v skupni vrednosti 70.453 tisoč tolarjev. Opravljanje nalog javne službe zdravstvenega varstva rastlin, ki so predmet pogodbe, izvaja KIS na podlagi Odločbe o pooblastitvi Kmetijskega inštituta Slovenije za izvajanje nalog javne službe za varstvo rastlin²⁹⁸, ki jo je izdal minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, na podlagi Programa dela KIS in finančnega načrta za leto 2005, Programa strokovnih nalog s področja zdravstvenega varstva rastlin za leto 2005 in državnega Programa za fitosanitarno področje za leto 2005.

V Programu strokovnih nalog s področja zdravstvenega varstva rastlin za leto 2005, ki ga je pripravil KIS, je za vsako dejavnost, ki sodi v okvir izvajanja javne službe zdravstvenega varstva rastlin, navedena vsebinska predstavitev aktivnosti, ki naj bi se izvajale v okviru posamezne dejavnosti, izvajalci, ki naj bi

²⁹⁶ Uradni list RS, št. 79/05 z dne 26. 8. 2005.

²⁹⁷ Št. 2321-05-210021 z dne 21. 4. 2005, dodatek št. 1 z dne 27. 7. 2005 in dodatek št. 2 z dne 3. 10. 2005.

²⁹⁸ Uradni list RS, št. 38/01.

sodelovali, cena posamezne analize, število predvidenih analiz, predvideno število porabljenih ur in poraba materialnih stroškov. Skupni znesek tako izračunanih načrtovanih sredstev je enak pogodbenemu znesku.

Ker je zdravstveno varstvo rastlin le ena izmed strokovnih nalog, ki jih KIS opravlja, in ker način predstavitve načrtovanih prihodkov ni enak načinu predstavitve odhodkov, ni zagotovila, da so stroški oziroma odhodki, ki jih prikazuje izvajalec, upravičeni, in da se nanašajo le na stroške, povezane s to dejavnostjo. Pri izplačilu v znesku 36.572 tisoč tolarjev Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano zaradi nepregledno pripravljenega programa dela in finančnega načrta ni moglo preveriti namena, za katerega so bila sredstva porabljena. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ker izplačila na podlagi pogodbe, ki je temeljila na netransparentno pripravljenem programu dela in finančnem načrtu, sploh ni bilo mogoče preveriti in potrditi.

4.7.3.f Ugotovili smo tudi, da je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano sklenilo z Zavodom za gozdove Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: Zavod za gozdove) pogodbo o opravljanju in financiranju javne gozdarske službe²⁹⁹. Predmet pogodbe je bilo financiranje dejavnosti Zavoda za gozdove za december 2004 in januar ter februar 2005 v skupni vrednosti 922.580 tisoč tolarjev. K pogodbi so sklenili 30. 3. 2005 dodatek št. 1, s katerim so določili še znesek financiranja za marec in april 2005.

Po soglasju Vlade RS k programu dela in finančnemu načrtu za leto 2005 so k pogodbi 30. 5. 2005 sklenili še dodatek št. 2, kjer so določili vrednost nalog javne gozdarske službe, ki je financirana iz proračunskih sredstev za leto 2005 v znesku 4.251.165 tisoč tolarjev. V prilogi k dodatku št. 2 je prikazana dinamika financiranja javne gozdarske službe iz proračuna za leto 2005. Mesečna izplačila so znašala od 240.000 tisoč tolarjev za december 2004, do 413.163 tisoč tolarjev za november 2005. Glede na to, da predstavljajo stroški dela od 75 do 89 odstotkov mesečnih izplačil, ni razumljivo, da se mesečni zahtevki tako razlikujejo. V pogodbi je namreč določeno, da naj bi Zavod za gozdove za izvajanje nalog javne službe zagotovil 745 delavcev.

Zavod za gozdove mesečno pošilja zahtevke za izplačilo iz proračuna. K zahtevkom prilaga sezname obračunanih nalog javne gozdarske službe po dejavnostih, ki so jih opravili v posameznem mesecu, in sezname obračunanih bruto plač v posameznem mesecu.

Zahtevek za december 2004 v znesku 240.000 tisoč tolarjev je zelo nizek, saj predstavlja le 5,6 odstotka letnega zneska. Glede na pretežno financiranje stroškov dela zaposlenih v Zavodu za gozdove bi bila razumljiva mesečna dinamika mesečno okrog 8,3 odstotka letnega zneska, z odstopanji v mesecu, ko je izplačan regres za letni dopust, in v tistih mesecih, ko se izplačujejo sredstva za investicije Zavoda za gozdove. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano izplačuje Zavodu za gozdove sredstva po dinamiki, ki je dogovorjena s pogodbo, in ne po dejansko nastalih stroških za plače zaposlenih in za stroške materiala in storitev ter za investicije.

²⁹⁹ Št. 2311-05-000022 z dne 24. 12. 2004.

4.7.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovorna ministrica. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je kot edinega možnega ponudnika izbralo izvajalca, ki ni izpolnjeval vseh pogojev za izvedbo storitev (točka 4.7.3.a);
- je izplačalo sredstva, ki niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini (točke 4.7.3.a, 4.7.3.b in 4.7.3.c);
- je izplačilo iz proračuna izvedlo, čeprav ga sploh ni bilo mogoče preveriti in potrditi (točka 4.7.3.e);
- v razpisu ni bil nedvoumno določen način določanja obsega sredstev, ki jih prejme posameznik (točka 4.7.3.d).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.8 Ministrstvo za promet

4.8.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za promet za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za promet predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za promet v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za promet odgovoren minister mag. Janez Božič.

4.8.2 Pravilnost izvrševanja proračuna

4.8.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za promet izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.8.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za promet prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 26.

Tabela 26: Finančni načrt Ministrstva za promet za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	2.350.558	2.460.758	2.448.246	104	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	35.463.971	34.406.241	33.266.183	94	97
Tekoči in investicijski transferi	72.774.889	72.249.575	63.709.077	87	88
Vsi odhodki	110.588.418	109.116.574	99.423.506	90	91

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.8.3 Ugotovitve

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2005 na Ministrstvu za promet predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.8.3.a Ministrstvo za promet, Direkcija RS za ceste (v nadaljevanju: DRSC) je z izvajalcema SCT, d. d., Ljubljana (vodilni partner) in Cestnim podjetjem Kranj, d. d., Kranj (partner) sklenila pogodbo³⁰⁰ za ureditev ceste³⁰¹ Češnjica–Škofja Loka, odsek Klančar–Podlubnik. V navodilih ponudnikom za izdelavo ponudbe za izvedbo javnega naročila je navedeno, da mora izbrani ponudnik v celoti izvesti javno naročilo v roku šestih mesecev po sklenitvi pogodbe, med pogoji za priznanje sposobnosti ponudnika pa je tudi navedeno, da rok dokončanja del ne sme biti daljši od razpisanega. V pogodbi je določeno, da se izvajalca obvezujeta dokončati dela v skladu s terminskim načrtom izvajanja del do 15. 6. 2005, kar je enajst mesecev in pol po sklenitvi pogodbe. Ugotovili smo, da je DRSC sklenila pogodbo, ki ni bila v skladu s ponudbo. Spremenil se je element pogodbe, ki je predstavljal razpisni pogoj, in sicer je bil rok za dokončanje del podaljšan z največ šest mesecev na enajst mesecev in pol. S tem je naročnik ravnal v nasprotju s 6. členom ZJN-1.

Eden od izvajalcev tudi ni predložil zahtevanih listin, s katerimi bi izkazal ustrezno finančno konstrukcijo, ki je predstavljala obvezni ekonomsko-finančni pogoj za priznanje sposobnosti. Vodilni partner namreč ni predložil izjave o lastnih likvidnih sredstvih, niti ni predložil izjave banke o možnosti najetja kredita v minimalni vrednosti prvih štirih mesečnih situacij po navedbi ponudnika, predložil je le izjavo, da je sam pripravljen kreditirati izvedbo del, če bi bil kot ponudnik izbran za izvajalca del. Iz izjave ni bil razviden prikaz likvidnih sredstev. Ponudba izbranega izvajalca ni bila pravilna, ker ni izpolnjevala v celoti vseh zahtev iz razpisne dokumentacije. DRSC izbranega ponudnika ni izločila iz postopka izbire, kljub temu da ni predložil takih dokazov, kot jih je zahtevala za ugotavljanje ekonomsko finančnih pogojev, zato je

³⁰⁰ Št. 2415-04-000332 z dne 1. 7. 2004.

³⁰¹ Št. R2-403/1076.

ravnala v nasprotju z določilom prvega odstavka 42.a člena in v nasprotju z določilom prvega odstavka 76. člena ZJN-1.

Ker je izvajalec zaračunal večji obseg del, kot jih je opravil, in ker je odgovorni nadzornik potrdil situacijo, ki ni ustrezala dejanskemu obsegu del, je DRSC pri pregledani situaciji izplačala preveč sredstev. Vrednost preveč obračunanih sredstev, ki izhaja iz primerjave obsega del v knjigi obračunskih izmer in pregledane situacije³⁰² znaša 9.333 tisoč tolarjev. DRSC je z izplačilom pregledane situacije kršila drugi odstavek 52. člen ZJF.

4.8.3.b DRSC je septembra 2005³⁰³ izdala predlog oddaje javnega naročila male vrednosti za postavitve novih varnostnih ograj. Predlog oddaje javnega naročila je bil izdan na podlagi dopisa Prometnega inšpektorata RS in ne na podlagi odločbe Prometnega inšpektorata Republike Slovenije. Ocenjena vrednost javnega naročila je znašala 24.000 tisoč tolarjev z DDV, pogodba³⁰⁴ z najugodnejšim ponudnikom Kveder, d. o. o., Škofja vas je bila sklenjena v znesku 23.748 tisoč tolarjev. Tega dne je bil tudi izdan predlog oddaje javnega naročila male vrednosti za zamenjavo obstoječih izrabljenih ograj na odseku R2-409 Kalce–Planina. Kot najugodnejši ponudnik je bilo izbrano podjetje Liko, d. d., Liboje, s katerim je bila sklenjena pogodba³⁰⁵ v znesku 21.467 tisoč tolarjev.

Ugotavljamo, da je DRSC je istovrstna dela razdelila v več sklopov in jih oddala s postopki za oddajo naročila male vrednosti različnima izvajalcema in se s tem zaradi nižje vrednosti naročila izognila postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom. S tem je ravnala v nasprotju s 5. členom, drugim odstavkom 6. člena in 26. členom ZJN-1.

4.8.3.c Ministrstvo za promet, Uprava RS za civilno letalstvo (v nadaljevanju: URSC) je Kontroli zračnega prometa Slovenije, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Kontrola) za stroške dela v avgustu in septembru 2005 izplačalo 143.209 tisoč tolarjev in 146.314 tisoč tolarjev. Pri preveritvi pravilnosti navedenih izplačil, ki so bila izvedena na podlagi pisnih zahtevkov³⁰⁶ Kontrole, smo ugotovili, da je URSC izplačala v prvem primeru za 2 tisoč tolarjev manj in v drugem primeru za 27 tisoč tolarjev več sredstev, kot je razvidno iz specifikacije stroškov dela. Izplačilo je bilo izvedeno, ne da bi bila dokazila o dejanskih obveznostih pred izplačilom preverjena. Ministrstvo je s tem ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

4.8.3.d DRSC je objavila javni razpis³⁰⁷ za modernizacijo ceste³⁰⁸ Sostro-Besnica³⁰⁹. V razpisni dokumentaciji je bilo navedeno, da je čas izvedbe del 180 dni po sklenitvi pogodbe. Tudi v pogodbi³¹⁰, ki je bila sklenjena z najugodnejšim ponudnikom, HIP Plus, d. o. o., Vače je bilo določeno, da se izvajalec obvezuje dokončati dela v navedenem roku. V pogodbi je navedeno, da naročnik sprejema ponudbo izvajalca v vrednosti 67.890 tisoč tolarjev, pogodbo pa sklepa v vrednosti 39.268 tisoč tolarjev³¹¹. DRSC je

³⁰² 7. začasna situacija za izvršena dela v aprilu 2005.

³⁰³ Dne 1. 9. 2005.

³⁰⁴ Št. 2415-05-0013770/0 z dne 29. 9. 2005.

³⁰⁵ Št. 2415-05-001442 z dne 29. 9. 2005.

³⁰⁶ Št. 008/2005 z dne 16. 8. 2005 in št. 009/2005 z dne 23. 9. 2005.

³⁰⁷ Uradni list RS, št. 81-84/04.

³⁰⁸ R3-645/1189.

³⁰⁹ Od km 3.340 do km 3.500.

³¹⁰ Št. 2415-04-000958 z dne 23. 9. 2004.

³¹¹ Od tega so za leto 2004 zagotovljena sredstva v znesku 3.708 tisoč tolarjev, za leto 2005 pa v znesku 35.560 tisoč tolarjev.

nato sklenila dva aneksa³¹² k pogodbi, s katerima je spremenila rok za dokončanje del, ki je predstavljal enega od bistvenih elementov naročila. Rok za dokončanje je bil s 180 dni podaljšan na 402 dni (podaljšanje za 222 dni).

Pridobili smo prošnjo izvajalca za podaljšanje roka za 39 dni, ki ga je izvajalec utemeljil z neugodnimi vremenskimi razmerami in temperaturami, ki ne omogočajo kvalitetne vgradnje asfalta. Svetovalec³¹³ je predlagal sklenitev prvega aneksa k pogodbi, s katerim je bil rok dejansko podaljšan za 192 dni. Predlog za sklenitev aneksa je svetovalec utemeljil z "angažiranjem do 100 odstotkov proračunskih sredstev RS za leto 2005" ter s prošnjo izvajalca. S prvim aneksom³¹⁴ se je pogodbeno vrednost povečala na 53.708 tisoč tolarjev.

DRSC je pojasnila, da je bilo med izvedbo del ugotovljeno, da je potrebno izvesti kamnito zložbo, zaradi česar je bil določen nov rok. Ker je iz vpisov v gradbeni dnevnik razvidno, da je bila potreba po dodatnih delih ugotovljena potem, ko je bil prvi aneks že sklenjen³¹⁵, in ker je izvajalec za izvedbo dodatne kamnite zložbe potreboval manj kot mesec dni, DRSC ni zadovoljivo pojasnila upravičenosti do podaljšanja roka za 192 dni.

Z drugim aneksom³¹⁶ je bil pogodbeni znesek povečan na celotno ponudbeno vrednost, rok dokončanja del pa je bil podaljšan še za trideset dni. Svetovalec je predlog za sklenitev drugega aneksa utemeljil s "spremembo dinamike in plačila do 100 odstotkov pogodbene vrednosti".

Zaradi povišanja pogodbene vrednosti v letu 2005 in spremembe dinamike plačil DRSC ni bila upravičena podaljšati končnega roka za dokončanje del, saj bi moralo biti to dejstvo znano že ob razpisu in bi morala temu ustrezno prilagoditi razpisne pogoje oziroma bistvene elemente javnega naročila. DRSC je s tem, ko je sklenila aneksa, s katerima je neupravičeno podaljšala rok za dokončanje del, spremenila pogodbo tako, da ni bila več v skladu s ponudbo. S tem je naročnik ravnal v nasprotju s 6. členom ZJN-1.

4.8.3.e DRSC je 16. 8. 2004 izdala VOC Celje, d. d., Celje naročilo³¹⁷ za odpravo posledic elementarnih dogodkov dne 9. 8. 2004 na širšem področju cestne vzdrževalne enote Slovenske Konjice. DRSC pred izvedbo odprave posledic elementarnih dogodkov na državni cesti ni sklenila pisne pogodbe za izvedbo storitve, temveč je izvajalec dela opravljal na podlagi naročila. Pogodbo je DRSC sklenila približno tri mesece po opravljenih delih. S tem je DRSC kršila 50. člen ZJF in 105. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS.

DRSC je pojasnila, da je do poznega podpisa pogodbe prišlo, ker na namenski postavki v tekočem letu ni bilo dovolj sredstev in ker je po njenem mnenju šele potrjen in usklajen obračun opravljenih del podlaga za sklenitev pogodbe.

³¹² Aneks št. 1 in aneks št. 2.

³¹³ Ministrstvo je v pogodbi navedlo, da pooblašča DDC svetovanje inženiring, d. o. o., Ljubljana, ki za konzultanta oziroma svetovalca imenuje odgovorno osebo.

³¹⁴ Aneks je bil sklenjen 5. 3. 2005. Z njim se je izvajalec obvezal dokončati dela do 30. 9. 2005. Z aneksom je naročnik za leto 2004 zagotovil sredstva v vrednosti 3.708 tisoč tolarjev, za leto 2005 pa v vrednosti 50.000 tisoč tolarjev.

³¹⁵ Datum ugotovitve potrebe po izvedbi podporne konstrukcije v gradbenem dnevniku je 1. 4. 2005, aneks pa je bil sklenjen 5. 3. 2005.

³¹⁶ Aneks je bil sklenjen 30. 8. 2005. Z njim se je izvajalec obvezal dokončati dela do 30. 10. 2005. Z aneksom je naročnik za leto 2004 zagotovil sredstva v vrednosti 3.708 tisoč tolarjev, za leto 2005 pa v vrednosti 64.183 tisoč tolarjev.

³¹⁷ 347-08-7/2004/PDC-AF/148.

4.8.3.f DRSC je v posameznih primerih izvršila plačila v rokih, ki niso bili v skladu z določili 23. člena ZIPRS0405, ki za neposredne proračunske uporabnike določa tridesetdnevne plačilne roke, oziroma šestdesetdnevne plačilne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah:

- pri preveritvi pravilnosti izplačil na podlagi kupoprodajnih pogodb³¹⁸ za nakup nepremičnin, ki se sklepajo namesto razlastitve zaradi graditve državne ceste smo ugotovili, da je v enem primeru izplačala kupnino v roku, ki je za devetnajst dni, v drugem primeru pa v roku, ki je za devet dni krajši od zakonsko predpisanega;
- obveznost za ureditev ceste³¹⁹ Češnjica–Škofja Loka, odsek Klančar–Podlubnik je poravnala v roku, ki je bil za šestnajst dni krajši od zakonsko predpisanega roka. (povezava s točko 4.8.3.a);
- na podlagi pogodbe³²⁰ je poravnala situacijo³²¹ družbe SGP Pomgrad, d. d., Murska Sobota v roku, ki je bil za šest dni daljši od zakonsko predpisanega roka³²²;
- obveznosti družbi Avrigo, d. d., Nova Gorica³²³ je poravnala v roku, ki je bil za dvanajst dni daljši, družbi Koratur, d. d., Prevalje³²⁴ pa v roku, ki je bil za devet dni daljši od zakonsko predpisanega roka. (povezava s točko 4.8.3.l).

4.8.3.g DRSC je po izvedenem postopku s pogajanjem z izvajalcem Cestnim podjetjem Kranj, d. d., Kranj dne 13. 5. 2005 sklenila pogodbo za obnovo talnih obeležb na državnih cestah – na območju 4 (Kranj). Dne 25. 5. 2005 je po izvedenem enakem postopku sklenila pogodbo³²⁵ s Cestnim podjetjem Ljubljana, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Cestno podjetje Ljubljana) (vodilni partner) in podjetjem Signa, d. o. o., Trzin (partner) za obnovo talnih obeležb na območju 5 (Ljubljana). Pri pregledu izvedbe javnega razpisa smo ugotovili, da je naročnik v obeh primerih izvedel oddajo javnega naročila za dodatna dela po postopku s pogajanjem brez predhodne objave kljub dejstvu, da niso bili izpolnjeni vsi pogoji za oddajo javnega naročila iz 2. točke 97. člena ZJN-1, na katere se je pri izvedbi postopka skliceval. Navedeni člen namreč v 2. točki določa, da sme naročnik oddati naročilo po navedenem postopku, če gre za nove storitve, ki so ponovitev podobnih storitev in jih izvaja isti izvajalec, ki mu je oddal naročnik prejšnje naročilo, vendar pod pogojem, da take storitve ustrezajo osnovnemu projektu, za katerega je bilo oddano prvo naročilo po javnem razpisu. Naročnik mora tudi že v prvi objavi razpisa navesti navedeno možnost. Ni mogoče pritrditi stališču, da gre za takšne storitve, pri katerih obstaja vezanost izvedbe storitev na izvedbo osnovnega projekta, zato v tem primeru ni utemeljena sklenitev pogodbe z istim izvajalcem na opisan način. Poleg tega je naročnik možnost ponovitve razpisa navedel samo v razpisni dokumentaciji in ne tudi v objavi razpisa, kot določa 2. točka 97. člena ZJN-1.

4.8.3.h DRSC je po izvedenem omejenem postopku oddaje javnega naročila za izvedbo za redno vzdrževanje (zimsko in letno) in varstvo glavnih in regionalnih cest na območju 5 – Ljubljana z

³¹⁸ Št. 2415-05-050185 z dne 25. 1. 2005 in št. 2415-05-051289 z dne 1. 6. 2005.

³¹⁹ Št. R2-403/1076.

³²⁰ Št. 2415-05-001148 z dne 27. 9. 2005.

³²¹ 1. začasna situacija št. 115/2005 z dne 24. 10. 2005 ki jo je ministrstvo prejelo dne 25. 10. 2005.

³²² Ministrstvo za promet je pojasnilo, da je v odredbi za izplačilo navedlo datum 22. 12. 2005, da pa Ministrstvo za finance ni izvedlo izplačila v roku 60 dni in da na roke izvedbe plačil Ministrstva za finance nima vpliva.

³²³ Na podlagi računa št. 205072-05, prejetega 11. 8. 2005.

³²⁴ Na podlagi računa št. 1621, prejetega 10. 6. 2005.

³²⁵ Št. 2415-05-000505.

najugodnejšim ponudnikom, Cestnim podjetjem Ljubljana, sklenila pogodbo³²⁶ v znesku 153.089 tisoč tolarjev.

Vrednosti urnih postavk, navedenih v ponudbi, ki so tudi sestavni del pogodbe, in vrednost obračunanih urnih postavk v pregledanih situacijah³²⁷ se razlikujeta za dela cestarja, voznika in strojnika. Prva situacija je bila za 298 tisoč tolarjev, druga pa za 120 tisoč tolarjev višja, kot bi bila ob upoštevanju pogodbeno veljavnega cenika. Skupno znaša letni znesek preveč plačanih izdatkov 2.701 tisoč tolarjev. Situaciji je DRSC kljub temu potrdila in plačala v celoti, s čimer je kršila drugi odstavek 54. člena ZJF.

DRSC je nepravilnost odpravila že med izvajanjem revizije.

4.8.3.i Ministrstvo za promet je dne 13. 10. 2005 izdalo predlog za oddajo javnega naročila male vrednosti za izdelavo strokovnih podlag za pripravo uredbe o cestnini za uporabo določenih cest. K oddaji ponudb je bil povabljen, po mnenju ministrstva, edini za to usposobljeni ponudnik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, (v nadaljevanju: IJU) s katerim je Ministrstvo za promet sklenilo pogodbo³²⁸ v znesku 2.880 tisoč tolarjev. IJU je izdelek posredoval 14. 11. 2005, to je še preden je Ministrstvo za promet prejelo ponudbo IJU, oziroma preden je bil zaključen postopek oddaje naročil male vrednosti. Ministrstvo za promet je s tem kršilo 105. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

4.8.3.j Ministrstvo za promet je po izvedenem postopku oddaje javnega naročila male vrednosti za razvoj aplikacije za spremljanje javnih naročil sklenilo pogodbo³²⁹ z najugodnejšim ponudnikom, družbo Comland, razvoj informacijskih rešitev, d. o. o., Ljubljana v znesku 11.962 tisoč tolarjev. V pogodbi je rok dokončanja nalog 150 dni po sklenitvi pogodbe. Navedena aplikacija je bila prevzeta³³⁰ več kot dva meseca po pogodbeno dogovorjenem roku. Tudi uporabniški priročnik, ki je bil prav tako predmet pogodbe, je bil izdelan več kot pet mesecev po pogodbeno določenem roku. Pri izvedbi javnega naročila so nastale bistvene spremembe v zvezi z izbrano izvajalčevo ponudbo. Spremembe se nanašajo na element pogodbe – rok izvedbe del, ki je bil uporabljen tudi kot eno od meril za izbiro. Ministrstvo za promet je s tem ravnalo v neskladju s 6. členom ZJN-1 oziroma načelom transparentnosti porabe javnih sredstev, ki ga ta člen ureja.

Ministrstvo je pojasnilo, da je do kasnejšega prevzema prišlo zato, ker je naročnik želel pred dokončnim prevzemom pogodbene naloge aplikacijo preizkusiti na primerih oddaje javnih naročil.

4.8.3.k DRSC je dne 30. 9. 2005 po izvedenem postopku oddaje javnih naročil male vrednosti za izvedbo projekta 'Revizija plačil kompenzacij koncesionarjev v JLP³³¹ in storitev pobiranja letnega povračila za uporabo cest' sklenila pogodbo³³² z najugodnejšim ponudnikom, KPMG Slovenija, d. o. o., Ljubljana v znesku 8.985 tisoč tolarjev. V razpisni dokumentaciji kot tudi v ponudbi izvajalca³³³ je bilo

³²⁶ Št. 2415-04-000872 z dne 29. 7. 2004.

³²⁷ Situacija št. 05-12-004 z dne 8. 1. 2005 in situacija št. 05-12-021 z dne 5. 7. 2005.

³²⁸ Št. 2411-05-100031 z dne 25. 11. 2005.

³²⁹ Št. 2411-05-10005 z dne 10. 1. 2005.

³³⁰ Prevzemni zapisnik z dne 17. 8. 2005.

³³¹ Javnem linijskem prometu.

³³² Št. 2415-05-001358.

³³³ Št. 196/2005 z dne 2. 9. 2005.

navedeno, da se ponudnik zavezuje opraviti revizijski pregled pri desetih avtobusnih podjetjih, ki jih določi naročnik. Med izvajanjem del so ugotovili, da je smiselno revizijski pregled za posamezno avtobusno podjetje razširiti in zmanjšati število pregledanih avtobusnih postaj. Pri tem se ob nespremenjenem številu ur in nespremenjeni pogodbeni vrednosti število pregledanih avtobusnih podjetij zmanjša na štiri.

DRSC je nato sklenila aneks k pogodbi³³⁴, s katerim je zmanjšala revizijski pregled z deset na štiri podjetja, in s tem spremenila predmet pogodbe, ki je predstavljal enega od bistvenih elementov naročila. DRSC je s tem, ko je sklenila navedeni aneks, spremenila pogodbo tako, da ta ni bila več v skladu s ponudbo. S tem je naročnik ravnal v nasprotju z 2. členom Pravilnika o oddaji javnih naročil male vrednosti v Ministrstvu za promet³³⁵, ki določa, da mora biti pri oddaji javnih naročil upoštevano načelo transparentnosti porabe javnih sredstev, kar pomeni (v povezavi s 125. členom ZJN-1), da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.

DRSC je prevzela obveznost in izplačala sredstva s proračunske postavke, ki ni bila namenjena izplačevanju navedenih storitev. DRSC je porabila sredstva proračunske postavke 4038 – Upravljanje in varstvo cest, znotraj katere se izvajajo projekti in aktivnosti za opravljanje predpisanih del, katerih izhodišče predstavlja 19. člen Zakona o javnih cestah³³⁶ oziroma se sredstva se uporabljajo za strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest ter državnih kolesarskih poti. DRSC je kršila enajsti odstavek 2. člena ZJF.

DRSC je pojasnila, da navedeno javno naročilo male vrednosti ni bilo načrtovano v finančnem načrtu, vendar so se zanj odločili glede na nujnost preverjanja računovodstva podjetij - koncesionarjev z vidika pravilnosti porabe javnih sredstev ter ker nimajo strokovnjakov, ki bi lahko preverjali pravilnost ločenega vodenja računovodstva v teh podjetjih.

4.8.3.1 DRSC je na podlagi koncesijskih pogodb za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov izvedla izplačila sredstev za opravljene avtobusne prevoze. Pregledali smo pravilnost izplačil, ki jih je DRSC nakazala podjetju Certus avtobusni promet Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Certus), Koratur, d. d. Prevalje, Avriško, d. d., Nova Gorica in MPOV, d. o. o., Vinica (v nadaljevanju: MPOV), in ugotovili naslednje nepravilnosti:

- Koncesionarji bi morali v skladu s koncesijskimi pogodbami najkasneje v dvajsetih dneh po sklenitvi pogodbe predložiti koncedentu bančno garancijo za dobro izvedbo del v višini 0,8 odstotka od vrednosti koncesijske pogodbe. Tudi aneks št. 1 k pogodbam v 13. členu določa, da aneks začne veljati z dnem, ko je koncedentu vročena bančna garancija. Ker koncesionarji bančne garancije niso predložili, ugotavljamo, da s tem ni bil izpolnjen predpisani pogoj iz 23. člena uredbe o koncesijah za prevoz potnikov, hkrati pa je navedeno ravnanje v neskladju z 18. členom koncesijske pogodbe. *Med izvajanjem revizije je ministrstvo za pregledane koncesionarje predložilo garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki so bile izdane v februarju 2006, s čimer je ugotovljeno nepravilnost odpravilo.*
- Računsko sodišče ni prejelo dokazil o tem, da so koncesionarji najkasneje v desetih dneh po sklenitvi koncesijske pogodbe sklenili tudi zavarovanje za škodo, ki bi jo z opravljanjem dejavnosti gospodarske javne službe povzročili potnikom ali tretji osebi (odgovornost prevoznika), kot določa 24. člen uredbe o koncesijah za prevoz potnikov in pogodba.

³³⁴ Aneks št. 1 z dne 30. 11. 2005.

³³⁵ Št. OP-043 z dne 10. 9. 2004.

³³⁶ Uradni list RS, št. 29/97, 18/02, 92/05.

- Certus je dne 31. 1. in 10. 2. 2005 izdal računa³³⁷ za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v januarju in februarju v znesku 39.010 tisoč tolarjev in 35.626 tisoč tolarjev. V koncesijski pogodbi³³⁸ je bila dogovorjena koncesnina od septembra do decembra 2004, v letu 2005 pa bi moral biti sklenjen aneks k pogodbi, ki bi veljal od 1. 1. 2005. Aneks³³⁹ je bil sklenjen šele 23. 2. 2005, z datumom uporabe od 1. 1. 2005. Navedeno ravnanje je v neskladju s 50. členom ZJF in s 105. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS.
- Računa Certus sta bila izplačana s proračunske postavke 4038 – Upravljanje in varstvo cest, kljub dejstvu da na tej postavki sredstva za navedeni namen niso bila načrtovana. DRSC je prevzela obveznost in izplačala sredstva za namen, ki ni bil predviden v finančnem načrtu proračunske postavke, in s tem ravnala v neskladju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.
- MPOV je 30. 6. 2005 izdalo račun³⁴⁰ za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v juniju v znesku 2.547 tisoč tolarjev. DRSC in koncesionar sta sklenila aneks³⁴¹ k pogodbi z 14. 7. 2005 z veljavnostjo za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2005. Navedeno ravnanje je v neskladju s 50. členom ZJF in s 105. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS.

DRSC je pojasnila, da so bila sredstva na proračunski postavki zagotovljena šele z rebalansom proračuna za leto 2005, in sicer v juliju 2005, do takrat pa je DRSC začasno zagotavljala sredstva iz lastnih virov z začasnimi prerazporeditvami. Drugače država ne bi mogla izplačevati kompenzacij koncesionarjem oziroma bi se izvajanje javne gospodarske službe lahko ustavilo, zaradi česar je DRSC v vmesnem obdobju, ko ni bilo zagotovljenih sredstev, iskala najprimernejše rešitve. Po pojasnilu DRSC je vzrok, da v letu 2005 na proračunski postavki ni bilo pravočasno zagotovljenih sredstev, odločitev ministra za promet v letu 2004, ki je odločil, da se višina kompenzacije poveča na 50 tolarjev na kilometer, ter sprejetje uredbe, ki določa, da se morajo prve koncesije za opravljanje gospodarske javne službe na dosedanjih linijah do 31. 12. 2008 podeliti prevoznikom, ki so na podlagi registriranih vozniških redov iz prometnega leta 2003/2004 opravljali linijske prevoze, ter da se te koncesije pričnejo izvajati s 1. 9. 2004.

4.8.3.m Ministrstvo za promet in Javna agencija za železniški promet (v nadaljevanju: Agencija za železniški promet) sta 12. 1. 2005 podpisala pogodbo³⁴² o financiranju programov iz sredstev proračuna in nadzoru financiranja Javne agencije za železniški promet v letu 2005 v skupnem znesku 23.023.592 tisoč tolarjev, 9. 12. 2005 pa je bil sklenjen aneks³⁴³, s katerim je bilo Agenciji za železniški promet na podlagi rebalansa proračuna 2005 dodatno dodeljenih 12.000.381 tisoč tolarjev.

Aneks k pogodbi je bil podpisan potem, ko so bila sredstva po osnovni pogodbi že v celoti izčrpana, prav tako je bila izčrpana večina sredstev, ki so bila Agenciji za železniški promet dodeljena z navedenim aneksom. Navedeno ravnanje je v neskladju s 50. členom ZJF in s 105. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitev ali nabave blaga.

Agencija za železniški promet kot posredni proračunski uporabnik, ki se pretežno financira iz proračunskih sredstev, bi morala sprejeti finančni načrt v šestdesetih dneh po sprejetju rebalansa državnega proračuna.

³³⁷ Št. 1-0500474 z dne 10. 2. 2005 in št. 1-0500820 z dne 10. 3. 2005.

³³⁸ Št. 2415-04-001277 z dne 31. 8. 2004.

³³⁹ Št. 2415-04-001277/1.

³⁴⁰ Št. 448-05P.

³⁴¹ Št. 2415-04-001241/3.

³⁴² Št. 2411-05-100007.

³⁴³ Znesek skupaj dodeljenih sredstev agenciji iz državnega proračuna v letu 2005 znaša 35.023.974 tisoč tolarjev.

Rebalans programa dela in finančnega načrta Agencije za železniški promet za leto 2005 sta bila sprejeta na seji sveta Agencije za železniški promet 22. 12. 2005, za katerega Vlada RS do tedaj še ni izdala ustreznega soglasja. Ministrstvo za promet ni ravnalo v skladu s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ker je Agenciji za železniški promet izplačevalo sredstva, ne da bi bila Vlada RS dala soglasje k programu dela in finančnemu načrtu, kot določa 8. člen Zakona o javnih agencijah³⁴⁴.

Pogodba, sklenjena med Ministrstvom za promet in Agencijo za železniški promet, v 9. členu določa, da mora izvajalec posredovati naročniku zahtevek za izplačilo (obrazec 3), ki je podlaga za izplačilo sredstev iz proračuna, za sredstva s proračunskih postavk 2110 – Izvajanje prometne politike, 2109 – Redno vzdrževanje potniških postaj, 2108 – Tekoče vzdrževanje železniške infrastrukture, 2106 – Vodenje železniškega prometa ter 2101 – Zavarovalne premije za JŽI najkasneje pet delovnih dni pred dnevom izplačila. Navedeno izstavljanje zahtevkov je v delu, ki se nanaša na investicijske transfere³⁴⁵, v neskladju s 23. členom ZIPRS0405, ki v drugem odstavku določa, da so plačilni roki v breme državnega proračuna, razen za investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah, trideset dni.

Agencija za železniški promet je pojasnila, da je pogodbe za gospodarsko javno službo za obdobje od 1. 7. 2005 do 31. 12. 2005 potrdila Vlada RS na seji dne 14. 7. 2005, s čimer je bila dana formalna podlaga za proračunsko financiranje gospodarske javne službe. Agencija za železniški promet je mnenja, da je ustanovitelj (Republika Slovenija) dal soglasje k programom posredno s tem, ko je Vlada RS sprejela predlog rebalansa proračuna za leto 2005, ter s sprejemom rebalansa proračuna za leto 2005 v Državnem zboru RS.

4.8.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za promet za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za promet pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je sklenilo pogodbo oziroma aneks k pogodbi, ki nista bila v skladu s ponudbo (točki 4.8.3.a in 4.8.3.d);
- izbranega ponudnika ni izločilo iz postopka izbire, kljub temu da ni predložil zahtevanih dokazov za priznanje sposobnosti (točka 4.8.3.a);
- pri izplačilu ni upoštevalo predpisanih rokov (točka 4.8.3.f);
- je istovrstna dela oddalo s postopki za oddajo naročila male vrednosti in se s tem izognilo postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom (točka 4.8.3.b);
- je bilo plačilo izvedeno, ne da bi bila dokazila o dejanskih obveznostih pred izplačilom preverjena (točki 4.8.3.c, in 4.8.3.h);
- je sklenilo pogodbo oziroma aneks za že opravljena dela (točki 4.8.3.l in 4.8.3.m);
- je izplačalo sredstva s postavke, ki ni bila predvidena za ta namen (točki 4.8.3.k in 4.8.3.l);

³⁴⁴ Uradni list RS, št. 52/02.

³⁴⁵ Del proračunske postavke 2108 je namenjen tudi investicijskemu vzdrževanju železniške infrastrukture.

- je oddalo javno naročilo brez javnega razpisa, kljub dejstvu, da niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo javnega naročila brez predhodne objave (točka 4.8.3.g);
- je sklenilo aneks v nasprotju z internim pravilnikom (točka 4.8.3.k);
- obveznosti ni prevzelo s pisno pogodbo oziroma pred pričetkom opravljanja storitve (točki 4.8.3.e in 4.8.3.i);
- dopustilo, da so pri izvedbi javnega naročila neupravičeno nastale bistvene spremembe v zvezi z izbrano izvajalčevo ponudbo (točka 4.8.3.j);
- je ravnalo v neskladju s podpisano koncesijsko pogodbo in predpisanim podzakonskim aktom (točka 4.8.3.l);
- je izplačalo sredstva po rebalansu programa dela in finančnega načrta, h kateremu Vlada RS ni izdala ustreznega soglasja (točka 4.8.3.m);
- je priznalo račun, ki je bil izdan v višjem znesku, kot so bila opravljena dela (točka 4.8.3.a).

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

4.9 Ministrstvo za okolje in prostor

4.9.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje in prostor za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje in prostor predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje in prostor v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za okolje in prostor odgovoren minister Janez Podobnik.

4.9.2 Pravilnost izvrševanja proračuna

4.9.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje in prostor je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za okolje in prostor izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.9.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za okolje in prostor prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 27.

Tabela 27: Finančni načrt Ministrstva za okolje in prostor za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	8.623.653	9.010.132	8.993.548	104	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	13.734.050	14.329.108	11.047.258	80	77
Tekoči in investicijski transferi	12.199.883	16.400.666	14.521.090	119	88
Vsi odhodki	34.557.586	39.739.906	34.561.896	100	87

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.9.3 Ugotovitve

Na podlagi revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za okolje in prostor za leto 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.9.3.a Zaposleni sta bili za dan, ko je bila na službenem potovanju, izplačani tako dnevnic kot povračilo stroškov za prehrano. Ministrstvo za okolje in prostor, Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS) je ravnala v nasprotju z s 7. členom ZSPDP, ki določa, da se stroški za prehrano povrnejo za dneve prisotnosti na delu.

GURS je nepravilnost odpravila že med izvajanjem revizije.

4.9.3.b Družba Medium, d. o. o., Žirovnica (v nadaljevanju: družba Medium) je natisnila drugo in tretje državno poročilo za Konferenco pogodbenic Okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah (v nadaljevanju: poročilo o podnebnih spremembah), katerega izdajatelj je bilo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Iz navedb v tiskanih izvodih, ki smo jih prejeli, je razvidno, da je bilo natisnjenih dvesto izvodov v slovenskem jeziku in šeststo izvodov v angleškem ter da so bili natisnjeni v juliju 2004³⁴⁶. Ministrstvo za okolje in prostor je septembra 2005, to je več kot eno leto po natisnjenem poročilu o podnebnih spremembah, sklenilo pogodbo³⁴⁷ z družbo Medium, s katero je izvajalcu oddalo v izvedbo tisk tristo trideset izvodov poročila o podnebnih spremembah v slovenskem jeziku in šeststo izvodov tega poročila v angleškem jeziku ter tisk tristo trideset izvodov 4. državnega poročila v slovenskem jeziku in šeststo izvodov 4. državnega poročila v angleškem jeziku. Pogodba je bila sklenjena po zaključku postopka javnega naročila male vrednosti³⁴⁸.

³⁴⁶ Na podlagi pridobljenega podatka knjižnice Filozofske fakultete v Ljubljani, ki je poročilo prejela novembra 2004, inventarizirala pa ga je 15. 11. 2004, smo ugotovili, da je bilo poročilo natisnjeno v letu 2004.

³⁴⁷ Št. 2511-05-200069, sklenjena dne 30. 9. 2005.

³⁴⁸ Ministrstvo je pričelo postopek 20. 7. 2005, ko je bil pripravljen zahtevek za začetek postopka.

Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi sklenjene pogodbe izplačalo v letu 2005 družbi Medium znesek 1.998 tisoč tolarjev kot plačilo za tisk tristo trideset izvodov poročila o podnebnih spremembah v slovenskem jeziku in šeststo izvodov tega poročila v angleškem jeziku. Izdatek ni temeljil na ustrezni verodostojni knjigovodski listini, na podlagi katere bi pristojna oseba lahko preverila in potrdila utemeljenost in obseg obveznosti, saj kopije dobavnice, ki je bila predložena, ni potrdila odgovorna oseba ministrstva. S tem je Ministrstvo za okolje in prostor kršilo prvi odstavek 54. člena ZJF. Ministrstvo za okolje in prostor ne vodi evidence o prejemnikih izvodov, zato tudi na ta način ni bilo mogoče preveriti dejanskega števila natisnjenih oziroma prejetih izvodov³⁴⁹. Ministrstvo za okolje in prostor je izvajalcu preveč izplačalo za najmanj 310 tisoč tolarjev, saj je iz natisnjenega slovenskega poročila o podnebnih spremembah razvidno, da je bilo natisnjenih dvesto izvodov, Ministrstvo za okolje in prostor pa jih je plačalo tristo trideset.

Ugotovili smo, da je bil izvajalec tiskanja očitno izbran pred julijem 2004, ko se je tiskanje poročila o podnebnih spremembah že izvajalo. Ker Ministrstvo za okolje in prostor ni predložilo dokumentacije o izbiri izvajalca v povezavi s predmetnim tiskanjem pred julijem 2004, smo presodili, da je bil izvajalec neupravičeno izbran neposredno. S tem je Ministrstvo za okolje in prostor ravnalo v neskladju z internimi navodili o oddaji naročil male vrednosti in v neskladju z načeli javnega naročanja.

4.9.3.c Ministrstvo za okolje in prostor je z družbo CGS plus, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba CGS) sklenilo pogodbo za vzpostavitev avtomatskega merilnega sistema za hidrološki monitoring podzemnih voda³⁵⁰. V pogodbi so bili določeni mejniki za izdelavo posameznih nalog, in sicer: v roku enega meseca po podpisu pogodbe je moral izvajalec izdelati tehnično dokumentacijo, v roku dveh mesecev po podpisu pogodbe pa instalirati in zagnati opremo.

Iz ponudbe izvajalca je razvidno, da je izdelavo tehnične dokumentacije vrednotil v znesku 852 tisoč tolarjev. V pogodbi je bilo določeno, da je Ministrstvo za okolje in prostor ob mejniku 1, ki ga predstavlja izdelava tehnične dokumentacije, dolžno izvajalcu plačati 2.160 tisoč tolarjev, kar ni bilo v skladu s ponudbo. Celotni pogodbeni in izplačani znesek je bil sicer v skladu s celotnim ponudbenim zneskom. V pogodbi je bilo tudi določeno, da naročnik poravnava izvajalcu pogodbeno ceno na podlagi izstavljenih računov in končnega poročila, vezanih na mejnike iz pogodbe, do 80 odstotkov dejanske realizacije,

³⁴⁹ Ministrstvo je predložilo dva izvoda poročila, od tega enega v slovenskem in drugega v angleškem jeziku. Za slovenska poročila je ministrstvo pojasnilo, da so bila natisnjena za Slovenski komite za vprašanja spremembe podnebja, druga ministrstva, Agencijo RS za okolje, inštitute (Institut Jožef Stefan, Kemijski inštitut, Elektro inštitut Milana Vidmarja, idr.), Katedro za meteorologijo, Biotehniško fakulteto, udeležence raznih delavnic o podnebnih spremembah, knjižnice. Za angleška poročila je ministrstvo pojasnilo, da na podlagi sklepa Konference pogodbenic Okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah pošljejo države sekretariatu petsto izvodov poročila (ta potem razpošlje po dva izvoda vsaki državi pogodbenici), sto pa jih je natisnilo za razne obiske in sestanke s tujci, za knjižnice, za domače uporabnike. Na podlagi javno dostopnih podatkov (COBISS) smo dobili ustrezna zagotovila, da je ministrstvo natisnilo še najmanj tri izvode slovenskega poročila, ki jih imajo knjižnice. Za večje število izvodov poročila ministrstvo ni predložilo ustrezne dokumentacije, na podlagi katere bi lahko utemeljeno presodili, da je bilo dejansko natisnjenih dvesto poročil v slovenskem jeziku. Za angleška poročila je ministrstvo dostavilo elektronske dopise med ministrstvom in sekretariatom, iz katerih je razvidno, da je sekretariat v letu 2004 prejel petsto izvodov poročila. Po izdanem osnutku revizijskega poročila so knjižnice, vključene v sistem COBISS, prejele še petnajst izvodov angleškega poročila in en izvod slovenskega poročila.

³⁵⁰ Št. 2511-05-810019, sklenjena dne 21. 4. 2005.

zadnji del pogodbene vsote pa naročnik poravna izvajalcu po pozitivni oceni izvedenih del. Ob izstavitvi 1. situacije za izdelavo tehnične dokumentacije je Ministrstvo za okolje in prostor izplačalo izvajalcu 1.478 tisoč tolarjev več, kot bi jih moralo. Navedeno ravnanje predstavlja nedovoljeno predplačilo za blago, zaračunano kasneje, zato je Ministrstvo za okolje in prostor ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF.

Izvajalec se je s pogodbo zavezal izdelati tehnično dokumentacijo v roku enega meseca po podpisu pogodbe. Tehnična dokumentacija je bila izdelana dva dni po pogodbeno določenem roku³⁵¹, zato je bilo Ministrstvo za okolje in prostor v skladu z določili pogodbe³⁵² upravičeno izvajalcu zaračunati pogodbeno kazen v znesku 54 tisoč tolarjev. Ministrstvo za okolje in prostor ni uveljavljalo pogodbene kazni.

4.9.3.d Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je v naslednjih primerih izvršilo plačila v rokih, ki niso bili v skladu z določili 23. člena ZIPRS0405, ki za neposredne proračunske uporabnike določa tridesetdnevne plačilne roke, oziroma šestdesetdnevne plačilne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah:

- Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo, neodvisna mednarodna organizacija, Ljubljana (v nadaljevanju: REC) sta v letu 2004 sklenila pogodbo o tehnični pomoči pri projektu čezmejnega ohranjanja biotske raznovrstnosti in trajnostnega razvoja³⁵³. Pogodbo je podpisala tudi Centralna finančna in pogodbeno enota Ministrstva za finance (v nadaljevanju: CFPE), ker se je plačilo tehnične pomoči poravnavalo s sredstvi predpristopne pomoči Phare. Znesek, ki smo ga pregledali, je predstavljal predplačilo, za katero je bilo iz razpisne dokumentacije razvidno, da se izplača 45 dni po prejemu računa, dejansko pa je bilo izplačano 88 dni po prejemu zahtevka, kar je 43 dni prepozno³⁵⁴.

Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da je za izplačilo predpristopnih pomoči Phare odgovorno Ministrstvo za finance, vendar pa smo ugotovili, da Ministrstvo za okolje in prostor ni pravočasno predložilo dokumentacije v CFPE³⁵⁵, zato odgovornosti za nepravočasno izplačilo ne more v celoti prenesti na Ministrstvo za finance.

- Račun družbe CGS za izdelavo tehnične dokumentacije je poravnalo dvajset dni prepozno (povezava s točko 4.9.3.c).
- V letu 2005 je Praetor, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Praetor) izstavil pet računov v skupnem znesku 11.990 tisoč tolarjev; štiri računi so bili plačani v zakonsko določenem roku, račun v znesku 1.900 tisoč tolarjev pa je plačalo več kot štiri mesece prepozno (povezava s točko 4.9.3.f).
- IJU je račun za opravljeno storitev plačalo 33 dni prepozno (povezava s točko 4.9.3.h).

³⁵¹ Na računu je naveden 23. 5. 2005 kot datum opravljene storitve.

³⁵² 9. člen pogodbe določa, da je izvajalec dolžan plačati naročniku pogodbeno kazen za vsak dan zamude v višini 0,25 odstotka pogodbene vrednosti, če po lastni krivdi ne izpolni obveznosti v kateri koli fazi v dogovorjenem oz. sporazumno podaljšanem roku ali če izvajalec o vzrokih zakasnitve naročnika ni predhodno obvestil.

³⁵³ Št. 7174201-01-01-0001 z dne 22. 11. 2004.

³⁵⁴ V skladu s pogodbo je REC 22. 11. 2004 izdal zahtevek za predplačilo, ki ga je isti dan prejelo ministrstvo. Ministrstvo je izvajalcu tehnične pomoči 18. 2. 2005 nakazalo predplačilo.

³⁵⁵ 56. člen Pravilnika o izvrševanju proračuna (Uradni list RS, št. 108/04) je določal, da morajo neposredni uporabniki predložiti dokumentacijo za izplačilo iz sredstev Phare v CFPE najkasneje devetnajst delovnih dni pred dnem, predvidenim za izplačilo. Ministrstvo je predložilo dokumentacijo Ministrstvu za finance 29. 12. 2004, to je osem dni pred rokom izplačila, določenim v razpisni dokumentaciji.

- Račun za opravljeno storitev priprave strokovne podlage za pripravo aneksa h Koncesijski pogodbi za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save je plačalo 12 dni prepozno (povezava s točko 4.9.3.j).
- Račun za opravljeno storitev priprave strokovne podlage za prilagoditev pravne ureditve načina podeljevanja in izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda je plačalo 42 dni prepozno (povezava s točko 4.9.3.k).

4.9.3.e Strokovni odbor za plazove večjega obsega je v letu 2004 ugotovil, da so bila vzdrževalna dela na potoku Grajšček projektirana in izvedena le delno, zato je sprejel in potrdil popis potrebnih del za gradnjo zavarovalnega zidu ob potoku Grajšček na odseku poslovnega objekta Blažko, ki se nahaja na vplivnem območju plazu Slano Blato v Občini Ajdovščina. Strokovni odbor je tudi določil, katere tri potencialne ponudnike naj se pozove k oddaji ponudb za izvedbo del.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: Agencija za okolje), je javno naročilo izvedla kot naročilo male vrednosti. Edino merilo za izbiro najugodnejše ponudbe je bila najnižja ponudbena cena razpisanih del. Z izbranim izvajalcem Primorje, d. d., Ajdovščina (v nadaljevanju: družba Primorje) je Agencija za okolje podpisala pogodbo³⁵⁶, ki se je pomembno razlikovala od vzorčne pogodbe, priložene ponudbeni dokumentaciji. Pogodbo je Agencija za okolje spremenila iz pogodbe 'na ključ' pogodbo z obračunom po dejansko izvedenih delih. Ker način obračuna del ('na ključ' ali po dejansko izvedenih delih) nedvomno vpliva na cene ponudnikov³⁵⁷, cena pa je bila v tem primeru tudi edino merilo za izbor najugodnejšega ponudnika, je Agencija za okolje spremenila pogodbo tako, da ni bila več v skladu s ponudbo. *Agencija za okolje je pojasnila, da se je s spremembo pogodbe odločila pravilno, ker je bil obračun izvedenih del za 3,34 odstotka nižji od pogodbene vrednosti.* Pojasnilu Agencije za okolje, da je bila naknadna odločitev o spremembi pogodbe pravilna, ne moremo pritrditi, saj je Agencija za okolje ravnala v nasprotju s predpisi. Na podlagi pojasnila Agencije za okolje lahko le predvidevamo, da bi Agencija za okolje dobila ugodnejše ponudbe, če bi že v razpisni dokumentaciji predvidela izplačevanje na podlagi dejansko izvedenih del in da odločitev o razpisni dokumentaciji, katere del je bila vzorčna pogodba 'na ključ', ni bila dovolj premišljena. Agencija za okolje je tako ravnala v nasprotju s 6. členom ZJN-1.

Ministrstvo za okolje in prostor poleg tega, da izbranega postopka javnega naročila male vrednosti ni izvedlo v skladu s temeljnim načelom javnega naročanja, tudi ni izbralo primerne postopka. Obseg sredstev, predvidenih v vladnih programih ukrepov in namenjenih vzdrževanju že izvedenih ukrepov, predvidenim nujnim delom in interventnim delom presega znesek, ki bi še dopuščal uporabo postopka naročil male vrednosti in je vnaprej znan³⁵⁸. Projekt sanacije plazu je dolgoročen in Ministrstvo za okolje in prostor vnaprej vsaj okvirno oceni, kakšne vrste del bodo potrebne in pozna okvirni obseg sredstev, ki je na

³⁵⁶ Št. 2523-04-100252, sklenjena 30. 11. 2004.

³⁵⁷ Način obračuna pa vpliva tudi na vrednost izplačanih del.

³⁵⁸ Za odpravo posledic plazu Slano Blato in ostalih velikih plazov je bil sprejet Zakon o ukrepih za odpravo posledic določenih zemeljskih plazov večjega obsega iz let 2000 in 2001. Vlada RS vsako leto v proračunu določi namenska sredstva na podlagi sprejetih programov potrebnih aktivnosti za vzdrževanje sistema opazovanja vplivnega območja plazu, vzdrževanje izvedenih interventnih ukrepov, izvedbo nujnih del za ustalitev plazu in preprečitev širjenja plazu, izdelavo projektov za gradnjo, obnovo ali nadomestno gradnjo ter izvedbo posameznih ukrepov. Vlada RS je na 54. redni seji dne 24. 12. 2003 sprejela poročilo o realizaciji ukrepov za odpravo posledic plazu Slano Blato v letu 2003, ki so bili realizirani v vrednosti 466.205 tisoč tolarjev, in za realizacijo sprejetih programov za leto 2004 zagotovila sredstva v proračunu v vrednosti 287.780.531 tolarjev. Vlada RS je na 15. redni seji dne 3. 3. 2005 ugotovila, da je znašala vrednost v letu 2004 sklenjenih pogodb za odpravo posledic plazu Slano Blato 484.452 tisoč tolarjev in sklenila, da se za izvedbo nujnih interventnih del v letu 2005 v proračunu zagotovi 250.417 tisoč tolarjev.

voljo. Tako bi lahko izvedlo javni razpis za ugotavljanje usposobljenosti ponudnikov in bi nato povabilo k izvedbi vzdrževalnih, nujnih ali interventnih del ter tako upoštevalo načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki na trgu (5. člen ZJN-1) in načelo transparentnosti porabe javnih sredstev (6. člen ZJN-1).

Pregledali smo še eno pogodbo, sklenjeno za odpravo posledic plazov. V letu 2005 je Ministrstvo za okolje in prostor sklenilo pogodbo³⁵⁹ z izvajalcem Nivo, d. d., Celje za izvedbo interventnih del na odvodnji Macesnikovega plazu v Občini Solčava. Ministrstvo za okolje in prostor je izvajalca izbralo v postopku oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 4. točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1. Tudi v tem primeru smo ocenili, da bi ministrstvo moralo že prej z javnim razpisom izbrati usposobljene ponudnike, ki bi jih lahko pozvalo k izvedbi del.

Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da je v marcu leta 2004 objavilo razpis za ugotavljanje sposobnosti za izvedbo nujnih del za ustalitev in preprečitev širjenja plazov ter vzdrževanje izvedenih ukrepov, vendar je postopek oddaje javnega naročila avgusta istega leta v celoti razveljavilo. Ponovni razpis je bil 10. 2. 2006 objavljen v Uradnem listu RS.

4.9.3.f Ministrstvo za okolje in prostor je z družbo Praetor sklenilo pogodbo za pravno in tehnično svetovanje na področju javnega naročanja za objekte javnega infrastrukturnega značaja³⁶⁰ v okvirni vrednosti 12.000 tisoč tolarjev.

Ministrstvo za okolje in prostor je izvajalcu v letu 2005 izplačevalo sredstva s proračunske postavke 5736 – Lastna udeležba – Phare – Project Preparation Facility. Sredstva proračunske postavke so bila namenjena financiranju zunanjih strokovnjakov pri usposabljanju ekipe za izvajanje in pripravo investicijske, tehnične in razpisne dokumentacije ter pripravo in vodenje investicijskih projektov za oskrbo s pitno vodo, čiščenje odpadnih in padavinskih voda in ravnanja z odpadki, sofinancirani pa naj bi bili s sredstvi Phare, ISPA in kohezijskega sklada. Izvajalec je v poročilih o opravljenem delu navajal tudi dela, ki po vsebini niso del proračunske postavke, s katere so bila financirana³⁶¹. Za ta dela je izvajalec obračunal štirideset dni v znesku 4.000 tisoč tolarjev. S porabo sredstev za namen, ki ni bil predviden v načrtu proračunske postavke, je Ministrstvo za okolje in prostor ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

Ob oddaji naročila Ministrstvo za okolje in prostor še ni imelo sprejetega programa dela, ki je podlaga za oddajo naročila. Naročilo tudi ni navedeno v programih dela, sprejetih 28. 7. in 29. 9. 2005.³⁶² Ministrstvo za okolje in prostor je tako pri oddaji naročila ravnalo v neskladju s 4. členom Navodil o oddaji javnih naročil male vrednosti (v nadaljevanju: navodila)³⁶³.

V pogodbi sta se Ministrstvo za okolje in prostor in izvajalec dogovorila, da izvajalec izvede storitve na pisni poziv naročnika v dogovorjenem roku in cenah, ter da pogodbeni stranki za vsako fazo naročila

³⁵⁹ Št. 2523-05-100312, sklenjena 16. 9. 2005.

³⁶⁰ Št. 2511-05-700015, sklenjena 7. 4. 2005.

³⁶¹ Na primer: analiza in usklajevanje predlogov sprememb obstoječega notranjega predpisa o oddaji javnih naročil, svetovanje na področju koncesij za dimnikarsko dejavnost, svetovanje v zvezi s postopki izbire projektantov za Posočje.

³⁶² Naročila tudi ni bilo v kasneje posredovanem Delovnem programu Ministrstva za okolje in prostor št. 020-153/05 z dne 3. 2. 2005.

³⁶³ Št. 402-00-48/2004 z dne 20. 8. 2004. Navodila v 4. členu določajo, da je podlaga za oddajo naročila male vrednosti s sprejetim proračunom usklajen program dela, ki ga sprejme minister oz. predstojnik organa v sestavi.

posebej opredelita obseg storitev, rok in stroške za izvedbo storitev. Glede na dogovor bi Ministrstvo za okolje in prostor izvajalcu priznalo izvršitev posamezne faze šele na podlagi potrditve naročnika oziroma njegovega pogodbenega predstavnika. Ministrstvo za okolje in prostor ni predložilo pisnih naročil, tako da ni bilo mogoče potrditi, da je izvajalec obračunal in Ministrstvo za okolje in prostor plačalo naročene storitve. Dokumentacija, ki jo je predložilo Ministrstvo za okolje in prostor, ne daje zadostnih zagotovil, da so izdatki temeljili na ustreznih verodostojnih knjigovodskih listinah, na podlagi katerih bi pristojna oseba lahko preverila in potrdila utemeljenost in obseg obveznosti. Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da je naročanje storitev izvajalcu potekalo po telefonu, potrjevanje pa s preverjanjem že izstavljenega računa s priložo, v kateri so navedene vrste del in poraba časa zanje. Menimo, da navedeno ravnanje ni v skladu z določili pogodbe in prvim odstavkom 54. člena ZJF.

4.9.3.g Izvajalci so Ministrstvu za okolje, prostor in energijo leta 2003 predložili vloge o zainteresiranosti za opravljanje javnih služb³⁶⁴, ki bi morale vsebovati dokazila o izpolnjevanju pogojev iz 8. člena uredbe o koncesiji za urejanje voda. Po izboru izvajalcev je Vlada RS izdala odločbe o izboru koncesionarjev, s katerimi je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo konec leta 2003 sklenilo koncesijske pogodbe o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda za leto 2004, z možnostjo podaljšanja največ za pet let. Koncesijske pogodbe, ki smo jih pregledali, so bile sklenjene z družbo Hidrotehnik, vodnogospodarsko podjetje, d. d., Ljubljana³⁶⁵, z družbo NIVO, gradnje in ekologija, d. d., Celje³⁶⁶, dve koncesijski pogodbi pa sta bili sklenjeni z družbo Vodnogospodarsko podjetje Ptuj, d. d., Ptuj³⁶⁷. V skladu z uredbo o koncesiji za urejanje voda so izvajalci vodnogospodarskih javnih služb v letu 2004 predložili vloge o zainteresiranosti za podaljšanje koncesijske pogodbe in z Ministrstvom za okolje in prostor sklenili anekse k pogodbam za obdobje od 2005 do 2009, na podlagi katerih je ministrstvo v letu 2005 izvedlo izplačila.

Ker Ministrstvo za okolje in prostor med izvajanjem revizije ni posredovalo dokazil o izpolnjevanju pogojev iz 8. člena uredbe o koncesiji za urejanje voda³⁶⁸, ki naj bi jih izvajalci vodnogospodarskih javnih služb predložili v vlogi o zainteresiranosti za opravljanje javnih služb, ni bilo mogoče preveriti izpolnjevanja pogojev in potrditi pravilnosti postopka izbire, zato tudi ni mogoče potrditi, da je ministrstvo zagotovilo skladnost izbora ponudnikov z uredbo o koncesiji za urejanje voda.

³⁶⁴ V skladu s 1. točko 24. člena Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda morajo osebe, ki so upravičene za pridobitev koncesije, ministrstvu v štirinajstih dneh od uveljavitve te uredbe predložiti vlogo o zainteresiranosti za opravljanje javnih služb, ki vsebuje tudi dokazila o izpolnjevanju pogojev iz 8. člena te uredbe.

³⁶⁵ Št. 2523-03-100391 z dne 19. 12. 2003.

³⁶⁶ Št. 2523-03-100394 z dne 19. 12. 2003.

³⁶⁷ Št. 2523-03-100397 z dne 24. 12. 2003 ter koncesijska pogodba št. 2535-03-100388 z dne 24. 12. 2003.

³⁶⁸ 8. člen Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda določa, da je ponudnik za pridobitev koncesije lahko pravna oseba in mora izpolnjevati obvezne pogoje po predpisih o javnih naročilih, ki se nanašajo na izpolnjevanje pogojev ponudnika za sodelovanje v postopku izbire. Ponudnik za pridobitev koncesije mora v svoji ponudbi poleg dokazil za izpolnjevanje pogojev predložiti tudi: reference, iz katerih je razvidno, da je usposobljen za gradnjo vodne infrastrukture in da je usposobljen vzdrževati vodno infrastrukturo, še posebej objekte in naprave za zadrževanje vode; načrt organizacijske sheme opravljanja javnih služb, ki vsebuje navedbo kadrov in njihove usposobljenosti, tehnične opremljenosti za opravljanje javnih služb, lokacijo svojih dejavnosti, ki jih namerava uporabljati za opravljanje javnih služb (obratov, skladišč in odlagališč materialov), ter virov mineralnih surovin (peska, gramoza in kamna), na katerih ima rudarsko pravico. Merila in način ocenjevanja izpolnjenosti pogojev so sestavni del razpisne dokumentacije.

4.9.3.h Ministrstvo za okolje in prostor je s sklepom³⁶⁹ začelo postopek oddaje naročila male vrednosti za pravno študijo o možnostih za celovito pravno ureditev nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Postopek je bil končan s sklenitvijo pogodbe³⁷⁰ z IJU.

Ministrstvo za okolje in prostor je ravnalo v nasprotju s 5. členom pogodbe, ker je priznalo izvršitev naloge in plačalo račun, ne da bi bila predhodno izdana pozitivna ocena odgovornega predstavnika naročnika ali pozitivna recenzija zunanje ali interne revizijske komisije, ki jo imenuje naročnik.

4.9.3.i Ministrstvo za okolje in prostor je s sklepom³⁷¹ začelo postopek oddaje naročila male vrednosti za strokovne podlage za spremembe in dopolnitve Zakona o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-1). Postopek je bil končan s sklenitvijo pogodbe z izbranim izvajalcem IJU³⁷². Ministrstvo za okolje in prostor je ravnalo v nasprotju s 6. členom pogodbe, ker je priznalo izvršitev naloge in plačalo račun, ne da bi bila predhodno izdana pozitivna ocena odgovornega predstavnika naročnika ali pozitivna recenzija zunanje ali interne revizijske komisije, ki jo imenuje naročnik.

2. člen pogodbe je določal predmet pogodbe, med drugim tudi pripravo strokovnih podlag za besedilo sprememb ZUreP-1 v delu, ki se nanaša na instrumente aktivne zemljiške politike. S pogodbo je bilo določeno, da se izdelava teh strokovnih podlag izplača v okviru izstavljenega računa za 2. fazo pogodbe, ki je poleg te vključevala še druge storitve. Ministrstvo za okolje in prostor je izvajalcu izplačalo račun v celotni pogodbeni vrednosti za 2. fazo, čeprav izvajalec navedenih podlag ni pripravil. Ministrstvo za okolje in prostor je tako ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF.

Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da se je delovna skupina ministrstva odločila, da izvajanje zemljiške politike ne bo predmet sprememb in dopolnitev ZUreP-1, zato tudi ni vztrajala pri izvedbi navedenega dela naloge. Namesto tega pa je v skladu z usmeritvami delovne skupine izdelovalec dodatno obdelal področje celovite presoje vplivov prostorskih aktov na okolje, ki ni bilo predmet pogodbenih del.

Ministrstvo je torej oddalo in izplačalo navedeno delo v nasprotju s 6. in 11. členom navodil.

4.9.3.j Ministrstvo za okolje in prostor je s sklepom³⁷³ začelo postopek oddaje naročila male vrednosti za strokovne podlage za pripravo aneksa h Koncesijski pogodbi za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save. Postopek je bil končan s sklenitvijo pogodbe z izbranim izvajalcem IJU³⁷⁴. Navedenega naročila ni bilo v programu dela, kar je v nasprotju s 4. členom navodil.

4.9.3.k Ministrstvo za okolje in prostor je s sklepom³⁷⁵ začelo postopek oddaje naročila male vrednosti za strokovne podlage za prilagoditev pravne ureditve načina podeljevanja in izvajanja obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda in sklenilo pogodbo³⁷⁶ z izbranim izvajalcem IJU. Navedenega naročila ni bilo v programu dela, kar je v nasprotju s 4. členom navodil.

³⁶⁹ Št. 430-01-37/2005 z dne 23. 5. 2005.

³⁷⁰ Št. 2511-05-332078 z dne 4. 7. 2005.

³⁷¹ Št. 430-01-26/2005 z dne 2. 6. 2005.

³⁷² Št. 2511-05-312008 z dne 19. 6. 2005.

³⁷³ Št. 355-01-98/2004 z dne 8. 9. 2004.

³⁷⁴ Št. 2511-04-200063 z dne 6. 10. 2004.

³⁷⁵ Št. 430-01-36/2005 z dne 18. 5. 2005.

³⁷⁶ Št. 2511-05-200029 z dne 8. 7. 2005.

4.9.3.l Ministrstvo za okolje in prostor je s sklepom³⁷⁷ začelo postopek oddaje naročila male vrednosti za naslednje storitve:

- strokovne podlage za pripravo splošnih pravil poslovanja registra z osnutkom pogodb o odprtju in vodenju računa upravljavca naprave/osebnega računa v registru,
- pravno študijo o pravnem pomenu mnenja, ki ga v postopku presoje vplivov na okolje izda Zavod za ohranjanje narave, ter analizo možnosti, ki jih ima pritožbeni organ v postopku odločanja o pritožbi zoper odločbo o zavrnitvi okoljevarstvenega soglasja, ter
- pravno ureditev razmerij med Občino Pesnica in investitorjema sanacije odlagališča gudrona v Pesniškem dvoru.

Ministrstvo za okolje in prostor je z izbranim izvajalcem IJU sklenilo pogodbo³⁷⁸ za izvedbo storitve. Navedenega naročila ni bilo v programu dela, kar je v nasprotju s 4. členom navodila.

Ministrstvo za okolje in prostor je predložilo nov Delovni program Ministrstva³⁷⁹ (v nadaljevanju: delovni program ministrstva) in pojasnilo, da je podlaga za oddajo strokovnih podlag za pripravo splošnih pravil poslovanja registra z osnutkom pogodb o odprtju in vodenju računa upravljavca naprave/osebnega računa v registru sklop »Zmanjševanje emisij toplogrednih plinov (izvajanje operativnega programa) ter blaženje posledic, ranljivost in prilagajanje kmetijstva in gozdarstva spremembi podnebja ter zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, hrupa in onesnaževal v zrak«. Drugi in tretji del oddanega naročila pa podlage v programu dela ministrstva nista imela.

4.9.3.m Ministrstvo za okolje in prostor, Uprava RS za jedrsko varnost je s sklepom³⁸⁰ začela postopek oddaje naročila male vrednosti za izdelavo študije »Zavarovanje odgovornosti za ravnanje z viri ionizirajočih sevanj« in z izbranim izvajalcem IJU sklenila pogodbo³⁸¹. Navedenega naročila ni bilo v programu dela, kar je v nasprotju s 4. členom navodila.

4.9.3.n Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je junija 2004³⁸² začelo postopek oddaje javnega naročila za izdelavo informacijskega sistema za evidenco emisije ogljikovega dioksida novo registriranih avtomobilov v Republiki Sloveniji in z izbranim ponudnikom Temida, d. o. o., podjetje za računalniški inženiring, Ljubljana (v nadaljevanju: Temida), sklenilo pogodbo³⁸³ v znesku 10.800 tisoč tolarjev. Navedenega naročila ni bilo v programu dela, kar je v nasprotju s 4. členom Navodil o oddaji javnih naročil male vrednosti³⁸⁴. Projekt tudi ni bil predviden v obrazložitvah finančnega načrta³⁸⁵. Ker je Ministrstvo za okolje in prostor prevzelo obveznosti in izplačalo sredstva iz proračuna za namen, ki ni bil načrtovan v finančnem načrtu proračunske postavke, je ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

³⁷⁷ Št. 430-01-34/2005 z dne 18. 5. 2005.

³⁷⁸ Št. 2511-05-200030 z dne 8. 7. 2005.

³⁷⁹ Delovni program Ministrstva za okolje in prostor št. 020-153/05 z dne 3. 2. 2005. Med izvajanjem revizije pa je kot program dela ministrstva ministrstvo predložilo projektne naloge, ki jih je potrdil minister s sklepoma št. 350-06-19/01 z dne 28. 7. 2005 in 29. 9. 2005 na podlagi 3. člena Navodila za usklajeno oddajanje projektov št. 350-06-19/01 z dne 14. 5. 2001.

³⁸⁰ Št. 407-50/2004/2 z dne 10. 12. 2004.

³⁸¹ Št. 2513-04-397067 z dne 11. 2. 2005.

³⁸² Sklep št. 345-11-21/03IS z dne 15. 6. 2004.

³⁸³ Št. 2511-04-200046 z dne 30. 7. 2004.

³⁸⁴ Št. 402-00-67/00 z dne 3. 1. 2001, 18. 5. 2001 in 20. 1. 2003.

³⁸⁵ Projekt je bil izplačan v letu 2005 s proračunske postavke 4311 - Predelava izrabljenih motornih vozil.

Ministrstvo je pri izboru najugodnejšega ponudnika uporabilo diskriminatoren pogoj³⁸⁶ ter diskriminatorno merilo³⁸⁷, zato je ravnalo v nasprotju s 3. členom navodila³⁸⁸, v povezavi s 7. členom ZJN-1. Poleg tega Ministrstvo za okolje in prostor izbranega ponudnika ni izločilo iz postopka izbora, kljub temu da je bila njegova ponudba nepravilna³⁸⁹.

Ministrstvo je v projektni nalogi, ki je bila del razpisne dokumentacije, navedlo normativne podlage³⁹⁰, na podlagi katerih je ponudnik v ponudbi navedel rezultate projekta, ki naj bi jih predložil ministrstvu. Spletna aplikacija, ki jo je ministrstvo naročilo, naj bi omogočala generiranje poročil, ki jih na podlagi Odločbe št. 1753/2000/ES vsako leto zahteva Evropska komisija. Ta spletna aplikacija naj bi se pripravljala na podlagi podatkov, ki bi se tekoče prenašali s podatkovne baze Ministrstva za notranje zadeve. Izvajalec je Ministrstvu za okolje in prostor predal kodo za izpis poročila, ne pa dela za pripravo podatkov in pripadajoče podatkovne baze. Naročnika tudi ni usposobil za uporabo, kot je bilo predvideno v ponudbi. Ministrstvo prevzetega izdelka ni namestilo za uporabo, poročili za Evropsko komisijo za leto 2004 in 2005 je po poteku pogodbenega roka pripravil izvajalec. Kljub temu, da Temida ni izdelala večine izdelkov in opravila ponujenih storitev, je Ministrstvo za okolje in prostor izplačalo pogodbeni znesek, zato je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF.

Ministrstvo je štiri mesece pred oddajo naročila, v februarju 2004³⁹¹, začelo postopek oddaje javnega naročila male vrednosti za informacijsko rešitev obveščanja potrošnikov o varčni rabi goriv in z izbranim ponudnikom Temida sklenilo pogodbo³⁹² v znesku 11.040 tisoč tolarjev. Dela po tej pogodbi je Ministrstvo za okolje in prostor v celotni pogodbeni vrednosti plačalo v letu 2004.

Navedene normativne podlage za izvedbo obeh naročil so veljale že pred pričetkom oddaje naročil. Iz obeh sklepov o začetku oddaje javnega naročila male vrednosti je razvidno, da se nanaša na isti projekt, poleg tega je izvajalec v ponudbeni dokumentaciji za kasnejše naročilo navedel, da gre za nadgradnjo aplikacije iz predhodnega naročila. Ministrstvo je delo razdelilo v dva sklopa in ju oddalo s postopki za naročila male vrednosti istemu izvajalcu in se s tem zaradi nižje vrednosti naročila izognilo postopku

³⁸⁶ V razpisni dokumentaciji je med pogoji, ki jih mora izpolnjevati izbrani ponudnik, ministrstvo navedlo: »Ponudnik mora predložiti reference, iz katerih je razvidno pri izgradnji katerih informacijskih sistemov oz. računalniških rešitev je ponudnik že sodeloval. Ponudniku bodo upoštevane le reference s področja državne in paradržavne uprave. Prednost imajo reference Ministrstva za okolje, prostor in energijo.«

³⁸⁷ Med merili za izbor najugodnejše ponudbe je Ministrstvo za okolje in prostor navedlo: ceno (10 točk), kvaliteto ponudbe (5 točk) in reference (3 točke). Za reference je lahko ponudnik dobil vse točke le, če je šlo za reference pri razvoju informacijskih sistemov na področju delovanja Ministrstva za okolje in prostor.

³⁸⁸ 3. člen določa, da mora naročnik pri oddaji naročil upoštevati temeljna načela javnega naročanja: načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti porabe javnih sredstev in načelo enakopravnosti ponudnikov.

³⁸⁹ Obvezna sestavina ponudbene dokumentacije je bila navedba imena in priimka vodje projekta z dokazili o njegovi strokovni usposobljenosti. Izbrani ponudnik ponudbi ni priložil dokazil o izobrazbi.

³⁹⁰ Pravilnik o obveščanju potrošnikov o varčni rabi goriv in emisijah CO₂ novo registriranih osebnih vozil (Uradni list RS, št. 86/03 in 133/03), Direktiva evropske skupnosti 99/94/ES z dne 18. 1. 2000 s spremembami in odločba št. 1753/2000/ES z dne 22. 6. 2000.

³⁹¹ Sklep št. 345-11-21/03IS z dne 11. 2. 2004.

³⁹² Št. 2511-04-200031 z dne 17. 3. 2004.

oddaje javnega naročila z javnim razpisom, zato je ravnalo v nasprotju s 5. členom, drugim odstavkom 6. člena in 26. členom ZJN-1A.

4.9.3.o Ministrstvo za okolje in prostor je z Rudnikom Žirovski vrh, javnim podjetjem za zapiranje rudnika urana, d. o. o., Gorenja vas (v nadaljevanju: RŽV) sklenilo pogodbo o financiranju aktivnosti za izvedbo Programa trajnega prenehanja izkoriščanja uranove rude in preprečevanja posledic rudarjenja v Rudniku urana Žirovski vrh³⁹³. Pri pregledanih situacijah za april in september 2005 smo ugotovili, da je RŽV zaračunal tudi sredstva, namenjena članom nadzornega sveta RŽV, Ministrstvo za okolje in prostor pa jih je izplačalo. Ugotovili smo, da sta dve osebi, ki sta odgovorni za pravilnost obračunanih zneskov na situacijah, hkrati tudi člana nadzornega sveta³⁹⁴, zato smo ocenili, da obstaja tveganje, da obračun sejin ni pravičen. Po preveritvi pravilnosti obračuna smo ugotovili, da je bila ocena tveganja upravičena.

19. člen statuta RŽV določa, da za sodelovanje v nadzornem svetu ustanovitelj javnega podjetja članom nadzornega sveta določi sejnino, ki mora biti v ustreznem razmerju z nalogami članov nadzornega sveta, s finančnim položajem javnega podjetja in v skladu s sklepom Vlade RS. Vlada RS je s Sklepi o kriterijih za določitev sejin in drugih prejemkov članov nadzornih svetov javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija in gospodarskih družb v večinski lasti Republike Slovenije³⁹⁵, določila, da je predsednik nadzornega sveta podjetja ali družbe upravičen do plačila sejnine v višini 35 odstotkov povprečne mesečne plače v dejavnosti, v katero sodi podjetje oziroma družba, vendar največ v znesku 80.000 tolarjev. Član nadzornega sveta podjetja ali družbe je upravičen do plačila sejnine v višini 25 odstotkov povprečne mesečne plače v dejavnosti, v katero sodi podjetje oziroma družba, vendar največ v znesku 57.140 tolarjev.

Ugotovili smo, da je obračun vseh stroškov sejin za april znašal 414 tisoč tolarjev, za september pa 418 tisoč tolarjev. V skladu s številom in statusom³⁹⁶ članov nadzornega sveta ter v skladu s sklepi Vlade RS in predpisi, ki opredeljujejo prispevke, povezane s sejinami, bi lahko stroški sejin za vsak mesec znašali največ 272 tisoč tolarjev. Obračunan in izplačan znesek za sejnine v teh dveh mesecih je presegal dovoljenega za več kot 50 odstotkov.

Ministrstvo za okolje in prostor je RŽV v letu 2005 preveč izplačalo najmanj za 287 tisoč tolarjev, ki izhajajo iz preveč izplačanih sejin za april in september. Obstaja tveganje, da so dejanska preveč izplačana sredstva za sejnine v letu 2005 še višja, ker je imel nadzorni svet v letu 2005 več kot dve seji.

Ministrstvo za okolje in prostor je pri izplačilih transfernih sredstev RŽV, ki so se nanašali na plačilo sejin članom nadzornega sveta, ravnalo v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da bo preveč izplačane sejnine članom nadzornega sveta Rudnika Žirovski vrh poračunalo pri izplačilu sejin za udeležbo na sejah v letu 2006.

4.9.3.p Svet javnega zavoda Krajinski park Goričko je 21. 12. 2004 sprejel program dela in letni načrt upravljanja Javnega zavoda Krajinski park Goričko, Grad (v nadaljevanju: KP Goričko) za leto 2005, dne 23. 9. 2005 pa je sprejel dopolnjen program dela in letni načrt upravljanja. Pri pregledu obeh finančno ovrednotenih programov dela smo ugotovili, da sta bila neusklajena: iz rekapitulacije odhodkov in

³⁹³ Št. 2511-05-200004 z dne 28. 2. 2005 ter aneksi k pogodbi z dne 21.6., 24. 8. ter 24. 11. 2005.

³⁹⁴ Skrbnik pogodbe na ministrstvu ter oseba, ki je v RŽV vodja splošno-gospodarskega sektorja in zadolžena za izstavitvev situacije.

³⁹⁵ Sklepi: št. 113-05/2001-7 z dne 11. 10. 2001, št. 113-05/2001-15 z dne 9. 5. 2002 in št. 113-05/2001-7 z dne 16. 5. 2002.

³⁹⁶ Predsednik nadzornega sveta ter trije člani nadzornega sveta, od tega en član zaposlen pri RŽV, ki je izplačevalec sejin.

prihodkov je razvidno, da načrtovani odhodki niso bili usklajeni z načrtovanimi prihodki; vrednost odhodkov, razvidna iz rekapitulacije odhodkov, ni ustrezala vrednosti specificiranih odhodkov; odhodki posameznih načrtovanih aktivnosti niso bili specificirani. Svet KP Goričko je programa dela kljub neuskklajenosti sprejel. Ministrstvo za okolje in prostor ni potrdilo finančno ovrednotenega letnega programa dela, tudi Ministrstvo za finance ni izdalo soglasja k letnem programu, zato je bil kršen 17. člen Uredbe o krajinskem parku Goričko³⁹⁷. Kljub neuskklajenemu in nepotrjenemu programu dela ter brez izdanega soglasja Ministrstva za finance, je Ministrstvo za okolje in prostor sklenilo s KP Goričko pogodbo o financiranju dejavnosti javne službe ohranjanja narave³⁹⁸.

Ministrstvo za okolje in prostor je pojasnilo, da za program dela in letni načrt upravljanja KP Goričko za leto 2005 ni bilo posebej pridobljeno soglasje Ministrstva za finance, ker je bil to še vedno začasen program javnega zavoda v fazi konstituiranja. Pogodba je bila sklenjena, ker bi drugače ogrozili pravno in finančno varnost redno zaposlene delavke v javnem zavodu, ogrožena je bila tudi pogodba za zaposlitev javnih delavcev, prekinitev vzdrževanja objekta Grad, predvsem ogrevanja v zimskih mesecih, kar bi lahko povzročilo izjemne materialne posledice.

Uredba o krajinskem parku Goričko ne določa, da v fazi konstituiranja zavoda potrditev in soglasje k finančno ovrednotenemu programu dela nista potrebna, zato pojasnilo Ministrstva za okolje in prostor ne spreminja ugotovitve.

4.9.3.q Ugotovili smo, da je Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2003 objavilo javni razpis za pripravo in izvedbo Programa sofinanciranja izgradnje objektov lokalne gospodarske infrastrukture na področju varstva okolja za obdobje od 2004 do 2006³⁹⁹. Pregledali smo tri pogodbe⁴⁰⁰, sklenjene na podlagi navedenega javnega razpisa. V nobenem primeru Ministrstvo za okolje in prostor ni zadostno in ustrezno pojasnilo določitve priznane vrednosti investicije, zato je v tem delu postopek dodelitve sredstev za sofinanciranje gradnje objektov lokalne gospodarske javne infrastrukture varstva okolja netransparenten.

Poleg tega je Ministrstvo za okolje in prostor kot merilo za ocenjevanje investicij navedlo višino finančne udeležbe lastnih sredstev občine. Menimo, da bi obseg finančne udeležbe lastnih sredstev lahko uporabilo le kot pogoj, ne pa tudi kot merilo, ker imajo na ta način občine, ki so finančno sposobnejše, več možnosti za pridobitev nepovratnih sredstev. Sofinancirane so bile investicije vseh občin, ki so oddale popolne vloge, zato merilo ni vplivalo na izbor.

³⁹⁷ Uradni list RS, št. 101/03.

³⁹⁸ Št. 2511-05-600008 z dne 3. 1. 2005 ter aneksa z dne 30. 6. ter 30. 9. 2005.

³⁹⁹ Uradni list RS, št. 13/03.

⁴⁰⁰ Pogodba št. 2511-04-720003 z dne 23. 9. 2004 in aneks z dne 20. 9. 2005, sklenjena z Mestno občino Ljubljana, pogodba št. 2511-04-720008 z dne 5. 10. 2004 in aneks z dne 2. 6. ter 30. 9. 2005, sklenjena z Občino Ptuj ter pogodba št. 2511-04-720002 z dne 16. 9. 2004 in aneksi z dne 27. 10. 2004, 8. 6. in 30. 9. 2005, sklenjeni z Občino Radovljica.

4.9.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje in prostor za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za okolje in prostor pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je izvedlo plačilo, ne da bi pred izplačilom preverilo utemeljenost obveznosti oziroma njeno vrednost (točke 4.9.3.a, 4.9.3.b, 4.9.3.f in 4.9.3.o);
- pri izplačilu ni upoštevalo predpisanih rokov (točka 4.9.3.d);
- je sklenilo pogodbo, ki ni bila v celoti v skladu s ponudbo, zato je izvedlo nedovoljeno predplačilo za blago, ki je bilo zaračunano kasneje (točka 4.9.3.c);
- je izvajalca storitve neupravičeno izbralo neposredno (točka 4.9.3.b);
- je sklenilo pogodbo s posrednim proračunskim uporabnikom kljub temu, da ni potrdilo finančno ovrednotenega letnega programa dela in ni pridobilo soglasja Ministrstva za finance (točka 4.9.3.p);
- je naknadno spremenilo bistveni element pogodbe in sklenilo pogodbo, ki ni bila v skladu s ponudbo (točka 4.9.3.e);
- je porabilo sredstva za namen, ki ni bil predviden v finančnem načrtu za proračunsko postavko (točka 4.9.3.f);
- je ravnalo v neskladju z navodilom za oddajo naročil male vrednosti (točke 4.9.3.f, 4.9.3.i, 4.9.3.j, 4.9.3.k, 4.9.3.l, 4.9.3.m in 4.9.3.n);
- ni zagotovilo dokazil, da so izvajalci vodnogospodarskih javnih služb izpolnjevali pogoje za podelitev koncesije za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda (točka 4.9.3.g);
- je plačalo izvajalcu za delo, ki ni bilo opravljeno (točki 4.9.3.i in 4.9.3.n);
- je pri izboru najugodnejšega ponudnika uporabilo diskriminatoren pogoj in diskriminatorno merilo (točka 4.9.3.n);
- izbranega ponudnika ni izločilo iz postopka izbora, kljub temu da je bila njegova ponudba nepravilna (točka 4.9.3.n);
- je sredstva porabilo za namen, ki ni bil predviden v obrazložitvah finančnega načrta (točka 4.9.3.n);
- je dela, ki se nanašajo na isti projekt, oddalo s postopki za oddajo naročila male vrednosti in se s tem izognilo postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom (točka 4.9.3.n).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za okolje in prostor v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.10 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

4.10.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve odgovoren minister mag. Janez Drobnič.

4.10.2 Pravilnost izvrševanja proračuna

4.10.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.10.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 28.

Tabela 28: Finančni načrt Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	2.478.113	2.487.687	2.279.181	92	92
Delni tekoči in investicijski odhodki	4.416.928	3.663.890	3.232.108	73	88
Tekoči in investicijski transferi	261.884.746	267.039.970	263.634.764	101	99
Vsi odhodki	268.779.787	273.191.547	269.146.053	100	99

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.10.3 Ugotovitve

Na podlagi revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.10.3.a Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je na podlagi javnega razpisa sklenilo pogodbo za izvedbo rušitvenih, gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del pri gradnji nadomestnega objekta za terapevtsko skupnost 'Projekt človek', Sopotnica 1, Škofja Loka v znesku 44.453 tisoč tolarjev⁴⁰¹. Iz navedb in zapisov nadzornega organa v gradbenem dnevniku smo ugotovili, da je izvajalec izstavil situacijo na dan, ko je betoniral ploščo nad pritličjem, v situaciji pa je obračunal poleg del, ki so bila izvedena, tudi naslednja dela, ki še niso bila izvedena: obzidava dimnikov nad streho, notranji ometi, vzdava okenskih polic ter keramičarska, parketarska, tlakarska, slikarska in pleskarska dela. To pomeni kršitev pogodbe, v kateri je navedeno, da izvajalec v mesečnih situacijah obračunava dejansko izvršena dela, hkrati pa gre v tem primeru tudi za kršitev 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. V skladu s pogodbenim finančnim načrtom bi morala prva mesečna situacija znašati 20 odstotkov pogodbene vrednosti, dejansko pa je znašala 50 odstotkov pogodbene vrednosti. Ministrstvo je navedlo, da je bila pogodba sklenjena po klavzuli 'ključ v roke' in da so se dela izvajala in situacije plačevale v skladu s to klavzulo, v pogodbi pa je bila le pomotoma navedena določba, da morajo biti situacije sestavljene na podlagi dejansko izvedenih del. Navedba ministrstva ne vpliva na ugotovitev, saj je bila določba glede načina plačila zapisana že v osnutku pogodbe, ki je bila sestavni del razpisne dokumentacije in je bila zato obvezujoča tudi med izvajanjem pogodbe. Poleg tega pa trditev ministrstva, da so se plačila morala izvajati v skladu s klavzulo 'ključ v roke' in ne v skladu s pogodbenim določilom o načinu plačila, ne moremo upoštevati, saj klavzula 'ključ v roke' pomeni fiksiranje cene za dogovorjeni končni rezultat, ne določa pa načina plačila. Plačevanje se mora izvajati po pogodbenih določilih in povsem pravilno je, da je ministrstvo pri pogodbeno dogovorjenem načinu plačila spoštovalo 52. člen ZJF in se v skladu s tem dogovorilo za plačevanje po izvedenih delih. Nepravilno pa je, da tega določila pri dejanskih plačilih ni upoštevalo.

⁴⁰¹ Št. 37004-11/2005-8 z dne 4. 10. 2005 z izvajalcem ADAPTACIJE-VZDRŽEVANJE, d. o. o., Ljubljana.

4.10.3.b Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je na podlagi javnega razpisa za adaptacijo objekta na Stari Gori⁴⁰² dne 4. 2. 2005 sklenilo pogodbo⁴⁰³ v znesku 444.575 tisoč tolarjev. Strokovni nadzor je ob rušitvenih delih ugotovil, da objekt ni statično ustrezen in da obstaja nevarnost porušitve, zato je izvajalcu naročil nujna dela še pred potrditvijo ministrstva. Vzrok za nujna dela je izhajal iz pomanjkljivo izdelane tehnične dokumentacije (projektov) in popisov del za posamezna področja, saj ni bila izdelana predhodna analiza obstoječih konstrukcij, ki bi pokazala vse potrebne posege za zagotovitev ustrezne statične in potresne stabilnosti. Po navedbah projektantov raziskav ni bilo mogoče izvesti, ker je bil objekt še v obratovanju (bolnišnica). Kasneje so se zaradi pomanjkljive projektne dokumentacije (pomanjkljivi popisi del in materiala, v nekaterih primerih pa tudi neustrezna kakovost materiala) pokazale potrebe še po drugih dodatnih delih. Vsa dodatna in spremenjena dela so bila izvedena na podlagi predračunov, vendar brez predhodne pisne potrditve ministrstva. Pisni dogovor je bil sklenjen šele osem mesecev po sklenitvi pogodbe, s podpisom dodatka 27. 9. 2005, ko so bila vsa z dodatkom vključena dela v znesku 133.234 tisoč tolarjev že izvedena. S sklenitvijo dodatka se je pogodbeni vrednost del povečala na 577.809 tisoč tolarjev. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je z izvajanjem del pred sklenitvijo pisnega dogovora v obliki dodatka kršilo 105. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Ministrstvo je navedlo, da bo po izvedenem končnem obračunu Državnemu pravobranilstvu RS odstopilo vso projektno dokumentacijo zaradi uveljavitve odškodninskega postopka proti projektni organizaciji.

4.10.3.c Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je aprila 2002 začelo izvajati projekt Sistem indikatorjev trga dela (v nadaljevanju: LMIS) z dansko svetovalno agencijo COWI. Projekt je trajal do oktobra 2003, financirala pa ga je Evropska komisija iz sredstev Phare. Sestavljen je bil iz dveh komponent: sistema indikatorjev LMIS in informacijskega sistema SAS. Ker projekt ob zaključku financiranja še ni bil zaključen, saj še niso bili izdelani vsi indikatorji, je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v letu 2004 sklenilo pogodbo za nadaljnjo fazo gradnje sistema indikatorjev trga dela, in sicer z istim izvajalcem SAS, d. o. o., Ljubljana. V letu 2005 je bil sklenjen dodatek k pogodbi za storitve vzdrževanja in storitve nadgradnje za nedoločen čas. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je s sklenitvijo dodatka prevzelo obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, kar je v nasprotju z 21. členom ZIPRS0405, ki je določal, da se v letu 2005 lahko prevzemajo obveznosti le za leto 2006. Preverili smo tudi, ali Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve uporablja strežnik in nabavljeno programsko opremo SAS. Čeprav je bil strežnik, na katerem naj bi tekla izdelana programska oprema, nabavljen že v letu 2004, je bila v letu 2005 na strežniku naložena le programska oprema SAS, ne pa tudi podatki in razvita programska oprema za indikatorje LMIS. Ministrstvo za uporabo te opreme plačuje letno licenčnino, ki je v letu 2005 znašala 33.000 tisoč tolarjev. Ministrstvo je plačalo licenčnino za programsko opremo, ki je ni uporabljalo, ni izdelalo akcijskega načrta za dokončanje projekta in za začetek uporabe opreme in ni določilo, kdo bo opremo upravljal. Ugotovili smo, da je bilo za projekt porabljenih že več kot 195 milijonov tolarjev, od tega 106 milijonov tolarjev iz sredstev Phare in 89 milijonov tolarjev iz proračuna ministrstva. Načelo učinkovitosti zahteva porabo danih sredstev na tak način, da se dosežejo maksimalni učinki, v opisanem primeru pa se v letu 2005 oprema sploh še ni uporabljala in zato ni bilo doseženih še nobenih učinkov.

⁴⁰² Objava javnega razpisa za adaptacijo objekta Posebnega socialno varnostnega zavoda Stara Gora, Uradni list RS, št. 81-84/04 z dne 30. 7. 2004.

⁴⁰³ Št. 37003-1/2004/12 z izvajalcem Euroinvest, d. o. o., Nova Gorica.

Ministrstvo je v letu 2006 napotilo deset zaposlenih na izobraževanje za uporabnike SAS. Do konca aprila 2006 je bilo urejeno podatkovno skladišče, ki je bilo tudi nameščeno na strežnik. 26. 4. 2006 so bili v podatkovno skladišče naloženi naslednji podatki: register brezposelnih oseb, prilivi in odlivi v/iz brezposelnosti, udeleženci programov aktivne politike zaposlovanja, prosta delovna mesta, delovna dovoljenja tujcev, prejemniki denarnih nadomestil in pomoči za brezposelne osebe⁴⁰⁴, bilance gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov⁴⁰⁵ za leti 2003 in 2004. Programska oprema za indikatorje LMIS zaenkrat še ni naložena na strežnik ministrstva.

Ugotovili smo tudi, da so bile na računu v znesku 7.255 tisoč tolarjev navedene le storitve svetovanja. To je presplošna opredelitev, saj ni razvidno, kaj od pogodbenega predmeta je bilo narejeno, oziroma kateri indikatorji so bili zgrajeni, zato niso bili izpolnjeni pogoji, da bi lahko preverili in potrdili pravilnost izplačila, kar pomeni neskladje z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

4.10.3.d Pri pregledu izplačil otroških dodatkov smo ugotovili, da je bilo upravičencu 13. 1. 2005 preveč izplačanih 736.389 tolarjev. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je izplačalo 818.210 tolarjev namesto 81.821 tolarjev, kot mu je dejansko pripadalo v skladu z odločbo⁴⁰⁶ z dne 16. 1. 2004. Ministrstvo je izplačilo izvedlo v neskladju z odločbo, s tem pa je bil kršen enajsti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva lahko izplačujejo le, če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji. Izplačilo ni bilo v skladu s pravno podlago, zato so bila ta sredstva izplačana neupravičeno. Po navedbah Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve je prišlo do napake v Centru za socialno delo Ljubljana Šiška (v nadaljevanju: CSD) v oktobru 2004, ko so prenašali mape upravičencev iz starega računalniškega sistema v nov sistem ISCS. Upravičenec zaradi spremembe ni dobil izplačila v novembru 2004 in zato bi mu morali izplačati samo znesek za ta mesec. Namesto, da bi mu bilo izplačano 81.821 tolarjev, mu je bil izplačan desetkratni znesek.

Niti Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve niti CSD napake nista odkrila, zato ocenjujemo, da bi bilo treba vzpostaviti učinkovitejša kontrole nad izplačili otroških dodatkov. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je v skladu s 104. členom Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih⁴⁰⁷ odgovorno za nadzor nad izvajanjem določb o priznanju pravic do starševskega nadomestila in družinskih prejemkov, načrtuje dograditev še dodatnega sistema kontrol v informacijskem sistemu. Na podlagi naše ugotovitve so v CSD prenehali izplačevati otroški dodatek upravičencu. Z zaustavitvijo izplačil naj bi bil dolg poplačan približno v sedmih mesecih.

4.10.3.e Pri pregledu dokumentacije za upravičenca do denarne socialne pomoči smo ugotovili, da je bila 30. 5. 2005 izdana odločba⁴⁰⁸, s katero je s 1. 6. 2005 zaradi smrti upravičenca prenehala upravičenost do denarne socialne pomoči. Kljub temu pa je bila zaradi napake strokovnega delavca v Centru za socialno delo Domžale denarna socialna pomoč izplačana še za junij, julij in avgust 2005, in sicer prejemnici, ki je že na podlagi preteklih odločb prejela denarno socialno pomoč za upravičenca. S tremi izplačili v skupnem znesku 141 tisoč tolarjev je bil kršen enajsti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva lahko izplačujejo le, če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji. V opisanem primeru izplačila niso bila v skladu s pravno podlago in zato so bila ta sredstva izplačana neupravičeno. Na podlagi naše ugotovitve o neupravičenosti treh izplačil denarne socialne pomoči so na Centru za socialno

⁴⁰⁴ Vir: Zavod RS za zaposlovanje.

⁴⁰⁵ Vir: AJPES.

⁴⁰⁶ Št. 020-85-015347/03.

⁴⁰⁷ Uradni list RS, št. 97/01, 76/03.

⁴⁰⁸ Št. 020-60-552-2-173/2002-19/0.

delo Domžale pričeli s postopkom za vračilo neupravičeno izplačanega zneska 140 tisoč tolarjev. 14. 3. 2006 so bila preveč izplačana sredstva že vrnjena v proračun.

4.10.3.f Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je 28. 12. 2004 izdalo sklep o potrditvi Programov aktivne politike zaposlovanja za leto 2005⁴⁰⁹, s katerim je pooblastilo Zavod RS za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod za zaposlovanje), da prične postopke objave javnih razpisov, ki so potrebni za izvajanje programov. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je prepozno pooblastilo Zavod za zaposlovanje, da prične postopke objave javnega razpisa, ki je potreben za izvajanje programa Klub za zaposlitev, saj je bil sklep izdan dva dni pred potekom veljavnosti pogodb, ki so bile sklenjene na podlagi javnega razpisa za leti 2003 in 2004. Ker je bilo neizvedljivo, da bi Zavod za zaposlovanje s 1. 1. 2005 zaključil postopek javnega razpisa in sklenil nove pogodbe, je z dodatki podaljšal pogodbe z izvajalci. Na podlagi dodatkov so izvajalci opravljali storitve še v letu 2005 do izbora novih izvajalcev oziroma do sklenitve pogodb z novimi izvajalci (do 1. 8. 2005) in za to dobili plačilo v vrednosti 56.187 tisoč tolarjev. S tem so kršili 6. člen ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila. Porabljena sredstva za storitve v obdobju od 1. 1. do 1. 8. 2005 ne sodijo več v okvir pogodbe na podlagi javnega razpisa iz leta 2003, saj je bilo v javnem razpisu natančno določeno, da naj bi bili izvajalci izbrani za leti 2003 in 2004.

4.10.3.g Program Pobude skupnosti EQUAL⁴¹⁰ (v nadaljevanju: PPS EQUAL) se je v Sloveniji začel izvajati s sprejemom programskega dokumenta aprila 2004 ter s sprejemom programskega dopolnila v juniju 2004. Za financiranje razvojnih partnerstev Pobude skupnosti EQUAL v Republiki Sloveniji je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve 16. 7. 2004 objavilo javni razpis⁴¹¹. Pri preverjanju pravilnosti izvajanja postopka smo ugotovili naslednje nepravilnosti in pomanjkljivosti:

- Vsebina objave javnega razpisa v uradnem listu ni bila v skladu s 175. členom Pravilnika o postopkih iz leta 2003, ki določa, da mora objava javnega razpisa vsebovati navedbo osnovnih pogojev za kandidiranje na javnem razpisu in meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev. V objavi ni bil naveden ključni pogoj, da se prijave, ki ne bi dosegle praga 66 točk pri merilu kakovosti in ustreznosti, ne ocenjujejo naprej pri ostalih merilih.
- Iz sistema točkovanja in praga izbora (66 točk pri merilu kakovosti in ustreznosti) je razvidno, da je ministrstvo dalo večji pomen merilu ustreznosti kot merilu operativnosti, kar je v nasprotju s Programskim dopolnilom⁴¹², ki določa, da sta najpomembnejši merili, katerima mora ustrezati vsako razvojno partnerstvo, kakovost in operativnost, ker sta ključni za uspeh partnerstva. Ministrstvo je dalo premajhen pomen merilu operativnosti tudi s tem, da od kandidatov ni zahtevalo ustreznih dokazil o izkušnjah in sposobnostih vodenja.
- Komisija ni izbirala vlog v skladu z razpisno dokumentacijo, v kateri je bilo navedeno, da naj bi bili izbrani prijavitelji, ki bi dosegli najmanj 110 točk, če pa bi bilo število prijaviteljev s 110 točkami večje od razpoložljivih sredstev, bi bili izbrani tisti, ki bi dosegli višje število točk. Med postopkom izbire se je odločila, da zaradi velikega števila ustreznih in kakovostnih vlog izbere večje število vlog od

⁴⁰⁹ Št. sklepa: 11400-1/2004/13.

⁴¹⁰ Pobuda Skupnosti EQUAL je posebni finančni instrument EU za uresničevanje strukturne politike, ki spodbuja nove načine za boj proti diskriminaciji in neenakostim na trgu dela. Program Pobude skupnosti EQUAL za programsko obdobje 2004-2006 pa je dokument Republike Slovenije, ki ga je odobrila Evropska komisija in vsebuje strategijo in večletne ukrepe v Republiki Sloveniji.

⁴¹¹ Uradni list RS, št. 77/2004 z dne 16. 7. 2004.

⁴¹² Programsko dopolnilo pobude skupnosti EQUAL 2004-2006 za Slovenijo, junij 2004, str. 32.

razpoložljivih sredstev in da zato zniža deleže financiranja. Komisija je nato pripravila predlog liste izbranih projektov in opisala način izbora. V okviru ukrepa 1 je izbrala vloge, ki so dosegle najmanj 122 točk, v okviru ukrepa 5 najmanj 123 točk, ukrepa 8 najmanj 121 točk in ukrepa 9 najmanj 110 točk. V nadaljevanju je še navedeno, da izbrane vloge presegajo razpoložljiva sredstva, zato je znižala deleže financiranja sorazmerno glede na število točk. Odločitev o številu točk za izbor in o deležu financiranja ni bila sprejeta na podlagi vnaprej objavljenih meril, poleg tega pa tudi sama odločitev, kako je bilo sploh izbrano minimalno število točk, ni bila pojasnjena. Če bi komisija izbirala projekte le na podlagi ocen, pogojev in meril iz razpisne dokumentacije, bi bilo izbranih petnajst razvojnih partnerstev, s tem da bi bila vsem odobrena celotna zahtevana sredstva. Zaradi naknadno sprejetih meril pa je bilo izbranih devet partnerstev več, skupno 26, zato pa je bilo le enemu odobrenih 100 odstotkov v vlogi zahtevanih sredstev, vsem ostalim pa so odobrili sredstva v nižjem deležu. Po podpisu pogodbe so morali vsi izbrani kandidati prilagoditi finančni načrt in delovni program odobrenemu znesku. Strokovna komisija je z naknadno sprejetimi merili kršila 181. člen Pravilnika o postopkih iz leta 2003, ki določa, da se pripravi predlog prejemnikov na podlagi ocen vlog, ta pa na podlagi pogojev in meril iz razpisne dokumentacije.

- Preverili smo še pravilnost izplačila enemu od razvojnih partnerstev (RP Feniks) in ugotovili, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ni opravilo ustrezne kontrole pred izplačilom in zato ni odkrilo, da je koordinator razvojnega partnerstva v zahtevku izkazal tudi nekatere izdatke, za katere smo skupaj s kontrolno enoto ministrstva ob preveritvi na kraju samem ugotovili, da so neupravičeni (7. člen pogodbe⁴¹³), ker se ne nanašajo na projekt. Neupravičeni izdatki pomenijo nenamensko porabo sredstev in s tem kršitev enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki lahko izplačujejo sredstva samo za namen, določen s proračunom, in če so izpolnjeni vsi s predpisi določeni pogoji. *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je med izvajanjem revizije natančno pregledalo resničnost izvedenih storitev, upravičenosti stroškov, resničnost nastanka izdatkov in izpolnjevanja predpisov glede obveščanja in informiranja javnosti in nas obvestilo o sprejetih ukrepih za odpravo nepravilnosti.*

4.10.3.h ZSSP določa pravico študentov do subvencionirane študentske prehrane ter način in merila za subvencioniranje. Za izvajanje posameznih nalog Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pooblasti Študentsko organizacijo Slovenije (v nadaljevanju: izvajalec). V skladu z 2. členom ZSSP se medsebojna razmerja, obveznosti in odgovornosti med Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve in izvajalcem uredijo s posebno pogodbo. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je kršilo ta člen, ker je pogodbo sklenilo šele 23. 9. 2005, izvajalec pa je naloge opravljal že prej brez pogodbe (od 1. 1. do 23. 9. 2005). Tretji odstavek 2. člena ZSSP določa, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izbere ponudnike subvencionirane študentske prehrane na javnem razpisu, v skladu s predpisi o javnih naročilih. Postopek izbire, ki ga je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izvedlo za leti 2005 in 2006, se je začel oktobra 2004 in je bil zaključen februarja 2005. Izveden je bil po postopku za izbor projektov ali prejemnikov za dodelitev subvencij, ki je predpisan s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna RS in ne po predpisih o javnih naročilih, kot določa 2. člen ZSSP. Materialni predpis, ki ureja javna naročila, je ZJN-1, zato bi moral naročnik to naročilo oddati z ustreznim postopkom v skladu z ZJN-1. Enako kršitev smo ugotovili tudi v postopku izbire ponudnikov prehrane za leti 2003 in 2004.

⁴¹³ Št. pogodbe 66305-32/2004/2 z dne 8. 11. 2004.

4.10.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je izvajalcu plačalo račun, v katerem so bila obračunana dela, ki ob izstavitvi računa še niso bila izvedena (točka 4.10.3.a);
- je sklenilo dodatek k pogodbi, ko so bila dela že izvedena (točka 4.10.3.b);
- je sklenilo dodatek k pogodbi za nedoločen čas in s tem prevzelo obveznosti v breme proračunov prihodnjih let za daljše obdobje, kot je s predpisi dovoljeno (točka 4.10.3.c);
- je plačalo račun, iz katerega niso razvidni zadostni podatki o izvedeni storitvi, da bi lahko potrdili skladnost izplačila s pogodbo (točka 4.10.3.c);
- je upravičencu izplačalo desetkrat večji znesek otroškega dodatka, kot mu je pripadal po odločbi (točka 4.10.3.d);
- je denarno socialno pomoč prejemniku izplačevalo še tri mesece po sprejetju odločbe, s katero mu je bila pravica prekinjena (točka 4.10.3.e);
- je prepozno pooblastilo Zavod RS za zaposlovanje, da prične s postopkom objave javnega razpisa, ki je potreben za izvajanje programa Klub za zaposlitev, saj je bil sklep izdan dva dni pred potekom veljavnosti pogodb, ki so bile sklenjene na podlagi prejšnjega javnega razpisa (točka 4.10.3.f);
- je postopek javnega razpisa za izbiro razvojnih partnerstev izvedlo v neskladju s predpisi in ni vzpostavilo ustreznega nadzora resničnosti in upravičenosti stroškov ter doseganja zastavljenih ciljev pred izplačili sredstev koordinatorjem (točka 4.10.3.g);
- je prepozno sklenilo pogodbo s Študentsko organizacijo Slovenije in izvedlo nepravilen postopek izbire ponudnikov prehrane; namesto, da bi izvedlo postopek za javna naročila, je izvedlo postopek za dodelitev sredstev subvencij (točka 4.10.3.h).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.11 Ministrstvo za zdravje

4.11.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zdravje za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zdravje predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zdravje v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za zdravje odgovoren minister mag. Andrej Bručan.

4.11.2 Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva

4.11.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za zdravje izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.11.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za zdravje prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 29.

Tabela 29: Finančni načrt Ministrstva za zdravje za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	2.397.682	2.433.034	2.430.739	101	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	9.367.348	8.051.163	7.930.995	85	99
Tekoči in investicijski transferi	5.558.173	6.082.633	5.990.865	108	98
Vsi odhodki	17.323.203	16.566.830	16.352.599	94	99

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.11.3 Ugotovitve

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2005 na Ministrstvu za zdravje predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.11.3.a Ministrstvo je leta 2000 sklenilo z SCT, d. d., Ljubljana, gradbeno pogodbo za gradnjo Klinike za otorinolaringologijo in cervikofacialno kirurgijo Kliničnega centra Ljubljana⁴¹⁴. Na podlagi 1. začasne situacije⁴¹⁵ za II. fazo gradnje je ministrstvo 7. 6. 2005 plačalo 17.459 tisoč tolarjev, od tega 14.820 tisoč tolarjev za dodatna dela izdelave projektov zaradi arhitekturnih sprememb, ki pa niso bila dogovorjena z dodatkom k pogodbi. S tem so kršili 50. člen ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo. Kršena sta bila tudi prvi in drugi odstavek 54. člena ZJF, ki določata, da mora vsak izdatek temeljiti na verodostojni knjigovodski listini, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, ter da je potrebno pred izplačilom preveriti pravni temelj in obseg obveznosti.

4.11.3.b Na podlagi izvedenega javnega razpisa je ministrstvo sklenilo gradbeno pogodbo z SCT, d. d., Ljubljana za izvedbo gradbenih in obrtniških del in izdelavo projektne dokumentacije za vse vrste instalacij za Novo pediatrično kliniko Ljubljana⁴¹⁶. V 10. začasni situaciji, izstavljeni 31. 7. 2005, je izvajalec obračunal dela, opravljena v juliju, v katerem je zaračunal dodatna dela, ki pa niso imela pravne podlage. Ministrstvo je v avgustu z izvajalcem sklenilo dodatek št. 1 k pogodbi⁴¹⁷, v kateri je ta dodatna dela opredelilo vsebinsko in vrednostno. Izvajanje del pred pisno sklenitvijo dogovora predstavlja kršitev 50. člena ZJF, ki določa, da

⁴¹⁴ Št. 2711-00-244639 z dne 29. 11. 2000 v vrednosti 2.030.342 tisoč tolarjev.

⁴¹⁵ 1. začasna situacija št. 11-5001528-05 z dne 8. 4. 2005.

⁴¹⁶ Gradbena pogodba in pogodba o projektiranju št. 2711-04-220409 z dne 10. 8. 2004 v vrednosti 5.507.814 tisoč tolarjev.

⁴¹⁷ Dodatek št. 1 k pogodbi z dne 9. 8. 2005 v vrednosti 913.437 tisoč tolarjev.

neposredni proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti s pisno pogodbo. Kot nepravilnost štejemo torej delno izplačilo 10. situacije⁴¹⁸, ki se nanaša na dodatna dela v znesku 480.850 tisoč tolarjev.

4.11.3.c Za projektno dokumentacijo psihiatričnega oddelka SB Maribor je bila leta 1998 sklenjena pogodba⁴¹⁹ z ARHE, d. o. o., Ljubljana, h kateri sta bila naknadno sklenjena tudi dva dodatka⁴²⁰. Zaradi različnega tolmačenja nejasnih določil dodatkov k pogodbi je prišlo do nesporazuma glede pogodbenih obveznosti in je ministrstvo izvajalcu plačalo račun⁴²¹ v znesku 1.005 tisoč tolarjev 285 dni po preteku zakonsko določenega roka, ki znaša šestdeset dni od prejema računa. Nepravilnost znaša skupaj z zamudnimi obrestmi 1.129 tisoč tolarjev, saj ministrstvo ni poravnalo računa v dogovorjenem roku, s čimer je kršilo 23. člen ZIPRS0405.

4.11.3.d Ugotovili smo tudi:

- Nekateri javni zdravstveni zavodi, ki so vključeni v program investicij, svojih obveznosti po ZIJZ in Pravilniku o zagotavljanju sredstev, pridobljenih iz dela amortizacije javnih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija⁴²² iz združevanja dela amortizacije, ne plačujejo redno ali pa jih sploh ne plačujejo. Ministrstvo je s pomočjo IOP obrazcev preverjalo stanje odprtih terjatev na dan 31. 12. 2005. V nekaterih javnih zdravstvenih zavodih je dolg nastal predvsem v letih 2000 in 2001, ministrstvo pa stanja terjatev še ni saniralo.

Ministrstvo za zdravje pojasnjuje, da je minister zaradi nejasnosti v veljavnem zakonu 13. 12. 2004 imenoval posebno komisijo za presojo pravilnosti terjatev. Komisija je ugotovila, da vse od začetka izvrševanja zakona v letu 1994 izterjava ni bila dosledna, zato tudi nekatere terjatve, ki so sicer zapadle, ker jih zavodi niso prerekali, niso bile upravičene. V programu dela za leto 2007 ima Ministrstvo za zdravje predlog novega zakona in pravilnika, ki bosta uredila nejasnosti, zapadle terjatve pa bodo vključene v konvergenčni program.

- Namenska sredstva, določena z državnim proračunom, ki konec leta niso bila porabljena, so se prenesla na sklad. Stanje sredstev na skladu na dan 30. 12. 2005 je bilo 6.982.761 tisoč tolarjev.

Ministrstvo pojasnjuje, da se je kljub temu, da mu zaradi omejitev zaposlovanja ni uspelo okrepiti investicijske službe, obseg porabe sredstev za investicije močno povečal. Dejanska izplačila v letu 2005 so bila za 74,3 odstotka večja kot v letu 2004 in za 125,8 odstotka večja kot v letu 2003. Vseeno pa ni bilo mogoče premagati pomembnih zunanjih ovir za učinkovitejšo porabo, na katere ministrstvo nima vpliva. Te ovire so predvsem številni potrebni popravki projektnih dokumentacij oz. tehničnih delov razpisnih dokumentacij, zlasti zaradi odpravljanja izključujočih tehničnih zahtev, ter v dolgotrajnih postopkih oddaje javnih naročil.

- Ministrstvo likvidnostnih presežkov na tem posebnem računu do njihove porabe nima naloženih v državne vrednostne papirje, kot določa 8. člen ZIJZ. Ministrstvo se že od decembra leta 2002 dogovarja z Ministrstvom za finance – zakladnico glede rešitve tega problema, vendar dokončnega dogovora še ni.

⁴¹⁸ 10. začasna situacija z dne 31. 7. 2005 v vrednosti 575.446 tisoč tolarjev.

⁴¹⁹ Št. 2711-98-417101 z dne 15.10.1998 v vrednosti 67.650 tisoč tolarjev.

⁴²⁰ Dodatek št. 1 z dne 12. 11. 2003 za dodatna dela v vrednosti 1.005 tisoč tolarjev in dodatek št. 2 z dne 27. 2. 2004, kjer je določeno, da bo investitor za celoten predmet pogodbe plačal 71.499 tisoč tolarjev.

⁴²¹ Št. 410112 z dne 8. 3. 2004.

⁴²² Uradni list RS, št. 37/02.

4.11.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zdravje za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za zdravje pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je prevzelo obveznost brez pisne pogodbe (točka 4.11.3.a),
- ni sklenilo pogodbe pred pričetkom opravljanja storitev (točka 4.11.3.b) in
- ni poravnalo obveznosti v predpisanem roku (točka 4.11.3.c).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za zdravje v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

4.12 Ministrstvo za javno upravo

4.12.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za javno upravo za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za javno upravo predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za javno upravo v letu 2005.

Ministrstvo za javno upravo je bilo ustanovljeno z dnem prisege resornega ministra, to je 3. 12. 2004 in je s tem dnem pridobilo status proračunskega uporabnika. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi⁴²³ v drugem odstavku 8. člena določa, da najkasneje do 1. 4. 2005 ministrstva uskladijo akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ter prevzamejo naloge v skladu s tem zakonom, ustrezne javne uslužbenke, opremo, prostore in pravice proračunske uporabe. Do dejanskega prevzema nalog je minister za javno upravo vsebinsko usmerjal delo na delovnih področjih. S 1. 4. 2005 je del nalog, ki so jih v prejšnjih letih opravljali Center Vlade Republike Slovenije za informatiko, Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije, Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije in dva direktorata, ki sta delovala v okviru Ministrstva za notranje zadeve - Direktorat za javno upravo in Direktorat za javni sektor - prešlo na Ministrstvo za javno upravo.

Ker smo pregledovali tudi dokumentacijo, ki se nanaša na prevzete organe oziroma vladne službe, je v revizijskem poročilu navedeno, kateri organ oziroma vladna služba je izvajala dejanja, ki so bila predmet revizije pravilnosti poslovanja Ministrstva za javno upravo v letu 2005, na katerega se nanaša revizija in v katerem je bil za delovanje Ministrstva za javno upravo odgovoren minister dr. Gregor Virant.

⁴²³ Uradni list RS, št. 123/04.

4.12.2 Pravilnost izvrševanja proračuna

4.12.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za javno upravo je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za javno upravo izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.12.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2005 je Ministrstvo za javno upravo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 30.

Tabela 30: Finančni načrt Ministrstva za javno upravo za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	2.014.292	2.029.886	2.016.644	100	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	18.303.808	23.338.903	17.608.282	96	75
Teškoči in investicijski transferi	614.073	503.119	493.142	80	98
Vsi odhodki	20.932.173	25.871.908	20.118.068	96	78

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.12.3 Ugotovitve

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za javno upravo v letu 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.12.3.a CVI in ITS, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ITS) sta dne 29. 8. 2003 sklenila pogodbo⁴²⁴, v kateri sta se dogovorila tudi za neporavnane finančne obveznosti CVI po pogodbi⁴²⁵ z dne 28. 12. 2000. Slednja je potekla leta 2002, toda CVI ni začel novega postopka, pač pa je uporabljal pogodbo do podpisa pogodbe z dne 29. 8. 2003.

⁴²⁴Št. CVI-ITS-2003/P14 z dne 29. 8. 2003.

⁴²⁵Št. MP 18121TS002 z dne 28. 12. 2000.

CVI je v letu 2003 začel postopek oddaje javnega naročila za nakup novega strežnika IBM z/900, s sistemsko in nadzorsko opremo in za financiranje nakupa. Ta postopek se je končal s pogajanjem z edinim ponudnikom ITS in podpisom pogodbe, katere predmet je

- Sklop A: nakup strojne in programske opreme,
- Sklop B: najem MLC programske opreme za IBM z/900 za obdobje od 1. 1. 2004 do 30. 11. 2006,
- Sklop C: ureditev finančnih obveznosti za uporabo MLC programske opreme za IBM OS/390 (po pogodbi z dne 28. 12. 2000).

Pogodbena cena za sklop A je 481.480 tisoč tolarjev, za sklop B je 31.332 tisoč tolarjev na mesec, cena za sklop C je 346.215 tisoč tolarjev.

S pogodbo je določeno, da naj bi bila cena za sklop A plačana v treh obrokih po 175.559 tisoč tolarjev, in sicer prvi obrok 15. 1. 2004, drugi obrok 15. 1. 2005 in tretji obrok 15. 1. 2006. Pri izračunu višine obrokov je bila uporabljena obrestna mera 9,7 odstotka nominalno na letni ravni. Pogodba, s katero se prevzemajo obveznosti v breme treh proračunov (od 2004 do vključno 2006), je v neskladju s tretjim odstavkom 16. člena ZIPRS0304, ki dovoljuje sklepanje pogodb za leto 2003 in 2004, veljavnost pogodbe za daljše obdobje pa mora biti določena z odložitim pogojem. Sklepanje pogodbe, ki predvideva dobavo blaga v enem letu, odloženo plačilo pa v drugem letu, ne pa sukcesivno dobavljanje blaga v več letih, opredeljenih v načrtu razvojnih programov, ni v skladu s prvim odstavkom 16. člena in šestim odstavkom 15. člena ZIPRS0304. Slednji določa, da lahko uporabnik za investicije razpiše javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključen v načrt razvojnih programov, če so zanj že načrtovane pravice porabe na postavki proračuna za tekoče leto. Takšen način financiranja nakupa opreme, ki je bila dobavljena že 14. 11. 2003, predstavlja blagovni kredit, oziroma zadolževanje CVI pri dobavitelju, kar je v nasprotju z določili 81. in 84. člena ZJF, ki določata, da se država zadolžuje le na podlagi zakona, o sklepanju poslov v vzezi z zadolževanjem pa odloča minister za finance.

Pogodbeni znesek za C sklop, to je ureditev finančnih obveznosti za uporabo MLC programske opreme za IBM OS/390 v znesku 346.215 tisoč tolarjev, zajema tudi ceno financiranja, oziroma obrestno mero v višini 9,7 odstotka nominalno na letni ravni. Ker je CVI s pogodbo iz leta 2000 prevzel obveznosti, za katere ni imel zagotovljenih zadostnih sredstev, saj je plačilo obveznosti uredil šele s pogodbo iz leta 2003, je kršil 11. odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva v breme proračuna tekočega leta samo za namene ter do obsega, ki sta določena s proračunom.

4.12.3.b Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Servis) je z družbo Remont, d. d., Žalec sklenil pogodbo⁴²⁶ za izvajanje gradbeno obrtniških in inštalacijskih del na Upravni enoti Žalec. Pregledali smo račun⁴²⁷, s katerim je izvajalec zaračunal tudi dela, dogovorjena v dodatku št. 2⁴²⁸ k pogodbi v znesku 3.284 tisoč tolarjev. Ministrstvo za javno upravo je račun prejelo 26. 4. 2005, torej pred sklenitvijo navedenega dodatka.

Ker je ministrstvo plačalo tudi dela z računa, ki niso imela pravne podlage, je ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF.

⁴²⁶ Št. 245/04 z dne 15. 9. 2004, dodatek 1 z dne 27. 1. 2005.

⁴²⁷ Št. 25033 z dne 22. 4. 2005.

⁴²⁸ Z dne 5. 5. 2005.

4.12.3.c Servis je v letu 2004 izvedel javno naročilo za gradnjo in razširitev mednarodnega mejnega prehoda Gruškovje po pravilih PRAG⁴²⁹ za Phare sredstva. Kot najugodnejši ponudnik je bil izbran Primorje, d. d., Ajdovščina (v nadaljevanju: Primorje), vendar ga Predstavništvo Evropske komisije v Sloveniji (sektor za upravljanje s sredstvi EU, CEPE) ni potrdilo. Pri pregledu poročila o ocenjevanju ponudb je ugotovilo nepravilnosti v postopku ocenjevanja ponudb ter pomanjkljivosti v razpisni dokumentaciji, ki bi lahko vodile do neenakopravne obravnave ponudnikov. Potrebno bi bilo izvesti nov postopek javnega naročanja, kar ni bilo mogoče, zaradi iztekanja roka za črpanje sredstev, določenega v finančnem memorandumu. Ponovitev javnega razpisa tudi ni bila mogoča zaradi obveznosti Slovenije za vzpostavitev zunanje meje EU ter potrjenega prihoda inšpekcije FVO⁴³⁰ v začetku novembra 2004.

Ker Servis ni uspel koristiti Phare sredstev, je v soglasju z Ministrstvom za finance⁴³¹ koristil sredstva državnega proračuna.

Servis je dne 19. 10. 2004 sklenil pogodbo⁴³² s Primorjem v znesku 6.302.581,12 evra. Dela so bila financirana iz državnega proračuna, čeprav izvajalec ni bil izbran niti po ZJN-1 niti po pravilih PRAG. Takšno ravnanje pomeni kršitev 53. člena ZJF, ki določa, da se pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in gradenj lahko sklepa samo v skladu s predpisi o javnem naročanju.

4.12.3.d CVI in NIL, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: NIL) sta 11. 2. 1999 sklenila pogodbo⁴³³ za dobavo, instalacijo in garancijsko vzdrževanje opreme vseh produktnih linij principalov izvajalca, za izvedbo storitev za izvedbo projektov v zvezi s komunikacijami naročnika, za pogarancijsko vzdrževanje nameščene opreme in za plačilo obveznosti naročnika do izvajalca iz preteklega obdobja. Pogodba je bila sklenjena za obdobje treh let.

CVI je v obdobju od leta 1999 do 2005 k pogodbi iz leta 1999 podpisal še sedem dodatkov. V sedmem dodatku⁴³⁴ z dne 7. 6. 2001 je rok veljavnosti osnovne pogodbe podaljšal do nove pogodbe, ki bi bila sklenjena na podlagi novega razpisa. Od leta 2001 do leta 2005 je imel CVI dovolj časa, da bi izvedel nov postopek oddaje javnega naročila, in ker to ni bilo izpeljano, je podana kršitev prvega odstavka 17. člena ZJN-1 v povezavi s 6. členom ZJN-1.

CVI in NIL sta v dodatku⁴³⁵ ugotovila, da CVI obveznosti iz pogodbe iz leta 1999 ni poravnal v rokih, zato sta se dogovorila, da naj bi do dokončnega poplačila obveznosti NIL financiral CVI po obrestni meri TOM + 6 odstotkov. Ker je CVI s pogodbo iz leta 1999 in posameznimi dodatki k pogodbi, s katerimi je določil obseg opreme in storitev v posameznem letu, prevzemal obveznosti, za katere ni imel zagotovljenih zadostnih sredstev, je kršil 19. člen Zakona o financiranju javne porabe oziroma enajsti odstavek 2. člena ZJF. Ta določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namene ter do obsega, ki sta določena s proračunom.

⁴²⁹ Practical Guide.

⁴³⁰ Food and Veterinary Office.

⁴³¹ Dopis MF št 541-02-40/2004/155 z dne 18. 10. 2004.

⁴³² Št. 3421804.02.02.0008 z dne 19. 10. 2004.

⁴³³ Št. 98/263 z dne 11. 2. 1999.

⁴³⁴ Dodatek št. 7 k pogodbi 98/263 z dne 7. 6. 2001.

⁴³⁵ Dodatek št. 4 k pogodbi 98/263 z dne 29. 9. 2000.

4.12.3.e CVI in Smart Com, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Smart Com) sta dne 19. 11. 1998 podpisala pogodbo⁴³⁶ za dobavo in namestitev opreme principalov proizvajalca Smart Com, za izvedbo storitev oziroma projektov v zvezi s komunikacijami naročnika, za vzdrževanje opreme in za plačilo prevzetih obveznosti naročnika do Smart Com iz preteklih let.

CVI je v obdobju od leta 1998 do 2005 k pogodbi iz leta 1998 podpisal še pet dodatkov. V zadnjem dodatku⁴³⁷ z dne 1. 6. 2001 sta pogodbeni stranki podaljšali veljavnost pogodbe do nove pogodbe, sklenjene po novem razpisu. Od leta 2001 do leta 2005 je imel CVI dovolj časa, da bi izvedel nov postopek oddaje javnega naročila, in ker to ni bilo izpeljano, je podana kršitev prvega odstavka 17. člena ZJN-1 v povezavi s 6. členom ZJN-1.

Pogodbeni stranki sta se v pogodbi iz leta 1998 dogovorili, da se vse neporavnane obveznosti iz prejšnjih pogodb plačajo v skladu s to pogodbo. Te obveznosti so na dan podpisa pogodbe znašale 252.706 tisoč tolarjev. V tem znesku so bile upoštevane tudi zapadle obveznosti za vzdrževanje opreme od 1. 12. 1997 do 31. 7. 1998. Zaradi zamika plačila nad običajnimi plačilnimi roki je naročnik v 26. členu pogodbe izvajalcu priznal stroške financiranja po obrestni meri TOM+9 odstotkov. Ker je CVI v prejšnjih pogodbah prevzemal obveznosti, za katere ni imel zagotovljenih zadostnih sredstev, je kršil 19. člen Zakona o financiranju javne porabe, ki je določal, da smejo uporabniki prevzemati obveznosti v imenu republike le v okviru sredstev, ki so v proračunu predvidena za posamezne namene.

Iz pregledanih računov⁴³⁸ ni mogoče ugotoviti vrste in obsega opravljenih storitev, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki proračunskemu uporabniku nalaga kontrolo knjigovodskih listin.

4.12.3.f CVI je izvedel postopek javnega naročila za storitve administriranja in konfiguriranja podatkovnega omrežja državnih organov. Kljub temu, da je prejel le eno ponudbo, ki ni bila pravilna, je nadaljeval s postopkom pogajanj brez predhodne objave. Dne 30. 10. 2002 je s ponudnikom Astec, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Astec) sklenil pogodbo⁴³⁹ za obdobje treh let. Z njo je prevzel obveznosti največ do obsega sredstev, ki so odobrena v veljavnem proračunu, za ostali del sredstev se je zavezal skleniti dodatke k pogodbi, ko bi bila za to zagotovljena sredstva v proračunu.

Naročnik je v razpisni dokumentaciji za javni razpis navedel, da se izločijo vsi ponudniki, ki so ponudniki ali pa so kapitalsko povezani s ponudniki aktivne ali pasivne komunikacijske opreme za področje prostranih omrežij in/ali komunikacijske infrastrukture. Pri pregledu drugih pogodb smo ugotovili, da pri dveh pogodbah⁴⁴⁰ ponudnika svetujeta pri razvoju in izdelavi idejnih rešitev vključevanja novih naročnikov na obstoječo infrastrukturo omrežij naročnika, čeprav sta obenem ponudnika komunikacijske opreme. Takšen izločilni pogoj pomeni diskriminatorno ravnanje in je v nasprotju z drugim odstavkom 7. člena ZJN-1.

Naročnik je oddal javno naročilo po postopku pogajanj brez predhodne objave, čeprav bi moral izbrati postopek pogajanj po predhodni objavi. V odprtem postopku je prejel namreč samo eno ponudbo in še ta ni bila pravilna, poleg tega je v postopku s pogajanjem bistveno spremenil določila razpisne dokumentacije.

⁴³⁶ Št. SMA-1/98 z dne 19. 11. 1998.

⁴³⁷ Dodatek 5 k pogodbi SMA-1/98 z dne 1. 6. 2001.

⁴³⁸ Št. 05-01376 z dne 3. 5. 2005, št. 04-03525 z dne 2. 11. 2004, št. 04-04047 z dne 30. 11. 2004.

⁴³⁹ Št. CVI-ASTEC 2002/P 19 z dne 30. 10. 2002.

⁴⁴⁰ Št. 98/263, z dne 11. 2. 1999 (NIL) in št. SMA-1/98, z dne 19. 11. 1998 (Smart Com).

Takšno ravnanje pomeni kršitev drugega odstavka 20. člena ZJN-1, ki določa, kdaj mora biti oddano javno naročilo po postopku pogajanj po predhodni objavi.

Na pogajanjih sta naročnik in Astec spremenila element, ki je opredeljen v razpisni dokumentaciji. Tako je bilo dežurstvo s 24 ur na dan in 365 dni na leto spremenjeno v dežurstvo dveh delavcev po 15 ur na dan za delovne dni in 24 ur na dan za praznike in dela proste dneve. Navedeno ravnanje pomeni bistveno spremembo elementov razpisne dokumentacije, kar je v nasprotju s prvo točko drugega odstavka 20. člena ZJN-1, ki določa, da se vsebina razpisne dokumentacije v tem postopku ne sme bistveno spremeniti.

Naročnik je v razpisni dokumentaciji od Astec zahteval, da prijavi zaposlene za delo na šestih področjih, ki jim ustrezajo štiri različne tarife. Tako bi bilo naročniku omogočeno spremljanje, kdo od prijavljenih (z ustreznim znanjem in izkušnjami) izvaja delo na nekem področju in za kakšno ceno. Med pogajaji pa je naročnik od Astec zahteval, da namesto štirih tarif za šest področij prikaže sedem tarif za sedem področij, ni pa navedel, katera znanja in izkušnje so potrebna za določeno področje. Zaradi tega ni mogoč nadzor nad tem, kdo od zaposlenih opravlja naročene storitve. Takšno ravnanje predstavlja kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da je treba obseg obveznosti, ki izhaja iz knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ker naročnik ni sklenil aneksa k pogodbi za leto 2005, s katerim bi za to obdobje prevzel obveznosti, je kršil 12. člen pogodbe. Računi, plačani v letu 2005, niso imeli prave pravne podlage, s katero bi Ministrstvo za javno upravo prevzelo obveznosti, kar pomeni kršitev 50. člena in prvega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

Po preteku pogodbenega roka⁴⁴¹ sta stranki po postopku s pogajaji brez predhodne objave sklenili dodatek⁴⁴², s katerim sta pogodbo podaljšali za šest mesecev, oziroma do veljavnosti novega razpisa, kar ni v skladu z 2. točko 97. člena ZJN-1, saj navedena možnost v objavi prvega javnega naročila ni bila določena.

Pogodba v 6. členu določa, da mora izvajalec v roku petih dni od podpisa izročiti naročniku bančno garancijo za dobro izvedbo posla in da naročnik prizna izvajalcu stroške bančne garancije v znesku 200 tisoč tolarjev. Ta zahteva v razpisni dokumentaciji ni bila določena, zato je pogodba v neskladju s razpisno dokumentacijo, s čimer je podana kršitev 6. člena ZJN-1.

4.12.3.g CVI je dne 14. 2. 2002 oddal storitve podpore pri uporabi informacijske tehnologije za državne organe in javne zavode, ki sodelujejo pri izvedbi javnega razpisa. V razpisni dokumentaciji je predvidel možnost oddaje dodatnih storitev po 2. točki 97. člena ZJN-1, vendar pa te možnosti ni navedel v javni objavi. Dne 14. 2. 2002 je sklenil pogodbo⁴⁴³ s konzorcijem, ki so ga ustanovile SRC.SI, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: SRC.SI), Marand inženiring, d. o. o., Ljubljana, Liko Pris, d. o. o., Ljubljana in Astec z obdobjem veljavnosti najmanj dve in največ tri leta. Z dodatkom 1⁴⁴⁴ je dopolnil katalog storitev, ki so predmet pogodbe.

⁴⁴¹ 30. 10. 2005.

⁴⁴² Št. 06/2005/P 15/2005-01, z dne 12. 12. 2005.

⁴⁴³ Št. KONZ-PU-1/2 z dne 14. 2. 2002 (konzorcij).

⁴⁴⁴ Dodatek št. 1 z dne 4. 4. 2003, k pogodbi KONZ-PU-1/02.

Ker je CVI prevzel s pogodbo obveznosti za tri leta, oziroma po preteku dveh let ni sklenil dodatka k pogodbi, s katerim bi prevzel obveznosti za tretje leto, je kršil četrty odstavek 15. člena ZIPRS0203, ki je v letu 2002 dovoljeval sklepanje pogodb samo za dve leti.

Dne 1. 2. 2005 je Ministrstvo za javno upravo začelo postopek oddaje javnega naročila za storitve podpore pri uporabi informacijske tehnologije državnih organov in javnih zavodov po postopku s pogajanj brez predhodne objave. Takšno ravnanje ni v skladu z 2. točko 97. člena ZJN-1, ker možnost pogajanj brez predhodne objave ni bila objavljena, kot zahteva navedena določba. Po pogajanjih je dne 15. 2. 2005 Ministrstvo za javno upravo sklenilo dodatek 2⁴⁴⁵ za obdobje do sklenitve pogodbe po novem razpisu za istovrstne storitve.

Ugotovili smo, da sta dela, zaračunana v računu (področje B, storitve podpore za programsko okolje odjemalcev) opravljali osebi, ki ju je naročnik izločil v poročilu o preverjanju ustreznosti ponudbe⁴⁴⁶. Ker so dela opravljali delavci, ki niso bili usposobljeni za opravljanje del, je podana kršitev 6. člena ZJN-1, saj se pogodba ni izvajala v skladu z razpisno dokumentacijo. Naročnik je račun plačal, zato je kršil 54. člen ZJF, ki določa, da je treba obseg obveznosti pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

4.12.3.h Servis je skušal po odprtem postopku v letu 2003 oddati javno naročilo za čiščenje poslovnih prostorov državnih organov na različnih lokacijah. V razpisni dokumentaciji je bila predvidena možnost sklenitve pogodbe za šest mesecev z možnostjo dvakratnega podaljšanja po dvanajst mesecev v skladu z 2. točko 97. člena ZJN-1. Prispale so štiri ponudbe, a so bile izločene zaradi računskih napak, ena pa tudi zaradi neresničnih navedb. Komisija je predlagala pogajanja brez predhodne objave z vsemi ponudniki (razen tistega, ki je navajal neresnične podatke). Vsi so predložili nove ponudbe, vendar višje cene. Po pogajanjih je bila izbrana za I. in III. sklop Čistoča, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: Čistoča), s katero sta bili za navedena sklopa sklenjeni dve pogodbi. Tako je bila dne 29. 7. 2003 sklenjena pogodba⁴⁴⁷ za III. sklop za obdobje od 1. 8. 2003 do 31. 1. 2004, z možnostjo dvakratnega podaljšanja po 97. členu ZJN-1. Tega dne je bila sklenjena tudi pogodba⁴⁴⁸ za I. sklop, za obdobje od 1. 8. 2003 do 31. 1. 2004, prav tako z možnostjo dvakratnega podaljšanja po 97. členu ZJN-1.

Dne 15. 1. 2004 je Servis povabil Čistočo k novim pogajanjem. Iz zapisnika pogajanj z dne 22. 1. 2004 je razvidno, da so pogajanja potekala pod enakimi pogoji, kot so bili definirani v razpisni dokumentaciji iz leta 2003. Ponujene cene Servis v pogajanjih ni uspel znižati. Servis je dne 12. 5. 2004 je sklenil novi pogodbi⁴⁴⁹ za obdobje od 1. 2. 2004 do 31. 1. 2005 (eno leto) z možnostjo enkratnega podaljšanja v skladu z 2. točko 97. člena ZJN-1. Obe pogodbi je nato Ministrstvo za javno upravo v letu 2005 z dodatkom⁴⁵⁰ podaljšalo do zaključka izvedbe javnega naročila s pogajanj.

Servis je postopek pogajanj brez predhodne objave v letu 2004 izvedel nepravilno, ker je bila možnost pogajanj brez predhodne objave navedena samo v razpisni dokumentaciji, ne pa tudi v objavi tega javnega naročila v letu 2003, s čimer je bila kršena 2. točka 97. člen ZJN-1, ki določa, da mora naročnik že v prvi objavi razpisa navesti to možnost.

⁴⁴⁵ Dodatek št. 2 z dne 15. 2. 2005, k pogodbi KONZ-PU-1/02.

⁴⁴⁶ Poročilo razpisne komisije z dne 4. 9. 2001.

⁴⁴⁷ Št. 176/03 z dne 29. 7. 2003.

⁴⁴⁸ Št. 175/03 z dne 29. 7. 2003.

⁴⁴⁹ Št. 23/04 z dne 13. 2. 2004 in 22/04 z dne 12. 2. 2004.

⁴⁵⁰ Dodatek 1 k pogodbi 23/04 z dne 13. 9. 2005 in dodatek 1 k pogodbi 22/04 z dne 23. 2. 2004.

K pogodbama iz leta 2004⁴⁵¹ je Servis oz. Ministrstvo za javno upravo brez pogajanj sklenilo v letu 2005 dva dodatka, s katerima je podaljšalo veljavnost pogodb do zaključka izvedbe javnega naročila s pogajanj. Namesto sklepanja aneksov bi moralo izvesti novo javno naročilo na enega od načinov, navedenih v 17. členu ZJN-1. Navedena dodatka nista ustrezna pravna podlaga za plačevanje računov v letu 2005, zato ne omogočata plačevanja računov v skladu z drugo točko 54. člena ZJF. Ta določa, da je potrebno pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhajata iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

4.12.3.i CVI in SRC.SI sta 20. 9. 2004 podpisala pogodbo⁴⁵² za nakup in financiranje sistema podatkovnih zmogljivosti ter vzdrževanje dobavljene strojne in programske opreme v triletnem garancijskem roku, v znesku 43.109 tisoč tolarjev. Pogodbeni stranki sta se v pogodbi dogovorili, da SRC.SI za dobavljeno opremo kupcu izstavi dva računa, in sicer tako, da prvi račun v znesku 20.929 tisoč tolarjev zapade v plačilo 31. 3. 2005, drugi račun v znesku 22.180 tisoč tolarjev pa 31. 3. 2006.

Javno naročilo je bilo oddano po odprtem postopku v skladu z 18. členom ZJN-1. Predmet javnega naročila je bil v II. 1. 6. točki opredeljen kot nakup in financiranje nakupa sistema podatkovnih zmogljivosti ter vzdrževanje dobavljene strojne in programske opreme v triletnem garancijskem roku, kar naj bi bilo plačano v triletnem finančnem aranžmaju. V III. 1. 2. točki razpisa je CVI določil, da mora ponudnik v ceni predmeta naročila upoštevati stroške financiranja za plačilo v dveh obrokih, to je 31. 3. 2005 in 31. 3. 2006. V razpisni dokumentaciji je navedel, da naj obrestna mera triletnega financiranja ne preseže 9,7 odstotka na letni ravni.

SRC.SI je CVI opremo dobavil 20. 10. 2004⁴⁵³ v dogovorjenem tridesetdnevem dobavnem roku. Za dobavljeno opremo je izstavil račun⁴⁵⁴ za plačilo prvega obroka v znesku 20.929 tisoč tolarjev, ki ga je CVI prejel 21. 3. 2005 in plačal 20. 4. 2005. Drugi račun v letu 2005 ni bil izstavljen.

Pogodba, ki prevzema obveznosti v breme leta 2006 je v neskladju s tretjim odstavkom 21. člena ZIPRS0405. Ta dovoljuje prevzemanje obveznosti za leto 2004 in 2005, ne pa tudi za leto 2006. Sklepanje pogodbe, ki predvideva dobavo blaga v enem letu, odloženo plačilo pa v drugem letu, ne pa sukcesivno dobavljanje blaga v več letih, opredeljenih v načrtu razvojnih programov, ni v skladu s prvim odstavkom 21. člena in šestim odstavkom 20. člena ZIPRS0405. Slednji določa, da lahko uporabnik za investicije razpiše javno naročilo za celotno vrednost projekta, ki je vključeno v načrt razvojnih programov, če so zanj že načrtovane pravice porabe na postavki proračuna za tekoče leto. Dogovorjeni način poravnavanja obveznosti dejansko predstavlja blagovni kredit SRC.SI in gre torej za obliko zadolževanja CVI pri dobavitelju, kar je v nasprotju z določili 81. in 84. člena ZJF, ki določata, da se država zadolžuje le na podlagi zakona, o sklepanju poslov v vzezi z zadolževanjem pa odloča minister za finance.

4.12.3.j CVI je dne 22. 6. 2000 s SRC.SI sklenil pogodbo⁴⁵⁵ za storitve nadaljnega razvoja, dopolnjevanja, vzdrževanja in pomoči uporabnikom za programsko opremo - paket InterISPO na

⁴⁵¹ Št. 23/04 v 23. členu in št. 22/04 v 15. členu predvidevata možnost enkratnega podaljšanja v skladu z 2. točko 97. člena ZJN-1.

⁴⁵² Št. CVI-SRC-ODCS.IT-5/2004 z dne 20. 9. 2004.

⁴⁵³ Zapisnik o prevzemu računalniške opreme z dne 20. 10. 2004.

⁴⁵⁴ Št. R05-01470 z dne 1. 3. 2005.

⁴⁵⁵ Št. ISPO-01/2000 z dne 22. 6. 2000.

upravnih enotah in državnih organih. V sklepu o oddaji javnega naročila⁴⁵⁶ z dne 27. 6. 2000 je CVI kot razlog za sklenitev pogodbe navedel, da je SRC.SI razvilo vse programske rešitve in prilagoditve paketa ISPO leta 1994, in da je edini usposobljeni vzdrževalec teh programskih rešitev. Pogodba je bila sklenjena za nedoločen čas.

CVI je sklenil neposredno pogodbo, ne da bi izdal sklep o pričetku oddaje javnega naročila⁴⁵⁷, s čimer je kršil 8. točko 2. člena ZJN⁴⁵⁸, ki določa, da se postopek oddaje javnega naročila začne s sprejemom pisnega sklepa o pričetku oddaje naročila.

Ker je vrednost paketa v zbranih podatkih v podatkovni bazi, in ker paket nudi predstavitev podatkov na vnaprej določen način, ki ga definira naročnik, ni mogoče trditi, da je SRC.SI edini usposobljeni vzdrževalec teh programskih rešitev in tako pogoji za oddajo storitev po 55. členu ZJN niso bili izpolnjeni. Ker je sklenil pogodbo za nedoločen čas, je kršil tudi drugi odstavek 11. člena ZIPRS2000, ki določa, da skupni obseg prevzetih obveznosti za blago in storitve, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih, ne sme presegati 25 odstotkov teh pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu neposrednega uporabnika.

4.12.3.k CVI je v letu 2001 izvedel prvo fazo postopka javnega naročanja za »izvajanje storitev svetovanja in nadzora s področja informacijske tehnologije in LAN ter informacijskih sistemov«. Kot pogoj za priznanje sposobnosti za področje A.4 (priprava standardov in priporočil za področje IT/IS) je zahteval izobrazbo, posebna znanja in delovne izkušnje. Sposobnost za to področje je priznal dvema ponudnikoma, in sicer IPMIT in družbi Astec. V letu 2002 je začel drugo fazo postopka javnega naročanja za šest sklopov za področji A.4 in A.8. Za sklop 6 je izbral IPMIT in dne 4. 10. 2002 z njim sklenil pogodbo⁴⁵⁹ za skrbništvo strateškega načrta razvoja skupnega dela informacijskih sistemov državne uprave. Pri izvajanju projekta naj bi nastajale tri vrste izdelkov: vsebinski izdelki, izdelki vodenja in dokumenti kakovosti.

Dokumenta Obstoječe stanje skupnega dela informacijskega sistema državnih organov in Načrt informacijske tehnologije skupnega dela informacijskega sistema državnih organov, ki jih predvideva priloga 1, na katero se sklicuje 1. člen pogodbe, nista bila izdelana, kljub temu pa je bila pogodbeno vrednost izplačana v celoti. Prav tako se ni izvajala presoja kakovosti, kot je določeno v vzpostavitevem dokumentu projekta. Plačilo pomeni kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pred izplačilom preveriti pravni temelj in obseg obveznosti in to pisno potrditi.

V pogodbi se je naročnik zavezal za plačila samo do obsega sredstev, predvidenih v finančnem načrtu ob podpisu pogodbe, za preostali del sredstev se je zavezal skleniti dodatek k pogodbi, ko bi bila v proračunu zagotovljena sredstva. Ker naročnik dodatka k pogodbi ni sklenil, ni prevzel obveznosti za leto 2004. S takšnim ravnanjem je Ministrstvo za javno upravo kršilo 50. člen ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

Račun⁴⁶⁰ nima pravne podlage, ker dodatek k pogodbi ni bil sklenjen. Poleg tega za 2.291 tisoč tolarjev presega s pogodbo prevzete obveznosti. Plačilo pomeni kršitev prvega in drugega odstavka 54. člena ZJF,

⁴⁵⁶ Št. ISPO-01/2000 z dne 27. 6. 2000.

⁴⁵⁷ Od ministrstva smo prejeli le sklep za oddajo javnega naročila.

⁴⁵⁸ Uradni list RS, št. 24/1997.

⁴⁵⁹ Št. IPM-CVI-32/02-03 z dne 4. 10. 2002.

⁴⁶⁰ Št. 04/129 z dne 19. 11. 2004.

ki določata, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino in da je treba pred izplačilom preveriti pravni temelj in višino obveznosti in to pisno potrditi.

Ministrstvo za javno upravo je pojasnilo, da je CVI račun pomotoma poravnal dvakrat, zato je od izvajalca pridobilo dobropis⁴⁶¹.

4.12.3.1 CVI in Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana (v nadaljevanju: FU) sta sklenila pogodbo⁴⁶² za izvedbo projekta merjenja zadovoljstva strank e-uprave v znesku 5.334 tisoč tolarjev. Ker je CVI sklenitev pogodbe brez zbiranja ponudb utemeljil z izborom ponudnika, ki ga je opravilo Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport za drugačen projekt, ne pa z zbiranjem ponudb, je ravnal v nasprotju s Poslovnikom o oddaji naročil male vrednosti⁴⁶³, ki v 16. členu določa, da se za naročila male vrednosti, katerih vrednost presega 1.000 tisoč tolarjev, izvede postopek z zbiranjem ponudb.

Pogodba je bila sklenjena pred pripravo obvestila o izbiri⁴⁶⁴, torej CVI naročila male vrednosti ni oddal v skladu z 31. členom Poslovnika o oddaji naročil male vrednosti.

Iz vzpostavitevnega dokumenta projekta je razvidno, da naj bi pri financiranju pogodbenih del sodelovali CVI, Ministrstvo za šolstvo in šport in FU. Ker naročnik ni sklenil večstranske pogodbe za financiranje projekta z drugim neposrednim uporabnikom, je ravnal v nasprotju s 50. členom ZJF.

4.12.3.m CVI in Perenič svetovanje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Perenič svetovanje) ter IJU so dne 20. 7. 2004 sklenili tripartitno pogodbo⁴⁶⁵, katere predmet je pravno svetovanje s področja elektronskega poslovanja in pravne informatike na področju javne uprave. Pogodba je bila sklenjena za tri leta, in sicer od 2. 7. 2004 do 20. 7. 2007. Storitve so razdeljene na dva sklopa: priprava izdelkov in svetovalne storitve. Cena za storitve je bila 150 tisoč tolarjev za svetovalni dan, skupna predvidena vrednost v tri letnem obdobju je 279.400 tisoč tolarjev.

Pogodba, s katero se prevzemajo obveznosti v breme štirih proračunov (od 2004 do vključno 2007), je v neskladju s tretjim odstavkom 21. člena ZIPRS0405, ki dovoljuje sklepanje pogodb za leto 2004 in 2005, veljavnost pogodbe za daljše obdobje pa mora biti določena z odložnim pogojem.

Dne 23. 11. 2004 sta CVI in Perenič svetovanje, tokrat brez tretje pogodbene stranke, sklenila še dogovor o financiranju⁴⁶⁶, v katerem sta se dogovorila, da plačilo neporavnanih obveznosti (po tripartitni pogodbi) v znesku 20.225 tisoč tolarjev, ki so zapadle v plačilo do 31. 12. 2004, preneseta v obdobje po uveljavitvi novega proračuna. Za obdobje od zapadlosti računov do plačila naj bi Perenič svetovanje naročniku zaračunal obresti po obrestni meri 8 odstotkov letno.

S sklenitvijo tripartitne pogodbe in dogovora o njenem financiranju v letu 2004 je CVI kršil enajsti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namene ter do obsega, ki sta določena s proračunom. CVI bi moral v letu 2004 prevzeti obveznosti v takšnem obsegu, da bi jih v tem letu lahko

⁴⁶¹ Št. 06/001 z dne 29. 3. 2006.

⁴⁶² Št. NMV-FU-228/04 z dne 23. 8. 2004.

⁴⁶³ Poslovnik o oddaji javnih naročil male vrednosti CVI z dne 1. 1. 2004.

⁴⁶⁴ Obvestilo o izbiri kreirano dne 7. 10. 2004.

⁴⁶⁵ Št. PER-IJU-CVI-OMSV-26/04-01 z dne 20. 7. 2004

⁴⁶⁶ Št. CVI-PER/2004-01 z dne 23. 11. 2004.

poravnal, ne pa da za znesek zapadlih obveznosti v znesku 20.225 tisoč tolarjev sklepa dogovor o financiranju.

Pregledali smo račun⁴⁶⁷ v znesku 447 tisoč tolarjev, ki ga je izvajalec izstavil naročniku in se nanaša na stroške financiranja, dogovorjene v dogovoru o financiranju. Z računa ni razvidno, na kakšno obdobje financiranja se nanaša in kateri znesek predstavlja podlago financiranja. Takšno ravnanje predstavlja kršitev prvega in drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določata, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, ki jo je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Iz obrazložitve⁴⁶⁸ Ministrstva za javno upravo izhaja, da so bile storitve iz sklopa 1 realizirane, za storitve iz sklopa 2 pa se je minister za javno upravo odločil, da te storitve niso več potrebne. Ministrstvo za javno upravo je prejelo od družbe Perenič svetovanje obvestilo o odpovedi pogodbe z dne 31. 12. 2004.

4.12.3.n Ministrstvo za javno upravo je v naslednjih primerih izvršilo plačila v rokih, ki niso bili v skladu z določili 23. člena ZIPRS0405, ki za neposredne proračunske uporabnike določa tridesetdnevne plačilne roke, oziroma šestdesetdnevne plačilne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po situacijah.

- Obveznosti za zakup vodov za prenos podatkov in najem prostorov za opremo družbi Telekom, d. d., Ljubljana plačalo: račun št. 0349695547 v znesku 80.042 tisoč tolarjev, sedemnajst dni po zakonsko določenem roku, račun št. 0336950187 v znesku 84.700 tisoč tolarjev, šestnajst dni po zakonsko določenem roku, račun št. 2000201189 v znesku 9.556 tisoč tolarjev, štirinajst dni po zakonsko določenem roku, račun št. 0275632583 v znesku 85.938 tisoč tolarjev, sto osemdeset dni po zakonsko določenem roku, račun št. 0292451059 v znesku 79.322 tisoč tolarjev, osemindvajset dni po zakonsko določenem roku, račun št. 0306095866 v znesku 77.390 tisoč tolarjev, sedemindvajset dni po zakonsko določenem roku.
- Direktorat za javno upravo in Ministrstvo za šolstvo, znanost in tehnologijo, Urad za meroslovje sta dne 6. 7. 2004 podpisala dogovor o medsebojnem sodelovanju na področju poslovne odličnosti, in sicer v pilotnem projektu PRSPO-Priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost za leti 2004 in 2005. Račun št. 62002905 v znesku 2.500 tisoč tolarjev je plačalo dvainšestdeset dni po zakonsko določenem roku.
- Servis in BTC, d. d., Ljubljana sta sklenila v letu 1998 pogodbo o najemu poslovnih prostorov. Pregledali smo račun št. 1510013431 v znesku 3.590 tisoč tolarjev in ugotovili, da je bil plačan dvajset dni pred zakonsko določenim rokom.
- Servis je v letu 2003 sklenil pogodbo za izvedbo gradbeno, obrtniških del z družbo Primorje. 14. začasna situacija, v znesku 88.891 tisoč tolarjev, je bila plačana dvaindvajset dni po zakonsko določenem roku.
- CVI je v letu 2004 podpisal z NIL pogodbo za nakup LAN aplikativne računalniške opreme. Račun št. 041602 v znesku 10.660 tisoč tolarjev, da je bil plačan petnajst dni po zakonsko določenem roku.
- CVI je v letu 2004 podpisal s Hermes plus, d. o. o., Ljubljana pogodbo o pogarancijskem vzdrževanju računalniške opreme. Račun št. 90089420 v znesku 3.233 tisoč tolarjev je bil plačan devetinštirideset dni po zakonsko določenem roku.
- Ministrstvo za javno upravo je podpisalo pogodbo z Genis, d. o. o., Ljubljana za izvedbo storitev povezave z e-CRP. Račun št. 506-34 v znesku 3.398 tisoč tolarjev je bil plačan petindvajset dni po zakonsko določenem roku.

⁴⁶⁷ Št. R-201/2004 z dne 31. 12. 2004.

⁴⁶⁸ Št. 100-548/2005/14 z dne 3. 3. 2006.

- CVI je podpisal pogodbo z Logina, d. o. o., Ljubljana za izvajanje storitev operativnega nadzora in vzdrževanja infomatov. Račun št. 00248-mi v znesku 572 tisoč tolarjev je bil plačan devetinšestdeset dni po zakonsko določenem roku.
- CVI je v letu 2004 podpisal pogodbo s SRC.SI o vzdrževanju in dograjevanju aplikativne programske opreme. Račun št. R05-03388 v znesku 11.597 tisoč tolarjev je bil plačan triinšestdeset dni po zakonsko določenem roku.
- Ministrstvo za javno upravo je podpisalo pogodbo s SRC.SI za osnovno in dopolnilno vzdrževanje in dograjevanje aplikativne programske opreme ISPO. Račun št. R05-02095 v znesku 14.261 tisoč tolarjev je bil plačan triinštirideset dni po zakonsko določenem roku.
- CVI je podpisal pogodbo s SRC.SI za EUP-enotni uporabniški portal oziroma razvoj njegovih aplikativnih modulov, osnovno vzdrževanje aplikativne programske opreme ter njegovo dopolnilno vzdrževanje in dograjevanje. Račun št. R05-02823 v znesku 2.897 tisoč tolarjev je bil plačan enajst dni po zakonsko določenem roku.
- CVI je podpisal pogodbo z NIL za dobavo, instalacijo in garancijsko vzdrževanje opreme vseh produktnih linij principalov izvajalca, za izvedbo storitev za izvedbo projektov v zvezi s komunikacijami naročnika, za pogarancijsko vzdrževanje instalirane opreme in za plačilo obveznosti naročnika do izvajalca iz preteklega obdobja, Račun št. 051259 v znesku 25.064 tisoč tolarjev je bil plačan štiriinšestdeset dni po zakonsko določenem roku (povezava s točko 4.12.3.d).
- CVI in Smart Com sta sklenila pogodbo za dobavo in instalacijo opreme principalov proizvajalca Smart Com, za izvedbo storitev oziroma projektov v zvezi s komunikacijami naročnika, za vzdrževanje opreme in za plačilo prevzetih obveznosti naročnika do Smart Com iz preteklih let. Račun št. 05-01376 v znesku 34.676 tisoč tolarjev, račun št. 04-03525 v znesku 32.992 tisoč tolarjev in račun št. 04-04047 v znesku 33.004 tisoč tolarjev so bili plačani štiriinštirideset, dvainštirideset in trinajst dni po zakonsko določenem roku (povezava s točko 4.12.3.e).
- CVI je podpisal pogodbo z Astec za storitve administriranja in konfiguriranja podatkovnega omrežja državnih organov. Račun št. 0001-2005-617 v znesku 40.342 tisoč tolarjev, račun št. 0001-2005-562 v znesku 37.536 tisoč tolarjev, račun št. 0001-2005-053 v znesku 43.069 tisoč tolarjev, račun št. 2004-224 v znesku 36.954 tisoč tolarjev so bili plačani šestinpetdeset, sedeminosemdeset, devetintrideset in dvesto petdeset dni po zakonsko določenem roku (povezava s točko 4.12.3.f).
- CVI je podpisal pogodbo s SRC.SI za storitve podpore pri uporabi informacijske tehnologije za državne organe in javne zavode. Račun št. 2004-361 v znesku 2.606 tisoč tolarjev je bil plačan sto štiriindvajset dni po zakonsko določenem roku (povezava s točko 4.12.3.g).
- Servis je podpisal pogodbo z družbo Čistoča za čiščenje poslovnih prostorov. Račun št. 2005/01007881 v znesku 985 tisoč tolarjev je bil plačan 16 dni po zakonsko določenem roku (povezava s točko 4.12.3.h).
- CVI je z družbo Perenič svetovanje podpisal dogovor o financiranju. Račun št. R 2001/2004 v znesku 447 tisoč tolarjev je bil plačan 22 dni po zakonsko določenem roku (povezava s točko 4.12.3.m).

4.12.3.o Ugotovili smo tudi, da je Ministrstvo za javno upravo med izvajanjem revizije ni predložilo kadrovskega načrta, izdelanega v skladu s 42. členom ZJU, ki je podlaga za sklepanje delovnih razmerij in upravljanje s kadrovskega viri ministrstva.

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2006 pripravilo kadrovskega načrta za leti 2006 in 2007⁴⁶⁹ ob sprejemu novega Akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Ministrstvu za javno upravo, ki je začel veljati 15. 2. 2006.

⁴⁶⁹ Oznaka: SIF-KDN/1.

4.12.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za javno upravo za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za javno upravo pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je sklepalo pogodbe v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevalo omejitve veljavne zakonodaje (točke 4.12.3.a, 4.12.3.g, 4.12.3.i, 4.12.3.j in 4.12.3.m);
- je sklepalo pogodbe in prevzemalo obveznosti, za katere ni imelo zagotovljenih zadostnih sredstev (točke 4.12.3.a, 4.12.3.d, 4.12.3.e in 4.12.3.m);
- ni izvršilo kontrole knjigovodskih listin (točke 4.12.3.b, 4.12.3.e, 4.12.3.f, 4.12.3.g, 4.12.3.h, 4.12.3.k in 4.12.3.m);
- pogodb oz. dodatkov ni sklepalo v skladu s predpisi o javnem naročanju (točke 4.12.3.c, 4.12.3.d, 4.12.3.e in 4.12.3.j);
- je določilo diskriminatoren izločilni pogoj (točka 4.12.3.f);
- je uporabilo nepravilen postopek javnega naročanja (točke 4.12.3.f, 4.12.3.g in 4.12.3.h);
- je s pogodbo spremenilo elemente razpisne dokumentacije (točka 4.12.3.f);
- je plačevalo obveznosti brez pravne podlage (točki 4.12.3.f in 4.12.3.h);
- se je s pogodbo dogovorilo za poslovno zadolževanje, ki ni dovoljeno (točke 4.12.3.a, 4.12.3.i in 4.12.3.m);
- je neupravičeno sklenilo neposredno pogodbo (točka 4.12.3.j);
- ni sprejelo obveznosti s pisno pogodbo oziroma večstransko pogodbo (točki 4.12.3.k in 4.12.3.l);
- ni ravnalo v skladu s Poslovníkom o oddaji naročil male vrednosti (točka 4.12.3.l);
- je prekorajlo zakoniti plačilni rok pri plačevanju računov in situacij (točka 4.12.3.n).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za javno upravo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo, da smo po kontekstu upoštevali pomembnost okoliščin, navedenih v nadaljevanju.

V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi je Ministrstvo za javno upravo pridobilo pravico proračunske uporabe s 1. 4. 2005, ko je prevzelo naloge, ki so jih v prejšnjih letih opravljali Center Vlade Republike Slovenije za informatiko, Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije, Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije in Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javni sektor. V obdobju poročanja je za pravilnost izvršitve finančnega načrta in izvršitev popravljajlnih ukrepov odgovorno Ministrstvo za javno upravo, ker je izvršeni finančni načrt Ministrstva za javno upravo sestavni del zaključnega računa za leto 2005.

4.13 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

4.13.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v letu 2005.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je bilo ustanovljeno z dnem prisege resornega ministra, to je 3. 12. 2004, in je s tem dnem pridobilo status proračunskega uporabnika. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi⁴⁷⁰ v drugem odstavku 8. člena določa, da najkasneje do 1. 4. 2005 ministrstva uskladijo akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnim mest ter prevzamejo naloge v skladu s tem zakonom, ustrezne javne uslužbenke, opremo, prostore in pravice proračunske uporabe. Do dejanskega prevzema nalog je minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo vsebinsko usmerjal delo na delovnih področjih. S 1. 4. 2005 je del nalog, ki so jih v prejšnjih letih opravljali drugi proračunski uporabniki, prešlo na Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Ker smo pregledovali tudi dokumentacijo, ki se nanaša na prevzete proračunske uporabnike, je v revizijskem poročilu navedeno, kateri proračunski uporabniki so izvajali dejanja, ki so bila predmet revizije pravilnosti poslovanja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v letu 2005, na katerega se nanaša revizija in v katerem je bil za delovanje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo odgovoren minister dr. Jure Zupan.

⁴⁷⁰ Uradni list RS, št. 123/04.

4.13.2 Pravelnost izvrševanja proračuna ministrstva

4.13.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.13.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 31.

Tabela 31: Finančni načrt Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks (5) =(4):(2)	Indeks (6) =(4):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) =(4):(2)	(6) =(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.259.885	1.309.731	1.246.090	99	95
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.873.869	4.305.368	4.111.841	106	96
Tekoči in investicijski transferi	88.058.990	88.123.092	87.303.211	99	99
Vsi odhodki	93.192.745	93.738.191	92.661.142	99	99

Vir: finančni načrt za leto 2005 in zaključni račun državnega proračuna za leto 2005.

4.13.3 Ugotovitve

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v letu 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.13.3.a Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je v letu 2004 izvedlo javni razpis za gradnjo Študentskega doma Litostroj. Predmet razpisa in kasneje pogodbe je bila pridobitev vseh soglasij in gradbenega dovoljenja, gradnja objekta z obrtniškimi, strojno in elektro instalacijskimi deli, zunanjo ureditvijo ter izvedbo vseh komunalnih priključkov, izdelava projektne dokumentacije, tehnične dokumentacije, zagotovitev projektantskega nadzora ter pridobitev uporabnega dovoljenja. Po izvedenem

postopku oddaje javnega naročila je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport sklenilo pogodbo⁴⁷¹ po načelu 'ključ v roke' z družbo Gradis GP Jesenice, d. d., Jesenice, v vrednosti 1.890.542 tisoč tolarjev. Sklenjena pogodba se v 5. členu razlikuje od vzorca pogodbe, ki je bil sestavni del razpisne dokumentacije. V sklenjeni pogodbi je v 5. členu predvideno, da izvajalec izvaja dela v letih 2004, 2005 in 2006, v vzorcu pogodbe, ki je bil sestavni del razpisne dokumentacije, pa to ni bilo navedeno. Ker je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport sklenilo drugačno pogodbo, kot je bil vzorec pogodbe v razpisni dokumentaciji, je kršilo 6. člen ZJN-1.

V letu 2005 je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo izplačalo izvajalcu na podlagi osmih izstavljenih situacij sredstva v skupni vrednosti 1.350.584 tisoč tolarjev. V pogodbi je bilo določeno, da naročnik poravnava pogodbeni znesek na podlagi začasnih situacij, izstavljenih v znesku, določenem na podlagi ugotovljene stopnje gotovosti izvršenih del. Podlaga za razpis je bil idejni projekt, razpisna dokumentacija je vsebovala obrazec ponudbe, kjer so ponudniki navedli ponudbeno ceno, razdeljeno na štiri postavke: projektna dokumentacija, projektantski nadzor in tehnična dokumentacija, gradnja objekta z zunanjo ureditvijo in komunalnimi priključki, oprema objekta ter ostali stroški do pridobitve uporabnega dovoljenja in predaje objekta naročniku. Razpisna dokumentacija in ponudba izvajalca sta vsebovali predvideni terminski načrt izvedbe investicije, ki pa opredeljuje le izvedbo gradbenih del po njihovih vrstah brez vrednosti teh del. Poleg tega so se dela začela kasneje, kot je bilo prvotno predvideno. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in izvajalec sta sedem mesecev po podpisu pogodbe, 12. 1. 2005, določila načrt realizacije in načrt plačil investicije, ki je bil podlaga za izdelavo FEP.

Začasne situacije, ki so bile podlaga za izplačila iz proračuna, so vsebovale pogodbeno vrednost, razdeljeno na štiri navedene postavke in odstotek ocenjene vrednosti izvedenih del v posameznem mesecu. Glede na to, da je bila tudi ponudbena vrednost navedena le v štirih postavkah, ocenjujemo, da je nadzor potrjeval situacije, ne da bi za to imel podlago. Začasnimi situacijam je bilo priloženo tudi poročilo o izvedenih delih od začetka gradnje do datuma izdaje situacije. Poročilo ne vsebuje nobenih količin, pa tudi če bi jih, ne bi omogočalo nadzora nad izvedenimi deli, ker je bila podlaga za izdelavo ponudbe idejni projekt in ne projektantski popis del. Izvajalec je v letu 2005 izdajal situacije v enakih zneskih, kot so bili načrtovani januarja 2005, to je v zneskih, zaokroženih na 10.000 tisoč tolarjev, kar je glede na naravo del popolnoma nemogoče. Ker dokazila, da je financiranje objekta študentskega doma potekalo vzporedno z njegovo gradnjo, ne obstajajo, je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo kršilo drugi odstavek 54. člen ZJF, saj izplačil na podlagi obravnavane pogodbe ni moglo preveriti in potrditi.

4.13.3.b Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je dne 27. 6. 2005 začelo postopek oddaje javnega naročila male vrednosti za izbor izvajalca za objavo vsebin e-uprave na javno dostopnih točkah do interneta, na podlagi katerega je dne 13. 9. 2005 sklenilo pogodbo z izbranim ponudnikom Logina, d. o. o., Ljubljana, v vrednosti letnega pavšala 10.000 tisoč tolarjev (z DDV). Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je prejelo tri ponudbe, ponudba izbranega izvajalca ni bila na obrazcih iz razpisne dokumentacije, ostali dve pa sta bili. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je kršilo 21. člen Pravilnika o oddaji naročil male vrednosti⁴⁷², ker izbrana ponudba ni ustrezala vsem zahtevam ministrstva.

V 4. členu pogodbe je določeno, da Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za dostop do vsebin e-uprave plačuje izvajalcu nadomestilo, kot bi ga plačevali uporabniki, če bi bile te storitve odplačne. Opredelitve, kaj to nadomestilo pomeni, in vrednosti tega nadomestila, pogodba ne vsebuje. V

⁴⁷¹ Št. 3311-04-554003 z dne 7. 6. 2004.

⁴⁷² Št. 011-37/2004 z dne 6. 10. 2004.

4. členu pogodbe je tudi določeno, da bi moralo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo po poteku pogodbenega roka, to je 31. 10. 2005, obračunati dejanske stroške. Obračuna dejanskih stroškov Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ni pripravilo, ker ga glede na to, da dejanski stroški niso bili opredeljeni, ni bilo mogoče izvesti. Pogodba je bila podpisana 13. 9. 2005, z veljavnostjo do 31. 10. 2005, kljub temu sta bili vrednost pogodbe in izplačil v letu 2005 enaki znesku letnega pavšala iz ponudbe. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je plačevalo storitve v pavšalnem znesku in ne po dejansko opravljenih storitvah, o katerih je moral izvajalec poročati. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je ravnalo v neskladju s prvim odstavkom 54. člena ZJF, ker izdatek iz proračuna ni imel za podlago verodostojne knjigovodske listine.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pojasnjuje, da je običajna praksa pri proračunskih uporabnikih, da pričnejo razpisne postopke za izvedbo razpisov v začetku leta, podpisi pogodb pa sledijo sredi leta. V teh pogodbah se običajno upoštevajo stroški, nastali od 1. 1. tekočega leta dalje. Če bi proračunski uporabniki upoštevali pravilo, da se upoštevajo stroški, nastali od podpisa pogodbe dalje, bi morali pričeti razpisne postopke v jesenskem obdobju in zaključiti s podpisi pogodb v decembru, da bi se lahko upoštevali upravičeni stroški (računi) od 1. 1. dalje. Rebalans proračuna za leto 2005 je bil sprejet v drugi polovici maja 2005, zato je lahko ministrstvo pričelo razpisne postopke po sprejetju rebalansa, torej v juniju 2005. Glede na zakonsko določene roke javnih naročil pogodba z izvajalcem ni mogla biti podpisana pred zaključkom postopka javnega naročila, to je pred septembrom 2005 (pogodba je bila podpisana 13. 9. 2005, z veljavnostjo do 31. 10. 2005).

4.13.3.c Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je na podlagi dveh izvedenih naročil male vrednosti za radijski oddaji, ki naj bi pripomogli k popularizaciji znanosti, financiralo dve radijski oddaji na RGL, v katerih sta bila gosta minister in državni sekretar Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Po preverjanju cen na nekaj komercialnih radijskih postajah je bila najugodnejša cena RGL, ki je znašala 55 tisoč tolarjev (brez DDV) za enourno oddajo. Za vodenje obeh oddaj je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo sklenilo z voditeljem oddaje še dve avtorski pogodbi⁴⁷³, vsako v bruto znesku 130 tisoč tolarjev, kar pomeni, da je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo porabilo za dve radijski oddaji 392 tisoč tolarjev. Menimo, da je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo nepravilno izbralo najugodnejšega ponudnika, saj pri primerjavi cen oddaj na različnih radijskih postajah ni upoštevalo celotne vrednosti oddaje na RGL. S tem je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo kršilo določila 53. člena ZJF, saj javnega naročila ni izvedlo v skladu s predpisi o javnem naročanju.

4.13.3.d Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Urad RS za meroslovje, je za lektoriranje končnih poročil ocenjevalcev v okviru priznanja Republike Slovenije za poslovno odličnost za leto 2004 sklenilo avtorsko pogodbo⁴⁷⁴ v vrednosti 595 tisoč tolarjev. Na podlagi pogodbe je izplačilo za opravljeno delo izvedlo skoraj sedem mesecev po zakonsko določenem roku plačila in pri tem ravnalo v neskladju s 23. členom ZIPRS0405, ki določa plačilni rok tridesetih dni.

4.13.3.e Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Urad RS za meroslovje, je z dobaviteljem Aleksandrom Lozarjem s. p. sklenilo pogodbo o prodaji blaga⁴⁷⁵ za nakup etalonskih posod. Pri oddaji naročila male vrednosti za izdelavo etalonskih posod je ravnalo v neskladju s 53. členom ZJF, v povezavi z 10. in 21. členom Pravilnika o oddaji naročil male vrednosti, ker pogodbe za nabavo blaga ni sklenilo v skladu s predpisi o javnem naročanju in ker v razpisni dokumentaciji ni navedlo meril za ocenjevanje ponudb.

⁴⁷³ Št. 3211-05-000515 z dne 27. 9. 2005 in št. 3211-05-000516 z dne 18. 10. 2005.

⁴⁷⁴ Brez številke in datuma.

⁴⁷⁵ Št. 4301-147/2005/9 z dne 26. 9. 2005.

4.13.3.f Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je na podlagi pogodbe za spodbujanje investicij v nove tehnologije in produkte v letih 2004 in 2005⁴⁷⁶ v znesku do 187.280 tisoč tolarjev, sklenjene z Etol, d. d., Celje, družbi na podlagi drugega zahtevka, s katerim je prejemnik uveljavljal povračilo upravičenih stroškov, ki so nastali od 31. 10. 2004 do 30. 4. 2005, izplačalo sredstva v znesku 31.138 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da mu je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo izplačalo za 10.027 tisoč tolarjev previsok znesek, ki se je nanašal na stroške, ki niso bili dokazani z izpisom iz stroškovnega mesta in niso nastali v obdobju, določenem v pogodbi o dodelitvi sredstev. Pri tem je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo kršilo prvi odstavek 54. člena ZJF, ker preveč izplačana sredstva niso imela podlage v priloženih knjigovodskih listinah.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pojasnjuje, da je v skladu s pogoji iz razpisne dokumentacije, ki so tudi priloga št. 2 k pogodbi med ministrstvom in prejemnikom, subvencioniralo le tiste v zahtevku specifične stroške, ki so v skladu s pogodbenimi določili ustrezali potrebnim in zadostnim pogojem za izplačilo upravičenih stroškov v časovnih okvirih, določenih s pogodbo. Navedeno pripombo glede nepraktično zapisanega določila v pogodbi glede rokov za izplačilo upravičenih stroškov Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo že upošteva pri sklepanju novih pogodb.

4.13.3.g Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je v skladu s sprejetim Programom investicij Univerze v Mariboru v letu 2005 sklenilo z Univerzo v Mariboru pogodbo o zagotavljanju sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje v letu 2005⁴⁷⁷ v skupni vrednosti 561.717 tisoč tolarjev, v okviru katere je zagotovilo sredstva v znesku 150.000 tisoč tolarjev tudi za projekt ureditve Medicinske fakultete v Mariboru⁴⁷⁸. Ugotovili smo, da ta projekt ni bil uvrščen v Program investicij na področju izobraževanja in znanosti v obdobju od 2003 do 2008, ki je določen v Prilogi 2 Zakona o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003 - 2008⁴⁷⁹ (v nadaljevanju: ZTRPIZ). S sofinanciranjem tega projekta je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ravnalo v nasprotju s 34. členom Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz od leta 2004 do leta 2005⁴⁸⁰, ki določa, da se sredstva za investicije visokošolskega zavoda določijo na podlagi ZTRPIZ oziroma večletnega programa investicij visokošolskega zavoda, h kateremu da soglasje minister, letnega programa investicij visokošolskega zavoda in sprejetega proračuna. Ugotovili smo tudi, da je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo na podlagi izstavljenega zahtevka Univerzi v Mariboru izplačalo naenkrat celotno zagotovljeno vrednost projekta. Na ta način so bila prejemniku sredstva za financiranje projekta v znesku 139.772 tisoč tolarjev izplačana kot predplačilo, saj je iz predložene dokumentacije razvidno, da dela dejansko še niso bila opravljena. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je pri tem kršilo prvi odstavek 54. člena ZJF, ker izdatek iz proračuna ni imel za podlago verodostojne knjigovodske listine, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

4.13.3.h Ministrstvo za informacijsko družbo (v nadaljevanju: MID) je sklenilo dne 28. 1. 2005 pogodbo⁴⁸¹ o sofinanciranju dejavnosti Akademске raziskovalne mreže Slovenije – ARNES, Ljubljana (v nadaljevanju: ARNES) za obdobje od januarja do marca 2005, v znesku 110.903 tisoč tolarjev mesečno. MID je 15. 3. 2005 sklenil aneks št. 1 k pogodbi, v katerem je podaljšal začasno financiranje v omenjenem

⁴⁷⁶ Št. 2111-04-4010-490/2004-4286/BZ z dne 20. 7. 2004 in Aneks št. 1/2005 z dne 23. 9. 2005.

⁴⁷⁷ Št. 3211-05-336002 z dne 11. 7. 2005.

⁴⁷⁸ NRP št. 3211-05-0002.

⁴⁷⁹ Uradni list RS št. 96/02.

⁴⁸⁰ Uradni list RS, št. 134/03, 72/04.

⁴⁸¹ Št. 2811-05-000001.

znesku še za april 2005. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je z aneksi k pogodbi⁴⁸² podaljševalo začasno financiranje v enakih mesečnih zneskih še za obdobje od maja do decembra 2005.

Vlada RS je dala soglasje k programu dela in razvoja ter finančnemu načrtu javnega zavoda ARNES za leto 2005 na 43. seji dne 6. 10. 2005. Finančni načrt je pripravljen tako, da ne omogoča pregleda nad tem, za kaj ARNES prejeta sredstva porablja. Odhodki so prikazani po kontih, kar onemogoča pregled nad njihovo vsebino. Iz finančnega načrta, na primer, ni razvidno, kakšne so plače posameznikov (seštevek osnovnih količnikov, dodatki ipd.), ker vsebuje le navedbo posameznih vrst odhodkov po kontih plač in drugih izdatkov zaposlenim ter za prispevke delodajalcev za socialno varnost. Polovico načrtovanih odhodkov za leto 2005 v vrednosti 685.200 tisoč tolarjev predstavljajo odhodki na kontu 4022 – Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije, na katerem so poleg stroškov, ki so vezani na delovanje tega javnega zavoda, tudi stroški mednarodnih linij in prenosnih kapacitet v Sloveniji. Pri dveh izplačilih v skupnem znesku 111.903 tisoč tolarjev Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo zaradi nepregledno pripravljenega finančnega načrta in programa dela ni moglo preveriti namena, za katerega so bila sredstva porabljena. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ker izplačil na podlagi obravnavane pogodbe, ki je temeljila na netransparentno pripravljenem programu dela in finančnemu načrtu, sploh ni moglo preveriti in potrditi.

ARNES je Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 15. 7. 2005 posredoval poročilo o sofinanciranju ARNES v prvem polletju 2005, v katerem je izkazan presežek prihodkov nad odhodki v znesku 43.000 tisoč tolarjev, kar je skoraj polovica mesečnega zneska financiranja v letu 2005. Ne glede na to poročilo je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo nadaljevalo s financiranjem ARNES. Če bi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ravnalo v skladu z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da se sredstva uporabljajo za plačevanje že opravljenih nabav, storitev, ali gradbenih del, do presežka prihodkov nad odhodki ne bi smelo priti.

4.13.3.i Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je sklenilo z javnim skladom Ad futura, znanstvena-izobraževalna fundacija RS, Ljubljana (v nadaljevanju: Javni sklad) za porabo sredstev proračuna za leto 2005 dve pogodbi, pogodbo⁴⁸³ o zagotavljanju namenskih sredstev za financiranje delovanja ustanove od junija do decembra 2005 v znesku 53.220 tisoč tolarjev in pogodbo⁴⁸⁴ o zagotavljanju namenskih sredstev za financiranje štipendij in ostalega programa ustanove od junija do decembra 2005 v znesku 205.493 tisoč tolarjev.

Javni sklad je pripravil novembra 2004 program dela in finančni načrt za leto 2005, h kateremu je Vlada RS dala soglasje⁴⁸⁵ dne 10. 3. 2005. V navedenem soglasju je Vlada RS določila, da mora Javni sklad ob rebalansu proračuna za leto 2005 popraviti program dela in finančni načrt za leto 2005 in ga ponovno poslati Vladi RS v soglasje. Po rebalansu proračuna Javni sklad tega ni storil, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pa je kljub temu z njim sklenilo dve pogodbi o zagotavljanju sredstev.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je financiralo Javni sklad na podlagi programa dela in finančnega načrta za leto 2005, ki sta bila pripravljena novembra 2004. Po sprejetju rebalansa je Javni sklad popravil program dela in finančni načrt za leto 2005, vendar ga ni poslal Vladi RS v soglasje. Finančni

⁴⁸² Aneks št. 2 z dne 13. 5. 2005, aneks št. 3 z dne 5. 7. 2005, aneks št. 4 z dne 19. 8. 2005 in aneks št. 5 z dne 3. 10. 2005.

⁴⁸³ Št. 3211-05-000390 z dne 21. 10. 2005.

⁴⁸⁴ Št. 3211-05-000389 z dne 7. 11. 2005.

⁴⁸⁵ Št. 47602-0005/2005/5 z dne 10. 3. 2005.

načrt je pripravljen tako, da ne omogoča pregleda namena porabe sredstev. Odhodki so v finančnem načrtu prikazani po kontih, kar onemogoča pregled nad njihovo vsebino. Iz finančnega načrta, na primer, ni razvidno, kakšne so plače posameznikov (seštevek osnovnih količnikov, dodatki idr.), ker vsebuje le navedbo posameznih vrst odhodkov po kontih (plače in drugi izdatki zaposlenim in prispevki delodajalcev za socialno varnost). V finančnem načrtu tudi ni prikazano, kakšne so obveznosti Javnega sklada po sprejetih pogodbah o štipendiranju v preteklih letih in kakšne obveznosti po vrednosti in dinamiki naj bi za Javni sklad nastale po izvedenih razpisih o štipendiranju v letu 2005.

Pri izplačilu v skupnem znesku 191.033 tisoč tolarjev Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo zaradi nepregledno pripravljene finančnega načrta in programa dela ni moglo preveriti namena, za katerega so bila sredstva porabljena. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ker izplačil na podlagi obravnavane pogodbe, ki je temeljila na netransparentno pripravljenem programu dela in finančnemu načrtu, sploh ni moglo preveriti in potrditi. Iz navedenega ravnanja izhaja, da Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo nakazuje Javnemu skladu sredstva na podlagi finančnega načrta, ne da bi vedelo, kdaj in v kakšnem obsegu Javni sklad ta sredstva potrebuje za izpolnjevanje svojih obveznosti po pogodbah o štipendiranju. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo s tem krši drugi odstavek 52. člena ZJF, saj nakazuje Javnemu skladu sredstva, ne da bi preverilo, kdaj obveznosti Javnega sklada po pogodbah o štipendiranju zapadejo.

4.13.3.j Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je dne 26. 4. 2005 sklenilo z Javno agencijo za raziskovalno dejavnost RS, Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija za raziskovalno dejavnost) pogodbo⁴⁸⁶ o začasnem financiranju programa dela Agencije za raziskovalno dejavnost, ki je opredelila obseg, način in izvedbo začasnega financiranja osnovnih dejavnosti in nalog Agencije za raziskovalno dejavnost za april in maj 2005. V 1. členu pogodbe je navedeno, da se začasno financiranje izvaja na podlagi programa dela in finančnega načrta Agencije za raziskovalno dejavnost za obdobje od 1. 10. 2004 do 31. 12. 2004 (v nadaljevanju: program).

V 3. členu navedene pogodbe je opredeljena pogodbeni vrednost financiranja delovanja Agencije za raziskovalno dejavnost v dveh mesecih in znaša 115.704 tisoč tolarjev, od tega za stroške dela s prispevki in davki 70.591 tisoč tolarjev, 22.494 tisoč tolarjev za stroške blaga in storitev in 22.619 tisoč tolarjev za programske naloge Agencije za raziskovalno dejavnost. V programu Agencije za raziskovalno dejavnost financiranje programskih nalog, ki so vključene v pogodbo, ni predvideno. Pogodbeni vrednost je v primerjavi s programom dela in finančnim načrtom Agencije za raziskovalno dejavnost za obdobje od 1. 10. 2004 do 31. 12. 2004, ki naj bi bil podlaga za sklenitev pogodbe, za 28.287 tisoč tolarjev previsoka. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo zato za omenjeni znesek ni imelo podlage za sklenitev pogodbe.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je za april izplačalo 6.054 tisoč tolarjev preveč, ker ni upoštevalo programa dela in finančnega načrta Agencije za raziskovalno dejavnost za obdobje od 1. 10. 2004 do 31. 12. 2004, na katerega se pogodba o financiranju sklicuje. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je kršilo prvi odstavek 54. člena ZJF, ker za izplačilo iz proračuna ni imelo podlage v verodostojni knjigovodski listini, s katero bi se izkazovala obveznost za plačilo.

⁴⁸⁶ Št. 3311-05-853003.

4.13.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Nاپotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je izplačevalo sredstva na podlagi pogodbe, ki ni bila sklenjena v skladu s predpisi o javnem naročanju (točka 4.13.3.a);
- je izvedlo izplačilo iz proračuna, čeprav ga ni moglo preveriti in potrditi (točke 4.13.3.a, 4.13.3.h in 4.13.3.i);
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevalo tridesetdnevnega plačilnega roka (točka 4.13.3.d);
- oddaje naročila male vrednosti ni izvedlo v skladu s predpisi o javnem naročanju (točke 4.13.3.b, 4.13.3.c, in 4.13.3.e);
- je izplačalo sredstva, ki niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini (točke 4.13.3.b, 4.13.3.f, 4.13.3.g in 4.13.3.j);
- sredstev iz proračuna ni uporabilo za plačevanje že opravljenih del (točki 4.13.3.h in 4.13.3.i).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo, da smo po kontekstu upoštevali pomembnost okoliščin, navedenih v nadaljevanju.

V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pridobilo pravico proračunske uporabe s 1. 4. 2005, ko je prevzelo naloge, ki so jih v prejšnjih letih opravljali drugi proračunski uporabniki. V času poročanja je za pravilnost izvršitve finančnega načrta in izvršitev popravljalnih ukrepov odgovorno Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ker je izvršeni finančni načrt Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo sestavni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2005.

4.14 Ministrstvo za šolstvo in šport

4.14.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za šolstvo in šport za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna RS za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za šolstvo in šport predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za šolstvo in šport v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za šolstvo in šport odgovoren minister dr. Milan Zver.

4.14.2 Pravilnost izvrševanja proračuna ministrstva

4.14.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je zajemalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za šolstvo in šport izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.14.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za šolstvo in šport prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščenih obliki predstavljen v tabeli 32.

Tabela 32: Finančni načrt Ministrstva za šolstvo in šport za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.723.394	1.683.763	1.682.196	98	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	9.165.373	7.668.675	6.975.929	76	91
Tekoči in investicijski transferi	239.113.252	241.427.645	239.786.818	100	99
Vsi odhodki	250.002.019	250.780.083	248.444.943	99	99

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2005.

4.14.3 Ugotovitve

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2005 na Ministrstvu za šolstvo in šport predstavljamo naslednja revizijska razkritja.

4.14.3.a Ministrstvo za šolstvo in šport je zaposlenemu, ki je opravljal dela in naloge voznika ministra, pri plači za april obračunalo dodatek za pripravljenost za 522 ur pripravljenosti, v znesku 29 tisoč tolarjev. Kot podlago za izplačilo je navedlo Sklep o določitvi delovnih mest, na katerih delavci opravljajo stalno pripravljenost (v nadaljevanju: sklep o določitvi)⁴⁸⁷, v katerem se sklicuje na določbe Sklepa Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sklep IS SRS)⁴⁸⁸, 38. člena KPND, 33. člena ZJU in drugega odstavka 14. člena Uredbe o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave⁴⁸⁹ (v nadaljevanju: uredba o poslovnem času).

Glede na 39. člen Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za šolstvo in šport⁴⁹⁰ je opravljanje dela v pripravljenosti način opravljanja dela in bi moral biti opredeljen v sistemizaciji oziroma v pogodbi o zaposlitvi. Določbe uredbe o poslovnem času samo omogočajo uvedbo pripravljenosti, je pa ne urejajo. 32. člen uredbe o poslovnem času omogoča izdajo splošnega akta, v katerem se določbe uredbe podrobneje uredijo v splošnem aktu organa. KPND določa najnižjo višino dodatka za pripravljenost, ki ga je Sklep IS SRS določil v višini 10 odstotkov. Ministrstvo bi moralo v ustreznem notranjem aktu predvideti pripravljenost kot poseben način opravljanja dela na določenih delovnih mestih in nato določiti način določanja in opravljanja pripravljenosti ter evidence, ki jih je

⁴⁸⁷ Št. 121-41/2005 z dne 10. 1. 2005.

⁴⁸⁸ Uradni list RS, št. 22/91-I.

⁴⁸⁹ 14. člen določa, da se lahko v organu ali v njegovi notranji organizacijski enoti zaradi dela, ki mora biti opravljeno brez prekinitve oziroma določenega dne ali v določenem roku ali v izjemnih okoliščinah, uvede dežurstvo ali drugačna oblika pripravljenosti za delo.

⁴⁹⁰ Št. 121-01-19/2005 in soglasje Vlade RS številka 023-4/2005 z dne 31. 3. 2005.

potrebno voditi in so podlaga za obračun in plačilo dodatka za pripravljenost. Ministrstvo tudi ni upoštevalo določil sklepa o določitvi o vnaprejšnjem določanju pripravljenosti in je vodilo samo evidenco že opravljenih ur pripravljenosti. Nepravilnost na vzorcu zaradi neurejene pravne podlage pri uvedbi in ureditvi pripravljenosti smo ocenili na 29 tisoč tolarjev⁴⁹¹.

V letu 2005 so bili poleg voznika ministra v stalni pripravljenosti tudi drugi zaposleni. Razen voznika ni nihče drug opravil nobene učinkovite ure v času pripravljenosti, kar kaže, da je stalna pripravljenost teh zaposlenih nepotrebna.

Minister za šolstvo in šport je že sprejel Pravilnik o določanju časa stalne pripravljenosti⁴⁹², ki ureja način izplačevanja dodatka za stalno pripravljenost. Javnemu uslužbencu, ki opravlja dela in naloge voznika ministra, je bil pri plači za april 2006 obračunan poračun nepravilno izplačanega dodatka.

4.14.3.b Ministrstvo za šolstvo in šport ter Center šolskih in obšolskih dejavnosti (v nadaljevanju: CŠOD) sta sklenila Pogodbo o zagotavljanju sredstev investicijskega transfera za izvajanje investicij v premoženje – domove CŠOD⁴⁹³, ki predstavlja pravno podlago za črpanje sredstev s proračunske postavke 6325 – Investicije v CŠOD v skupnem znesku 182.290 tisoč tolarjev, ki je bila z rebalansom proračuna 2005 zmanjšana na 132.290 tisoč tolarjev⁴⁹⁴.

Ministrstvo za šolstvo in šport je na podlagi omenjene pogodbe na podlagi zahtevkov CŠOD izplačalo sredstva v znesku 68.127 tisoč tolarjev in 35.498 tisoč tolarjev za nakup Doma Burja v Seči. CŠOD je prejela sredstva v znesku 68.127 tisoč tolarjev porabil za plačilo obveznosti po menjalni pogodbi⁴⁹⁵. Po tej pogodbi bi moral znašati obrok v letu 2005 po menjalnem tečaju Banke Slovenije 62.836 tisoč tolarjev, izplačan pa je bil v znesku 68.127 tisoč tolarjev. Omenjeni znesek ni v skladu z menjalno pogodbo, je pa v skladu z Načrti razvojnih programov in Programom investicij CŠOD v letu 2005, ki sta sestavni del te pogodbe.

Za izplačilo zneska 35.498 tisoč tolarjev ni bilo mogoče najti nobene pravne podlage. Pogodba o zagotavljanju sredstev investicijskega transfera za izvajanje investicij v premoženje – domove CŠOD v petem odstavku 4. člena določa: »Morebitna drugačna razporeditev oziroma dinamika zagotavljanja sredstev iz 2. člena te pogodbe, kot je določena s predvideno porabo sredstev v letu 2005, je možna le po predhodnem dogovoru med Ministrstvom za šolstvo in šport in CŠOD, ki se sprejme v obliki dodatka k tej pogodbi.« Izplačilo ni bilo v skladu s pogodbo, ker ni bil naknadno sklenjen aneks o spremembi dinamike plačil. Ministrstvo za šolstvo in šport ni ravnalo v skladu s prvim in drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določata, da mora vsak izdatek temeljiti na verodostojni knjigovodski listini, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, ter da je potrebno pred izplačilom preveriti pravni temelj in obseg obveznosti.

4.14.3.c Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport in investitor Nogometni klub CMC Publikum Celje sta sklenila pogodbo⁴⁹⁶ o zagotavljanju sredstev za sofinanciranje investicije v športno infrastrukturo (Dograditev in ureditev nogometnega stadiona v športnem parku Celje). Predvidena vrednost investicije je 578.344 tisoč tolarjev, celotna pogodbeno obveznost Ministrstva za šolstvo in šport v letu 2005 je znašala 94.850 tisoč tolarjev.

⁴⁹¹ Kot nepravilnost je upoštevan celotni znesek izplačila vozniku za pripravljenost pri plači za april 2006.

⁴⁹² Št. 0070-35/2006/1 z dne 23. 3. 2006, ki je začel veljati s 1. 4. 2006.

⁴⁹³ Št. 3311-05-215001 z dne 31. 3. 2005.

⁴⁹⁴ Aneks št. 1 k pogodbi z dne 17. 11. 2005.

⁴⁹⁵ Št. 3311-02-215002 z dne 24. 10. 2002, na podlagi Sklepa Vlade RS, št. 465-175/2002 z dne 19. 9. 2002.

⁴⁹⁶ Št. 3311-04-633292 z dne 9. 11. 2004.

Investitor je bil izbran na javnem razpisu, njegova vloga je bila ocenjena z 91 točkami, kar predstavlja 16,4 odstotka od priznane investicijske vrednosti 578.344 tisoč tolarjev.

Ministrstvo za šolstvo in šport je sicer izdalo Pravilnik o merilih za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni⁴⁹⁷, ki navaja merila v določenih razponih. Pravilnik ne določa, kako se določijo posamezne točke oz. kaj vpliva na dodelitev določenega števila točk. Ministrstvo za šolstvo in šport v razpisni dokumentaciji in v objavi v Uradnem listu ni podrobneje navedlo meril, temveč le, da so pogoji in merila, po katerih se izberejo prejemniki sredstev, določeni v Pravilniku o merilih za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni. Ker Ministrstvo za šolstvo in šport v razpisni dokumentaciji in v objavi v Uradnem listu ni podrobneje navedlo meril, uporabe meril in načina določanja deleža (razen v razponu od – do), je ravnalo v nasprotju s 3. in 6. točko tretjega odstavka 176. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2003. Pri evalvaciji strokovna komisija uporablja elektronsko aplikacijo, v kateri so za vsako posamezno merilo natančno določeni parametri in število točk ter avtomatični izračun deleža sofinanciranja. Ministrstvu priporočamo, da dopolni Pravilnik o merilih za sofinanciranje izvajanja letnega programa športa na državni ravni s parametri iz elektronske aplikacije, da bodo z njimi seznanjeni tudi potencialni prejemniki sredstev.

4.14.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za šolstvo in šport za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih kot podlago določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za šolstvo in šport pri izvrševanju finančnega načrta v naslednjih primerih ni poslovalo v skladu s predpisi:

- zaposlenemu je izplačalo dodatek za pripravljenost, čeprav v notranjem aktu ni uredilo pripravljenosti kot posebnega načina opravljanja dela na določenih delovnih mestih (točka 4.14.3.a);
- za izplačilo kupnine ni sklenilo aneksa o spremembi dinamike plačil (točka 4.14.3.b);
- v razpisni dokumentaciji in v objavi v Uradnem listu RS ni podrobneje navedlo meril, uporabe meril in načina določanja deleža (točka 4.14.3.c).

Ministrstvo za šolstvo in šport je pri izvrševanju finančnega načrta po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*pozitivno mnenje*).

⁴⁹⁷ Uradni list RS, št. 121/03, 119/04.

4.15 Ministrstvo za kulturo

4.15.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kulturo za leto 2005 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005 in zaključnega računa za leto 2005.

Splošni cilji revizije so:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2005,
- ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte.

Revizijsko poročilo o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kulturo predstavlja del poročila revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

V revizijskem poročilu izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kulturo v letu 2005.

V letu 2005, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje Ministrstva za kulturo odgovoren minister dr. Vasko Simoniti.

4.15.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

4.15.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Ministrstvo za kulturo izvrševalo finančni načrt za leto 2005 v skladu s predpisi.

4.15.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V posebnem delu zaključnega računa je Ministrstvo za kulturo prikazalo finančni načrt, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 33.

Tabela 33: Finančni načrt Ministrstva za kulturo za leto 2005

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.568.079	1.569.315	1.558.391	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.563.275	2.730.543	2.582.367	72	95
Tekoči in investicijski transferi	29.745.403	31.340.850	31.009.115	104	99
Vsi odhodki	34.876.757	35.640.708	35.149.873	101	99

Vir: finančni načrt za leto 2005 in predlog zaključnega računa državnega proračuna RS za leto 2005.

4.15.3 Ugotovitve

Na podlagi opravljene revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za kulturo za leto 2005 predstavljamo naslednja revizijska razkritja.

4.15.3.a Ministrstvo za kulturo je zaposlenemu obračunalo in izplačalo regres za prehrano v znesku tisoč tolarjev tudi za dva delovna dneva, ko zaposleni ni bil prisoten na delu, saj je koristil ure. Takšno izplačilo regresa za prehrano je v nasprotju s 7. členom ZSPDP, ki določa, da se delavcem povrnejo stroški za prehrano med delom za dneve prisotnosti na delu.

Ministrstvo za kulturo je v letu 2006 prenehalo izplačevati regres za prebrano za delovne dneve, ko zaposleni ni bil na delu.

4.15.3.b Ministrstvo za kulturo je v posameznih primerih izvršilo plačila v rokih, ki niso bili v skladu z določili 23. člena ZIPRS0405, ki za neposredne proračunske uporabnike določa tridesetdnevne plačilne roke, oziroma šestdesetdnevne plačilne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah:

- Na podlagi javnega naročila po odprtem postopku je sklenilo pogodbo⁴⁹⁸ z družbo SGP Pomgrad, d. d., Murska Sobota za izvedbo gradbenih del na kulturnem spomeniku Grad. Dela so se financirala s proračunske postavke namenskih sredstev iz EU in proračunske postavke slovenske udeležbe. V pogodbi je bil določen rok plačila za opravljena dela deset dni od prejema zahtevka in potrjene gradbene situacije. Ministrstvo za kulturo je situacijo v znesku 32.720 tisoč tolarjev plačalo v 24 dneh. Pri tem je ravnalo v nasprotju s pogodbo v povezavi s tretjo točko tretjega odstavka 23. člena ZIPRS0405, ki določa, da so lahko plačilni roki za plačila pogodb v breme postavk namenskih sredstev iz EU in postavk slovenske udeležbe krajši, razen če minister, pristojen za finance, ne določi drugače.

⁴⁹⁸ Št. 3511-MB/05-4551/109 z dne 18. 11. 2005.

- Od petih prejetih računov družbe Alpha-Omega digital GmbH, München (v nadaljevanju: Alpha-Omega) je poravnalo v predpisanem roku obveznosti za dva računa, tri račune v skupnem znesku 10.625,52 evrov (oz. 2.554 tisoč tolarjev) pa je poravnalo kasneje (povezava s točko 4.15.3.e).
- Pri plačilu situacije družbi GIVO, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: GIVO) v znesku 129.653 tisoč tolarjev je prekoračilo pogodbeno določen desetdnevni plačilni rok, saj je v pogodbeno dogovorjenem roku plačalo obveznost v znesku 110.564 tisoč tolarjev, preostali del obveznosti pa je poravnalo v dvaindvajsetih dneh. Ravnanje Ministrstva za kulturo je v nasprotju s pogodbo v povezavi s tretjo točko tretjega odstavka 23. člena ZIPRS0405 (povezava s točko 4.15.3.c).

Ministrstvo za kulturo je pojasnilo, da odobreni mesečni likvidnostni načrt Ministrstva za kulturo za december ni zadoščal za plačilo vseh obveznosti, zato so na Ministrstvo za finance – Direktorat za javno računovodstvo naslovili vlogo za povečanje odobrenega likvidnostnega načrta. Dodatna sredstva v skupnem znesku 440 milijonov tolarjev so bila odobrena šele za izplačilo na dan 30. 12. 2005, zato so bili prisiljeni zamakniti datume izplačil za odredbe za investicije in za spomenike in o tem obvestiti prejemnike sredstev.

4.15.3.c Ministrstvo za kulturo je v letu 2004 izvedlo javno naročilo po odprtem postopku za izvedbo gradbenih del na kulturnem spomeniku grad Snežnik. V objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji je bil določen kot eden izmed pogojev za priznanje sposobnosti tudi kadrovski pogoj, pri čemer pa razpisna dokumentacija ni bila pripravljena tako, da bi lahko ponudniki na njeni podlagi pripravili pravilno ponudbo, kar je v nasprotju z določbami 23. člena ZJN-1.

Pri določitvi meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je Ministrstvo za kulturo kot eno izmed meril določilo tudi merilo reference ponudnika, ki so predstavljale 21 odstotkov možnega števila doseženih točk. Poleg navedenih referenc ponudnika je bilo eno izmed meril tudi reference odgovornega vodje vseh razpisanih del, ki je predstavljalo 9 odstotkov možnega števila doseženih točk. Merilo referenc se je ocenjevalo glede na vrednost in število opravljenih del, čeprav Ministrstvo za kulturo ni imelo pisnih potrdil investitorjev oziroma naročnikov o vrednostih del, ki jih je opravil ponudnik. Zaradi navedenega ravnanja Ministrstvo za kulturo ni imelo dokazov, da bi lahko ocenjevalo ponudbe v skladu z določbami četrtega odstavka 50. člena ZJN-1.

Ministrstvo za kulturo je na podlagi ocene ponudb oddalo naročilo kot najugodnejšemu ponudniku GIVO, s katerim je sklenilo pogodbo⁴⁹⁹ v znesku 405.340 tisoč tolarjev. Pri tem je Ministrstvo za kulturo ravnalo v nasprotju z določbami 42. člena in 76. člena ZJN-1, saj je oddalo naročilo ponudniku, ki ni predložil vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev. Ponudnik ni predložil pisnega potrdila investitorjev oziroma naročnikov o vrednostih del, ki jih je opravil odgovorni vodja razpisanih del in odgovorni vodja zagotavljanja kakovosti del, materialov in izdelkov.

4.15.3.d Ministrstvo za kulturo je izvedlo javno naročilo po odprtem postopku za izvedbo gradbenih del na kulturnem spomeniku grad Pišece. Razpisna dokumentacija ni bila pripravljena tako, da bi lahko ponudniki na takšni podlagi pripravili pravilno ponudbo, kar je v nasprotju z določbami 23. člena ZJN-1.

Pri določitvi meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je Ministrstvo za kulturo kot eno izmed meril določilo tudi reference ponudnika, ki so predstavljale 21 odstotkov možnega števila doseženih točk. Poleg navedenih referenc ponudnika je bilo eno izmed meril tudi reference odgovornega vodje vseh razpisanih del, ki je predstavljalo 9 odstotkov možnega števila doseženih točk. Merilo referenc se je ocenjevalo glede na vrednost in število opravljenih del, čeprav Ministrstvo za kulturo ni imelo pisnih potrdil investitorjev

⁴⁹⁹ Št. 3511-LJ/04-4551/193 z dne 12. 9. 2005; dodatek št. 1 z dne 2. 11. 2005; dodatek št. 2 z dne 16. 11. 2005.

oziroma naročnikov o vrednostih del, ki sta jih opravila ponudnika. Ministrstvo za kulturo ni imelo dokazov, da bi lahko ocenjevalo ponudbe v skladu z določbami četrtega odstavka 50. člena ZJN-1. Na podlagi ocene ponudb je bilo oddano naročilo kot najugodnejšemu ponudniku SL – inženiring Boršt, d. o. o., Boršt, s katerim je sklenilo pogodbo⁵⁰⁰ v znesku 423.451 tisoč tolarjev.

4.15.3.e Ministrstvo za kulturo je z Alpha-Omega sklenilo neposredno pogodbo o restavraciji, izdelavi novih negativov in kopiranju treh filmov⁵⁰¹. Pri tem je Ministrstvo za kulturo ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 31. člena Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti⁵⁰² (v nadaljevanju: navodilo Ministrstva za kulturo), ki določa, da mora naročnik k oddaji ponudbe povabiti tri ponudnike. V skladu s 50. členom navodila Ministrstva za kulturo bi lahko naročnik, če bi pri raziskavi tržišča nedvoumno ugotovil, da lahko predmet dobavi ali izvede naročilo le en ponudnik, pridobil ponudbo takega ponudnika in z njim sklenil pogodbo. Ministrstvo za kulturo bi moralo v skladu s 50. členom navodila Ministrstva za kulturo razloge in druga dejstva za oddajo naročila ustrezno utemeljiti v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila male vrednosti in v poročilu o oddaji javnega naročila male vrednosti ter utemeljitev dokumentirati z ustreznimi izpisi o opravljenih preverjanjih, česar pa Ministrstvo za kulturo ni storilo. Ministrstvo za kulturo je razen pri izbranem izvajalcu opravilo preverjanje možnosti izvedbe naročila le še pri enem izvajalcu, ki pa ni ustrezal pogojem povpraševanja.

Ministrstvo za kulturo je pojasnilo, da je bila restavracija in kopiranje filmov dr. Karola Grossmanna (prvi slovenski filmi, nastali 1905) izvedena za slavnostno akademijo ob stoletnici slovenskega filma in organizaciji 61. svetovnega kongresa FLAF (združenje filmskih arhivov in kinotek) v Ljubljani v letu 2005. Filmi kot arhivsko gradivo (kulturni spomeniki) so bili močno poškodovani in posneti na neobičajni format (17,5 mm). Zaradi takega stanja filmov je bila edina možnost digitalna obnova filmov. Ministrstvo za kulturo se je posvetovalo s tujimi in domačimi strokovnjaki in ustanovami ter sklenilo pogodbo z Alpha-Omega, ki je edini izpolnjeval strokovne zahteve obnove teh filmov. K oddaji ponudbe niso povabili treh ponudnikov, ker takih, ki bi izpolnjevali pogoje obnove filma, na tržišču ni. Ponudba laboratorija Hage film na Nizozemskem je bila pridobljena zgolj informativno, da se pridobi cena storitve za klasično restavracijo in obnovo filmov in se primerja s ceno za digitalno restavracijo in obnovo filmov laboratorija Alpha-Omega.

Vrednost sklenjene pogodbe o restavraciji, izdelavi novih negativov in kopiranju treh filmov ni bila natančno opredeljena. S pogodbo je bilo dogovorjeno, da je cena storitve 6.777,64 evrov in da naj bi prišlo še do dodatnih stroškov, ki pa jih ob podpisu pogodbe zaradi izredne poškodovanosti ni mogoče natančno določiti. Znašali naj bi od 2.500 evrov do 3.500 evrov, določeni pa naj bi bili s posebnim dodatkom k pogodbi, ki pa ga Ministrstvo za kulturo ni sklenilo. S pogodbo je bila tako dogovorjena le okvirna vrednost, in sicer 9.277,64 evra do 10.277,64 evra. Na podlagi petih prejetih računov v skupnem znesku 11.293,96 evra (2.715 tisoč tolarjev) je Ministrstvo za kulturo plačalo izvajalcu zaračunani znesek, ki je za 1.016,32 evra (ali 244 tisoč tolarjev) višji, kot je bila zgornja vrednost, dogovorjena s pogodbo. S tem, ko Ministrstvo za kulturo ni natančno določilo pogodbene vrednosti in je izplačalo višji znesek, kot je znašala zgornja dogovorjena vrednost pogodbe, je ravnalo v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno, in v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF. Ta določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Ravnalo je tudi v

⁵⁰⁰ Št. 3511-NM/04-4551/170 z dne 9. 8. 2004; dodatek št. 1 z dne 29. 10. 2004; dodatek št. 2 z dne 4. 8. 2005; dodatek št. 3 z dne 20. 10. 2005.

⁵⁰¹ Z dne 17. 9. 2004.

⁵⁰² Št. 403-350/2004-11 z dne 15. 10. 2004.

nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

4.15.3.f Ministrstvo za kulturo je z Arsmedia, d. o. o., Ljubljana na podlagi 36. člena Zakona o arhivskem gradivu in gradivih⁵⁰³ sklenilo neposredno pogodbo⁵⁰⁴ o nadomestilu stroškov za izdelavo interpozitiva in internegativa filma v znesku 9.328 tisoč tolarjev. S pogodbo je bilo določeno, da je rok plačila trideset dni po prejemu zahtevka za nadomestilo stroškov za opravljeno storitev ter po izročitvi izvirnega arhivskega gradiva ter filmske kopije Ministrstvu za kulturo. Pogodbeno je bil določen rok izvedbe 20. 10. 2005. Ministrstvo za kulturo je 14. 11. 2005 od izvajalca prejelo zahtevek za plačilo opravljenih storitev in 14. 12. 2005 plačalo celotni pogodbeni znesek, čeprav je izvajalec vročil naročniku izvirno arhivsko gradivo in filmske kopije šele v letu 2006. Ministrstvo je izvedlo plačilo, preden je izvajalec v celoti izpolnil pogodbene obveznosti, kar je v nasprotju z 2. členom pogodbe in drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da uporablja neposredni uporabnik sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev ali gradbenih del.

4.15.3.g Ministrstvo za kulturo je s Tele 59, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Tele 59) sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi kulturnega programa v letu 2005⁵⁰⁵ v znesku 4.000 tisoč tolarjev. S sklenitvijo pogodbe je prevzelo obveznosti in jih tudi plačalo s proračunske postavke 7115 – Nepredvidene akcije. V skladu z določbami prvega odstavka 2. člena Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa⁵⁰⁶ in drugega odstavka 102. člena ZUJIK so sredstva proračunske postavke namenjena sofinanciranju posameznih kulturnih programov in projektov, ki jih kljub izkazanemu posebnemu pomenu in kakovosti zaradi kratkega roka ni bilo mogoče pravočasno načrtovati in z njimi kandidirati na javnih pozivih in razpisih Ministrstva za kulturo. Za financiranje programa Tele 59 niso bili izpolnjeni zakonski pogoji, saj se je Tele 59 že prijavila na javni razpis, vendar je bila vloga zavrnjena, ker ni izpolnjevala v javnem razpisu določenega pogoja⁵⁰⁷. Ministrstvo za kulturo te vloge ne bi smelo obravnavati v skladu z določbami prvega odstavka 2. člena Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa in drugega odstavka 102. člena ZUJIK, saj ne gre za aktivnosti, ki jih ne bi bilo mogoče načrtovati. Ministrstvo za kulturo je ravnalo tudi v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen in do obsega, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji.

Ministrstvo za kulturo je pojasnilo, da se je Tele 59 prijavila na razpis za sofinanciranje ustvarjanja programskih vsebin in razvoja tehnične infrastrukture na področju medijev v letu 2005. Za Tele 59 je takrat veljala prepoved sodelovanja z državo, zato je bila izločena iz razpisa. Direktor Tele 59 je nato odstopil s funkcije svetnika v Mestni občini Maribor, Komisija za preprečevanje korupcije pa je umaknila prepoved. Svet za medije je medtem že obravnaval prijavljene projekte in razdelil razpisana sredstva. Ker je prijavljeni projekt Tele 59 izpolnjeval vse pogoje za sofinanciranje in je bil upravičen do proračunskih sredstev, je nastala posebna nepredvidljiva situacija, in je bilo izplačilo s proračunske postavke 7115 – Nepredvidene akcije upravičeno, čeprav v celoti niso bili izpolnjeni pogoji iz 102. člena ZUJIK.

⁵⁰³ Uradni list RS, št. 20/97 in 32/97.

⁵⁰⁴ Št. 677-03-71/2005 LTr z dne 14. 9. 2005.

⁵⁰⁵ Št. 3511-05-115090 z dne 5. 10. 2005.

⁵⁰⁶ Uradni list RS, št. 6/03, 97/03.

⁵⁰⁷ Vlogo je vložil subjekt, za katerega je v času javnega razpisa veljala prepoved poslovanja v skladu s Sklepom o objavi seznama poslovnih subjektov, s katerimi na podlagi določb Zakona o preprečevanju korupcije ne smejo poslovati naročniki iz prvega, drugega in tretjega odstavka 28. člena Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 43/05).

4.15.3.h Na podlagi Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij⁵⁰⁸ na področju kulture je Ministrstvo za kulturo v letu 2005

- Slovenski filharmoniji, Ljubljana v skladu z izdanimi odločbami⁵⁰⁹ nakazalo 1.148.282 tisoč tolarjev,
- Filmskemu skladu Republike Slovenije, Ljubljana v skladu z izdanimi odločbama⁵¹⁰ nakazalo 919.537 tisoč tolarjev in
- Zavodu za varstvo kulturne dediščine Slovenije, Ljubljana na podlagi izdanih odločb⁵¹¹ nakazalo 1.979.280 tisoč tolarjev.

S financiranjem Slovenske filharmonije, Ljubljana in Zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije, Ljubljana, ki nista imela potrjenega programa dela oziroma finančnega načrta od sveta zavoda, kot določa akt o ustanovitvi⁵¹², je Ministrstvo za kulturo kršilo tretji odstavek 31. člena ZUJIK. Ta določa, da višino javnih sredstev za financiranje javnega zavoda določi ustanovitelj na podlagi strateškega načrta in predloga letnega programa dela, ki ga potrdi svet zavoda. Financiranje Filmskega sklada Republike Slovenije, Ljubljana, ki ni pridobil k finančnemu načrtu in programu dela soglasja ustanovitelja – Vlade RS je bilo v nasprotju z 8. členom Sklepa o ustanovitvi Filmskega sklada Republike Slovenije, ki določa, da razvojni, poslovni in finančni načrt ter poslovno poročilo veljajo z izdajo soglasja ustanovitelja.

4.15.3.i Ugotovili smo tudi, da je Ministrstvo za kulturo na podlagi Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij, na podlagi ZUJIK, predloženih programov dela, finančnih načrtov in izdanih odločb o financiranju izvajanja javne službe na področju kulture nakazalo javnim zavodom in javnim skladom sredstva v skupni vrednosti 21.225.228 tisoč tolarjev⁵¹³, kar je predstavljalo 60 odstotkov vseh odhodkov na Ministrstvu za kulturo.

V skladu s 3. členom Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture⁵¹⁴ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) so podlage za izračun sredstev za izvajanje javne službe

- programski materialni stroški,
- splošni stroški delovanja,
- stroški dela in
- stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme.

⁵⁰⁸ Uradni list RS, št. 117/02, 97/03.

⁵⁰⁹ Št. 403-1852/2003-14 z dne 28. 1. 2005; št. 403-1952/2003/23 z dne 4. 7. 2005.

⁵¹⁰ Št. 403-1907/2004-5 z dne 21. 1. 2004; št. 403-1907/2003/46 z dne 13. 7. 2005.

⁵¹¹ Št. 403-1817/2003-28 z dne 24. 1. 2005; št. 403-1817/2003-43 z dne 4. 7. 2005; št. 403-1817/2003-49 z dne 9. 9. 2005.

⁵¹² Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Slovenska filharmonija (Uradni list RS, št. 50/03) v 12. členu v povezavi z 18. členom določa, da sprejema program dela s finančnim ovrednotenjem direktor, h kateremu mora pridobiti soglasje sveta zavoda; v Sklepu o ustanovitvi Javnega zavoda Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 110/03) je v 12. členu v povezavi z 18. členom določeno, da sprejema program dela s finančnim načrtom direktor, h kateremu daje soglasje svet zavoda.

⁵¹³ Vir: podatki o realizaciji finančnega načrta proračunskih postavk javnih zavodov in javnih skladov v predlogu zaključnega računa državnega proračuna za leto 2005.

⁵¹⁴ Uradni list RS, št. 100/03.

Iz predložene dokumentacije ni razvidno, kako je Ministrstvo za kulturo določilo obseg sredstev za programske materialne stroške, splošne stroške delovanja in stroške investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme. Ministrstvo za kulturo je pri tem ravnalo v nasprotju

- s prvim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji, ki za programsko materialne stroške javne službe s področja uprizoritvenih, glasbenih ter prireditvenih dejavnosti določa kot podlago za izračun obsega sredstev za te namene načrtovani obseg posameznih programskih sklopov, ter v nasprotju z drugim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji, ki za programske materialne stroške vseh ostalih javnih služb na področju kulture določa kot podlago za izračun program dela izvajalca javne službe, iz katerega so razvidne posamezne vrste nalog in načrtovani obseg izvajanja teh nalog;
- s tretjim odstavkom 5. člena uredbe o metodologiji, ki med drugim določa, da je obseg sredstev za financiranje splošnih stroškov odvisen od števila zaposlenih in obsega programa, ki se financira iz javnih sredstev, in velikosti javne kulturne infrastrukture;
- z drugim odstavkom 8. člena uredbe o metodologiji, ki določa obseg sredstev za nakup opreme glede na vrednost opreme, ki se uporablja pri delu, izrabljenost opreme in potreb, ki so povezane s programom dela.

Na navedeno nepravilnost smo Ministrstvo za kulturo opozorili že v dveh preteklih revizijah.

Ministrstvo za kulturo je obseg stroškov dela sicer določilo v skladu s prvim odstavkom 7. člena uredbe o metodologiji, vendar pa je ob korekciji količnikov plač zaposlenih v javnih zavodih in javnih skladih opravljalo poračune plač le, kadar je prišlo do večjih sprememb v količnikih. Navedeno ravnanje je v nasprotju z izdanimi odločbami, kjer je določeno, da se sredstva za plače zagotavljajo na podlagi odobrenega števila dejansko zaposlenih in pripadajočega števila koeficientov, ob upoštevanju veljavnih vrednostnih parametrov ter v skladu z obstoječo zakonodajo in kolektivno pogodbo za kulturne dejavnosti.

4.15.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kulturo za leto 2005. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Naša odgovornost je, da izrečemo mnenje.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Ministrstvo za kulturo pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi, ker

- je zaposlenemu neupravičeno obračunalo regres za prehrano za čas, ko ni bil prisoten na delu (točka 4.15.3.a);
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevalo predpisanega plačilnega roka (točka 4.15.3.b);
- razpisna dokumentacija ni bila pripravljena tako, da bi lahko ponudniki pripravili pravilno ponudbo; eno merilo je ocenilo, čeprav ponudnik ni predložil ustreznih dokazov; naročilo je bilo oddano ponudniku, čeprav ni predložil vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev (točki 4.15.3.c in 4.15.3.d);
- je naročilo male vrednosti oddalo na način, ki ni bil v skladu z notranjim predpisom za naročila male vrednosti, in s pogodbo ni natančno določilo vrednosti prevzetih obveznosti (točka 4.15.3.e);
- je plačalo račun, preden so bile storitve opravljene (točka 4.15.3.f);

- je sklenilo pogodbo in izplačalo sredstva, čeprav za to niso bili izpolnjeni zakonski pogoji (točka 4.15.3.g);
- je financiralo dva javna zavoda in javni sklad, ki niso imeli potrjenega programa dela in finančnega načrta od sveta zavoda oziroma Vlade RS (točka 4.15.3.h).

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

5. OCENA NAČRTOVANJA IN POROČANJA O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH IZBRANIH PODPROGRAMOV

5.1 Obrazložitev revizijskega pristopa

V okviru revizije zaključnega računa za leto 2005 je bil opredeljen tudi cilj revizije, ki se je nanašal na oceno načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov in poročanja o dosežkih izbranih podprogramov ministrstev za leto 2005 ter oceno napredka ministrstev pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračuna.

Z ZJF je bila pri pripravi in izvrševanju državnega proračuna uveljavljena zahteva, da mora biti načrtovanje programov, projektov in aktivnosti posameznega neposrednega proračunskega uporabnika naravnano k ciljem in pričakovanim rezultatom, izvrševanje in poročanje o izvršitvi posameznih programov pa mora biti naravnano k uresničevanju ciljev in k doseganju rezultatov. V skladu z 10. in 15. členom ZJF se morajo finančni načrti neposrednih uporabnikov pripraviti v skladu z navodilom, ki ga predstavlja Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁵¹⁵ (v nadaljevanju: uredba o pripravi predloga proračuna), pri čemer je vsebina predlogov finančnih načrtov opredeljena v 24. členu te uredbe. Finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov morajo biti pripravljene tako, da podajajo natančno opredeljene cilje in merljive rezultate delovanja, v obrazložitvah pa ustrezne kazalnike in podatke, ki omogočajo merjenje uspešnosti in v zadostni meri pojasnjujejo bistvo delovanja posameznega programa (glavnega programa, podprograma), aktivnosti ali projektov, ki jih ministrstvo vključuje v svoj finančni načrt.

V skladu z omenjenimi načeli za poročanje o dosežkih 62. člen ZJF predpisuje, da mora neposredni proračunski uporabnik podati poročilo o doseženih ciljih in rezultatih izvrševanja svojih programov na področjih iz svoje pristojnosti v skladu z metodologijo za pripravo poročil o doseženih ciljih in rezultatih. Metodologija za pripravo poročil je bila opredeljena v navodilu. Vsebina poročanja je določena v 10. členu navodila o pripravi zaključnega računa. Proračunski uporabnik mora v poročilu obrazložiti vse programske dele, na katere je v posebnem delu proračuna razdeljen njegov finančni načrt, to je področja proračunske porabe, glavne programe in podprograme ter proračunske postavke oziroma projekte in aktivnosti. Poročati mora o uresnitvi ciljev, ki jih je opredelil v obrazložitvi svojega finančnega načrta za

⁵¹⁵ Uradni list RS, št. 45/02.

proračunsko leto, ter o rezultatih svojega poslovanja. O svojem poslovanju mora proračunski uporabnik poročati tako, da pri tem uporabi ustrezne in merljive kazalce (indikatorje) uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti poslovanja.

Proučili smo finančne načrte in obrazložitve k finančnim načrtom ministrstev za leto 2005 v delih, ki se nanašajo na izbrane podprograme, kot tudi poročila o izvršitvi finančnih načrtov ter poslovna poročila ministrstev za isti podprogram. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za leto 2005 predstavlja del poslovnega poročila ministrstev. Ocenili smo ustreznost in zadostnost načrtovanja in poročanja ter napredek pri tem v primerjavi z letom 2004. Pri presoji vsebinske ustreznosti in zadostnosti načrtovanja smo ocenjevali, ali finančni načrti ministrstva vsebuje vse potrebne sestavine in obrazložitve, kot jih predpisujeta ZJF in uredba o pripravi predloga proračuna. Prav tako smo ocenili, ali ministrstva o izvršitvi svojih podprogramov ter o njegovih rezultatih poročajo vsebinsko ustrezno in zadostno, po elementih, kot jih določa navodilo. Ocenili smo napredek pri načrtovanju in poročanju glede na ugotovitve pri ocenjevanju podprogramov v letu 2004. Kriterije za oceno stanja in napredka pri načrtovanju in poročanju o izvršitvi podprogramov predstavljajo predpisi, ki urejajo pripravo in izvrševanje proračuna države.

Predmet revizije je predstavljalo načrtovanje in poročanje o doseženih ciljih in rezultatih petnajstih izbranih podprogramov posameznega ministrstva, ki so razvidni iz naslednjega prikaza.

Tabela 34: Rezultati petnajstih izbranih podprogramov posameznih ministrstev

Ministrstvo	Oznaka	Podprogram
Ministrstvo za finance	02021601	Urejanje na področju fiskalne politike
Ministrstvo za notranje zadeve	08021702	Notranja varnost
Ministrstvo za zunanje zadeve	03011802	Delovanje diplomatsko konzularnih predstavništev
Ministrstvo za obrambo	07011901	Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe
Ministrstvo za pravosodje	09012002	Splošne storitve za pravosodne organe
Ministrstvo za gospodarstvo	14022101	Programi povečanja konkurenčnosti
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	11022303	Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu
Ministrstvo za promet	13022404	Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest
Ministrstvo za okolje in prostor	15042501	Načrtovanje, varstvo in urejanje voda
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	10032607	Kreiranje novih delovnih mest in povečanje prilagodljivosti podjetij
Ministrstvo za zdravje	17062701	Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja
Ministrstvo za javno upravo	04023101	Izgradnja in delovanje centralne informacijske infrastrukture in telekomunikacijske tehnologije
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	05033201	Informacijsko komunikacijski sistemi
Ministrstvo za šolstvo in šport	19033302	Splošno srednje in poklicno šolstvo
Ministrstvo za kulturo	18033511	Drugi programi v kulturi

Zaradi primerjave in ocene napredka pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega upravljanja s proračunskimi sredstvi smo pri ministrstvih izbrali podprograme, ki so bili revidirani tudi za leto 2004. To ni bilo mogoče pri dveh podprogramih zaradi na novo oblikovanih ministrstev.

Za oblikovanje *ocene ustreznosti in zadostnosti načrtovanja* smo podprograme presojali glede na bistvene zahteve uredbe o pripravi predloga proračuna po naslednjih revizijskih vprašanjih:

1. *Struktura podprograma*: Ali ima podprogram ustrezno strukturo proračunskih postavk in je dovolj enoten, da je zanj mogoče oblikovati ustrezno, ne preveliko število programskih ciljev?
2. *Dolgoročni cilji*: Ali so dolgoročni cilji natančno opredeljeni in izražajo razvojne usmeritve države? Ali je razvidno kakšne probleme rešujejo? Ali je določeno obdobje, za katerega so cilji opredeljeni?
3. *Letni izvedbeni cilji*: So za podprogram oblikovani natančni letni izvedbeni cilji, ki izražajo želene spremembe, in ali so osredotočeni na probleme ter vsebujejo razvojno komponento? Ali je letne izvedbene cilje mogoče povezati z dolgoročnimi in ali je opredeljeno, kako letni cilji prispevajo k uresničevanju dolgoročnih?
4. *Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov*: Ali so letni izvedbeni cilji in pričakovani rezultati izraženi tako, da je izhodiščno stanje pojasnjeno, in ali je uspešnost doseganja ciljev mogoče spremljati in meriti njihovo doseganje? Ali za merjenje obstojijo kazalci (indikatorji) in druga merila?
5. *Ukrepi za doseganje ciljev*: Ali so določeni ukrepi, ki bodo vodili k doseganju ciljev? Ali so ukrepi predstavljeni za vse cilje in pokrivajo bistvo podprograma?
6. *Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev*: Ali so v finančnih načrtih navedeni bistveni podatki za obrazložitev obsega in vrednosti podprograma glede na zastavljene cilje? So zahteve po proračunskih sredstvih ustrezno utemeljene in je iz njih razvidno, koliko človeških, finančnih in drugih virov bo potrebnih za izvedbo podprograma? Ali je iz finančnega načrta razvidna vrsta in količina učinkov? Ali je predstavitev načrtovanih virov pregledna?

Za oblikovanje *ocene ustreznosti in zadostnosti poročanja* smo programe presojali po naslednjih revizijskih vprašanjih:

1. *Celovitost in zadostnost poročanja*: Ali je letno poročilo o doseženih ciljeh in rezultatih podprograma pripravljeno tako, da daje celovit in pregleden prikaz delovanja ministrstva pri izvrševanju podprograma? Ali je izvrševanje predstavljeno tako, da je osredotočeno na dosežke?
2. *Primerljivost izvršenega z načrtovanim*: Ali je iz poročila razvidno, kaj je bilo načrtovano in kaj izvršeno? Ali je razvidno, kateri načrtovani ukrepi so bili izvedeni in kateri ne in zakaj ne? Ali so odstopanja od načrtovanega dovolj dobro pojasnjena? Ali so navedeni zunanji faktorji, ki so vplivali na rezultat?
3. *Izmerjeni dosežki*: Ali je ocena uspešnosti in učinkovitosti v poročilu ministrstva pri izvrševanju podprograma predstavljena s fizičnimi, finančnimi in opisnimi kazalci (indikatorji)? Je vires za izvršitev podprograma mogoče povezati z dosežki?

V revizijskem poročilu podajamo oceno ustreznosti in zadostnosti načrtovanja petnajstih izbranih podprogramov na petnajstih ministrstvih ter oceno o ustreznosti in zadostnosti poročanja o izvršitvi teh podprogramov. Podajamo tudi oceno napredka ministrstev pri načrtovanju in poročanju v primerjavi z letom poprej. Ocene ustreznosti in zadostnosti načrtovanja in poročanja sta pripravljene na podlagi prevladujoče ravni, dosežene pri ocenjevanju načrtovanja in poročanja po štiristopenjski ocenjevalni lestvici. Ocena napredka za tista ministrstva, pri katerih smo opravili oceno že za leto 2004, je pripravljena na podlagi primerjav dosežene ravni v letu 2005 z ravni, doseženo v letu 2004, kot je bila podana v

revizijskem poročilu o pravilnosti izkazov in izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2004⁵¹⁶. Ocena napredka ni opravljena za ministrstvi, ki sta prvič poslovali celotno proračunsko leto šele v letu 2005.

Ocene načrtovanja in poročanja temeljijo na revizijskih vprašanjih in kriterijih, ki so sestavni del poročila in so podani v prilogi 1. S pomočjo kriterijev je bila za vsako revizijsko vprašanje ocenjena skladnost s predpisi oziroma opredelitev ustreznosti in zadostnosti načrtovanja in poročanja na eni od štirih možnih ravneh. Pri tem posamezna raven predstavlja:

- *prva raven*: načrtovanje in poročanje ni ustrezno in ni zadostno, ker je v velikem neskladju s predpisi,
- *druga raven*: načrtovanje in poročanje je glede na prvo raven izboljšano, vendar je še vedno neustrezno in ni zadostno, glede na predpise obstojijo večje nepravilnosti,
- *tretja raven*: načrtovanje in poročanje je glede na predpise ustrežnejše in bolj zadošča predpisom kot na prvih dveh ravneh, vendar še obstojijo manjše pomanjkljivosti in nedoslednosti,
- *četrt raven*: načrtovanje in poročanje je v skladu s predpisi, je ustrezno in zadostno.

Zaradi enotnega razumevanja posameznih pojmov, ki so uporabljeni v besedilu in v predpisih niso definirani, v prilogi 2 podajamo pojmovnik izrazov, uporabljenih v tem delu poročila.

5.2 Ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov ministrstev

Pregledali smo finančne načrte ministrstev za leto 2005 in poročila o doseženih ciljih in rezultatih ministrstev v delu, ki se nanašajo na izbrane podprograme, ki so del poslovnega poročila ministrstev in obrazložitev zaključnega računa za leto 2005. Ugotovitve o ustreznosti in zadostnosti načrtovanja izbranih podprogramov in o ustreznosti in zadostnosti poročanja o njihovi izvršitvi navajamo po ministrstvih. Na podlagi ugotovitev predstavljamo oceno po zastavljenih revizijskih vprašanjih.

5.2.1 Ministrstvo za finance

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **02021601 Urejanje na področju fiskalne politike**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura podprograma ne odraža nalog in aktivnosti, ki se opravljajo v okviru tega podprograma; posamezne proračunske postavke predstavljajo predvsem vrste stroškov za podprogram. Primerneje bi bilo postavke oblikovati po sklopih sorodnih nalog, ki jih opravljajo posamezni sektorji, ali po predvidenih posebnih aktivnostih, na primer: za področje proračuna, zakladništva, sistema davčnih in nedavčnih prihodkov, javnega računovodstva, kot so predstavljeni v obrazložitvah k finančnim načrtom. Za posamezen sklop nalog v okviru podprograma bi bilo nato cilje lažje oblikovati.

⁵¹⁶ Št. 1201-1/2005 z dne 28. 9. 2005.

Dolgoročni cilji: Dolgoročni, določljivo opredeljeni cilji podprograma izhajajo iz konvergenčnega programa. Obdobje, za katerega so zastavljeni, je natančno razvidno za enega od štirih ciljev, ostali so časovno nedorečeni. Glede na opis vsebine podprograma in v tem okviru predstavljenih področij dela menimo, da se večina ciljev ne nanaša na opisana področja delovanja, temveč so to cilji, ki se nanašajo na vladno fiskalno politiko, torej na področje proračunske porabe. Ministrstvo za posamezne predstavljene sklope delovanja podprograma ni opredelilo ciljev, na uresničevanje katerih lahko samo vpliva s svojim delovanjem.

Letni izvedbeni cilji: Konkretni letni izvedbeni cilji podprograma niso navedeni. Kot letni cilji so predstavljeni predvsem opisi aktivnosti v okviru posameznih sklopov nalog ali področij delovanja; pri tem pa smer in obseg delovanja nista razvidna, povezava z dolgoročnimi cilji tudi ne, ker opisi ne pojasnjujejo ukrepov za doseganje dolgoročnih ciljev.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Za cilje niso oblikovani pričakovani rezultati, cilji tudi niso vrednostno opredeljeni. Kazalci in merila merjenja učinkovitosti in uspešnosti podprograma niso bili določeni, zato merljivost delovanja ne temelji na objektivno zastavljenih izhodiščih.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ministrstvo ni obrazložilo načina doseganja ciljev podprograma in ni predstavilo ukrepov, s katerimi načrtuje doseči cilje. Zato ni razvidno, na katerih področjih je bil bistveni poudarek delovanja ministrstva, v kakšni smeri in v kakšnem obsegu.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: V obrazložitvah so ustrezna vsebinska pojasnila glede programskih delov, vsebinsko oblikovanih sklopov nalog, ministrstvo pa ni predstavilo drugih izračunov fizičnih in finančnih kazalcev, ki bi pojasnili obseg in vrednost posameznih predvidenih nalog. Obseg in spremembe v virih in njihovi vrednosti niso pojasnjene in niso primerjane z letom poprej, kar je pomembna pomanjkljivost obrazložitve. Menimo, da ni pojasnjeno, ali bo ministrstvo za izvršitev podprograma potrebovalo več ali manj sredstev kot v preteklosti, ali bodo posamezni stroški naraščali ali ne, zato ocenjujemo, da predstavitev ni popolna.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvic doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Ministrstvo je pripravilo podrobno poročilo o izvršenih aktivnostih, ki so v poročilu pripravljene za podprogram (kar je pravilno) in ne po vsebinskih sklopih, kot je bila pripravljena obrazložitev finančnega načrta. Takšno poročanje onemogočena povezavo z načrtovanimi aktivnostmi in tudi primerjavo načrtovanih aktivnosti z izvršenimi. Ministrstvo je v poročilu navedlo številne podatke, tako fizične, kot vrednostne in je po našem mnenju podrobno in zadostno predstavilo aktivnosti in rezultate, dosežene v okviru podprograma. Zaradi množice informacij in potrebne večje preglednosti predlagamo uporabo tabel, v katerih naj bodo predstavljene načrtovane in izvršene aktivnosti, s finančnimi podatki in drugimi kazalniki, kjer so ti možni (na primer za stroške, investicijske projekte in podobno).

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Glede na spremenjeno strukturo poročanja v primerjavi z načrtovano v poročilu ni pojasnjena primerljivost izvršenih aktivnosti z načrtovanimi. Ministrstvo je pojasnilo, kaj je bilo izvršeno v okviru podprograma in kaj v okviru posamezne proračunske postavke. Na ravni postavk je pojasnilo tudi odstopanja od načrtovanih rezultatov in aktivnosti, oziroma razloge za nedoseganje načrtovanega. Primerjav s preteklim obdobjem ni.

Izmerjeni dosežki: Ocene doseganja zastavljenih ciljev na ravni podprograma niso predstavljene s kazalci. Pri proračunskih postavkah je kazalcev veliko, problem je v njihovi preglednosti. Vire za izvršitev podprograma in sklope nalog je težko povezati s posameznimi aktivnostmi in dosežki.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.2 Ministrstvo za notranje zadeve

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **08021702 Notranja varnost**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura proračunskih postavk ni ustrezna, ker ne upošteva področij delovanja ministrstva, za katere je oblikovalo cilje (vzdrževanje javnega reda in miru, nadzor državne meje ...). Postavke večinoma predstavljajo posamezne vrste stroškov za celotno poslovanje policije (plače, tekoči in investicijski stroški in podobno), kar ni ustrezno, ker finančni načrt ne odraža vsebine delovanja ministrstva v okviru podprograma. Zaradi neprilagojene strukture postavk so predstavljene tudi postavke kot »storitve počitniške dejavnosti« ali »prehrana - gostinske storitve«, ki so za predstavitev podprograma vsebinsko in finančno manj pomembne. Tak pristop ne odraža pomembnosti vsebinskih sklopov nalog in prioritete delovanja, zato je obstoječo programsko strukturo potrebno temeljito preoblikovati v smeri funkcionalno oblikovanih sklopov dela na področju notranje varnosti. Na podlagi poenotenih sklopov dela bi bilo mogoče programske cilje lažje oblikovati.

Dolgoročni cilji: Dolgoročni cilji podprograma niso predstavljeni, kot tudi niso predstavljeni dolgoročni cilji glavnega programa. Zato ni razvidno, katere razvojne usmeritve države so podprte v finančnem načrtu ministrstva, katere imajo prioriteto in naj bi bile dosežene v določenem obdobju, na primer treh let.

Letni izvedbeni cilji: Ministrstvo je oblikovalo letne izvedbene cilje za posamezne sklope nalog za zagotavljanje javne varnosti. Cilji so sicer natančno izraženi, vendar so splošni, nimajo pripisanih vrednosti. V posameznih primerih se cilj zamenjuje z aktivnostjo, predvsem ko se nanaša na stalne naloge. Za doseganje posameznih ciljev ministrstvo navaja več ukrepov, ki so splošno opredeljeni, a dajejo informacije o smeri delovanja ministrstva. Pričakovani rezultati niso opredeljeni. Problemi, ki jih ministrstvo rešuje z izvajanjem podprograma, so razvidni.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Iz obrazložitve ni mogoče presojeti o načrtovanem obsegu delovanja in njegovih spremembah, ker kazalcev, s pomočjo katerih je mogoče izmeriti uspešnost in učinkovitost

dela, ministrstvo ni opredelilo. Izhodiščno stanje področja, na katerem ministrstvo želi spremembe, ni znano.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ukrepi so predstavljeni za vsa navedena področja delovanja, vendar bi za njihovo večjo uporabnost ministrstvo moralo zagotoviti tudi njihovo večjo opredeljenost.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Podatkov, ki bi pojasnili načrtovan obseg, kvaliteto ali spremembe na področju notranje varnosti, v obrazložitvah ni. Tako na primer v finančnem načrtu ni podatkov, ki bi pojasnili, komu je namenjenih 41 milijard tolarjev sredstev za plače, ni informacij o stanju in gibanju števila zaposlenih in stroškov za njihove plače in podobno. Finančni načrt zato ne daje celovite in ustrezne predstave o delovanju ministrstva na posameznem področju podprograma, niti pomembnih informacij o potrebnih sredstvih za izvedbo najpomembnejših sklopov nalog. Predstavitev virov ni pregledna, saj ni razvidno, za kakšen obseg delovanja so proračunska sredstva načrtovana. Sredstva so po postavkah večinoma predvidena za več (ali vsa) področij delovanja, zato ni neposredne povezave med sredstvi in vsebinsko povezanimi sklopi kot deli podprograma. Razporejeni viri niso predstavljeni za posamezne sklope, zato ni povezanosti med obsegom delovanja in potrebnimi sredstvi.

Ministrstvo je pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje pri načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadržanost poročanja: Letno poročilo ministrstva je dobro pripravljeno in omogoča celovit vpogled v delovanje ministrstva v okviru podprograma. Zajema vsa področja delovanja in je dovolj podrobno in pregledno. Poročilo je pripravljeno po programskih sklopih, osredotočeno je na dosežke, primerjave izvršenega z načrtovanimi cilji pa niso podane.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: V poročilu so ustrezne primerjave izvršitev določenih ukrepov in aktivnosti v letu 2005 z letom 2004. Ni pa primerjav izvršenih ukrepov z načrtovanimi. Kadar so aktivnosti premalo načrtovane, so tudi primerjave izvršenega otežene. Na odstopanja izvršitve od načrtovanih aktivnosti je ministrstvo opozorilo, vendar pa so obrazložitve večinoma nezadostne.

Izmerjeni dosežki: Ministrstvo o dosežkih podprograma kot celote ne poroča s pomočjo kazalcev in indikatorjev vplivanja svojega delovanja na družbo ali njene dele, ker ciljev v tem smislu ni zastavilo, prav tako za merjenje uspešnosti svojega delovanja ni določilo ustreznih indikatorjev. Delovanje pa predstavlja s številnimi opisnimi in fizičnimi kazalci, pri čemer uspešnosti delovanja ni mogoče opredeliti, ker vrednosti kazalcev niso bile načrtovane vnaprej. Viri in spremembe v njihovem vrednotenju so pojasnjeni. Povezava med proračunskimi sredstvi in vrednostjo posameznih sklopov nalog zaradi nepovezanosti proračunskih postavk s posameznimi vsebinskimi sklopi delovanja ni vzpostavljena.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo tretjo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.3 Ministrstvo za zunanje zadeve

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **03011802 Delovanje diplomatsko konzularnih predstavništev**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura podprograma je enovita in omogoča kvalitetno programsko načrtovanje. Sama struktura proračunskih postavk pa ni ustrezna, ker bi te morale odražati posamezne aktivnosti ali ukrepe za doseganje ciljev, ne pa le vrste stroškov (po ekonomski klasifikaciji).

Dolgoročni cilji: Iz finančnega načrta ni mogoče ugotoviti, kakšni so konkretni dolgoročni cilji pri delovanju in razvoju diplomatsko konzularnih predstavništev, in kakšne naj bi bile spremembe v obsegu dejavnosti, saj ni razvidno, ali bo število predstavništev v prihodnje ostalo nespremenjeno ali se bo povečevalo, ali bo število zaposlenih v njih ostalo na ravni preteklega leta ali se bo spreminjalo in podobno. Prav tako ni pojasnjeno, kakšne so usmeritve in prioritete delovanja in kako se bodo spreminjale v času ali po lokacijah.

Letni izvedbeni cilji: Letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni navedlo, predstavljen ni niti obseg storitev, ki naj bi jih opravljala predstavništva. Iz načrta ni razvidna razvojna komponenta in smer prioritetnega delovanja ministrstva pri razvoju diplomatsko konzularnih predstavništev v proračunskem letu. Dolgoročni in kratkoročni cilji niso zapisani, zato ni mogoče ugotavljati njihove medsebojne povezanosti.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Ker konkretnih ciljev v načrtu ni in pričakovani rezultati niso bili opredeljeni niti na ravni podprograma niti pri posamezni proračunski postavki, doseganja ciljev ni mogoče spremljati in ocenjevati. Kazalci in merila za merjenje učinkovitosti in uspešnosti v obrazložitvah finančnega načrta niso opredeljeni, zato izvrševanje podprograma ni merljivo.

Ukrepi za doseganje ciljev: Načina, to je ukrepov za doseganje ciljev, ministrstvo ne navaja, saj potrebni in načrtovani ukrepi (aktivnosti in projekti) za doseganje ciljev niso predstavljeni.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Načrtovanje virov za izvrševanje podprograma je pomanjkljivo, saj ne zagotavlja najosnovnejših informacij o potrebah po kadrih, prostoru, sredstvih. Viri niso finančno ovrednoteni. V obrazložitvi finančnega načrta ni informacij, kakšno je število zaposlenih na predstavništvih in kako naj bi se spreminjalo; pojasnjeno tudi ni, ali je bilo v letu 2005 potrebnih več ali manj sredstev za izvedbo programa (na primer za plače) kot leto poprej, ter ali bodo posamezni stroški na zaposlenega naraščali, ali se bo učinkovitost delovanja predstavništev povečevala in podobno. Podobno je tudi z drugimi vrstami resursov. V načrtu ni ustreznih informacij glede obsega in vrednosti posameznih predvidenih nalog. Pojasnila glede stroškov so dana v okviru posamezne proračunske postavke, ki predstavlja vrsto stroška, vendar zahteve po sredstvih niso zadosti utemeljene, niti ustrezno pojasnjene. Navedeni niso podatki ali fizični kazalniki, ki bi pojasnili spremembe v obsegu delovanja glede na leto poprej.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici, doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadržanost poročanja: Poročilo ministrstva o izvršitvi podprograma ni predstavljeno tako, da bi omogočilo bralcu pridobiti celovito in natančno sliko delovanja diplomatsko konzularnih predstavništev. Poročilo na ravni podprograma ne vsebuje skoraj nobene informacije o izvrševanju ciljev podprograma in ni naravnano na dosežke, zato ni razvidno, za kakšne aktivnosti in spremembe v dejavnosti so bila sredstva porabljena in kako je delovanje predstavništev učinkovalo na različna področja dejavnosti v državi.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Iz poročila ni razvidno, ali je bilo izvršeno tisto, kar je bilo načrtovano, ker ni znano, kaj je bilo načrtovano. Ker tudi ukrepi za doseganje ciljev niso bili predvideni, ministrstvo ne poroča o njihovi realizaciji in ne utemeljuje odstopanj pri izvršitvi. Odstopanje v vrednosti izvršitve podprograma je 11-odstotno, vendar so konkretna pojasnila glede razlogov za tako stanje podana le za investicijske izdatke, za največje postavke pa ne. Menimo, da poročilo ne zagotavlja vseh podatkov o izvršitvi. Vsebuje sicer nekatere informacije glede obsega stroškov za izvajanje podprograma, ki pa jih ni mogoče povezati z obsegom in kvaliteto delovanja predstavništev. Ni informacij, ki bi omogočile vpogled v izvrševanje podprograma, v njegovo učinkovitost in uspešnost. Samo informacija o porabljenih sredstvih ni zadostna, smiselne in potrebne bi bile tudi informacije o tem, kakšni so bili doseženi stroški na enoto (zaposlenega), ali so se povečali glede na načrt in glede na leto poprej ter zakaj in podobno. Primerljivost z načrtovanim in s preteklimi obdobji ni zagotovljena. Primerljive informacije bi bile potrebne za vse večje sklope nalog ali aktivnosti, ki sestavljajo podprogram. Več potrebnih informacij je predstavljenih le za posamezne projekte.

Izmerjeni dosežki: Merjenje uspešnosti doseganja ciljev ni bilo mogoče, ker zastavljeni cilji niso zapisani, ministrstvo pa tudi ne načrtuje in v poročilu tudi ne navaja fizičnih kazalcev, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kaj je bilo narejeno. Zaslediti tudi ni informacij o vplivih delovanja na družbo. Ministrstvo ni merilo in izkazovalo učinkovitosti in uspešnosti delovanja konzularnih predstavništev.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi kazale pomembno izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.4 Ministrstvo za obrambo

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **07011901 Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe** (ministrstvo brez organov v sestavi).

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Podprogram zaradi delitve nalog po institucionalnem ključu med različne organe v sestavi ministrstva ni predstavljen celovito, kar je v nasprotju s programskim pristopom pri pripravi proračuna. Struktura postavk dela podprograma, ki se izvaja na ministrstvu brez organov v sestavi, je raznovrstna, med postavkami se pojavljajo posamezni projekti in naloge ter ekonomske kategorije stroškov, za katere ni mogoče ugotoviti, na kakšno dejavnost se nanašajo. Predlagamo, da ministrstvo

razmisli o preoblikovanju podprograma in o oblikovanju notranjih programskih sklopov, da bo zanje lažje oblikovati skupne programske cilje.

Dolgoročni cilji: Ministrstvo je v načrtu predstavilo dolgoročne cilje, ki sicer izražajo razvojne usmeritve področja, vendar zaradi nepovezanost podprograma in proračunskih postavk ne zajemajo njegovega celotnega delovanja. Cilji niso določljivi in tudi ne časovno opredeljeni.

Letni izvedbeni cilji: Ministrstvo je oblikovalo devetnajst (precej preveč) letnih izvedbenih ciljev, kar je povezano s preobsežnim in preveč raznovrstnim podprogramom. Cilji niso opredeljeni hierarhično. Med letnimi izvedbenimi cilji podprograma ministrstvo predstavlja tudi nameravane aktivnosti, kar ni ustrezno. Letni cilji so delno določljivi, pričakovani rezultati so delno navedeni, izhodiščno stanje pri zastavljenih ciljev ni pojasnjeno. Zato ni znano, kakšne konkretne spremembe ministrstvo pričakuje v proračunskem letu, razvidno pa je, kakšne probleme bo reševalo.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Za predvidene cilje in aktivnosti so predstavljeni kazalci uspešnosti, ki so navedeni opisno. Noben kazalec nima pojasnenih izhodiščnih vrednosti in nima pripisanih zelenih vrednosti. Takšni kazalci niso uporabni za merjenje uspešnosti delovanja.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ministrstvo ne navaja ukrepov za doseganje ciljev in ne predstavlja aktivnosti in projektov, s katerimi bo zagotovilo izvrševanje zastavljenih ciljev.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Zahteve po proračunskih sredstvih za podprogram niso utemeljene z izračuni, saj finančni načrt ne vsebuje finančnih podatkov. V načrtu za podprogram niso predstavljene potrebe po virih (na primer število zaposlenih) za uresničitev podprograma ali količina načrtovanih učinkov. Predstavljeni tudi niso drugi kazalci, s pomočjo katerih bi ministrstvo lahko ocenilo obseg delovanja in predvidene spremembe. Nekaj finančnih podatkov je mogoče zaslediti pri obrazložitvah proračunskih postavk, najbolj konkretni so podatki o investicijskih postavkah, kjer pa ni povezanosti projektov s potrebnimi proračunskimi sredstvi, ker projekti teh podatkov ne vsebujejo. Zahteve po proračunskih sredstvih niso dovolj utemeljene.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvic doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje pri načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Ministrstvo o programu ne poroča celovito, saj je podprogram porazdeljen med različne organe v sestavi. O izvršitvi podprograma poroča vsak organ posebej. Ministrstvo brez organov v sestavi je za svoj del programa pregledno predstavilo zastavljene cilje in za vsak cilj opisalo aktivnosti, večinoma pa tudi izvršene učinke. Ministrstvo ne poroča o uspešnosti pri doseganju ciljev, ker za raven podprograma ni določilo kazalcev, s katerimi bi delovanje merili. Glede na številne cilje in postavke, ki ne odražajo posameznih sklopov nalog za doseganje ciljev, ni mogoče oceniti, da je poročanje celovito in zadostno in zajema vse dejavnosti, ki so potekale v okviru tega podprograma. Povezanost med vsebino delovanja, cilji in proračunskimi postavkami ni bila vzpostavljena.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Ker cilji v finančnem načrtu niso bili določljivo oblikovani, v poročilu ni navedena zadostna primerjava med načrtovanjem in izvrševanjem finančnega načrta. Ministrstvo tudi ne primerja podatkov z letom poprej. Razloge za cilje, ki jih ni moglo uresničiti, pa je predstavilo pregledno. Ministrstvo deloma pojasnjuje, v katerih primerih je prišlo do odstopanja v izvršitvi glede na načrtovana sredstva, vendar utemeljitve niso zadostne.

Izmerjeni dosežki: Ocena dosežkov pri izvršitvi podprograma ni predstavljena s kazalci, čeprav je ministrstvo v načrtu navedlo kazalce za spremljanje izvrševanja podprograma. Ministrstvo ni predstavilo učinkovitosti pri izvrševanju podprograma. Tako ocena uspeha temelji le na predstavljenih aktivnostih in izdelkih ter storitvah, kar pa za predstavitev k rezultatom usmerjenega proračuna ni zadostno.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005, glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.5 Ministrstvo za pravosodje

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **09012002 Splošne storitve za pravosodne organe**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura podprograma in postavk, ki ga sestavljajo, je kljub njihovi raznovrstnosti ustrezna, ker postavke dejansko predstavljajo posamezne naloge oziroma ukrepe za delovanje pravosodnih organov. Nekaj postavk bi bilo smiselno združiti v širše sklope nalog (na primer investicijske postavke ali postavke, namenjene usposabljanju), da bi bila preglednost večja in cilji zanje lažje predstavljeni.

Dolgoročni cilji: V finančnem načrtu ministrstvo kot dolgoročne cilje podprograma navaja posamezne aktivnosti, ki se opravljajo v pravosodju glede na posebne zakone ali za zagotavljanje pogojev za delo organov. Takšni cilji nimajo narave programskih ciljev, ki bi predstavili, kaj naj bi se zaradi programske aktivnosti spremenilo za uporabnike na ravni podprograma. Časovno obdobje ni določljivo.

Letni izvedbeni cilji: Letni izvedbeni cilji za podprogram, ki bi predstavili, kakšna je želena sprememba v aktivnostih ministrstva v proračunskem letu, niso bili oblikovani. Tudi pri obrazložitvah posameznih proračunskih postavk ni letnih ciljev, obstajajo le opisi delovanja. Tudi to je vzrok, da ni mogoče najti povezanosti z dolgoročnimi cilji.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Ker ciljev ni, tudi pričakovani rezultati niso bili predstavljeni, kot tudi ne kazalci za ocenjevanje uspešnosti delovanja. Primerjave aktivnosti z letom poprej, ki bi tudi omogočile oceniti trende delovanja, ne obstajajo.

Ukrepi za doseganje ciljev: Glede na to, da so v poročilu predstavljene aktivnosti namesto programskih ciljev, v obrazložitvah ni posebej pojasnjeno, kako naj bi bili cilji doseženi, torej kakšni ukrepe bo potrebno

izvesti za doseganje ciljev, čeprav je to v posameznem primeru mogoče razbrati iz opisov ali samih aktivnosti.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Zahteve po proračunskih sredstvih so slabo utemeljene oziroma sploh niso, saj obrazložitve ne vključujejo bistvenih pojasnil o načrtovani porabi proračunskih sredstev. Ne vsebujejo predstavitev potrebnih virov za izvršitev podprograma in ne podatkov o količini načrtovanih učinkov. Kadar so stroški načrtovani, pa ni pojasnil o porabi na enoto. Iz finančnega načrta ni razvidno, ali je bilo potrebnih več ali manj sredstev za izvedbo posameznih nalog v letu 2005, ali so posamezni stroški naraščali ali ne, ker je predstavitev nepopolna in netransparentna. Opisani način priprave finančnega načrta ne zagotavlja preglednosti delovanja ministrstva in ne omogoča, da bi se lahko ugotovilo, kako so uresničeni predvideni cilji in ukrepi.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Poročilo ministrstva o izvršitvi podprograma in dosežkih je jedrnato, izvrševanje pa ni predstavljeno celovito in pregledno. Medtem ko ministrstvo kot letne cilje navaja določene sklope nalog in posamezne aktivnosti zanje, ki naj bi bile izvršene, pa v nadaljevanju pri oceni uspeha ne zajema vseh prej predstavljenih področij delovanja. V poročilu ministrstvo navaja uspehe pri doseganju ciljev, čeprav ciljev v načrtu ni določilo. Poročanje zato ni ustrezno in tudi ne zadostno.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: V poročilu ni navedeno, kateri ukrepi so bili izvršeni in kateri ne, ker ukrepi za doseganje ciljev v načrtu niso bili opredeljeni. Glede na to, da je bil program realiziran komaj 71-odstotno, bi moralo poročilo skoraj pri vseh proračunskih postavkah vsebovati obrazložitve odstopanj realizacije od načrtovanega in pojasnila razlogov za tako stanje. Vendar v poročilu ni tovrstnih pojasnil. V obrazložitvah ni primerjav z načrtovanim delovanjem ministrstva na podprogramu in primerjav s preteklimi leti.

Izmerjeni dosežki: Ministrstvo v poročilu navaja uspehe pri doseganju ciljev, čeprav cilji v finančnem načrtu niso bili ustrezno določeni. Aktivnosti niso bile vrednostno opredeljene, zato delovanje ni merljivo, ocene ministrstva pa niso preverljive. Ocene uspešnosti izvrševanja podprograma ministrstvo ni predstavilo s kazalci, ker jih v načrtu ni opredelilo. Ocene učinkovitosti svojega delovanja pri izvrševanju podprograma ministrstvo ni pripravilo. Poročilo ne vsebuje vseh potrebnih podatkov za oceno porabe proračunskih sredstev, predvsem v okviru proračunskih postavk. Premalo je podatkov o potrebnih virih za izvršitev podprograma ter fizičnih kazalnikov in podatkov o stroških za posamezne naloge in projekte. Poročilo zaradi tega ne zagotavlja popolne in objektivne informacije o delovanju ministrstva pri izvrševanju podprograma.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili bistvenih sprememb, ki bi kazale izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.6 Ministrstvo za gospodarstvo

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **14022101 Programi povečanja konkurenčnosti**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Podprogram je po vsebini postavk ustrezno strukturiran, medtem ko bi morala struktura proračunskih postavk dosledneje odražati posamezne aktivnosti oziroma ukrepe za doseganje ciljev.

Dolgoročni cilji: Ministrstvo je dolgoročne cilje sicer opredelilo, vendar jih ni vrednostno določilo za konkretno določeno časovno obdobje. Iz načrta je dobro vidna povezava z dolgoročnimi razvojnimi dokumenti države na področju, ki jim podprogram sledi.

Letni izvedbeni cilji: Letni cilji niso določeni. V podprogramu sta sicer navedena dva letna izvedbena cilja, ki pa predstavljata aktivnosti za razporeditev sredstev in evalvacijo programov. V okviru proračunskih postavk se cilji zamenjujejo z aktivnostmi in ukrepi, projekti in kazalci. V podprogramu ni pojasnjeno, kakšne spremembe v delovanju podprograma so s proračunom predvidene, prav tako ni vidna povezava z dolgoročnimi cilji. Cilji nimajo pripisanih določljivih vrednosti, zato ni znano, kakšen naj bi bil konkreten vpliv spodbud na podjetniški sektor.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov ni zagotovljena niti za podprogram niti v okviru proračunskih postavk. Pričakovani rezultati ter kazalci uspešnosti in učinkovitosti niso predstavljeni, zato merljivost delovanja ni omogočena. Predvideni izidi niso pojasnjeni. Izhodiščno stanje konkurenčnosti sektorja ni pojasnjeno.

Ukrepi za doseganje ciljev: Način doseganja ciljev (s pomočjo aktivnosti in projektov) za podprogram in njegove cilje ni predstavljen, ukrepi so delno predstavljeni pri obrazložitvah posameznih proračunskih postavk, vendar ne pri vseh.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Obrazložitev finančnega načrta kljub veliki količini podatkov ne zagotavlja celovitih in bistvenih informacij glede nameranih vlaganj. Predvsem ni informacije o sredstvih, ki so načrtovana za posamezen ukrep oziroma cilj. Zahteve po sredstvih niso utemeljene, primerjav s predhodnim letom ni. Ministrstvo ni podalo informacij glede potrebnih virov za doseganje načrtovanih dosežkov (kadrov, prostorov, stroškov blaga in storitev ipd.) pri izvrševanju podprograma in ne podatkov o predvidenih stroških.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje pri načrtovanju podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: V poročilu o izvršitvi finančnega načrta ministrstvo ne daje celovite in objektivne slike izvršitve podprograma in njegovega vpliva na razvoj in konkurenčnost podjetniškega sektorja. Opis izvrševanja podprograma večinoma ustreza, pomanjkljiv pa je pri pojasnilih in primerjavah izvršitve glede na načrtovano in glede sofinanciranja projektov iz sredstev EU, kjer ni dovolj informacij o financiranju in izvršitvi projektov. V poročilu so pomanjkljivo predstavljeni podatki o stroških za posamezen ukrep. Več podatkov je za posamezne projekte, vendar tudi tu ni zaslediti enotnega in doslednega pristopa, saj so nekateri projekti zelo dobro predstavljeni, o drugih pa skoraj ni uporabnih informacij. Poročanje je sicer osredotočeno na dosežke, vendar ocene doseženega ni mogoče preveriti, ker cilji in pričakovani rezultati niso bili dovolj merljivo določeni.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Iz poročila je razvidno katere, aktivnosti za doseganje ciljev so bile izvršene, pri tem pa ni primerjav z načrtovanimi ukrepi. Odstopanje pri izvršitvi je na ravni podprograma 25-odstotno, vendar pojasnila razlogov za manjšo realizacijo niso zadostna. Primerjav s preteklimi obdobji ministrstvo ni predstavilo, tako da ni mogoče oceniti trendov delovanja v okviru podprograma.

Izmerjeni dosežki: Merjenje uspešnosti doseganja ciljev ni mogoče, ker zastavljeni cilji niso zapisani, informacije glede učinkovitosti delovanja pri izvajanju podprograma pa niso podane. Manjkajo tudi bistveni fizični kazalci, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kaj je bilo narejeno. Indikatorji, ki jih ministrstvo navaja in se nanašajo na izide delovanja ukrepov podprograma na gospodarski razvoj, ne odražajo zgolj vplivov podprograma, temveč tudi druge vplive, ki jih ministrstvo ni izločilo in nanje niti ne opozarja ter v ta namen nima ustreznih analiz. Ministrstvo ne poroča o učinkovitosti delovanja podprograma, ker si cilja povečanja učinkovitosti ni zastavilo.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.7 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **11022303 Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura podprograma je po vsebini proračunskih postavk dovolj enovita, da omogoča programsko načrtovanje in oblikovanje ustreznih programskih ciljev. Manjša preglednost je pri programih, ki se sofinancirajo iz EU, kjer se informacije o izvrševanju podvajajo, kar vpliva na preglednost strukture podprograma.

Dolgoročni cilji: Pri pripravi finančnega načrta ministrstvo dolgoročnih ciljev podprograma ni opredelilo za določeno obdobje. Cilji so presplošni in ne dajejo prave informacije o spremembah, ki jih ministrstvo želi

doseči v na primer treh ali več letih, ker cilji niso določljivo in časovno opredeljeni. Izhajajo pa iz strateških dokumentov države, pri čemer je povezava med cilji razvidna.

Letni izvedbeni cilji: Letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni navedlo, zato ni razvidno, kakšne spremembe želi oziroma v kakšnem obsegu jih želi doseči na obravnavanem področju. Cilji bolj predstavljajo aktivnosti pri subvencioniranju posameznih namenov ali pa se kot aktivnosti navajajo celo ekonomske kategorije - stroški, kar ni ustrezno. Navedene aktivnosti je sicer mogoče povezati z usmeritvijo dolgoročnih ciljev, vendar pristop k programskemu načrtovanju ni pravi.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Cilji niso predstavljeni vrednostno, konkretni pričakovani rezultati niso navedeni, zato ni znano, kako predvidene aktivnosti, proizvodi in storitve prispevajo na primer k izboljšanju učinkovitosti in konkurenčnosti kmetijstva in živilstva. Kazalcev za merjenje učinkovitosti in uspešnosti pri izvajanju podprograma ministrstvo ni opredelilo, zato doseganja ciljev ni mogoče spremljati in ocenjevati.

Ukrepi za doseganje ciljev: Strategija doseganja ciljev je le delno obrazložena in ne dosledno. Načrtovani ukrepi za doseganje ciljev so neustrezno predstavljeni. Podprogram sicer vsebuje podatke, s katerimi je pojasnjen njegov namen, vendar celovite predstavitve ukrepov ni. Netransparentno so obrazloženi programi, ki se sofinancirajo iz sredstev EU, ker so deljeni po ključu sofinanciranja, zato bi bilo v ta namen potrebno poiskati rešitve, ki bi zagotavljale celovitost načrtovanja programa, ob tem pa vsebovale tudi informacijo o sofinanciranju EU.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: V načrtu ni opredeljenih bistvenih podatkov, ki bi obrazložili obseg in vrednost podprograma. Fizičnih in finančnih podatkov, ki bi opredelili vrednosti načrtovanih stroškov, ministrstvo ni obrazložilo, zahteve po proračunskih sredstvih niso zadostno utemeljene. Prav tako ni primerjav z letom poprej, kot tudi ne predstavitve potrebnih virov za izvršitev podprograma.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje pri načrtovanju podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Poročilo ne vsebuje bistvenih podatkov o izvrševanju podprograma. Informacije o izvršitvi so predstavljene zelo skopo, saj je ob 74,3-odstotni izvršitvi celotnega podprograma ministrstvo izvršitev predstavilo le z nekaj stavki. Pri tem je zavrnilo, da so bili vsi cilji doseženi. Kateri ukrepi, oziroma projekti so bili izvedeni, je v posameznem primeru (a ne vedno) razvidno pri posamezni proračunski postavki. Tak pristop k poročanju o dosežkih ni ustrezen in tudi ne zadosten, ocena dosežkov pa ne temelji na preverljivih podatkih, ker cilji podprograma niso bili določljivo načrtovani.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Glede na nizko stopnjo izvršitve zastavljenih nalog bi ministrstvo moralo v poročilu pojasniti razloge za tako stanje, predvsem kadar je realizacija samo 16- ali 4-odstotna (v poročilu je zapisano, da so bili cilji doseženi). Kaj je bilo izvršeno in kaj ne, ministrstvo ne pojasnjuje. Takšno poročanje kaže na nujnost boljšega oz. bolj konkretnega načrtovanja, saj po dosedanjem

poročanju ministrstva lahko sklepamo, da se cilje in naloge lahko uresničuje s pol manj sredstvi, kot jih je načrtovalo.

Izmerjeni dosežki: Ocena uspešnosti je predstavljena z nekaj fizičnimi podatki, iz katerih je mogoče povzeti namenskost uporabljenih sredstev, vendar predstavitve niso zadostne. Ker kazalci učinkovitosti in uspešnosti za podprogram niso bili določeni, delovanja ni bilo mogoče izmeriti. Konkretni izidi delovanja podprograma na kmetijsko področje tako niso znani. Ni informacij o uspešnosti vlaganj in njihovi učinkovitosti. Ministrstvo ne poroča o virih za izvrševanje podprograma ali o stroških posameznih nalog (projektov), niti o tem, ali so bili stroški tolikšni, kot so bili načrtovani, oziroma kakšna so bila odstopanja. Tudi primerjav s stroški v preteklih obdobjih ni.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi kazale pomembno izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.8 Ministrstvo za promet

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **13022404 Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Podprogram je dovolj enovit in vsebuje ustrezno strukturo proračunskih postavk, da omogoča določanje pravih programskih ciljev.

Dolgoročni cilji: Ministrstvo v finančnem načrtu ni predstavilo dolgoročnih ciljev podprograma. Iz pojasnil k finančnemu načrtu ni mogoče ugotoviti, kakšne konkretne cilje si je ministrstvo zastavilo, oziroma kako bo uporabilo proračunska sredstva v daljšem časovnem obdobju, ki tudi ni določeno. Povezava z dolgoročnimi strateškimi dokumenti države za področje investicijskega vzdrževanja državnih cest ni razvidna, zato ocena uresničevanja razvojnih ciljev države na tem področju ni mogoča.

Letni izvedbeni cilji: Letni izvedbeni cilji ministrstva za podprogram so navedeni, niso pa določljivi, saj finančni načrt ne vsebuje bistvenih informacij o investicijskem vzdrževanju in gradnji državnih cest, to je za kakšne naloge, projekte ali aktivnosti so bila sredstva razporejena. V obrazložitvah je sicer pojasnjeno trenutno stanje in predvidene prioritete delovanja pri posameznih predvidenih aktivnostih, cilji, ki naj bi bili doseženi v proračunskem letu, pa ne. Ni pojasnjeno ali se bo obseg delovanja ministrstva v načrtovanem letu povečeval, ter kje in kako. Povezava z dolgoročnimi cilji ni mogoča.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Ob neopredeljenih ciljeh ministrstvo ni določilo pričakovanih rezultatov, niti načina merjenja uspešnosti pri doseganju ciljev. V načrtu ni bistvenih podatkov o vrsti ali obsegu učinkov, ki so bili financirani s proračunskim denarjem, zato ni razvidno, koliko kilometrov cest in drugih objektov bo obnovljenih in vzdrževanih, ali na novo zgrajenih, ali kje so največje potrebe. Ministrstvo ni predstavilo fizičnih in finančnih kazalcev, ki bi omogočali primerjanje narejenega z

načrtovanim. Vključitev takšnih kazalcev v finančni načrt bi bila možna, saj ima Direkcija Republike Slovenije za ceste razvit informacijski sistem, ki bi tovrstne primerjave lahko zagotovil.

Ukrepi za doseganje ciljev: Informacije o potrebnih ukrepih (aktivnostih in projektih) so deloma podane, vendar so premalo določljive. Finančni načrt je zato zelo pomanjkljiv, saj ne zagotavlja niti osnovnih podatkov o namerah pri izvrševanju podprograma.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Informacije o virih za izvrševanje podprograma niso navedene, ni informacij o virih za izvršitev projektov in o njihovih stroških, ni podatkov o tem, ali se stroški na enoto proizvodov in storitev povečujejo ali zmanjšujejo glede na leto poprej in podobno. Zahteve po proračunskih sredstvih niso zadostno utemeljene.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Menimo, da poročilo o izvršitvi podprograma ministrstva še ni ustrezno in tudi ni zadostno. Nekaterih informacij v poročilu ni, zato ni mogoče oceniti, ali poročilo predstavlja tudi njegovo celovito in popolno izvrševanje, saj v njem tudi ni povezave med vsebinskim in finančnim delom podprograma. Poročilo ni osredotočeno na dosežke, ker jih ministrstvo ni načrtovalo, temveč le na proizvode oziroma storitve.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Ministrstvo navaja odstopanja od izvrševanja podprograma glede na načrt, čeprav ni razvidno, na kaj se odstopanja nanašajo, ker v finančnem načrtu ni bilo določenih ciljev in finančni načrt ni bil vrednostno predstavljen. Iz poročila je sicer razvidno, kateri ukrepi oziroma projekti so bili izvedeni (našteti so pri posamezni proračunski postavki), vendar pa o posameznem projektu ne izvemo bistvenih informacij, na primer, na kaj se je projekt nanašal ali koliko je stal. Ni tudi znano, ali so bili izvršeni tisti projekti, ki so bili tudi načrtovani. Poročilo vsebuje veliko vsebinskih podatkov o izvrševanju, pri tem pa primerjava med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi za posamezne projekte ali njihove sklope ter načrtovanimi in dejanskimi stroški ni predstavljena. Prav tako ni primerjav o izvrševanju glede na leto poprej. Za izboljšanje preglednosti izvrševanja podprograma predlagamo tabelarni pregled investicij, ki naj bi bil oblikovan po sklopih, glede na sorodne vrste del. Tabele naj bi vsebovale konkretne podatke o načrtovanih in realiziranih delih, o njihovem načrtovanem in realiziranem obsegu (fizični kazalci) in vrednosti (stroški). Vsebovati bi morale tudi primerjavo z letom poprej.

Izmerjeni dosežki: Ocena uspešnosti ministrstva pri izvrševanju je predstavljena z nekaj fizičnimi kazalci, iz katerih je mogoče ugotoviti, kaj je bilo narejeno, ni pa mogoče sklepati o uspešnosti ali učinkovitosti delovanja, ker so bili cilji v načrtu premalo določno oblikovani. Ministrstvo v poročilu navaja izide izvajanja podprograma, vendar njihovo merjenje ni objektivno predstavljeno, saj kazalcev o izidih delovanja poročilo ne vsebuje.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo

raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.9 Ministrstvo za okolje in prostor

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **15042501 Načrtovanje, varstvo in urejanje voda**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Podprogram vsebuje dokaj veliko število proračunskih postavk, pri čemer bi bilo nekatere, ki se nanašajo na upravno delovanje ministrstva pri urejanju voda (na primer: lokacijski načrti, strokovne podlage in prostorska dokumentacija, upravna in razvojna dokumentacija) smiselno združiti, s čimer bi postal proračun preglednejši. Vključene postavke so dovolj enovite, da je zanje mogoče oblikovati programske cilje.

Dolgoročni cilji: Ministrstvo za podprogram ni navedlo dolgoročnih ciljev, namesto tega se sklicuje na cilje v različnih zakonih in konvencijah, tako da ni jasno, kakšne spremembe želi s podprogramom doseči, oziroma katere probleme rešuje in v kakšnem časovnem obdobju jih namerava rešiti.

Letni izvedbeni cilji: Ministrstvo ni določilo letnih izvedbenih ciljev podprograma na način, da bi bila možna povezava med letnimi in dolgoročnimi cilji. Razvojna komponenta, ki bi jo cilji podprograma morali vsebovati, ni razvidna.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Ministrstvo ni oblikovalo pričakovanih rezultatov za proračunsko leto, ni navedlo fizičnih kazalcev ali drugih numeričnih podatkov, ki bi pojasnjevali vrsto projektov ali aktivnosti in kako naj bi izvršitev teh vplivala na varstvo in urejanje voda. Zaradi tega niso vzpostavljeni pogoji za merjenje uspešnosti in učinkovitosti podprograma.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ciljev ministrstvo ne navaja in tudi ne ukrepov za njihovo doseganje. Pri posamezni proračunski postavki je navedenih nekaj aktivnosti, ki naj bi se izvajale, drugih prioritet in ukrepov pa ni navedenih.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Finančni načrt ne vsebuje bistvenih informacij, in ne daje celovite slike delovanja podprograma na področju načrtovanja, varstva in urejanja voda. Navedenih je premalo podatkov glede pričakovanih proizvodov in storitev, ki se financirajo s proračunskimi sredstvi. Obrazložitev načrtovanja sredstev ni. Tudi primerjav aktivnosti med posameznimi leti ni, tako da trendi delovanja in financiranja niso jasni. Načrtovani in potrebni viri za izvrševanje podprograma niso predstavljeni, stroški tudi niso razloženi, zato menimo, da zahteve po proračunskih sredstvih niso zadosti utemeljene.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Letno poročilo o doseženih ciljeh in rezultatih ministrstva ne zagotavlja celovitega in objektivnega pregleda o izvrševanju podprograma in njegovih rezultatih. Iz poročila ni razvidno, v kakšnem obsegu je bilo izvedeno varovanje in urejanje voda in kakšen je vpliv izvedenih aktivnosti. Poročilo ni osredotočeno na dosežke, izvršitev ni predstavljena tako, da bi jo bilo mogoče primerjati z načrtovanimi rezultati.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Ministrstvo je podprogram izvršilo 99-odstotno. Kljub obrazložitvi, da so bile naloge pri dveh postavkah prenesene na ministrstvo, pa zaključni račun na obeh postavkah ARSO⁵¹⁷ izkazuje 100-odstotno realizacijo. V poročilu manjkajo temeljni podatki o tem, kaj je bilo načrtovano in kaj narejeno. V poročilu niso dovolj pojasnjeni razlogi za odstopanja od sprejetega rebalansa proračuna. Primerljivost z letom poprej ni zagotovljena.

Izmerjeni dosežki: V poročilu so sicer izjave o uspešnosti pri izvrševanju, vendar nedoločljive, ker finančni načrt ni vseboval konkretnih ciljev. Ocene o uspešnosti niso podprte s kazalci, primerjavami ali z drugimi podatki, s katerimi bi lahko izmerili stopnjo doseganja ciljev, saj ti v načrtu niso bili določeni. Ocena dosežkov zato ne zagotavlja ustrezne in zadostne informacije o vplivih izvršenih aktivnosti na stanje voda v Sloveniji. Menimo, da poročilo ne vsebuje potrebnih podatkov, iz katerih je mogoče razbrati, za kaj so bila proračunska sredstva porabljena, in ne daje objektivne in celovite slike delovanja v okviru podprograma v letu 2005.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili bistvenih sprememb, ki bi kazale izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.10 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **10032607 Kreiranje novih delovnih mest in povečanje prilagodljivosti podjetij.**

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Ministrstvo je oblikovalo podprogram, ki je po strukturi proračunskih postavk dokaj enovit in omogoča oblikovanje programskih ciljev. Moteče so le postavke, ki se nanašajo na isti namen delovanja (pomoč pri samozaposlovanju) in ki je zaradi različnih virov financiranja predstavljen trikrat. Menimo, da bo pri sofinanciranju iz sredstev EU potrebno najti ustrežnejše rešitve izkazovanja, ki ne bodo povzročale vsebinske nepreglednosti in ne bodo v neskladju z načeli programskega upravljanja.

⁵¹⁷ Agencija Republike Slovenije za okolje (organ v sestavi ministrstva).

Dolgoročni cilji: Cilji se navezujejo na Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006. Cilji so oblikovani tako, da vsebujejo razvojno komponento, opredeljeni so za določeno časovno obdobje, so določljivi, prav tako pričakovani rezultati.

Letni izvedbeni cilji: Podprogram vsebuje dva letna izvedbena cilja, ki pa ne omogočata ocene sprememb v stanju zaposlenosti posameznih kategorij prebivalstva. Neposredne povezanosti z dolgoročnimi cilji nismo ugotovili, ker ni opredelitve, v kakšnem obsegu bo uresničevanje letnih ciljev v proračunskem letu prispevalo k doseganju dolgoročnih ciljev.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Pričakovani rezultati oz. cilji so ustrezni, opredeljena sta dva kazalca uspešnosti, pri čemer pa izhodiščno stanje področja ni navedeno, zato uresničevanje ciljev ni merljivo.

Ukrepi za doseganje ciljev: Strategija doseganja ciljev je predstavljena, razvidna je iz obrazložitve k posamezni proračunski postavki, prav tako so v okviru postavk predstavljeni ukrepi za doseganje ciljev.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Iz finančnega načrta so razvidni bistveni podatki obrazložitve obsega in vrednosti posamezne proračunske postavke oziroma posameznega ukrepa, ki ga postavka predstavlja. Načrtovani so tudi stroški na enoto (udeleženca) in skupni stroški projekta. V podprogramu ni navedenih učinkov, ki naj bi bili izvršeni za doseganje omenjenih ciljev, so pa (z nekaj izjemami) navedeni pri proračunskih postavkah. Načrtovanje potrebnih virov je zadovoljivo. Za boljše preglednost na ravni podprograma priporočamo tabelarični pregled vseh vključenih projektov, ki naj vsebujejo bistvene podatke.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo tretjo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje pri načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Letno poročilo ministrstva o doseženih ciljeh in rezultatih podprograma je zadostno po obsegu informacij in dovolj pregledno, da ustrezno in zadostno prikazuje delovanje ministrstva v okviru podprograma. Ministrstvo je podprogram izvršilo 71,4-odstotno. V poročilu je ustrezno pojasnjeno, kaj je bilo izvršeno in kaj ne, pojasnjeni so tudi razlogi za odstopanja od sprejetega rebalansa proračuna. Poročilo je osredotočeno na rezultate delovanja, ki so zaradi pomanjkljivosti pri načrtovanju nepreverljivi (opisani niso izhodiščno stanje in ocene letnega prispevka k doseganju dolgoročnih ciljev). Ocena uspešnosti podprograma ni dosledna, saj je podana le za doseganje dolgoročnih ciljev, za kratkoročne pa ne. Rezultati delovanja ministrstva so predstavljeni po posameznih proračunskih postavkah, kar sistemsko ni ustrezno.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Izvršitev podprograma glede na načrt je dokaj dobro pojasnjena, še bolj podrobna so pojasnila pri posamezni proračunski postavki. Večinoma so podane tudi primerjave z letom 2004.

Izmerjeni dosežki: Ocena dolgoročnih dosežkov je navedena s pomočjo numeričnih indikatorjev, pri čemer pa viri informacij kot tudi morebitni zunanji dejavniki, ki so vplivali na rezultat, niso navedeni in pojasnjeni. Ministrstvo, na primer, navaja podatke o zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih oseb in o

povečanju deleža mladih, pri tem pa ni izpostavilo drugih dejavnikov, ki morda tudi vplivajo na rezultat, na primer višja stopnja upokojevanja dolgotrajno brezposelnih ali povečana gospodarska aktivnost, ali večji priliv mladih v zaposlovanje in podobno. Ker ti vplivi niso razkriti, ni mogoče trditi, da so doseženi rezultati le rezultat delovanja projektov v okviru podprograma. Navedenih ocen uspešnosti zato ni mogoče preveriti.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo tretjo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo pomembno izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.11 Ministrstvo za zdravje

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **17062701 Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti za promocijo zdravja**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura postavk podprograma je sicer enovita, vendar ministrstvo zanje predlaga veliko ciljev, ker je podprogram preobsežen. Potreben je razmislek o njegovi delitvi na dva ali več delov, da bi bilo zanje lažje oblikovati programske cilje.

Dolgoročni cilji: Ministrstvo je za podprogram oblikovalo petnajst dolgoročnih ciljev, kar je preveč, med njimi tudi ni hierarhije. Skoraj vsi cilji predstavljajo predvsem aktivnosti, ki jih ministrstvo želi izvajati, da bi vplivalo na izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva v državi, zato cilji niso oblikovani kot pravi programski cilji, ki bi predstavili, katere probleme bo ministrstvo reševalo s podprogramom in kakšne dolgoročne vplive (izide) na zdravje prebivalstva bo izvrševanje podprograma imelo. Dolgoročne aktivnosti se kot cilji navezujejo na nacionalni program zdravstvenega varstva, vendar niso niti časovno niti vrednostno opredeljene.

Letni izvedbeni cilji: Letni cilji so oblikovani podobno kot dolgoročni in predstavljajo predvsem aktivnosti ministrstva, kar ni ustrezno. Letnih ciljev je manj (devet), vendar še vedno preveč, pri čemer ni razvidno, katere dolgoročne cilje podpirajo. Razvojni prispevek podprograma k zdravju prebivalstva ali delovanju institucij, ki se z njim ukvarjajo, je slabo viden. Za letne cilje konkretni pričakovani rezultati niso oblikovani, nameravano delovanje ministrstva zato ni izraženo tako, da bi bilo omogočeno spremljanje in ocenjevanje doseganja uspešnosti podprograma. Posamezne postavke pod navedbo ciljev sicer predstavljajo pričakovane rezultate, ki pa niso vrednostno opredeljeni, zato nimajo prave sporočilne vrednosti.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Podprogram ne vsebuje kazalcev, ki bi predstavili, kakšni naj bi bili izidi delovanja podprograma na prebivalstvo (ali skupine prebivalstva) ali na institucije, ki delujejo v tem okviru. Poročilo tudi ne vsebuje podatkov o tem, kakšni in kolikšni naj bi bili učinki podprograma.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ker v načrtu niso poudarjeni problemi, s katerimi naj bi se v podprogramu prioritetno ukvarjali, tudi niso predstavljeni ukrepi za njihovo odpravljanje.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Finančni načrt ministrstva ne vsebuje nobenega numeričnega podatka, ki bi omogočil vzpostaviti povezave z obsegom delovanja ali z načrtovanimi proračunskimi sredstvi. Podprogram ne vsebuje preglednih informacij, ki bi obrazložile njegov obseg in vrednost. Postavke v okviru podprograma sicer vsebujejo kazalce, ki pa ne pojasnjujejo izračunov potrebnih proračunskih sredstev. Primerjave potrebnih sredstev tekočega leta z letom poprej niso narejene.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Poročilo ministrstva o delovanju podprograma in doseženih rezultatih ni ustrezno in zadostno, saj ne daje dovolj informacij o izvrševanju. V poročilo vključene informacije ne predstavljajo celotnega delovanja in se ne osredotočajo na rezultate. Ministrstvo navaja, da so bile vse obveznosti opravljene, kar pa ne podpre z izmerljivimi rezultati, in tudi ne s fizičnimi ali drugimi kazalci, ki bi bolj konkretno prikazali, kaj je bilo izvršeno v primerjavami z načrtovanim. Poročilo vsebuje zelo malo podatkov, zato trditev o uspešnosti ni mogoče preveriti.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Ministrstvo je podprogram glede na sprejeti rebalans proračuna izvršilo 97-odstotno, nekatere projekte in aktivnosti le 36- in 48-odstotno, vendar ne poroča o posledicah takega stanja. Ministrstvo v okviru posameznih postavk pojasnjuje, katerih aktivnosti ni izvedlo, vendar je te informacije zelo težko razumeti, ker v poročilu ni primerjav z načrtovanimi cilji in aktivnostmi, niti konkretnih podatkov o načrtovanih in realiziranih učinkih. Poročilo ne vsebuje dovolj kvalitetnih informacij, iz katerih bi bilo razvidno, koliko virov je bilo potrebnih za realizacijo programa, oziroma za kaj so bila proračunska sredstva porabljena. Poročilo ne vsebuje takih primerjav in primerjav z letom poprej, zato ne daje popolne in objektivne slike delovanja.

Izmerjeni dosežki: Ocene uspešnosti in učinkovitosti ministrstva pri izvrševanju navedenih aktivnosti podprograma ne temeljijo na vnaprej znanih in izmerjenih kazalcih, ki bi te ocene potrjevali. Poročanje o dosežkih ministrstva pri izvršitvi podprograma ni ustrezno in tudi ni zadostno.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili bistvenih sprememb, ki bi kazale izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.12 Ministrstvo za javno upravo

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram: **04023101 Izgradnja in delovanje centralne informacijske strukture in telekomunikacijske tehnologije**

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura podprograma oziroma njegovih proračunskih postavk je vsebinsko dokaj enovita, vendar je razdrobljena in manj pregledna in daje vtis podvajanja nekaterih aktivnosti. Zaradi povečanja preglednosti in lažjega oblikovanja programskih ciljev bi bilo smiselno proučiti možnosti združevanja posameznih postavk (z vidika aktivnosti za uporabnike, ki so jim namenjene, ali pa po principu stalnih in razvojnih nalog).

Dolgoročni cilji: Ministrstvo je za podprogram opredelilo množico dolgoročnih ciljev (preveč), ki pa niso navedeni v smiselni hierarhiji. Potreben bi bil razmislek o ločitvi pravih razvojnih ciljev (za te bi morali opredeliti probleme, ki jih rešujejo) od ciljev za stalne naloge, pri katerih bi moral prevladovati predvsem cilj povečevanja uspešnosti delovanja. Ministrstvo ni določilo konkretnega obdobja, v katerem naj bi bili izvršeni dolgoročni cilji, sama razvojna vsebina pa tudi ni dovolj izpostavljena. Fizični in finančni ali drugi kazalci uspešnosti za dolgoročne cilje niso navedeni.

Letni izvedbeni cilji: Letni izvedbeni cilji so neustrezno opredeljeni, večinoma kot aktivnosti (npr: »zagotovitev zadostnih kapacitet podatkovnega centra«, namesto »povečati kapacitete podatkovnega centra za xy enot«). Zato ni opredeljeno, kakšne so določljive pričakovane spremembe in rezultati na področju delovanja ministrstva glede na obstoječe izhodiščno stanje. Letnih ciljev je navedenih manj kot dolgoročnih, vendar ni razvidno, kateri kratkoročni cilj podpira katerega od dolgoročnih; povezava s strateškimi dokumenti države na tem področju ni podana.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Ministrstvo ni predstavilo numeričnih podatkov in kazalcev, ki bi pojasnili obstoječe stanje na področju in ovrednoteno želeno spremembo čez leto dni. Tudi kazalca na globalni ravni, ki bi pomagal izmeriti spremembo v stopnji informatizacije države pred spremembo in po njej, ministrstvo ni opredelilo, ker omenjenih elementov v poročilu ni, zato merjenje uspešnosti izvrševanja podprograma ni mogoče. Tudi posamezne proračunske postavke, ki so sicer na široko obrazložene, ne vsebujejo konkretnih informacij, iz katerih bi bilo mogoče razbrati trenutno stanje na področju (kazalci, tudi če so predstavljeni, nimajo pripisanih vrednosti, ne izhodiščnih v začetku obdobja, ne načrtovanih ob koncu obdobja).

Ukrepi za doseganje ciljev: Podprogram bi moral vsebovati strategijo, torej način doseganja ciljev, zato bi v obrazložitvah morali biti predstavljeni ukrepi za doseganje ciljev. Finančni načrt v delu, ki pojasnjuje podprogram, ne vsebuje ukrepov za doseganje ciljev, predstavljeni pa so pri posameznih proračunskih postavkah.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Predstavitve potrebnih in spreminjajočih resursov v finančnem načrtu ministrstva ni, zahteve po sredstvih niso utemeljene. Menimo, da v finančnem načrtu niso predstavljeni tisti podatki o podprogramu, ki bi omogočili zainteresirani javnosti pridobiti jasno sliko predvidenih sprememb ob proračunskih vlaganjih glede na obstoječe stanje. V načrtu ni pojasnjeno, koliko naj bi

aktivnosti in projekti stali, ker načrt ne vsebuje opredelitve stroškov za vire, potrebne za izvršitev podprograma.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Podprogram se je začel izvrševati v letu 2005, zato ocena izboljšav med letom pri načrtovanju ni bila opravljena.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Način priprave poročila ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih podprograma predstavlja dobro podlago za nadaljnjo izpopolnitev poročanja. Ministrstvo se v letnem poročilu osredotoča na rezultate delovanja in navaja oceno uspeha, tako pri doseganju dolgoročnih ciljev, ki naj bi jih uresničilo, kot za kratkoročne cilje. Zanje navaja kazalnike, njihove dosežene vrednosti in dosežen rezultat (pri čemer pričakovani rezultat vnaprej ni bil znan). Glede na to, da je bil finančni načrt pomanjkljiv in nedorečen pri določanju ciljev in pričakovanih rezultatov, tudi doseženi rezultati in izračunana uspešnost delovanja niso preverljivi. Za merjenje izidov delovanja bi bilo, poleg določljivih pričakovanih rezultatov, potrebno opredeliti tudi obstoječe izhodiščno stanje na področju.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: V zaključnem računu ministrstvo izkazuje za 3,9 odstotka višjo realizacijo podprograma od načrtovane, pri nekaterih postavkah je preseganje celo 29- in 39-odstotno, vendar odstopanj glede na sprejeti rebalans proračuna ne utemljuje, kar ni ustrezno. Ker tudi ukrepi za doseganje ciljev v finančnem načrtu niso bili navedeni, uspešnosti ni mogoče presojati niti po tem, kateri ukrepi so bili izvršeni in kateri ne ter kako so odstopanja vplivala na doseganje zastavljenih ciljev.

Izmerjeni dosežki: Ministrstvo v poročilu navaja kazalnike sprememb pri posameznih postavkah, vendar so jim bile ciljne vrednosti pripisane šele ob koncu obdobja, namesto da bi bile določene v finančnem načrtu. Zato merjenje uspešnosti na takšnih podlagah ni objektivno in tudi ne preverljivo. Ministrstvo tudi ne navaja vira podatkov, ki so bili uporabljeni pri merjenju, kot tudi ni znana metodologija merjenja. Ministrstvo ocene učinkovitosti in uspešnosti delovanja pri izvrševanju celotnega podprograma ni podalo.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Podprogram se je začel izvrševati v letu 2005, zato ocena medletnih izboljšav pri poročanju ni bila opravljena.

5.2.13 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **05033201 Informacijsko komunikacijski sistemi**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Proračunske postavke so glede na vrsto uporabnikov, ki jim je dejavnost namenjena, precej raznovrstne, zato je zanje težko oblikovati enotne programske cilje. To je razvidno tako pri določitvi dolgoročnih kot kratkoročnih ciljev podprograma. Priporočamo, da ministrstvo razmisli o preoblikovanju podprograma.

Dolgoročni cilji: Ministrstvo je na ravni podprograma oblikovalo dolgoročne cilje le za tiste aktivnosti, ki imajo posledice za uporabnike nacionalne in raziskovalne mreže. Ostala področja, ki so zastopana v proračunskih postavkah, s cilji podprograma niso pokrita, temveč so cilji določeni le v okviru postavke, kar ni pravilno. Cilji so razvojno naravnani, niso pa časovno opredeljeni, saj ni določeno obdobje, v katerem naj bi bili uresničeni. Cilji so premalo določni. Za hitre internetne priključke na primer ni jasno, v koliko letih naj bi bili »vsi upravičeni do dostopa«, kdo in koliko je »vseh upravičenih« niti koliko dostopov je možno (glede na omejitve v sredstvih) nuditi v določenem obdobju.

Letni izvedbeni cilji: Ministrstvo je opredelilo nekaj letnih izvedbenih ciljev, ki izhajajo iz dolgoročnih ciljev, ki pa niso določljivi. Cilji ne pojasnjujejo obsega in vrste sprememb na posameznem ciljnem področju.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Ministrstvo letnih izvedbenih ciljev ni izrazilo na način, ki bi omogočal njihovo merjenje, saj za cilje ni navedlo pričakovanih rezultatov in kazalcev, za katere bi bile znane izhodiščne in ciljne vrednosti. V načrtu navaja nekaj kazalcev pri posameznih proračunskih postavkah, vendar ti nimajo pripisanih ciljnih vrednosti in zato ne omogočajo spremljanja in merjenja rezultatov izvajanja podprograma. Primerjav med načrtovanim delovanjem in delovanjem v preteklih letih ni, zato tudi niso razvidne spremembe v načrtovanju.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ministrstvo v obrazložitvah ne navaja ukrepov, s katerimi bo doseglo cilje podprograma. V obrazložitvah podprograma aktivnosti in projekti niso predstavljeni tako, da bi predstavili, kako, v kakšnem obsegu in smeri se bo dejavnost izvajala.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Zahtevki za proračunska sredstva niso utemeljeni z izračuni, saj količina načrtovanih učinkov ni prikazana sistematično, v obrazložitvi so le redko uporabljeni fizični kazalci. Obrazložitev finančnega načrta ne vsebuje finančnih podatkov. O potrebnih virih za izvršitev podprograma ni informacij, niti prikazov potrebne količine izdelkov ali storitev in njihovih stroškov na enoto.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Podprogram se je začel izvrševati v letu 2005, zato ocena medletnih izboljšav pri načrtovanju ni bila opravljena.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadržanost poročanja: Letno poročilo o doseženih ciljih in rezultatih predstavlja posamezne aktivnosti ter projekte v okviru podprograma. V poročilu je predstavljenih veliko informacij o delovanju, vendar priporočamo večjo urejenost in preglednost. Navedeni so tudi podatki o rezultatih delovanja, ki pa niso podprti s fizičnimi in finančnimi ali katerimi drugimi kazalci, ker tudi načrtovani niso bili. Poročilo vsebuje bistveno premalo podatkov o virih za njihovo izvrševanje in o obsegu stroškov za posamezne aktivnosti in projekte, da bi bilo celovito. Preveč je naštevanja, preglednost pa je premajhna. Omogočile bi jo preglednice primerjav načrtovanih in izvršenih aktivnosti, ukrepov in dosežkov.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Program je bil realiziran 8- odstotno, vendar so obrazložitve odstopanj od načrtovanega pomanjkljive. Tako je ministrstvo ocenilo, da je bilo delovanje ARNES⁵¹⁸ uspešno, kljub

⁵¹⁸ Akademska in raziskovalna mreža Slovenije (javni zavod).

njegovi le 84-odstotni finančni realizaciji in ob predstavitvi, da je Slovenija po kapaciteti mednarodnih povezav nacionalnih izobraževalnih in raziskovalnih omrežij na zadnjem mestu med evropskimi povezavami. V večini primerov pojasnil o odstopanjih od načrtovanega ni ali pa niso jasna. V poročilu tudi težko najdemo informacije, ki bi izvrševanje povezovale z načrtovanim ali z dosežki v preteklih letih, kar bi omogočilo presojo trendov delovanja.

Izmerjeni dosežki: Ministrstvo za ocene uspešnosti in učinkovitosti ne navaja kazalcev, ker jih je le v redkih primerih načrtovalo v konkretnih vrednostih. Ponekod so kazalci sicer navedeni, vendar jim niso bile pripisane vrednosti zelene spremembe (primer indikatorja: število uporabnikov in storitev knjižnic), zato jih ni mogoče uporabiti kot ustrezno podlago za merjenje uspešnosti. Ni namreč razvidno, kakšno je izhodiščno stanje, niti pričakovano stanje števila uporabnikov ob koncu proračunskega leta, zato navedeni kazalci nimajo sporočilne vrednosti. Poročilo vsebuje veliko podatkov, ki pa niso urejeni na sistematičen način, da bi omogočili bralcu pridobiti objektivno in celovito sliko uspešnosti in učinkovitosti delovanja in predvsem sprememb, ki so bile načrtovane in izvedene v določenem letu.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Podprogram se je začel izvrševati v letu 2005, zato ocena medletnih izboljšav pri poročanju ni bila opravljena.

5.2.14 Ministrstvo za šolstvo in šport

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **19033302 Splošno srednje in poklicno šolstvo**

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura podprograma je enovita in omogoča ustrezno opredelitev ciljev za podprogram kot celoto.

Dolgoročni cilji: Ministrstvo je za dejavnost srednjega šolstva, ki se izvaja v okviru podprograma, določilo zelo splošne in nedoločljive dolgoročne cilje, za katere ni razvidno, v kakšnem obdobju naj bi jih doseglo. Pri tem je eden od ciljev neizvedljiv (»omogočiti vsaj štiriletno srednjo izobrazbo vsem državljanom«), saj tega samo z vpisom celotne generacije osnovnošolcev v srednje šole ni mogoče doseči, ker ta program ne vključuje izobraževanja odraslih.

Letni izvedbeni cilji: Letni izvedbeni cilji so prav tako nedoločni (na primer: znižati delež generacije, ki ne nadaljuje šolanja), razvojni elementi, ki naj bi jih cilji opredeljevali, so nejasni. Ministrstvo ni pojasnilo, v kakšnem obsegu bo izvrševanje letnih ciljev pripomoglo k uresničevanju dolgoročnih namer, med cilji tudi ni zastavilo merljivega cilja povečanja uspešnosti delovanja področja, kot ga je sicer mogoče razbrati iz besedila obrazložitve. Zastavljeni cilji ne pojasnjujejo, kaj se bo spreminjalo v okviru dejavnosti srednjega šolstva (na primer glede količine opravljenih storitev, prenove in obsega programov, mreže šol ipd.). Iz obrazložitve ni razvidno izhodiščno stanje dejavnosti po ključnih kazalcih, niti smer in obseg zelenih sprememb.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Za cilje niso bili oblikovani pričakovani rezultati, ki bi jim bile pripisane vrednosti, navedeni pa niso niti kazalci, s pomočjo katerih bi lahko merili uspešnost delovanja,

zato finančni načrt ministrstva ni ustrezen. Podatki in informacije iz finančnega načrta ne omogočajo merjenja učinkovitosti delovanja področja, niti uspešnosti pri doseganju ciljev ministrstva.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ministrstvo za posamezne cilje, ki jih je navedlo v podprogramu ali pri posameznih proračunskih postavkah, ne navaja ukrepov, ki bi pojasnili, kako namerava cilje doseči.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Ministrstvo ne utemeljuje zahtev po proračunskih sredstvih, zato ni znano, na kakšnih predpostavkah so bila sredstva izračunana. Iz obrazložitev niso znani izidi sprememb virov za izvrševanje podprograma (na primer število potrebnih učiteljev zaradi sprememb v obsegu dejavnosti, števila oddelkov ali pedagoških ur ali materialnih sredstev). Stroški na enoto storitve (na primer stroški na dijaka), ki bi bili primerljivi s stanjem pred načrtovanim obdobjem, niso predstavljeni.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadostnost poročanja: Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma ne zagotavlja objektivnega in celovitega vpogleda v njegovo izvrševanje, podane informacije pa niso zadostne. Poročilo je neuravnoteženo, saj ministrstvo o izvršitvi dejavnosti srednjega šolstva, za katerega je načrtovano 93 odstotkov vseh sredstev podprograma, poroča nepregledno in enostransko (pretežno o strukturi vpisa, nič pa o posledicah sprememb vpisa na obseg dejavnosti in s tem na potrebne kadre ali sredstva in podobno), medtem ko v obrazložitvah drugih, po vrednosti bistveno manj pomembnih postavk, navaja vse podrobnosti. Kadar je podatkov več, priporočamo uporabo tabel, da bi bile primerjave med načrtovanim in realiziranim enostavnejše in jasnejše.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Ministrstvo ni utemeljilo odstopanj pri izvrševanju podprograma od načrtov, čeprav jih je v zaključnem računu mogoče najti kar nekaj. Največje odstopanje pa dosega vrednost več kot pol milijarde tolarjev. Poročilo ne vsebuje primerjav podatkov o sredstvih (načrtovanih in realiziranih za posamezne vrste stroškov). Ministrstvo v obrazložitvah ne pojasnjuje, kateri ukrepi za doseganje ciljev so bili izvedeni in kateri ne ter zakaj ne. Tudi primerjave obsega dejavnosti s preteklim obdobjem niso navedene, tako ni mogoča ocena smeri sprememb v delovanju.

Izmerjeni dosežki: Ministrstvo poroča o uspešnosti za cilje, ki jih v načrtu ni opredelilo, o realizaciji ciljev, ki so bili zastavljeni z rebalansom proračuna, pa ne poroča. Ocenilo je, da je bilo uspešno pri doseganju ciljev, tako dolgoročnih kot kratkoročnih, za kar navaja nekaj numeričnih podatkov in primerjav z načrtovanimi vrednostmi. Za te cilje v finančnem načrtu ni navedlo niti konkretnih zelenih rezultatov oziroma ciljnih vrednosti, niti kazalcev, niti izhodiščnega stanja za posamezni pričakovani rezultat. To pa so elementi, ki so nujni za merjenje delovanja. Pri tem viri, iz katerih je ministrstvo črpalo podatke za navedene informacije o uspešnosti podprograma, tudi niso pojasnjeni. Na tak način oblikovanih ocen uspešnosti ni mogoče preveriti. Menimo, da poročilo ne vsebuje bistvenih informacij o izvajanju podprograma na področju srednjega šolstva, saj ne poroča o virih, potrebnih za izvršitev podprograma. Poročilo tudi ne vsebuje pomembnih kazalcev učinkovitosti delovanja področja in medletnih primerjav doseženih stroškov za posamezne resurse, za celoto in na enoto (učitelja, oddelek, dijaka in podobno).

Menimo, da ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili bistvenih sprememb, ki bi kazale izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.2.15 Ministrstvo za kulturo

Ocenili smo načrtovanje in poročanje za podprogram **18033511 Drugi programi v kulturi**.

Ocena dosežene ravni in napredka pri programskem načrtovanju

Struktura podprograma: Struktura podprograma je zelo raznovrstna, vsebuje postavke, za katere je težko oblikovati skupne cilje (na primer: kulturni tolar in kultura za Slovence izven Republike Slovenije), zato priporočamo, da se razmisli o njegovem preoblikovanju.

Dolgoročni cilji: Oblikovan je en sam dolgoročni cilj, ki ne zajema vseh vsebin, vključenih v postavkah podprograma. Cilj tudi ni časovno opredeljen in ni določljiv, ker nima pripisanih vrednosti, zato ne omogoča merjenja uspešnosti delovanja.

Letni izvedbeni cilji: Za podprogram letni izvedbeni cilji niso predstavljeni. Zaradi raznovrstnosti postavk so letni cilji predstavljeni le za vsako proračunsko postavko. Cilji pri proračunskih postavkah niso predstavljeni dosledno v vseh primerih. So nedoločni, nimajo opredeljenih pričakovanih rezultatov, želena sprememba stanja na področju je sicer pojasnjena, nima pa pripisanih vrednosti, tako da obseg sprememb ni znan, razen pri nekaterih investicijah.

Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Za podprogram niso bili opredeljeni kazalci, s pomočjo katerih bi merili uspešnost doseganja ciljev. Izhodiščno stanje na področju ni pojasnjeno. Tudi pri proračunskih postavkah so kazalci le naštet kot možnost za merjenje in nimajo pripisanih vrednosti, tako da ne predstavljajo ustreznega orodja za merjenje izvrševanja podprograma.

Ukrepi za doseganje ciljev: Ukrepi za doseganje ciljev (aktivnosti in projekti) so deloma naštet, vendar so splošno opredeljeni, ne prinašajo vsebinske informacije o nameravanem delovanju razen pri investicijskih postavkah.

Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Podprogram ne vsebuje bistvenih podatkov, ki bi razložili njegov obseg in vrednost. Potrebni viri za izvrševanje podprograma niso predstavljeni, zahteve po proračunskih sredstvih niso utemeljene, prav tako ne pri posameznih proračunskih postavkah. Količina in vrednost načrtovanih izdelkov in storitev ni pojasnjena.

Menimo, da je ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja podprograma za leto 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo prvo raven. Pri ocenjevanju kakovosti finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 nismo ugotovili sprememb, ki bi pomenile pomembno izboljšanje načrtovanja podprograma.

Ocena dosežene ravni in napredka pri poročanju o dosežkih

Celovitost in zadržanost poročanja: Ministrstvo o izvršitvi podprograma kot celote ne poroča, kar je posledica raznovrstnosti njegove vsebine, poroča pa o izvršitvi posameznih proračunskih postavk. To sistemsko ni ustrezno, saj iz poročila ni mogoče razbrati celovitega delovanja in dosežkov glede na zastavljene cilje podprograma.

Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Poročanje na ravni podprograma ni predstavljeno primerjalno glede na načrtovano, niti primerjalno z dosežki preteklega leta. Ministrstvo dosežke predstavlja pri posameznih proračunskih postavkah, vendar pri nekaterih postavkah navaja cilje, ki jih v finančnem načrtu ni opredelilo, tako da tudi v tem primeru primerljivost z načrtovanim ni mogoča. Ministrstvo v večini primerov natančno poroča o izvedenih aktivnostih in projektih, podaja tudi obrazložitve, kadar je prišlo do odstopanj v finančni realizaciji načrtovanih postavk. Izpostavljene so primerjave med izvedenimi in načrtovanimi ukrepi, čeprav v načrtu niso bili dosledno in celovito predstavljeni. Pri poročanju o investicijskih postavkah predlagamo uporabo preglednic, ki naj bi vsebovale informacije o načrtovanih in izvršenih projektih, ter pomembne finančne in fizične kazalce.

Izmerjeni dosežki: Ocen o doseženi uspešnosti pri izvršitvi podprograma ministrstvo v poročilu ni predstavilo, ker se je osredotočilo le na obrazložitve dosežkov za učinke pri posameznih proračunskih postavkah, ne pa tudi na izide teh učinkov. Glede na zahteve po poročanju o dosežkih podprograma tako poročanje ni ustrezno. Dosežke je v okviru postavk predstavilo s pomočjo fizičnih in opisnih kazalcev, obrazložitve so obširne, finančnih kazalcev pa ministrstvo ne navaja. Ocene učinkovitosti delovanja ni, ker povečevanja učinkovitosti delovanja ministrstvo ni načrtovalo.

Menimo, da ministrstvo pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega poročanja o dosežkih pri izvrševanju podprograma v letu 2005 glede na kriterije ocenjevanja prikazane v ocenjevalni lestvici doseglo drugo raven. Pri ocenjevanju kakovosti poročanja o izvršitvi finančnega načrta za leto 2005 v primerjavi z letom 2004 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo izboljšanje poročanja o izvrševanju podprograma.

5.3 Skupne ugotovitve o načrtovanju in poročanju o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov za leto 2005

Na podlagi ocenjenega načrtovanja podprogramov pri pripravi finančnih načrtov in poročanja ministrstev o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov v poslovnih poročilih ministrstev za leto 2005 podajamo skupne ugotovitve. Te so podane kot ocena dosežene ravni pri upoštevanju predpisov in načel, ki opredeljujejo k ciljem in rezultatom usmerjeno delovanje ministrstev. Dosežena raven načrtovanja in poročanja je ocenjena za izbrane podprograme po kriterijih, ki so sestavni del poročila in so podani v prilogi 1.

V tabeli 35 podajamo našo oceno dosežene ravni po posameznih elementih k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja in poročanja.

Tabela 35: Ocena dosežene ravni

Ministrstvo Ocena ravni za segmente	Načrtovanje						Poročanje				
	Struk- tura	Dolgo- ročni cilji	Letni cilji	Merlji- vost	Ukrepi	Uteme- ljitev sredstev	Skupna ocena	Celovi- tost in zadost- nost	Primer- ljivost	Dosežki	Skupna ocena
Ministrstvo za finance	1	1	2	1	1	2	1	2	2	2	2
Ministrstvo za notranje zadeve	1	1	3	1	3	1	2	3	3	2	3
Ministrstvo za zunanje zadeve	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ministrstvo za obrambo	2	2	2	2	1	1	2	3	2	2	2
Ministrstvo za pravosodje	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ministrstvo za gospodarstvo	3	3	1	1	2	1	2	2	2	1	2
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	3	2	2	1	2	1	2	1	1	1	1
Ministrstvo za promet	4	1	2	1	1	1	1	3	2	2	2
Ministrstvo za okolje in prostor	3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	3	4	2	2	4	4	3	3	4	3	3
Ministrstvo za zdravje	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ministrstvo za javno upravo	2	1	1	1	1	1	1	3	1	2	2
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	1	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1
Ministrstvo za šolstvo in šport	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ministrstvo za kulturo	2	1	1	1	2	1	1	1	2	2	2
Povprečje dosežene ravni	2,5	1,6	1,5	1,1	1,6	1,3		1,9	1,7	1,5	

Ugotovili smo, da je pri načrtovanju finančnih načrtov za leto 2005 pet ministrstev izboljšalo načrtovanje podprogramov glede na ugotovitve za leto 2004. Ugotovili smo tudi, da se je poročanje o doseženih ciljih in rezultatih izboljšalo pri sedmih ministrstvih. Pri dveh novih ministrstvih napredka nismo ugotavljali.

Ministrstva, za katera smo ocenili, da so izboljšala načrtovanje in/ali poročanje, so:

- Ministrstvo za finance (samo poročanje),
- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za obrambo,
- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (samo načrtovanje),
- Ministrstvo za promet (samo poročanje),
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za kulturo (samo poročanje).

Izračunano povprečje dosežene ravni posameznih elementov načrtovanja in poročanja o dosežkih za vsa ministrstva kaže, da so najbolj kritične točke uveljavljanja novega sistema upravljanja proračuna predvsem

pri določanju ciljev (poprečna raven 1,5 oz. 1,6), merljivosti ciljev (poprečna raven 1,1), utemeljevanju zahtevanih proračunskih sredstev (poprečna raven 1,3) ter pri poročanju o dosežkih (poprečna raven 1,5).

5.3.1 Skupne ugotovitve glede načrtovanja podprogramov

Pri pripravi finančnih načrtov ministrstev za leto 2005 smo ugotovili nekaj sprememb, ki pomenijo izboljšanje načrtovanja podprogramov in napredek pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega delovanja. Kljub temu pa ocenjujemo, da načrtovanje še ne dosega želene kvalitete, to je četrte ravni glede na uporabljene kriterije ocenjevalne lestvice. Revizijsko ugotovitev opiramo na utemeljitve, ki jih navajamo v nadaljevanju.

- Podprogrami ministrstev imajo zelo različno strukturo proračunskih postavk. Nekateri podprogrami so glede na vsebine, ki jih vključujejo, preobsežni, drugi preveč raznovrstni, pri nekaterih postavke predstavljajo le stroškovni konti in ne sklopi nalog, aktivnosti ali projektov, kar bi bilo ustreznejše. Enovitost podprograma je zelo pomembna za oblikovanje kvalitetnih programskih ciljev, zato neustrezno oblikovani podprogrami že v začetku otežujejo uveljavitev temeljnih izhodišč načrtovanja, saj ustreznih programskih ciljev v takih primerih ni mogoče oblikovati.
- Opredelitev dolgoročnih in kratkoročnih ciljev podprograma še vedno predstavlja kritično točko uveljavljanja kvalitetnega načrtovanja. Ministrstva ciljev niso izrazila tako, da bi bilo razvidno, kakšne so želene spremembe v delovanju na ravni podprograma. Dolgoročni cilji tudi niso bili določeni za obdobje, v katerih naj bi se uresničili. Mnoga ministrstva ciljev podprograma sploh niso opredelila, ali pa so v posameznih primerih kot cilje podprograma opredelila posamezne aktivnosti, ki naj bi jih opravili za doseganje ciljev, kar ni zadostno.
- Za posamezne razvojno izražene cilje so bili pričakovani rezultati redko opredeljeni, čeprav so nujni za bolj določno oblikovanje zelenih sprememb glede na obstoječe stanje.
- Ministrstva za posamezne cilje niso dosledno opredelila načina doseganja ciljev, to je ukrepov (posameznih aktivnosti ali projektov), ki naj bi pripomogli k uresnitvi ciljev. Večina ministrstev je ukrepe delno navedla, vendar ne sistematično in ne za vse opredeljene cilje. Navedenih aktivnosti zelo pogosto ni bilo mogoče povezati s cilji. Sistematičnost navajanja ciljev, pričakovanih rezultatov in ukrepov za njihovo doseganje olajšuje pristop k novemu načinu načrtovanja, zato mora biti nov način načrtovanja dosledno izpeljan.
- Ministrstva niso navajala kazalcev sprememb (indikatorjev), ki bi opredeljevali tiste lastnosti in informacije, s pomočjo katerih bi bilo doseganje ciljev in s tem izidov delovanja mogoče izmeriti. Tudi kadar so kazalci obstajali, v prevladujočem obsegu niso imeli pripisanih niti izhodiščnih vrednosti niti ciljnih vrednosti, tako da za merjenje izidov delovanja niso bili uporabni. Merljivost izvrševanja ciljev in rezultatov oziroma izidov podprogramov v letu 2005 v večini primerov zato ni bila zagotovljena.
- Ministrstva so zelo redko na pregleden način predstavila izračune obsega načrtovanih proračunskih sredstev, s čimer bi utemeljila svoje zahteve in realnost finančnega načrtovanja pri doseganju zastavljenih ciljev. Če je program enovit, morajo biti načrtovana proračunska sredstva utemeljena glede na potrebne vire in pričakovane učinke podprograma ter glede na stroške, ki jih ti povzročajo. Če gre za bolj raznovrstne vsebine, pa bi morale biti obrazložitve zahtevkov po sredstvih, ob predvidenih količinah in vrednostih učinkov, načrtovane v okviru posameznih programskih sklopov ter proračunskih postavk, česar pa ministrstva večinoma niso predstavila.

- Finančni načrti ministrstev niso predstavljeni primerljivo glede na delovanje v preteklih obdobjih, zato v načrtih ni informacij o trendih izvrševanja posameznih podprogramov, kar onemogoča primerjave dosežkov med posameznimi leti.

5.3.2 Skupne ugotovitve glede poročanja o doseženih ciljih in rezultatih podprogramov

Pri poročanju o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov ministrstev, kot je podano v letnih poročilih za leto 2005, smo ugotovili izboljšanje pri več kot polovici ministrstev. Kljub temu ocenjujemo, da poročanje na globalni ravni še vedno ni ustrezno in ni zadostno. Revizijsko ugotovitev opiramo na naslednje utemeljitve.

- Poročanje ministrstev o izvršitvi podprogramov je bilo v preteklem letu večinoma obširno, vendar poročila pogosto bralcu niso nudila dovolj pomembnih informacij za celovito in ustrezno strukturirano predstavitev delovanja podprograma. V posameznih primerih cilji, ki so jih ministrstva navajala v poročilih, niso bili enaki načrtovanim, vendar pojasnil o spremembah ministrstva niso predstavila. Tak pristop onemogoča povezavo med izvrševanjem finančnih načrtov in načrtovanimi cilji ter sredstvi za podprogram.
- Ministrstva niso poročala o tem, kateri ukrepi (aktivnosti, projekti) za doseganje ciljev so bili izvršeni glede na načrtovane in kateri ne, temveč so navajala le izvedene aktivnosti in projekte, tako da poročila niso vsebovala primerjav z načrtovanim. Tak pristop otežuje ocenjevanje in potrjevanje uspešnosti izvrševanja podprogramov.
- O dosežkih ministrstva niso poročala dovolj osredotočeno in v povezavi s pričakovanimi rezultati. Ob ustreznem načrtovanju je pri predstavitvi doseženega oceno uspešnosti potrebno predstaviti z izmerljivimi kazalci. Ministrstva svojih ocen učinkovitosti in uspešnosti delovanja niso utemeljevala z vnaprej opredeljenimi in izračunanimi kazalci (indikatorji) dosežkov, tako da so v poročilih predstavljene ocene le izjemoma preverljive.
- Kadar so bili podprogrami obsežni, so ministrstva običajno navajala zelo veliko informacij o njihovem izvrševanju, ki pa niso bile urejene sistematično ali so bile nepopolne in niso predstavljale celovitega delovanja podprograma. Številna poročila so bila zato ob množici slabo urejenih informacij nepregledna.
- Poročila so le izjemoma vsebovala primerjave delovanja ali dosežkov v preteklem in predpreteklem letu (letih), tako da iz poročil niso bile razvidne smeri oz. obseg sprememb v delovanju, kar predstavlja pomembno informacijo za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti.
- Poročila ministrstev so le redko vsebovala informacije o uporabljenih virih za izvršitev podprograma in dejanskih stroških zanje. O stroških na enoto proizvodov ali storitev (načrtovanih in doseženih) ministrstva niso poročala. Ni bilo primerjav med dejanskimi stroški in načrtovanimi, morebitna odstopanja v finančni realizaciji pa so ministrstva pojasnjevala le v posameznih primerih.

5.3.3 Priporočila

Za izboljšanje programskega načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih ministrstvom priporočamo:

- Predpisi, ki opredeljujejo proračunsko načrtovanje in poročanje o dosežkih pri izvrševanju finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov niso dovolj jasni in ne dajejo enotnih in vsebinsko zadostno opredeljenih usmeritev za pripravo proračunskih dokumentov, zato naj Ministrstvo za finance za proračunske uporabnike pripravi priročnik, ki bo obširneje obrazložil pristop k novemu načinu proračunskega načrtovanja in bo vseboval natančne napotke za delo.
- Uporaba posameznih pojmov, povezanih z uveljavljanjem k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja, kot so opredeljeni v Proračunskem priročniku Ministrstva za finance, naj se popravi tako, da bodo nazivi za posamezne pojme bolj usklajeni z vsebino teh kategorij.
- Ministrstva naj preverijo vsebinsko strukturo podprogramov in ocenijo njihovo ustreznost ali potrebo po preoblikovanju.
- Programski cilji ministrstev naj bodo razvojno naravnani, upoštevajo naj razvojna izhodišča države, opisana v strateških dokumentih, ki se nanašajo na področja, za katera se oblikujejo cilji. Odražati morajo želene spremembe trenutnih stanj na področjih, za katere se določajo. Med dolgoročnimi in kratkoročnimi cilji naj bo razvidna povezava. Letni cilji naj natančno izražajo svojo vlogo pri uresničevanju časovno opredeljenih dolgoročnih ciljev. Za stalne naloge in aktivnosti naj se opredelijo cilji v smislu povečevanja učinkovitosti delovanja.
- Za posamezna vsebinsko zaokrožena področja delovanja in za posamezne zastavljene cilje naj ministrstva opredelijo pričakovane rezultate, ki naj bi bili doseženi ob koncu proračunskega obdobja; pričakovani rezultati naj bodo vrednostno določeni. Zanje naj se določijo parametri (kazalci, merila), ki bodo med letom omogočali spremljanje delovanja in uresničevanja programov, ob koncu obdobja pa pokazali, ali so cilji doseženi. Izhodiščno stanje za želene spremembe naj se natančno opredeli (navesti je potrebno stanje na začetku in na koncu načrtovanega proračunskega obdobja).
- Ministrstva naj za posamezne cilje navedejo ukrepe (aktivnosti in projekte), ki bodo pripomogli k doseganju ciljev in pričakovanih rezultatov.
- Kadar ministrstva ocenijo, da lahko na uresničevanje posameznega cilja in pričakovane dosežke vplivajo tudi zunanji dejavniki, na katere sami ne morejo vplivati, morajo take dejavnike navesti (negativni ali pozitivni vplivi delovanja drugih entitet v družbi). Nanje morajo tudi opozoriti tudi v poročilu.
- V obrazložitvah finančnega načrta in v poročilih o doseženih ciljih in rezultatih naj bo natančno razvidna povezava med vsebino podprograma (ali sklopi nalog v podprogramu) in sredstvi. Razvidno mora biti, kako so bila načrtovana sredstva za predvidene vire podprograma in v njihovem okviru za načrtovane ali izvršene pomembne sklope nalog, aktivnosti in projekte.
- Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih naj bo osredotočeno k dosežkom, primerljivo z načrtovanimi cilji in s preteklimi obdobji.
- V proračunskih dokumentih (v finančnih načrtih in poročilih) naj ministrstva zagotovijo večjo preglednost in primerljivost podatkov (finančnih ali fizičnih). Kadar gre za veliko podatkov, naj uporabijo tabele, v katerih naj smiselno predstavijo čim več informacij, ki opredeljujejo uspešnost in učinkovitost delovanja.
- Ministrstva naj določijo odgovorne osebe za načrtovanje in spremljanje izvrševanja podprograma.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti morajo revidirani proračunski uporabniki v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Ministrstvo za finance mora izkazati ukrepe, ki jih je sprejelo za

- pripravo spremembe Zakona o javnih financah, tako da bo prevzem dolga izkazan kot zadolževanje države in kot financiranje dolžnika (točke 2.2.1.2.b, 2.2.1.2.c, 2.2.3.1.e, 2.2.3.1.f in 2.2.3.1.g);
- zagotovitev vzpostavitve centralne evidence finančnega premoženja v skladu s Pravilnikom o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine (točka 2.2.2.1.a);
- zagotovitev zavarovanja danih poroštev Zavodu za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov (točka 2.2.2.2.c).

Ministrstvo za finance mora tudi

- izkazati, da je javni uslužbenki, razporejeni na strokovno tehnično delovno mesto računovodja IV v Direktoratu za javno računovodstvo, Uradu za javno računovodstvo prenehalo izplačevati dodatek za vodenje notranje organizacijske enote (točka 4.1.3.a);
- izkazati poračun obveznosti do ZPIZ, ki je bil za 554.745 tisoč tolarjev previsok zaradi uporabljenega nepravilnega valorizacijskega faktorja (točka 4.1.3.r).

Ministrstvo za zunanje zadeve mora

- skleniti dve ločeni pogodbi, in sicer za opravljanje pomožnih del na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Washingtonu in za opravljanje pomožnih del v rezidenci veleposlanika (točka 4.3.3.e).

Ministrstvo za promet mora

- pridobiti dokazila o zavarovanjih za škodo, ki bi jo z opravljanjem dejavnosti gospodarske javne službe koncesionarji povzročili potnikom ali tretji osebi (odgovornost prevoznika), kot določa drugi odstavek 24. člena Uredbe o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu; Ministrstvo za promet mora računskemu sodišču predložiti dokaze o tovrstnih zavarovanjih za vse izvajalce javne službe (točka 4.8.3.l).

Ministrstvo za okolje in prostor mora

- poskrbeti za vračilo preveč plačanega zneska družbi Medium, d. o. o., Žirovnica v znesku 310.440 tolarjev za tisk drugega in tretjega državnega poročila za Konferenco pogodbenic Okvirne konvencije Združenih narodov o podnebnih spremembah (točka 4.9.3.b);
- zagotoviti, da ponudniki, s katerimi ima sklenjene koncesijske pogodbe o opravljanju nekaterih nalog obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda (pogodbe iz leta 2003 in aneksi k pogodbam iz leta 2004) izpolnjujejo pogoje, navedene v 8. členu Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda, drugače v skladu s 30. členom ZGJS ponudniki ne smejo opravljati javne gospodarske službe; če Ministrstvo za okolje in prostor ugotovi, da nekateri koncesionarji ne izpolnjujejo navedenih pogojev, mora v odzivnem poročilu izkazati ukrepe, ki jih je sprejelo za izpeljavo postopka izbire koncesionarjev, ki bodo pogoje izpolnjevali; Ministrstvo za okolje in prostor mora izkazati tudi ukrepe, ki jih je sprejelo za prilagoditev notranjih predpisov in poslovanja prvemu odstavku 195. člena Uredbe o upravnem poslovanju in Navodilu za določanje rokov hranjenja dokumentarnega gradiva organov javne uprave, ki zahtevata, da se določi roke hrambe za gradiva, ki niso arhivska, in tista, ki jih ni treba trajno hraniti, glede na oceno, koliko časa je posamezno dokumentarno gradivo pomembno za delo organa (točka 4.9.3.g);
- poskrbeti za vračilo previsokega zneska za sejnine članom nadzornega sveta Rudnika Žirovski vrh, izplačane v letu 2005; poračun je potrebno narediti tudi za preveč obračunane in izplačane prispevke; če je Ministrstvo za okolje in prostor izplačevalo sejnine članom nadzornega sveta v previsokem znesku tudi še v letu 2006, mora narediti tudi poračun teh zneskov (točka 4.9.3.o).

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve mora

- za vse izdelane indikatorje trga dela zapisati metodologijo, po kateri se ti indikatorji izračunavajo (točka 4.10.3.c);
- vzpostaviti učinkovitejši nadzorni sistem nad izplačili otroških dodatkov in denarnih socialnih pomoči, ki bo zagotavljal skladnost izplačil z izdanimi odločbami (točki 4.10.3.d in 4.10.3.e);
- vzpostaviti terjatev do Razvojnega partnerstva Feniks in pričeti s postopkom za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev (točka 4.10.3.g).

Ministrstvo za javno upravo mora

- predložiti zneskovno opredeljen načrt finančne poravnave finančnih obveznosti (točke 4.12.3.a, 4.12.3.d in 4.12.3.e);
- začeti izvedbo javnega naročila oziroma javnih naročil (točke 4.12.3.d, 4.12.3.e, 4.12.3.f in 4.12.3.h).

Odzivno poročilo pri nekaterih ugotovljenih nepravilnostih *ni potrebno*, ker so bile te že med revizijskim postopkom odpravljene oziroma so bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- Ministrstvo za gospodarstvo vplačanih sredstev v garancijski sklad v letu 2005 ni izkazalo med dolgoročnimi naložbami in skladom premoženja v bilanci stanja na dan 31. 12. 2005. Napako v bilanci stanja je ministrstvo odpravilo v poslovnih knjigah leta 2006, in sicer s knjižbo na konto 0066000 – Namensko premoženje preneseno javnim skladom ter na konto 900400 – Splošni sklad za namenska sredstva prenesena javnim skladom (točka 2.2.1.2.j).
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je izplačila, ki bi jih moralo evidentirati kot investicijski odhodek, evidentiralo kot tekoči odhodek, evidentiralo pa jih tudi ni v bilanci stanja. Ministrstvo je napako v bilanci stanja odpravilo v poslovnih knjigah leta 2006, in sicer s knjižbo na kontno podskupino 003 – Dolgoročne premoženjske pravice ter na kontno podskupino 900 - Splošni sklad (točka 2.2.1.2.k).
- Ministrstvo za finance je napako na kontih osnovnih sredstev v zvezi z evidentiranjem nabave računalniške opreme na Ministrstvu za javno upravo odpravilo v poslovnih knjigah za leto 2006 (točka 2.2.1.2.m).
- Ministrstvo za finance je 30. 6. 2006 izdalo sklep, v katerem določa ukrepe za zagotovitev usklajenosti celotnega stanja terjatev iz unovčenih poroštev v skladu s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR (točka 2.2.2.1.c).
- S temeljnico z dne 16. 3. 2006 je Ministrstvo za finance popravili napačno dvakratno knjiženje terjatev iz plačanih poroštev (točka 2.2.2.3.a).
- Ministrstvo za finance je po 1. 1. 2006 izvedlo posamezne spremembe na področju dodeljevanja dodatka po 96. členu ZJU (točka 4.1.3.b).
- Davčna uprava Republike Slovenije je v letu 2006 začela izdajati sklepe o dodatku po 96. členu ZJU na podlagi pisnega dogovora med javnim uslužbencem in neposrednim vodjem, v katerih opredeljuje obračunsko obdobje, in opis nalog, na katere se nanaša povečan obseg dela oziroma nadpovprečna delovna obremenjenost (točka 4.1.3.c).
- Ministrstvo za finance je za izpolnjevanje pogodbenih obveznosti po novi pogodbi za obdobje od 1. 7. 2005 do 1. 6. 2006 od izvajalca pridobilo ustrezno garancijo (točka 4.1.3.d).
- Ministrstvo za finance je začelo nov postopek oddaje javnega naročila za vzdrževanje računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema (točka 4.1.3.f).
- Ministrstvo za finance je že sklenilo novo pogodbo in nepravilnost, ki je izhajala iz pogodbe o vzdrževanju starega obračuna stroškov, odpravilo (točka 4.1.3.p).
- Ministrstvo za notranje zadeve je na podlagi ugotovljenih nepravilnosti pri izdatkih za storitve vzdrževanja stanovanj v letu 2006 izvedlo nov javni razpis (točka 4.2.3.j).
- Ministrstvo za zunanje zadeve je na podlagi ugotovljene nepravilnosti v zvezi z nepravilno obračunanim in izplačanim dodatkom za delovne izkušnje sprejelo sklep, s katerim je za zaposlenega s 1. 6. 2006 določilo pravičen dodatek za delovne izkušnje (točka 4.3.3.b).
- Ministrstvo za zunanje zadeve je na podlagi ugotovljene nepravilnosti pri izplačilih sredstev za službena potovanja s taksijem od Generalnega konzulata Republike Slovenije v New Yorku zahtevalo povračilo preveč izplačanega zneska. Odgovorna delavka na Generalnem konzulatu Republike Slovenije v New Yorku je preveč izplačan znesek položila v blagajno (točka 4.3.3.d).
- Ministrstvo za obrambo je na podlagi ugotovljenih nepravilnosti pri regresu za prehrano poračunalo previsoko izplačan znesek (točka 4.4.3.a).
- Ministrstvo za obrambo je na podlagi ugotovljenih nepravilnosti že odpravilo nepravilne dodatke za častnike slovenske vojske (točki 4.4.3.b in 4.4.3.e).

- Ministrstvo za obrambo je odpravilo nepravilno obračunan dodatek zaposlenemu (točka 4.4.3.c).
- Ministrstvo za obrambo je prenehalo izplačevati previsoko povračilo v zvezi s prevozom zaposlenemu, ki je podal nepravilno izjavo o prevoznih stroških (točka 4.4.3.d).
- Ministrstvo za obrambo je pomotoma dvakrat plačalo manipulativne stroške za obnovo kotlovnice, zato je preveč zaračunani strošek dobavitelj poračunal pri naslednjem računu (točka 4.4.3.i).
- Ministrstvo za obrambo bo zaradi večje transparentnosti o načrtovani nabavi načrtovalo sredstva za digitalne fotoaparate na posebni postavki (točka 4.4.3.j).
- Ministrstvo za pravosodje je preveč izplačano delovno uspešnost poračunalo pri plači za februar 2006 (točka 4.5.3.a).
- Ministrstvo za pravosodje je premalo obračunan dodatek za minulo delo poračunalo v maju 2006 (točka 4.5.3.d).
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je izstavilo izvajalcu zahtevke za vračilo preveč izplačanih sredstev in vzpostavilo terjatve za preveč izplačani znesek (točka 4.7.3.b).
- Cestno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana je izstavilo dobropis v znesku 2.701.385,35 tolarjev, na podlagi katerega je Direkcija Republike Slovenije za ceste zmanjšala izplačilo vrednosti situacije, obračunane za redno vzdrževanje cest v aprilu 2006 (točka 4.8.3.h).
- Ministrstvo za okolje in prostor je opravilo poračun povračila stroškov za prehrano (točka 4.9.3.a).
- Center za socialno delo Ljubljana Šiška je zaustavil izplačila otroškega dodatka upravičencu, ki mu je bil izplačan za 736.389 tolarjev previsok znesek. Preveč izplačan znesek se bo poravnal mesečno z obstoječo pravico in bo v celoti poravnal oktobra 2006 (točka 4.10.3.d).
- Center za socialno delo Domžale je izterjal preveč izplačani znesek 141 tisoč tolarjev denarne socialne pomoči ter ga vrnil v proračun (točka 4.10.3.e).
- Kontrolna enota Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve je izvedla kontrolo na kraju samem pri Razvojnemu partnerstvu Feniks in preverila upravičenost izdatkov (točka 4.10.3.g).
- V programu dela za leto 2007 ima Ministrstvo za zdravje predlog novega zakona in pravilnika, ki bosta uredila nejasnosti pri obveznostih javnih zavodov glede plačila amortizacije, zapadle terjatve pa bodo vključene v konvergenčni program (točka 4.11.3.d).
- Ministrstvo za javno upravo je od izvajalca pridobilo dobropis za znesek računa⁵¹⁹, ki ga je CVI po pomoti plačal dvakrat (točka 4.12.3.k).
- Ministrstvo za javno upravo je v letu 2006 pripravilo kadrovski načrt za leti 2006 in 2007 (točka 4.12.3.o).
- Ministrstvo za šolstvo in šport je sprejelo Pravilnik o določanju časa stalne pripravljenosti⁵²⁰, ki ureja način izplačevanja dodatka za stalno pripravljenost. Javnemu uslužbencu, ki opravlja dela in naloge voznika ministra, je bil pri plači za april 2006 obračunan poračun nepravilno izplačanega dodatka (točka 4.14.3.a).
- Ministrstvo za kulturo je v letu 2006 prenehalo z izplačevanjem regresa za prehrano za delovne dneve, ko zaposleni ni bil na delu (točka 4.15.3.a).

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.

⁵¹⁹ Št. 04/129 z dne 19. 11. 2004.

⁵²⁰ Št. 0070-35/2006/1 z dne 23. 3. 2006, ki je začel veljati s 1. 4. 2006.

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 poslovanja⁵²¹. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da ministrstva kršijo obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

7. PRIPOROČILA

Revidiranim proračunskim uporabnikom priporočamo:

Vlada RS naj,

- da bi preprečila možne nepravilnosti v programu MFRAC pri obračunu plač, zagotovi notranjo kontrolo, ki bo preprečevala morebiten obračun delovne uspešnosti za čas odsotnosti (točka 3.3.1);
- zagotovi zmanjšanje uporabe 96. člena ZJU po vseh v analizo zajetih proračunskih uporabnikih, kjer je povprečni odstotek prejemnikov izplačil po tem členu višji od 10 odstotkov (točka 3.3.2);
- pripravi spremembe Zakona o javnih cestah in Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji tako, da natančno opredeli pojem »naprave« in to opredelitev ustrezno vključi tudi v vsebino letnega načrta razvoja in obnavljanja avtocest.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano naj

- izboljša sistem dodeljevanja transferov javnim zavodom tako, da bo njihovo financiranje potekalo na podlagi transparentnega programa dela, iz katerega bo natančno razviden namen, za katerega se sredstva zagotavljajo.

Ministrstvo za promet naj

- kadar naknadno podaljšuje rok izvedbe naročila, zagotovi, da bo iz dokumentacije natančno razvidno, kaj je bil vzrok za podaljšanje roka; Ministrstvo za promet mora razpolagati tudi z obrazložitvijo in ustreznimi dokazi, ki upravičujejo novo določeni podaljšani rok; v pogodbah ministrstva je pogodbeni kazen večinoma določena za vsak dan zamude, zato morajo dokazi upravičevati vsak dan podaljšanja roka;
- z vzpostavitvijo ustreznih postopkov in notranjih kontrol zagotovi, da bodo vse pogodbe, sklenjene z izvajalci nadzora nad izvedbo del vsebovale določilo o posledicah, kadar se ugotovi, da izvajalec nadzora ni opravljal pogodbenih del v skladu s predpisi in pogodbo; posledice so lahko: upoštevanje negativnih referenc za nadzornika del pri naslednjih izborih nadzornikov del, plačilo pogodbene kazni, zmanjšanje vrednosti pogodbenih del idr.; vselej kadar je upravičeno, naj bi vzpostavljeni postopki in kontrole dajali tudi zagotovilo o dejanski uveljavitvi posledic.

Ministrstvu za okolje in prostor naj

- vzpostavi učinkovite notranje kontrole (pisna določitev postopkov, odgovornih oseb in dokumentov, iz katerih so razvidne opravljene kontrole), ki bodo zagotavljale
 - neodvisno kontrolo oziroma nadzor nad utemeljenostjo in velikostjo izplačil po tistih pogodbah, na podlagi katerih prejemajo sredstva osebe, zaposlene na ministrstvu (člani nadzornih svetov,

- morebitne avtorske ali podjemne pogodbe z zaposlenimi idr.), posebej tedaj, kadar je skrbnik pogodbe ali podpisnik računa prejemnik sredstev;
- skladnost naročenega izdelka s prejetim izdelkom in razmejitev odgovornosti med skrbnikom pogodbe oziroma naročila in podpisnikom računa; ministrstvu predlagamo, naj opredeli, kako poteka postopek, kadar so odgovorne osebe odsotne ter vzpostavi ustrezen nadzor nad skladnostjo dela z vzpostavljenimi postopki oziroma nad učinkovitostjo izvajanja kontrol;
 - nadzor nad prejemom, zalogo in izdajo izvodov publikacij; kontrole naj bi zagotavljale ažurno vodenje podatkov o datumih prejema in izdaje izvodov publikacij končnim prejemnikom ter o količini izvodov publikacij, kadar so končni prejemniki znani; predlagamo, naj ministrstvo zagotovi izdelavo in hranjenje seznama prejemnikov, kadar ti niso znani pa naj zabeleži ustrezne podatke o količini, datumu, dogodku, na katerem so bile publikacije razdeljene oziroma na razpolago oziroma druge ustrezne podatke, ki med drugim omogočajo presojo skladnosti dejanskih prejemnikov s ciljnim prejemniki oziroma presojo doseganja ciljev izdaj publikacij;
 - da bodo, kadar je v pogodbah določeno izplačevanje po posameznih mejnikih, zneski, ki jih je ob posameznem mejniku potrebno izplačati, enaki ponudbenim zneskom; v takšnih primerih mora biti iz ponudb in pogodb natančno razvidno, katere od konkretnih, oprijemljivih in merljivih storitev oziroma izdelkov mora izvajalec do posameznega mejnika opraviti in ministrstvu dostaviti kot dokaz za opravljeno delo, da bo upravičen do posameznih obdobjih izplačil;
 - da bo ministrstvo - kadar je v pogodbah z izdelovalci nalog določeno, da bo naročnik po prejemu zaključne naloge opravil oceno ali recenzijo zaključne naloge - pred izplačilom izvajalcu razpolagalo z dokumentacijo o opravljeni oceni ali recenziji zaključne naloge.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo naj

- izboljša sistem dodeljevanja transferov javnim zavodom tako, da bo njihovo financiranje potekalo na podlagi transparentnega programa dela, iz katerega bo natančno razviden namen, za katerega se sredstva zagotavljajo.

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:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno povratnico;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno s povratnico;
4. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno s povratnico;
5. Ministrstvu za obrambo, priporočeno s povratnico;
6. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno s povratnico;
7. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno s povratnico;
8. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno s povratnico;
9. Ministrstvu za promet, priporočeno s povratnico;
10. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
11. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno s povratnico;
12. Ministrstvu za zdravje, priporočeno s povratnico;
13. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno s povratnico;
14. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
15. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno s povratnico;
16. Ministrstvu za kulturo, priporočeno s povratnico;
17. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
18. arhivu, tu.

8. PRILOGE

Priloga 1: Kriteriji za oceno dosežene ravni načrtovanja in poročanja o dosežkih podprograma

<i>I. Kriteriji za oceno dosežene ravni pri načrtovanju</i>	<i>Raven 1 Slabo</i>	<i>Raven 2 Komaj ustreza</i>	<i>Raven 3 Dokaj dobro</i>	<i>Raven 4 Zelo dobro</i>
<p>Struktura podprograma (PP):</p> <p>- Ali je struktura proračunskih postavk ustrezna?</p> <p>- Je PP dovolj enovit?</p> <p>- Je preobširen?</p> <p>- Ali omogoča oblikovanje programskih ciljev?</p>	<p>Podprogram je preobsežen, vsebinsko raznorodnen, postavke ne odražajo vsebine delovanja, so različne, lahko so predvsem ekonom. kategorije.</p>	<p>Program je lahko preobsežen, postavke so raznovrstne, večina stroškovnih, vendar je vsebino delovanja delno mogoče razbrati.</p>	<p>Program je dokaj ustrezno strukturiran, proračunske postavke vsaj večinoma odražajo programske sklope in s tem vsebino delovanja.</p>	<p>Podprogram ima ustrezen obseg in strukturo, tako da je zanj mogoče oblikovati ustrezne programske cilje.</p>
<p>Dolgoročni cilji (DC)</p> <p>Ali so DC natančno opredeljeni in izražajo razvojne usmeritve države? Ali je razvidno, za kakšno obdobje so dolgoročni cilji (DC) določeni?</p>	<p>DC niso opredeljeni, ali so nedoločljivi, ali jih ni za celoten PP, niso opredeljeni za obdobje, nimajo pripisanih vrednosti, ni povezave s cilji na državni ravni, nimajo razvojne vsebine, ni razvidno, kakšne probleme rešujejo.</p>	<p>DC so večinoma opredeljeni in delno določljivi, obdobje ni opredeljeno, vrednosti niso vedno pripisane, povezave z razvojnimi usmeritvami države so delne, razvojna vsebina ni jasna.</p>	<p>DC so določljivi le delno, obdobje je opredeljeno; so vrednostno določeni, a ne dosledno, razvojna vsebina je dovolj določna, vidne so povezave z razvojnimi usmeritvami države.</p>	<p>DC so določljivi za celoten PP, so razvojno naravnani, časovno obdobje je opredeljeno, njihova vrednost tudi, zanje so določeni konkretni pričakovani rezultati, razvojna usmeritvami države je razvidna.</p>
<p>Letni izvedbeni cilji (LIC)</p> <p>So za PP oblikovani natančni letni izvedbeni cilji (LIC), v ustreznem številu ter kvaliteti? Morda so cilji bolj usmerjeni k izidom ali pa se izražajo z aktivnostmi?</p> <p>Ali je LIC mogoče povezati z DC? Ali je razvidno, kako bodo letni cilji prispevali k uresničevanju dolgoročnih?</p>	<p>LIC niso opredeljeni ali izražajo le nameravane aktivnosti in naloge, želene spremembe niso razvidne, niso jim pripisane vrednosti ali pričakovani rezultati, povezave z DC ni.</p>	<p>LIC so opredeljeni, določljivost je delna, zamenjujejo se s produkti in aktivnosti, vmes je zaslediti prave cilje; spremembe v delovanju niso dovolj izražene; povezava z DC ni dovolj konkretna.</p>	<p>LIC so večinoma določljivi, pripisani so jim pričakovani rezultati, želena sprememba v delovanju je večinoma razvidna, povezanost z DC ni povsem in povsod jasna.</p>	<p>LIC so določljivi, pričakovani rezultati so za cilje opredeljeni, natančno izražajo razvojne spremembe v delovanju, mogoče je razbrati prispevek letnih ciljev k uresničevanju DC.</p>

<p>Merljivost ciljev in rezultatov</p> <p>- Ali so letni izvedbeni cilji in pričakovani rezultati (PR) izraženi tako, da je mogoče spremljati in meriti njihovo doseganje?</p> <p>- Ali je izhodiščno stanje pojasnjeno?</p> <p>- Ali zanje obstojijo kazalci – indikatorji in merila za merjenje učinkovitosti in uspešnosti?</p>	<p>LIC in DC niso merljivi, PR niso določeni, izhodiščno stanje ni opredeljeno, kazalci / indikatorji uspešnosti (fizični, finančni, opisni) in druga merila ne obstojijo.</p>	<p>LIC in DC so delno vrednostno opredeljeni, PR so deloma določeni, merjenje je mogoče v manjšem obsegu, kazalci niso navedeni ali so navedeni, pa ne ustrezajo, izhodiščno stanje ni pojasnjeno.</p>	<p>LiC in DC in PR so večinoma vrednostno opredeljeni, merjenje učinkov in uspešnosti je pretežno mogoče, kazalci so večinoma določeni in večinoma ustrezni, morda ne za celoten PP.</p>	<p>LIC, DC in PR so opredeljeni vrednostno ali na drug način, kazalci - indikatorji uspešnosti in druga merila so navedeni in ustrezni, možno je spremljanje in merjenje učinkovitosti in uspešnosti; izhodišče je znano.</p>
<p>Ukrepi za doseganje ciljev</p> <p>- Ali so obrazloženi ukrepi, ki povedo način doseganja ciljev?</p> <p>- So predstavljene aktivnosti, projekti, ki so bodo izvajali?</p> <p>- Ali so ukrepi predstavljeni za vse cilje in pokrivajo bistvo PP?</p>	<p>Način delovanja in doseganja ciljev ni predstavljen, ali le delno, ukrepi niso predstavljeni ali so predstavljeni le za del PP, aktivnosti in projekti posebej niso navedeni.</p>	<p>Način delovanja ni predstavljen ali ga je težko povezati s cilji, ukrepi za doseganje nekaterih ciljev so predstavljeni, aktivnosti in projekti so delno predstavljeni, a ne sistematično in ne za celoten PP.</p>	<p>Način doseganja ciljev je pojasnjen, ukrepi so predstavljeni za večino ciljev in vsebinskih sklopov, so pa še pomanjkljivosti, večina aktivnosti in projektov je ustrezno pojasnenih za večino ciljev.</p>	<p>Način doseganja ciljev je pojasnjen, ukrepi so predstavljeni za vse cilje in vsebinske sklope, aktivnosti in projekti so ustrezno predstavljeni.</p>
<p>Utemeljenost sredstev</p> <p>- Ali je v finančnem načrtu (FN) obrazloženo bistvo strukture, obsega in vrednosti PP?</p> <p>- Ali FN vsebuje ustrezno utemeljitev proračunskih sredstev?</p> <p>- Je iz FN razvidna količina in vrednost načrtovanih produktov in storitev?</p> <p>- Ali so viri za izvrševanje PP pregledno predstavljeni?</p>	<p>Obrazložitve FN ne vsebujejo bistvenih in preglednih informacij o strukturi, obsegu in vrednosti PP, zahtevani viri in sredstva niso obrazloženi, finančnih kazalcev ni, spremembe v količini, kvaliteti produktov ali storitev niso pojasnjene, stroški za bistvene naloge niso predstavljeni; primerljivosti z letom poprej ni.</p>	<p>Informacije o strukturi, obsegu in vrednosti PP so nezadostne, morda tudi pregledne, zahtevani viri in sredstva niso zadostno obrazloženi, spremembe v količini in kvaliteti produktov so delno pojasnjene ali ne, stroški za bistvene naloge niso ustrezno predstavljeni, primerljivosti z letom poprej ni.</p>	<p>Obrazložitve FN vsebujejo informacije o strukturi, obsegu in vrednosti PP, zahtevani viri in sredstva so dokaj dobro obrazloženi, spremembe v količini in kvaliteti produktov so delno pojasnjene, stroški za bistvene naloge so večinoma predstavljeni, primerljivosti z letom poprej ni ali je le delna.</p>	<p>Obrazložitve FN vsebujejo bistvene informacije o strukturi, obsegu in vrednosti PP, zahtevana sredstva in viri so natančno obrazloženi, spremembe v količini in kvaliteti produktov so ustrezno pojasnjene, stroški za bistvene naloge so predstavljeni, primerljivosti z letom poprej je zagotovljena.</p>

<i>II Kriteriji za oceno dosežene ravni pri poročanju o dosežkih</i>	<i>Raven 1 Slabo</i>	<i>Raven 2 Komaj ustreza</i>	<i>Raven 3 Dokaj dobro</i>	<i>Raven 4 Zelo dobro</i>
<p>Celovitost in zadostnost</p> <p>- Ali letno poročilo o doseženih ciljnih in rezultatih izvrševanje podprograma predstavlja celovito in pregledno?</p> <p>- Ali je osredotočeno na dosežke?</p>	<p>Letno poročilo je preskromno ali preobsežno; ni osredotočeno na dosežke, prevladuje opis posameznih postavk, ki ne ustrezajo sklopom nalog; ne daje celovitih in pomembnih informacij o izvrševanju PP, primerljivosti s preteklimi dosežki ni.</p>	<p>Letno poročanje komaj ustreza, ker ni dovolj osredotočeno na dosežke, podanih je veliko informacij, ki pa niso ustrezno urejene, zato ni razvidno, kaj je bilo narejeno v okviru PP in v okviru posameznih sklopov nalog, poročanje je še vedno nepregledno.</p>	<p>Letno poročanje je dokaj dobro, ker daje dokaj natančno sliko celotnega delovanja in pojasnjuje vse bistvene programske sklope, čeprav ni povsem osredotočeno na dosežke, niti za PP niti za klope nalog; je pa informacij in kazalcev dovolj, tudi za primerjanje s preteklostjo in za presojo uspešnosti.</p>	<p>Letno poročilo o doseženih ciljnih in rezultatih PP zajema bistvo, je jedrnat, izvrševanje je predstavljeno celovito in pregledno, podatki so urejeni v tabelah, primerljivost s preteklim obdobjem je zagotovljena; osredotočeno je na dosežke.</p>
<p>Primerljivost izvrševanja</p> <p>- Ali je iz poročila razvidno, kaj je bilo načrtovano in kaj izvršeno?</p> <p>- Ali so odstopanja izvrševanja on načrtovanega dovolj dobro pojasnjena?</p> <p>- Ali so podane primerjave izvršitve s preteklimi obdobji?</p>	<p>Poročilo ne vsebuje primerjav doseženega z načrtovanim, odstopanja od načrtov niso pojasnjena, ni pojasnjeno, kateri ukrepi so bili izvršeni in kateri ne, niti razlogi, zakaj niso bili izvedeni; primerljivosti s preteklimi leti ni.</p>	<p>Poročilo vsebuje le malo primerjav doseženega z načrtovanim, odstopanja od načrtov so nezadostno pojasnjena ali pa ne povsod, ni dovolj razvidno, kateri ukrepi so bili izvršeni in kateri ne, niti razlogi, zakaj niso bili izvedeni. Primerljivosti s preteklimi leti ni.</p>	<p>Primerljivost izvrševanja z načrtom je dokaj dobro razvidna, pojasnjeno je, kateri ukrepi ali aktivnosti in projekti so bili izvršeni in kateri ne, pojasnila glede odstopanj pa niso podana povsod ali pa niso dovolj natančna ali argumentirana. Primerljivost s preteklimi leti je delna.</p>	<p>Iz poročila je razvidno ali so bili dosežki skladni z načrtovanimi, ali so bili izvedeni vsi ukrepi, ki so bili načrtovani; v primeru odstopanj so ta ustrezno pojasnjena, navedeni so razlogi za stanje. Primerljivost s preteklostjo obstoji.</p>
<p>Izmerjeni dosežki</p> <p>- Ali je ocena uspešnosti in učinkovitosti v poročilu ministrstva pri izvrševanju PP predstavljena s fizičnimi, finančnimi in opisnimi kazalci - indikatorji?</p> <p>- Je vire izvršitve mogoče povezati z dosežki?</p>	<p>Ocena uspešnosti in učinkovitosti delovanja ne temelji na merjenju delovanja in ni predstavljena s kazalci in indikatorji; viri niso predstavljeni.</p>	<p>Ocena delovanja ne temelji na merjenju delovanja, predstavljeni pa so kazalci, opisni in fizični podatki, ki so lahko v pomoč pri oceni delovanja; viri niso predstavljeni ali le za majhen del PP.</p>	<p>Ocena delovanja delno temelji na merjenju in prikazu indikatorjev, kazalci ali meril; veliko je podatkov, ki obrazložijo izvrševanje in so urejeni v tabelah in pregledni; ni pa to značilno za vse programske sklope oziroma za celoten PP; viri so vsaj delno predstavljeni.</p>	<p>Uspešnosti in učinkovitosti delovanja je izmerjena, temelji na predhodno zasnovanem info sistemu, predstavljena je z indikatorji, merili in kazalci uspešnosti in ali učinkovitosti; predstavljeni so potrebni viri, ki so povezani z dosežki.</p>

Priloga 2: Pojmovnik v reviziji uporabljenih izrazov, pomembnih za uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega delovanja

Programski cilji predstavljajo posebej načrtovane programske dosežke (rezultate), ki sledijo razvojnim usmeritvam in prispevajo k njihovemu uresničevanju. So jasne in k dosežkom (pričakovanim rezultatom) usmerjene izjave o tem, kaj se s programom (podprogramom ali kakim drugim delom programske strukture) želi doseči. Izraženi morajo biti na način, ki dovoljuje ocenjevanje njihovega doseganja.

Izvedbeni cilji so pretežno merljivi cilji, ki izražajo kvantificirane ravni delovanja ali spremembe v delovanju, ki naj bi bile dosežene do nekega datuma v prihodnosti. Pripisane so jim ciljne vrednosti, ki predstavljajo posebne numerične ravni, ki se z delovanjem želijo doseči.

Ukrepi za doseganje ciljev opisujejo načine, s pomočjo katerih bodo cilji doseženi. Predstavljajo povezavo med proizvodi in storitvami, ki se izvršujejo z delovanjem v okviru programa in pričakovanimi rezultati tega programa. Ukrepi so skupek aktivnosti ali programov.

Aktivnosti predstavljajo procese, ki vložke spreminjajo v proizvode in storitve.

Rezultati (dosežki) so temeljni namen vladnega delovanja in predstavljajo uresničene želene spremembe za uporabnike (državljanke) ali uresničeno spremembo pogojev delovanja ali stanja družbe ali njenih segmentov. Ugotavljajo se za raven družbe kot celote.

Kazalec (indikator) dosežkov predstavlja značilnost ali lastnost, ki je uporabljena za merjenje napredka programa pri doseganju pričakovanih rezultatov. Kazalec določimo kot merilo, za katerega zbiramo podatke, ki merijo raven napredka glede na vnaprej dogovorjene pričakovane rezultate. Izmerjene vrednosti kazalcev (indikatorjev) povedo, če so bili pričakovani rezultati doseženi in do katere mere.

*Učinki*⁵²² rezultat procesov ali dela institucije, njen proizvod ali storitev (npr: izdana odločba, diplomant ipd.).

*Izidi*⁵²³ predstavljajo širši vpliv politike nekega področja na družbo in okolje. Izražajo posledice izvajanja vladnega programa (podprograma ipd.).

Uspešnost predstavlja stopnjo doseganja zastavljenih ciljev in pričakovanih rezultatov, ali drugače povedano, predstavlja stopnjo, s katero proizvodi in storitve, ki se izvršujejo v okviru programa, dosegajo zelene učinke.

Učinkovitost predstavlja razmerje med proizvodi in (ali) storitvami, ki so nastali v okviru programa, ter porabljenimi vložki zanje.

⁵²² Izraz je uporabljen na način, kot ga opredeljuje Proračunski priročnik Ministrstva za finance.

⁵²³ Izraz je uporabljen na način, kot ga opredeljuje Proračunski priročnik Ministrstva za finance.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896