



REPUBLIKA SLOVENIJA

RAČUNSKO SODIŠČE

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Na podlagi Zakona o Računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS) in v skladu s Poslovníkom Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: poslovnik) drugostopenjski senat (v nadaljevanju: senat II) v sestavi:

dr. Vojko Anton ANTONČIČ, predsednik

Martin JAKŠE, poročevalec

dr. Janez GABRIJELČIČ, član

mag. Nataša KNAUBERT ŠORLI, članica, pooblašćena revizorka

Nadja ŽNIDARČIČ FERRARI, članica

izdaja naslednje

P o r o č i l o
o pregledu računovodskega sistema in notranjih kontrol
na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti,
Ljubljana, Kotnikova 5

Številka: 1206-4/96-13

Ljubljana, 1. april 1998

I. U V O D

V program dela Računskega sodišča za leto 1996 je bila uvrščena revizija o primernosti računovodskega sistema in učinkovitosti delovanja notranjih kontrol, zakonitosti in verodostojnosti proračunskih postavk na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti, Kotnikova 5, Ljubljana (v nadaljevanju: MGD).

Za izvedbo revizije je pristojna članica Računskega sodišča Silva Jamnik izdala sklep št. 1206/96-VI, z dne 11.09.1996. Na sedežu MGD so revizijo opravile Milena Velišček Rovšček, Barbara Žigon in Irena Hudin Železnik na podlagi pooblastila št. 1206/96-VI, z dne 11.09.1996.

Na osnovi opravljenega nadzora je pristojna članica dne 19.12.1996 izdala predhodno poročilo št. 1206-4/96-5.

Zoper predhodno poročilo je MGD v zakonitem roku (dne 03.01.1997) vložilo pripombe, ki jih je obravnaval Senat I, imenovan s sklepom št. 1206-4/96-7, z dne 06.01.1997, v sestavi:

1. Zdenka Vidovič, predsednica,
2. Ana Praprotnik, članica in
3. Silva Jamnik, poročevalka.

Senat I je izdal poročilo o postopku revizije na prvi stopnji (v nadaljevanju poročilo) št. 1206-4/96-9 dne 17.12.1997.

Zoper poročilo je MGD vložilo v zakonitem roku ugovor, s katerim izpodbija ugotovitve in očitke v zvezi:

- z določitvijo odgovornih oseb,
- z računovodskim sistemom in računovodskimi kontrolami,
- z vodenjem in usklajevanjem evidenc,
- s popisom osnovnih sredstev.

Senat II je proučil ugovor MGD, dokazno gradivo v revizijskem spisu, ki je bilo podlaga ugotovitvam, navedenim v poročilu in pridobljene dodatne dokaze. Poročilo je Senat II izdelal tako, da je:

- povzel ugotovitve iz predhodnega poročila, na katere ni bilo pripomb, kot veljavne,
- sprejel ugovor MGD, za katerega je presodil, da so utemeljene, in ga smiselno vgradil v besedilo tega poročila,
- ohranil ugotovitve, za katere je ocenil, da ugovor ni utemeljen in navedel razlog za takšno odločitev.

V tem poročilu Senat II:

- dokončno ugotavlja kaj razkriva revizija in
- izreka mnenje.

II. U G O T O V I T V E

1. Temeljne informacije o MGD

1.1. Sedež in organiziranost

Sedež MGD je v Ljubljani, Kotnikova 5. MGD je bilo ustanovljeno na podlagi določil 32. člena Zakona o Vladi RS (Ur. l. RS, št. 4/93) in 2. in 6. členu Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št. 71/94), ki določajo področje dela MGD in organov v sestavi. Podrobnejšo organiziranost MGD opredeljuje Pravilnik o notranji organizaciji MGD in sistematizaciji delovnih mest v MGD ter organih in organizacijah v njegovi sestavi, h katerima je Vlada RS dala soglasje, dne 10.11.1995.

Delovanje MGD je organizirano v naslednjih notranjih organizacijskih enotah:

1. urad generalnega sekretarja,
2. področje energetike,
3. področje industrijskih projektov,
4. področje turizma in gostinstva,
5. področje malega gospodarstva.

Organi v sestavi MGD so:

1. Urad RS za obrt,
2. Republiški energetske inšpektorat,
3. Republiški rudarski inšpektorat,
4. Republiški gradbeni inšpektorat.

Organizacije v sestavi MGD so:

1. Agencija RS za učinkovito rabo energije,
2. Direkcija RS za oskrbo z energijo,
3. Direkcija RS za rudna bogastva,
4. Direkcija RS za poslovno-informacijsko središče.

S poslovanjem MGD so povezane naslednje osebe:

1. Agencija za radioaktivne odpadke, ustanovljena z Odlokom o ustanovitvi javnega podjetja za ravnanje z radioaktivnimi odpadki, Ur. l. RS, št. 5/91 in Odlokom o preoblikovanju javnega podjetja Agencija za radioaktivne odpadke p.o., Hajdrihova 2, Ljubljana, v javni gospodarski zavod, Ur. l. RS, št. 45/96,
2. Center za promocijo turizma Slovenije, ustanovljen z Uredbo o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Center za promocijo turizma, Ur. l. RS, št. 21/95,
3. Pospeševalni center za malo gospodarstvo, ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi pospeševalnega centra za malo gospodarstvo, Ur. l. RS, št. 61/92,

4. Sklad RS za razvoj malega gospodarstva, ustanovljen z Zakonom o razvoju malega gospodarstva, Ur. l. RS, št. 18/91,
5. Sklad RS za razvoj, ustanovljen z Zakonom o Skladu RS za razvoj, Ur. l. RS, št. 7/93.

1.2. Odgovorne osebe

V skladu s 14. členom Zakona o Vladi RS MGD vodi minister. Na podlagi 25. člena navedenega zakona vodijo strokovno delo državni sekretarji, v uradu in organizacijah direktorji, v inšpektoratih pa glavni republiški inšpektorji.

MGD ima na podlagi 24. člena Zakona o Vladi RS sprejet Pravilnik o podpisovanju listin v MGD (sprejet 03.04.1996). Odredbodajalci za obdobje, ki je bilo predmet nadzora so:

1. dr. Maks Tajnikar, minister do 5.2.1996,
2. Metod Dragonja, minister od 6.2.1996 dalje,
3. Irena Dobravc Tatalovič, generalna sekretarka v obdobju, ki je bil predmet revizije,
4. Maja Šubic, vodja finančne službe do 30.9.1996,
5. Janez Žebre, vodja finančne službe od 1.10.1996 dalje,
6. Zdenka Bokal, svetovalka ministra od 1.10.1996 dalje.

MGD ugovarja določitvi odredbodajalcev pod točko 5 in 6, ker sta bili navedeni osebi za odredbodajalca določeni šele z 1.10.1996.

Senat II je sprejel ugovor kot utemeljen in ga je vgradil v tekst končnega poročila.

1.3. Zaposleni

Po Pravilniku o notranji organizaciji MGD in sistemizaciji delovnih mest v MGD ter organih in organizacijah v njegovi sestavi, ima MGD sistemiziranih 204 delovna mesta (od tega 13 funkcionarjev). Na dan 05.09.1996 je imelo MGD 150 zaposlenih, od tega 11 funkcionarjev.

Direkcija RS za oskrbo z energijo in Direkcija RS za rudna bogastva, na dan 05.09.1996, nista imeli zaposlenih.

2. Računovodski sistem in računovodske kontrole

2.1. Organiziranost

Naloge računovodske službe opravlja za MGD skupna računovodska služba na Ministrstvu za finance (v nadaljevanju MF).

Na MGD je organizirana finančna služba kot posebna notranja organizacijska enota v okviru urada generalnega sekretarja. Vodja finančne službe je odgovoren generalnemu sekretarju.

V Pravilniku o notranji organizaciji MGD in sistemizaciji delovnih mest v MGD ter organih in organizacijah v njegovi sestavi je napisano, da izvaja finančna služba naslednje naloge:

- vodi evidence o porabi proračunskih sredstev,

- pripravlja dokumentacijo za računovodsko obdelavo,
- opravlja operativne naloge finančne narave,
- pripravlja likvidnostne načrte,
- pripravlja in izdeluje proračunske dokumente ipd.

Vsi zahtevki organov in organizacij v sestavi MGD za izplačilo sredstev iz proračuna, potekajo preko finančne službe. Pred pridobitvijo soglasja MF, mora dati finančna služba k vsem pogodbam soglasje.

Z internimi akti MGD so določene odgovorne osebe in naloge finančne službe, ki pa ne vsebujejo določb glede:

- usklajevanja analitičnih evidenc MGD s knjigovodskimi evidencami v računovodski službi MF,
- postopkov obveščanja posameznih strokovnih delavcev MGD o porabi in stanju proračunskih sredstev na posamezni postavki,
- načinu vodenja evidenc v finančni službi.

MGD priporočamo, da interne akte dopolni tako, da bo razvidna odgovornost za uskladitev podatkov v evidencah MGD s knjigovodskimi podatki MF, postopek usklajevanja in obveščanja posameznih odgovornih oseb o sredstvih na posameznih proračunskih postavkah in določen način vodenja analitične evidence za vse proračunske postavke.

MGD ugovarja ugotovitvam poročila, ki se nanašajo na interne kontrolne postopke. Kot dokaz, da so v aktih določeni postopki in odgovornost posameznih delavcev MGD navaja Pravilnik o podpisovanju listin. MGD se ne strinja z zahtevo po smiselni uporabi določil Zakona o računovodstvu, ker MGD ni pravna oseba in meni, da je z internim pravilnikom določeno upravljanje in nadzor posameznih proračunskih postavk in meje odgovornosti oseb.

Senat II je ugovor sprejel kot utemeljen in ga smiselno vgradil v poročilo.

2.2. Vodenje in usklajevanje evidenc

Za potrebe MGD je bil izdelan poseben računalniški program za evidentiranje pogodb. Program omogoča enotno številčenje pogodb, ki jih sklepa MGD in več vrst izpisov za potrebe odločanja odgovornih oseb MGD.

Dostop do dela s programom v finančni službi je urejen stopenjsko, in sicer tako, da ima posameznik z geslom dostop samo do dovoljenega dela baze podatkov. Osnovni podatki iz pogodb se vnašajo samo enkrat. Vsi zahtevani obrazci (vloga za izdajo soglasja, finančni elementi preobremenitev, odredba), ki jih mora MGD posredovati MF za izplačilo sredstev iz proračuna, se izpišejo avtomatično s posebnim ukazom. Prenos stanja pogodb iz preteklega leta v tekoče leto, lahko opravi samo pogodbeni vzdrževalec programa. Dostop vzdrževalca programa je urejen v Pravilniku o določanju zaupnih podatkov in o varovanju zaupnih in osebnih podatkov.

Pri pregledu pogodb za področje malega gospodarstva (proračunske postavke 1819, 4738 in 6107 za leto 1995) je bilo ugotovljeno, da nekatere pogodbe niso bile vnesene v enotno računalniško evidenco. Prav tako niso bila evidentirana vsa opravljena nakazila po pogodbah.

V posebni analitični evidenci se vodijo podatki o proračunskih postavkah 7247-Sredstva za sanacijo podjetij in gospodarstva in 7248- Sredstva za investicije v javni sektor gospodarstva. Navedeni proračunski postavki imata vir financiranja v kupninah po Zakonu o lastninskem preoblikovanju podjetij in so na podlagi 2. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij¹, 4. člena ZIPro² in sklepa Vlade št. št. 400-02/95- 13/1-8 z dne 3.10.1995, sestavni del proračuna.

MGD ugotavlja ugotovitvam iz poročila, da ni zagotovila sprotnega in celovitega pregleda nad poslovanjem, ker je porabo sredstev po proračunskih postavkah 7247 in 7248 evidentirala ločeno. MGD meni, da sredstva kupnin predstavljajo izredna proračunska sredstva. Skupno izkazovanje sredstev kupnin bi izkrivljalo izkaz rednih proračunskih sredstev.

Senat II na podlagi zbranih podatkov ni mogel dati ocene o pomenu pomanjkljivosti ločenih evidenc za sredstva na proračunskih postavkah 7247 in 7248, zato je ugovor sprejel kot utemeljen. Ugovor je smiselno vgradil v tekst poročila.

MGD je na podlagi računalniška izpisa svoje analitične evidence "Knjiga pogodb po postavki" in "Poročilo o porabi proračunskih sredstev" opravljalo primerjavo z evidenco MF "Pregled porabe proračunskih sredstev za določeno obdobje". Za porabo proračunskih sredstev za leto 1995 MGD nima pisnega potrdila, da se njihova analitična evidenca ujema s knjigovodsko evidenco računovodske službe MF, čeprav je bilo v nadzoru ugotovljeno, da so stanje usklajevali.

Usklajevanje analitičnih evidenc finančne službe MGD o porabljenih proračunskih sredstvih ter o prihodkih in odhodkih iz lastne dejavnosti, s knjigovodsko evidenco računovodske službe MF, je v letu 1996 potekalo v obliki pisnega potrjevanja.

MGD od MF ne prejme takoj pisne informacije o višini in vrsti opravljenih nakazil, na podlagi katere bi evidentirali izvršeno nakazilo v finančni službi. Pravočasno in sprotno spremljanje poslovnih dogodkov in poraba sredstev po proračunskih postavkah, vpliva na učinkovitost poslovanja MGD.

MGD na dan 31.12.1995 ni opravilo popoln popis osnovnih sredstev. Popisna komisija je opravila samo fizični popis nekaterih osnovnih sredstev (pohištvo, računalniška oprema). Uskladitev dejanskega stanja osnovnih sredstev (ugotovljenega s popisom) z knjigovodskim stanjem ni bila opravljena.

Zakon o računovodstvu v 35. členu določa, da se knjigovodsko stanje sredstev najmanj enkrat letno uskladi z dejanskim stanjem, ki se ugotavlja s popisom. Pravilnik o načinu in rokih za popis in usklajevanje knjigovodskega stanja z dejanskim stanjem³ in Navodilo MF o popisu sredstev in njihovih virov uporabnikov državnega proračuna, z junijem 1993, določata, da vsak uporabnik ne glede na vir lastnine, vsaj enkrat letno s popisom ugotovi dejansko stanje osnovnih sredstev in ga uskladi s stanjem v poslovnih knjigah.

¹ Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Ur. l. RS, št. 45/95 in 34/96)

² Zakon o izvrševanju proračuna RS (Uradni list RS, št. 6/96 in 78/97)

³ Pravilnik o načinu in rokih za popis in usklajevanje knjigovodskega stanja z dejanskim stanjem (Ur. l. SFRJ, št. 33/89 in 73/90).

Posledica nepopolno izvršenega popisa je neverodostojno izkazovanje osnovnih sredstev v poslovnih knjigah.

MGD v ugovoru zagotavlja, da je bil popis osnovnih sredstev za leto 1995 opravljen, in da je dokumentacija na vpogled v njegovih prostorih. MGD pojasnjuje, da so pri popisu pojavile določene težave, ker je MGD nastalo z združitvijo štirih ministrstev. Ugovor dopolnjuje s sporočilom, da je v 1996. letu izvedlo izredno inventuro, ki je bila podlaga za označenje pohištva z inventarnimi številkami.

Senat II ugotavlja, da MGD ni izvedlo vseh dejanj, ki jih zahteva popoln postopek popisa zato ugovora ni upoštevalo.

2.3. Preveritev delovanja notranjih kontrol

Delovanje notranjih kontrol je bilo preverjeno s kontrolo plačil in dotacij zavodom, plačil po javnih razpisih ter plačil za storitve v letu 1995, za proračunske postavke kot je prikazano v tabeli.

Tabela 1: Osnovni podatki o nadziranih proračunskih postavkah

v 000 SIT

Post.	Naziv proračunske postavke	Proračun*	Realizacija	Razlika
1819	Pospeševalna mreža za malo gosp.	142.488	140.931	1.557
3598	Radeče papir	500.000	500.000	0
4738	Subvenc. obr. mere v malem gosp.	198.929	198.929	0
5186	Zapiranje rudnikov Idrija in Mežica	836.920	836.856	64
5190	Subvenc. cene rjavega premoga	488.000	576.946	(88.946)
5194	Agencija za radioaktivne odpadke	54.705	54.705	0
6101	Zapir. Kanižarica, Senovo, Zagorje	1.312.092	1.230.762	81.330
6104	Zavod za pospeš. in promocijs. turiz.	161.026	61.000	100.026
6106	Sofinanciranje turističnih program.	259.679	350.630	(90.951)
6107	Pospeševalni center za malo gosp.	107.197	107.197	0
6722	Subvenc. prispevkov za soc.varnost	5.000.000	4.990.813	9.187
7249	Sklad za razvoj malega gospodarst.	0	791.550	(791.550)
Skupaj postavke, zajete v nadzoru		9.061.036	9.840.319	(779.283)
Celoten proračun MGD		13.369.920	14.027.430	(657.510)

* Prvotno sprejeti proračun brez sprememb

2.3.1. Področje energetike

a) Proračunska postavka 5194

Pogodba št. ARAO 01/95- MGD, z dne 07.02.1995, v vrednosti 54.705.000,00 SIT, sklenjena med MGD in Agencijo za radioaktivne odpadke, ima soglasje MF. Vsi računi, na podlagi katerih so bila izvršena plačila iz proračuna, so ustrezno likvidirani in vse zahteve za plačila so podpisali odredbodajalci. Poročila s stroškovnikom je MGD prejelo.

b) Proračunska postavka 6101

Postavka ima zakonsko podlago v Zakonu o zagotovitvi sredstev za zapiranje rudnikov Zagorje, Senovo in Kanižarica⁴, sredstva proračuna so bila v letu 1995 koriščena na podlagi pogodb. Prejemnik sredstev je, v skladu s pogodbenimi določili, sestavil letno poročilo o koriščenju sredstev. Analitična evidenca za to proračunsko porabo ni usklajena z glavno knjigo in izkazuje za 477.647,00 SIT večjo porabo.

2.3.2. Področje industrije

a) Proračunska postavka 6722

Postavka ima zakonsko podlago v Zakonu o subvencioniranju prispevkov za socialno varnost v letih 1995 in 1996⁵. Sredstva so dodeljena na podlagi javnega razpisa (Ur.l. RS, št.40-41/95) in po kriterijih iz Uredbe o kriterijih za subvencioniranje prispevkov za socialno varnost v letih 1995 in 1996⁶. O izboru je odločala komisija, sklep o dodelitvi sredstev je podpisal pristojni državni sekretar in minister. Z vsemi prejemniki sredstev so bile sklenjene pogodbe, za katere so pridobljena ustrezna soglasja MF. Črpanje sredstev je bilo opravljeno po dogovorjenih mesečnih obrokih do zaključka leta 1995 in na podlagi odredb in nalogov za izplačilo, ki so jih podpisale pristojne osebe.

V vseh pogodbah je določeno obvezno poročanje o porabljenih sredstvih do 20.01.1996. Do predvidenega roka poročila niso bila predana MGD tako, da to ni imelo podlage za preveritev namenske porabe sredstev.

2.3.3. Področje turizma

a) Proračunska postavka 6104

Center za promocijo turizma Slovenije (v nadaljevanju CPTS) je bil ustanovljen z Uredbo o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za promocijo turizma⁷. Ustanovitelja zavoda sta Republika Slovenija in Gospodarska zbornica Slovenije. Po določilih uredbe (17. člen) se sredstva za izvajanje dejavnosti CPTS zagotovijo v skladu s sprejetim programom dela. Registracija CPTS je bila opravljena 13.11.1995, program dela zavoda pa je bil sprejet v novembru. Na podlagi programa dela CPTS za november in december 1995 je MGD podpisalo pogodbo št. STMJ 3/95, z dne 29.11.1995 in zagotovilo CPTS sredstva v višini 38 mio SIT (18,4 mio SIT zagotavlja Gospodarska zbornica Slovenije).

MF je k pogodbi dalo soglasje št. 9505946, dne 04.12.1995. Sredstva so bila črpana v enkratnem znesku, dne 05.12.1995, na podlagi odredbe in naloga za izplačilo iz proračuna.

V pogodbi je določeno:

- da bo CPTS dela po programu za leto 1995 izvedel do konca tega leta (3. člen),
- da bo CPTS oddajal mesečna pisna poročila o delu s prikazom stroškovnika (5. člen)

⁴ Zakonu o zagotovitvi sredstev za zapiranje rudnikov Zagorje, Senovo in Kanižarica, (Ur. l. RS, št. 1/95),

⁵ Zakonu o subvencioniranju prispevkov za socialno varnost v letih 1995 in 1996 (Ur. l. RS, št. 37/95)

⁶ Uredbe o kriterijih za subvencioniranje prispevkov za socialno varnost v letih 1995 in 1996 (Ur. l. RS, št. 39/95)

⁷ Uredbo o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za promocijo turizma (Ur. l. RS, št. 21/95).

- da v primeru neizpolnjevanja programa dela, mora CPTS nenamensko porabljena sredstva takoj vrniti (6. člen).

Pogodba ima prilogo Finančni načrt CPTS v obdobju november-december 1995. V načrtu je natančno navedeno za katere namene se lahko uporablja sredstva. Finančni načrt je bil ovrednoten v višini 56,4 mio SIT.

Z revizijo je bilo ugotovljeno, da CPTS ni dostavil mesečnih poročil za november in december 1995. leta, da je CPTS v 1995. letu izkazal dobiček iz poslovanja v višini 41 mio SIT in da na koncu leta saldo na žiro računu zavoda izkazuje stanje v višini 38,6 mio SIT (torej celotna pogodbeni vrednost).

Po določilih 2. člena Uredbe o ustanovitvi CPTS je zavod neprofitna institucija, po določilih pogodbe pa bi moral zavod oddajati mesečna pisna poročila o delu s prikazom stroškovnika.

MGD ni spoštovalo določil sklenjene pogodbe in ni opravilo kontrole namenske rabe sredstev za to proračunsko postavko, kar ima za posledico da namenska sredstva po proračunski postavki 6104- Sofinanciranje turističnih programov niso bila porabljena v 1995. letu.

b) Proračunska postavka 6106

Sredstva te postavke se porabljajo na podlagi programov, ki imajo osnovo v Resoluciji o strateških ciljih na področju razvoja turizma v Republiki Sloveniji⁸. Pri nadzoru posameznih izplačil je bilo ugotovljeno naslednje:

1. Sredstva se nakazujejo pred opravljeno storitvijo (račun 13000090, z dne 25.01.1995, v višini 1,649.000,00 SIT, od Kompas Turizma, račun Turističnega društva Bled, z dne 14.04.1995, v višini 1,817.235,00 SIT) in brez javnega razpisa.

Turističnemu društvu Bled so bili avansirani stroški organizacije okolja za snemanje oddaje nemške televizije. Kompas Turizmu so bili vnaprej plačani stroški organizacije turistične delavnice in to brez dokumentacije (program, izvajalci, stroški), kakšne naloge bo opravil izvajalec.

Po določilih 6. člena ZIPro⁹ uporabniki lahko uporabljajo sredstva proračuna za plačevanje že opravljenih storitev, avansiranje pa je možno samo v določenih pogojih (soglasje MF, ustrezno zavarovanje plačila), ki pa v navedenih primerih niso bili izpolnjeni.

V obeh primerih je MGD oddalo dela v višini nad 1 mio SIT. Po določilih 92. člena ZIPro je oddajanje takih del dovoljeno samo z javnim razpisom.

2. Po pogodbi št. 332/094/94, z dne 22.12.1994 sklenjena s Slovenskimi železnicami, Kolodvorska 11, Ljubljana za predstavništvo v Milanu in pogodbi št. 332/093/94, z dne 14.02.1995 sklenjeni s Slovenija Travel, Inc., 122 East 42nd Street New York, za predstavništvo v New Yorku so se plačevali stroški, ki niso bili predmet pogodb.

⁸ Resoluciji o strateških ciljih na področju razvoja turizma v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 7/95).

⁹ Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1994 in 1995 (Ur. l. RS, št. 26/94 in 40/95).

Pogodbi sta tipizirani in imata smiselno enaka določila.

V 2. členu prvo navedene pogodbe je določeno, da se plačujejo "najemnina prostora in osebni dohodek 8,8 mio ITL na mesec, in sicer praviloma do 15. v mesecu za tekoči mesec, PTT stroški se plačujejo po dejanski porabi in ob izstavitvi specificiranega računa ter predloženih dokazil....". V drugo navedeni pogodbi je znesek izkazan v dolarjih (2.500 USD mesečno).

V 3. členu pogodbe je določeno, da izvajalec predloži letni program dela predstavništva z okvirnim finančnim načrtom. Naloge lahko izvaja šele, ko pridobi soglasje MGD (naročnika), plačajo pa se na osnovi izstavljenih računov in dokazil o namenski rabi.

V postopku revizije je bila preverjena dokumentacija o nakazilih MGD. Iz računov, ki so bili podlaga za sestavitev naloga za izplačilo je razvidno, da je MGD poravnalo tudi stroške strokovne literature (rač. Slovenskih železnic, z dne 23.11.1995), reprezentance, literature, mestnega prevoza, (račun, z dne 12.12.1995), ter stroške službenih poti (račun 6010, z dne 03.04.1995), ki jih ne predvideva pogodba.

K navedenim računom ni bilo priloženih niti dokazil o opravljenih nalogah niti dokazil o predhodnem soglasju MGD.

Nepravilnosti kažejo na odsotnost kontrole namenske rabe sredstev ter ne spoštovanje oziroma izogibanje predpisanim postopkom.

2.3.4. Področje malega gospodarstva

a) Proračunska postavka 6107

Pospeševalni center za malo gospodarstvo (v nadaljevanju PCMG) je ustanovilo MGD na podlagi Odloka o ustanovitvi PCMG¹⁰ (Ur. l. RS, št. 61/94). Po Odloku se sredstva za delo zagotavljajo na podlagi letnega programa dela. Za izvedbo programa dela za 1995. leto je MGD s PCMG sklenil pogodbo št. 1995/6107, z dne 20.11.1995 v višini 107,2 mio SIT. K pogodbi je dalo MF soglasje št. 9503967, dne 22.11.1995. Izplačila iz proračuna so bila izvršena na podlagi podpisane odredbe in naloga za izplačilo.

MGD v času revizije ni imelo poročila o izvedbi programa dela, kot ga predpisuje odlok v 6. členu.

Poročilo in ustrezne bilance poslovanja za leto 1995 so bili dostavljeni v času revizije. Na podlagi teh dokumentov je bilo ugotovljeno, da izkazani finančni rezultat PCMG bistveno odstopa od v programu načrtovanega. Sredstva za osebne dohodke so bila porabljena v manjši meri, kot so bila planirana, sredstva za nematerialne stroške pa več, kot je bilo planirano. Oblikovane so bile rezervacije v višini 80 mio SIT, kar v finančnem načrtu PCMG ni bilo predvideno.

MGD zagotavlja nadzor namenske rabe sredstev preko nadzornega odbora PCMG, v katerem ima tri člane, predseduje pa mu državna sekretarka za malo gospodarstvo. Ta je sprejel program, potrdil zaključni račun in sprejel poročilo o delu. Poročilo o delu PCMG je sprejela tudi Vlada, dne 21.11.1996.

¹⁰ Odloka o ustanovitvi PCMG (Ur. l. RS, št. 61/94).

b) Proračunska postavka 1819

Pospeševalna mreža za malo gospodarstvo, je financirana iz proračunskih sredstev na podlagi 3. člena Zakona o razvoju malega gospodarstva¹¹. Sredstva se koristnikom zagotavljajo na podlagi javnega razpisa. Preverjeno je bilo dodeljevanje sredstev na podlagi javnih razpisov, objavljenih v Uradnem listu RS, št. 44/95.

Ugotovljeno je bilo, da analitična evidenca porabe sredstev po proračunski postavki, ki jo vodi MGD, ni usklajena s sintetično, ki jo vodi MF. Poraba sredstev je po analitičnih evidencah znašala 54,668.055,00 SIT, dejansko črpanje iz proračuna pa 140,931.623,00 SIT. Razlike so posledica neknjiženja pogodb (pogodbe št. 403-03/908, 403-03/751, 403-03/917, 403-03/938) in prikazovanja neizkoriščenih saldo, čeprav so bila sredstva črpana (pogodbe št. 403-3/910, 403-03/887, 403-03/847).

MGD v svoji analitični evidenci poslovne dogodke ni knjižilo v ustreznem časovnem obdobju ter je opuščalo usklajevanje sredstev s knjižnim stanjem.

MGD ni upoštevalo pogodbenih določil o načinu dodeljevanja sredstev (izplačevanja), ki izvirajo iz razpisa. Sredstva bi se morala dodeljevati na podlagi mesečnih poročil o izvedenih nalogah. MGD je sredstva, po pogodbah št. 403-03/917, 403-03/746, 403-03/751 in 403-03/908, nakazalo v enkratnem znesku, pred prejemom s pogodbo določenega poročila.

MGD tako ni spoštovalo razpisnih in pogodbenih določil za plačevanje opravljenih del po pogodbah in je s tem dovoljevalo avansiranje, ki pa po določilih 6. člena ZIPro ni dovoljeno.

MGD tudi opozarjamo na pomanjkljiv nadzor nad namensko porabo sredstev, saj prejemniki sredstev ne poročajo o porabi sredstev in izvedbi programov, kar je v nasprotju s pogodbenimi določili. Po pogodbah 403-03/941,943, 847, 945, 910 in 666 so bila poročila o opravljenem delu s strani izvajalcev projekta vročena med revizijo.

3. Pregled porabe proračunskih sredstev

3.1. Proračun za leto 1995

MGD je v letu 1994 nastalo iz več ministrstev, kar delno pogojuje sedanjo organiziranost. Za proračun MGD je značilno uvajanje novih proračunskih postavk, ki pa so si po opredeljeni vsebini zelo podobne oz. enake postavkam preteklih let ter razvrščanje iste proračunske postavke znotraj različnih namenov porabe. Tak način oblikovanja proračunskih sredstev otežuje tako nadzor primernosti in utemeljenosti posameznih proračunskih postavk, kot tudi letno primerjalno analizo oblikovanja in namenske porabe sredstev, posledično pa tudi letno planiranje potrebnih proračunskih sredstev.

¹¹ Zakona o razvoju malega gospodarstva (Ur. l. RS, št. 18/91).

MGD je, po podatkih računovodske službe MF, v letu 1995 realiziralo iz sredstev proračuna 14.103.643.510,00 SIT prihodkov (od tega 14.026.424.155,00 SIT prihodkov proračuna za leto 1995 in 77.219.355,00 SIT prenesenih prihodkov iz preteklega leta), porabilo pa 13.369.920.000,00 SIT sredstev.

Tabela 2: Obseg sredstev MGD v proračunu RS, brez organov in organizacij v sestavi

v 000 SIT

Postavka	Proračun 94	Proračun 95	Proračun 96
Plače in prispevki	199.244	256.492	281.760
Materialni stroški	126.821	138.105	117.389
Plačila storitev javnim zavodom	0	322.928	451.005
Plačila ostalih storitev	209.451	491.685	230.191
Subvencije	5.021.425	7.020.473	524.000
Investicije	2.103.998	3.210.007	4.747.793
Kapitalske naložbe	100.000	1.163.318	812.800
Skupaj	7.760.939	12.603.008	7.164.938
Proračun RS	416.650.000	519.500.000	576.000.000
Delež v proračunu RS	1,86 %	2,43 %	1,24 %

Dodatno je MGD v letu 1995 pridobilo še sredstva, pridobljena iz naslova kupnin, ki so na podlagi 2. člena Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij sestavni del proračuna Republike Slovenije in se v proračunu evidentirajo na postavki MF kot "Prihodki iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij". Neporabljena sredstva iz naslova kupnin se prenašajo v naslednje proračunsko leto (s sredstvi kupnin, do njihovega koriščenja, upravlja MF na podlagi 66. člena ZIPro).

Na podlagi Sklepa Vlade RS, z dne 03.10.1995, je bilo na MGD v letu 1995 iz naslova kupnin razporejeno:

- 1.083.174.563,00 SIT sredstev za sanacijo podjetij in gospodarstva,
- 499.926.721,00 SIT sredstev za investicije v javni sektor gospodarstva,
- 791.550.642,00 SIT sredstev za dokapitalizacijo Sklada za razvoj malega gospodarstva.

V letu 1995 je MGD prejela sredstva dokapitalizacije nakazalo Skladu za razvoj malega gospodarstva. Vsa ostala sredstva iz naslova kupnin so bila prenesena v leto 1996. V marcu 1996 je MGD, na podlagi javnega razpisa za dokapitalizacijo in dodeljevanje posojil pravnim osebam za sanacijo podjetij in gospodarstva (Ur. l. RS, št. 73/95), začelo črpati prenesena sredstva kupnin.

Pri nadzoru proračunskih postavk MGD v letu 1995 je bilo ugotovljeno, da je bila poraba proračunskih sredstev višja od predvidene v proračunu ter, da je MGD prerazporejalo sredstva med proračunskimi postavkami.

Pregledane so bile pravne podlage in razlogi prerazporeditev sredstev v okviru MGD, in sicer prerazporeditve sredstev na proračunske postavke, kjer je bila poraba sredstev bistveno višja od planirane.

a) Proračunska postavka 6106 - Sofinanciranje turističnih programov

Proračunska postavka 6106 - Sofinanciranje turističnih programov in proračunska postavka 6104 - Center za promocijo turizma, sta v proračunu Republike Slovenije za leto 1995 novi postavki.

Na postavki 6106 so bila v proračunu Republike Slovenije za leto 1995 predvidena sredstva za izvajanje Resolucije o strateških ciljih na področju razvoja turizma v Republiki Sloveniji s programom aktivnosti in ukrepov za njeno izvajanje v višini 259.679.000,00 SIT. Dejansko porabljena sredstva pa so znašala 350.630.466,00 SIT. Iz navedene postavke so se, do ustanovitve CPTS (CPTS je bil ustanovljen 13.11.1995), črpala tudi sredstva za promocijo turizma doma in v tujini, ki so se v proračunu 1995 zagotavljala na postavki 6104. Zaradi navedenega je bila na podlagi 15. člena ZIPro opravljena prerazporeditev sredstev, in sicer:

- v mesecu oktobru iz postavke 6104, na postavko 6106, v višini 100 mio SIT (zahtevek za prenos sredstev je podpisala vodja finančne službe MGD) in
- v mesecu decembru 1995 iz drugih postavk MGD, na postavko 6106, v višini 8 mio SIT.

b) Proračunska postavka 5190 - Subvencioniranje cene rjavega premoga

Na proračunski postavki 5190 so bila v letu 1995 planirana sredstva v višini 488 mio SIT. Po izvedeni prerazporeditvi sredstev, na podlagi 15. člena ZIPro, je bilo porabljeno 576.946.786,00 SIT sredstev. Črpanji postavk s prerazporeditvijo sredstev, v višini 81.333.000,00 SIT (iz proračunske postavke 6101 - Programi zapiranja rudnikov Kanižarica, Senovo in Zagorje) in 7.616.786,00 SIT (iz drugih postavk MGD), sta bili namenjeni za financiranje kadrovsko-socialnega programa, v skladu s 3. členom Zakona o zagotavljanju sredstev za zaprtje rudnikov rjavega premoga Zagorje, Senovo, Kanižarica (Ur. l. RS, št. 1/95). Planirana poraba sredstev na postavki 6101, ki je bila v proračun MGD vključena prvič v letu 1995, pa je predvidevala porabo proračunskih sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje rudnikov in ne za financiranje kadrovsko-socialnega programa zapiranja rudnikov.

Na predlog MGD in v soglasju z MF je bil spremenjen prvotni namen porabe proračunskih sredstev.

MGD bi moralo pri načrtovanju porabe proračunskih sredstev dosledneje izhajati iz pripravljenih programov dela posameznih uporabnikov proračunskih sredstev MGD in natančneje definirati namen porabe sredstev. S tem bi tudi zagotovili, da se sredstva proračuna porabljajo za namene, ki jih določi Državni zbor.

c) Proračunska postavka 4651 - Subvencioniranje obrestnih mer za ohranjanje delovnih mest

Na proračunski postavki 4651 so bila v letu 1995 planirana sredstva v višini 1.231.914.000,00 SIT, porabljena pa v višini 1.250.566.375,00 SIT. Prerazporeditev, v višini 19 mio SIT, je bila izvedena na podlagi 15. člena ZIPro v mesecu decembru 1995. Sredstva na navedeni postavki so se črpala na podlagi javnega razpisa za dodeljevanje sredstev za prestrukturiranje in ohranjanje delovnih mest (Ur. l. RS, št. 44/95) in na osnovi sklepa Komisije za obravnavanje projektov prestrukturiranja in ohranjanja delovnih mest. Dinamika nakazil, proračunskih sredstev po javnem razpisu, je določena v pogodbah s posameznimi prejemniki proračunskih

sredstev. Pogodbena določila predvidevajo nakazila sredstev v mesecu marcu ter oktobru, novembru in decembru.

Navedena določila bi moralo MGD, pri pripravi likvidnostnih planov MGD in spremljanju višine porabe sredstev na posameznih proračunskih postavkah, ki se črpajo na podlagi javnih razpisov, upoštevati dosledno.

III. M N E N J E

Na podlagi podanih ugotovitev revizije na MGD o primernosti računovodskega sistema in učinkovitosti delovanja notranjih kontrol, zato Senat II izdaja mnenje s pridržkom.

Obrazložitev:

Senat II ugotavlja, da so bile notranje kontrole na MGD pomanjkljive.

Na podlagi 4. odstavka 24. člena ZracS je to poročilo dokončno.

Dr. Vojko A. Antončič
Predsednik Senata II

Vročiti:

- Ministrstvu za gospodarske dejavnosti
Kotnikova 5, Ljubljana;
Priporočeno s povratnico!
- Arhiv, tu

IV. D O D A T E K

1. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Uradni list RS, št. 71/94,
2. Zakon o upravi, Uradni list RS, št. 67/94,
3. Zakon o delavci v državni upravi, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91, 4/93,
4. Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 4/93,
5. Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 13/93,
6. Zakon o izvrševanju proračuna za leto 1994, Uradni list RS, št. 26/94,
7. Zakon o spremembah zakona o izvrševanju proračuna, Uradni list RS, št. 40/95,
8. Proračun za leto 1995, Uradni list RS, št. 40/95,
9. Zakon o financiranju javna porabe, Uradni list RS, št. 48/90, 34/91, 23/92, 30/92, 52/92, 7/93, 43/93,
10. Zakon o računovodstvu, Uradni list SFRJ, št. 12/89, 35/89, 3/90, 42/90, 61/90 ter Uradni list RS, št. 42/90, 30/93, 32/93,
11. Odredbo o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil Uradni list RS, št. 28/94 in 19/94,
12. Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v upravnih organih, Uradni list RS, št. 8/91, 82/94, 19/95,
13. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za gospodarske dejavnosti,
14. Pravilnik o podpisovanju listin v Ministrstvu gospodarske dejavnosti,
15. Zakon o varstvu osebnih podatkov, Uradni list RS, št. 8/90 in 19/91,
16. Zakon o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnin, Uradni list RS, št. 45/95,
17. In ostali predpisi.