



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

**REVIZIJSKO POROČILO O PRAVILNOSTI POSLOVANJA IN
RAČUNOVODSKIH IZKAZIH
ZAVODA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA BLAGOVNE REZERVE
V LETU 2003**

Številka: 1206-2/2004-23

Ljubljana, 10. maja 2005

KAZALO

1.	UVOD.....	3
1.1	Splošni podatki o Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve.....	3
1.1.1	Predstavitev Zavoda.....	3
1.1.2	Nadzor nad poslovanjem, uveljavitev statusa javnega gospodarskega zavoda, sredstva dana v upravljanje.....	5
1.1.2.1	Izvajanje nadzora nad poslovanjem Zavoda.....	5
1.1.2.2	Računovodstvo Zavoda.....	5
1.1.2.3	Sredstva, dana v upravljanje.....	6
2.	MNENJE.....	7
2.1	Mnenje o računovodskih izkazih Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve za leto 2003.....	7
2.2	Mnenje o pravilnosti poslovanja Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve v letu 2003.....	8
3.	ODZIVNO POROČILO.....	9
4.	PRIPOROČILO.....	9

1. UVOD

Revizijo pravilnosti poslovanja Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve, Dunajska cesta 106, Ljubljana (v nadaljevanju: Zavod) v letu 2003 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in Programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2004¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 29. 10. 2004.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o

- računovodskih izkazih Zavoda za leto 2003 in
- skladnosti poslovanja s predpisi.

V prvem delu smo izrek mnenja oprli na revizijsko poročilo revizijske družbe Ernst & Young, Revizija, davčno in poslovno svetovanje, d. o. o. iz Ljubljane. V poročilu je revizijska družba izrazila mnenje, da so računovodski izkazi v vseh bistvenih pogledih pošteni predstavitev finančnega stanja Zavoda na dan 31. 12. 2003, poslovnega izida in njegovega poslovanja v tem letu v skladu z Zakonom o računovodstvu³ (v nadaljevanju: ZR). V drugem delu smo preizkus pravilnosti izvedli po revizijskih programih, v katerih so bili opredeljeni posebni cilji revizije, pri tem pa smo se oprli na revidirane podatke v računovodskih izkazih.

Za preveritev skladnosti poslovanja s predpisi smo uporabili vzorec izplačil. Vzorec smo določili nestatistično.

1.1 Splošni podatki o Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve

1.1.1 Predstavitev Zavoda

Ustanovitev Zavoda opredeljuje Zakon o blagovnih rezervah⁴ (v nadaljevanju: ZBR). Ustanovitelj je Republika Slovenija. Na podlagi ZBR je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) 14. 12. 1995 sprejela Sklep o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda za blagovne rezerve⁵ (v nadaljevanju: Sklep o ustanovitvi Zavoda), ki je začel veljati 1. 1. 1996.

Z dnem uveljavitve ZBR je prenehal veljati Zakon o republiških blagovnih rezervah⁶, na podlagi katerega je delovala Direkcija Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju: Direkcija RS za blagovne rezerve), ki je bila ukinjena in je prenehala z delom z dnem ustanovitve Zavoda. ZBR določa, da se z dnem ustanovitve Zavoda celotno premoženje Direkcije RS za blagovne rezerve prenese v sredstva Zavoda. Hkrati se prenesejo tudi vse blagovne rezerve v občinah, katerih hramba, vzdrževanje in obnavljanje so bili financirani iz državnega proračuna od 1. 1. 1991 dalje in so bile popisane s stanjem na dan 31. 12. 1993. Ta sredstva so lastnina Republike Slovenije.

¹ Št. 3104-1/2004-13 s 26. 5. 2004.

² Št. 1206-2/2004-7.

³ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

⁴ Uradni list RS, št. 60/95, 38/99.

⁵ Uradni list RS, št. 72/95.

⁶ Uradni list - SRS, št. 19/76, 15/83 in Uradni list RS, št. 14/90.

Zavod izvaja storitve oblikovanja in uporabe državnih blagovnih rezerv kot gospodarsko javno službo. Blagovne rezerve se oblikujejo za zagotavljanje potreb osnovne preskrbe pri večjih motnjah in nestabilnostih trga, ob naravnih in drugih nesrečah večjega obsega in v vojni.

Program blagovnih rezerv določa Vlada RS. Ta je 1. 7. 1999 sprejela Petletni program oblikovanja državnih blagovnih rezerv za obdobje od 1. 1. 1999 do 31. 12. 2003. Vlada RS hkrati odloča tudi o uporabi blagovnih rezerv.

Financiranje blagovnih rezerv se zagotavlja s sredstvi

- državnega proračuna,
- amortizacije blagovnih rezerv⁷ in
- pridobljenimi s poslovanjem z blagom in nepremičninami blagovnih rezerv.

Zavod vodi ločene evidence sredstev in obveznosti do njihovih virov ter prihodkov in odhodkov, in sicer za poslovanje Zavoda in posebej za oblikovanje in uporabo blagovnih rezerv kot osnovne dejavnosti Zavoda. Zavod je v letu, na katerega se nanaša revizija, vodil računovodstvo in računovodske evidence v skladu z ZR in podzakonskimi predpisi.

Zavod upravlja upravni odbor (v nadaljevanju: UO), ki ga imenuje Vlada RS in je sestavljen iz devetih članov. Osem članov zastopa interese države pri upravljanju Zavoda, en član pa je imenovan na predlog delavcev Zavoda. Poslovanje in delo Zavoda vodi direktor, ki ga imenuje Vlada RS.

Letni program dela in finančni načrt Zavoda sprejme UO, letno poročilo pa skupaj z revizorjevim poročilom Vlada RS.

V letu 2003 je poslovanje Zavoda vodil direktor Alojz Leskovšek, med izvajanjem revizije v letih 2004 in 2005 pa direktor Sašo Jevšnik.

Na dan 31. 12. 2003 je bilo na Zavodu zaposlenih 64 delavcev. Od tega jih je bilo 31 zaposlenih na upravi Zavoda, 33 pa v skladiščih, ki so v upravljanju Zavoda.

Interni predpisi, ki opredeljujejo poslovanje Zavoda, so:

- Statut Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve⁸ (v nadaljevanju: statut Zavoda),
- Poslovnik o delu Upravnega odbora Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve⁹,
- Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti¹⁰,
- Pravilnik o računovodstvu¹¹,
- Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve¹²,
- Pravilnik o plačah in drugih prejemkih delavcev Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve¹³.

⁷ Ker med blagovne rezerve, poleg samega blaga, sodijo tudi nepremičnine, v katerih se rezerve shranjujejo, se za financiranje blagovnih rezerv uporablja tudi amortizacija teh sredstev.

⁸ Sprejel UO Zavoda 27. 3. 1996.

⁹ Sprejel UO Zavoda 7. 2. 1996.

¹⁰ Sprejel UO Zavoda 20. 12. 2000.

¹¹ Sprejel UO Zavoda 19. 2. 1997.

¹² Sprejel UO Zavoda 21. 2. 2001, 3. 7. 2002, 6. 11. 2002, 29. 1. 2003, 26. 2. 2003.

¹³ Sprejel UO Zavoda 18. 12. 1996.

1.1.2 Nadzor nad poslovanjem, uveljavitev statusa javnega gospodarskega zavoda, sredstva dana v upravljanje

1.1.2.1 Izvajanje nadzora nad poslovanjem Zavoda

ZBR obvezuje Ministrstvo za gospodarstvo (v nadaljevanju: MG), da med drugimi nalogami izvaja neposredno nadzorstvo nad zakonitostjo dela Zavoda in strokovni nadzor nad dejavnostjo Zavoda v skladu s svojim področjem dela. Neposreden nadzor se izvaja

- pri financiranju blagovnih rezerv, ne glede na to, ali se financirajo s proračunskih postavk MG ali iz drugih sredstev Zavoda, in pri pripravi pogodbe o financiranju,
- pri dajanju soglasij k izbiri sopogodbenikov in k pogodbam,
- pri oddaji naročil po Zakonu o javnih naročilih (v nadaljevanju: ZJN-1)¹⁴, saj MG že ob pripravi razpisne dokumentacije preveri, ali je naročilo v skladu z letnim programom in finančnim načrtom, preveri razpisno dokumentacijo ter merila za izbiro izvajalca, in če se ne strinja, se kriteriji popravijo, prav tako daje soglasje na predlog objave ponudbe in preveri določila predloga pogodbe,
- MG ima v vsaki razpisni komisiji svojega predstavnika,
- pred sklenitvijo pogodbe poda MG soglasje; pogodba se ponovno preveri glede skladnosti z javnim razpisom in letnim programom, ponovno jo pregleda pravna služba MG, finančna služba in državni sekretar, prav tako se preveri, ali izdano soglasje ne presega razpoložljivega obsega sredstev, sicer se soglasja ne izda,
- vsak zahtevek za izplačilo in priložene račune preveri MG glede na pogodbo in izdano soglasje ter poda predlog za izplačilo ali pa ga zavrne,
- MG ima v UO predsednika in člana,
- gradiva za seje UO odobri MG in s tem določa dnevni red sej,
- notranjerevizijska služba MG izvaja redni nadzor nad poslovanjem in porabo sredstev na Zavodu, bodisi mesečno pri segmentu plač bodisi večkrat letno pri drugih segmentih na podlagi vzorca; Zavod pa ima vsako leto tudi revidirane računovodske izkaze.

Z nadzorom MG so omejene pravice in obveznosti Zavoda, ki so določene v 11. in 12. členu ZBR, po katerih je Zavod nosilec pravic, obveznosti in odgovornosti glede razpolaganja s sredstvi blagovnih rezerv.

1.1.2.2 Računovodstvo Zavoda

Po 1. členu ZBR je Zavod javni gospodarski zavod, ki opravlja dejavnost oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv kot gospodarsko javno službo. Gospodarske javne službe ureja Zakon o gospodarskih javnih službah¹⁵ (v nadaljevanju: ZGJS).

Način vodenja poslovnih knjig, njihovo zaključevanje in sestavljanje računovodskih izkazov gospodarskih javnih zavodov je opredeljen v drugem odstavku 66. člena ZGJS, ki določa, da vodi javni gospodarski zavod računovodstvo po določenih Zakona o gospodarskih družbah¹⁶ (v nadaljevanju: ZGD). Vodenje poslovnih knjig Zavoda po ZR oziroma neupoštevanje ZGJS in ZGD, ki določata uporabo Slovenskih računovodskih standardov (v nadaljevanju: SRS), se kaže predvsem pri določanju in evidentiranju amortizacije.

¹⁴ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00.

¹⁵ Uradni list RS, št. 32/93

¹⁶ Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 32/98, 84/98, 6/99, 45/01 (popr. 59/01).

Zavod je po sprejetju Sklepa o ustanovitvi Zavoda, ki je začel veljati 1. 1. 1996, sprejel Pravilnik o računovodstvu na podlagi 2. člena Zakona o računovodstvu¹⁷ in 31. člena statuta Zavoda. Zavod po sprejetju novega ZR v novem pravilniku ni podrobneje uredil načina sestavljanja in vrste knjigovodskih listin, odgovornosti za sestavo, gibanje ter kontrolo knjigovodskih listin in njihovega hranjenja v skladu z ZR in SRS. S tem ni upošteval 4. člena ZR.

Zavod je 6. 12. 2000 zaprosil Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) za mnenje k Pravilniku o računovodstvu, ki ga je Zavod takrat v skladu z ZGJS pripravil ob upoštevanju SRS. MF je 8. 12. 2000 podalo mnenje, da bi moral biti Pravilnik o računovodstvu in s tem samo računovodenje usklajeno z določbami ZR in njegovimi podzakonskimi akti.

Računsko sodišče meni, da bi Zavod moral voditi poslovne knjige, jih zaključevati in sestavljati računovodske izkaze na podlagi ZGJS, ker določilo 66. člena ZGJS velja za vse javne gospodarske zavode in je pravno organizacijska oblika tista okoliščina, ki določa način vodenja računovodstva.

Zavod je pripravil predlog novega pravilnika v skladu z mnenjem MF in ga posredoval v pregled MG 13. 11. 2003, istočasno pa ga je uvrstil na dnevni red seje UO 26. 11. 2003. MG ni podalo soglasja k obravnavi na UO.

Zavod v novem Pravilniku o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁸ ni opredeljen kot posredni proračunski uporabnik, zato so se v letu 2004 evidentirala plačila in transferi MG Zavodu na konte plačil in transferov izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki.

1.1.2.3 Sredstva, dana v upravljanje

V skladu s 24. členom ZBR se je celotno premoženje Direkcije RS za blagovne rezerve v obliki nepremičnin, opreme in blaga v republiških stalnih in tržnih blagovnih rezervah ter drugih sredstvih preneslo v sredstva Zavoda. Prav tako so se prenesle na Zavod tudi vse blagovne rezerve v občinah, tako da so vsa ta sredstva postala državna lastnina. Država naj bi po določitvi četrtega odstavka tega člena izkazovala ta sredstva kot kapitalsko naložbo.

Na podlagi izvedbe revizije in iz ugotovitev revizije izvrševanja pravilnosti proračuna za leto 2003, ki jo je izvedlo računsko sodišče, smo ugotovili, da država ne izkazuje kapitalske naložbe za ta sredstva. MG evidentira sredstva kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje, ki predstavljajo 98 odstotkov vseh terjatev za sredstva, dana v upravljanje, ki jih je imelo MG 31. 12. 2003. Na MG ne obstajajo posebne evidence za terjatve za sredstva, dana v upravljanje, zato ni posebnega razvida, katera sredstva so bila prenesena Zavodu v upravljanje. Zavod skuša urediti zemljiškoknjižno stanje glede lastništva nepremičnin, pri čemer se, odvisno od odločitev sodišč, ki vodijo zemljiško knjigo, kot lastnika vpiše Republiko Slovenijo ali pa Zavod.

Ugotavljamo, da je izkazovanje in poročanje glede lastništva sredstev blagovnih rezerv v nasprotju z opredelitvijo lastništva v 24. členu ZBR, zato naj se to področje uredi tako, da bodo uveljavljena zakonska določila in določen kapitalski vložek države v Zavod, ali pa naj se spremeni 24. člen ZBR in se opredeli, da so sredstva v državni lasti in kot takšna dana v

¹⁷ Uradni list SFRJ, št. 13/89, 35/89, 42/90, 61/90 in Uradni list SRS, št. 42/90.

¹⁸ Uradni list RS, št. 46/03.

upravljanje. S tem bo zagotovljena lastniška preglednost, in opredeljena podlaga za vpise v zemljiško knjigo.

Besedila zaradi podatkov v tem delu poročila, ki so po enajstem odstavku 5. člena Zakona o blagovnih rezervah označeni s stopnjo tajnosti TAJNO, ne objavljamo.

2. MNENJE

Revidirali smo bilanco stanja Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve na dan 31. 12. 2003, izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov za leto 2003 ter pravilnost poslovanja Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve za leto 2003. Za pravilnost računovodskih izkazov je odgovoren direktor Zavoda.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij¹⁹. Izrek mnenja o računovodskih izkazih smo oprli na revizijsko poročilo revizijske družbe. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju družbe ter dokumentiranje ugotovitev.

Pridobili smo ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja. Menimo, da pridobljeni dokazi omogočajo, da podamo mnenje o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja v letu 2003.

2.1 Mnenje o računovodskih izkazih Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve za leto 2003

Po našem mnenju bilanca stanja z dne 31. 12. 2003 ter z njo povezan izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov v vseh pomembnih pogledih podajajo resnično in pošteno sliko finančnega stanja Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve na dan 31. 12. 2003 in poslovnega izida v tedaj končanem letu, v skladu z Zakonom o računovodstvu (*pozitivno mnenje*).

Ne da bi izrazili pridržek posebej opozarjamo:

- Zavod vodi poslovne knjige po Zakonu o računovodstvu, zato obstaja tveganje, da uporablja nepravilno pravno podlago za vodenje poslovnih knjig in poročanje. Način vodenja poslovnih knjig, njihovo zaključevanje in sestavljanje računovodskih izkazov gospodarskih javnih zavodov je opredeljen v drugem odstavku 66. člena Zakona o gospodarskih javnih službah, ki določa, da vodi javni gospodarski zavod računovodstvo po določilih Zakona o gospodarskih družbah. Po 1. členu Zakona o blagovnih rezervah pa je Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve javni gospodarski zavod, ki opravlja dejavnost oblikovanja in uporabe blagovnih rezerv kot gospodarsko javno službo. Gospodarske javne službe ureja Zakon o gospodarskih javnih službah. Menimo, da moramo določilo 66. člena Zakona o gospodarskih javnih službah razumeti tako, kot da velja za vse javne gospodarske zavode in je pravno organizacijska oblika tista okoliščina, ki določa način vodenja računovodstva (točka 1.1.2.2);

¹⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

- Zavod po sprejetju novega Zakona o računovodstvu v novem Pravilniku o računovodstvu ni podrobneje uredil načina sestavljanja in vrste knjigovodskih listin, odgovornosti za sestavo, gibanje in kontrolo knjigovodskih listin ter njihovega hranjenja v skladu z zakonom in računovodskimi standardi; s tem ni upošteval 4. člena Zakona o računovodstvu (točka 1.1.2.2);
- Po tretjem odstavku 24. členu Zakona o blagovnih rezervah so sredstva državna lastnina, ki se izkazuje kot kapitalska vloga, dejansko pa se sredstva vodijo kot sredstva dana in prejeta v upravljanje v skladu z Zakonom o računovodstvu (točka 1.1.2.3).

Poslovno poročilo je v skladu z revidiranimi računovodskimi izkazi.

2.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve v letu 2003

Pri revidiranju pravilnosti poslovanja Zavoda Republike Slovenije za blagovne rezerve v letu 2003 smo ugotovili, da je Zavod v več primerih oddal javna naročila v nasprotju s predpisi:

- pri rekonstrukciji in razširitvi prostora je nepravilno priznal usposobljenost trem ponudnikom, ni postavil merila za izbor izvajalca v skladu z 19. členom ZJN-1, od ponudnikov ni zahteval predložitve izjav o rednem izpolnjevanju minimalnih zahtev iz kolektivne pogodbe;
- pri izdelavi projektne dokumentacije za investicijo, pri kateri Zavod v postopku izvedbe javnega naročila s pogajanjem v skladu z 20. členom ZJN-1 ni zagotovil primerljivosti cene izvajalca s ceno na tržišču, ni preveril dokazov izpolnjevanja pogojev ponudnika na podlagi 41. in 42. člena ZJN-1 in ni objavil izida postopka za oddajo javnega naročila v Uradnem listu RS po sklenitvi pogodbe, kar bi moral v skladu s 70. členom ZJN-1;
- pri vzdrževalnih delih Zavod ni pridobil dveh ponudb, ki bi bili v skladu z navodili iz razpisne dokumentacije;
- v treh primerih oddaje javnega naročila je Zavod programe za javna naročila investicijske narave po Uredbi o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja izdal po izbiri izvajalca investicije, v treh primerih oddaje javnega naročila ni objavil izida postopka za oddajo javnega naročila v skladu s 70. členom ZJN-1, v šestih primerih ni obračunal pogodbenih kazni za dela, ki niso bila izvedena v rokih, določenih v pogodbah, v enem primeru ni objavil predhodnega razpisa v skladu s 67. členom ZJN-1 in ni preveril izpolnjevanja minimalnih pogojev iz ZJN-1 pri izbiri izvajalca za izvedbo superkontrole;
- v enem primeru naročila male vrednosti Zavod ni sklenil pogodbe v skladu z Navodili za oddajo naročil male vrednosti, v treh primerih del ni oddal v skladu z ZJN-1 oziroma omenjenim navodilom, v treh primerih je naročilo oddal pred izvedbo postopka zbiranja ponudb oziroma sklenitvijo pogodbe, pri nekaterih ostalih oddajah del pa ni zahteval vseh dokumentov v skladu z Navodili za oddajo naročil male vrednosti.

Razen v navedenih primerih je po našem mnenju Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve v letu 2003 v vseh pomembnih pogledih posloval v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker v reviziji ugotovljene nepravilnosti niso pomembno vplivale na poslovanje Zavoda in ker je Zavod že med revizijo sprejel ustrezne ukrepe (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), in sicer:

- Zavod je uvedel natančnejše notranje kontrole, ki naj bi v prihodnje preprečevale nepravilnosti pri izvajanju javnih razpisov in oddaji naročil male vrednosti in zagotavljale dosledno izvajanje ZJN-1 in Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti. V pripravi in usklajevanju z ustreznimi organi je tudi seznam dokumentacije, ki smiselno enakovredno dokazuje usposobljenost izvajalcev za izvedbo del.

4. PRIPOROČILO

Zavodu RS za blagovne rezerve priporočamo, naj

1. pri določanju razpisne dokumentacije zahteva le take listine, ki jih lahko predložijo vsi ponudniki, saj bo le na ta način zagotavljal enak pristop do ponudnikov v vseh elementih in fazah postopka oddaje javnega naročila oziroma upoštevanje načela enakopravnosti ponudnikov;
2. pri določanju pogodbene kazni za neopravičene zamude pri izvedbi del dosledno upošteva določila pogodb in zamudne obresti tudi zaračuna;
3. presodi primernost načina delitve sredstev za delovno uspešnost tako, da bodo pri delitvi upoštevani vsi zaposleni, ne samo vodje sektorjev.

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