

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Na podlagi tretjega odstavka 39. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01), četrtega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS, Uradni list RS, št. 48/94) in v skladu s 27. in 28. členom Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Poslovnik RS) drugostopenjski senat (v nadaljevanju Senat II) v sestavi:

Dr. Vojko Anton Antončič, predsednik
Nevenka Cukon – Mavec, poročevalka
Zdenka Vidovič, članica
Mag. Nataša Knaubert – Šorli, članica
Nadja Žnidarčič – Ferrari, članica

izdaja

POROČILO O REVIZIJI

ki je bila izvedena na

MINISTRSTVU ZA EKONOMSKE ODNOSI IN RAZVOJ

in se je nanašala na

PRAVILNOST POSLOVANJA V LETU 1999

Številka: 1206-1/00-22

Ljubljana, 14. junij 2001

I. UVOD

Revizija je bila uvrščena v letni program dela računskega sodišča za leto 2000. Sklep o izvedbi revizije (št. 1206-1/00-4) je bil izdan 26.05.2000. Izdan je bil na podlagi 19. in 21. člena Zakona o Računskem sodišču Republike Slovenije. Po pooblastilu, ki jima je bilo izdano 26.05.2000, sta revizijo izvedla Branko Habjan in Felicita Salej. Pregled na sedežu ministrstva sta začela 01.06.2000 in ga končala 21.07.2000. Zaključni pogovor s predstavniki ministrstva je bil opravljen 21.07.2000.

Po opravljeni reviziji je član računskega sodišča, dr. Janez Gabrijelčič izdal predhodno poročilo št. 1206-1/00-10 z dne 10. novembra 2000. Revidirana oseba je v zakonitem roku poslala pripombe, ki jih je obravnaval prvostopenjski senat (v nadaljevanju Senat I) v sestavi:

- Dr. Etelka Korpič-Horvat, predsednica,
- Dr. Janez Gabrijelčič, poročevalec in
- Mag. Silva Jamnik, pooblaščen revizorka, članica.

Senat I je dne 22.12.2000 izdal poročilo št. 1206-1/00-16.

Zoper poročilo Senata I je ministrstvo v zakonitem roku, dne 29.01.2001, vložilo ugovor št. 463-5/00-2 z dne 24.01.2001. V skladu z ZRacS in Poslovníkom RS je bil imenovan Senat II, ki je proučil navedbe v ugovoru. Neutemeljene navedbe ugovora je v poročilu povzel in nanje odgovoril. Utemeljene navedbe ugovora je upošteval tako, da je izločil sporna revizijska razkritja iz poročila.

Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj (v nadaljevanju ministrstvo) je neposredni uporabnik državnega proračuna. Poslovanje ministrstva smo zato revidirali kot poslovanje neposrednega proračunskega uporabnika. Revidirali smo pravilnost poslovanja v letu 1999. Revizijski vprašanji sta bili:

- ali je ministrstvo pravilno in popolno izkazalo izdatke za leto 1999;
- ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 1999 v skladu s predpisi, ki jih mora spoštovati neposredni uporabnik državnega proračuna.

Revidiranje smo izvedli s preizkušanjem podrobnosti. Za preizkušanje podrobnosti, na katerih temelji izkazovanje izdatkov in za preizkušanje podrobnosti pri izvrševanju finančnega načrta smo sestavili ustrezne revizijske programe, se pravi programe za preizkušanje pravilnosti in popolnosti izkazovanja izdatkov ter programe za preizkušanje skladnosti izdatkov s predpisi. Pravilnost izkazovanja izdatkov smo preizkušali tako, da smo preizkušali nastanek izdatkov, točnost evidentiranja in pravilnost razvrščanja izdatkov. Revizijske programe smo uporabili na primerno velikih vzorcih izdatkov, razen pri investicijskih transferih, kjer so bila evidentirana le štiri izplačila, ki so bila preverjena v celoti. Vzorce, na katerih smo preizkušali pravilnost izkazovanja in skladnost izdatkov s predpisi, smo določili po metodi MUS¹. Na ta način smo pridobili podatke za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja ministrstva v letu 1999: pridobljeni podatki nam omogočajo, da v skladu z mednarodno priznanimi standardi revidiranja² podamo mnenje o izkazu izdatkov ministr-

¹ MUS je kratica za Monetary Unit Sampling (vzorčenje denarnih enot).

² Računsko sodišče izvaja revizije v skladu z revizijskimi standardi, ki jih je predpisala mednarodna organizacija INTOSAI (izdal Slovenski Inštitut za revizijo, Ljubljana, 1994). Za primere, ki jih ne urejajo revizijski standardi INTOSAI, računsko sodišče smiselno uporablja standarde, ki jih je določil IFAC (izdal Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 1994).

stva za leto 1999 in mnenje o izvrševanju finančnega načrta ministrstva za leto 1999.

V letu 1999 so bile odgovorne osebe ministrstva: dr. Marjan Senjur, minister, Anton Grabeljšek, državni sekretar, mag. Vojka Ravbar, državna sekretarka, dr. Edo Pirkmajer, državni sekretar, Rado Klančar, državni sekretar, Matej Kovač, direktor Urada Republike Slovenije za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije, dr. Vida Čadonič Špelič, direktorica Urada Republike Slovenije za varstvo potrošnikov, Andrej Plahutnik, direktor Urada Republike Slovenije za varstvo konkurence, doc. dr. Janez Potočnik, direktor Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Roman Kladošek, glavni tržni inšpektor.

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

1. V finančnem načrtu ministrstva, ki je bil sestavni del proračuna Republike Slovenije za leto 1999 (Uradni list RS št. 91/98), so bili za izdatke ministrstva predvideni naslednji zneski:

za tekoče izdatke	2.498.970.000 SIT
za investicijske izdatke	1.371.394.000 SIT
za tekoče transfere	3.634.697.000 SIT
za investicijske transfere	1.996.900.000 SIT
za vse izdatke skupaj	9.501.961.000 SIT

Med letom so bile opravljene prerazporeditve izdatkov na posameznih postavkah. Po zadnji prerazporeditvi so bili v finančnem načrtu ministrstva naslednji zneski:

za tekoče izdatke	2.932.539.243 SIT
za investicijske izdatke	1.401.233.427 SIT
za tekoče transfere	3.601.912.913 SIT
za investicijske transfere	2.094.862.776 SIT
za vse izdatke skupaj	10.030.548.359 SIT

2. Ministrstvo je predložilo zaključni račun finančnega načrta (v nadaljevanju ZR) za leto 1999. V njem je izkazalo tekoče in investicijske izdatke ter tekoče in investicijske transfere.

- 2.1. V ZR za leto 1999 je ministrstvo izkazalo tekoče izdatke v znesku

2.572.268.521 SIT

V tem znesku so:

izdatki za plače	1.490.073.856 SIT	(57,9% vseh tekočih izdatkov)
izdatke za lastno dejavnost	15.611.913 SIT	(0,6% vseh tekočih izdatkov)
drugi tekoči izdatki	1.066.582.752 SIT	(41,5% vseh tekočih izdatkov)

Izdatke za plače in lastno dejavnost smo izločili iz revizije. Preizkušanje pravilnosti izkazovanja in preizkušanje skladnosti s predpisi smo omejili na druge tekoče izdatke.

2.1.1. S preizkušanjem pravilnosti in popolnosti izkazovanja tekočih izdatkov nismo razkrili nobene napake.

2.1.2. Tekoči izdatki ministrstva niso bili povsem skladni s predpisi. Na revizijskem vzorcu smo razkrili naslednje nepravilnosti:

- Urad za gospodarsko promocijo Republike Slovenije in tuje investicije je oddal javno naročilo, »Izdelava predstavitvene brošure o slovenskih podjetjih s tujim kapitalom«, z neposredno pogodbo, v nasprotju s 16. členom in I. odstavkom 55. člena ZJN³.

Ministrstvo v ugovoru navaja, da je izvajalec tega javnega naročila Gospodarska zbornica Slovenije, ki je pravna oseba javnega prava, zato se lahko šteje, da je bilo to naročilo oddano po 6. točki prvega odstavka 55. člena zakona o javnih naročilih.

Senat II ugotavlja, da je Gospodarsko zbornico Slovenije (odslej GZS) res mogoče šteti za pravno osebo javnega prava, ki opravlja dejavnosti na podlagi posebnega zakona ali drugega predpisa. Vendar pa v obravnavanem primeru ministrstvo ni oddalo javnega naročila, ki se nanaša na dejavnost, ki jo GZS opravlja na podlagi zakona o gospodarski zbornici. V tem zakonu namreč med dejavnostjo GZS ni navedena založniška dejavnost, ki je bila predmet javnega naročila.

- Urad za gospodarsko promocijo Republike Slovenije in tuje investicije je oddal javno naročilo, sofinanciranje raziskave in operativne obdelave trgov Japonske, Velike Britanije, ZDA in Kanade, z neposredno pogodbo, pri tem pa kršil 16., 42. in III. odstavek 55. čl. ZJN⁴;

Na podlagi razkritih nepravilnosti sklepamo, da napake pri tekočih izdatkih ministrstva niso bile pomembne.

2.2. V ZR za leto 1999 je ministrstvo izkazalo investicijske izdatke v znesku

1.397.282.851 SIT

2.2.1. S preizkušanjem pravilnosti in popolnosti izkazovanja investicijskih izdatkov smo razkrili naslednje napake:

- nekateri investicijski izdatki ministrstva niso bili pravilno razvrščeni;

Na podlagi razkrite napake ocenjujemo, da je napaka v izkazanih investicijskih izdatkih zanemarljiva.

³ Zakon o javnih naročilih (ZJN), Uradni list RS, št. 24/97 in 78/99. Postopek javnega naročila ni vodila strokovna komisija, o izbiri izbranega ponudnika ni bil izdan sklep, za oddajo javnega naročila z neposredno pogodbo niso bili izpolnjeni z zakonom predpisani pogoji in niso bili objavljeni v Uradnem listu RS osnovni podatki o oddaji javnega naročila z neposredno pogodbo.

⁴ Postopka javnega naročila ni vodila strokovna komisija, o izbiri izbranega ponudnika ni bil izdan sklep in niso bili objavljeni v Uradnem listu RS osnovni podatki o oddaji javnega naročila z neposredno pogodbo.

Ministrstvo v pripombah na predhodno poročilo pojasnjuje, da je že ukrenilo vse potrebno, da bo zagotovljeno pravilno razvrščanje investicijskih izdatkov.

2.2.2. Vsi investicijski izdatki ministrstva, ki smo jih izbrali v vzorec za preizkušanje skladnosti s predpisi, so bili v skladu s finančnim načrtom za leto 1999 in v vseh pomembnih pogledih skladni s predpisi, ki urejajo poslovanje neposrednih uporabnikov državnega proračuna.

2.3. V ZR za leto 1999 je ministrstvo izkazalo tekoče transfere v znesku

3.395.192.190 SIT

2.3.1. S preizkušanjem pravilnosti in popolnosti izkazovanja tekočih transferov v ZR ministrstva za leto 1999 nismo razkrili nobene napake.

2.3.2. Vsa izplačila tekočih transferov, ki smo jih izbrali v vzorec za preizkušanje skladnosti s predpisi, so bila v skladu s finančnim načrtom za leto 1999 in v vseh pomembnih pogledih skladna s predpisi, ki jih je moralo ministrstvo spoštovati pri izplačevanju tekočih transferov.

2.4. V ZR za leto 1999 je ministrstvo izkazalo investicijske transfere v znesku

2.090.762.776 SIT

2.4.1. S preizkušanjem pravilnosti in popolnosti izkazovanja investicijskih transferov v ZR ministrstva za leto 1999 nismo razkrili nobene napake.

2.4.2. Izplačevanje investicijskih transferov ni bilo povsem skladno s predpisi. Razkrili smo naslednje nepravilnosti:

– ministrstvo (področje regionalnega razvoja), je s Skladom za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (v nadaljevanju: sklad), sklenilo pogodbo o dodeljevanju sredstev, namenjenih za regionalni razvoj v letu 1999, čeprav za sklenitev pogodbe in nakazilo proračunskih sredstev na sklad ni bilo ustrezne zakonske podlage. Pri tem so bili kršeni naslednji predpisi: 6. čl. ZIPro, 40.a čl. ZIPro, 24. čl. Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵;

– ministrstvo (področje regionalnega razvoja), je za dodeljevanje sredstev v skladu z Odredbo o načinu oddajanja subvencij, dotacij in drugih transferov iz sredstev proračuna Republike Slovenije objavilo dva javna razpisa v Uradnem listu. Poleg v prejšnji točki navedenih nepravilnosti so bile ugotovljene še kršitve 16. čl. in 12. čl. Odredbe o načinu oddajanja subvencij, dotacij in drugih transferov iz sredstev proračuna Republike Slovenije, neupoštevanja rokov glede črpanja sredstev na podlagi dostavljenih situacij o dejansko opravljenih delih, navedenih v javnem razpisu in sklepanje aneksov k že sklenjenim pogodbam (povečanje odobrenih sredstev) in odobritev sredstev po tem, ko je komisija že opravila izbor⁶;

⁵ ZIPro, 6. čl.: Uporabniki smejo sredstva proračuna uporabljati le za namene, ki so določeni s proračunom, in če so izpolnjeni vsi z zakonom ali drugim aktom predpisani pogoji; ZIPro, 40.a čl.: Sredstva subvencij in posojil se dodelijo na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa, objavljenega v Uradnem listu RS, razen če s posebnim zakonom ni določeno drugače; 24. čl. Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije: Sredstva z računov se nakazujejo na račun uporabnika ali plačujejo obveznosti direktno končnemu uporabniku.

⁶ Z obema javnima razpisoma je bilo določeno, da bodo prijavitelji odobrena sredstva koristili le na podlagi ustrezne dokumentacije v skladu z veljavnimi predpisi s področja izvrševanja proračuna RS. Pogoj za koriščenje odobrenih sredstev je bil izdelan projekt oziroma prijavljena faza projekta oz. na podlagi dostavljene originalne situacije o opravljenih delih, dostavljenih do 1.10.1999. Niti pri enem izplačilu ta pogoj ni bil izpolnjen in so se prva črpanja sredstev pričela šele 22.11.1999, pogodbe pa so se pričele sklepati šele 15.10.1999 in so se sklepale vse do 28.1.2000, kljub temu, da so bili prejemniki sredstev že

Na podlagi razkritih nepravilnosti smo ugotovili, da je bila vsota nepravilnosti pri izplačevanju investicijskih transferov

1.992.800.000 SIT.

Ministrstvo v ugovoru navaja, kaj vse je v letu 2000 ukrenilo za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Tako so področje regionalnega razvoja kadrovske okrepili, precejšnje napore vlagajo v izobraževanje zaposlenih in uvajajo notranjo revizijo.

Ministrstvo ugovarja na ugotovitve, ki se nanašajo na sklenitev pogodbe s Skladom za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja. Ministrstvo meni, da jim veljavna zakonodaja (tolmačena tako, kot jo tolmači računsko sodišče) in institucionalna ureditev v preteklih nekaj letih nista omogočali gospodarnega izvajanja državnega proračuna na področju regionalnega razvoja oziroma, da bi bilo izvajanje regionalne politike v tem primeru nemogoče. Osporavanje same zakonitosti pogodbe bi bilo navzkriž z načelom gospodarnega ravnanja s sredstvi proračuna.

Ministrstvo v nadaljevanju navaja, da v ministrstvu vlagajo precejšnje napore v realizacijo ciljev regionalne politike v sistemsko še ne povsem urejenih pogojih javnega financiranja in ne bi bilo prav, da se to s pričujočim poročilom računskega sodišča povsem razvrednoti.

Ministrstvo predlaga, da računsko sodišče glede tega mnenja spremeni, v priporočilih pa napoti ministrstvo na uskladitev z ministrstvom za finance glede priprave institucionalnih rešitev, ki ne bodo zahtevale posebnih interpretacij veljavne zakonodaje.

Senat II ugotavlja, da pojasnila ministrstva ne vplivajo na ugotovljene nepravilnosti v reviziji.

2.5. Iz točk 2.1, 2.2, 2.3 in 2.4 sledi, da je ministrstvo v ZR za leto 1999 izkazalo izdatke v skupnem znesku

9.455.506.338 SIT

2.5.1. Revizijska razkritja v točkah 2.1.1, 2.2.1, 2.3.1 in 2.4.1 dovoljujejo naslednji sklep: vsota vseh napak v izkazanih izdatkih ministrstva je zanemarljiva.

2.5.2. Revizijska razkritja v točkah 2.1.2, 2.2.2, 2.3.2 in 2.4.2 dovoljujejo naslednji sklep: vsota vseh nepravilnosti pri izvrševanju finančnega načrta ministrstva je pomembna.

21.7.1999 obveščeni o izboru. Po že opravljenem izboru sta bili v letu 2000 na novo sklenjeni še dve pogodbi, v višini 2.500.000 SIT, s prejemnikoma, ki sta se sicer prijavila na razpis, vendar nista izpolnjevala pogojev. K 12 pogodbam so bili v letu 2000 sklenjeni aneksi v skupni višini 95.500.000 SIT, kar pomeni naknadno povečanje že odobrenih sredstev in tudi neenakopravno obravnavanje vlagateljev. Ministrstvo je v zaključnem računu proračuna navedlo, kot da so bila sredstva v višini 1.992.800.000 SIT v celoti porabljena, v resnici pa so bila sredstva le v celoti nakazana na sklad. Dejansko porabljena sredstva na skladu so bila do 31.12.1999 le v višini 1.372.204.812,00 SIT. Po podatkih ministrstva so prihodki sklada z naslova obresti znašali 33.442.000 SIT. Ministrstvo je naložilo skladu, da obresti in preostanek sredstev na postavkah v skupni višini 210.769.860 SIT vrne v državni proračun, kar je bilo 31.7.2000 tudi realizirano.

III. M N E N J E

V skladu z ugotovitvami iz razdelka II izreka senat II:

- o izkazu izdatkov v ZR ministrstva za leto 1999 **pozitivno mnenje**,
- o izvrševanju finančnega načrta ministrstva za leto 1999 **negativno mnenje**.

Obrazložitev mnenja o izkazu izdatkov v ZR: Z razumnim revizijskim tveganjem izključujemo možnost, da so v izkazu izdatkov v ZR ministrstva za leto 1999 pomembne nerazkrite napake. Menimo torej, da se lahko šteje, da je ministrstvo pravilno in popolno izkazalo izdatke ZR za leto 1999.

Obrazložitev mnenja o izvrševanju finančnega načrta: Izvrševanje finančnega načrta ministrstva za leto 1999 je bilo obremenjeno z velikimi nepravilnostmi, ki so se predvsem nanašale na področje regionalnega razvoja. Razkrite nepravilnosti so pomembne. Pomemben delež izdatkov ministrstva je bil v nasprotju s predpisi, ki bi jih moralo ministrstvo spoštovati pri svojem poslovanju. Skratka, v letu 1999 ministrstvo ni poslovalo pravilno.

IV. P R I P O R O Č I L A

Na podlagi ugotovitev iz opravljene revizije priporočamo:

- Ministrstvo in Urad Republike Slovenije za varstvo potrošnikov naj proučita namen sredstev namenjenih sofinanciranju svetovalne dejavnosti potrošnikom in če ugotovi, da to ni dejavnost, ki jo mora opravljati izključno Urad, sredstva planira na tekočih transferih in jih izvajalcem svetovalne dejavnosti razdeljuje v skladu s predpisi, ki urejajo izplačilo transferov iz proračuna;
- Ministrstvo naj prouči možnost za odprtje ustreznih kontov za evidentiranje odhodkov iz naslova obnavljanja blagovnih rezerv, da se bo zagotovila večja preglednost proračunskih odhodkov, ki se nanašajo na obnove blagovnih rezerv;
- Ministrstvo in njegovi organi v sestavi naj pri pripravi obrazložitev finančnega načrta posvetijo več pozornosti, da bodo obrazložitve finančnih načrtov in porabe sredstev bolj pregledne.

Senat II ugotavlja, da je ministrstvo predložilo dokaze, da je prvi dve priporočili že izvršilo, za tretje pa sporočilo, da bo pripravilo finančni načrt z obrazložitvami za leto 2001, ki bo pregleden.

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

Dr. Vojko Anton Antončič
Predsednik Senata II

Vročiti:

- Ministrstvo za gospodarstvo
Kotnikova ulica 5, Ljubljana
- Arhiv, tu

V. D O D A T E K

Pri reviziji so bili uporabljeni naslednji predpisi (navedeni so najpomembnejši):

1. Zakon o računskem sodišču (ZRacS) (Uradni list RS, št. 48/94);
2. Zakon o javnih financah (ZJF) (Uradni list RS, št. 79/99);
3. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97 in 60/99);
4. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (ZIPro) (Uradni list RS, št. 5/96, 78/97, 87/97, 34/89 in 91/98);
5. Zakon o blagovnih rezervah (ZBR) (Uradni list RS, št. 60/95 in 38/99);
6. Zakon o finančnih intervencijah v kmetijstvo, proizvodnjo in ponudbo (ZFI) (Uradni list RS, št. 5/91);
7. Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v RS (ZSRDO) (Uradni list RS, št. 48/90, 3/91, 12/92, 60/99);
8. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) (Uradni list RS, št. 60/1999);
9. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97, 78/99);
10. Odredba o načinu oddaje subvencij, dotacij in drugih transferov iz sredstev proračuna RS (Uradni list RS, št. 5/98, 79/99);
11. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 82/98 in 86/98);
12. Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95);
13. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS (Uradni list RS, št. 91/98 in 9/99).