



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Številka: 1206-2/96-5

Datum: 27. 11. 1996

Na podlagi 24. člena Zakona o Računskem sodišču (Uradni list RS, št. 48/95) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 20/95) izdajam naslednje:

PREDHODNO POROČILO

o začetni reviziji

na Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj,
Ljubljana, Kotnikova 5

Na Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj (v nadaljevanju ministrstvo) je bila opravljena revizija za leto 1995, na podlagi sklepa, št. 1206-2/96-1, z dne 12. aprila 1996.

Pregled so opravile Irena VIDOVIČ, revizijska sodelavka, Tatjana KOLENC, revizijska asistentka in Monika ROTDAJČ, pripravnica.

Cilji revizije

- oceniti primernost izvrševanja proračuna in
- učinkovitost delovanja notranjih kontrol.

1. PRAVNA PODLAGA DELOVANJA

Na podlagi Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev je določena organizacija in delovno področje ministrstva. Pravno podlago za delovanje ministrstva predstavljajo tudi Zakon o upravi, Zakon o delavcih v državnih organih, Zakon o računovodstvu, Proračun za leto 1995, Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 1994 (v nadaljevanju ZIPro), Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 1994, Zakon o financiranju javne porabe in Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v ministrstvu.

2. ORGANIZACIJA MINISTRSTVA

Organizacijo ministrstva ureja Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Ožja področja dela v ministrstvu pa ureja Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki ga je izdal minister, v soglasju s kadrovsko komisijo Vlade Republike Slovenije.

Naloge ministrstva se, glede na obseg in medsebojno povezanost, usklajevanje in usmerjanje, opravljajo v notranjih organizacijskih enotah in na delovnih mestih, neposredno vezanih na ministra, državne sekretarje, generalnega sekretarja in šefa kabineta.

2.1. *Notranje organizacijske enote na ministrstvu* so razvrščene na naslednja področja:

- kabinet ministra
- področje trga
- področje ekonomskih odnosov s tujino
- področje privatizacije in regionalnega razvoja
- službe generalnega sekretarja.

2.2. *Organi v sestavi ministrstva so:*

- Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
- Urad Republike Slovenije za varstvo potrošnikov
- Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence
- Urad Republike Slovenije za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije
- Tržni inšpektorat Republike Slovenije
- Direkcija Republike Slovenije za blagovne rezerve.

S sprejetjem Zakona o blagovnih rezervah je bil ustanovljen javni gospodarski zavod. Z dnem ustanovitve zavoda (1. 1. 1996) se je odpravila in prenehala z delom Direkcija Republike Slovenije za blagovne rezerve, kot organ v sestavi ministrstva.

Delovno področje ministrstva je opredeljeno v 4. členu Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev.

3. ODGOVORNE OSEBE

Odgovorni osebi sta:

- Janko DEŽELAK, dipl. oec., minister od 1. februarja 1995
- Andrej PAGON, magister organizacije dela, generalni sekretar od 1. februarja 1993.

Za posamezne organizacijske enote so odgovorni državni sekretarji ali direktorji organov v sestavi oziroma glavni tržni inšpektor.

U G O T O V I T V E :

1. ŠTEVILO IN SESTAVA ZAPOSLENIH

Na ministrstvu (brez organov v sestavi) je sistemiziranih 123 delovnih mest, od tega:
 60 višjih upravnih delavcev
 32 upravnih delavcev
 31 strokovno tehničnih delavcev.

Dejansko število zasedenih delovnih mest je 75 (po stanju na dan 31. decembra 1995). Ministrstvo ima zaposlenih 48 delavcev manj¹ (ali 39%), kot je sistemiziranih delovnih mest. Od nezasedenih delovnih mest so le tri delovna mesta "administrativnih delavcev". Nesorazmernost pri zaposlovanju administrativno-tehničnih delavcev in ostalih delavcev zahteva podrobnejšo proučitev.

Pregled števila delavcev ministrstva in organov v sestavi, po stanju na dan 31. decembra 1995:

I. Ministrstvo	Štev. sistem. del. mest	Štev. zasedenih del. mest	Struktura v % v organu	v % skupaj
1. Kabinet ministra	15	7	11,4	2,1
2. Področje trga	23	16	25,0	4,8
3. Področje ekonomskih odnosov s tujino	46	26	35,2	7,9
4. Področje privatizacije	12	10	13,6	3,1
5. Službe generalnega sekretarja	27	16	14,8	4,8
<i>S k u p a j ministrstvo</i>	<i>123</i>	<i>75</i>	<i>100</i>	<i>22,7</i>
II. Organi v sestavi				
1. Urad RS za varstvo konkurence	4	2	0,8	0,6
2. Urad RS za promocijo gospodarstva	6	5	1,9	1,5
3. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj	64	48	18,8	14,5
4. Direkcija RS za blagovne rezerve	96	65	25,4	19,6
5. Tržni inšpektorat RS	166	136	53,1	41,1
<i>S k u p a j organi v sestavi</i>	<i>336</i>	<i>256</i>	<i>100</i>	<i>77,3</i>
III. Skupaj ministrstvo z organi v sestavi		331		100

V sistemizaciji ministrstva niso zajeta delovna mesta ministra, državnih sekretarjev in pripravnikov, medtem ko sistemizacija organov v sestavi zajema tudi delovna mesta predstojnikov organov v sestavi. Na ministrstvu so bili v letu 1995 poleg ministra, še trije državni sekretarji in sedem pripravnikov.

Med zaposlenimi prevladujejo delavci z visoko stopnjo strokovne izobrazbe, saj predstavljajo kar 55,4 % vseh zaposlenih, sledijo jim delavci s srednjo izobrazbo s 16,3% ter delavci z višjo izobrazbo z 8,7 %.

¹ Priloga 1: Pregled nezasedenih delovnih mest na ministrstvu na dan 31. decembra 1995

Obstaja velik razkorak med številom sistemiziranih in dejansko zasedenih delovnih mest. Nezasedena delovna mesta so visoko strokovna, kot so svetovalec Vlade, svetovalec ministra, državni podsekretar, podsekretar, svetovalec I, II, višji referent itd. Vlada je v letu 1995 na seji, dne 13. 4. 1995 sprejela sklep, da do nadaljnjega ni dovoljeno zaposlovanje novih delavcev v državni upravi, zaradi česar tudi v letu 1995 ni bilo možno zaposlovati dodatnih delavcev. Ministrstvo je pripravilo plan novih zaposlitev v letu 1995, ki je izhajal iz določb Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev, vendar zaradi omenjenih omejitev ni bil realiziran. Ministrstvo do sedaj ni opravlja nekaterih nalog, ki jih določa zakon, in sicer: na področju varstva konkurence in varstva potrošnikov. Po mnenju ministrstva bi večje število zaposlenih delavcev omogočilo, da bi lahko aktivneje krepili ekonomsko sodelovanje s tujino in analizirali dogajanja na ekonomskem področju v tujini. Glede na to da je Vlada RS takšno sistemizacijo tudi potrdila bo v prihodnosti potrebno odpraviti razhajanje med dejanskih številom zaposlenih in sistemiziranim številom zaposlenih, ki zagotavlja izvajanje vseh nalog ministrstva v polni meri.

2. PRORAČUN ZA LETO 1995

Ministrstvo je proračunski uporabnik v smislu 4. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1994, ki določa, da se sredstva zagotavljajo uporabnikom, ki so v posebnem delu proračuna, določeni kot nosilci postavk (uporabniki).

Ministrstvo uporablja sredstva proračuna v skladu s svojim letnim finančnim načrtom. Letni finančni načrt je sestavljen iz dela, ki se nanaša na sredstva za delovanje ministrstva in iz dela, ki se nanaša na sredstva za opravljanje nalog. Sredstva za delovanje ministrstva vključujejo: plače, druge osebne prejemke, prispevke in materialne stroške.

Na ministrstvu se zagotavljajo sredstva za naslednje programske naloge: promocijo slovenskega gospodarstva, oblikovanje in vzdrževanje blagovnih rezerv, varstvo potrošnikov, privatizacijo, regresiranje cen in za demografsko ogrožene.

V letu 1995 je bil proračun sprejet šele 30. 6. 1995, kar je vplivalo na proračunsko planiranje in porabo sredstev na ministrstvu. Do sprejetja proračuna je na ministrstvo, v skladu s 17. členom Zakona o financiranju javne porabe, potekalo začasno financiranje. Na izvrševanje proračuna ministrstva je vplivalo sprejetje določenih zakonov, kar bo obrazloženo v nadaljevanju tega predhodnega poročila.

Za leto 1995 so bila ministrstvu zagotovljena proračunska sredstva v višini 5.915.224 tisoč SIT², kar v celotnem proračunu predstavlja 1,07%.

² Priloga 2: Pregled proračunskih postavk za leto 1995 za ministrstvo in organe v sestavi.

v 000 SIT

Naziv organa	Proračun za leto 1995	%	Proračun s spremembami	Realizacija proračuna	%	Odstopanja fin.načrt - realizacija
Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj	4.215.305	71,26	8.073.776	6.808.668	80,55	-2.593.363
Urad RS za varstvo konkurence	5.330	0,09	6.605	5.718	0,07	-388
Direkcija RS za blagovne rezerve	1.127.108	19,06	1.135.149	1.125.374	13,32	1.734
Urad za gospod. promocijo Slovenije in tuje inv.	4.830	0,08	6.147	3.426	0,04	1.404
Urad RS za makroekonomske analize in razvoj	140.205	2,37	156.211	152.428	1,80	-12.223
Tržni inšpektorat RS	422.446	7,14	388.538	356.811	4,22	65.635
S k u p a j ministrstvo	5.915.224	100	9.766.426	8.452.425	100	-2.537.201

2.1. Spremembe proračuna med letom

Proračun s spremembami za ministrstvo je bil višji od finančnega načrta za 3.858.471 tisoč SIT ali za 91,53%, realizacija proračuna pa za 2.593.362 tisoč SIT ali za 61,52%. Znatno del povečanega obsega planiranih odhodkov predstavljajo kupnine iz naslova Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij.

Zakona o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnin je bil sprejet avgusta 1995, torej po sprejetju proračuna za leto 1995, tako da ministrstvo teh sredstev ni moglo vključiti v svoj finančni načrt za leto 1995, zato je ta odstopanja Računsko sodišče štelo za upravičena, saj jih ministrstvo ni moglo predvideti.

Iz naslova vplačanih kupnin je bilo na ministrstvo razporejenih 3.832.771 tisoč SIT sredstev in sicer za naslednje namene:

- dokapitalizacija sklada za spodbujanje regionalnega razvoja in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, v višini 958.193 tisoč SIT
 - za spodbujanje in kreditiranje izvoza in dokapitalizacijo Slovenske izvozne družbe, v višini 2.083.028 tisoč SIT
 - za ustvarjanje gospodarske osnove za avtohtone narodnostne skupnosti, v višini 208.303 tisoč SIT.
- Navedene proračunske postavke so evidentirane v okviru postavke kapitalne naložbe, v skupni višini 3.249.524 tisoč SIT.
- za poravnave obveznosti upravičencem po Zakonu o denacionalizaciji - Slovenski odškodninski sklad, v višini 583.248 tisoč SIT, ki so evidentirana pod proračunsko postavko drugi odhodki.

V letu 1995 so bila iz naslova vplačanih kupnin porabljena sredstva v višini 2.666.276 tisoč SIT za spodbujanje in kreditiranje izvoza ter dokapitalizacijo Slovenske izvozne

družbe ter za poravnavanje obveznosti upravičencem po Zakonu o denacionalizaciji. Ostala sredstva iz tega naslova, v višini 1.166.496 tisoč SIT, pa so bila prenešena v leto 1996. Ta sredstva so bila namenjena za dokapitalizacijo Sklada za spodbujanje regionalnega razvoja in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja ter za ustvarjanje gospodarske osnove za avtohtone narodnostne skupnosti.

V postopku nadzora so bila ugotovljena še druga pomembna odstopanja med planiranimi in realiziranimi sredstvi ministrstva, kar bo podrobno obrazloženo v naslednjih poglavjih. Med pomembna odstopanja je revizijski organ štel tista odstopanja na posamezni postavki, ki so za 10% odstopala od načrtovanih sredstev ali pa sploh niso bila planirana.

Med letom so bile izvedene spremembe plana na proračunskih postavkah materialni stroški, plačila storitev, subvencije, drugi odhodki, investicije in investicijsko vzdrževanje in kapitalske naložbe. Spremembe so v skladu s 15., 16. in 19. členom ZIPro, bile odobrene na osnovi sklepov Vlade RS ali s soglasjem Ministrstva za finance. Ugotovljeno je bilo, da so bili izpolnjeni formalni pogoji za spremembe.³

Na osnovi 15. člena Zakona o proračunu, ki določa, da se naknadne in dodatne odhodke oziroma stroške poravna v breme drugih postavk v okviru istega konta, če to ni mogoče pa v okviru vseh postavk finančnega načrta ministrstva, je bilo opravljenih za 212.282 tisoč SIT prenosov na proračunske postavke ministrstva ter za 232.282 tisoč SIT prenosov iz proračunskih postavk ministrstva. Največ prenosov je bilo opravljenih na postavko 1442 - regresiranje cen določenih proizvodov in sicer za 139.238 tisoč SIT, kar predstavlja 8,4% več od planiranega. Sredstva za regresiranje cen določenih proizvodov so namenjena pokrivanju razlik, ki nastajajo pri odkupnih cenah določenih proizvodov. Večji prenosi na osnovi določil 15. člena so bili opravljeni še na proračunskih postavkah: raziskave in ekspertize, poprivatizacijski program vzpodbujanja gospodarskega razvoja, regresiranje izvoznih kreditov, obračun in izdaja potrdil o neizplačanih plačah itd.

Na osnovi 16. člena ZIPro, ki dovoljuje, da se odhodki poravnajo tudi s prihranki oziroma zmanjšanjem postavk pri drugih proračunskih uporabnikih, kadar o tem odloči Vlada RS, je bilo opravljenih za 50.200 tisoč SIT prenosov na druge proračunske postavke, med drugim tudi na sodišča za 5.000 tisoč SIT in na Center Vlade za informatiko za 6.000 tisoč SIT.

V okviru ministrstva finančni plan za leto 1995 ni predvidel proračunskih postavk: kapitalske naložbe, drugi odhodki in investicije - ceste. Postavka drugi odhodki je bila odprta na podlagi 3. člena ZIPro (ki zajema sredstva za poravnavo obveznosti upravičencev po Zakonu o denacionalizaciji - Slovenski odškodninski sklad) in bila realizirana v višini 583.248 tisoč SIT, kar je enako kot je bilo sprejeto s proračunom s spremembami. Sredstva so bila ministrstvu zagotovljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnin, ki je bil sprejet avgusta 1995.

Postavka investicije - ceste je bila odprta na podlagi 19. člena ZIPro in je bila realizirana v višini 6.899 tisoč SIT ali le v višini 38,96 % od sredstev, ki jih je predvidel proračun s spremembami, ki je v ta namen določil 17.708 tisoč SIT. Ta postavka vključuje lastno

³ Priloga 3: Pregled prenosov med posameznimi postavkami proračuna.

udeležbo za sofinanciranje Phare programa, za cesto Volčje-Solarij. Ministrstvo je prejelo zahtevo o odprtju omenjene proračunske postavke, od Ministrstva za okolje in prostor, šele 14. 7. 1995. Na tej postavki je bilo potrebno zagotoviti 25% lastno udeležbo, v višini 234.900 ECU. Nova postavka je bila s strani Ministrstva za finance odobrena 13. 11. 1995. Na postavko so bila prenešena sredstva iz tekoče proračunske rezerve v višini 500.000,00 SIT. Preostala sredstva, v višini 17.208.000,00 SIT, pa je ministrstvo preneslo iz postavke - naložbe v kmetije in drobno gospodarstvo, kot zagotovitev dela potrebnega slovenskega deleža. Zaradi dolgotrajnosti postopkov v zvezi s pridobitvijo lokacijske dokumentacije je ministrstvo lahko do konca let 1995 sklenilo le pogodbe za izdelavo tehnične dokumentacije, za posamezne odseke predvidene ceste v višini 6.898.857,00 SIT. Ostala sredstva so ostala, v letu 1995, neizkoriščena.

2.2. Odstopanja realizacije od sprejetega proračuna

Poleg primerjave sprejetega proračuna s spremembami med letom, je bila opravljena tudi primerjava med sprejetim proračunom in realizacijo proračuna.

Ugotovljeno je bilo, da ministrstvo po zaključnem računu za leto 1994 v proračun ni vrnilo 7.388.195,45 SIT in jih je izkazalo v bilanci uspeha za leto 1995 kot prenesene prihodke iz leta 1994. Prav tako ni vrnilo v proračun 1.918.406,87 SIT po zaključnem računu za leto 1995. Ministrstvo je ugotovljene nepravilnosti, v času nadzora odpravilo.

Prav tako je ministrstvo izkazovalo za 2.805.310,44 SIT nekritih odhodkov iz prejšnjih let, ki so se nanašali na stroške v zvezi s promocijo slovenskega gospodarstva na Češkem. Ministrstvo za finance pri tem ni izdalo potrebnega soglasja. Ministrstvo je v času nadzora pokrilo neporavnane obveznosti v okviru dodeljenih sredstev proračuna za leto 1996.

2.2.1. Sredstva za plače, prispevke in druge osebne prejemke

Sredstva za plače ministrstva je, tako kot za večino drugih proračunskih uporabnikov, planiralo Ministrstvo za finance, na podlagi podatkov o zasedenosti delovnih mest v višini 184.316 tisoč SIT in za prispevke delodajalca 43.916 tisoč SIT. Druge osebne odhodke (prejemke) je ministrstvo planiralo v višini 24.030 tisoč SIT. V ta sredstva niso zajeta sredstva za delovno uspešnost, napredovanje in nadurno delo, ki jih je načrtovala kadrovska služba Vlade, v svojem finančnem načrtu, kot je to določal 2. odstavek 23. člena ZIPro. Sredstva za te namene so se med letom prenašala iz postavk Kadrovske službe Vlade RS na postavke ministrstva po sklepu Kadrovske komisije Vlade, zato je proračunska poraba za namene plač pri ministrstvu višja od določene v finančnem načrtu.

Primerjava realizacije proračuna s sprejetim proračunom je pokazala, da je bila postavka plače, prispevki delodajalca in drugi prejemki realno planirana. Razlika med sprejetim proračunom in proračunom s spremembami izhaja tudi iz spremenjenega načina zagotavljanja sredstev za plače od junija 1995 dalje. Sredstva se zagotavljajo mesečno glede na število zasedenih delovnih mest na osnovi obračunov, ki jih pripravi in posreduje proračunskemu sektorju računovodska služba ministrstva za finance.

Odstopanja realizacije od proračuna s spremembami so bila na Uradu za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije. Realizirana proračunska postavka je bila nižja od planirane za 29,07 %, od proračuna s spremembami pa za 44,27 %. Ugotovljeno je bilo, da je bila ocena sredstev nerealna, ker je bila upoštevana napačna predpostavka o številu zaposlenih na Uradu.

2.2.2. Materialni stroški

Materialni stroški, ki zajemajo postavke lastninski certifikati, spremljanje revizijskih postopkov, stroški delegacij in gospodarskega sodelovanja s tujino, materialni stroški, spremljanje zakona o denacionalizaciji, obračun in uporaba potrdil o neizplačanih plačah in drugi, v okviru ministrstva so bili v finančnem načrtu planirani v višini 291.528 tisoč SIT. Realizacija te proračunske postavke je manjša za 123.714.625 SIT ali za 42,44 % glede na sprejeti finančni načrt. Sredstva iz te postavke so razporedili na druge postavke, ki po navedbah ministrstva pomembno prispevajo k njegovi dejavnosti. Ne glede na varčno ravnanje ministrstva pri porabi sredstev za materialne stroške so odstopanja prevelika. To kaže na to, da so sredstva za materialne stroške predvidena na osnovi indeksiranja in ne na podlagi ugotovljenih realnih potreb.

2.2.3. Organi v sestavi

Pri organih v sestavi so bila večja odstopanja ugotovljena na:

- Direkciji RS za blagovne rezerve, pri proračunski postavki materialni stroški, pri kateri je bila realizacija višja od plana za 30,82 % ali za 20.000 tisoč SIT. Pri postavki investicije - državni organi pa je bila poraba sredstev manjša od sredstev predvidenih v finančnem planu za 39,89 %, kar predstavlja 2.189.741 SIT. V okviru te je bilo predvidenih 2.149.741,00 SIT za opremo za skladišča, realizirano pa je bilo za 46.259,00 SIT sredstev ali le 2,11% od planiranega.
- Tržnemu inšpektoratu RS, kot neposrednem proračunskemu uporabniku, na postavki plačila storitev, ki zajema analizo vzorcev. Na tej postavki je bila realizacija manjša od planirane kar za 85,21% ali za 12.470.592 SIT.

2.2.4. Agencija RS za prestrukturiranje in privatizacijo

V okviru načrtovanih stroškov ministrstva za plačilo storitev, so bila predvidena tudi proračunska sredstva, ki jih prejemajo posredni proračunski uporabniki. Tak uporabnik na ministrstvu je Agencija za prestrukturiranje in privatizacijo, ki je prejela v letu 1995 293.393 tisoč SIT proračunskih sredstev.

Agencija ima na podlagi Zakona o Agenciji za prestrukturiranje in privatizacijo status javnega zavoda. Sredstva za izvajanje nalog planira s finančnim načrtom, ki ga predloži v potrditev Vladi RS. Usklajen finančni načrt pomeni postavko v proračunu ministrstva. Prikazana je v postavki 4748 - Agencija RS za prestrukturiranje in privatizacijo, v okviru ekonomskega namena 99 - plačila storitev.

Za Agencijo, kot posrednega proračunskega uporabnika velja, da je dolžna prihodke iz naslova prodaje storitev na trgu, izkazovati v skladu z Zakonom o računovodstvu. Ta zavezuje le k izkazovanju rezultatov poslovanja v skupni bilanci stanja, ne pa izkazovanje teh prihodkov v posebni bilanci prihodkov in odhodkov iz naslova lastne dejavnosti, kot to velja za neposredne proračunske uporabnike. Zato ker se stroški ne razmejujejo po stroškovnih nosilci ni točnega pregleda v kolikšnem obsegu sredstva iz naslova prodaje storitev na trgu vplivajo na obseg proračunskih sredstev, ki jih Agencija dobi od ministrstva. Ministrstvo bi moralo pred potrditvijo finančnega načrta Agencije opraviti vsebinsko kontrolo pridobljenih in porabljenih sredstev za določene namene in nato določiti potreben obseg sredstev iz proračuna za tekoče leto.

Agencija je leto 1994 zaključila s pozitivnim rezultatom. Presežek prihodkov nad odhodki je znašal 9.388 tisoč SIT, ki ga je Agencija porabila za poračun plač zaposlenih v letu 1995. V skladu z 48. členom Zakona o zavodih se lahko presežek uporabi samo za opravljanje in razvoj dejavnosti. Zaradi navedene uporabe presežka pa se tudi niso zmanjšala potrebna sredstva iz proračuna za delovanje Agencije v letu 1995.

2.3. Osnovna sredstva

Vrednost vseh opredmetenih osnovnih sredstev evidentiranih na ministrstvu je bila, po stanju na dan 31. decembra 1995, 115.681.980,00 SIT.

Načrt nabave zemljišč, zgradb, stanovanj, poslovnih prostorov, opreme, vključno z načrtom nabave pisarniške opreme in prevoznih sredstev ter investicijskega vzdrževanja določi za ministrstvo Vlada na predlog Servisa skupnih služb Vlade. Predvidena sredstva za omenjene namene se zagotovijo na postavki Servisa skupnih služb Vlade, kot je to določeno v 2. odstavku 29. člena Zakona o izvrševanju proračuna. Zaradi tega ta sredstva niso zajeta v finančnem načrtu ministrstva.

Ministrstvo je v letu 1995 dobilo od Servisa skupnih služb Vlade za 4.092.600,00 SIT pisarniške opreme.

Osnovna sredstva, ki jih je ministrstvo pridobilo na podlagi načrta nabav, se izkazujejo v premoženjski bilanci ministrstva, kot to določa zadnji odstavek 29. člena Zakona o izvrševanju proračuna. Premoženjsko bilanco za ministrstvo sestavlja Ministrstvo za finance, in ni bila predmet te revizije.

Posebej se pripravi ***plan za informacijsko, strojno in programsko opremo, za vzdrževanje opreme in za usposabljanje delavcev***. Sredstva se v skladu s 30. členom Zakona o izvrševanju proračuna, planirajo pri Centru Vlade za informatiko (v nadaljevanju: CVI), na posebni proračunski postavki, zato niso vključena v plan ministrstva. Opremo pridobi ministrstvo na podlagi reverza.

Na podlagi pregleda popisa osnovnih sredstev je bilo ugotovljeno da je med opredmetenimi osnovnimi sredstvi zajeta računalniška strojna oprema v višini 48.625.726,00 SIT in programska oprema v vrednosti 438.390,00 SIT (sedanja vrednost), kar ne predstavlja celotne računalniške opreme, s katero razpolaga ministrstvo in ki je praviloma evidentirana pri CVI.

Ugotovljena je bila neenotna evidenca, ker je del računalniške opreme evidentiran v poslovnih knjigah ministrstva, del pa pridobljen na podlagi reverza.

V letu 1995 je bila ministrstvu dodeljan naslednja informacijska tehnologija s strani CVI: dva terminala, prenosni računalnik, 13 osebnih računalnikov, 7 tiskalnikov in server, modem ter priključka, v okviru programske opreme pa programska paketa Perfect office ter MS Windows.

Ministrstvo je v letu 1995 razpolagalo z enim računalnikom 286, 33 računalniki 386 SX z 2 MB spomina, 17 računalniki 386 SX s 4 MB spomina, 15 računalniki 386 DX s 4 MB spomina, 40 računalniki SX ali DX z 8 MB spomina. Poleg tega je ministrstvo imelo štiri računalike nerazporejene, tri v pisarnah brez lastnika, tri v pisarni za avtomatsko obdelavo podatkov, štiri v privatizacijski pisarni in 92 računalnikov v uporabi.

Ministrstvo izvaja prehod na enotno programsko opremo Windows in Perfect Office. Po podatkih računalniške službe CVI vsaj 34 osebnih računalnikov ministrstva ne ustreza zahtevam enotnega programskega okolja, ki ga postopoma uvaja CVI. To velja za računalnike 286 in 386, ki jih CVI ne bo nadgrajeval.

Ministrstvo, Urad RS za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije ter Urad RS za varstvo konkurence razpolagajo s 113 osebnimi računalniki (od tega 7 notebookov), 8 modemi in 96 tiskalniki.⁴ Ministrstvo in omenjena urada razpolagajo z več opreme, kot so imeli zaposlenih v letu 1995 (število zaposlenih konec leta 1995 je bilo 93, vključno z ministrom, državnimi sekretarji in pripravniki). Negospodarno ravnanje z računalniško opremo kaže tudi številčnost tiskalnikov, saj ima skoraj vsaka postaja svoj tiskalnik namesto, da bi več postaj delilo en tiskalnik preko mreže.

3. RAČUNOVODSKI SISTEM IN NOTRANJE KONTROLE

3.1. Računovodski sistem

Ministrstvo je proračunski uporabnik. Zato mora upoštevati proračun, Zakona o izvrševanju proračuna in druge izvedbene predpise. Računovodstvo je ministrstvo dolžno voditi po Zakonu o računovodstvu. Na podlagi 98. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1994 in leto 1995 je vodilo računovodstvo ministrstva, Ministrstvo za finance.

Po 78. členu Zakona o izvrševanju proračuna računovodstvo kontrolira in odgovarja za formalno pravilnost nalogov. Za zakonitost, upravičenost in namembnost porabe proračunskih sredstev pa odgovarjajo odgovorne osebe ministrstva, ki je odredbodajalec in troši proračunska sredstva.

V okviru celotnega ministrstva so v letu 1995 poslovali s tremi žiro računi in sicer ministrstvo, Direkcija RS za blagovne rezerve in Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. V računovodstvu vodijo tri samostojne glavne knjige ter sestavljajo predpisane

⁴ Priloga 4: Seznam računalniške opreme

zaključne račune. Torej imajo različni organi v sestavi, različni status v ministrstvu. Ti so tudi sami odredbodajalci za področje izvajanja nalog.

Mesto in vlogo službe za finančne zadeve v ministrstvu določa Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v ministrstvu.

Služba opravlja naloge, ki se nanašajo na operativne naloge finančne narave za potrebe ministrstva, zlasti aktivnosti v zvezi z dajanjem posojil, garancij, subvencioniranje obresti in druge oblike finančnih podpor, izdelave likvidnostnih načrtov, izdelave proračunskih dokumentov, operativne naloge finančne narave za potrebe celotnega ministrstva ter oblikovanje in sodelovanje pri pripravi predpisov s področja financ.

3.2. Notranje kontrole

Minister je izdal na podlagi 25. in 26. člena Zakona o upravi organizacijska navodila o splošnem delu v ministrstvu, s katerimi je uredil aktivnosti od sprejemanja obveznosti do njihove poravnave ter določil pregled nad prejetimi računi, krogotok računov, njihovo podpisovanje in evidentiranje ter zbiranje in vodenje podatkov o porabi proračunskih sredstev. Poleg naštetega omenjeni pravilnik določa krogotok dokumentacije, pošte, delovni čas, uradne ure in splošno poslovanje.

Obveznosti za ministrstvo lahko nastanejo le na osnovi sklenjenih pogodb, naročilnic in potnih nalogov.

Da bi ugotovili, ali na ministrstvu sprejeta navodila in pravila tudi upoštevajo, so bile pregledane prejete in izdane fakture ter blagajniško poslovanje.

Preverjenih je bilo 10% faktur ali 415 od 4.281 prejetih faktur v letu 1995, glede popolnosti in točnosti podatkov, odobritev posameznih poslovnih dogodkov in ažurnosti evidenc.

Preverjene fakture so bile evidentirane s pravilnimi zneski, v pravilnem časovnem obdobju ter upoštevan je bil postopek potrjevanja in likvidacije faktur.

3.2.1. Način varovanja informacijske tehnologije

Na ministrstvu delijo varovanje informacijske tehnologije na naslednja področja:

- *VAX*
 - varnost je zagotovljena s strani operacijskega sistema (uporaba uporabniškega imena in gesla uporabnika).
- *PODROČJE DELA Z BAZO LASTNINJENJA*
 - kjer je določeno strogo varovanje podatkov, ki se obdelujejo.
- *OSEBNI RAČUNALNIKI*
 - določena je odgovornost za uporabo računalnika, po njegovih uporabnikih.

- *LAN - LOKALNO RAČUNALIŠKO OMREŽJE*

- na katerega so priključeni vsi računalniki na ministrstvu. Dostop določa generalni sekretar ministrstva.

V zvezi z varovanjem informacijske tehnologije so vsi postopki podrobno opredeljeni, vključno z obveznim testiranjem s programom za odkrivanje prisotnosti virusov. Vzpostavljen je tudi ustrezen sistem varovanja računalniške opreme in prostorov, v katerih se le-ta nahaja. Sistem varovanja ni bili posebej preverjan. Delavci pa so ustrezno poučeni o varovanju informacijske tehnologije, ker uporabljajo gesla, ustrezno varujejo prostore in opremo ter upoštevajo interna navodila.

3.2.2. Podpisovanje listin na ministrstvu

Minister je 28. februarja 1995 izdal Pravilnik o podpisovanju listin v ministrstvu, na podlagi 25. in 26. člena Zakona o upravi.

S pravilnikom so določena pravila za podpisovanje listin, ki se oblikujejo na ministrstvu. Pravila za podpisovanje listin v organih v sestavi ministrstva se določijo s posebnim pravilnikom, ki ga izda predstojnik organa v sestavi, h kateremu mora dati soglasje minister. Če takšnega pravilnika organ v sestavi nima sprejetega, pa za njega veljajo pravila iz zgoraj omenjenega pravilnika.

V pravilniku je opredeljen sistem podpisovanja listin po vrstah za:⁵

- izvršilne predpise
- odločbe in druge listine v upravnem postopku
- pogodbe
- listine za vlado
- akti o razpolaganju s proračunskimi sredstvi
- listine za organe ter pravne in fizične osebe
- odločbe in druge akte iz delovnega razmerja
- potne naloge.

Preizkus je pokazal, da je podpisovanje listin na ministrstvu potekalo v skladu s sprejetim pravilnikom. Preizkus je bil opravljen s preveritvijo blagajniškega poslovanja, pregledom faktur in druge listinske dokumentacije, kot so pogodbe, odločbe o plači, zahtevki za nakazila iz proračuna in drugo.

3.2.3. Krogotok dokumentacije

Z že omenjenim pravilnikom je določeno, da v sprejemno pisarno prispe vsa pošta. Računi, dobropisi, bremepisi in predračuni se opremijo z datumom prejema, ločijo od ostale pošte ter pošljejo v reševanje delavcu za finančne zadeve.⁶

⁵ Priloga 5: Podpisovanje listin na ministrstvu

⁶ Priloga 6: Krogotok dokumentacije

V nadzoru je bilo ugotovljeno, da je krogotok dokumentacije natančno opredeljen. Obstaja tako formalna kot vsebinska kontrola. Nepravilnosti v zvezi s kontrolo listin v formalnem smislu niso bile ugotovljene. Krogotok dokumentacije je bil preverjan na podlagi računov.

3.2.4. Vodenje, pooblastila in odgovornosti delavcev

Minister neposredno daje smernice za delo državnih sekretarjev, generalnega sekretarja in šefa kabineta ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.

V ministrstvu deluje kolegij ministra kot posvetovalno telo ministra, ki obravnava načelna in druga najpomembnejša vprašanja iz pristojnosti ministrstva.

V nadzoru je bil preizkus opravljen na podlagi listinske dokumentacije in razgovorov z državnimi sekretarji in svetovalci Vlade za različna področja.

Pooblastila in odgovornosti posameznih delavcev so opredeljena. V postopku nadzora ni bilo ugotovljeno, da bi posamezni delavci prekoračili pooblastila.

3.2.5. Varovanje tajnosti

Na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije in Poslovnika Vlade Republike Slovenije ter 12. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov je izdal generalni sekretar, po pooblastilu ministra Pravilnik o določanju zaupnih podatkov in o varovanju zaupnih in osebnih podatkov.

Ministrstvo ima sprejete ukrepe in postopke za varovanje osebnih in zaupnih podatkov, po katerih postopajo zaposleni.

3.2.6. Varnostni ukrepi

Zaradi varovanja zaupnih in osebnih podatkov so zaposleni na ministrstvu dolžni izvajati splošne varnostne ukrepe.

Ministrstvo ima sprejete in vzpostavljene zadostne varnostne ukrepe za zaščito prostorov, strojne opreme in dokumentov, kar je bilo ugotovljeno na sedežu ministrstva.

3.3. Proračunski nadzor

V 41. členu Zakona o izvrševanju proračuna je določeno, da nadzor nad finančnim, materialnim in računovodskim poslovanjem uporabnikov ter nad zakonitostjo in gospodarnostjo porabe proračunskih sredstev, opravlja Ministrstvo za finance. Te naloge opravljajo proračunski inšpektorji na Ministrstvu za finance.

Ugotovljeno je bilo, da proračunski nadzor v letu 1995 na ministrstvu in organih v sestavi ni bil opravljen.

Na podlagi preveritev Računsko sodišče izreka ministrstvu naslednje

M N E N J E

1. Ministrstvo ima ustroj notranjih kontrol dokumentiran, krogotok poslovnih dogodkov evidentiran in razvrščen. Razmejene so pristojnosti posameznikov glede pooblastil, ki zajemajo odobravanje, izvajanje, evidentiranje in pregledovanje poslov in poslovnih dogodkov. Na podlagi zbranih revizijskih dokazov je bilo ugotovljeno, da se formalni predpisi glede notranjih kontrol tudi izvajajo, kar vpliva na zakonito poslovanje ministrstva.
2. Pomanjkljivosti so bile ugotovljene v proračunskem planiranju. Pri tem je bilo ugotovljeno, da ni zadostnega pretoka informacij iz računovodstva v ministrstvo kar bi omogočalo boljše spremljanje izvrševanja proračuna in boljše planiranje. Ugotovitev revizije je, da notranje kontrole ne delujejo zadovoljivo, da bi zagotovile vsebinsko ustrezno planiranje in smotrno porabo sredstev. Na to kažejo večja odstopanja med sprejetim finančnim načrtom in proračunom s spremembami, oziroma realizacijo. Kot utemeljena odstopanja je Računsko sodišče upoštevalo odstopanja pri sredstvih kupnin, ki jih je ministrstvo dobilo na osnovi Zakon o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnin, ki je bil sprejet 4. 8. 1995. Ministrstvo je nepredvideno pridobilo iz naslova kupnin 3.832.771.530,32 SIT. Druga odstopanja realiziranih od planiranih sredstev so bila ugotovljena še pri :
 - materialnih stroških (na Direkciji RS za blagovne rezerve)
 - investicijah (na Direkciji RS za blagovne rezerve)
 - plačah (na Uradu za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije)
 - plačilih storitev (na Tržnem inšpektoratu RS).

Ta odstopanja kažejo na premalo premišljeno vsebinsko planiranje, neuravnoteženost oblikovanja postavk in prepogosto uporabo indeksiranja pri planiranju.

Odstopanja so podrobno razvidna v prilogi številka 2 tega predhodnega poročila, obrazložitve pa v ugotovitvenem delu.

3. Neusklajenost med potrebami in dejansko opremljenostjo je bila ugotovljena na ministrstvu in organih v sestavi (Urad RS za varstvo konkurence in Urad za gospodarsko promocijo Slovenije in tuje investicije), lokacija Kotnikova 5, ki so razpolagali z večjim številom računalnikov, kot je bilo zaposlenih (106 osebnih računalnikov, 7 notebook-ov, število zaposlenih 93). Razmerje med številom zaposlenih in številom računalnikov kaže na to, da je za ta namen bilo uporabljenih

več proračunskih sredstev, kot je bilo potrebno. Ministrstvo je dolžno ugotoviti realne potrebe po računalnikih in tiskalnikih in s CVI uskladiti računalniško opremljenost ministrstva in jo ustrezno evidentirati.

4. Ugotovljena so bila tudi odstopanja med sistemiziranimi delovnimi mesti (sistemiziranih je 123 delovnih mest) in dejansko zasedenimi delovnimi mesti (75 zasedenih delovnih mest). Po stanju na dan 31. decembra 1995 je bilo zasedenih le 61% od vseh sistemiziranih. Nezasedena so ostala predvsem visoko strokovna delovna mesta, kot so: svetovalec Vlade, svetovalec ministra, višji svetovalec, državni podsekretar, podsekretar itd. To vpliva na izvajanje nalog ministrstva, saj le-to do sedaj ni opravljalo nekaterih nalog, ki jih določa zakon in sicer: na področju varstva konkurence in varstva potrošnikov ter kontrolo porabe sredstev za demografsko ogrožene. Ministrstvo naj zato predvsem prouči kakšno je tisto število izvrševalcev, ki bi zadoščalo za opravljanje nalog in na podlagi ugotovitev uskladi sistemizacijo delovnih mest s Kadrovsko službo Vlade RS. Ugotovljeno je bilo, da je Vlada linearno prepovedala zaposlovanja v državnih organih, ne da bi izdelala skupne in primerljive standarde za zaposlovanje v upravi glede na zahteve izvajanja nalog posameznih državnih organov (ministrstev).
5. V nadzoru je bila ugotovljena tudi nekonsistentnost zakonskih predpisov za posredne proračunske uporabnike. To se kaže predvsem v tem, da za neposredne proračunske uporabnike (ministrstva in druge nosilce proračunskih postavk) veljajo strožje norme uporabe proračunskih sredstev. Ti so dolžni izkazovati presežke prihodkov nad odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov iz naslova lastne dejavnosti, medtem ko posrednim proračunskim uporabnikom teh bilanc ni potrebno sestavljati. V tem nadzoru je bilo to zaznavno na Agenciji RS za prestrukturiranje in privatizacijo. Tako neizkazovanje lahko ima različne posledice, kot so: netočna razmejitev uporabe proračunskih sredstev in sredstev pridobljenih iz opravljanja lastne dejavnosti, netočna razmejitev obsega opravljanja lastne dejavnosti, nadalje višina določanja plač, drugih osebnih prejemkov zaposlenih, kot tudi materialnih stroškov. Zaradi tega bi bilo potrebno sistemsko urediti poslovanje teh pravnih subjektov.

Ugotovljeno je bilo, da se rezultat Agencije iz leta 1994 ni upošteval pri oblikovanju potrebnega obsega proračunskih odhodkov v letu 1995.

PRAVNI POUK: Zoper to predhodno poročilo je po 1. točki 24. člena Zakona o Računskem sodišču možno vložiti pripombe. Pripombe se pošljejo v roku 15 dni od dneva vročitve v treh izvodih na Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, Prežihova ul. 4.

dr. Etelka KORPIČ-HORVAT
namestnica predsednika Računskega sodišča

Vročiti:

- Ministrstvo za ekonomske odnose
in razvoj, Kotnikova 5, Ljubljana
- Vlada Republike Slovenije, Gregorčičeva 20,
Ljubljana
- Arhiv, tu

PREDPISI

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, 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 ekonomske odnose in razvoj
14. Pravilnik o podpisovanju listin v Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj
15. Zakon o blagovnih rezervah, Uradni list RS, št. 60/95
16. Zakon o varstvu osebnih podatkov Uradni list RS, št. 8/90 in 19/91
17. Zakon o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnin, Uradni list RS, št. 45/95

SEZNAM PRILOG

1. Priloga 1: Pregled nezasedenih delovnih mest na ministrstvu, na dan 31. 12. 1995
2. Priloga 2: Pregled proračunskih postavk za leto 1995 za ministrstvo in organe v sestavi
3. Priloga 3: Seznam računalniške opreme
4. Priloga 4: Pregled prenosov med postavkami proračuna za ministrstvo
5. Priloga 5: Podpisovanje listin na ministrstvu
6. Priloga 6: Krogotok dokumentacije