

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO

O PRAVILNOSTI IZVRŠEVANJA FINANČNEGA NAČRTA

ZA LETO 2000

NA MINISTRSTVU ZA GOSPODARSKE DEJAVNOSTI

Številka: 1206-4/01-23

Ljubljana, 5. decembra 2001

I. U V O D

Revizijo izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za gospodarske dejavnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) v letu 2000 smo izvedli na podlagi ZRacS-1 in Programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča RS v letu 2001 (št. 3104-2/01-1 z dne 9. 3. 2001). Sklep o izvedbi revizije (št. 1206-4/01-2) je bil izdan 15. 5. 2001. Pregled na ministrstvu smo začeli 16. 5. 2001 in ga končali 17. 9. 2001.

Cilj revizije je bil prekusiti

- ali je ministrstvo pravilno izkazalo odhodke v zaključnem računu finančnega načrta za leto 2000;
- ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2000 v skladu s predpisi, ki jih mora spoštovati neposredni uporabnik državnega proračuna.

Revidiranje smo izvedli s preskušanjem podrobnosti. Za preskušanje podrobnosti, na katerih temelji izkazovanje odhodkov, in za preskušanje podrobnosti pri izvrševanju finančnega načrta, smo sestavili ustrezne revizijske programe za preskušanje pravilnosti izkazovanja odhodkov ter programe za preskušanje skladnosti odhodkov s predpisi. Pravilnost izkazovanja odhodkov smo preskušali tako, da smo preskušali nastanek odhodkov, točnost evidentiranja in pravilnost razvrščanja odhodkov. Revizijske programe smo uporabili na primerno velikih vzorcih odhodkov. Vzorce, na katerih smo preskušali pravilnost izkazovanja in skladnost odhodkov s predpisi, smo določili po metodi MUS¹. Na ta način smo pridobili ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja ministrstva v letu 2000: pridobljeni podatki nam omogočajo, da v skladu z mednarodno priznanimi standardi revidiranja² podamo mnenje o izkazovanju odhodkov ministrstva za leto 2000 in mnenje o izvrševanju finančnega načrta ministrstva za leto 2000.

Med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba ministrstva dr. Tea Petrin, ministrica.

V letu 2000, na katero se nanaša revizija, pa sta bili odgovorni osebi:

- dr. Tea Petrin, ministrica, od 1. 1. do 7. 6. 2000 in od 1. 12. do 31. 12. 2000,
- dr. Jože Zagožen, minister, od 8. 6. do 30. 11. 2000.

V postopku zaključevanja revizije smo 11. 10. 2001 opravili razčiščevalni sestanek, na katerem ministrstvo ni izpodbijalo razkritij, temveč je podalo dodatna pisna in ustna pojasnila.

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

² Napotilo za izvajanje revizij (Uradni list RS, št. 41/01).

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

1. Finančni načrt

V finančnem načrtu ministrstva, ki je bil sestavni del proračuna Republike Slovenije za leto 2000 (Uradni list RS, št. 9/00), so bili za odhodke ministrstva predvideni naslednji zneski:

TABELA št. 1: FINANČNI NAČRT ZA LETO 2000						
Naziv	Kto	Sprejeti Proračun v 000 SIT	Struktura v %	Veljavni proračun v 000 SIT	Struktura v %	Indeks
1	2	3	4	5	6	7=5/3
Tekoči odhodki	40	4.911.874	29	2.714.147	20	55
Tekoči transferi	41	9.488.925	57	9.656.586	71	102
Invest. odhodki	42	1.728.100	10	787.298	6	46
Invest. transferi	43	586.464	4	464.559	3	79
Skupaj odhodki		16.715.363	100	13.622.590	100	81

Pretežni del razlike med sprejetim in veljavnim proračunom izhaja iz prerazporeditev pravic porabe sredstev po sklepih Vlade RS (2.185 mio SIT).

Veljavni proračun je za 3.093 mio SIT nižji od tistega, ki ga je sprejel državni zbor.

2. Izvrševanje finančnega načrta

Računovodske podlage za izkazovanje odhodkov

Ministrstvo je kot neposredni proračunski uporabnik dolžno izkazovati odhodke v skladu z Zakonom o računovodstvu (ZR, Uradni list RS, št. 23/99). Ta zakon določa priznavanje odhodkov v skladu z računovodskim načelom denarnega toka. To načelo pomeni, da se odhodki evidentirajo takrat, ko so obveznosti plačane.

Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2000 je določil, da se med odhodke neposrednih proračunskih uporabnikov za leto 2000 vključujejo tudi plačila, ki so bila do vključno 31. 1. 2001 porabljena za poravnavo obveznosti, nastalih v letu 2000. Tudi Zakon o izvrševanju proračuna RS je za leto 1999 s podobno določbo podaljšal proračunsko leto do 31. 1. 2000.

Na teh računovodskih podlagah je ministrstvo v zaključnem računu finančnega načrta za leto 2000 izkazalo naslednje odhodke:

TABELA št. 2: REALIZACIJA FINANČNEGA NAČRTA ZA LETO 2000						
Naziv	Kto	Veljavni proračun 2000 v 000 SIT	Realizacija 2000 v 000 SIT	Realizacija 1999 v 000 SIT	Strukt. real. 2000 v %	Indeks
1	2	3	4	5	6	7=4/5
Tekoči odhodki	40	2.714.147	2.162.310	4.285.328	20	50
Tekoči transferi	41	9.656.586	7.716.855	8.904.357	71	87
Invest. odhodki	42	787.298	679.279	2.444.032	6	28
Invest. transferi	43	464.559	387.320	646.018	3	60
Skupaj odhodki		13.622.590	10.945.764	16.279.735	100	67

3. Revizijska razkritja

V odhodkih ministrstva so izkazana plačila obveznosti iz leta 1999, ki niso bile plačane do 31. 1. 2000, in tisti del obveznosti iz leta 2000, ki so bile plačane do 31. 1. 2001.

Del obveznosti iz leta 2000, ki niso bile plačane do 31. 1. 2001, je ministrstvo izkazalo v bilanci stanja kot neplačane odhodke v višini 1.011 mio SIT. Navedeni znesek predstavlja sredstva, do katerih je bilo ministrstvo na podlagi veljavnega proračuna upravičeno, vendar pa jih ni imelo na razpolago, in jih ni moglo porabiti za plačilo že zapadlih obveznosti.

Če bi bila sredstva proračuna zagotovljena v višini veljavnega proračuna, bi bili odhodki za leto 2000 za 1.011 mio SIT višji od izkazanih. Ta znesek bremeni proračun leta 2001.

3.1 S preskušanjem pravilnosti izkazovanja smo razkrili naslednjo napako: v zaključnem računu za leto 2000 ministrstvo ni pravilno razvrstilo investicijskih transferov. Del investicijskih transferov je nepravilno izkazan med investicijskimi odhodki.

3.1.1 Na podlagi razkritih napak ocenjujemo, da je vsota napak v izkazanih odhodkih večja kot 249.337 tisoč SIT in manjša kot 705.560 tisoč SIT, najbolj verjetno je, da znaša 345.680 tisoč SIT.

Odhodki so bili nepravilno razvrščeni, zato je bila informacija o posameznih vrstah odhodkov v izkazu nepravilna. Napaka ne vpliva na višino skupnih odhodkov.

3.2 Odhodki ministrstva niso bili povsem v skladu s predpisi. Na revizijskem vzorcu smo razkrili nepravilnosti pri izplačilih plač in drugih izdatkov zaposlenim, pri dodeljevanju sredstev transferov in pri investicijskih odhodkih.

3.2.1 Tekoči odhodki – plače in drugi izdatki zaposlenim

Za obdobje od januarja do marca leta 2000 ministrstvo ni obračunavalo nadomestila za letni dopust. Za dneve odsotnosti zaradi dopusta je bila obračunana plača za redno delo.

3.2.2 Tekoči transferi

Ministrstvo pri dodeljevanju sredstev transferov ni spoštovalo določil 2. odstavka 53. člena Zakona o javnih financah (ZJF, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00) in s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna (Uradni list RS, št. 13/00, 65/00, 97/00, v nadaljevanju: pravilnik) predpisanega postopka dodelitve subvencij v naslednjih primerih:

- a) Ministrstvo predlagatelj vlog ni obvestilo v predpisanem roku o svoji odločitvi glede dodelitve sredstev. Vsi roki so bili daljši od 45 dni (neskladje z 80. členom pravilnika).

Prejemniki sredstev se niso odzvali v 8 dneh na poziv k podpisu pogodbe, ministrstvo pa je kasneje z njimi kljub temu sklenilo pogodbe (neskladje z 81. členom pravilnika).

Obe nepravilnosti se nanašata na javne razpise za

- spodbujanje povezovanja podjetij usnjarske in obutvene industrije (Uradni list RS, št. 24/00);
- pomoč pri vzpostavljanju razvojnih oddelkov v podjetjih usnjarske in obutvene industrije (Uradni list RS, št. 24/00);
- za pomoč pri vzpostavljanju razvojnih oddelkov v podjetjih tekstilne in oblačilne industrije (Uradni list RS, št. 24/00);
- spodbujanje izdelčne in tržne preusmeritve podjetij v tekstilni in oblačilni industriji (Uradni list RS, št. 24/00);
- spodbujanje razvoja skupnih izdelkov ali programov (Uradni list RS, št. 36-37/00);
- spodbujanje internacionalizacije slovenskih podjetij (Uradni list RS, št. 39/00).

- b) Dejansko razdeljena sredstva so bistveno (za 10 do 88 %) presegla okvirno višino sredstev, ki je bila objavljena z javnim razpisom. Preseganje je bilo ugotovljeno pri javnih razpisih, navedenih pod točko a) v 1., 2., 3. in 4. alineji ter pri javnem razpisu za spodbujanje povezovanja podjetij, specializacije v proizvodnih verigah (Uradni list RS, št. 36-37/00).

- c) Ministrstvo ni upoštevalo omejitve glede zgornje meje možne dodelitve sredstev, navedene v javnem razpisu za spodbujanje povezovanja podjetij usnjarske in obutvene industrije (Uradni list RS, št. 24/00) in je razdelilo več sredstev posameznim prejemnikom subvencij (2. odstavek 70. člena pravilnika).

- d) Ministrstvo je dodelilo subvencijo podjetju, ki ni izpolnjevalo razpisnih pogojev, objavljenih v javnem razpisu, za pomoč pri vzpostavljanju razvojnih oddelkov v podjetjih usnjarske in obutvene industrije (Uradni list RS, št. 24/00). V razpisu je navedeno, da lahko sodelujejo le podjetja, ki v letu 2000 na novo ustanavljajo svojo razvojno enoto (2. odstavek 70. člena pravilnika).

- e) Pri preveritvi razdelitve sredstev (pogodbe so bile sklenjene 3. 5. 2000) na podlagi javnega razpisa za prestrukturiranje podjetij (Uradni list RS, št. 26/00) so bile ugotovljene naslednje nepravilnosti:

- Ministrstvo je javni razpis objavilo, še preden je bila imenovana komisija, ki vodi postopek javnega razpisa.

- Javni razpis za prestrukturiranje podjetij ni imel razpisne dokumentacije (neskladje s 74. členom pravilnika).
- Komisija je pri ocenjevanju vlog upoštevala še dodatne kriterije, ki v javnem razpisu niso bili navedeni (2. odstavek 70. člena pravilnika).

f) Sredstva za prestrukturiranje podjetij, ki so bila razdeljena na podlagi sklenjenih pogodb z dne 11. 10. 2000, so bila dodeljena brez javnega razpisa. V pogodbah je sicer navedeno, da se sredstva dodelijo na podlagi javnega razpisa za prestrukturiranje podjetij (Uradni list RS, št. 26/00), vendar so po tem javnem razpisu vsa sredstva že bila razdeljena s pogodbami, sklenjenimi dne 3. 5. 2000 (2. člen ZJF in 2. odstavek 70. člena pravilnika).

Ministrstvo je v pisnem pojasnilu k točki 3.2.2 e in 3.2.2 f navedlo, da

- predpis izrecno ne določa, kdaj je potrebno imenovati komisijo, ki vodi postopek javnega razpisa;
- ministrstvo ni pripravilo razpisne dokumentacije, ker so bili vsi potrebni podatki navedeni v javnem razpisu.

Pojasnilo ne vpliva na ugotovitev računskega sodišča.

3.2.3 Investicijski odhodki

Ministrstvo ni oddalo javnih naročil z javnim razpisom v vseh primerih, ko bi bilo to dolžno na podlagi Zakona o javnih naročilih (ZJN, Uradni list RS, št. 24/97).

Ministrstvo je sklenilo 10 pogodb za nabavo računalnikov in računalniške opreme brez javnega razpisa. V pogodbah je sicer naveden prvostopenjski javni razpis s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti z dne 3. 12. 1999, za drugo fazo razpisa pa je naveden sklep o začetku oddaje javnega razpisa z dne 21. 4. 2000 in sklep o oddaji javnega naročila z dne 28. 6. 2000. Oba sklepa se nanašata na že izvedene nabave pred tem (52. člen ZJN in 53. člen ZJF).

Vsi pogodbeni zneski so bili plačani v celoti. Skrbnik pogodbe je na vseh računih, izstavljenih na podlagi pogodb, navedel, da je delo opravljeno, čeprav je bil dobavljen le manjši del opreme, približno 14 % (52. in 54. člen ZJF).

Plačila so bila opravljena na podlagi odredb za plačilo, ki so jih podpisali: odgovorni delavec za strokovno službo, predlagatelj odredbe in odredbodajalec, čeprav računalniki niso bili prevzeti (54. člen ZJF).

V času revizije je ministrstvo začelo postopek pred pristojnim sodiščem za razveljavitev desetih pogodb, ki se nanašajo na nabavo računalnikov.

3.2.4 Poleg nepravilnosti, razkritih na vzorcu, smo tudi pri preveritvi novih zaposlitev ugotovili nepravilnosti.

V letu 2000 je ministrstvo zaposlilo 24 delavcev. Nepravilnosti so bile ugotovljene pri zaposlovanju, razporejanju na delovna mesta, določanju osnovne plače in dodatkov, kot sledi:

- s sedmimi delavci je bilo sklenjeno delovno razmerje brez objave prostega delovnega mesta, ali pa razpisi niso bili pravočasni in popolni;

- dva delavca sta bila razporejena na delovno mesto, za katero na dan zaposlitve nista izpolnjevala predpisanih delovnih izkušenj, eden pa tudi ni imel predpisane izobrazbe;
- za pripravnike so bili določeni nepravilni, previsoki dodatki v višini od 0,40 do 0,90 količnika, ki so za upravne in strokovno tehnične delavce opredeljeni v 14. in 15. členu Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in upravnih organih (Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00).

Ministrstvo je pisno pojasnilo, da je dodatke k plači pripravnikov obračunavalo z upoštevanjem pojasnil kadrovske službe Vlade RS.

Pojasnilo ministrstva ne vpliva na ugotovitev računskega sodišča.

Računsko sodišče bo o ugotovljeni nepravilnosti pri določanju dodatkov k plačam pripravnikov obvestilo Ministrstvo na notranje zadeve in mu priporočilo, da zagotovi enotno določanje dodatkov k plačam pripravnikov v celotni državni upravi.

3.2.5 Na podlagi razkritih nepravilnosti sklepamo, da je bila vsota nepravilnosti pri odhodkih ministrstva večja kot 1.414.872 tisoč SIT in manjša kot 2.479.671 tisoč SIT, najbolj verjetno je, da je znašala 1.791.880 tisoč SIT.

III. M N E N J E

V skladu z ugotovitvami iz II. razdelka izrekamo

- o izkazu odhodkov v zaključnem računu finančnega načrta ministrstva za leto 2000 *mnenje s pridržkom*,
- o izvrševanju finančnega načrta ministrstva za leto 2000 *negativno mnenje*.

Obrazložitev mnenja o izkazu odhodkov

Razkrite napake v izkazovanju odhodkov v zaključnem računu finančnega načrta ministrstva niso pomembne, a tudi zanemarljive niso. Ker niso pomembne, računsko sodišče ne izraža negativnega mnenja, marveč samo pridržek glede pravilnosti izkaza odhodkov v zaključnem računu finančnega načrta ministrstva za leto 2000.

Obrazložitev mnenja o izvrševanju finančnega načrta

Pomemben delež odhodkov ministrstva je bil v nasprotju s predpisi, ki bi jih morale ministrstvo spoštovati pri svojem poslovanju.

Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo mora v roku 60 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo, ker so v revizijskem poročilu razkrite nepravilnosti v poslovanju.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo,
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na nepravilnosti, ugotovljene v revizijah pravilnosti izvrševanja finančnega načrta za leto 2000 na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti in na Ministrstvu za malo gospodarstvo in turizem pri tekočih in investicijskih transferih ter investicijskih odhodkih, in morajo zagotoviti

1. pravilno razvrščanje izplačil v finančnem poslovanju in s tem pravilno evidentiranje in izkazovanje odhodkov proračuna (okrepitev ureditve notranjih kontrol);
2. da bodo postopki obravnavanja tekočih transferov in dodeljevanja sredstev subvencij in drugih oblik državne pomoči za spodbujanje povezovanja podjetij in razvojnih oddelkov v podjetjih, preusmerjanje proizvodnje, razvoj skupnih izdelkov in programov in skupni nastop na trgih ter za programe in aktivnosti na področju turizma in malega gospodarstva potekali v skladu z zakonom in s predpisanimi postopki tako, da bodo preprečili nepravilnosti, kot so dodeljevanje sredstev brez predhodno izvedenega javnega razpisa, dodeljevanje sredstev v večjem obsegu, kot je bilo določeno z javnim razpisom, dodeljevanje sredstev podjetjem, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev, prepozno sklepanje pogodb ali opustitev sklepanja pogodb s prejemniki proračunskih sredstev ter nepravčasno obveščanje predlagateljev vlog o rezultatih javnega razpisa in odločitvah komisije (uvredba novih sistemov notranjih kontrol in okrepitev obstoječih);
3. da bodo javni razpisi za dodeljevanje sredstev transferov temeljili na ustrezni razpisni dokumentaciji z natančno opredeljenimi merili za dodeljevanje sredstev;
4. povrnitev nastale škode, ki je posledica nepravilnosti pri investicijskih odhodkih, pri javnem naročilu za nakup računalniške opreme na podlagi sklenjenih desetih pogodb, brez javnega razpisa, v skupni vrednosti 109.592 tisoč SIT;
5. jasno opredelitev nalog in odgovornosti vseh, ki so vključeni v postopke dodeljevanja sredstev transferov, in spremljanje namenske porabe sredstev transferov ter v postopke oddajanja javnih naročil.

Odzivno poročilo mora potrditi odgovorna oseba ministrstva s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi 4. odstavka 29. člena ZRacS-1.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po 3. odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja, lahko sledijo ukrepi, določeni v 29. členu ZRacS-1 v točkah od 7 do 14.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Dr. Vojko A. Antončič,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Ministrstvo za gospodarstvo
Kotnikova ulica 5, 1000 Ljubljana; s povratnico;
2. dr. Jože Zagožen
Hafnerjeva 6a, 1000 Ljubljana;
3. Državni zbor Republike Slovenije
Šubičeva ul. 4, 1000 Ljubljana;
4. arhiv, tu.