

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Izvajanje nalog Urada Republike Slovenije
za nadzor proračuna

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Izvajanje nalog Urada Republike Slovenije
za nadzor proračuna



Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi koncepta k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja revidiralo uspešnost poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) v letu 2008. Osredotočilo se je na preveritev obstoja posameznih elementov upravljanja na podprogramu 02031601 *Dejavnost proračunskega nadzora*, ki vodijo k doseganju zastavljenih ciljev in rezultatov ter njihovo ustreznost in zadostnost.

Računsko sodišče je ocenilo, da UNP pri uveljavljanju proračunske usmerjenosti k ciljem in rezultatom ni bil v celoti uspešen pri vseh elementih upravljalvskega procesa, kar je utemeljilo z naslednjimi ugotovitvami:

- UNP v finančnem načrtu ni ustrezno oblikoval vseh dolgoročnih in tudi ne vseh letnih izvedbenih ciljev, zaradi česar ni bilo mogoče na tej podlagi oceniti uspešnost poslovanja. UNP ni ustrezno opredelil izhodišč delovanja in pričakovanih rezultatov izvajanja podprograma, letni izvedbeni cilji pa so bili opredeljeni v drugih dokumentih (letnih načrtih dela), kar ne zagotavlja take transparentnosti, kot če bi bili letni izvedbeni cilji opredeljeni v finančnem načrtu.
- UNP ni vzpostavil ustreznega sistema merjenja, saj v finančnem načrtu niso predvideni vsi kazalci in kazalniki oziroma niso opredeljeni na način, ki bi omogočal spremljati delovanje in ocenjevati njegovo uspešnost, zato metoda ugotavljanja uspešnosti ni dovolj jasna, uporabljeni podatkovni viri pa niso v celoti primerni, ker niso pravočasni in ne omogočajo sprotnega spremljanja doseganja zastavljenih ciljev, in so subjektivne narave.
- UNP ni ustrezno in zadostno načrtoval kadrovskih in materialnih virov za delovanje UNP. V letu 2008 je bilo v skladu s projektom tehnične pomoči za področje nadzora sredstev Evropske skupnosti predvidenih šest novih zaposlitev, UNP pa je v navedenem letu zaposlil le pet revizorjev. V letu 2008 je za izvedbo posameznih revizij izdatkov UNP najel zunanje izvajalce, ki so skupno opravili 467 revizor-dni, kar predstavlja letno delovno obveznost skoraj dveh zaposlenih. Če bi UNP uspelo zagotoviti potrebno število strokovno usposobljenih delavcev za izvajanje revizij evropskih sredstev, oziroma bi UNP načrtovane zaposlitve za leto 2008 izvedel že v začetku leta, bi lahko prispeval k znižanju stroškov, povezanih z najemom zunanjih izvajalcev. Pri načrtovanju sredstev za blago in storitve UNP ni upošteval vseh dejavnikov, ki vplivajo na njihovo porabo, zaradi česar je sredstva načrtoval v previsokem znesku. Nižja realizacija (71,3-odstotna) je bila predvsem posledica tega, da je bilo manj revizij oddanih zunanjim izvajalcem zaradi počasnejšega povečevanja obsega zahtevanih revizij od predvidenega ter nižjih cen storitev, ki jih je UNP dosegel s postopkom javnega naročanja, delno pa tudi zaradi večjega obsega revizij v lastni režiji.
- UNP je bil v letu 2008 v celoti uspešen pri izvajanju nalog s področja nadzora sredstev Evropske skupnosti, na področju notranjega nadzora javnih financ pa z obstoječimi viri ni mogel izvesti vseh nalog, ki jih določajo predpisi, saj ne izvaja notranjega revidiranja pri tistih proračunskih uporabnikih, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranje revizijske službe in niso najeli zunanjega izvajalca v obdobju

zadnjih treh let. Prav tako z obstoječimi viri ne uspe izvajati zunanje ocene kakovosti v skladu s standardi strokovnega ravnanja notranjih revizorjev, oziroma v skladu z Usmeritvami za državno notranje revidiranje (v nadaljevanju: usmeritve), saj v okviru izvajanja pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb z usmeritvami ne zagotavlja, da bi bile notranjerevizijske službe pregledane vsaj enkrat na pet let. UNP tudi ni izvedel vseh aktivnosti, ki jih je načrtoval, da bi se izboljšal notranji nadzor javnih financ oziroma zaščita finančnih interesov Evropske skupnosti. V primerjavi z letom poprej pa je ob nespremenjenem številu inšpektorjev v letu 2008 izvedel za 17,8 odstotka manj inšpekcijskih pregledov, realizacija inšpekcijskih pregledov glede na letni načrt dela pa je 69,7-odstotna.

- Aktivnosti UNP, ki so bile izvedene do konca leta 2008, niso v celoti dosegle želenega učinka na razvoj notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, saj je po podatkih vseh predstojnikov proračunskih uporabnikov in njihovih notranjerevizijskih služb ostal na približno enaki ravni kot v preteklih letih, kar pomeni, da večina proračunskih uporabnikov še vedno nima zagotovljenega notranjega revidiranja, notranjerevizijske službe, ki so ustanovljene, pa svojim predstojnikom še niso v celoti sposobne dajati ustreznega zagotovila.
- Poročanje o izvršitvi nalog UNP še ni na ravni, ki bi zagotavljala uravnoteženo, celovito in objektivno sliko delovanja UNP. Poslovno poročilo je premalo jasno, podatki se ne primerjajo niti s finančnim načrtom niti s preteklim letom. Poslovno poročilo je tako premalo usmerjeno k dosežkom. Ocena o uspešnosti poslovanja, ki jo je UNP podal v poslovnem poročilu, in poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ne temeljita na upoštevanju fizičnih, finančnih in opisnih kazalcev, ki so bili navedeni v obrazložitvi predloga finančnega načrta. Ti v več primerih niso bili opredeljeni oziroma so bili opredeljeni neustrezno. Ocena gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila v navedenih dokumentih ni razvidna, razvidni tudi niso ukrepi za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja. Iz poročila ni razvidno, v kolikšni meri so izvedeni projekti oziroma aktivnosti prispevale k doseganju načrtovanih ciljev.

Računsko sodišče je od UNP zahtevalo predložitev *odzivnega poročila* ter podalo vrsto *priporočil* za izboljšanje posameznih elementov upravljaljskega procesa.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1	PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE 8
1.2	OPREDELITEV REVIZIJE 8
1.3	PREDSTAVITEV UNP..... 8
1.4	NALOGE IN ORGANIZIRANOST UNP..... 9
1.5	OBRAZLOŽITEV REVIZIJSKEGA PRISTOPA 12
2. USPEŠNOST IZVAJANJA PODPROGRAMA DEJAVNOST PRORAČUNSKEGA NADZORA V LETU 2008	13
2.1	USTREZNOST NAČRTOVANJA PODPROGRAMA 14
2.1.1	Ustreznost programske strukture..... 14
2.1.2	Razvojne usmeritve za načrtovanje delovanja UNP 16
2.1.3	Dolgoročni in letni izvedbeni cilji podprograma in merjenje delovanja..... 21
2.1.3.1	Področje proračunskega inšpiciranja 23
2.1.3.2	Področje notranjega nadzora javnih financ 27
2.1.3.3	Področje zaščite finančnih interesov ES..... 31
2.1.3.4	Področje nadzora sredstev ES 33
2.1.4	Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij za delovanje..... 36
2.1.5	Ustreznost in zadostnost načrtovanih virov za izvedbo podprograma 39
2.2	DOSEŽKI UNP V LETU 2008..... 45
2.2.1	Uresničevanje strategije..... 45
2.2.2	Sektor proračunske inšpekcije 48
2.2.2.1	Področje delovanja Sektorja proračunske inšpekcije 48
2.2.3	Sektor za notranji nadzor javnih financ 52
2.2.3.1	Področje delovanja Sektorja za notranji nadzor javnih financ 52
2.2.4	Sektor za revizijo evropskih kmetijskih skladov 56
2.2.4.1	Področje delovanja Sektorja za revizijo evropskih kmetijskih skladov 56
2.2.5	Sektor za revizijo evropskih strukturnih skladov 60

2.2.5.1	Področje delovanja Sektorja za revizijo evropskih strukturnih skladov.....	60
2.2.6	Učinki izvedenih aktivnosti na stanje notranjega nadzora javnih financ v letu 2008.....	67
2.3	POROČANJE O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH	72
2.3.1	Poročanje UNP o doseženih ciljih in rezultatih podprograma.....	72
2.4	UGOTAVLJANJE ZADOVOLJSTVA UPORABNIKOV NA PODLAGI IZVEDENIH ANKET	74
3.	MNENJE	79
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	82
5.	PRIPOROČILA	84
6.	PRILOGE	86

1. UVOD

1.1 Podlage za izvedbo revizije

Revizijo uspešnosti poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna v obdobju od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 1. 6. 2009.

Pristojnost računskega sodišča je, da izrečemo mnenje na podlagi opravljene revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o uspešnosti poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna v obdobju 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008.

1.2 Opredelitev revizije

Revizija je obsegala proučevanje doseganja zadanih ciljev Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna.

Ključno vprašanje, ki smo si ga zastavili in na katerega želimo v revizijskem poročilu odgovoriti, je, *ali UNP uresničuje cilje oziroma ali je bilo poslovanje UNP uspešno?*

1.3 Predstavitev UNP

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je za izvajanje različnih vrst nadzora nad porabo javnih sredstev s 1. 1. 2004⁵ ustanovila UNP, ki z izvajanjem aktivnosti posredno in neposredno skrbi za zakonito, namensko in transparentno porabo sredstev državnega proračuna in proračuna Evropske skupnosti (v nadaljevanju: ES). Je centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ, zadolžen za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

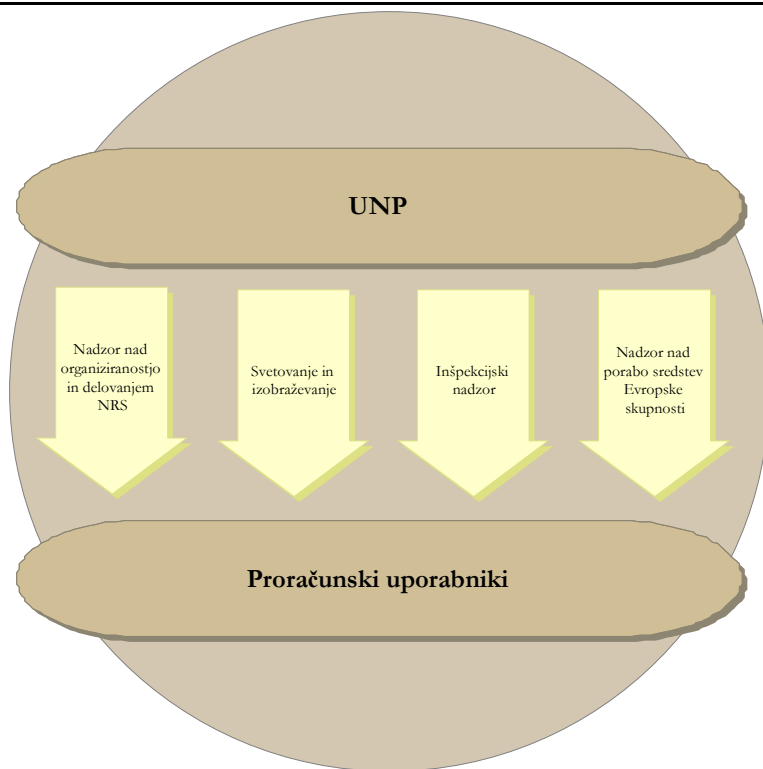
³ Št. 1201-2/2009-2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Na podlagi 21. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05) je vlada v skladu s 5. členom Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07) preoblikovala Službo za nadzor proračuna v Ministrstvu za finance v urad kot samostojen organ v sestavi Ministrstva za finance.

pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Neposredno nadzira porabo, da bi bila poraba javnega denarja v prihodnosti v skladu z upravičenimi pričakovanji. Posredno pa se s svojimi aktivnostmi vključuje v vzpostavljanje in dograjevanje sistema notranjega nadzora, ki zagotavlja zakonito, namensko in smotrno porabo sredstev državnega proračuna in proračuna ES.

Slika 1: Področja delovanja UNP

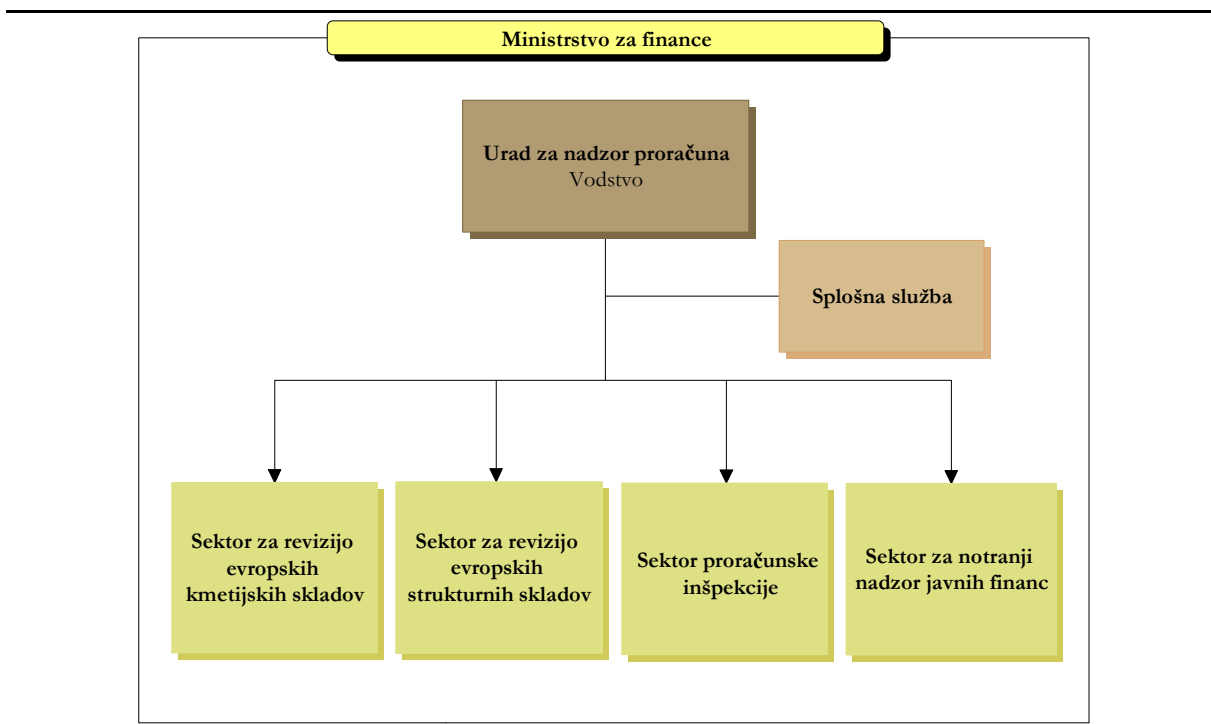


Vir: dokumentacija UNP.

1.4 Naloge in organiziranost UNP

UNP je organiziran v štiri sektorje, ki opravljajo naloge na področjih usmerjanja, koordinacije in kontrole delovanja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, neodvisnega nadzora nad izvajanjem in porabo evropskih skladov in nacionalnega sofinanciranja, inšpekcijskega nadzora državnega proračuna, usmerjanja in koordinacije zaščite finančnih interesov ES in boja proti goljufijam. Organizacijo UNP prikazuje slika 2.

Slika 2: Organizacija Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna



Vir: dokumentacija UNP.

Za izvajanje nadzora evropskih strukturnih, kohezijskih, kmetijskih in ostalih skladov je UNP določil Sektor za revizijo evropskih kmetijskih skladov (v nadaljevanju: SREKS) in Sektor za revizijo evropskih strukturnih skladov (v nadaljevanju: SRESS), ki v skladu z uredbami ES izvajata funkcijo neodvisnega organa za finančni nadzor oziroma funkcijo revizijskega organa porabe sredstev ES in nacionalnega sofinanciranja. Poleg tega sektorja opravljata še naloge, kot so:

- priprava dolgoročne strategije,
- izdelava letnih in dolgoročnih načrtov dela,
- vodenje spisov in baz podatkov,
- izvajanje pravnih zadev,
- izdelovanje predlogov za izboljšanje sistemskih ureditev pri uporabnikih proračuna, katerih poslovanje in programi se certificirajo, in sodelovanje pri pripravi zakonskih, podzakonskih in drugih navodil s področja certificiranja in notranjega finančnega nadzora,
- izvajanje predakreditacijskih pregledov,
- usklajevanje dela notranjih revizijskih služb proračunskih uporabnikov v zvezi z nadzorom uporabe sredstev proračuna ES in nacionalnega sofinanciranja,
- sodelovanje z domačimi in tujimi sorodnimi organi in institucijami,
- svetovanje uporabnikom proračuna in sodelovanje pri izobraževanju in usposabljanju strokovnega kadra za področje notranjega nadzora javnih financ.

Naloge Sektorja proračunske inšpekcije so izvajanje inšpekcijskih pregledov, izdelava zapisnikov, predlogov za izboljšanje poslovanja, izvajanje ukrepov v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Naloge sektorja so tudi:

- izdelovanje letnih in dolgoročnih načrtov inšpekcijskih pregledov,
- izdelovanje polletnih in letnih poročil o inšpekcijskih pregledih,
- vodenje spisov in baz podatkov iz pristojnosti sektorja,
- posredovanje predlogov za izboljšanje sistemskih ureditev,
- posredovanje predlogov in sodelovanje pri pripravi zakonskih, podzakonskih in drugih navodil s področja inšpekcijskega nadzora,
- izvajanje pravnih zadev (obravnavo pritožb in ugovorov) in obveščanje vlagateljev o izvedenih ukrepih,
- sodelovanje z domačimi in tujimi nadzornimi organi in institucijami.

Pristojnosti in naloge proračunskih inšpektorjev določa 102. člen Zakona o javnih financah⁶ (v nadaljevanju: ZJF).

Na področju notranjega nadzora javnih financ je za pripravo usmeritev, standardov finančnega poslovanja, metodike dela za notranje kontroliranje ter notranje revidiranje in nadziranje proračunskih uporabnikov odgovoren Sektor za notranji nadzor javnih financ, katerega naloge so tudi:

- priprava predlogov in sodelovanje pri pripravi zakonskih, podzakonskih aktov in navodil s področja notranjega nadzora javnih financ in zaščite finančnih interesov ES,
- sodelovanje v delovnih telesih za obravnavo dokumentov ES,
- obravnavo vlog za pridobitev revizorskih nazivov, vodenje spisov in baz podatkov iz pristojnosti sektorja,
- priprava predlogov usmeritev za usklajeno delovanje sistemov finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranje revizije uporabnikov proračuna,
- posredovanje predlogov za metodiko in standarde notranjih kontrol in notranjega revidiranja uporabnikov proračuna na podlagi mednarodnih standardov, navodil in priporočil ES ter najboljše prakse,
- posredovanje predlogov pravil in pogojev za imenovanje in razrešitev notranjih revizorjev ter preverjanje njihovega izvajanja,
- analiziranje ugotovitev in priporočil notranjerevizijskih služb uporabnikov proračuna in izjav o oceni notranjega nadzora javnih financ ter priprava poročil,
- izvajanje politike urada za profesionalni, strokovni in etični razvoj revizorjev in njihovega dela,
- svetovanje uporabnikom proračuna in sektorjem urada,
- sodelovanje z domačimi in tujimi nadzornimi organi in institucijami s področja notranjega nadzora javnih financ,
- sodelovanje v delovnih telesih ES s področja notranjega nadzora javnih financ in zaščite njenih finančnih interesov,
- poročanje Evropski komisiji ter Evropskemu uradu za boj proti prevaram (v nadaljevanju: OLAF⁷) o nepravilnostih pri porabi sredstev ES in domačega sofinanciranja,

⁶ Uradni list, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08.

⁷ Kratica OLAF predstavlja logotip Evropskega urada za boj proti prevaram, ki izhaja iz francoskega imena urada – Office européen de Lutte Anti-Fraude.

- koordinacija dela na področju zaščite finančnih interesov ES,
- zagotavljanje dostopa do informacij javnega značaja (seznam državnih notranjih revizorjev, preskušanih državnih revizorjev, izvajalcev notranjerevizijskih storitev),
- sodelovanje, izmenjava podatkov in izvajanje inšpekcijskih pregledov za zaščito finančnih interesov ES in potrebe OLAF.

Pristojnosti in naloge Sektorja za notranji nadzor javnih financ določa 101. člen ZJF, 4. in 8. člen Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁸ ter 7. člen Pravilnika o izdajanju potrdil za naziv državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor (v nadaljevanju: pravilnik o izdajanju potrdil za naziv DNR in PDNR)⁹.

Za poslovanje UNP je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, odgovorna Nataša Prah, direktorica UNP.

1.5 Obrazložitev revizijskega pristopa

Cilj revizije je oceniti uspešnost poslovanja UNP v letu 2008. V ta namen smo ocenili ustreznost načrtovanja podprograma, dosežke UNP v letu 2008 ter poročanje o doseganju ciljev zainteresirani javnosti. Pri tem smo uporabili naslednje metode dela:

- pregledovanje in analiziranje predpisov s tega področja,
- zbiranje in proučevanje dokumentacije o vsebini in poteku dosedanjih aktivnosti¹⁰,
- analiza pridobljenih podatkov in informacij o vsebini ter poteku dosedanjih aktivnosti,
- razgovori z zaposlenimi in odgovornimi osebami, da bi se seznanili in bolje razumeli delovanje UNP,
- anketni vprašalniki za notranjerevizijske službe ter izvedba in analiza anketnih vprašalnikov.

Anketni vprašalnik smo posredovali 76 notranjim revizorjem proračunskih uporabnikov. Izpolnilo ga je 46 notranjih revizorjev, kar predstavlja 60,5 odstotka anketiranih. Odgovore notranjih revizorjev bomo predstavili v posameznih točkah poročila zgolj kot dopolnila k revizijskim ugotovitvam.

Na podlagi opredelitev v strateških gradivih in predpisih, preverjanja stanja in pridobljenih odgovorov zaposlenih na UNP smo ocenili uspešnost UNP pri oblikovanju okvira strateških rezultatov, programskih ciljev, meril delovanja, vrednotenja programa in programskih postavk, opredelitev odgovornosti za doseganje zastavljenih ciljev, vzpostavitev ustreznih sistemov informiranja ter ustreznost poročanja. Analizirali in ocenili smo dosežke UNP iz leta 2008 in način poročanja o teh dosežkih.

⁸ Uradni list RS, št. 72/02.

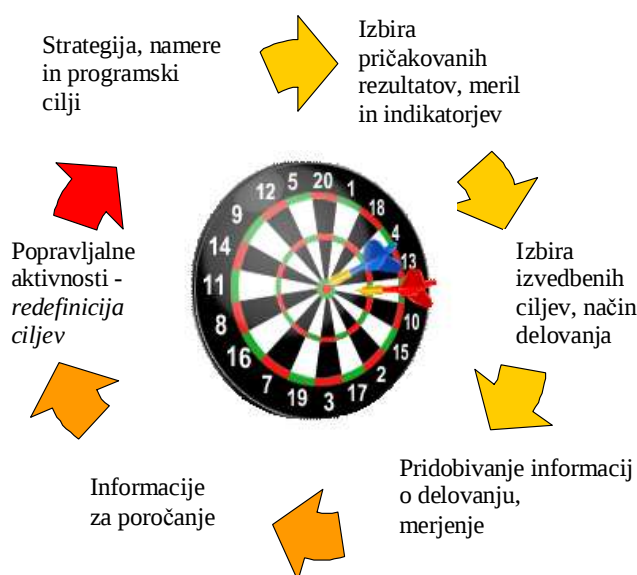
⁹ Uradni list RS, št. 83/07.

¹⁰ Finančni načrt in zaključni račun UNP za leto 2008 z obrazložitvami, letne načrte dela, Poslovno poročilo Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna za leto 2008, interna poročila o realizaciji načrtovanih revizij izdatkov, sistemskih revizij in revizij priporočil ipd.

2. USPEŠNOST IZVAJANJA PODPROGRAMA DEJAVNOST PRORAČUNSKEGA NADZORA V LETU 2008

Uspešnost poslovanja UNP smo proučevali na podlagi koncepta k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja, ki predstavlja okvir delovanja javnega sektorja. Ta vzpostavlja tesne povezave med proračunskimi sredstvi, aktivnostmi in rezultati, ki so povezani z uresničevanjem splošno dogovorjenih ciljev na področju delovanja javnega sektorja. K rezultatom usmerjeni proračunski proces vzpostavlja zahtevnejše standarde glede načrtovanja in vrednotenja proračunov glede spremljanja in vrednotenja delovanja med letom ter zahteva celovito, jasno, resnično primerljivo, predvsem pa objektivno poročanje zainteresiranim javnostim o dosežkih delovanja posameznega proračunskega uporabnika ali programov, ki jih v okviru proračuna uresničuje. Predstavlja proces, v katerem se proračuni uporabljajo, da bi se dosegel stalni družbeni napredek in povečanja javne odgovornosti. Ciljno usmerjen proračunski proces poteka v več fazah, ki jih prikazuje slika 3.

Slika 3: Faze modela upravljanja, naravnane k ciljem in rezultatom



Vir: interno gradivo računskega sodišča.

Ciljno usmerjen proračunski proces predstavlja koncept upravljanja javnih financ, pri katerem so cilji delovanja na področju javnega financiranja jasno določeni in merljivi, načrtovanje in izvrševanje programov ter aktivnosti temeljita na ocenah stroškov in presoji učinkovitosti posameznega programa ali aktivnosti, rezultati delovanja se spremljajo, dosežki ovrednoteni in cilji, če je treba, redefinirani. O dosežkih se poroča zainteresiranim javnostim.

Da bi ocenili uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja UNP, smo na podprogramu 02031601 *Dejavnost proračunskega nadzora*, ki se v celoti nanaša na aktivnosti UNP, preverili obstoj posameznih elementov upravljanja, ki vodijo k doseganju zastavljenih ciljev in rezultatov na najvišjih ravneh, pristojnih za odločanje, ter njihovo ustreznost in zadostnost. Najprej smo presojali ustreznost načrtovanja podprograma ter v tem okviru ustreznost programske strukture, ki je zadostni pogoj za dobro opredelitev okvira strateških rezultatov, obstoja tega okvira, merjenja uspešnosti doseganja ciljev, obstoj in uporabo informacij o delovanju ter ustreznost in zadostnost načrtovanih virov za izvršitev podprograma v letu 2008. V drugem delu revizijskega poročila smo se osredotočili na dosežke, ki jih je UNP z izvajanjem načrtovanih aktivnosti dosegel v letu 2008. Ocenili smo tudi, ali UNP o uresničevanju zastavljenih ciljev in rezultatov poroča objektivno in transparentno.

2.1 Ustreznost načrtovanja podprograma

Ustreznost načrtovanja podprograma 02031601 *Dejavnost proračunskega nadzora* smo preverili tako, da smo proučili ustreznost strukture podprograma, razvojne usmeritve za načrtovanje delovanja, cilje in sistem merjenja ter ustreznost in zadostnost informacijskega sistema.

2.1.1 Ustreznost programske strukture

UNP mora finančni načrt, ki je sestavni del državnega proračuna, pripraviti v skladu z 41. členom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹¹, ki določa vsebino oziroma njegovo strukturo. Finančni načrt mora biti predstavljen po institucionalni, programski in ekonomski klasifikaciji. Eno od osnovnih načel, ki naj bi bilo upoštevano pri pripravi državnega proračuna, je naravnost na rezultate. To tudi pomeni, da mora biti finančni načrt neposrednega proračunskega uporabnika naravnost na doseganje rezultatov, kar pa se mora odražati tudi pri obrazložitvi finančnega načrta. S tem je mišljeno jasno definiranje ciljev in z njimi povezanih rezultatov, vključno s kazalci njihovega doseganja.

Obrazložitev finančnega načrta je podlaga za ugotavljanje uspešnosti poslovanja neposrednega uporabnika oziroma ocenjevanje dejanske učinkovitosti in rezultatov na koncu proračunskega leta, tako da se primerjajo doseženi rezultati z načrtovanimi rezultati in viri sredstev, ki so bili sprejeti s proračunom. Iz obrazložitve naj bi bila razvidna povezava ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in predpisov z letnimi izvedbenimi cilji. Ti naj bi bili uresničeni z rezultati izvajanja aktivnosti, projektov in investicijskih projektov znotraj glavnih programov in podprogramov oziroma področij proračunske porabe.

¹¹ Uradni list RS, št. 44/07.

Za uspešno uresničevanje posameznih nalog in programov, ki so vključeni v državni proračun ali proračun ministrstva, je bistveno, da so programi (podprogrami) oblikovani tako, da imajo homogeno strukturo oziroma vsebino, za katero je mogoče postaviti nekaj pomembnih ciljev, ki jih mora proračunski uporabnik uresničiti v prihodnosti. Podprogram mora vsebovati ustrezno strukturo proračunskih postavk, ki so vsebinsko zaokrožene ter odražajo bistvo delovanja posameznega podprograma, še posebej, če ja ta obsežen.

Pri pregledu in analizi programske strukture podprograma 0231601 *Dejavnost proračunskega nadzora* smo ugotovili:

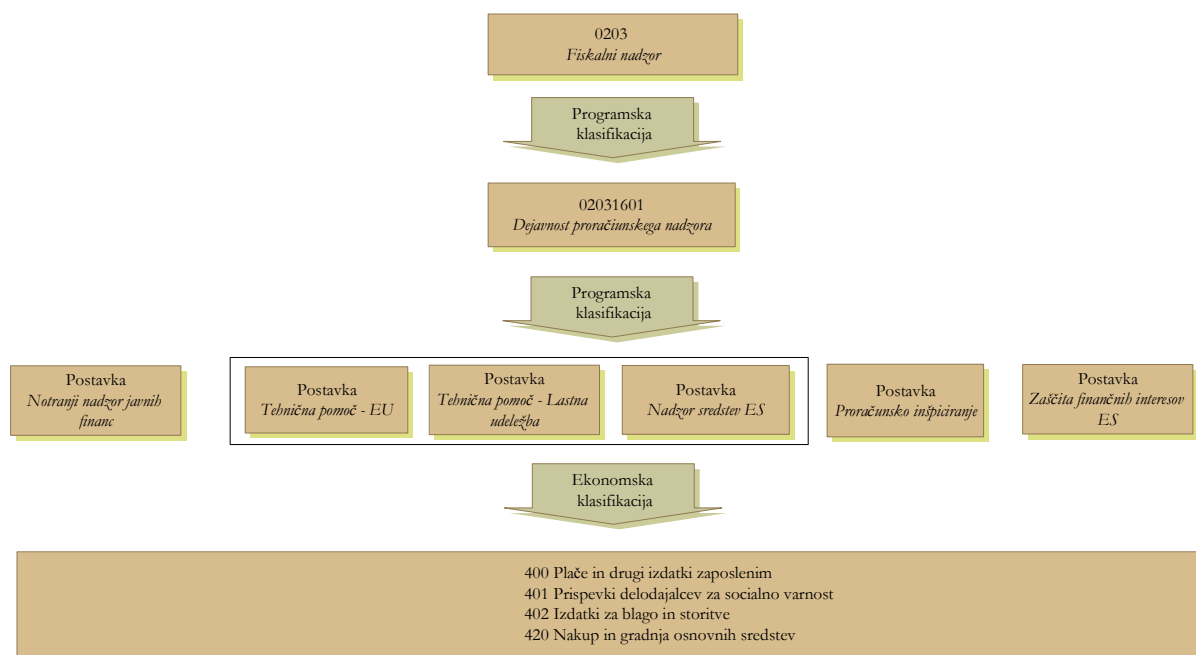
2.1.1.a Podprogram 0231601 *Dejavnost proračunskega nadzora* je del glavnega programa 0203 *Fiskalni nadzor*, ki zajema dejavnost nadzora nad porabo javnih sredstev in se nanaša na delovanje računskega sodišča ter Ministrstva za finance – UNP. UNP regulira notranji nadzor javnih financ, izvaja revidiranje na področju sredstev ES in se ukvarja z inšpekcijskim nadzorom nad porabo sredstev državnega proračuna. Ugotovili smo, da se proračunske postavke podprograma nanašajo zgolj na posamezne vrste stroškov¹², ki so predvidene za njihovo delovanje. Takšen način predstavitve podprograma ni ustrezen, ker ne omogoča spremljanja porabe proračunskih sredstev po posameznih aktivnostih oziroma dejavnostih. Glede na programski pristop k pripravi finančnih načrtov bi moralo biti delovanje UNP predstavljeno na več proračunskih postavkah, ki bi predstavljale vsebinsko zaokroženo celoto, nato pa bi se v okviru teh postavk uporabila še ekonomska klasifikacija, ki omogoča vpogled v vrste stroškov, ki jih izvajanje podprograma na posameznem področju delovanja povzroča.

Priporočilo

UNP programske cilje izvršuje z izvajanjem aktivnosti. Glede na njihovo vsebino jih lahko razvrstimo v štiri področja, ki predstavljajo zaokroženo celoto: (1) področje notranjega nadzora javnih financ, (2) področje nadzora sredstev ES in nacionalnega sofinanciranja, (3) področje proračunskega inšpiciranja ter (4) področje zaščite finančnih interesov ES. UNP priporočamo, naj, glede na programski pristop k načrtovanju proračuna v okviru programa oziroma podprograma, oblikuje proračunske postavke tako, da bodo zajele aktivnosti, ki se izvajajo v okviru posameznega področja; tako bo omogočeno spremljanje stroškovne učinkovitosti po posameznih nalogah oziroma področjih. Predlagamo strukturo proračunskih postavk, kot jo prikazuje slika 4.

¹² Plače, materialne stroške, investicije in investicijsko vzdrževanje in tehnično pomoč.

Slika 4: Priporočena struktura proračunskih postavk



Pojasnilo UNP

Oblikovanje proračunskih postavk urejata Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008¹³ in Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna¹⁴. Princip ekonomskega namena porabe sredstev predstavlja v skladu z navedenima predpisoma osnovo in vsesplošno ustaljeno prakso za oblikovanje finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov državnega proračuna, zato UNP sam ni mogel vplivati na oblikovanje programske strukture. Pri načrtovanju proračuna za leti 2011 in 2012 bo uveden nov proračunski koncept oziroma nov pristop k pripravi proračunov, ki bo v določeni meri omogočil oblikovanje finančnih načrtov proračunskih uporabnikov na način, kot ga predlaga računsko sodišče.

2.1.2 Razvojne usmeritve za načrtovanje delovanja UNP

Jasen strateški okvir delovanja je ključnega pomena za uspešno upravljanje z javnimi sredstvi ter učinkovito delovanje programov in inštitucij javnega sektorja za doseganje stalnega družbenega napredka. Strateški cilji za posamezne vladne programe ali ministrstva, ki predstavljajo izjave o dolgoročnih namerah delovanja, morajo biti oblikovani na najvišji ravni, pristojni za odločanje, in morajo pri tem izhajati tudi iz analize tveganj v delovanju področja. V posameznem proračunskem letu mora biti delovanje programov in inštitucij urejeno v postopno doseganje zastavljenih dolgoročnih namer oziroma programskih ciljev. Dolgoročno strateško (razvojno) načrtovanje ter kratkoročno proračunsko (izvedbeno) načrtovanje sta med seboj tesno povezana, saj morajo kratkoročni pričakovani rezultati izhajati iz dolgoročno opredeljenih razvojnih ciljev in pričakovanih rezultatov.

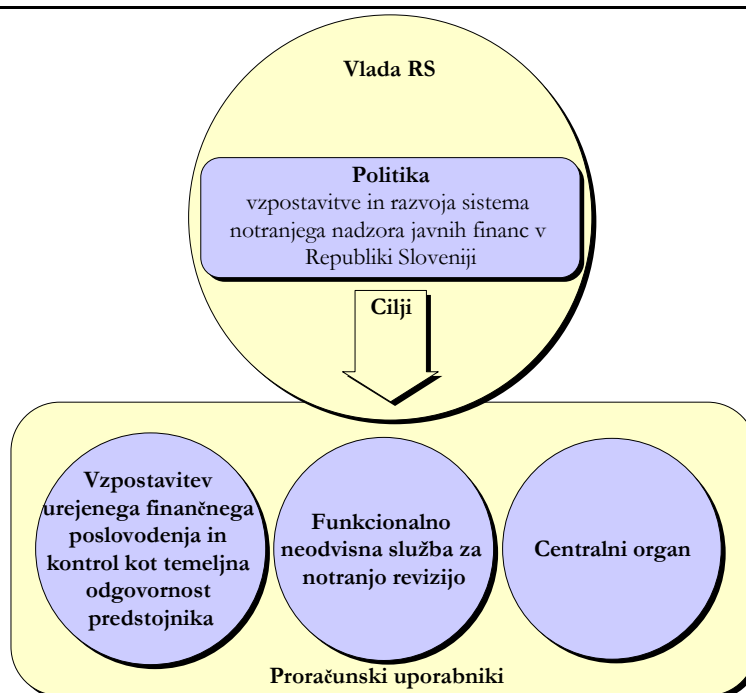
¹³ Uradni list RS, št. 92/07-UPB1.

¹⁴ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

Dolgoročni strateški cilj oziroma izjava o dolgoročnih namerah delovanja je zapisana v finančnem načrtu UNP¹⁵, in sicer: "Dolgoročni cilj nadzora proračuna je z navodili, revizijami in inšpekcijami izboljšati poslovanje proračunskih uporabnikov s proračunskimi sredstvi, in sicer tako, da se ob upoštevanju zakonitosti poveča tudi gospodarnost, učinkovitost in uspešnost porabe. Pri nadzoru izvajanja evropskega proračuna v Republiki Sloveniji bodo revizorji dajali tudi priporočila za odpravo vseh odkritih slabosti in nepravilnosti institucijam, ki izvajajo evropski proračun in dajali Evropski komisiji primerno zagotovilo, da so vsi izdatki pravilni, resnični in upravičeni, ter da nacionalne institucije delujejo v skladu z evropskimi in nacionalnimi zakoni in predpisi."

Dolgoročni strateški cilj na področju notranjega nadzora javnih financ je vlada določila v dokumentu Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: politika), ki ga je ob podpori Evropske komisije, v okviru izpolnjevanja obveznosti iz Pogodbe o pristopu, sprejela leta 2002¹⁶. Dokument opisuje sistem notranjega nadzora in kontrolno okolje v Republiki Sloveniji, ki bi zagotavljal urejeno, gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna. Vlada je kot enega izmed nosilcev aktivnosti za njegovo izvedbo določila tudi Ministrstvo za finance oziroma Službo za nadzor proračuna, ki je predhodnica UNP. Cilje politike prikazuje slika 5.

Slika 5: Cilji Politike vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji



Vir: Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji.

¹⁵ http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2008/spremembe/OBR08_16.pdf.

¹⁶ Dokument je bil sprejet 20. 6. 2002.

S sprejemom Strategije razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008¹⁷ (v nadaljevanju: strategija), ki predstavlja nadgradnjo politike, je vlada opredelila srednjeročne cilje. Strategija opredeljuje splošni cilj, posebne cilje in aktivnosti, merila, tveganja in ukrepe za uresničitev posebnih ciljev. Aktivnosti vključujejo tudi aktivnosti, ki so bile opredeljene v politiki in niso bile uresničene.

UNP je kot eden od subjektov, zadolženih za izvajanje strategije, zadolžen predvsem za:

- pripravo vzorčnih poročil o doseženih ciljih in rezultatih,
- organiziranje usposabljanj, obveznih za predstojnike in vodstva proračunskih uporabnikov,
- organiziranje usposabljanj notranjih revizorjev, njihovo nadziranje ter skrb za stroko,
- zagotavljanje enotnosti delovanja notranjerevizijskih služb,
- nudenje pomoči proračunskim uporabnikom pri obvladovanju tveganj in na tem temelječem sistemu notranjega kontroliranja,
- določitev meril za ustrezno organiziranje notranjerevizijskih služb,
- koordiniranje notranjih resursov notranjega revidiranja.

Sprejeta strategija vsebuje analizo stanja notranjega nadzora javnih financ. Iz analize izhajajo slabosti, tako na globalni ravni kot na posameznih podsistemi notranjega nadzora. Osnovna ugotovitev, ki izhaja iz analize, je, da je zagotovljen ustrezen pravni okvir, ki opredeljuje notranji nadzor, ta pa se zaradi pomanjkanja zavedanja oziroma ustreznih znanj ne izvaja na predpisan način, zato je bil s strategijo določen cilj, ki je opredeljen kot izpolnitev zahtev veljavne zakonodaje na področju notranjega nadzora tudi v praksi. To pomeni, da je treba pri proračunskih uporabnikih vzpostaviti učinkovit in uspešen sistem finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranjega revidiranja ter zagotoviti njegovo delovanje, predvsem pa čim hitreje vzpostaviti ustrezen in uspešen sistem upravljanja s tveganji, ki je opredeljen v politiki. S strategijo so bili opredeljeni štirje posebni cilji, s pomočjo katerih se načrtuje razvojne faze pri posameznem podsistemu notranjega nadzora:

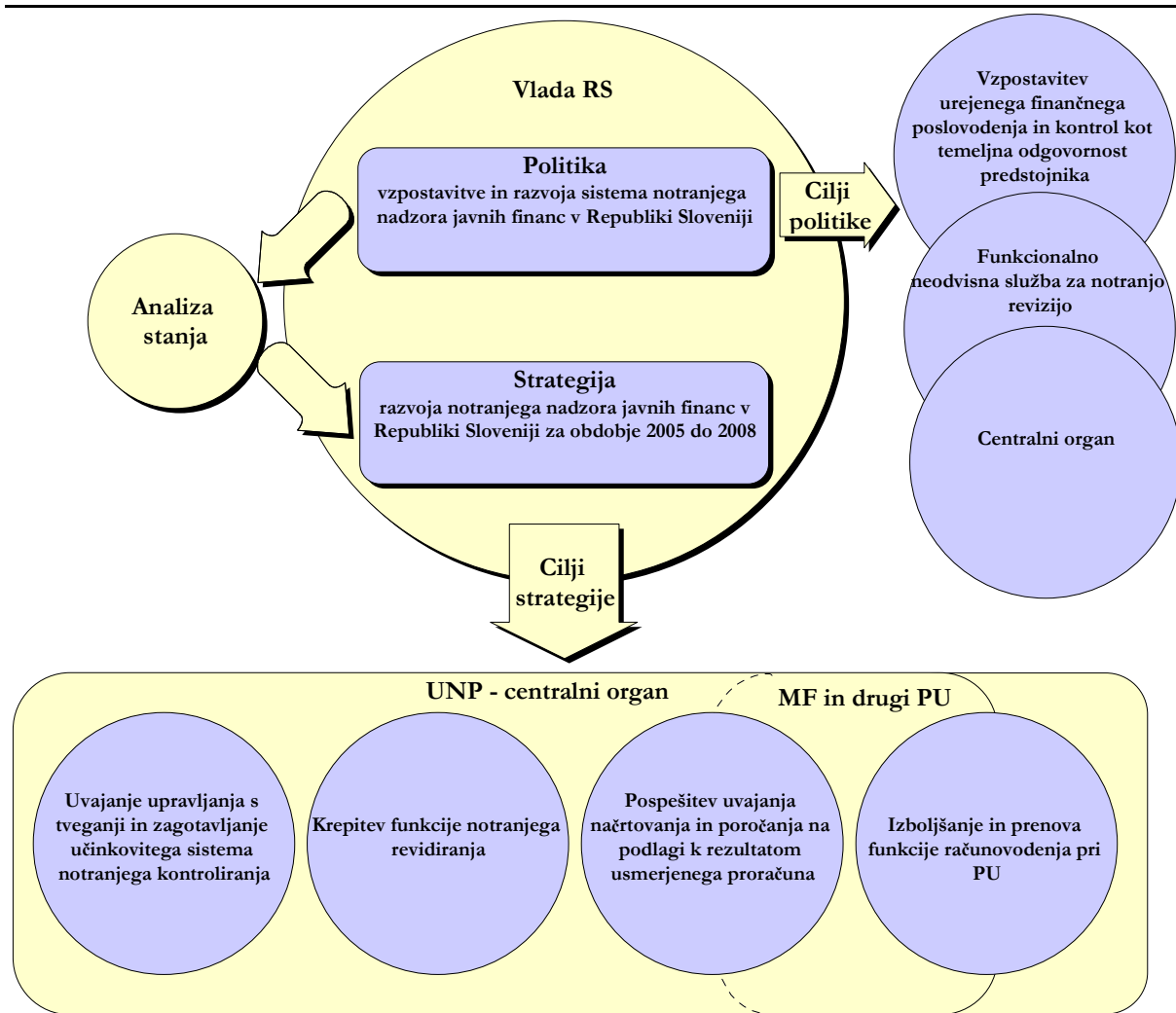
- pospešitev uvajanja načrtovanja in poročanja na podlagi k rezultatom usmerjenega proračuna,
- izboljšanje in prenova funkcije računovodenja pri proračunskih uporabnikih,
- uvajanje upravljanja s tveganji in na tej podlagi zagotavljanje učinkovitega sistema notranjega kontroliranja ter
- krepitev funkcije notranjega revidiranja pri proračunskih uporabnikih.

Težnja je, da se uveljavi k rezultatom usmerjeno načrtovanje in poostri odgovornost za učinkovit sistem notranjega nadzora, da bi se dosegli želeni rezultati.

Povezavo dolgoročnih in srednjeročnih ciljev, ki jih je vlada za področje notranjega nadzora javnih financ opredelila v politiki in strategiji, prikazuje slika 6.

¹⁷ Vlada je strategijo sprejela 15. 6. 2005.

Slika 6: Dolgoročni in srednjeročni cilji na področju notranjega nadzora javnih financ

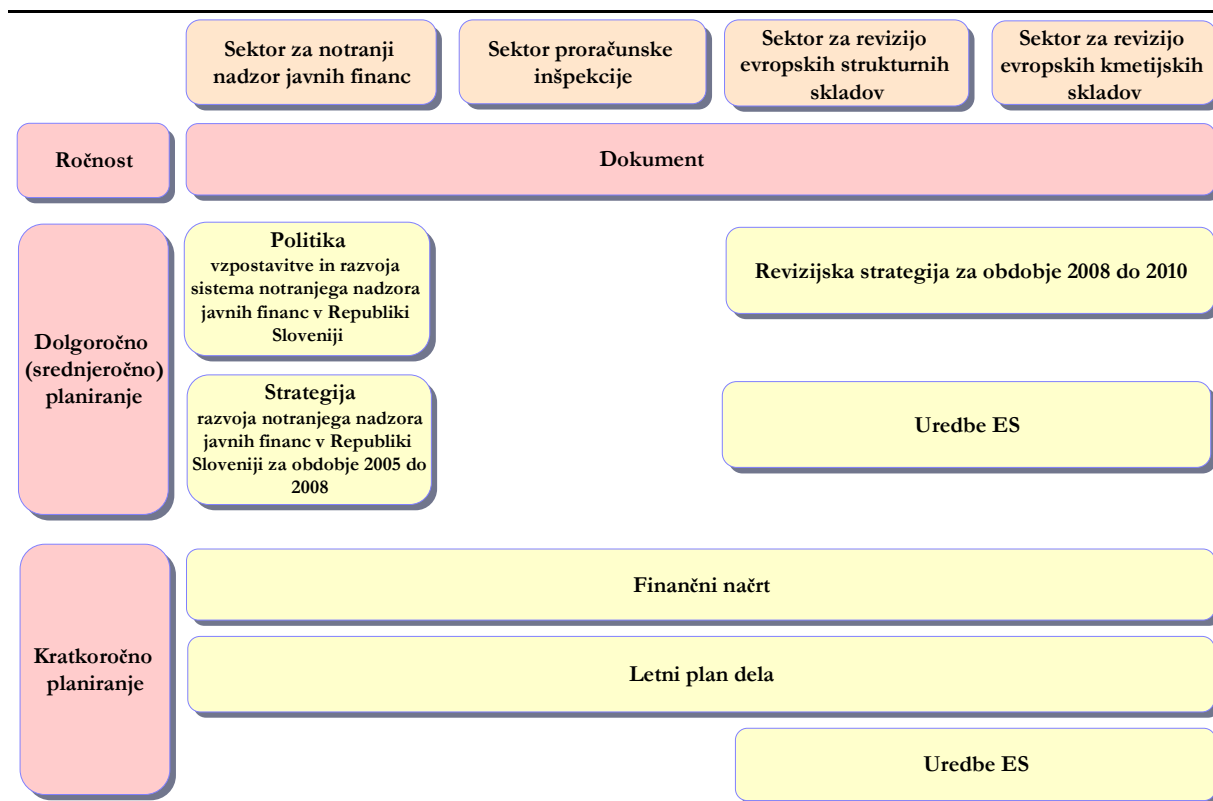


Vira: Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji in Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2005 do 2008.

Dolgoročni in kratkoročni cilji Sektorja za notranji nadzor javnih financ, razen ugotovitev o aktivnostih, navedenih v nadaljevanju (povezava s točkami 2.1.2.a, 2.1.3.2.1.e in 2.2.3.1.f), v celoti odražajo izvajanje aktivnosti, ki jih določajo ZJF, Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, Pravilnik o izdajanju potrdil za naziv DNR in PDNR in uredbe ES. Izhajati pa bi morali tudi iz sprejete politike in strategije. Dolgoročni in kratkoročni cilji obeh sektorjev za nadzor evropskih sredstev (SREKS in SRESS) prav tako izhajajo iz nalog, ki jih opredeljujejo uredbe ES. Te urejajo pravila na področju sistemov za poslovanje in nadzora pomoči, ko so dodeljene v okviru evropskih skladov.

UNP je kratkoročne cilje načrtoval v letnih finančnih načrtih in letnih načrtih dela. Dokumente načrtovanja poslovanja UNP prikazuje slika 7.

Slika 7: Dokumenti načrtovanja UNP



Vir: podatki UNP.

Pri proučevanju politike in strategije smo ugotovili:

2.1.2.a UNP v svoje dolgoročne načrte ni vključil aktivnosti oziroma ciljev, ki bi zagotavljali doseganje ciljev strategije. Tako bi v skladu s strategijo moral za proračunske uporabnike izvajati tudi notranjerevizijske aktivnosti, katerih izvajanja ni smotno organizirati pri posameznih proračunskih uporabnikih¹⁸. UNP navedenih aktivnosti, kljub temu da vsi proračunski uporabniki še nimajo vzpostavljenega notranjega nadzora, ni načrtoval (in tudi ne izvajal). Vzpostavitev in delovanje notranjega nadzora je sicer v skladu s 100. členom ZJF v pristojnosti predstojnika neposrednega in posrednega proračunskega uporabnika, naloga UNP pa je, da v skladu s 6. točko 101. člena ZJF izvaja notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega oziroma občinskega proračuna, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranje revizijske službe in niso najeli zunanje izvajalca. Cilj strategije tako izhaja iz določb ZJF.

Priporočilo

UNP naj svoje dolgoročne cilje oblikuje tako, da bodo na vseh področjih delovanja UNP podpirali uresničevanje razvojne usmeritve oziroma predpisov in relevantnih vladnih dokumentov.

¹⁸ UNP ima za izvajanje notranjega revidiranja podlago tudi v Pravilniku o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ.

Pojasnilo UNP

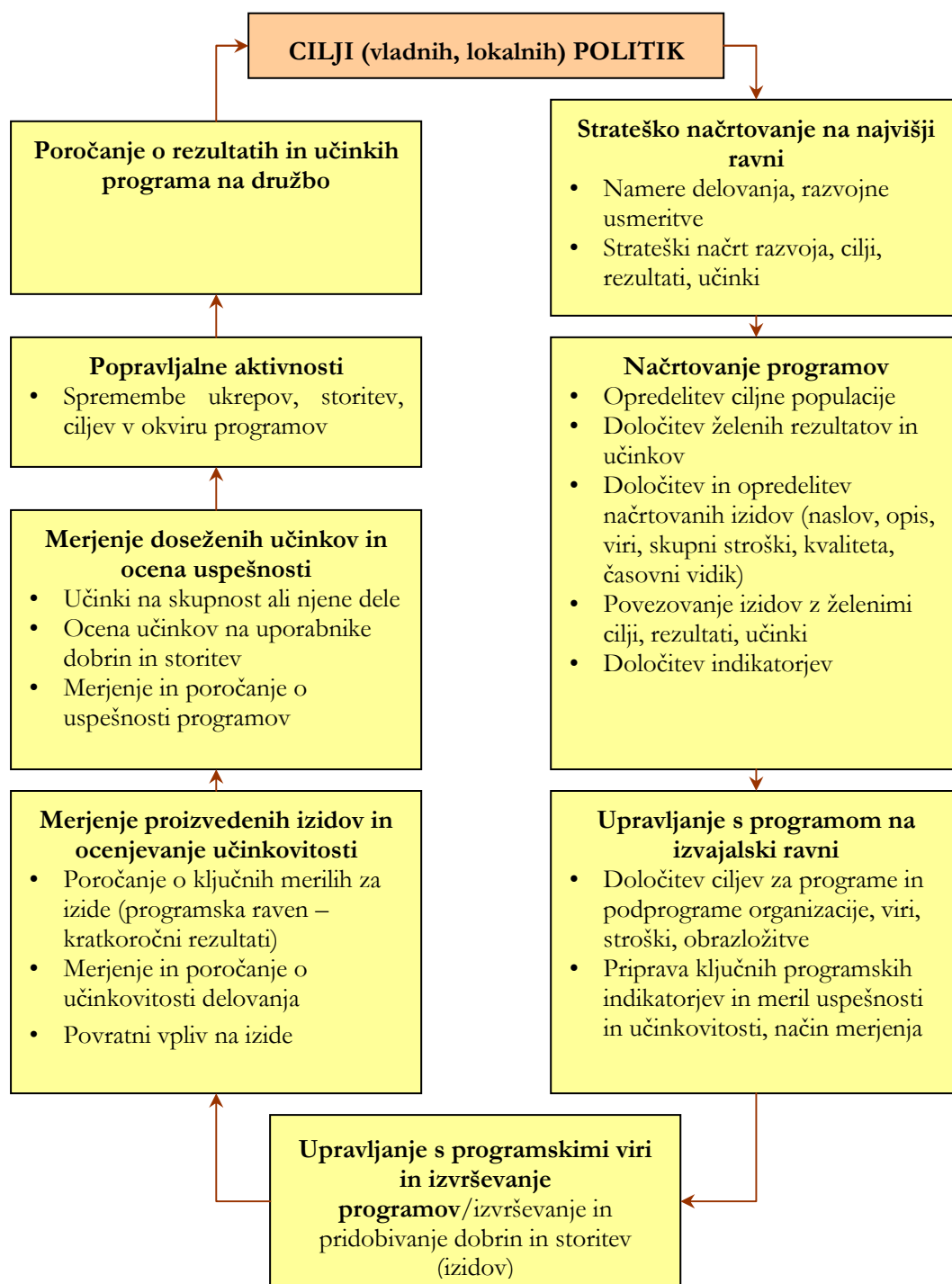
Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ v 13. členu določa, da UNP lahko izvaja notranje revidiranje za proračunske uporabnike v skladu s sprejetim letnim načrtom, s katerim določi, za katere proračunske uporabnike bo, glede na svoje zmogljivosti, izvedel notranje revidiranje. UNP za izvajanje teh aktivnosti nima zadostnega števila zaposlenih. Vse razpoložljive dodatne kadre je UNP usmerjal v revizijo sredstev evropskih skladov. UNP je v spremembah in dopolnitvah ZJF predlagal izpustitev navedene določbe.

UNP ocenjuje, da je strokovno sprejemljivejše in dolgoročno smotrnejše zagotavljanje notranjega revidiranja proračunskih uporabnikov z ustanavljanjem skupnih notranjerevizijskih služb, kar je UNP tudi predlagal v okviru sprememb in dopolnitev ZJF.

2.1.3 Dolgoročni in letni izvedbeni cilji podprograma in merjenje delovanja

Dolgoročni in letni izvedbeni cilji podprograma, ki so opredeljeni v finančnem načrtu, predstavljajo posebej načrtovane programske dosežke, ki upoštevajo namere in prispevajo k njihovem uresničevanju. Predstavljajo tisto, kar želi organizacija doseči v proračunskem obdobju. Opredeljeni so z izražanjem splošno zelenega dosežka, ki vključuje proces spreminjanja obstoječega stanja za doseganje stalnega napredka v javni sferi. Predstavljajo količinsko opredeljene namene in težnje delovanja, to je pričakovane rezultate, ki jih zastavi vodstvo organa in ki naj bi bili doseženi v določenem časovnem obdobju. Vsebovati morajo elemente rasti in težnjo po razvoju, tako glede obsega delovanja kot glede časovnega obdobja, v katerem naj bi bili cilji doseženi. Prinašati morajo pozitivne spremembe v obliki učinkov na družbo ali njene segmente, hkrati pa morajo biti dovolj realni, da so v določenem časovnem obdobju uresničljivi. Letni programski cilji morajo biti jasne in razumljive izjave o tem, kaj se z delovanjem v okviru programov ali posamezni inštituciji želi spremeniti v določenem proračunskem letu, da bi bilo mogoče uresničiti dolgoročno opredeljene cilje in doseči pričakovane rezultate. Če dolgoročni in/ali letni izvedbeni cilji programa niso jasno zastavljeni in ni jasno, kako jih bo mogoče uresničiti, tudi programskega napredka ne morejo ocenjevati inštitucije, zadolžene za njihovo uresničevanje, in tudi ne zainteresirane javnosti (državni zbor, mediji, davkoplačevalci), ki želijo spremljati uspešnost delovanja javnega sektorja. Slika 8 prikazuje ciljno proračunsko upravljanje, ki od proračunskega uporabnika zahteva jasno določitev dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev, da bi se lahko ocenil programski napredek.

Slika 8: Shema ciljnega upravljanja in financiranja programov



Vir: interno gradivo računskega sodišča.

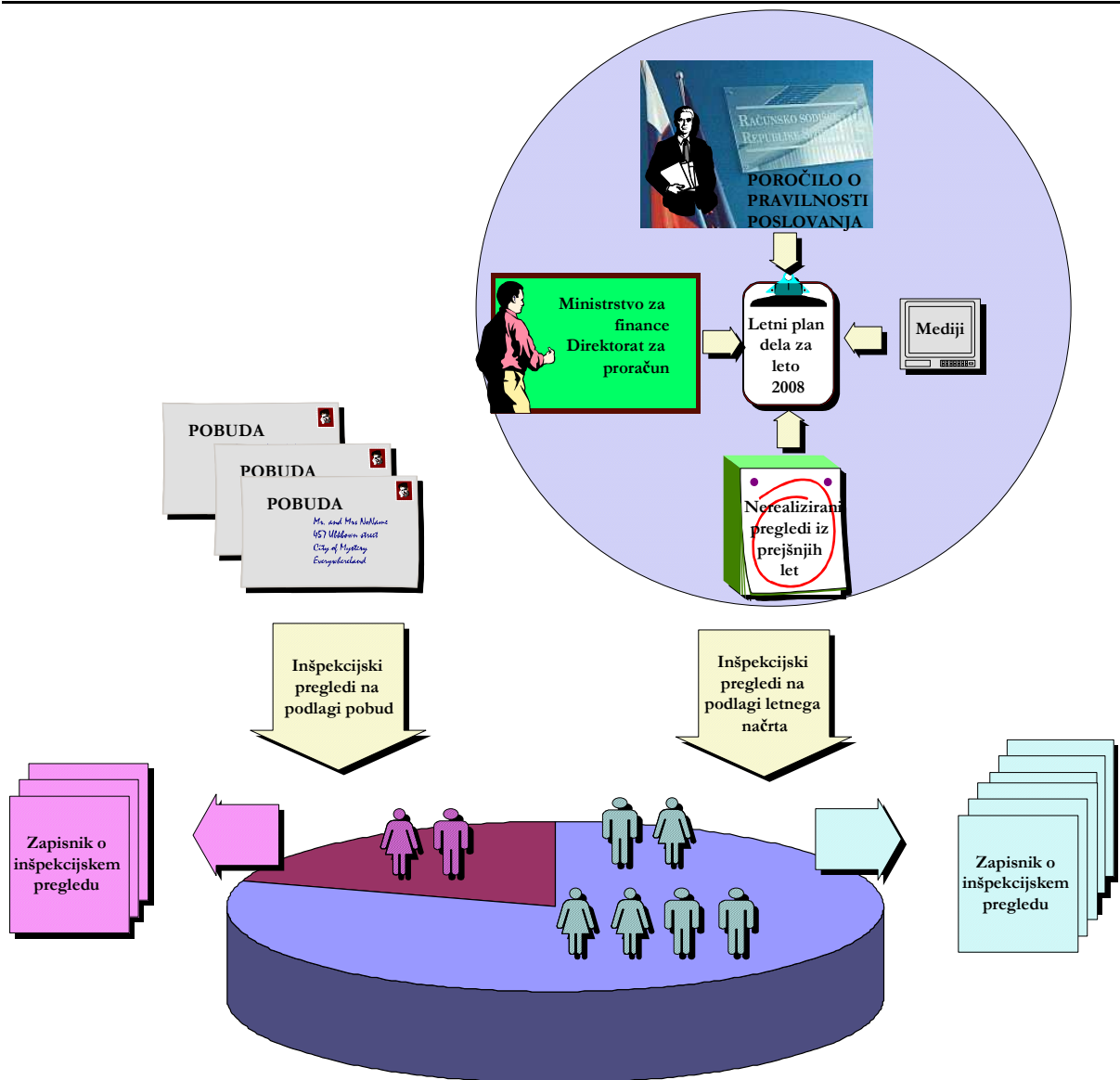
Zaradi preglednosti oziroma celovitega prikaza postopka k ciljem in rezultatom usmerjenega načrtovanja proračuna UNP so v prilogi 1 v obliki matrike logičnega okvirja prikazani cilji, kazalniki za merjenje njihovega doseganja in podatkovne podlage ter ugotovitve oziroma zaključki računskega sodišča.

2.1.3.1 Področje proračunskega inšpiciranja

Za področje proračunskega inšpiciranja so v organizacijski strukturi UNP pristojni proračunski inšpektorji, ki so organizacijsko organizirani v Sektorju proračunske inšpekcije in ki opravljajo nadzor nad poslovanjem proračunskih uporabnikov. Proračunski inšpektorji izvajajo nadzor nad izvajanjem predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna. Naloge proračunskih inšpektorjev so izvajanje inšpekcijskih pregledov, izdelava zapisnikov, izdaja odločb in sklepov v upravnem postopku in odrejanje drugih ukrepov, za katere so pooblašteni. Proračunski inšpektorji obravnavajo tudi prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti ter vlagatelje na njihovo zahtevo obvešča o svojih ukrepih. Njihova naloga je tudi podajanje predlogov za boljše poslovanje in izvajanje ukrepov v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi.

Proračunski inšpektorji izvajajo preglede v okviru rednih, načrtovanih, pregledov in na podlagi prijav. Letne načrte nadzora Sektor proračunske inšpekcije pripravlja na podlagi kazalnikov in ocen tveganja. Največji delež vseh opravljenih inšpekcijskih pregledov predstavljajo redni pregledi. Postopek načrtovanja dela in izvedbo prikazuje slika 9.

Slika 9: Načrtovanje in izvajanje inšpekcijskih pregledov



Vir: dokumentacija UNP.

Proračunski inšpektorji primarno obravnavajo in izvajajo inšpekcijske preglede v zadevah iz svoje pristojnosti na podlagi vlog, prijav, pritožb, sporočil raznih prijaviteljev oziroma raznih vlog, odstopljenih zadev in priporočil drugih državnih organov ter sporočil. Načrtovani redni inšpekcijski pregledi so predvideni le, kadar ni dovolj inšpekcijskih pregledov na podlagi prijav, katerih število oziroma obseg je nepredvidljiv. Načrtovani inšpekcijski pregledi so bili uvrščeni v načrt dela na podlagi podanih predlogov Direktorata za proračun Ministrstva za finance, na podlagi obsega namensko pridobljenih sredstev iz državnega proračuna za sofinanciranje investicij občinam, načrt dela pa vključuje tudi nerealizirane preglede iz preteklega leta. Pri načrtovanju dela so bile upoštevane predpostavke o domnevi večjih nepravilnostih na področjih, na katere so opozarjali različni viri (mediji, računsko sodišče ipd.).

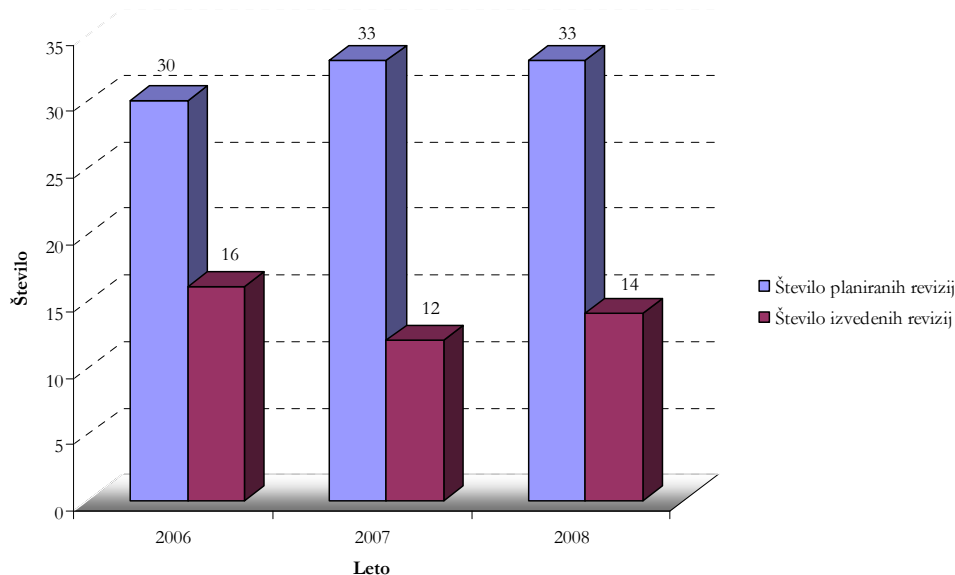
2.1.3.1.1 Načrtovanje na področju proračunskega inšpiciranja

2.1.3.1.1.a UNP je v finančnem načrtu za leto 2008 za področje dela proračunske inšpekcije kot dolgoročni cilj določil *“v čim večji meri odpravljati in preprečevati nepravilnosti pri izvajanju proračuna z izvajanjem proračunskega inšpiciranja proračunskih uporabnikov, predvsem na podlagi zahtev in prijav o nepravilnostih”*. Navedeni cilj je nedorečen, saj ne določa, za koliko naj se zmanjša število nepravilnosti in v kakšnem obdobju, proračunska inšpekcija pa tudi nima neposrednega vpliva na zmanjšanje števila nepravilnosti, ugotovljenih pri poslovanju proračunskih uporabnikov. Opredelitev dolgoročnega cilja, kakršna je v finančnem načrtu, ne zagotavlja podatkov, ki bi pojasnili izhodiščno stanje delovanja na področju proračunskega inšpiciranja v začetku obdobja, za katero se načrtuje, in tudi ne pričakovanega stanja na koncu tega obdobja, zato ne predstavlja zavezujočih usmeritev proračunske inšpekcije za njeno delovanje.

2.1.3.1.1.b Letni izvedbeni cilji proračunske inšpekcije so podrobno določeni v njenem letnem načrtu dela, kjer je določila število in področje načrtovanih rednih pregledov, ne pa tudi pregledov na podlagi ocenjenega števila vlog, prijav, pritožb, sporočil različnih prijaviteljev, ki jih sektor obravnava primarno¹⁹. Načrtovani redni inšpekcijski pregledi so bili predvideni, če ne bi bilo dovolj inšpekcijskih pregledov na podlagi prijav in drugih vlog, katerih število oziroma obseg je nepredvidljiv.

Proračunska inšpekcija nima opredeljenih normativov za izvedbo inšpekcijskega pregleda, na podlagi katerih bi lahko ocenila realnost letnega načrtovanja. Ne glede na to ocenjujemo, da je letni načrt dela glede na pristojnosti proračunske inšpekcije pomanjkljiv, saj zajema le del predvidenih aktivnosti, cilj, ki ga letni načrt dela določa, pa ni dosegljiv. Odmik realizacije od načrta prikazuje slika 10.

Slika 10: Načrtovanje rednih inšpekcij in njihova realizacija po letih



Vir: podatki UNP.

Proračunska inšpekcija v letu 2008 ni izpolnila vseh načrtovanih rednih inšpekcijskih pregledov, saj je prednostno obravnavala prijave, ki pa jih v letnem načrtu dela ni predvidela.

¹⁹ V načrt dela so vključeni tudi neizvedeni načrtovani inšpekcijski pregledi preteklih let.

Priporočilo

Glede na področje dela, ki ga opravlja, oziroma za katero je zadolžena proračunska inšpekcija, predlagamo, naj poleg rednih pregledov načrtuje tudi inšpekcijske preglede na podlagi prijav (na podlagi preteklih izkušenj). S tem bi bilo načrtovanje bolj realno, hkrati pa bi omogočalo merjenje uspešnosti proračunske inšpekcije pri doseganju pričakovanih rezultatov.

2.1.3.1.1.c Z opredelitvijo letnih izvedbenih ciljev v finančnem načrtu lahko ugotovimo, kaj želi UNP s proračunskim inšpiciranjem doseči, hkrati pa takšna opredelitev ne zagotavlja podatkov, ki bi pojasnili izhodiščno stanje v začetku leta 2008 in pred tem, in tudi ne pričakovanega delovanja v prihodnosti. V svojem finančnem načrtu za leto 2008 je UNP kot kratkoročna oziroma izvedbena cilja navedel: *“odpravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri izvajanju proračuna z izvajanjem proračunskega inšpiciranja proračunskih uporabnikov, predvsem na podlagi zahtev in prijav o nepravilnostih”* ter *“izboljševati zaščito finančnih interesov ES z izvajanjem inšpiciranja na podlagi sumov ali prijav o nepravilnostih na škodo evropskega proračuna”*. Cilja sta enaka ciljem preteklega leta, kar pomeni, da ne vključujeta elementov rasti in težnje po razvoju, tako glede obsega delovanja kot glede časovnega obdobja, v katerem naj bi bili cilji doseženi (spremembe stanja glede na preteklo obdobje). Izvedbene cilje je UNP v obliki konkretnih izmerljivih pričakovanih rezultatov opredelil v letnem načrtu dela, ne pa tudi v finančnem načrtu. V finančnem načrtu morajo biti izvedbeni cilji opredeljeni na način, ki omogoča njihovo merjenje, vezani pa morajo biti na konkretno časovno obdobje.

Priporočilo

UNP naj v finančnem načrtu za prihodnja leta opredeli letne izvedbene cilje proračunske inšpekcije in merila na način, kot jih je za leto 2008 opredelil v letnem načrtu dela, ter s tem ob sprejemanju proračuna državnemu zboru omogoči vpogled v njeno delovanje. Finančni načrt je sestavni del proračuna, ki ga sprejme državni zbor, medtem ko je letni načrt dela zgolj interni dokument.

2.1.3.1.1.d Ugotovili smo tudi, da letni izvedbeni cilj *“izboljševati zaščito finančnih interesov ES z izvajanjem inšpiciranja na podlagi sumov ali prijav o nepravilnostih na škodo evropskega proračuna”*, ki ga je UNP opredelila kot cilj proračunske inšpekcije, dejansko ni cilj, ki bi ga v letu 2008 uresničevala proračunska inšpekcija. Od leta 2002 je UNP imenovan za centralni nacionalni organ za sodelovanje z OLAF. Naloga UNP je koordiniranje delovanja medresorske delovne skupine za sodelovanje z OLAF ter zagotavljanje povezave z OLAF, predvsem za posredovanje zahtevanih podatkov o nepravilnostih in sodelovanje različnih delovnih teles v okviru OLAF. V okviru Sektorja za notranji nadzor javnih financ je tako sistemiziral delovno mesto, ki je prevzelo te naloge, v prihodnosti pa bodo te naloge prenesene na proračunsko inšpekcijo.

2.1.3.1.1.e Letna izvedbena cilja sta opredeljena tako kot dolgoročna cilja. Letni izvedbeni cilji morajo izhajati iz dolgoročnih ciljev, kar pa iz finančnega načrta za področje proračunskega inšpiciranja ni razvidno. To pomeni, da letni izvedbeni cilji v finančnem načrtu niso določeni na način, ki bi omogočal merjenje prispevka letnega izvedbenega cilja (izida) k uresničevanju dolgoročnega cilja (učinka).

Priporočilo

UNP naj pri opredelitvi letnih izvedbenih ciljev izhaja iz dolgoročnih ciljev in s tem zagotovi večjo preglednost vpliva izida na pričakovani učinek, ki se odraža v stanju javnih financ oziroma družbe. Dolgoročni cilj mora biti razvojni naravn.

2.1.3.1.2 Merjenje

Merjenje delovanja predstavlja kvantifikacijo aktivnosti in procesov (delovanja) v okviru programa v določenem časovnem obdobju. Ocenjevanje programskega delovanja temelji na prepoznavanju uspešnosti, to je obsega, do katerega so bili želeni cilji in učinki doseženi, ter učinkovitosti, s katero so bili uporabljeni razporejeni viri za produkcijo storitev in dobrin (izidov). Glavni namen merjenja doseganja ciljev je zagotoviti, da lahko vlada, državni zbor in zainteresirana javnost ocenjujejo delovanje proračunskih uporabnikov pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Medtem ko se splošni uspeh programa presoja glede na to, ali dosega svoje cilje in želene rezultate, je za merjenje končnih rezultatov ali učinkov pričakovanih sprememb potrebno daljše obdobje. Za presojanje programske uspešnosti je zato nujno, da sistem merjenja delovanja, poleg merjenja učinkov delovanja na družbo, vključuje tudi merila za merjenje programskih storitev (izidov). S pomočjo spremljanja izidov in učinkov lahko vodstvo organa prepozna ponavljajoče se težave in izboljšuje storitve.

Uspešnost in učinkovitost programskega delovanja se meri s pomočjo kazalcev ali kazalnikov (pokazateljev). Izmerjene vrednosti pokazateljev delovanja povedo, ali so bili cilji in pričakovani rezultati doseženi oziroma do katere mere. Kazalniki morajo izhajati iz rezultatov predvidenih aktivnosti za doseg cilja.

V finančnem načrtu smo preverili kakovost pokazateljev delovanja. Pri tem smo ugotovili, da je merjenje učinkov proračunske inšpekcije na javne finance zahtevno, saj na pravilnost poslovanja proračunskih uporabnikov, ki je dolgoročni cilj proračunske inšpekcije, vplivajo tudi drugi dejavniki, na katere UNP nima vpliva. UNP z izvajanjem aktivnosti posredno in neposredno skrbi za zakonito, namensko in transparentno porabo sredstev državnega proračuna in proračuna ES, ter se s svojimi aktivnostmi posredno vključuje v vzpostavljanje in dograjevanje sistema notranjega nadzora, ki zagotavlja zakonito, namensko in smotno porabo sredstev državnega proračuna in proračuna ES. Na to, ali proračunski uporabniki poslujejo zakonito ter sredstva porabljajo namensko in smotno, v veliki meri vpliva tudi odnos vodstva organa do vzpostavitve ustreznega okolja kontroliranja ter delovanja notranjih kontrol.

Učinek na javne finance iz obrazložitve zaključnega računa za leto 2008 ni razviden, saj ni bil ovrednoten.

Priporočilo

UNP naj za vsa področja poslovanja (sektorje) razvije sistem merjenja delovanja, ki bi omogočal ugotavljanje izidov in učinkov, ki so rezultat izvajanja njihovih aktivnosti, in izločil morebitne vplive zunanjih dejavnikov.

2.1.3.2 Področje notranjega nadzora javnih financ

Za področje notranjega nadzora javnih financ je v organizacijski strukturi UNP pristojen Sektor za notranji nadzor javnih financ. Sektor za notranji nadzor javnih financ pripravlja usmeritve, standarde in metodike za notranje kontroliranje ter notranje revidiranje pri proračunskih uporabnikih in nadzira njihovo izvajanje. Pripravlja pravila in pogoje za zaposlovanje notranjih revizorjev in organizira izobraževanje s tega področja. Sodeluje tudi pri pripravi predlogov sprememb in dopolnitev predpisov s področja notranjega nadzora javnih financ. Sektor za notranji nadzor javnih financ je zadolžen tudi za koordiniranje sodelovanja organov Republike Slovenije z OLAF in izvaja aktivnosti v zvezi z zaščito finančnih interesov Evropske unije.

Pravno podlago za njihovo delovanje predstavljajo ZJF, Uredba 1073/1999 in Uredba 1074/1999²⁰.

2.1.3.2.1 Načrtovanje na področju notranjega nadzora javnih financ

2.1.3.2.1.a UNP je v finančnem načrtu za leto 2008 za področje notranjega nadzora javnih financ kot dolgoročni cilj določil *“vzpostavitev ustreznega in učinkovitega sistema notranjega nadzora pri vseh proračunskih uporabnikih”*. Navedeni cilj je nedorečen, saj ne pove, kakšno je trenutno stanje. Glede na samo opredelitev cilja, bi lahko bralec razumel, da sistema še ni, in se šele pričinja z njegovo vzpostavitvijo. Opredelitev, kakršna je v finančnem načrtu, torej ne zagotavlja podatkov, ki bi pojasnili izhodiščno stanje delovanja Sektorja za notranji nadzor javnih financ v začetku obdobja, za katero se načrtuje, in ciljno stanje na koncu tega obdobja.

Sektor za notranji nadzor javnih financ se s svojimi aktivnostmi neposredno in posredno vključuje v vzpostavljanje in dograjevanje sistema notranjega nadzora, ki zagotavlja zakonito, namensko in smotrno porabo sredstev državnega proračuna, na odnos vodstva organa do vzpostavitve ustreznega okolja kontroliranja in na delovanje notranjih kontrol pa UNP nima neposrednega vpliva. Doseganje cilja *“vzpostavitve ustreznega in učinkovitega sistema notranjega nadzora pri vseh proračunskih uporabnikih”* je zato v veliki meri odvisno od proračunskih uporabnikov in vlade, Sektor za notranji nadzor javnih financ pa lahko le pripomore k učinkovitejšemu delovanju sistema notranjega nadzora.

2.1.3.2.1.b V svojem finančnem načrtu za leto 2008 je UNP za področje notranjega nadzora javnih financ kot kratkoročni cilj navedel *“čim bolj učinkovito usmerjanje in nadzor nad delovanjem notranjih revizijskih služb proračunskih uporabnikov, analiza njihovega delovanja in izvajanje potrebnih aktivnosti za izboljšanje njihovega delovanja”* in *“izboljšati koordinacijo planiranja in usmerjanje notranjega nadzora porabe sredstev evropskih skladov”*. Cilja ne vključujeta jasnih ciljnih vrednosti, ki se želijo doseči. Iz finančnega načrta tudi ni razvidno, katere aktivnosti je treba izvesti, da bi UNP ta cilja tudi dosegel²¹.

UNP je letne izvedbene cilje natančneje določil v internem dokumentu *“Cilji in tveganja v Sektorju za notranji nadzor javnih financ za leto 2008”*, kjer je poleg opredelitve splošnega in posebnega cilja določil tudi merila za njuno doseganje. V navedenem dokumentu je kot splošni cilj določil *“razvoj ustreznega in uspešnega sistema notranjega nadzora pri proračunskih uporabnikih za zagotavljanje doseganja poslovnih ciljev in zakonite ter smotrne uporabe proračunskih sredstev”*.

²⁰ Uredba (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. 5. 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), UL L, št. 136 z dne 31. 5. 1999 (v nadaljevanju: Uredba 1073/1999) in Uredba Sveta (EURATOM) št. 1074/1999 z dne 25. 5. 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), UL L, št. 136 z dne 31. 5. 1999 (v nadaljevanju: Uredba 1074/1999).

²¹ Iz opisa ni mogoče razbrati, kaj so “potrebne” aktivnosti, in s katerimi aktivnostmi je v letu 2008 načrtoval izboljšati koordinacijo načrtovanja.

Posebni cilji za doseg splošnega cilja, ki jih je UNP določil v navedenem dokumentu, so jasni in merljivi in vključujejo pričakovani rezultat²².

2.1.3.2.1.c Prispevka letnega izvedbenega cilja k uresničevanju dolgoročnega cilja ni mogoče izmeriti, saj merila za doseg cilja, tako dolgoročnega kot tudi letnega izvedbenega cilja, niso oblikovana na način, da bi bilo to mogoče.

2.1.3.2.1.d Sektor za notranji nadzor javnih financ za doseganje ciljev aktivnosti s področja izobraževanja ni določil na podlagi analize potreb.

Priporočilo

UNP priporočamo izvedbo večjega števila izobraževanj in delavnic, na katerih bi ustrezno usposobljeni strokovnjaki s praktičnimi primeri in usmeritvami predstavili primere dobre prakse, oziroma delavnice, na katerih bi UNP predstavil ustrezne rešitve glede posameznih vprašanj.

Primer dobre prakse

Načrtovanje revizij skladnosti organiziranosti notranjerevizijskih služb in njihovega poslovanja s predpisi je bilo za leto 2008 izvedeno s pomočjo izvedene analize tveganj. Sektor za notranji nadzor javnih financ je v načrt dela vključil tiste službe, ki so bile glede na tveganje pri delovanju ocenjene kot najbolj tvegane. Tveganje delovanja je sektor ocenil na podlagi meril, in sicer datuma zadnje ocene ter števila notranjih revizorjev. Na skupno oceno tveganja pri delovanju pa je Sektor za notranji nadzor javnih financ upošteval tudi velikost revidiranja, v okviru katerega notranjerevizijska služba deluje (število zaposlenih in višina sredstev za delovanje). Število načrtovanih nadzorov je določil na podlagi razpoložljivega časa. Navedeni primer načrtovanja predstavlja primer dobre prakse, saj je izbor izveden neodvisno in strokovno, na podlagi uporabljenih meril in kriterijev, ki so prikazani v prilogi 2.

2.1.3.2.1.e Ugotovili smo, da so splošni cilji letnega programa dela Sektorja za notranji nadzor javnih financ usklajeni s strategijo, vendar pa ne upoštevajo v zadostni meri vseh s strategijo določenih ciljev²³. V začetku zadnjega leta obdobja, za katero je bila sprejeta strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ, vsi proračunski uporabniki niso imeli vzpostavljenega registra tveganj in ustrezno delujočega sistema notranjega kontroliranja, in tudi ne zagotovljenega notranjega nadzora. V finančnem načrtu in letnem načrtu dela za leto 2008 ni razvidno, da bi Sektor za notranji nadzor javnih financ kot enega izmed zastavljenih ciljev določil vzpostavitev registra tveganja in notranjega revidiranja pri vseh proračunskih uporabnikih. Prav tako sektor za notranji nadzor javnih financ kot letni cilj ni določil vzpostavitev centralnega oddelka specialistov za revidiranje informacijskih sistemov²⁴ oziroma izvedel druge

²² Letni izvedbeni cilji se nanašajo na pripravo predlogov zakonskih in podzakonskih aktov in navodil s področja notranjega nadzora javnih financ, zunanje ugotavljanje kvalitete notranjega revidiranja (12 revizijskih pregledov notranjerevizijskih služb), priprava poročila o notranjem nadzoru javnih financ v predvidenem roku (do 30. 6. 2008), izvedba sedmih delavnic na temo upravljanje s tveganji in notranjih kontrol, izvedba dveh sestankov notranjih revizorjev, izdajanje potrdil za naziv državni notranji revizor in preskušeni državni notranji revizor ter vodenje registra, dopolnjevanje izjav predstojnika o notranjem nadzoru javnih financ ter obdelava podatkov in predstavitev ter koordinacija dela na področju zaščite in finančnih interesov ES in sodelovanje z OLAF.

²³ Letni izvedbeni cilji so s splošnim in posebnimi cilji iz strategije le delno usklajeni.

²⁴ Ustanovitev centralnega oddelka specialistov za revidiranje informacijskih sistemov je bila predvidena s strategijo, ki je določala aktivnosti do leta 2008.

notranjerevizijske aktivnosti za proračunske uporabnike²⁵. UNP bi v skladu s šesto točko 101. člena ZJF in 13. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ moral izvesti notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega oziroma občinskega proračuna, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranjerevizijske službe in niso najeli zunanega izvajalca v obdobju zadnjih treh let.

Pojasnilo UNP

Vsakoletne načrtovane aktivnosti so usmerjene v zagotavljanje pogojev za izvajanje zakonskih določil pri proračunskih uporabnikih. Vzpostavitev in delovanje notranjega nadzora je v skladu s 100. členom ZJF v pristojnosti predstojnikov neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, naloga UNP pa je, da načrtuje aktivnosti, ki so v okviru danih pristojnosti usmerjene v zagotavljanje pogojev za izvajanje zakonskih določil pri proračunskih uporabnikih, tudi za pripravo registrov tveganj in zagotovitev notranjega revidiranja. Za doseganje cilja vzpostavitve registra tveganja in notranjega revidiranja pri vseh proračunskih uporabnikih je v letu 2008 UNP izvedel delavnico za različne proračunske uporabnike na temo vzpostavitve registra tveganj.

Vzpostavitev centralnega oddelka specialistov za revidiranje informacijskih sistemov in izvajanje drugih notranjerevizijskih aktivnosti, ki jih določa 6. točka 101. člena ZJF, zaradi omejenih kadrovske in finančne zmogljivosti niso bile načrtovane in izvedene.

2.1.3.2.2 Merjenje

V finančnem načrtu smo preverili kakovost pokazateljev delovanja. Pri tem smo ugotovili:

2.1.3.2.2.a Z opredelitvijo ciljev v finančnem načrtu lahko ugotovimo, kaj želi UNP z notranjim nadzorom javnih financ doseči, vendar doseganje vseh ciljev ni mogoče izmeriti, ker UNP v finančnem načrtu za leto 2008 ni ustrezno opredelil in ovrednotil kazalnikov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izmeriti uspešnost pri doseganju zastavljenih ciljev, prav tako pa v finančnem načrtu ni navedel pričakovanih rezultatov delovanja.

Kazalnika "delež ministrstev, ki imajo vzpostavljen in ažuren register tveganja" in "delež proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje" posredno ne omogočata, da bi na njihovi podlagi ocenili, ali je cilj, ki je zastavljen kot "čim bolj učinkovito usmerjanje in nadzor nad delovanjem notranjerevizijskih služb", dosežen ali ne, hkrati pa UNP ne zagotavlja ustreznega sistema za pridobivanje teh informacij. Na podlagi kazalnika, ki je določen kot "sprejeto poročilo s strani Evropske komisije o izvedenem načrtu aktivnosti", tudi ni mogoče izmeriti doseganje cilja, ki se nanaša na "izboljšanje koordinacije načrtovanja in usmerjanja notranjega revidiranja porabe sredstev evropskih skladov".

Priporočilo

UNP priporočamo, naj za merjenje doseganja ciljev izbere kazalnike, ki predstavljajo prava sodila o tem, ali je cilj dosežen ali ne, ter kazalnike ustrezno ovrednoti (določi delež), saj je merjenje doseganja ciljev izvedljivo le na ta način. Kazalnik "delež proračunskih uporabnikov, ki imajo vzpostavljene in ažurne registre tveganj,

²⁵ Ministrstvo za pravosodje v letu 2008 v svoji notranjerevizijski službi ni imelo zaposlenega notranjega revizorja, zaradi česar bi UNP, v skladu s strategijo, kot letni cilj lahko določil, da bi do zaposlitve notranjega revizorja prevzel naloge notranjega revizorja.

in tistih, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje” je ustrezen²⁶, če UNP vzpostavi ustrezno podatkovno bazo, ki bo vsebovala popolne in ažurne podatke. Glede na svojo vlogo, ki jo ima UNP na področju izobraževanja in svetovanja pri notranjerevizijskih službah, priporočamo, naj kot kazalec določi tudi število izobraževanj, pregledov skladnosti organiziranosti notranjerevizijskih služb z usmeritvami, delavnic ali posvetov, ki bi jih izvedel v posameznem letu, in sicer na način, kot jih je za leto 2008 opredelil v letnem načrtu dela.

2.1.3.2.2.b Ugotovili smo, da je UNP v svojem finančnem načrtu določil manj stroga merila za ocenjevanje uspešnosti pri doseganju ciljev, kot jih je določil v letnem načrtu dela. V skladu s kazalcem, ki ga je določil v finančnem načrtu, naj bi uspešnost pri doseganju cilja *“učinkovitejše usmerjanje in nadziranje delovanja notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov”* meril zgolj na podlagi tega, ali bodo vsa ministrstva imela vzpostavljen register tveganj ali ne, medtem ko naj bi na podlagi kazalnika, določenega v letnem načrtu dela, uspešnost ocenjeval v odvisnosti od deleža vseh proračunskih uporabnikov, pri čemer pa pričakovanega rezultata ni v naprej določil.

Ugotovili smo tudi, da iz obrazložitev finančnega načrta ni razvidno, kakšen učinek naj bi doseganje ciljev imelo na javne finance, vpliv izida na javne finance ob zaključku leta pa tudi ni bil ovrednoten.

2.1.3.2.2.c Kot kazalnik, na podlagi katerega naj bi UNP izmeril uspešnost pri doseganju cilja *“vzpostavitev ustreznega in učinkovitega sistema notranjega nadzora pri vseh proračunskih uporabnikih”*, je bil določen *“pozitivno mnenje računskega sodišča”*, pri tem pa UNP ni navedel, za katero poročilo oziroma mnenje gre. Računsko sodišče opravlja različne vrste revizij, ki se nanašajo na različna obdobja²⁷. Poročilo, katerega cilj se lahko od obdobja do obdobja razlikuje, ne more biti pokazatelj uspešnosti.

2.1.3.3 Področje zaščite finančnih interesov ES

S podpisom Evropske pogodbe se je vlada zavezala, da bo ščitila finančne interese ES. V skladu z Uredbo 1074/99 in Uredbo 1073/99 je vlada imenovala UNP za pristojni organ²⁸ za sodelovanje z OLAF. Naloge koordiniranja sodelovanja organov Republike Slovenije z OLAF v okviru UNP opravlja Sektor za notranji nadzor javnih financ. Sektor za notranji nadzor javnih financ je zadolžen tudi za izvajanje aktivnosti v zvezi z zaščito finančnih interesov Evropske unije.

2.1.3.3.1 Načrtovanje na področju zaščite finančnih interesov ES

2.1.3.3.1.a Dolgoročni cilj *“vzpostavitev ustreznega in učinkovitega sistema zaščite finančnih interesov EU in sodelovanje z OLAF”*, ki ga je v svojem finančnem načrtu za leto 2008 za področje zaščite finančnih interesov ES določil UNP, je nedorečen. Opredelitev, kakršna je v finančnem načrtu, ne zagotavlja podatkov, ki bi pojasnili izhodiščno stanje delovanja Sektorja za notranji nadzor javnih financ na področju zaščite finančnih interesov ES v začetku leta 2008 in pred tem.

2.1.3.3.1.b Dolgoročni cilj ne izhaja iz strategije boja proti goljufijam in zaščite finančnih interesov Evropske unije, saj ta ni bila izdelana, izdelan tudi ni bil program aktivnosti.

²⁶ Kazalnik je ustrezen za ocenjevanje stanja oziroma razvoja notranjega nadzora javnih financ in ne cilja, kot je opredeljen v finančnem načrtu.

²⁷ Obdobje je lahko koledarsko leto ali pa obdobje več let.

²⁸ Koordinacijska služba za boj proti prevaram – AFCOS – Anti Fraud Co-ordination Service.

Pojasnilo UNP

V letu 2004 je bil v sodelovanju z Evropsko komisijo in SIGMO²⁹ izdelan osnutek ocene stanja sistema oziroma okolja za boj proti goljufijam, ki bi škodile evropskim finančnim interesom in s tem evropskemu proračunu. Dokument obstaja le v obliki osnutka. Zaščita finančnih interesov ES naj bi bila tudi vključena v strategijo notranjega nadzora javnih financ za sredstva ES, ki pa ni med prednostnimi nalogami UNP.

2.1.3.3.1.c V finančnem načrtu je UNP letne izvedbene cilje opredelil kot aktivnosti³⁰, ki niso merljive, zaradi česar ni mogoče oceniti uspešnosti pri njihovem doseganju. Opredeljene aktivnosti ne vsebujejo razvojne komponente, odražajo zgolj zakonsko določene naloge, ki jih UNP kot pristojni organ za sodelovanje z OLAF mora izvesti. Te naloge so predvsem sodelovanje z državami članicami Evropske unije, Evropsko komisijo, OLAF ter sorodnimi institucijami³¹, usklajevanje pravnih, administrativnih in operativnih obvez ter aktivnosti za zaščito finančnih interesov ES (vprašalniki, poročila, priprave odgovorov) ter poročanje o nepravilnostih, komuniciranje med institucijami³². Naloga države članice oziroma pristojnega organa je vzpostavitev ustreznega sistema, ki preprečuje nepravilnosti in zagotavlja vračila nepravilno izplačanih zneskov, če se ugotovijo nepravilnosti, v proračun ES. Letni izvedbeni cilji tudi ne vsebujejo pričakovanega rezultata.

2.1.3.3.1.d UNP tudi v letnem načrtu dela Sektorja za notranji nadzor javnih financ, ki je zadolžen za zaščito finančnih interesov ES in sodelovanje z OLAF, letnega cilja ni določil pravilno, saj je kot letni izvedbeni cilj določil cilj, ki ga je v finančnem načrtu opredelil kot dolgoročni cilj.

2.1.3.3.2 Merjenje

V finančnem načrtu smo preverili kakovost pokazateljev delovanja. Pri tem smo ugotovili:

2.1.3.3.2.a Sektor za notranji nadzor javnih financ v finančnem načrtu ni določil indikatorjev oziroma kazalnikov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izmeriti uspešnost pri doseganju zastavljenih ciljev.

Priporočilo

UNP lahko kot kazalnik oziroma kazalec učinkovitega sistema zaščite finančnih interesov ES določi delež popolnih in pravih poročil o nepravilnostih, pravočasnost oddanih poročil (rok od odkritja nepravilnosti do priprave poročila), pravočasnost vračila izdatkov, ki so bili nezakonito izplačani (čas od odkritja nepravilnosti do vračila sredstev), pravočasnost pri posredovanju poročil OLAF.

²⁹ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Podpora pri izboljšanju vodenja in upravljanja v srednje in vzhodnoevropskih državah; skupna pobuda OECD, ki jo financira ES.

³⁰ Letni cilji so: “analiza obstoječega stanja in potreb po izobraževanju relevantnih nacionalnih institucij na področju zaščite finančnih interesov EU ter oblikovanje programa izobraževanja”, “vodenje delovne skupine sveta EU za boj proti goljufijam v okviru projekta predsedovanja”, “zaključevanje postopkov sprejemanja pravnih aktov s področja zaščite finančnih interesov EU”.

³¹ Zahteva čl. 280(5) EC Treaty.

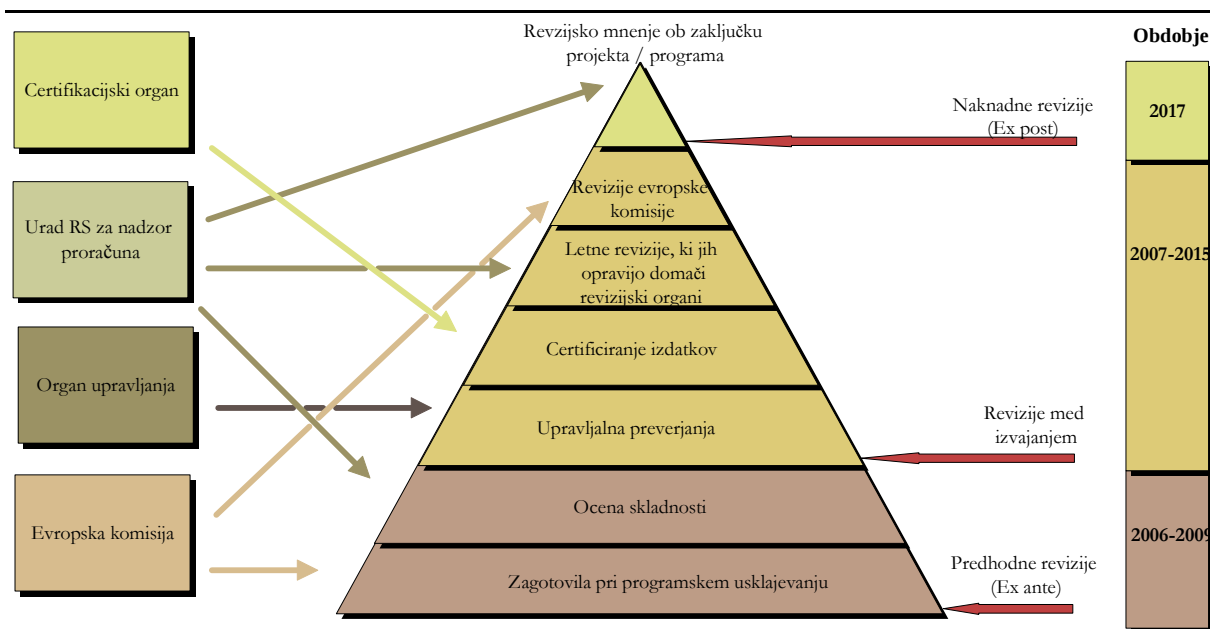
³² Prek medresorske delovne skupine, ki je sestavljena iz predstavnikov Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za notranje zadeve – Uprave kriminalistične policije, Ministrstva za finance – Carinske uprave Republike Slovenije, Davčne uprave Republike Slovenije, Urada Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna in Komisije za preprečevanje korupcije.

2.1.3.3.2.b Iz opredelitve letnih izvedbenih ciljev ni razvidno, kakšen učinek naj bi doseganje ciljev imelo na javne finance. Vpliv izida, pomembnega za ugotavljanje rezultatov in učinkov na javne finance, v poročilu o doseženih ciljih in dosežkih ni bil ovrednoten.

2.1.3.4 Področje nadzora sredstev ES

V okviru nadzora sredstev ES izvaja UNP, v skladu z uredbami ES, funkcijo neodvisnega organa za finančni nadzor, oziroma funkcijo revizijskega organa porabe sredstev ES³³ in nacionalnega sofinanciranja, kontrolira pravilnost uporabe teh sredstev, preverja izpolnjevanje kriterijev in pogojev za področje finančnega poslovanja in notranjega nadzora pri vseh inštitucijah, ki upravljajo s sredstvi teh skladov, certificira letne obračune³⁴ in izdaja zaključne deklaracije o porabi sredstev. Sistem nadzora evropskih sredstev v Republiki Sloveniji prikazuje slika 11.

Slika 11: Nadzor evropskih sredstev v Republiki Sloveniji



Vir: podatki in gradivo UNP.

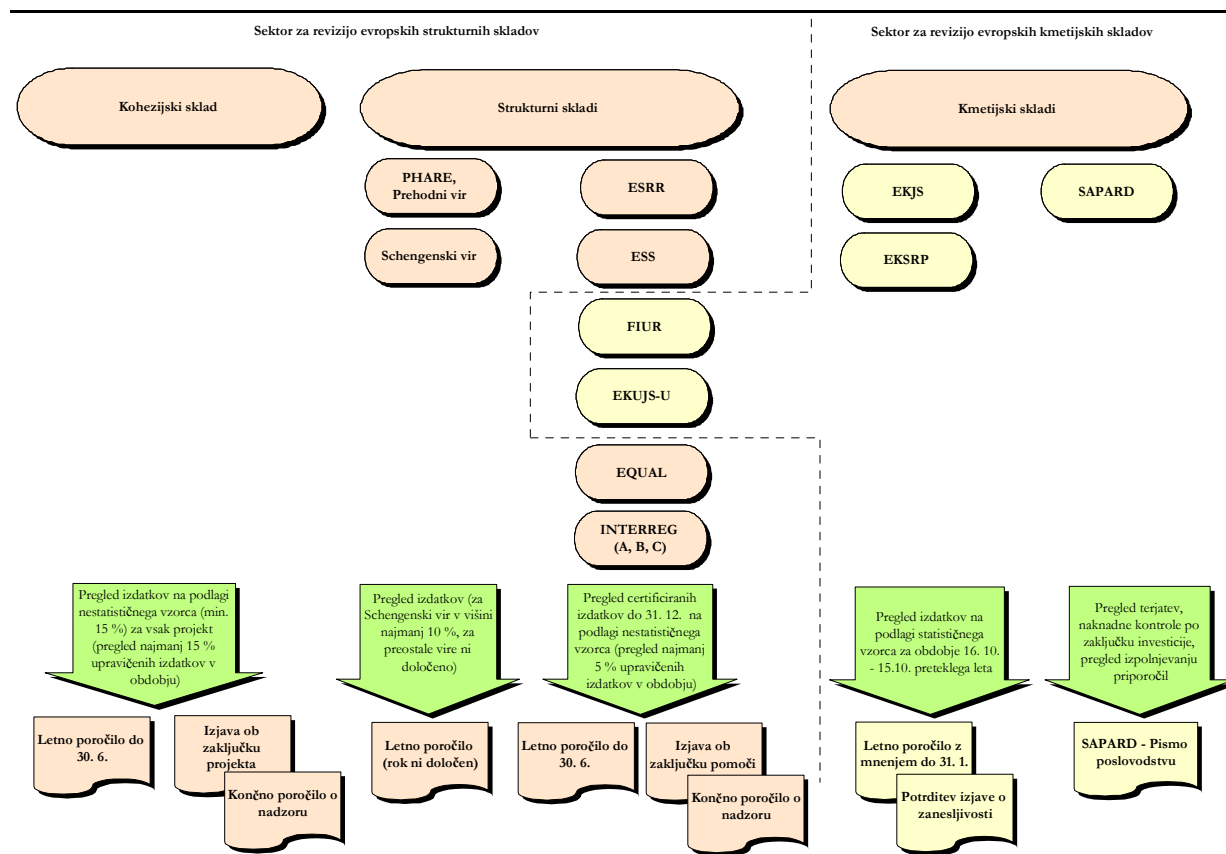
UNP pripravlja dolgoročne strategije izvajanja neodvisnega finančnega nadzora, predloge priročnikov in drugih navodil za izvajanja neodvisnega finančnega nadzora. Naloga UNP je tudi izdelovanje predlogov za izboljšanje sistemskih ureditev pri uporabnikih proračuna, katerih poslovanje in programi se certificirajo, izvajanje predakreditacijskih pregledov ter svetovanje uporabnikom proračuna.

³³ Za novo finančno perspektivo, to je za obdobje od leta 2007 do leta 2013.

³⁴ UNP v skladu z ZJF in Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ opravlja tudi naloge certifikacijskega organa – to je oddelek ali organ, ki pripravi potrdilo, ki temelji na pregledu postopkov in pregledu vzorca transakcij, in je operativno neodvisen glede na plačilne in usklajevalne agencije ter strokovno usposobljen.

Za izvajanje nadzora sredstev ES sta v organizacijski strukturi UNP SREKS in SRESS³⁵. Področja delovanja obeh sektorjev ter naloge, ki jih v skladu z uredbami Evropske komisije opravljata prikazuje slika 12.

Slika 12: Področje delovanja in naloge sektorjev za revizijo evropskih skladov



Vir: podatki UNP.

2.1.3.4.1 Načrtovanje na področju nadzora sredstev ES

2.1.3.4.1.a SREKS in SRESS sta v finančnem načrtu za leto 2008 za področje nadzora sredstev ES kot dolgoročni cilj določila *“izvajanje z evropsko zakonodajo določenega obsega finančnega nadzora nad porabo sredstev EU, skladno z mednarodnimi standardi revidiranja”*. Takšna opredelitev ne zagotavlja izhodiščnega stanja delovanja obeh sektorjev v začetku leta 2008 in tudi ne pričakovanega delovanja v prihodnosti. Obseg finančnega nadzora in obdobje, v katerem mora UNP opraviti nadzor sredstev ES, sta za posamezne sklade³⁶ opredeljena s kazalniki. Ugotovili smo, da ciljna vrednost, ki je določena za pregled upravičenih izdatkov iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, ne ustreza dejansko pričakovanemu rezultatu (izidu), ki je določen z načrtom revizije izdatkov posameznega sklada (povezava s točko 2.2.5.1.a).

2.1.3.4.1.b UNP je letni izvedbeni cilj opredelil tako kot dolgoročni cilj. Tako opredeljen letni cilj ne vključuje konkretnih usmeritev za področje nadzora sredstev ES. Za področje revidiranja sredstev

³⁵ Področje delovanja obeh sektorjev prikazujeta poglavja 2.2.4 in 2.2.5 tega poročila.

³⁶ Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRRP), SAPARD.

kmetijskih skladov je letni izvedbeni cilj določen v skladu z evropsko zakonodajo in internimi predpisi³⁷, medtem ko je letni izvedbeni cilj za področje revidiranja sredstev strukturnih skladov nedorečen, saj evropska zakonodaja ne določa letnega obsega finančnega nadzora. Ta se določi z vsakoletnim načrtom – načrtom revizij, ki je prej usklajen z Evropsko komisijo. Iz takšne opredelitve cilja letni obseg pregledov ni razviden.

Letni izvedbeni cilji so sicer razvidni iz dodatno predložene dokumentacije (letni načrt revidiranja za posamezne sklade). V letnem načrtu revizij za leto 2008 je UNP za revidiranje sredstev kmetijskih skladov in ribištva ter strukturnih skladov, v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi in smernicami Evropske komisije, določil obseg, vrsto in čas finančnega nadzora za posamezni sklad. Revizije, ki so bile vključene v letni načrt dela, so bile izbrane na podlagi ocene tveganj ter zmogljivosti obeh sektorjev, kar je *primer dobre prakse*.

Glavni cilj UNP pri reviziji sredstev kmetijskih skladov je priprava potrdila in letnega poročila o ugotovitvah ter izrek mnenja o izjavi o zanesljivosti, ki jo poda direktor plačilne agencije, medtem ko je pri reviziji strukturnih skladov glavni cilj izvajanje pregledov vzorcev izdatkov v minimalni višini 5 odstotkov oziroma 15 odstotkov za Kohezijski sklad, ki se izvede v programskem obdobju. Načrtovani cilj je tudi časovno opredeljen, saj se izdatki iz strukturnih in Kohezijskega sklada nanašajo na Enotni programski dokument (v nadaljevanju: EPD) za obdobje 2004–2006³⁸.

Priporočilo

UNP naj v finančnem načrtu letne izvedbene cilje opredeli na način, kot jih je za leto 2008 opredelil v letnem načrtu revidiranja.

2.1.3.4.1.c UNP za področje nadzora sredstev ES v finančnem načrtu za leto 2008 ni opredelil vseh aktivnosti, ki bi jih moral izvesti v navedenem letu, da bi v celoti izpolnil cilje, ki jih je za leto 2008 določila evropska zakonodaja. Ob sprejetju nove perspektive za obdobje od leta 2007 do leta 2013 je bilo z uredbo³⁹ določeno, da mora certifikacijski organ za področje revidiranja sredstev ES najkasneje v devetih mesecih po potrditvi operativnega programa pripraviti in posredovati Evropski komisiji revizijsko strategijo revizijskega organa⁴⁰. To pomeni, da bi UNP kot certifikacijski organ moral v letu 2008 pripraviti revizijsko strategijo, česar pa v finančnem načrtu ni navedel. UNP je revizijsko strategijo pripravil v predpisanem roku, in sicer 1. 10. 2008.

³⁷ Predpisi določajo izvedbo revizije računovodskih izkazov za posamezno leto.

³⁸ Odoben z odločbo Komisije št. K (2004) 2122 o odobritvi enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč skupnosti v okviru cilja 1 v Republiki Sloveniji z dne 18. 6. 2004 in spremenjen z odločbo Komisije št. K (2006) 3673 z dne 8. 8. 2006.

³⁹ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 17/09).

⁴⁰ Revizijski organ mora pripraviti revizijsko strategijo za izvajanje revizij za operativne programe kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013 v skladu s členom 62 (1)(c) Uredbe Sveta (ES), št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in uveljavitvi uredbe (ES) št. 1260/1999, UL L z dne 31. 7. 2006 (v nadaljevanju: Uredba 1083/2006).

2.1.3.4.2 Merjenje

Z opredelitvijo letnega izvedbenega cilja v finančnem načrtu lahko ugotovimo, kaj želi UNP s revizijam ES doseči, vendar pa doseganje cilja ni mogoče v celoti izmeriti, saj v finančnem načrtu za leto 2008 ni ustrezno opredelil vseh kazalnikov in kazalcev, na podlagi katerih bi bilo mogoče izmeriti uspešnost doseganja ciljev.

Ugotovili smo, da je kazalec *“pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljeni reviziji izdatkov programa SAPARD” za preteklo finančno leto* pomanjkljiv. Ker v letu 2008 ni bilo več izdatkov iz programa SAPARD, bi UNP moral kot kazalec določiti pravočasno oddano revizijsko poročilo o pregledu terjatev, naknadnih kontrol po zaključku investicij in pregledih izpolnjevanja priporočil.

Kazalnik, ki je določen kot odstotek pregledanih upravičenih izdatkov glede na vse upravičene izdatke v obdobju, je sicer jasno določen in merljiv indikator – kazalnik, ki omogoča spremljanje uresničevanja glavnega cilja področja nadzora sredstev ES in primerjavo z načrtovanimi cilji, vendar pa evropska zakonodaja ne določa letnega obsega finančnega nadzora⁴², zato kazalnik, ki meri doseganje cilja na podlagi izvedenega obsega finančnega nadzora, ni povsem primeren.

2.1.4 Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij za delovanje

Uresničevanje k rezultatom usmerjenega proračuna ni mogoče brez pridobivanja in uporabe zelo kakovostnih informacij o delovanju in doseganju rezultatov. Za najpomembnejše programske cilje in vzpostavljen sistem kazalnikov morajo obstajati ustrezne podatkovne zbirke in informacijski sistem, ki zagotavlja potrebne podatke in informacije za pregled nad delovanjem in ugotavljanjem napredka pri doseganju ključnih pričakovanih rezultatov in ciljev proračunskih uporabnikov. Podatkovni sistem mora obstajati za vsako merilo. Informacije o delovanju programov so v celoti koristne le, če jih vodstvo organa uporablja za upravljanje. Uporablja jih lahko za ugotavljanje težav pri izvrševanju programov in vzrokov zanje ter za razvoj popravljalnih ukrepov. Uporablja jih lahko tudi za razvoj strategij, načrtovanje in pripravo proračunov, za opredeljevanje prioritet ter odločanje o razporejanju virov. Ko se s programskimi evalvacijami zagotovijo informacije o tem, kateri programi delujejo dobro in kateri ne, se lahko financiranje preusmeri od programov, ki ne dajejo ustreznih rezultatov, k tistim, ki delujejo dobro. Moč in kakovost podatkovnih sistemov neposredno vpliva tudi na zmožnost proračunskega uporabnika, da jasno in natančno poroča o svojem delovanju in s tem na zmožnost vlade, državnega zbora in javnosti, da presoja odgovornost za rezultate delovanja.

UNP ima več podatkovnih zbirk, ki zagotavljajo podatke, na podlagi katerih ocenjujejo doseganje dolgoročnih in letnih ciljev, in sicer:

- izjave predstojnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ, ki jih morajo predstojniki proračunskih uporabnikov v skladu z ZJF in navodilom o pripravi zaključnega računa skupaj s poslovnim poročilom o doseženih ciljih in rezultatih proračunskega uporabnika predložiti Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve⁴³; izjava o oceni notranjega nadzora javnih financ je

⁴¹ Program razvoja podeželja za obdobje od leta 2000 do leta 2006.

⁴² Letni obseg finančnega nadzora se določi z vsakoletnim načrtom – načrtom revizij, ki je prej usklajen z Evropsko komisijo.

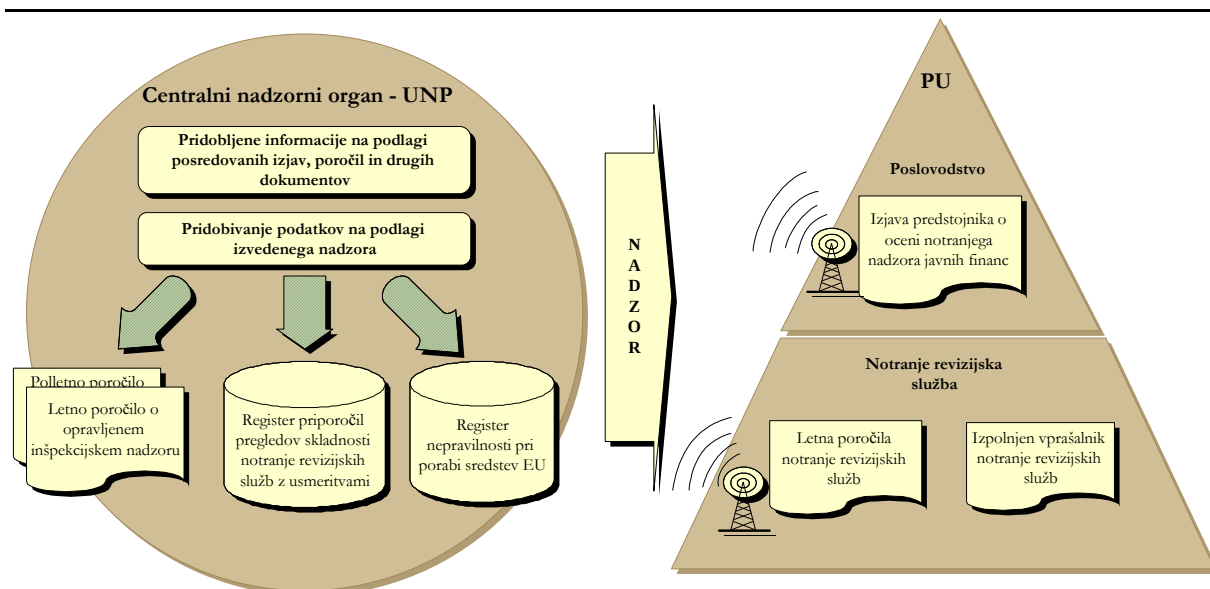
⁴³ Izjavo morajo proračunski uporabniki posredovati Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve do konca februarja za preteklo leto.

dokument, v katerem predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika predstavi oziroma oceni sistem notranjega nadzora; iz ocene je razvidno, v kolikšni meri sistem zagotavlja, doseganje ciljev;

- letna poročila notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov;
- odgovore notranjerevizijskih služb na vprašalnik, ki ga je pripravil UNP;
- register priporočil, zbranih na podlagi izvedenih pregledov skladnosti notranjerevizijskih služb, z usmeritvami;
- register nepravilnosti, ugotovljenih pri revidiranju porabe sredstev Evropske unije;
- polletna in letna poročila o opravljenem inšpekcijskem nadzoru Ministrstva za finance – UNP.

Sistem informiranja oziroma pridobivanja podatkov ter oblikovanje podatkovnih zbirk na UNP prikazuje slika 13.

Slika 13: Podatkovni sistem UNP



Vir: podatki UNP.

Pri pregledu in analizi podatkovnih zbirk UNP smo ugotovili naslednje:

2.1.4.a UNP potrebuje za načrtovanje in spremljanje izvrševanja svojega programa dela na področju notranjega nadzora javnih financ točno in ažurno podatkovno zbirko o številu proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje, in o številu tistih, ki imajo vzpostavljen ustrezen register tveganja. Ugotovili smo, da UNP ne razpolaga s točnim podatkom o deležu proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje oziroma register tveganj. UNP podatek o deležu proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno lastno notranje revidiranje in vzpostavljen ustrezen register tveganja, pridobiva iz prejetih izjav predstojnikov oziroma poslovodnih organov proračunskih uporabnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ⁴⁴, ki so v skladu z ZJF in Navodilom o pripravi zaključnega računa

⁴⁴ Iz vprašalnika je mogoče razbrati, ali ima proračunski uporabnik vzpostavljen ustrezen sistem nadziranja, ki vključuje tudi primerno (lastno, skupno, pogodbeno) notranjerevizijsko službo.

državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa)⁴⁵ sestavni del poslovnega poročila o doseženih ciljih in rezultatih proračunskega uporabnika, ki ga morajo predstojniki predložiti Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve do konca februarja za preteklo leto. Podatki iz izjav predstojnikov oziroma poslovnih organov proračunskih uporabnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ so subjektivne narave, objektivnosti izjav predstojnikov pa UNP ne preverja. Merjenje doseganja ciljev na podlagi nepreverjenih, subjektivnih, informacij ni primerno. Navedeni podatki tudi niso pravočasno razpoložljivi, vsekakor pa niso razpoložljivi med letom.

Priporočilo

UNP naj pripravi načrt aktivnosti za sprejem in uveljavitev "izjave o zagotovitvi", katere namen je, da predstojnik s podpisom jamči za vzpostavitev učinkovitega sistema upravljanja in nadzora, skupaj s potrditvijo računovodskih izkazov ter pripravi letno poročilo o dejavnostih, v katerem naj poroča o rezultatih politik in zagotovitvi, da so bila sredstva, ki so bila dodeljena dejavnostim, opisanim v poročilu, porabljena za predvideni namen in v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, ter da vzpostavljeni kontrolni postopki zagotavljajo potrebna jamstva glede zakonitosti in pravilnosti transakcij, povezanih z računovodskimi izkazi.

Pojasnilo UNP

Sednji sistem zbiranja informacij o zagotavljanju notranjega revidiranja ne daje popolnega pregleda nad zagotavljanjem notranjega revidiranja, ki ga opravijo zunanji izvajalci, zaradi česar bo UNP ustrezno prilagodil izjavo predstojnika o notranjem nadzoru javnih financ.

Elementa subjektivnosti v procesu upravljanja s tveganji ni mogoče popolnoma odpraviti. Metodologija za pripravo izjave in samoocenitveni vprašalnik naj bi tveganje subjektivnosti omejevala na sprejemljivi ravni, saj predstojnik proračunskega uporabnika s podpisom izjave jamči za njeno verodostojnost. Po oceni UNP izjava o zagotovitvi ne bi bila nič manj subjektivna kot izjava o stanju notranjega nadzora javnih financ. Po oceni UNP je vpeljava izjave o zagotovitvi v javnem sektorju povezana s profesionalizacijo menedžmenta na vseh ravneh javnega sektorja.

2.1.4.b Podatki o organiziranosti notranjerevizijskih služb oziroma podatki o tem, ali imajo notranjerevizijske službe vzpostavljen register tveganja, ki jih UNP pridobiva iz izjav predstojnikov oziroma poslovnih organov proračunskih uporabnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ⁴⁶, so razpoložljivi šele ob koncu februarja tekočega leta za preteklo leto. Podatki tako niso pravočasno razpoložljivi, razpoložljivi tudi niso med letom, kar onemogoča sprotno spremljanje doseganja cilja večjega števila proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje, in tistih, ki imajo vzpostavljene in ažurne registre tveganja.

Pojasnilo UNP

Uvedba informatizacije sistema je povezana z nesorazmernimi stroški glede na koristi podatkovnih zbirk za uresničevanje osnovnega poslanstva UNP.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06.

⁴⁶ Iz vprašalnika je mogoče razbrati, ali ima proračunski uporabnik vzpostavljen ustrezen sistem nadziranja, ki vključuje tudi primerno (lastno, skupno, pogodbeno) notranjerevizijsko službo. Sprememba metodologije zajemanja podatkov ni dopustna, saj bi bila na ta način onemogočena medletna primerjava stanja notranjega nadzora proračunskih uporabnikov.

2.1.5 Ustreznost in zadostnost načrtovanih virov za izvedbo podprograma

UNP svoje poslanstvo opravlja v okviru podprograma 02031601 *Dejavnost proračunskega nadzora*. Za izvajanje podprograma je bilo UNP v letu 2008 namenjenih 2.640.501 evrov ali 0,03 odstotka proračunskih odhodkov v tem letu. UNP je v letu 2008 porabil za 12,6 odstotka sredstev manj od načrtovanih sredstev.

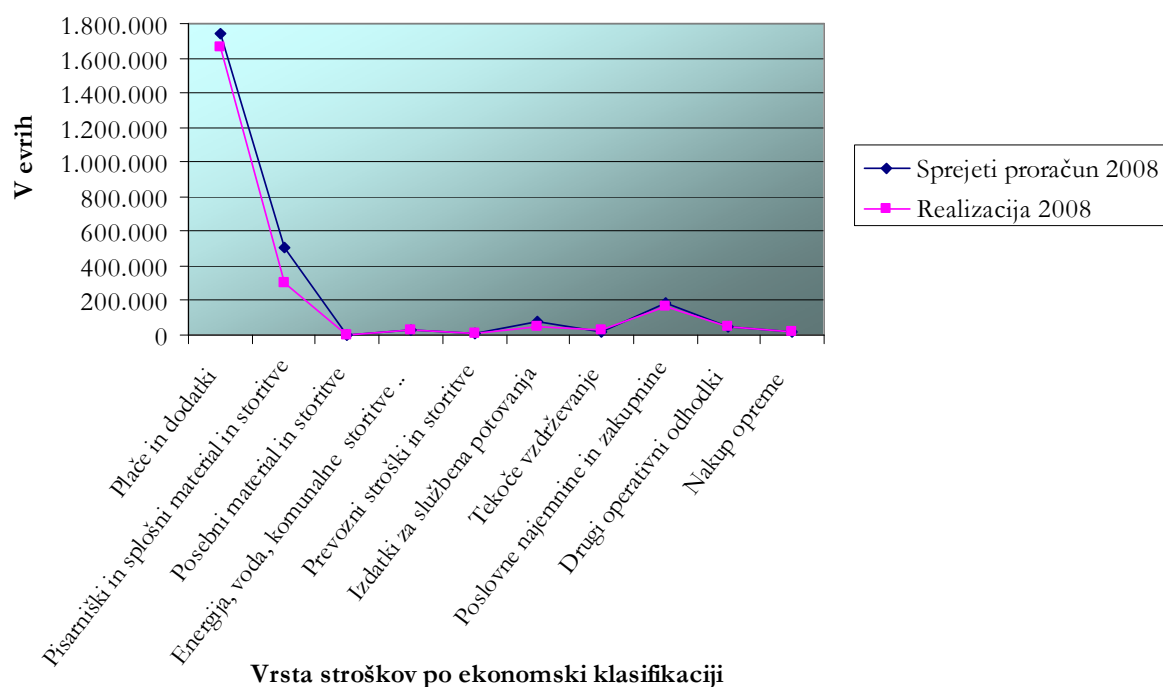
Tabela 1: Podprogram *Dejavnost proračunskega nadzora*

Postavka	Ime postavke	Realizacija 2007 v evrih	Sprejeti proračun 2008 v evrih	Delež sredstev v postavki v odstotkih	Realizacija 2008 v evrih	Indeks (7)=(6):(4)	Indeks (8)=(6):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6):(4)	(8)=(6):(3)
1643	Plače	1.426.511	1.545.255	58,52	1.549.294	100	109
1644	Materialni stroški	346.291	606.573	22,97	414.873	68	120
1647	Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov	44.154	4.172	0,16	4.937	118	11
7331	TF – Nadaljnja okrepitev notranjega nadzora javnih financ – lastna udeležba	6.009	0	0,00	0	-	0
7596	Tehnična pomoč KS - 07-13 – EU	41.494	336.516	12,74	213.331	63	514
7597	Tehnična pomoč KS - 07-13 – slovenska udeležba	7.322	59.385	2,25	37.647	63	514
9064	Tehnična pomoč EPD	121.787	66.450	2,52	65.244	98	54
9065	Tehnična pomoč EPD – lastna udeležba	40.596	22.150	0,84	21.748	98	54
9096	TF CFCU – Nadaljnja okrepitev notranjega nadzora javnih financ – tuja donacija	229.384	0	0,00	0	-	0
Skupaj UNP		2.263.547	2.640.501	100,00	2.307.074	87	102

Vira: zaključni račun državnega proračuna za leto 2007 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2008.

V letu 2008 je bila realizacija zgolj 87-odstotna. K nižji realizaciji je največ prispevala manjša poraba sredstev za pisarniški in splošni material in storitve, ki se je v primerjavi z načrtovanimi sredstvi zmanjšala za 39,7 odstotka.

Slika 14: Realizacija in sprejeti proračun za leto 2008

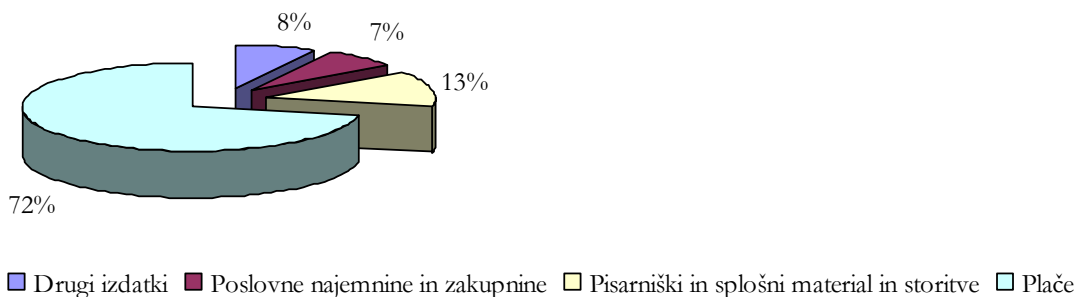


Vira: zaključni račun državnega proračuna za leto 2007 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2008.

V primerjavi z letom 2007 so se izdatki UNP v letu 2008 povečali za manj kot 2 odstotka. Izdatki so se v letu 2008 povečali predvsem zaradi povečanja sredstev Tehnične pomoči za finančno obdobje 2007–2013, in so se v primerjavi z letom 2007 povečali za več kot 400 odstotkov. Sredstva v znesku 85 odstotkov predstavljajo sredstva ES, preostala sredstva pa so sredstva lastne udeležbe.

Največji delež v strukturi odhodkov za leto 2008 predstavljajo izdatki za plače (72 odstotkov), nato pa odhodki za pisarniški in splošni material ter storitve (13,3 odstotka). Strukturo odhodkov v letu 2008 prikazuje slika 15.

Slika 15: Struktura odhodkov po ekonomski klasifikaciji v letu 2008



Vira: zaključni račun državnega proračuna za leto 2007 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2008.

2.1.5.a *Sredstva za plače in kadrovska ustreznost*: v letu 2008 je bilo za plače namenjenih za 16,5 odstotka več sredstev kot v letu 2007. Sredstva za stroške dela so bila načrtovana izhajajoč iz realizacije preteklega leta, ob upoštevanju predvidenih kadrovskih sprememb (nove zaposlitve, povratki s službovanja v tujini, povratki s porodniškega dopusta ipd.). UNP je z rebalansom proračuna za leto 2008⁴⁷ sredstva za plače na postavki 1643 – Plače načrtoval v realnem znesku, kar je razvidno tudi iz realizacije sredstev na postavki plač, ki je bila skoraj 96-odstotna.

Del sredstev za plače ima UNP zagotovljenih tudi iz sredstev tehnične pomoči. V rebalansu proračuna za leto 2008 so bila sredstva tehnične pomoči izkazana na postavkah 7596 in 7597, in sicer v znesku, kot je bil s projektom⁴⁸ za posamezne namene (plače, najemnine, oprema, ...) predviden za leto 2008. Znesek sredstev za plače v projektu tehnične pomoči je opredeljen za vsa leta vnaprej (do vključno leta 2015) in je bil ob pripravi ocenjen na podlagi več parametrov (izhodiščni plačni razredi novozaposlenih glede na razpisan uradniški naziv, regres in prehrano, povprečno ceno prevoza na delo), pomembno vlogo je igrala tudi predvidena dinamika zaposlovanja v posameznem letu. Za leto 2008 je bilo v skladu s projektom predvidenih šest novih zaposlitev, realiziranih je bilo pet, in sicer sukcesivno med letom. V letu 2008 so bila UNP z rebalansom proračuna iz tehnične pomoči zagotovljena sredstev v znesku, ki za 21,6 odstotka presega realizacijo plač v letu 2007. Realizacija plač iz sredstev tehnične pomoči v letu 2008 pa je bila 57,6-odstotna.

Na dan 31. 12. 2008 je imela UNP zaposlenih 45 javnih uslužbencev. V SREKS je bilo zaposlenih devet javnih uslužbencev, v SRESS 16 javnih uslužbencev, v Sektorju za notranji nadzor javnih financ sedem javnih uslužbencev, v Sektorju proračunske inšpekcije pa je bilo zaposlenih šest javnih uslužbencev. Število zaposlenih se je tako v letu 2008 povečalo za šest javnih uslužbencev in se je glede na leto 2007 povečalo za 15,4 odstotka.

⁴⁷ Rebalans proračuna za leto 2008 se je pripravljal in sprejemal sredi leta 2008, zaradi česar so bile predvidene spremembe upoštevane bolj natančno.

⁴⁸ Projekt "Tehnična pomoč – Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture – 2007–2013" predvideva zaposlitev enajstih javnih uslužbencev za nedoločen čas (sklep Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko št. 3083-41/2007/2 z dne 4. 9. 2007).

Tabela 2: Število zaposlenih na UNP od ustanovitve do prve polovice leta 2009

Stanje na dan	Kadrovski načrt (KN)	Št. zaposlenih			Skupaj število zaposlenih
		V skladu s KN	Izven KN		
			Tehnična pomoč	Drugi ⁴⁹	
1. 1. 2004	37	23	/	/	23
31. 12. 2004	39	26	/	/	26
31. 12. 2005	39	32	/	/	32
31. 12. 2006	39	37	/	/	37
31. 12. 2007	39	38	1	/	39
31. 12. 2008	39	39	5	1	45
31. 5. 2009	39	38	9	/	47

Vir: dokumentacija UNP.

Od ustanovitve UNP do 31. 12. 2008 se je število zaposlenih skoraj podvojilo (povečalo se je za 95,6 odstotka). Kljub zaposlitvi dodatnih petih javnih uslužbencev v letu 2008 iz sredstev tehnične pomoči je UNP za revidiranje izdatkov evropskih strukturnih skladov za leto 2008 najel zunanje izvajalce, ki so v navedenem letu skupno porabili 467 revizor-dni⁵⁰. Zaradi pomanjkanja števila zaposlenih v SREKS je UNP z javnim razpisom oddal zunanjemu izvajalcu izvedbo treh revizij⁵¹, kasneje pa so bila, zaradi razširitve delovne pristojnosti, zagotovljena še dodatna sredstva za izvedbo dodatnih treh revizij⁵².

Tabela 3: Število revizor-dni, ki so jih v posameznem letu opravili zunanji izvajalci po posameznih letih

Leto	Število revizor-dni, ki so jih v posameznem letu opravili zunanji izvajalci za		Skupaj
	strukturne sklade	kmetijske sklade	
2004	0	0	0
2005	0	320	320
2006	94	187,5	281,5
2007	151	160	311
2008	204	263	467
Skupaj	449	930,5*	1379,5

* UNP nima podatka o številu opravljenih revizor-dni za izvedbo revizij informacijskih sistemov.

Vir: podatki UNP.

⁴⁹ Zaposleni po pogodbi za določen čas.

⁵⁰ Ob tega je bilo 39 revizor-dni namenjenih dokončanju revizij, ki so se začele že v letu 2007.

⁵¹ Revizija informacijskega sistema; delno revizija EKJS in EKSRP, delno revizija usmerjevalnega oddelka EKUJS.

⁵² Ocena skladnosti vzpostavitve sistema za CILJ 3, Interreg III A, Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov.

Zunanji izvajalci so za opravljeno delo v letu 2008 UNP zaračunali 250.432 evrov. Skupaj v letu 2008 porabljen čas 467 revizor-dni, ki so jih za izvedbo oddanih revizij opravili zunanji izvajalci, predstavlja letno delovno obveznost skoraj dveh zaposlenih⁵³. Če bi bilo potrebno število dodatnih zaposlitev za potrebe nove finančne perspektive za obdobje od leta 2007 do leta 2013⁵⁴, ki se financirajo iz tehnične pomoči, mogoče zagotoviti še pred sprejetjem nove finančne perspektive⁵⁵, oziroma bi UNP lahko ustrezno usposobljene delavce, ki se financirajo iz sredstev tehnične pomoči, zaposlil že v začetku leta, bi s tem prispeval k znižanju stroškov, povezanih z najemom zunanjih izvajalcev. Glede na to, da UNP nima izdelane kalkulacije stroškov revizor-dan oziroma inšpektor-dan, smo stroške ocenili tako, da smo na podlagi podatka o sredstvih za plače in števila zaposlenih izračunali povprečno plačo zaposlenega na dan. Po naši oceni je strošek na zaposlenega 141,5 evra na dan⁵⁶, kar pomeni, da bi UNP, če bi revizije izvedel v lastni režiji, po oceni stalo med 66 tisoč in 149 tisoč evri⁵⁷, kar je več kot četrtnina oziroma več kot polovica plačanega stroška.

Priporočilo

UNP naj izvede analizo stroškov in koristi najemanja zunanjih izvajalcev ter na tej podlagi prouči možnosti za spremembo kadrovskega načrta oziroma odobritev dodatnega kadra v okviru izvajanja projekta tehnične pomoči.

Pojasnilo UNP

Za izvedbo nekaterih revizij so bili, zaradi omejenih kadrovskega virov, najeti zunanji revizorji, ki so bili izbrani z javnim razpisom. UNP dlje časa ni uspel pridobiti dovoljenja za zaposlitev desetih novih revizorjev, tako je z dodatnim zaposlovanjem začel šele v letu 2006, ko je zaposlil tri javne uslužbenke, tri v letu 2007 ter štiri v letu 2008. Z zniževanjem kriterijev za zaposlitev revizorjev je bila podana možnost kandidiranja na javnih natečajih za zasedbo prostega delovnega mesta širšemu krogu kandidator, vendar pa kljub temu javni natečaji niso uspeli. Zaposlitev ljudi, ki niso strokovno usposobljeni za izvajanje revizijskega dela, četudi bi bila izvršena v začetku leta, ne bi pripomogla, da bi se bilo mogoče izogniti najemu zunanjih izvajalcev. Zunanje izvajalce bo UNP najemal, dokler ne bodo novo zaposleni revizorji dovolj usposobljeni.

2.1.5.b *Izdatki za blago in storitve:* izdatki se financirajo s postavk integralnega proračuna in postavk namenskih sredstev Evropske unije – gre za kombinacijo postavke integralnega proračuna in postavk dveh vrst tehnične pomoči: iztekajočo se tehnično pomoč za programsko obdobje od leta 2004 do leta 2006

⁵³ Obvezna letna prisotnost znaša 2.088 ur, kar predstavlja 261 revizor-dni, pri tem pa je treba upoštevati, da zaposleni v okviru razpoložljivega časa opravijo tudi določeno število ur/dni, ki zadevajo režijsko delo (po naši oceni 15–20 odstotkov razpoložljivega časa).

⁵⁴ Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je kot organ upravljanja v skladu s 19. členom Uredbe o izvajanju postopkov pri uporabi sredstev kohezijske politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 7/06) s sklepom št. TP OP ROPI UNP/0 z dne 4. 9. 2007 potrdila projekt "Tehnična pomoč – Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture – 2007–2013, na podlagi katerega se UNP dovoljuje dodatna zaposlitev enajstih uslužbencev, ter zagotovi vir sredstev za njihove plače.

⁵⁵ Iz sredstev stare finančne perspektive.

⁵⁶ Ocenjena cena je oblikovana na podlagi povprečnega stroška bruto bruto plače; ne vključuje stroškov amortizacije in drugih variabilnih stroškov.

⁵⁷ Če bi za izračun uporabili primerljivo ceno državnega revizorja, ki v povprečju znaša 40 evrov na uro oziroma 319 evrov na dan.

(postavki 9064, 9065) in tehnično pomoč za novo programsko obdobje (obdobje od leta 2007 do leta 2013; na postavkah 7596 in 7597). V letu 2008 so bila sredstva za blago in storitve načrtovana v znesku, ki je za 12,5 odstotka večji od dosežene realizacije v letu 2007.

Sredstva na integralni proračunski postavki 1644 – Materialni stroški so bila načrtovana z upoštevanjem izhodišč za pripravo rebalansa proračuna, ob predpostavki širitve dejavnosti (in števila zaposlenih) ter z dodatno priznanim povečanjem sredstev za plačilo načrtovanih storitev zunanjim izvajalcem revizijskih storitev⁵⁸.

Sredstva na postavkah obeh vrst tehnične pomoči so bila načrtovana in vključena v rebalans proračuna za leto 2008 na enak način, kot je opisan v točki 2.1.5.a. Tehnična pomoč na postavkah 9064 in 9065 se je med letom 2008 zaključila, zato so bila že po projektu načrtovana sredstva nižja kot pretekla leta. Nova tehnična pomoč (za obdobje od leta 2007 do leta 2013) je bila UNP dodeljena šele v jeseni 2007, zato je bila poraba v letu 2007 minimalna, po projektu načrtovana poraba za leto 2008 pa v polnem obsegu. Največjo postavko med izdatki za blago in storitve v okviru tega projekta tehnične pomoči predstavljajo stroški zunanjih revizorskih storitev. Pri načrtovanju višine sredstev je UNP izhajal iz: (1) ocene rasti obsega zahtevanih revizij, (2) predvidene dinamike zaposlovanja novega kadra, ob predpostavki njihovega izobraževanja in uvajanja v delo, ter (3) takrat veljavnih cen revizorskih ur.

Realizacija izdatkov za blago in storitve za leto 2008 je bila v primerjavi z načrtovanimi sredstvi 71,3-odstotna. Nižja realizacija je bila predvsem posledica manj oddanih revizij zunanjim izvajalcem zaradi počasnejšega povečevanja obsega zahtevanih revizij od predvidenega ter nižjih cen storitev, ki jih je UNP dosegel s postopkom javnega naročanja, delno pa tudi posledica večjega obsega revizij v lastni režiji.

Za izobraževanje je bilo v letu 2008 namenjenih 25.500 evrov, kar je 79 odstotkov več sredstev, kot jih je bilo za izobraževanje namenjenih v letu 2007, porabljenih pa je bilo 91,4 odstotka načrtovanih. Poleg tega so bila za izobraževanje zaposlenih, ki izvajajo revizije izdatkov evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, zagotovljena sredstva za izobraževanje iz stare in nove "Tehnične pomoči" v skupnem znesku 12.197 evrov. V letu 2008 je bilo tako izvedenih večina načrtovanih izobraževanj.

Ocenjujemo, da je so bila sredstva za kritje blaga in storitev načrtovana v previsokem znesku, kar se odraža tudi v nižji realizaciji, na kar pa UNP ni imel v celoti vpliva, ker je Evropska komisija pozno potrdila oceno skladnosti sistema notranjega nadzora⁵⁹ za vsak operativni program, in zato ni bilo mogoče izvesti načrtovanih naknadnih revizij.

2.1.5.c *Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov* so bile v letu 2008 načrtovane v znesku 18.172 evrov, kar predstavlja 34 odstotkov realizacije iz leta 2007. UNP je nove prostore v večji meri opremil v letu 2007, v letu 2008 pa so bila sredstva namenjena predvsem za nakup pisarniškega pohištva in mobilnih telefonov za novozaposlene uslužbenke. UNP je v letu 2008 realiziral vso prvotno načrtovano nabavo opreme, razen nakupa petih programov za obdelavo podatkov in projektorja, ki ga je prejel v upravljanje od resornega ministrstva. Ocenjujemo, da je bila višina sredstev za nakup nove opreme in investicijsko vzdrževanje ustrezna in zadostna, saj so bila načrtovana sredstva v celoti zagotovljena.

⁵⁸ Naloge UNP so se v letu 2008 glede na leto 2007 zaradi prekrivanja stare in nove finančne perspektive razširile tako po vsebini kot po obsegu.

⁵⁹ Oceno skladnosti notranjega sistema nadzora so za vsak operativni program pripravili zunanji izvajalci.

Pojasnilo UNP

Za izvedbo javnega naročila za nakup licenc programa IDEA je UNP pooblastil Sektor za informacijske tehnologije Ministrstva za finance, ki pa nakupa v letu 2008 ni uspel izvesti.

2.2 Dosežki UNP v letu 2008

V tej točki predstavljamo dosežke, ki jih je UNP z izvajanjem svojih nalog dosegel v letu 2008. Ker je leto 2008 zadnje leto, na katero se nanaša strategija, smo ocenili tudi uresničevanje ciljev iz strategije.

2.2.1 Uresničevanje strategije

Pri pregledu izvrševanja dolgoročnih in srednjeročnih ciljev smo ugotovili, da UNP v obdobju od sprejema politike do zaključka obdobja, za katero je bila sprejeta strategija, ni izpolnil vseh ciljev, ki izhajajo iz navedenih dokumentov. V skladu s strategijo je UNP zadolžen za izvedbo aktivnosti, ki so določene za doseganje splošnega cilja uvajanja upravljanja s tveganji in zagotavljanje učinkovitega sistema notranjega kontroliranja ter krepitve funkcije notranjega revidiranja. UNP je bil uspešen pri koordiniranju notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov ob uvajanju upravljanja s tveganji oziroma zagotavljanju njihovega enotnega delovanja, pri pripravi vzorčnih modelov obvladovanja tveganja in revizijskih sledi, pri uveljavljanju metodologije podajanja izjave predstojnika o notranjem nadzoru javnih financ, pripravi in izvedbi izobraževanj za pridobitev naziva državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor, pri prenosu znanja in izkušenj iz drugih držav (twinning), v sodelovanju z delovnimi skupinami proračunskih uporabnikov je pripravil vzorec priročnika za notranjerevizijsko službo, pripravil je metodologijo za revidiranje najpomembnejših poslovnih procesov ter izvajal revizije skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb. Cilje, ki so bili zastavljeni s strategijo, ter njihovo doseganje prikazuje tabela 4.

Tabela 4: Pregled izpolnjevanja srednjeročnih ciljev

Cilj	Aktivnost ⁶⁰	Odgovornost	Izvedba
Uvajanje upravljanja s tveganji in zagotavljanje učinkovitega sistema notranjega kontroliranja: - Zagotoviti, da imajo vsi PU* izdelane registre tveganja - Notranje revidiranje imajo zagotovljeni vsi PU	Zaostrovanje odgovornosti vodstva organa; podajanje izjave o obvladovanju tveganj.	UNP, MF	DA
	Usposabljanja za predstojnike.	UNP	NE
	Enotno delovanje notranjih revizorjev pri obvladovanju tveganj.	UNP, notranji revizorji	DA
	Dodatne zaposlitve v UNP za področje izobraževanja, spremljanja in nadzor poslovanja PU na področju obvladovanja tveganja in notranjega kontroliranja.	MF, UNP	NE
	Priprava vzorčnih modelov obvladovanja tveganj in revizijskih sledi.	UNP	DA
O c e n a : C i l j j e i z p o l n j e n			
Krepitev funkcije notranjega revidiranja: - Povečanje števila notranjih revizorjev (cilj: 400 notranjih revizorjev; štiri na notranjo revizijsko službo) - Zagotovitev osnovnega izobraževanja - Okrepitev UNP za zagotavljanje strokovne podpore notranjim revizorjem - Izvajanje notranjih revizijskih aktivnosti - Okrepitev sodelovanja z računskim sodiščem	Zagotoviti ustrezno vrednotenja delovnega mesta notranjega revizorja.	MJU in vlada	NE
	Povečati število notranjih revizorjev (ciljno število 400 državnih notranjih revizorjev revizorjev; štiri na notranjo revizijsko službo).	UNP, PU, vlada	NE
	Vzgoja lastnih kadrov.	UNP in PU	DELNO
	Omogočiti zaposlitev v notranjerevizijskih službah tudi osebam, ki niso DNR**.	UNP in MF	NE
	Priprava ustreznega izobraževanja za pridobitev naziva DNR.	UNP, CEF	DA
	Prenos znanja prek twinninga.	UNP, CEF	DA
	Povečati število zaposlenih na UNP.	UNP	NE
	Koordiniranje resursov notranjega revidiranja (izvajanje notranjerevizijskih aktivnosti).	UNP	NE
	Spremljanje in nadziranje notranjih revizorjev.	UNP	DA
O c e n a : C i l j j e d e l n o i z p o l n j e n			
Pospešitev uvajanja načrtovanja in poročanja na podlagi k rezultatom usmerjenega proračuna: Obvezno upoštevanje načel za PU ter pospešeno upajanje načel za NPU***	Oblikovanje skupine strokovnjakov, medresorske delovne skupine.	MF, vlada	DA
	Spremljanje napredka.	Skupina	NE
	Pri PU določiti odgovorno osebo za koordiniranje postavljanja ciljev, meril in indikatorjev za merjenje in spremljanje doseganja ciljev (analiza stanja).	PU	NE
O c e n a : C i l j n i i z p o l n j e n			
Izboljšanje prenove računovodenja pri proračunskih uporabnikih: - Usposobiti 200 preskušanih računovodij javnega sektorja - Odgovornost preskušene računovodje za računovodstvo PU - Centralizacija sistema javnega računovodstva	Priprava na prehod na spremenjen obračunski sistem.	MF	NE
	Priprava zakonske podlage, za sistemiziranje delovnega mesta, za katerega se zahteva naziv preskušeni računovodja.	MF	NE
	Priznanje podobnih spričeval.	MF	NE
	Organizirati izobraževanje za pridobitev naziva preskušeni računovodja.	CEF	DELNO
	Obvezna centralizacija računovodskih služb.	Vlada, MF, MJU	NE
	Okrepitev sektorja za razvoj sistema javnega računovodstva.	MF	NE
O c e n a : C i l j n i i z p o l n j e n			

* PU: proračunski uporabnik.

** DNR: državni notranji revizor.

*** NPU: neposredni proračunski uporabnik.

Vir: podatki UNP.

⁶⁰ UNP je zadolžen za izvajanje tistih aktivnosti, ki so v navedeni tabeli označene z odebeljenim tiskom, oziroma so v stolpcu z nazivom "Odgovornost" navedeni kot odgovorna ali soodgovorna oseba.

UNP ni dosegel, da bi predstojniki v celoti sprejeli odgovornosti za notranje kontrole oziroma upravljanje s tveganji. V skladu s strategijo bi vsi proračunski uporabniki morali imeti do konca leta 2008 vzpostavljen register tveganja. Iz poročila UNP o izvajanju strategije⁶¹ izhaja, da je manj kot polovica poslovanja proračunskih uporabnikov še vedno izpostavljena tveganjem, ki ogrožajo doseganje ciljev in za katera ni nobenega zagotovila, da se obvladujejo na sprejemljivi ravni. Iz Poročila o stanju notranjega nadzora javnih financ za leto 2008, ki ga je pripravil UNP, so razvidni podatki o številu proračunskih uporabnikov, ki imajo vzpostavljen register tveganj, oziroma imajo vzpostavljen register tveganj le za posamezno področje oziroma del poslovanja. Podatke iz poročila prikazuje tabela 5.

Tabela 5: Pregled proračunskih uporabnikov, ki imajo v letu 2008 vzpostavljen register tveganja

Analiza tveganja – vzpostavljen je register tveganj	Ministrstva	Občine	Zavodi
na celotnem področju	1	13	235
na pretežnem delu poslovanja	4	47	508
na posameznih področjih poslovanja	7	66	449
ni vzpostavljen	3	84	298
Skupaj	15	210	1.490

Vir: Poročilo o stanju notranjega nadzora javnih financ za leto 2008.

Notranje revidiranje ni bilo zagotovljeno vsem uporabnikom državnega in občinskih proračunov, čeprav so bili zagotovljeni vsi formalni pogoji⁶². UNP je sicer vzpostavil sistem izobraževanja za notranje revizorje za pridobitev naziva državni notranji revizor (v nadaljevanju: DNR) in preizkušeni državni notranji revizor (v nadaljevanju: PDNR), vendar pa ni izvedel nekaterih drugih aktivnosti⁶³, s katerimi bi lahko v večji meri prispeval k izpolnitvi zastavljenega cilja – zaposlitev ciljnega števila notranjih revizorjev⁶⁴. Če so bili cilji postavljeni nerealno, bi moral predlagati njihovo redefiniranje. Na neizpolnitev zastavljenih ciljev so predvsem vplivali zunanji dejavniki⁶⁵.

⁶¹ UNP je z dne 31. 8. 2009 posredoval poročila o razvoju notranjega nadzora javnih financ z nazivom "Informacije o razvoju NNJF".

⁶² Obveznost vzpostavitve notranje revizijske službe tako za neposredne kot tudi posredne proračunske uporabnike določa 100. člen ZJF.

⁶³ Predvsem ni bilo izvedenih usposabljanj za predstojnike proračunskih uporabnikov, ki zaradi pomanjkanja znanja o notranjem nadzoru javnih financ ne čutijo potrebe po zaposlitvi notranjih revizorjev, oziroma v notranjem revidiranju ne vidijo dodane vrednosti.

⁶⁴ Ciljno število je 400 notranjih revizorjev, iz evidence državnih notranjih revizorjev pa je razvidno, da je na dan 31. 12. 2008 naziv državni notranji revizor pridobilo 328 oseb, pri čemer pa številni niso zaposleni kot notranji revizorji.

⁶⁵ Zunanji dejavniki so predvsem nezainteresiranost javnih uslužbencev za pridobitev naziva državni revizor in preskušeni računovodja, sprejetje smernice za triodstotno znižanje števila zaposlenih v civilnem delu organov državne uprave do konca mandata oziroma do 1. 7. 2008 (Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leta 2006–2008 z dne 6. 7. 2006) in okolje kontroliranja (vodstvo organa ni v zadostni meri sprejelo odgovornosti za notranje kontrole oziroma upravljanje s tveganji).

Ocenjujemo, da bi UNP lahko v večji meri dosegel zastavljene cilje oziroma izvedel vse aktivnosti za njihovo doseganje, če bi bil realiziran cilj strategije, ki se nanaša na povečanje števila zaposlenih na UNP na področju notranjega nadzora javnih financ (s strategijo je predvidena zaposlitev petih dodatnih uslužbencev).

Tudi za ostala področja, za katera UNP ni neposredno odgovoren, ocenjujemo, da se strategija ni izvajala v zadostni meri. Pomanjkljivost v izvajanju strategije vidimo v tem, da vlada ob njenem sprejetju ni določila koordinatorske aktivnosti, ki bi v zadostni meri spremljal izvajanje aktivnosti in opozarjal na njihovo neizvajanje ter tako pripomogel k uspešnejšemu in učinkovitejšemu uresničevanju zastavljenih ciljev. V obdobju od leta 2005 do leta 2008 je bil dosežen napredek pri uvajanju načrtovanja in poročanja na podlagi k rezultatom usmerjenega proračuna, saj se je delež proračunskih uporabnikov, ki so načrtovali proračun oziroma odhodke v skladu z izdanim priročnikom, povečal, v celoti pa ni bil dosežen cilj, ki zadeva izboljšanje funkcije računovodenja pri proračunskih uporabnikih. Pravna podlaga, ki bi določala pogoje, ki jih mora izpolnjevati preizkušeni računovodja javnega sektorja, ni bila sprejeta, zaradi česar tudi ni bil priznan strokovni naziv. Tudi cilj, da bi usposobili zadostno število pooblaščenih računovodij⁶⁶, ni bil dosežen. Da bi se izboljšala kakovostna raven računovodske funkcije, je bila s strategijo predvidena vzpostavitev skupnih računovodskih služb⁶⁷, predvsem za manjše proračunske uporabnike, vendar pa Ministrstvo za finance ni uspelo zagotoviti pravne podlage za organiziranje takšnih služb. V okviru izboljšanja funkcije računovodenja je bila predvidena sprememba sistema evidentiranja poslovnega dogodka. Do konca leta 2008 bi moralo biti zagotovljeno upoštevanje obračunskega načela poslovnega dogodka, vendar pa za to niso bili izpolnjeni vsi pogoji. Tudi na področju plačne zakonodaje ni bilo doseženo poenotenje plač za vse nadzornike javnih sredstev.

UNP je v skladu z ZJF odgovoren za razvoj, usklajevanje in preverjanje delovanja notranjega nadzora javnih financ. Kot organ, pristojen za harmonizacijo in koordinacijo notranjega nadzora javnih financ, bi moral s svojimi aktivnostmi zagotavljati doseganje s strategijo zastavljenega splošnega cilja vzpostavitve učinkovitega in uspešnega sistema finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranjega revidiranja pri proračunskih uporabnikih.

Priporočilo

UNP naj pri naslednji strategiji prevzame vlogo koordinatorske in nadzornike ter vladi najmanj enkrat letno poroča o izvedenih aktivnostih in po potrebi predlaga vladi sprejem dodatnih ukrepov za realizacijo strategije.

V nadaljevanju predstavljamo dosežke UNP v letu 2008 po sektorjih.

2.2.2 Sektor proračunske inšpekcije

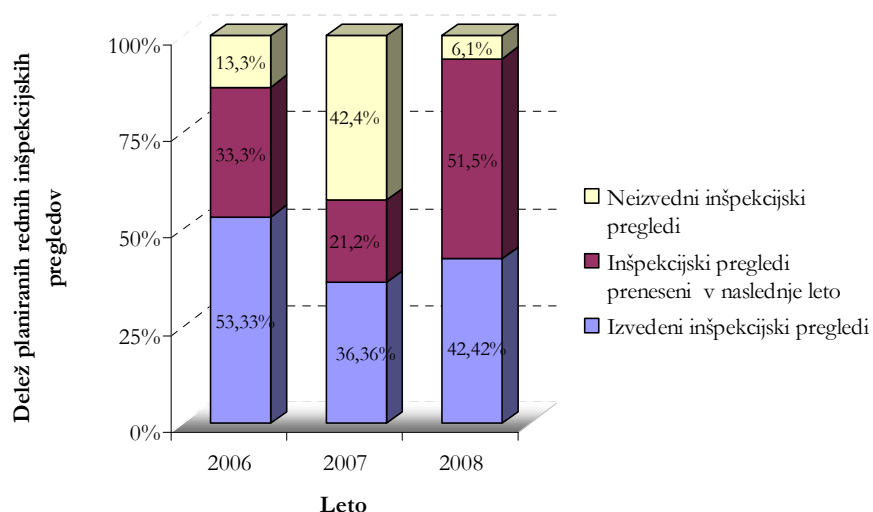
2.2.2.1 Področje delovanja Sektorja proračunske inšpekcije

V letu 2008 so proračunski inšpektorji izvedli za 16,7 odstotka več rednih inšpekcijskih pregledov kot v letu prej, kljub temu da je realizacija načrtovanega še vedno nizka (42,4-odstotna).

⁶⁶ Do konca leta 2008 je izobraževanje za pridobitev naziva preizkušeni računovodja javnega sektorja zaključilo 113 računovodij, v skladu s strategijo pa bi naziv moralo pridobiti vsaj 200 računovodij.

⁶⁷ V skladu s sprejeto strategijo je bilo do leta 2008 predvidenih 30 skupnih računovodskih služb.

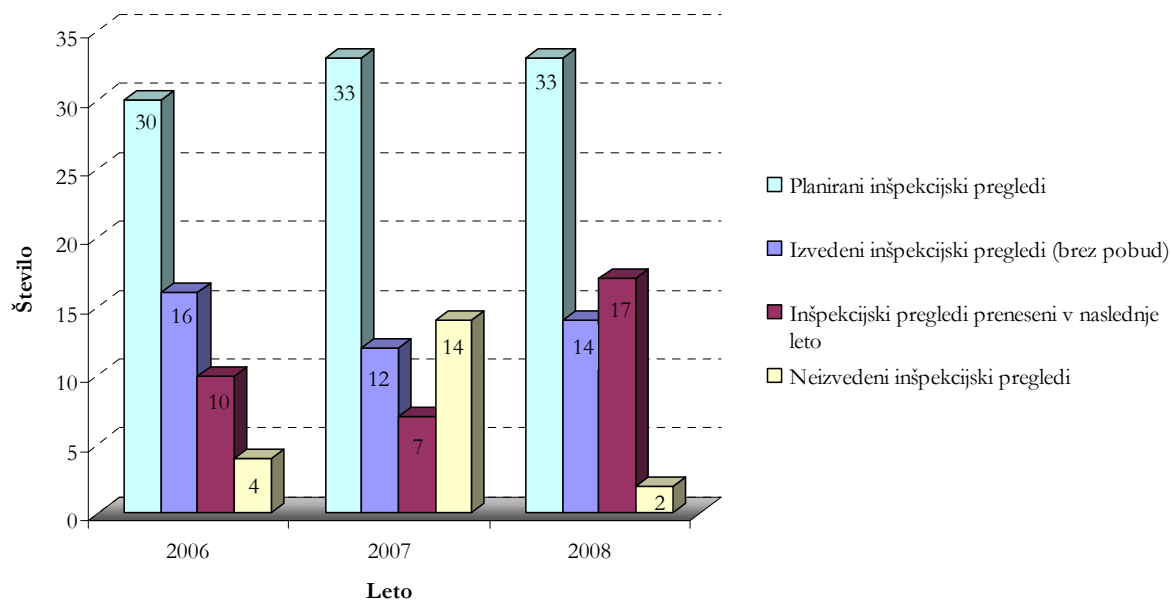
Slika 16: Prikaz deleža izvedenih inšpekcijskih pregledov v primerjavi z načrtovanimi



Vir: podatki UNP.

V letu 2008 se je število neizvedenih inšpekcijskih pregledov zmanjšalo, povečalo pa se je število načrtovanih inšpekcijskih pregledov, ki so bili preneseni v načrt dela za prihodnje leto. Število teh se je v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 povečalo za kar 142,9 odstotka.

Slika 17: Pregled načrtovanih, realiziranih in nerealiziranih inšpekcijskih pregledov



Vir: podatki UNP.

Od načrtovanih 33 inšpekcijskih pregledov je bilo v letu 2009 tako izvedenih zgolj 14 inšpekcijskih pregledov, devet pregledov pa je bilo uvedenih na podlagi prejetih prijav. V letu 2008 je UNP prejel 43 prijav, pregledal jih je devet, za enajst zadev pa ni bil pristojen. Iz preostalih prijav oziroma zadev (23 zadev) pristojnost UNP ni razvidna.

Na podlagi pregleda dokumentacije in prejetih pojasnil smo ugotovili, da je bil UNP pri izvajanju aktivnosti delno uspešen zaradi naslednjih ugotovitev:

2.2.2.1.a Proračunska inšpekcija je v svojem letnem načrtu dela načrtovala bistveno več revizij, kot pa jih lahko glede na kadrovske zmožnosti opravi. Proračunski inšpektorji so v letu 2008 od 33 načrtovanih zaključili 23 inšpekcijskih postopkov, ki so bili uvedeni po uradni dolžnosti, od tega 14 inšpekcijskih postopkov na podlagi letnega načrta dela in devet postopkov na podlagi prijav. Ob predpostavki, da je obseg in zahtevnost inšpekcijskih pregledov na podlagi podanih prijav enaka obsegu in zahtevnosti rednih inšpekcijskih pregledov, pomeni, da je proračunska inšpekcija pri realizaciji načrta delno uspešna, saj je realizacija inšpekcijskih pregledov glede na letni načrt dela le 69,7-odstotna.

Pojasnilo UNP

Proračunska inšpekcija deluje nepristransko in si ne more privoščiti dvoma o nepristranskem načinu dodeljevanja posameznih nalog nadzora, ki ne bi imeli podlage v vnaprej predvidenem načrtu dela ali v prejeti prijavi, zaradi česar pri načrtovanju rednih inšpekcijskih pregledov načrtuje več inšpekcijskih pregledov, saj je število prijav nepredvidljivo. S tem je zagotovljeno, da ima vsak uveden inšpekcijski postopek podlago, bodisi v rednem letnem načrtu ali v prijavi raznih prijaviteljev, izključena pa je možnost uvedbe inšpekcijskega postopka po trenutnem nagibu.

Medletno odstopanje števila izvedenih inšpekcijskih pregledov je lahko posledica različnih pregledov tako glede obsega kot tudi trajanja posameznega inšpekcijskega postopka.

2.2.2.1.b Na podlagi primerjave dela proračunske inšpekcije v obdobju od leta 2004 do leta 2008 smo ugotovili, da se je v letu 2008 število izvedenih inšpekcijskih pregledov ob nespremenjenem številu inšpektorjev glede na leto 2007 zmanjšalo za 17,8 odstotka, oziroma je za 14 odstotkov nižje od štiriletnega preteklega povprečja. V letu 2008 je tako vsak inšpektor v povprečju opravil en pregled manj kot v letu 2007. Tabela 6 prikazuje število opravljenih inšpekcijskih pregledov od ustanovitve UNP.

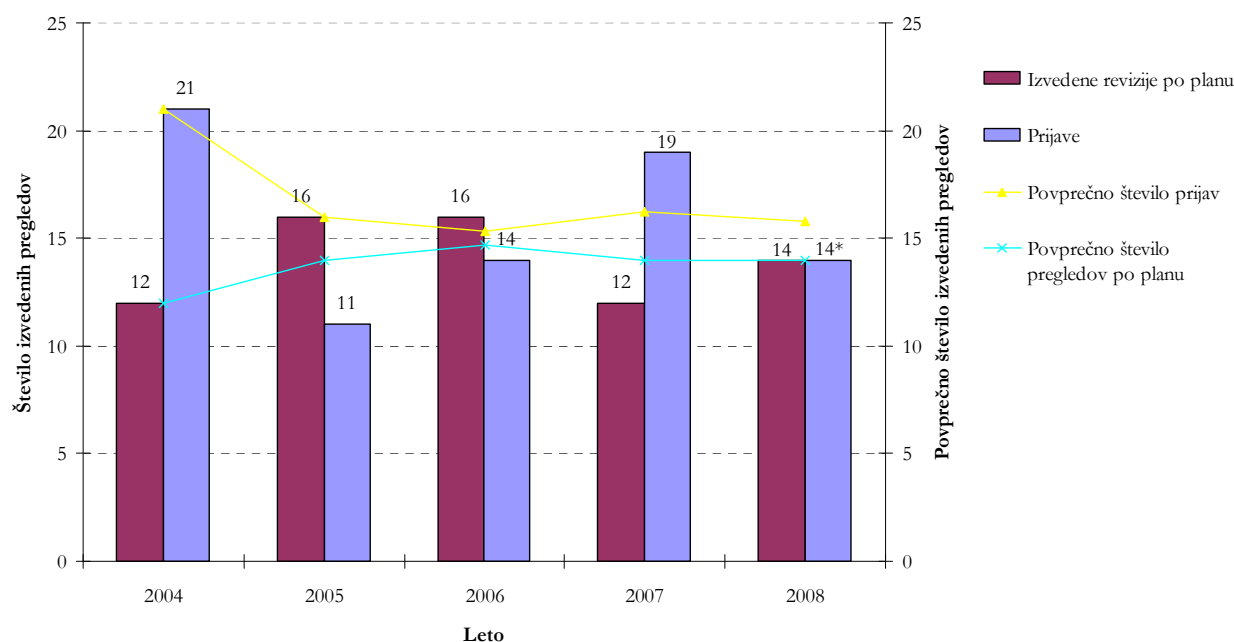
Tabela 6: Število inšpektorjev in izvedenih inšpekcijskih pregledov po posameznih letih

Kazalci delovanja	Leto					Indeks 08/07
	2004	2005	2006	2007	2008	
Število inšpekcijskih pregledov	31	22	26	28	23	82
Število inšpektorjev	6	6	6	6	6	100
Povprečno število inšpekcijskih pregledov na inšpektorja	5	4	4	5	4	82

Vir: podatki UNP.

Slika 18 prikazuje gibanje števila izvedenih revizij, ki so bile načrtovane z letnim načrtom dela, v primerjavi s številom izvedenih inšpekcijskih pregledov na podlagi prijave v obdobju od leta 2004 do leta 2008.

Slika 18: Inšpekcijski postopki po načrtu in prijavah po letih



* Pri posameznih inšpekcijskih pregledih so se redni inšpekcijski pregledi prekrivali s prijavo, in sicer je bilo pet takšnih pregledov v letu 2008, trije v letu 2007, štirje v letu 2006, pet v letu 2005 ter dva v letu 2004.

Vir: podatki UNP.

Na podlagi navedenih podatkov ocenjujemo, da je proračunska inšpekcija v letu 2008 realizirala cilje, ki so bili zastavljeni premalo ambiciozno, saj so proračunski inšpektorji izvedli približno enako število rednih inšpekcijskih pregledov in inšpekcijskih pregledov na podlagi prijav, kot je bilo povprečje preteklih let. Proračunski inšpektorji so tako v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 izvedli za 17,8 odstotka manj pregledov.

2.2.2.1.c Proračunski inšpektorji so v obdobju od leta 2004 do leta 2008 v pretežni meri izvedli inšpekcijske preglede pri neposrednih proračunskih uporabnikih (ministrstvih), manj pa pri posrednih proračunskih uporabnikih in občinah. Število izvedenih inšpekcijskih pregledov v obdobju prikazuje tabela 7.

Tabela 7: Inšpekcijski pregledi v obdobju od leta 2004 do leta 2008 po vrstah proračunskih porabnikov

Proračunski uporabniki/ Število	Leto				
	2004	2005	2006	2007	2008
Neposredni proračunski uporabniki (121)	22	18	20	21	20
Posredni proračunski uporabniki (1545)	5	1	3	3	/
Občine (210*)	4	3	5	4	3
Skupaj	31	22	28	28	23

* Brez krajevnih skupnosti in četrti.

Viri: podatki UNP in register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila.

Iz tabele je razvidno, da število izvedenih inšpekcijskih pregledov po posameznih vrstah proračunskih uporabnikov ni prenosorazmerno s številom posameznih proračunskih uporabnikov.

Priporočilo

Proračunska inšpekcija naj pri načrtovanju inšpekcijskih nadzorov upošteva stanje notranjega nadzora javnih financ pri posameznemu uporabniku, predvsem stanje okolja kontroliranja in sistema notranjega kontroliranja. Stopnja notranjega nadzora javnih financ je pri občinah in posrednih proračunskih uporabnikih nižja kot pri neposrednih proračunskih uporabnikih, zato bi UNP pri navedenih uporabnikih moral povečati število inšpekcijskih pregledov, zlasti pri posrednih proračunskih uporabnikih, ki jih je po številu največ.

Pojasnilo UNP

V skladu z ZJF in Zakonom o financiranju občin⁶⁸ imajo proračunski inšpektorji pristojnost omejeno le za nadzor sredstev državnega proračuna, zaradi česar je načrtovanje nadzora pretežno pri neposrednih proračunskih uporabnikih bolj smiselno in upravičeno. Proračunski inšpektorji lahko na primer inšpekcijske postopke izvajajo le v občinah, ki so pridobile namenska sredstva iz državnega proračuna, in le v obsegu teh namenskih sredstev, ki pa so največkrat le v procentih izražena sofinanciranja investicij.

2.2.3 Sektor za notranji nadzor javnih financ

2.2.3.1 Področje delovanja Sektorja za notranji nadzor javnih financ

Sektor za notranji nadzor javnih financ je v letu 2008 realiziral večino zadanih nalog in ciljev. Aktivnosti za doseg cilja je Sektor za notranji nadzor javnih financ opredelil v dokumentu Cilji in tveganja v Sektorju za notranji nadzor javnih financ v letu 2008. Pregled zastavljenih aktivnosti ter realizacijo v letu 2008 prikazuje priloga 3.

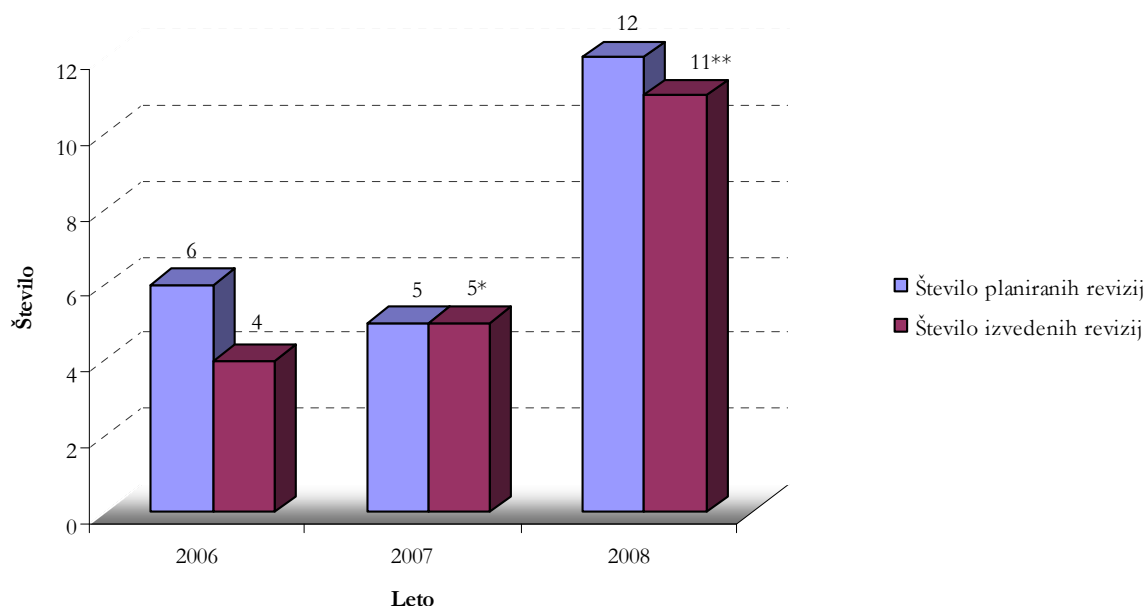
Da bi se zagotovila večja učinkovitosti usmerjanja in nadzora delovanja notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov ter izboljšanje njihovega delovanja, je UNP zadolžen za izobraževanje notranjih revizorjev ter strokovno pomoč pri vzpostavljanju dejavnosti notranjega revidiranja in tudi pri reševanju sistemskih in operativnih problemov.

Na podlagi pregleda dokumentacije in prejetih pojasnil smo ugotovili, da je bil UNP pri izvajanju aktivnosti delno uspešen, zaradi naslednjih ugotovitev:

2.2.3.1.a Sektor za notranji nadzor javnih financ je v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 načrtoval za 140 odstotkov več pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb. Od načrtovanih dvanajstih pregledov je v letu 2008 dokončal sedem, kar predstavlja 58,3-odstotno realizacijo, enega pregleda ni izvedel, preostalih 33,3 odstotka načrtovanih pregledov (štiri) pa je dokončal v letu 2009. V letu 2008 je zaključil tudi dva pregleda, ki sta bila pričeta že v letu 2007. Načrtovanje in izvedbo pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb v letu 2008 prikazuje slika 19.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

Slika 19 : Načrtovanje in izvedba revizij skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb v letu 2008



* Od tega ena dokončana v letu 2008.

** Od tega štiri dokončane v letu 2009.

Vir: podatki UNP.

V letu 2008 je Sektor za notranji nadzor javnih financ izvajal pregled pri enajstih proračunskih uporabnikih oziroma pri njihovih notranjerevizijskih službah⁶⁹, kar pomeni, da je v primerjavi z načrtovanim številom pregledov opravil enega manj.

2.2.3.1.b Ugotovili smo, da Sektor za notranji nadzor javnih financ v letu 2008 ni pripravil načrtovanih podzakonskih predpisov oziroma njihovih sprememb. Za leto 2008 je bila načrtovana priprava predloga spremembe Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, dopolnitev Usmeritev za državno notranje revidiranje ter priprava predloga Navodila proračunskim uporabnikom glede najemanja zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja.

Pojasnilo UNP

Načrtovane spremembe in dopolnitve navedenih podzakonskih predpisov se delno nanašajo na pričakovane spremembe in dopolnitve ZJF, na kar pa UNP nima vpliva. Navodila proračunskim uporabnikom so že nekaj časa v pripravi, vendar niso prioriteta UNP.

2.2.3.1.c UNP ni izvedel nobenih aktivnosti, na podlagi katerih bi dosegel cilj, ki je opredeljen kot "izboljšanje koordinacije planiranja in usmerjanje notranjega revidiranja porabe sredstev evropskih skladov".

Pojasnilo UNP

S ciljem je UNP želela okrepiti sodelovanje z notranjerevizijskimi službami pri revidiranju porabe evropskih sredstev, kar pa v letu 2008 ni bilo izvedeno.

⁶⁹ Od tega jih je v letu 2008 zaključil devet – dve reviziji sta bili pričeti že v letu 2007.

2.2.3.1.d Sektor za notranji nadzor javnih financ tudi ni izvedel vseh načrtovanih aktivnosti na področju zaščite finančnih interesov, doseganja ciljev pa ni mogoče oceniti, saj ti v finančnem načrtu niso bili ustrezno določeni, oziroma merila niso bila oblikovana na način, ki bi omogočal merjenje doseganja zastavljenih ciljev.

Sektor za notranji nadzor javnih financ je izpolnil večino načrtovanih aktivnosti in nalog, zlasti tistih, ki so določene z uredbami ES. Organiziral je sestanek delovne skupine ES za boj proti goljufijam, pravočasno posredoval OLAF poročila o nepravilnostih⁷⁰, posodabljal register nepravilnosti ter nadziral poročanje o nepravilnostih in njihovo obravnavo, pravočasno posredoval vprašalnike, ki se nanašajo na razvoj zaščite finančnih interesov ES, sodeloval na sestankih delovnih teles Evropske komisije in sestankih OLAF ter koordiniral uvajanje informacijskih sistemov za poročanje o nepravilnostih. Zainteresirane subjekte je sproti obveščal o možnostih izobraževanja in omogočal sodelovanje na sestankih koordinacijske skupine OLAF. S temi aktivnostmi je UNP v pretežni meri dosegel zastavljene cilje in je bil pri tem uspešen. Ugotovili pa smo, da v letu 2008 ni pripravil programa izobraževanja s področja zaščite finančnih interesov ES⁷¹, ki bi temeljil na analizi stanja potreb. Tudi na področju izobraževanja je zgolj sodeloval pri pripravi izobraževanja za uporabo sistema za poročanje o nepravilnostih in za poročanje OLAF⁷², ki ga je organiziral in financiral OLAF. Aktivnosti na področju zaključevanja postopkov sprejemanja pravnih aktov s področja zaščite finančnih interesov Evropske unije iz dokumentacije niso razvidne, zaradi česar ni mogoče potrditi, ali so bili v letu 2008 izvedeni vsi načrtovani postopki sprejemanja pravnih aktov. UNP v letu 2008 tudi ni izvedel vseh načrtovanih posodobitev usmeritev⁷³.

2.2.3.1.e Sektor za notranji nadzor javnih financ je, da bi opredelil notranje revidiranje v sistemu notranjega nadzora javnih financ ter usmerjanje notranjih revizorjev pri organiziranju in izvajanju njihovega dela, sprejel Usmeritve za državno notranje revidiranje⁷⁴, ki temeljijo na standardih notranjega revidiranja⁷⁵ in jih objavlja Slovenski inštitut za revizijo, ter standardih kontroliranja Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij (INTOSAI). Usmeritve za državno notranje revidiranje v poglavju, ki govori o zagotavljanju in izboljšanju kakovosti, določajo, da mora vodja notranjerevizijske službe najmanj enkrat na pet let zagotoviti zunanje ocenjevanje kakovosti, ki ga opravi ustrezno usposobljeni posameznik ali organ, ki je neodvisen od proračunskega uporabnika ali njegove notranjerevizijske službe⁷⁶. Ugotovili smo, da UNP ne preverja, ali so vodje notranjerevizijske službe v zadnjih petih letih zagotovile zunanji nadzor. UNP pri načrtovanju rednih pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb pri proračunskih uporabnikih z Usmeritvami za

⁷⁰ O nepravilnostih, ugotovljenih pri poslovanju z evropskimi sredstvi, je poročal četrtletno.

⁷¹ V letu 2008 je bilo izvedeno le izobraževanje za uporabo sistema (IMS) za poročanje o nepravilnostih in za poročanje OLAF za področje kmetijstva. Izobraževanje je organiziral in financiral OLAF.

⁷² Za področje kmetijstva v skladu z Uredbo Komisije (ES) št. 1848/2006 z dne 14. 12. 2006 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja skupne kmetijske politike ter organizaciji informacijskega sistema na tem področju in razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 595/91, UL L št. 355 z dne 15. 12. 2006 (v nadaljevanju: Uredba 1848/2006).

⁷³ Posodobitev usmeritev za poročanje o nepravilnostih je izvedel v letih 2008 in 2009, kot je bilo načrtovano v letnem načrtu dela za leto 2008.

⁷⁴ December 2003.

⁷⁵ Gre za prevod Standardov strokovnega ravnanja notranjih revizorjev, ki jih je izdal The Institute of Internal Auditors (IIA).

⁷⁶ Standardi strokovnega ravnanja notranjih revizorjev, ki jih izdaja The Institute of Internal Auditors (IIA), standard 1312.

državno notranje revidiranje kot eden izmed preferenčnih kriterijev za izbor upošteva tudi datum zadnjega pregleda, kar pa ne zagotavlja pregleda vseh notranjerevizijskih služb v obdobju petih let. UNP tudi nima strategije načrtovanih pregledov, ki bi zagotavljala upoštevanje standarda strokovnega ravnanja notranjih revizorjev glede zagotavljanja kakovosti standarda oziroma lastne usmeritve.

Sektor za notranji nadzor javnih financ je v obdobju od leta 2004 do leta 2007 izvajal revizije skladnosti organiziranosti notranjerevizijske službe z usmeritvami zgolj pri neposrednih proračunskih uporabnikih, v letu 2008 pa je izvedel šest revizij skladnosti organiziranosti notranjerevizijskih služb pri občinah. Število izvedenih revizij skladnosti organiziranosti notranjerevizijskih služb v obdobju prikazuje tabela 8.

Tabela 8: Pregledi skladnosti organiziranosti notranjerevizijskih služb z usmeritvami po vrstah proračunskih porabnikov v obdobju od leta 2004 do leta 2008

Proračunski uporabniki/ (število)	Leto				
	2004	2005	2006	2007	2008
Neposredni proračunski uporabniki (121)	2	3	4	7	5
Posredni proračunski uporabniki (1545)	/	/	/	/	/
Občine (210*)	/	/	/	/	6
Skupaj	2	3	4	7	11

* Brez krajevnih skupnosti in četrti.

Viri: podatki UNP in register neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov pri Upravi Republike Slovenije za javna plačila.

Pojasnilo UNP

Obstoječi predpisi UNP ne zavezujejo k pregledu notranjerevizijskih služb v obdobju petih let. Zagotavljanje zunanjega nadzora notranjerevizijskih služb najmanj enkrat na pet let je odgovornost vodje vsake posamezne notranjerevizijske službe. Z večanjem števila notranjerevizijskih služb ter zahtevami po razvoju dopolnilnega izobraževanja in usposabljanja je izvedba takšnega zunanjega nadzora izvedljiva le, če bi bile mogoče dodatne zaposlitve v UNP.

Priporočilo

Glede na to, da UNP v vlogi organa, ki je odgovoren za nadzor nad delovanjem notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov, že izvaja tudi njihovo nadziranje, v skladu 4. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, bi bilo najbolj učinkovito oziroma gospodarno, da so ti nadzori izvedeni tako, da lahko zadostijo tudi kriteriju zunanjega ocenjevanja kakovosti po veljavnih standardih za notranje revidiranje. Smotno bi bilo, da bi UNP pri načrtovanju pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb pri proračunskih uporabnikih z Usmeritvami za državno notranje revidiranje upošteval tudi standard strokovnega ravnanja notranjih revizorjev o zagotavljanju kakovosti (standard št. 1312). Sprejeti standard oziroma usmeritev predstavlja normativ za zagotavljanje kakovosti delovanja službe oziroma izvajanja storitve revidiranja. UNP priporočamo, naj sprejme strategijo pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb z usmeritvami, s katero bi zagotovil, da bi vsako notranjerevizijsko službo pregledal Sektor za notranji nadzor javnih financ vsaj enkrat na pet let, če je ne bi pregledal drugi zunanji izvajalec.

2.2.3.1.f Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ v 10. členu določa, da so proračunski uporabniki, katerih letni proračun ne presega 2.086.463 evrov, dolžni

zagotoviti notranjo revizijo poslovanja najmanj enkrat v obdobju vsakih treh let. Ugotovili smo, da UNP pri teh proračunskih uporabnikih ne nadzira izvajanja notranjega revidiranja. UNP informacije o vzpostavljanju in delovanju notranjega nadzora prejema na podlagi prejetih izjav predstojnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ, ki jih morajo proračunski uporabniki posredovati UNP. Ta razpolaga le z informacijo o tem, kdo ima zagotovljeno notranje revidiranje, ne ugotavlja oziroma preverja pa, kdo bi notranje revidiranje moral imeti. UNP tako ne preverja, ali so proračunski uporabniki, katerih proračun ne presega zneska 2.086.463 evrov, izvedli notranje revidiranje vsaj enkrat v treh letih. UNP mora, ne glede na 100. člen ZJF, ki določa, da so vzpostavitev in delovanje notranjega revidiranja pristojni predstojniki neposrednih in posrednih uporabnikov, izvesti v skladu s šesto točko 101. člena ZJF in 13. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega oziroma občinskega proračuna, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranje revizijske službe in niso najeli zunanje izvajalca v obdobju zadnjih treh let.

Pojasnilo UNP

Informacija o stalnem in občasnem izvajanju notranjega revidiranja bo UNP zagotovil z dopolnitvijo obveznih podatkov na izjavi predstojnika o notranjem nadzoru javnih financ.

2.2.3.1.g Na področju izobraževanja je v letu 2008 organiziral in izvedel dva načrtovana sestanka notranjih revizorjev ter šest⁷⁷ od sedmih načrtovanih delavnic na temo upravljanja s tveganji. UNP je v Poročilu o stanju notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za leto 2008 notranje revidiranje ocenil kot neustrezno. Ocenjujemo, da bi k izbolšanju stanja lahko prispevala dodatna izobraževanja notranjih revizorjev, predvsem pa predstojnikov organov. Potrebe po dodatnih izobraževanjih, predvsem takšnih, ki bi temeljila na izmenjavi praktičnega znanja in izkušenj, so razvidne tudi iz ankete (rezultati ankete so predstavljeni v točki 2.4 na strani 74 tega poročila).

Priporočilo

Letni načrt dela naj temelji na izvedeni analizi potreb; s tem bi bila zagotovljena večja odzivnost UNP na potrebe in zahteve uporabnikov njihovih storitev in kot posledica tega tudi boljše stanje notranjega nadzora javnih financ.

2.2.4 Sektor za revizijo evropskih kmetijskih skladov

2.2.4.1 Področje delovanja Sektorja za revizijo evropskih kmetijskih skladov

SREKS opravlja naloge nadzora nad porabo sredstev, ki so financirana iz proračuna Evropske unije ter sofinancirana iz domačega proračuna, in se izvajajo po principu deljenega upravljanja z upoštevanjem pravil evropske in domače zakonodaje. Nadzor poteka z izvajanjem revizij (sistemskih revizij, naknadnih revizij in revizij izdatkov) v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi in z izvajanjem ostalih nalog v skladu s smernicami Evropske komisije, v obsegu, ki je določen z evropsko zakonodajo.

Naloge SREKS lahko razdelimo v tri skupine, in sicer:

- revidiranje dveh kmetijskih skladov – Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (v nadaljevanju: EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (v nadaljevanju: EKSRRP) ter

⁷⁷ UNP je organiziral eno delavnico za šest različnih skupin.

zaključevanje revizije Jamstvenega oddelka evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada (v nadaljevanju: EKJUS-J), ki se nanaša na obdobje 2004–2006;

- revidiranje Usmerjevalnega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (v nadaljevanju: EKJUS-U) in Finančnega inštrumenta za usmerjanje ribištva (v nadaljevanju: FIUR), ki se izvajata na osnovi finančne perspektive za obdobje 2004–2006;
- revidiranje predpristopnega kmetijskega programa SAPARD, ki je bil z vstopom Slovenije v Evropsko unijo zaključen, vsa izplačila pa so bila izvršena do 31. 12. 2006⁷⁸.

Revizijsko načrtovanje in izvedba za EKJS in EKSRP sta določena v Revizijski strategiji in revizijskem načrtu za finančno leto, ki se konča 15. 10. 2008. Revizijski načrt je izdelan za potrebe izdelave revizijskega poročila o ugotovitvah in potrdila v skladu z Uredbo 855/2006⁷⁹. Revizijsko načrtovanje in izvedba za predpristopni program SAPARD sta določena v Večletnem sporazumu o financiranju med Skupnostjo in Republiko Slovenijo.

Namen revidiranja izdatkov kmetijskih skladov je pridobiti zadostne in ustrezne dokaze za oblikovanje revizijskega mnenja o tem, ali so računovodski izkazi Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: AKTRP) za leto, ki se konča 15. 10. 2008, v vseh bistvenih pogledih resničen, popoln in točen zapis izdatkov v breme EKJS in EKSRP v skladu s predpisi ES. Revizija zajema naslednja področja:

- certificirane izdatke, ki se financirajo iz EKJS, EKUS-J in EKSRP,
- prejemke EKJS, EKUS-J in EKSRP,
- dolgove (terjatve), plačljive iz EKJS, EKUS-J in EKSRP,
- garancije in druge prejete varščine, s katerimi ima EKJS in EKSRP zavarovane posle ali predujme, in
- predujme, izplačane iz EKJS in EKSRP,

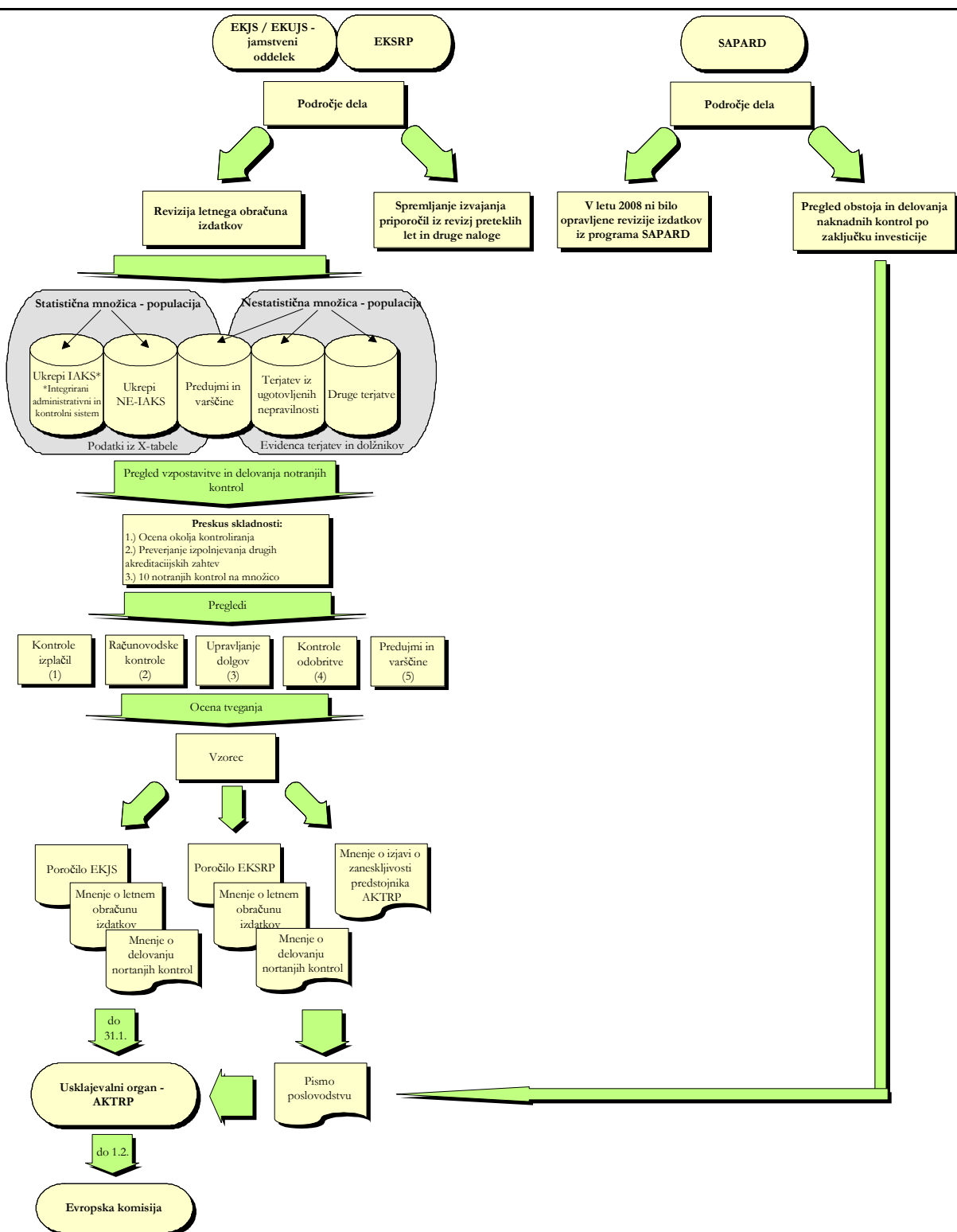
ki predstavljajo statistične in nestatistične množice populacije, na podlagi katerih UNP izvede preglede.

Postopek načrtovanja in izvedbo evropskih kmetijskih skladov prikazuje slika 20 (brez FIUR in EKUS-U, ki sta zaradi enakega načina pregleda prikazana pri strukturnih skladih).

⁷⁸ Kljub temu, da v letu 2008 ni bilo izplačil, je treba, v skladu z Večletnim sporazumom o financiranju med Skupnostjo in Republiko Slovenijo, spremljati izpolnjevanje pogojev še pet let po zadnjem izplačilu sredstev.

⁷⁹ Uredba Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), UL L 171 z dne 23. 6. 2006 (v nadaljevanju: Uredba 885/2006).

Slika 20: Postopek načrtovanja in izvajanja revidiranja sredstev kmetijskih skladov



Vir: podatki UNP.

UNP za posamezni kmetijski sklad izda potrdilo⁸⁰ in poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov ter mnenje o izjavi o zanesljivosti, ki jo poda direktor plačilne agencije. Revizijsko poročilo in potrdilo za preteklo finančno leto morata biti izdelana do 31. januarja naslednjega leta in poslana Evropski komisiji do 1. februarja.

Na podlagi pregleda dokumentacije in prejetih pojasnil smo ugotovili, da je bil UNP pri izvajanju aktivnosti na področji revidiranja kmetijskih skladov uspešen, vendar smo pri tem ugotovili naslednje:

2.2.4.1.a Z letnim načrtom revizij na področju kmetijskih skladov in ribištva za leto 2008 je SREKS načrtoval izvedbo dveh revizij izdatkov, dveh revizij računovodskih izkazov⁸¹ ter treh revizij izpolnjevanja priporočil. V letu 2008 je zaključil šest od sedmih načrtovanih revizij, kar predstavlja 85,7-odstotno realizacijo. Načrt in realizacija revizij na področju kmetijskih skladov in ribištva za leto 2008 je prikazana v prilogi 4.

Pojasnilo UNP

Revizija Evropskega sklada za ribištvo (v nadaljevanju: ESR) ni bila opravljena, ker operativni program za ribištvo v letu 2008 še ni bil sprejet.

SREKS je v letu 2008 na področju posameznega sklada izvedel naslednje naloge:

- Izvedel je reviziji EKJS in EKSRP⁸², s katerima je preveril, ali AKTRP izpolnjuje akreditacijska merila, postopke in transakcije, obračunane v breme EKJS in EKSRP, preveril je, ali so bila upoštevana priporočila za izboljšanje sistemov, ali so bili letni obračuni⁸³ v skladu s poslovnimi knjigami in evidencami plačilne agencije, ali predstavljajo izjave o izdatkih in intervencijskih postopkih pravilen, popoln in točen zapis transakcij, ki se obračunajo v breme EKJS in EKSRP. Sektor je v skladu z Uredbo 855/2006 v roku pripravil in izdal potrdilo in poročilo o reviziji letnega obračuna izdatkov AKTRP za EKJS in EKSRP v finančnem letu, ki se je končalo 15. 10. 2008.
- V letu 2008 je izdal dve poročili o izpolnjevanju priporočil, danih ob opravljeni reviziji sistema pri posredniškem telesu in končnem uporabniku za tretjo prednostno nalogo EPD za obdobje od leta 2004 do leta 2006.
- Izvedel revizijo upravičenosti izdatkov, sofinanciranih iz EKUJS, ki so nastali v finančnem letu, ki se je končalo 31. 12. 2008. V obdobju od leta 2006 do leta 2008 je SREKS pregledal 7,95 odstotka certificiranih izdatkov, sofinanciranih iz EKUJS.
- Pregledal je 85,7 odstotka certificiranih izdatkov v letu 2007 za izvajanje ukrepov FIUR ter pripravil poročilo o opravljeni reviziji. V obdobju od leta 2006 do leta 2008 je SREKS pregledal 73,5 odstotka potrjenih izdatkov, sofinanciranih iz sredstev FIUR.
- Izvedel revizijo⁸⁴, ki je obsegala pregled terjatev izvedenih naknadnih kontrol po zaključku investicije in izpolnjevanje priporočil iz predhodnih revizij za finančno leto, ki se je končalo 31. 12. 2007, ter o tem poročal vodstvu plačilnega organa. V letu 2008 je opravili tudi tri naknadne preglede na kraju

⁸⁰ Potrdilo, v katerem s sprejemljivim zagotovitom izrazi mnenje o letnem obračunu izdatkov.

⁸¹ Načrtovani reviziji skladov EKJS in EKSRP sta bili opravljeni v okviru ene revizije.

⁸² Revizija je bila izvedena v skladu s 5. členom Uredbe 885/2006.

⁸³ Obračuni iz člena 6(1) Uredbe 885/2006.

⁸⁴ Revizija je bila opravljena v skladu z določili Večletnega sporazuma o financiranju in smernicami Evropske komisije za certifikacijski pregled Agencije SAPARD.

samem, v okviru spremljanja investicij, financiranih iz programa SAPARD, v obdobju pet let po zadnjem izplačilu, o katerih so poročali vodstvu Agencije SAPARD v letu 2009.

2.2.4.1.b SREKS je v letu 2008 dodatno zaposlil dva javna uslužbenca, ne glede na to, pa je število izvedenih revizij v letu 2008 ostalo enako kot v letu 2007. Tabela 9: prikazuje število opravljenih revizij in revizorjev SREKS od ustanovitve UNP.

Tabela 9: Število revizorjev SREKS in izvedenih revizij po posameznih letih

Kazalci delovanja	Leto*					Indeks 08/07
	2004	2005	2006	2007	2008	
Število opravljenih revizij	2	3	7	6	6	100
Število revizorjev	5**	7	7	7	9	129
Povprečno število pregledov na revizorja	0,4	0,4	1,0	0,9	0,7	78

* Podatek na zadnji dan leta.

** V letu 2004 je bil organiziran skupni sektor za revizijo in certificiranje, ki je zaposloval deset uslužbencev.

Vir: podatki UNP.

SREKS je v letu 2008 z razpoložljivim številom zaposlenih⁸⁵ (ob upoštevanju, da sta bili dve javni uslužbenki odsotni skoraj vse leto 2008) opravil enako število revizij kot predhodna leta; pri tem je treba upoštevati, da je bil obseg dela revizije EKJS in EKSRP v letu 2008 znatno večji kot predhodna leta (večje število revidiranih vzorčnih enot in opravljeno dodano delo glede na nove zahteve Evropske komisije).

Pojasnilo UNP

SREKS je v letu 2008 dodatno zaposlil dve javni uslužbenki, med preostalimi uslužbenci pa sta bili dve javni uslužbenki odsotni skoraj vse leto 2008.

2.2.5 Sektor za revizijo evropskih strukturnih skladov

2.2.5.1 Področje delovanja Sektorja za revizijo evropskih strukturnih skladov

SRESS opravlja naloge nadzora nad porabo sredstev pomoči, programov in skladov, ki so financirani iz proračuna ES ter sofinancirani iz domačega proračuna, in se izvajajo po principu deljenega upravljanja, z upoštevanjem pravil evropske in domače zakonodaje. Nadzor zajema vsa področja razen področja kmetijstva, ki je naloga SREKS. Nadzor poteka z izvajanjem revizij (sistemskih revizij, naknadnih revizij in revizij izdatkov) v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi in z izvajanjem ostalih nalog v skladu s smernicami Evropske komisije, v obsegu, ki je določen z evropsko zakonodajo.

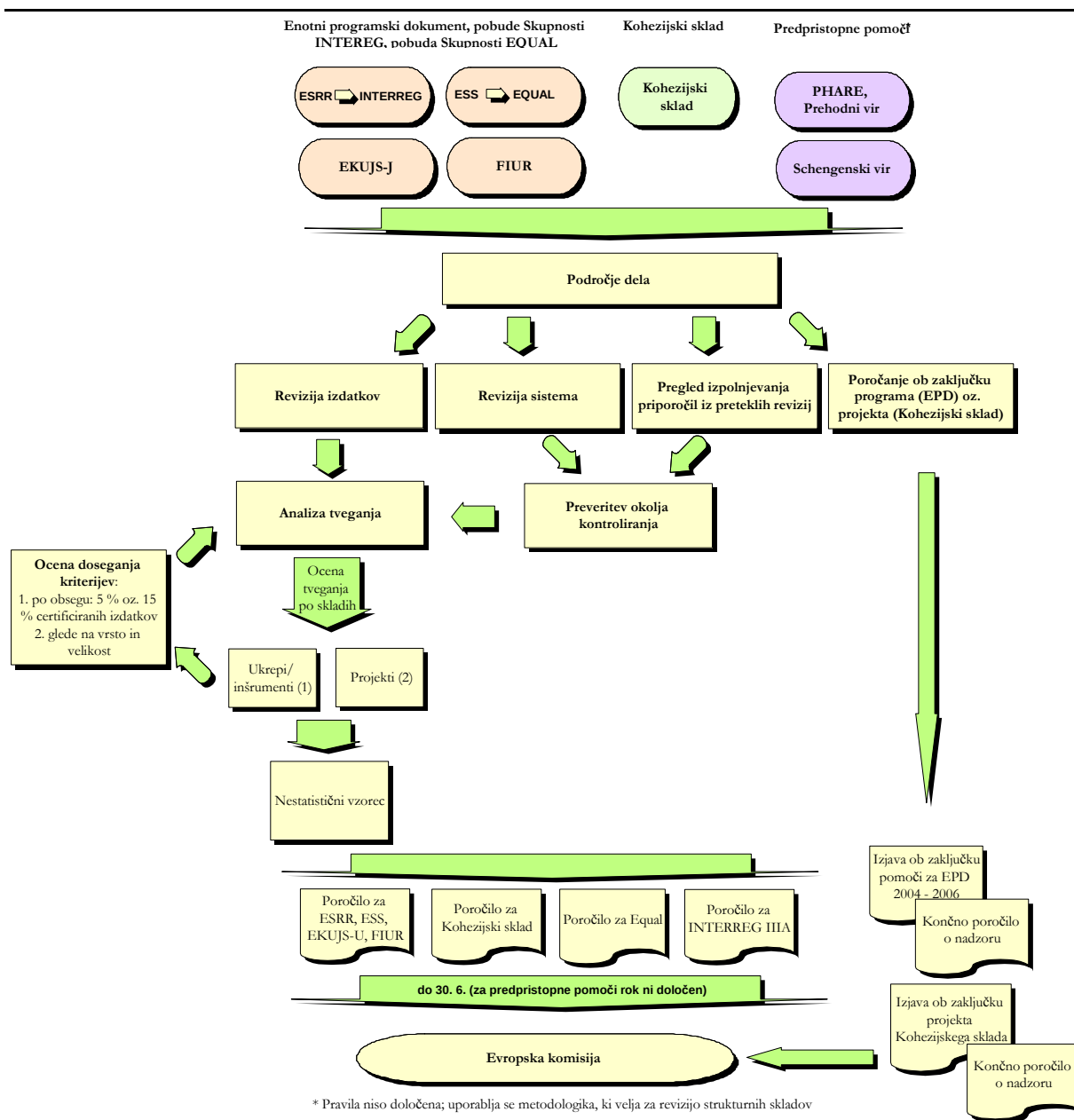
⁸⁵ SREKS je v letu 2008 dodatno zaposlil dve javni uslužbenki, kar pomeni, da je imel ob dejstvu, da sta bili dve javni uslužbenki odsotni skoraj vse leto 2008, enako število razpoložljivih kadrov kot v letu 2007.

V letu 2008 je SRESS izvajal nadzor evropskih strukturnih skladov in pobud skupnosti ESRR, ESS, pobude EQUAL, pobude Skupnosti INTERREG⁸⁶ III (tudi cilj 3), Kohezijskega sklada, nadzor sredstev PHARE⁸⁷, to je enega od predpristopnih skladov, ter tudi Schengenskega vira in Prehodnega vira, to je dveh instrumentov, ki sta bila sprejeta za potrebe popolne vključitve novih držav članic Evropske unije v ES. Tem skladom oziroma programom so se priključili še novi (Norveški finančni mehanizem, Mehanizem EGP, Švicarski mehanizem), ki jih je Slovenija sprejela v dogovoru in s finančno pomočjo posameznih razvitih držav, kot so Švica, Norveška in še nekatere druge. SRESS v letu 2008 ni revidiral delovanja sistema upravljanja in nadzora pri operativnih programih s področja Solidarnosti in migracij, saj v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008 še ni bilo izdatkov. Slika 21 prikazuje vrste strukturnih skladov z opisom aktivnosti, ki jih v okviru posameznega sklada izvaja SRESS.

⁸⁶ Pobuda Evropske unije, katere poglobitni cilj je spodbujanje harmoničnega in uravnoveženega razvoja evropskega ozemlja, kjer nacionalne meje ne bi več predstavljale ovire združevanju in razvoju.

⁸⁷ Predpristopna finančna pomoč Evropske unije državam srednje in vzhodne Evrope za podporo procesa ekonomske preobrazbe, hkrati pa jim pomaga okrepiti njihove novooblikovane demokratične družbe.

Slika 21: Postopek načrtovanja in izvajanja revidiranja sredstev strukturnih skladov



Vir: podatki UNP.

Poleg naloge izvajanja finančnega nadzora za sisteme in sredstva iz stare finančne perspektive (obdobje od leta 2000 do leta 2006) je UNP v letu 2008 pričel z nalogami na področju nadzora sistemov za novo finančno perspektivo, to je za obdobje od leta 2007 do leta 2013. Z novo finančno perspektivo so se preoblikovali posamezni skladi oziroma inštrumenti, kar prikazuje slika 22.

Slika 22: Instrumenti nove in stare finančne perspektive

Arhitektura evropske kohezijske politike				
Perspektiva 2000 –2006			Perspektiva 2007–2013	
Cilji Pobude Skupnosti Kohezijski sklad	Finančni inštrumenti		Cilji	Finančni inštrumenti
1) kohezijske politike				
Cilj 1 Regije, ki zaostajajo v razvoju	ESRR ESS Jamstvo EKUJS Smernica EKUJS FIUR		Konvergenca	ESRR ESS Kohezijski sklad
Kohezijski sklad	Kohezijski sklad			
Cilj 2 Območja v procesu socialno- ekonomske preobrazbe	ESRR ESS		Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ESRR ESS Kohezijski sklad
Cilj 3 Izobraževalni sistemi in spodbujanje zaposlovanja	ESS			
Interreg III Urban II (*)	ESRR ESRR		Evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR
Equal (*)	ESS			
3 cilji 3 pobude Skupnosti Kohezijski sklad	6 inštrumentov		3 cilji	3 inštrumenti
2) Politike z lastno zakonodajo				
Leader +	Smernica EKUJS			ESR EKSRP
Razvoj podeželja in prestrukturiranje sektorja ribištva izven cilja 1	Jamstvo EKUJS FIUR			
1 cilji 1 pobude Skupnosti	3 inštrumenti		2 cilja	2 inštrumenta

Vir: Priročnik Evropske skupnosti za kohezijsko politiko 2007–2013.

Na podlagi pregleda dokumentacije in prejetih pojasnil smo ugotovili, da je bil UNP pri izvajanju aktivnosti na področju revidiranja strukturnih skladov uspešen, vendar pa smo ugotovili naslednje:

2.2.5.1.a SRESS je v letu 2008 izvedel naloge finančnega nadzora za naslednje vrste pomoči razdeljene po vrstah in v naslednjem obsegu:

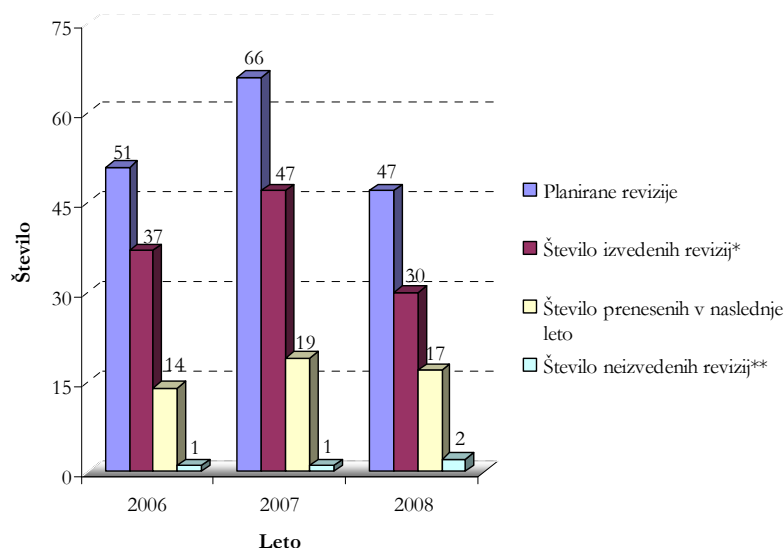
- *Strukturni skladi (skladi iz enotnega programskega dokumenta, podpisanega med Slovenijo in Evropsko komisijo):* izvedeni sta bili dve sistemski reviziji, in sicer revizija pregleda izpolnjevanja priporočil, ki so bila v letu 2007 dana organu opravljanja, in revizija plačilnega organa na Ministrstvu za finance (ta revizija ni bila zaključena do konca 2008);

- *Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)*: izvedeni sta bili dve sistemski reviziji in šest revizij izdatkov, ki jih je certificiral plačilni organ; skupni odstotek pregledanih izdatkov do konca leta 2008 znaša 20,3 odstotka vseh do takrat certificiranih izdatkov;
- *Evropski socialni sklad*: izvedene so bile sistemske revizije – pregled izpolnjevanja priporočil, danih pri prejšnjih sistemskih revizijah⁸⁸, in revizije izdatkov; skupni odstotek pregledanih izdatkov do konca leta 2008 znaša 6,5 odstotka vseh do takrat certificiranih izdatkov;
- *Pobuda skupnosti EQUAL*: izvedena je bila ena sistemska revizija – pregled izpolnjevanja priporočil, danih pri prejšnjih sistemskih revizijah, in tri revizije izdatkov; skupni odstotek pregledanih izdatkov do konca leta 2008 je 7,4 odstotka vseh do takrat certificiranih izdatkov;
- *Pobuda skupnosti INTERREG III (tudi cilj 3)*: razdeljena je na dva dela, in sicer na:
 - a) Interreg III A; odstotek pregledanih izdatkov do konca leta 2008 za program Slovenija – Madžarska znaša 6,2 odstotka, za program Slovenija – Italija 7,5 odstotka in za program Slovenija – Avstrija 9,1 odstotka vseh do takrat certificiranih izdatkov;
 - b) Interreg III B in C združuje programe, kjer sodeluje več držav, nadzor pa se izvaja prek pogodbeno vezanih revizijskih hiš, ki jih nadzirajo skupine za finančni nadzor;
- *Kohzijski sklad*: izvedeni so bili pregledi projektov, in sicer osem revizij izdatkov, v enem primeru pa je bila izdana izjava ob zaključku projekta; skupno je bilo pregledanih 70 odstotkov upravičenih izdatkov;
- *PHARE in Prehodni vir*: izvedenih je bilo pet revizij upravičenosti izdatkov, od tega tri za sredstva PHARE in dve s področja Predhodnega vira.

SRESS je v letu 2008 izvedel večino načrtovanih sistemskih revizij in revizij spremljanja priporočil predhodnih sistemskih revizij ESRR in ESS, ki jih je načrtoval, nekaj manj pa je izvedel revizij izdatkov. Izvedenih je bilo 39 revizij, od tega je bilo osem revizij dokončanih iz preteklega leta, štiri revizije, o katerih je poročal SRESS, pa je izvedel SREKS. Od 30 načrtovanih revizij je tako izvedel 27 revizij, kar predstavlja 90-odstotno realizacijo glede na število načrtovanih revizij. Vseh revizij je SRESS v letu 2008 izvedel 49, in sicer je v letu 2008 dokončal 19 revizij, ki so se pričele izvajati že v letu 2007, od v letu 2008 načrtovanih revizij, pa je bilo od 47 načrtovanih revizij dokončanih le 30, kar pomeni, da je bila realizacija načrta 64-odstotna.

⁸⁸ Izvedene so bile tri revizije, od tega je bila ena zaključena v letu 2008, dve pa sta bile dokončane v letu 2009.

Slika 23: Pregled izvedenih revizij v letu 2008



* Število izvedenih revizij predstavlja število izvedenih revizij od načrtovanih za leto 2008.

** Revizije, ki niso bile izvedene, niso bile vključene v načrt revizij.

Vir: podatki UNP.

Pojasnilo UNP

V letu 2006 ni bila izvedena ena revizija, ker niso bile izpolnjene predpostavke za izvedbo revizije (revizije ob zaključku projekta; zaključek projekta se je prestavil v kasnejše obdobje), za en projekt v letu 2007 in dva projekta v letu 2008 pa je bilo med letom ugotovljeno, da so bili za načrtovane revizije z izvedenimi revizijami doseženi postavljeni revizijski cilji.

UNP je revizijske aktivnosti za EPD za obdobje od leta 2004 do leta 2006 v letu 2008 izvajal v skladu z revizijsko strategijo, ki je bila prej usklajena z Evropsko komisijo. UNP je pregledal 16,6 odstotka vseh do konca leta 2008 certificiranih izdatkov za program, kar je več, kot je določeno z Uredbo 438/2001⁸⁹, kjer je določeno, da se pregledi nanašajo na najmanj pet odstotkov skupnih upravičenih izdatkov in temeljijo na reprezentativnem vzorcu odobrenih aktivnosti. Delež pregledanih certificiranih izdatkov po posameznih skladih prikazuje tabela 10.

⁸⁹ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. 3. 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov, UL L 63, z dne 3. 3. 2001 (v nadaljevanju: Uredba 438/2001).

Tabela 10: Osnovni podatki po posameznih skladih o pregledanih izdatkih do konca leta 2008

Sklad	Certificirani izdatki do 31. 12. 2008 (kumulativno) v evrih	Pregledani izdatki do 31. 12. 2008 (kumulativno) v evrih	Pregledani izdatki v odstotkih
ESRR	156.586.182	31.756.362	20,3
ESS ⁹⁰	47.033.525	3.049.914	6,5
EKUJS-U	39.624.845	3.152.303	7,9
FIUR	4.067.761	2.991.367	73,5
Skupaj	247.312.313	40.949.947	16,6

Vir: podatki UNP.

Obseg pregleda izdatkov za strukturne sklade je določen v revizijskem priročniku za posamezni sklad, kjer je opredeljena analiza tveganja na ravni sklada in analiza tveganja na ravni projekta. Na ravni sklada je na podlagi ponderirane ocene tveganja treba izvesti revidiranje izdatkov v obsegu najmanj pet odstotkov oziroma največ sedem odstotkov vseh certificiranih izdatkov. Izbor projektov za revidiranje, ki so uvrščeni v vzorec za preizkušanje izdatkov, temelji na podrobni oceni tveganosti projektov. Pri končni določitvi vzorca izbranih projektov, vključenih v letni načrt revidiranja izdatkov, je treba upoštevati naslednje zahteve⁹¹:

- pred zaključkom pomoči je treba izvesti preglede, ki temeljijo na reprezentativnem vzorcu odobrenih aktivnosti in se nanašajo na najmanj pet odstotkov skupnih upravičenih stroškov,
- pregledi morajo biti razporejeni enakomerno čez celotno obdobje,
- pri izbiri vzorca aktivnosti, ki jih je treba pregledati, je treba upoštevati še:
 - potrebe po pregledovanju aktivnosti, ki so različne glede na vrsto in velikost,
 - dejavnike tveganja, ugotovljene pri nacionalnih pregledih ali pregledih Skupnosti,
 - koncentracijo aktivnosti pri določenih posredniških telesih ali končnih upravičencih, tako da so najpomembnejša posredniška telesa in najpomembnejši končni upravičenci pregledani najmanj enkrat pred zaključkom vsake pomoči.

Glede na to, da v okviru izbranih projektov (praviloma) ne bodo preverjeni vsi izdatki, mora znesek projektov, vključenih v vzorec, predstavljati vsaj 25 odstotkov vseh certificiranih izdatkov za posamezni sklad v posameznem letu. Dejanska vrednost izdatkov, ki bo preverjena na ravni posameznih projektov, je lahko za najbolj tvegane projekte tudi do 100 odstotkov.

⁹⁰ Za izdatke ESS, ki so bili na plačilnem organu certificirani do konca leta 2006, je bila v letu 2007 izvedena pavšalna finančna korekcija po členu 39 Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. 6. 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih, UL L 161, 26. 6. 1999 (v nadaljevanju: Uredbe 1260/1999), zato UNP praviloma ne izvaja več revizij za certificirane izdatke, ki so bili predmet finančne korekcije. Izračun minimalnega odstotka skupnih upravičenih izdatkov, ki jih je UNP dolžan pregledati pred zaključkom pomoči, se zato računa od vrednosti certificiranih izdatkov brez upoštevanja izdatkov, ki so bili predmet finančne korekcije.

⁹¹ Zahteve glede izbire vzorca projektov določa 10. člen Uredbe 438/2001.

SRESS je v letu 2008 najel zunanje izvajalce, predvsem za revidiranje ESS, ki so porabili 204 revizor-dni.

Pojasnilo UNP

Najemanje zunanjih izvajalcev je bilo potrebno, saj v preteklem obdobju prerasporeditev revizorjev, ki so bili zadolženi za revidiranje izdatkov drugih skladov (predvsem kmetijskih skladov), ni bila mogoča, saj so bili revizorji "specializirani" le za posamezni sklad. Večja fleksibilnost revizorjev se bo zagotovila z dodatnim izobraževanjem.

2.2.5.1.b SRESS je v letu 2008 dodatno zaposlil štiri javne uslužbence. Število izvedenih revizij v lastni režiji se je v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 povečalo za 2,4 odstotka. Tabela 11: prikazuje število opravljenih revizij SRESS v obdobju od leta 2006 do leta 2008.

Tabela 11: Število revizorjev SRESS in število izvedenih revizij po posameznih letih

Kazalci delovanja	Leto			Indeks leto 2008/leto 2007
	2006	2007	2008	
Število opravljenih revizij*	44	42	43	102
Število revizorjev**	9	10,3	14,3	139
Povprečno število pregledov na revizorja	4,9	4,1	3,0	74

* Brez revizij izdatkov FIUR in EJKUS-U, ki jih izvaja SREKS, ter revizij, ki so jih izvedli zunanji izvajalci.

** Podatek o številu revizorjev, ki so dejansko izvajali revizije (preračunano glede na prisotnost v letu).

Vir: podatki UNP.

Revizorji SRESS so v letu 2007 v povprečju izvedli štiri revizije, kar je nekoliko več kot četrtno več kot v letu 2008.

Pojasnilo UNP

V letu 2008 so revizorji v pomembnem obsegu angažirani na bodočih nalogah revidiranja za novo programsko obdobje 2007–2013, kar se je odrazilo tudi v manjšem številu izvedenih revizij. V letu 2008 je bila za osnovne programe (OP Razvoj okoljske in prometne infrastrukture, OP Razvoj regionalnih potencialov, OP Razvoj človeških virov) ter programe Cilja 3 – Evropsko teritorialno sodelovanje pripravljena metodologija in revizijska strategija. V novem programskem obdobju je UNP postal revizijski organ za štiri sklade Solidarnosti in migracij. Za navedene aktivnosti je bilo po oceni porabljenih 563 revizor-dni, kar predstavlja delo približno treh zaposlenih (2,63 revizorja).

2.2.6 Učinki izvedenih aktivnosti na stanje notranjega nadzora javnih financ v letu 2008

V Poročilu o stanju notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za leto 2008⁹² je UNP na podlagi izvedene analize letnih poročil notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov⁹³ in izjav predstojnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ ocenil stanje notranjega nadzora javnih financ za leto 2008.

⁹² Št. 0601-39/2008/105, oktober 2009.

⁹³ V letu 2008 je bilo prejetih 164 letnih poročil, kar predstavlja 5-odstotno rast števila prejetih letnih poročil glede na leto 2007 oziroma 13-odstotno glede na leto 2006.

Za leto 2008 je UNP prejel 2.706 izjav predstojnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ v letu 2008. Iz analize izjav je razvidno, da so ministrstva ocenila, da se je stanje na področju izboljšanja primernosti kontrolnega okolja v primerjavi z letom 2007 poslabšalo za 3 odstotke, medtem ko občine in javni zavodi v svojih ocenah na tem področju izkazujejo izboljšanje. Izboljšanje primernosti kontrolnega okolja so v povprečju v letu 2008 ocenili z oceno 3,74⁹⁴, medtem ko v letu 2007 z oceno 3,54.

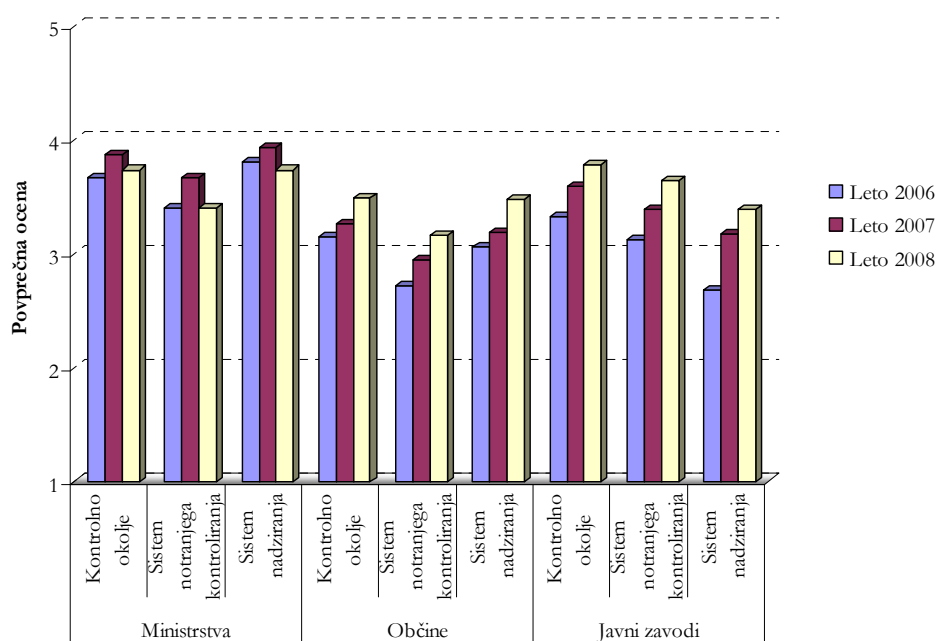
Ministrstva so v letu 2008 v povprečju ocenila sistem notranjih kontrol z oceno 3,40, ki se je v primerjavi z letom 2007 znižala za kar sedem odstotkov. To pomeni, da ministrstva ocenjujejo, da sistem še ni ustrezno vzpostavljen na celotnem področju poslovanja. Sistem notranjega kontroliranja pri občinah in javnih zavodih pa se je na podlagi izjave predstojnikov glede na leto 2007 izboljšal.

Po oceni ministrstev se je v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 poslabšala tudi ocena sistema nadziranja, in sicer za sedem odstotkov. Ministrstva imajo formalno sistemizirane lastne notranjerevizijske službe, katerih zmogljivost praviloma ne zadošča njihovim nalogam, kar ugotavlja tudi UNP v okviru izvedenih revizij skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb z usmeritvami.

Slika 24 prikazuje analizo ocen, ki so jo o stanju notranjega nadzora javnih financ za leta 2006, 2007 in 2008 podali proračunski uporabniki v svojih izjavah predstojnika (samoocenitveni vprašalnik). Iz Poročila o stanju notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za leto 2008 je razvidno, da je, ob upoštevanju nespremenjenega števila organiziranih lastnih oziroma skupnih notranjerevizijskih služb in zaposlenih, večji del ugotovljenega napredka mogoče pripisati najemanju zunanjih izvajalcev notranjerevizijskih storitev, kar predstavlja poleg lastne ali skupne notranjerevizijske službe eno od predpisanih možnosti zagotavljanja notranjega revidiranja.

⁹⁴ Predstojniki oziroma poslovodni organi stanje notranjega nadzora javnih financ ocenjujejo na podlagi samoocenitvenega vprašalnika, kjer ocenijo stanje z ocenami "1" do "5", pri tem "5" pomeni, da sistem deluje na celotnem področju, oziroma z "1" ocenijo, če sistem ne deluje in bo zagotovljen v naslednjem letu.

Slika 24: Ocena stanja notranjega nadzora javnih financ v letu 2008



Vir: Poročilo o stanju notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za leto 2008.

UNP je v letu 2008 prejel tudi 164 letnih poročil notranjerevizijskih služb, in sicer 36 poročil lastnih notranjerevizijskih služb⁹⁵, pet poročil skupnih notranjerevizijskih služb⁹⁶ in 123 poročil zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja⁹⁷. Iz analize letnih poročil notranjerevizijskih služb je razvidno, da enajst odstotkov vodij notranjerevizijske službe meni, da je okolje kontroliranja slabo, s sistemom notranjega kontroliranja pa je zadovoljnih 75 odstotkov. Kar 45 odstotkov vodij notranjerevizijskih služb pa meni, da je ustreznost spremljanja notranjega kontroliranja slaba. Skoraj polovica notranjerevizijskih služb meni, da vodstvo organa slabo opravlja nadzor.

Eden od pokazateljev stanja razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ je gotovo tudi upoštevanje priporočil notranjerevizijske službe, ki jih v okviru izvedene notranje revizije posreduje poslovodnemu organu, da bi se izboljšal sistem notranjega kontroliranja. Odnos vodstva organa do upoštevanja in izvršitve priporočil odraža njihovo strokovnost, hkrati pa tudi neodvisnost notranjega revizorja.

V letu 2008 so notranjerevizijske službe izdale skupno 1.646 priporočil⁹⁸, kar je 43,9 odstotka več kot v letu 2007. Od tega ni bilo upoštevanih 160 priporočil, kar pomeni manj kot desetino v letu izdanih priporočil. Notranjerevizijske službe so tako v letu 2008 v povprečju izdale 44 priporočil.

⁹⁵ 21 poročil neposrednih proračunskih uporabnikov, 10 poročil občin in pet poročil posrednih proračunskih uporabnikov.

⁹⁶ Eno poročilo trinajstih vladnih služb, eno poročilo občin, eno poročilo posrednih proračunskih uporabnikov in dve poročili pravosodnih proračunskih uporabnikov.

⁹⁷ 88 poročil posrednih proračunskih uporabnikov, 34 poročil občin in eno poročilo nevladnega proračunskega uporabnika.

⁹⁸ Priporočila so izdale notranjerevizijske službe 21 neposrednih proračunskih uporabnikov, devet občin in sedmih posrednih proračunskih uporabnikov.

Pri neposrednih proračunskih uporabnikih je bilo v letu 2008 ugotovljenih 43 primerov, ko priporočila njihovih notranjerevizijskih služb niso bila upoštevana, kar predstavlja pet odstotkov izdanih priporočil. Priporočila, ki niso bila upoštevana, je podalo pet notranjerevizijskih služb, organiziranih v okviru neposrednih proračunskih uporabnikov. V letu 2007 in 2006 je bilo takšnih priporočil le pet, izdali pa sta jih dve notranjerevizijski službi. Posredni proračunski uporabniki niso upoštevali 23 priporočil (6,7 odstotka), medtem ko so občine upoštevale vsa priporočila njihovih notranjerevizijskih služb.

Notranjerevizijske službe o neupoštevanih priporočilih niso obveščale UNP, kot določa 20. člen Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora. Notranjerevizijske službe v okviru njihovega letnega poročanja zgolj poročajo o številu neizvršenih priporočil. Na podlagi informacij iz letnih poročil notranjerevizijskih služb UNP vzrokov za njihovo neupoštevanje ni ugotavljal in tudi ni kako drugače ukrepal.

Pojasnilo UNP

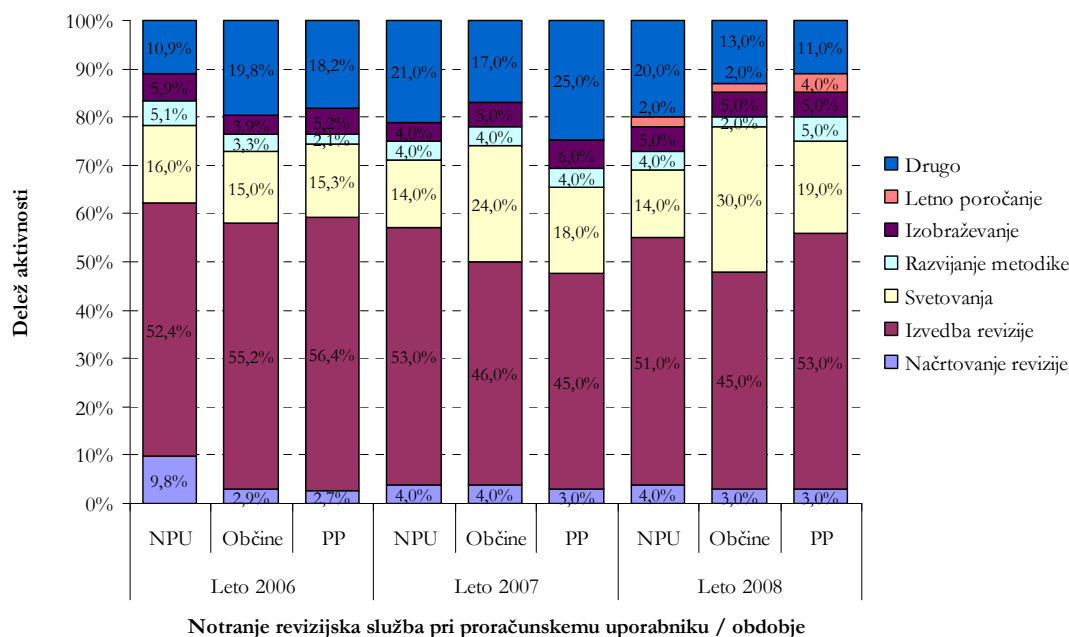
Notranjerevizijske službe obveščajo UNP o pomembnejših priporočilih, ki jih vodstvo proračunskega uporabnika ni upoštevalo, če menijo, da je s tem prevzelo preveliko tveganje. V Republiki Sloveniji ima zunanji nadzor iz zgodovinskih razlogov še vedno pomemben vpliv na notranje revidiranje proračunskih uporabnikov, kar negativno vpliva na odnos med notranjim revizorjem in revizijskim okoljem. Posebno pozornost je zato treba nameniti zagotavljanju funkcionalne neodvisnosti notranjega revizorja in uveljavljanju njegove svetovalne vloge.

Neodvisnost in nepristranskost notranjega revizorja določajo Mednarodni standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju⁹⁹. Za zagotovitev organizacijske neodvisnosti notranjerevizijske službe mora proračunski uporabnik sprejeti notranji akt, s katerim notranjemu revizorju zagotovi funkcionalno neodvisnost, neposredno podrejenost predstojniku oziroma poslovodnemu organu, ki mu poroča, in opredeli cilje ter pogoje njegovega delovanja v skladu s predpisi in Usmeritvami za državno notranje revidiranje. Glede na obstoječo organiziranost notranjerevizijskih služb, predvsem tistih, ki so organizirane pri državnih organih, obstaja tveganje, da ti organi ne zagotavljajo neodvisnosti notranjerevizijskih služb, saj so te neposredno odgovorne predstojniku oziroma ministru, ki opravlja politično funkcijo, kar ne zagotavlja potrebne strokovnosti pri obravnavanju ugotovitev notranjerevizijskih služb. Ministri vodijo in usmerjajo delo ministrstev, torej so primarno in neposredno odgovorni za oblikovanje politik področja, ki jim je zaupano v upravljanje, obenem pa so odgovorni tudi za pravilno in smotno porabo proračunskih sredstev, namenjenih izvrševanju politike področja, ki ga vodijo. To bi morala biti temeljna naloga in pristojnost strokovno usposobljenega vrhnjega menedžerja kot javnega uslužbenca, ki te naloge opravlja kot svojo temeljno nalogo, strokovno in profesionalno. Tako bi tudi notranji revizor s takim strokovnjakom dobil ustreznega sogovornika, ki bi mu dajal zagotovila in svetoval glede obvladovanja tveganj za doseganje ciljev.

Na stanje notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji v letu 2008 v veliki meri vpliva tudi kakovost delovanja notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov, ki se odraža tudi z organizacijo dela. Slika 25 prikazuje organizacijo dela notranjerevizijskih služb po vrstah proračunskih uporabnikov v obdobju od leta 2006 do leta 2008.

⁹⁹ Standard 1100 – Neodvisnost in nepristranskost.

Slika 25: Struktura izvedenih aktivnosti notranjerevizijskih služb



Vir: Poročilo o stanju notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za leto 2008.

Iz letnih poročil notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov je razvidno, da se je razpoložljivi čas za načrtovanje revizij pri notranjerevizijskih službah neposrednih proračunskih uporabnikov v letu 2008 v primerjavi z letom 2006 zmanjšal za 60 odstotkov, pri notranjerevizijskih službah občin in posrednih proračunskih uporabnikov pa je ostal na približno enaki ravni. Iz podatkov je razvidno, da se je čas, predviden za izvedbo revizije, v obdobju zmanjšal predvsem pri občinah, in sicer za 10,2 odstotni točki v primerjavi z letom 2006 oziroma eno odstotno točko v primerjavi z letom 2007. Ta se je zmanjšal predvsem na račun povečanja svetovanja, ki se je v primerjavi z letom 2007 povečalo za šest odstotnih točk, oziroma 15 odstotnih točk v primerjavi z letom 2006.

Glede na podatke letnih poročil notranjerevizijskih služb proračunskih uporabnikov in analize teh podatkov je razvidno, da je stanje na področju sistema nadziranja v obdobju od leta 2006 do leta 2008 ostalo na približno enaki ravni, zato ocenjujemo, da bi UNP v vlogi skrbnika razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji moral storiti več na področju izobraževanja, svetovanja in priprave metodike dela, ter s tem zagotoviti hitrejši razvoj notranjerevizijskih služb, ki bi se odrazil v izboljšanju njihove učinkovitosti, ter kot posledica tega tudi v boljšem stanju notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji.

UNP je v letu 2008 notranje revidiranje, kljub jasnim določilom ZJF, sprejetima sklepoma vlade v obliki Politike vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v letu 2002 in Strategije razvoja notranjega nadzora javnih financ v letu 2005 ocenil kot neustrezno¹⁰⁰. Iz ocene je razvidno, da

¹⁰⁰ UNP je oceno o stanju notranjega revidiranja podal v Poročilu o stanju notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za leto 2008, št. 0601-39/2008/105, izdanem v mesecu oktobru 2009.

notranjerevizijske službe zaradi premajhnega števila zaposlenih niso sposobne dajati predstojnikom organov ustreznega zagotovila, večina proračunskih uporabnikov pa še nima zagotovljenega notranjega revidiranja.

2.3 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega proračunskega uporabnika je del poslovnega poročila neposrednega proračunskega uporabnika, s katerim neposredni uporabnik poroča o uresničitvi ciljev, ki so določeni v obrazložitvi njegovega finančnega načrta za preteklo leto (letni izvedbeni načrt oziroma program dela) in rezultatih njegovega poslovanja ter pri tem ocenjuje svojo uspešnost.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki ga uporabnik proračunskih sredstev o svojem delovanju pripravi po zaključku proračunskega leta, mora biti jasno, zadostno in zanesljivo. Oblikovano bi moralo biti tako, da daje zainteresirani javnosti temeljne informacije o izvrševanju programa, na katerega se poročilo nanaša. Biti mora izčrpno in usklajeno s tistim, kar je zapisano v finančnem načrtu, in mora omogočati vsaj primerljivost načrtovanega in dejansko uresničenega. Vsebovati mora podatke in informacije, ki jih proračunski uporabniki uporabljajo pri načrtovanju in spremljanju odločitev. Preglednost poročila zahteva osredotočenje na bistvene informacije o delovanju, pri tem pa morajo biti informacije pospremljene z zadostno količino podatkov, analiz primerjav ipd. Poročanje mora biti osredotočeno na uresničevanje zastavljenih ciljev proračunskega uporabnika in mora zagotoviti pošteno in uravnoteženo sliko delovanja. O izvajanju nalog morajo proračunski uporabniki poročati stvarno, ne glede na to, ali so rezultati poslovanja slabi ali dobri¹⁰¹. Bralcu morajo zagotoviti pošteno in uravnoteženo sliko delovanja. Dobra poročila zagotavljajo zanesljive podatke o ključnih izmerjenih rezultatih in uporabljenih merilih delovanja, kar omogoča oceniti stanje in napredek pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Odstopanja morajo biti pojasnjena. Ne glede na formalno enkratno letno obveznost poročanja o delovanju in dosežkih je pomembno, da se delovanje uporabnika proračunskih sredstev spremlja primerjalno glede na zastavljene in dosežene cilje, merjene s postavljenimi indikatorji, ter ocenjuje vse leto.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih mora biti pripravljeno v skladu z navodilom o pripravi zaključnega računa, ki tudi določa, da mora proračunski uporabnik poročilo pripraviti izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta (poročanje po programih dela oziroma v skladu s funkcionalno klasifikacijo odhodkov).

2.3.1 Poročanje UNP o doseženih ciljih in rezultatih podprograma

UNP je o svojem delu poročal v Poslovnem poročilu Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna za leto 2008, kjer je poleg področij dela predstavil tudi njihove naloge in opravljeno delo. Navedeni rezultati letnega dela so v strnjeni obliki povzeti tudi v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih, ki ga mora UNP kot neposredni uporabnik državnega proračuna na področjih iz svoje pristojnosti v skladu s prvim odstavkom 62. člena ZJF pripraviti do 28. februarja tekočega leta za preteklo leto in ga predložiti Ministrstvu za finance, ta pa vladi. Vlada mora poročilo predložiti državnemu zboru skupaj z zaključnim računom proračuna.

¹⁰¹ Opozoriti mora tudi na probleme, ki se morebiti pojavljajo v povezavi z izvrševanjem programa; poročanje le o rezultatih, ki o inštituciji kažejo le dobro sliko, ni sprejemljivo.

Pregledali smo poročilo UNP o doseženih ciljih in rezultatih za podprogram 02031601 *Dejavnost proračunskega nadzora*, ki je sestavni del obrazložitve zaključnega računa Ministrstva za finance za leto 2008.

Med letom vodje sektorjev o uresničevanju ciljev vodstvu poročajo tedensko na podlagi tedenskih poročil, o doseganju ciljev pa se poroča tudi na rednih sestankih kolegija. Če se oceni, da zastavljeni cilji ne bodo doseženi, vodje sektorjev predlagajo prerazporeditev sredstev, zaposlenih ali spremembo prioritet.

Pri pregledu poročila smo ugotovili:

2.3.1.a UNP v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih ni podal ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let. Ocena uspeha pri doseganju letnih ciljev podprograma ni bila podana na podlagi upoštevanja fizičnih, finančnih in opisnih kazalcev, ki so bili navedeni v obrazložitvi predloga finančnega načrta, dosežki podprograma pa se niso primerjali z načrtovanimi v finančnem načrtu. Ocena gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na predpisane standarde in merila ni razvidna, tudi iz poročila niso razvidni ukrepi za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja. Da bi bilo poslovanje UNP učinkovito do te mere, da ukrepi za izboljšanje učinkovitosti in kvalitete poslovanja ne bi bili potrebni, iz dokumentacije ni razvidno.

2.3.1.b V poročilu o doseženih ciljih in rezultatih ni podatkov o doseženih pričakovanih rezultatih in o vrednostih kazalcev in kazalnikov, ki bi bili izmerjeni ob koncu proračunskega obdobja in bi bili kazalci uspešnosti izvajanja nalog UNP. Glede na to, da v finančnem načrtu ni ustrezno opredelil vseh kazalcev uspešnosti¹⁰², ni mogoče sklepati o uspešnosti UNP, saj informacij, ki bi omogočale celovito sliko delovanja podprograma in na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati na delovanje podprograma glede na zastavljene cilje, ni dovolj.

Ugotovili smo, da iz poročila ni mogoče razbrati, v kolikšni meri so izvedeni projekti oziroma aktivnosti prispevale k doseganju ciljev na ravni rezultatov in učinkov. Poročanje je premalo osredotočeno na dosežene rezultate in učinke, saj poročilo vsebuje zgolj podatke o izvedenih aktivnostih oziroma izidih.

V nadaljevanju sta predstavljena dva primera, kjer UNP kazalnika ni določil na način, ki bi omogočal merjenje doseganja zastavljenega cilja.

Primer št. 1

Sektor za notranji nadzor javnih financ je za področje usmerjanja in nadzora delovanja notranje revizijskih služb kot enega izmed kazalnikov za dosego zastavljenega cilja določil povečan delež proračunskih uporabnikov, ki imajo notranje revidiranje.

Pri tem Sektor za notranji nadzor javnih financ ni določil, za koliko naj se poveča delež proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje, zaradi česar ni mogoče sklepati o uspešnosti pri doseganju zastavljenega cilja.

¹⁰² Večine kazalnikov ni ustrezno kvantificiral.

Primer št. 2

Sektor za proračunsko inšpiciranje je za doseganje letnega izvedbenega cilja, ki je določen kot “*odpravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri izvajanju proračuna z izvajanjem inšpekcijskega pregleda*”, kot kazalec določil število inšpekcijskih nadzorov.

Ker cilja in kazalnika ni ustrezno kvantificiral, ni bilo mogoče sklepati o uspešnosti doseganja zastavljenega cilja. V poročilu o doseženih ciljih in rezultatih je Sektor za proračunsko inšpiciranje poročal, da je v letu 2008 opravil 23 inšpekcijskih pregledov. Podatek o izvedenih inšpekcijskih pregledih ne predstavlja pomembne informacije, če ni opredeljenega sodila za oceno uspešnosti.

2.3.1.c Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih vključuje letne cilje, ki v obrazložitvah predloga finančnega načrta niso bili navedeni, kar zmanjšuje preglednost nad doseganjem ciljev, ki jih je UNP v finančnem načrtu opredelil kot pomembne. V poročilu o doseženih ciljih in rezultatih bi UNP moral v skladu z drugim odstavkom 10. člena navodila o pripravi zaključnega računa poročati zgolj o doseganju tistih ciljev, ki si jih je zastavil v predlogu finančnega načrta. Letni cilji, opredeljeni v predlogu finančnega načrta in v poročilu o doseganju ciljev in rezultatov za leto 2008, so prikazani v prilogi 5.

2.3.1.d UNP je v poročilu sicer poročal o tem, katere načrtovane aktivnosti za doseganje ciljev so bile izvršene, ne pa tudi o tem, katere aktivnosti niso bile izvršene, določil pa tudi ni seznama ukrepov in terminskega načrta za doseganje ciljev, ki niso bili izvršeni, kot določa 10. člen navodila o pripravi zaključnega računa. V poročilu o doseženih ciljih in rezultatih je UNP navedel, da je večino načrtovanih aktivnosti v polni meri realiziral in dosegel večino zastavljenih ciljev.

Pojasnilo UNP

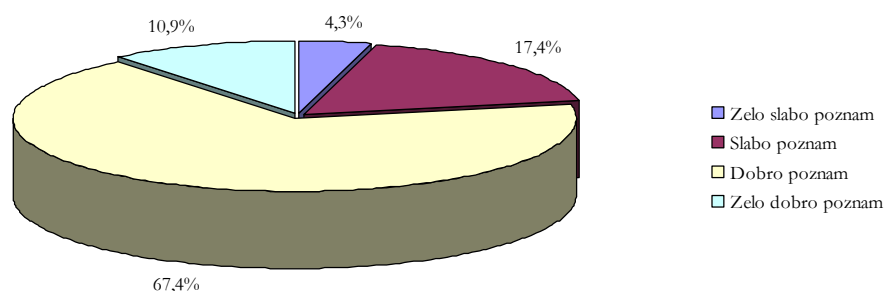
Po oceni UNP so letna poročila za področje revidiranja evropskih sredstev (SRESS in SREKS) pripravljena v skladu s tem, kar je v točkah 2.3.1.a do 2.3.1.d navedeno kot želeno stanje, le da niso v pravih dokumentih.

2.4 Ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov na podlagi izvedenih anket

Uspešnost delovanja UNP smo preverili tudi na podlagi izvedenih anket. Z anketnimi vprašalniki smo vodje notranjerevizijskih služb spraševali o tem, kako dobro poznajo storitve, ki jih za njihove potrebe opravlja UNP. K izpolnitvi vprašalnikov smo povabili 79 notranjih državnih revizorjev, odgovorilo pa jih je 46.

Pri pregledu izvedenih anket smo ugotovili, da delo UNP dobro ali zelo dobro pozna kar 78,3 odstotka vprašanih, medtem ko jih slabo oziroma zelo slabo pozna 21,7 odstotka. Odgovore anketiranih prikazuje slika 26.

Slika 26: Poznavanje dela UNP



Vir: anketni vprašalnik, vprašanje št. 1.

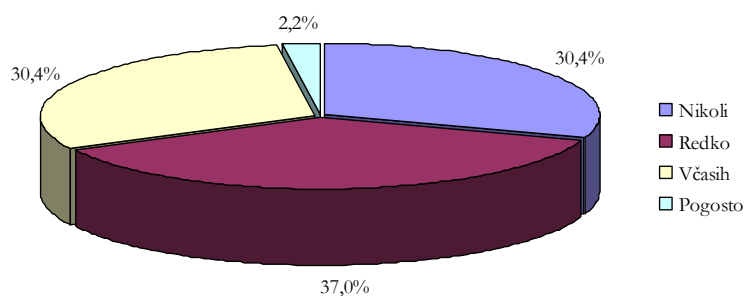
Ocenjujemo, da je prepoznavnost dela UNP zadovoljiva, zlasti med neposrednimi proračunskimi uporabniki, nekoliko manj pa je UNP s svojim delom znan posrednim proračunskim uporabnikom.

Priporočilo

Glede na dejstvo, da je stopnja razvoja javnih financ pri neposrednih proračunskih uporabnikih na precej višji ravni, UNP priporočamo, naj razširi svoj vpliv tudi med posredne proračunske uporabnike, ter s tem prispeva k hitrejšemu razvoju javnih financ, zlasti na področju notranjega nadzora.

Ugotovili smo, da je 69,6 odstotka vodij notranjerevizijskih služb na vprašanje, ali pri svojem delu koristijo strokovno pomoč UNP, odgovorilo, da so pomoč koristili, od tega pogosto 2,2 odstotka anketiranih, včasih 30,4 odstotka in redko 37 odstotkov.

Slika 27: Koriščenje strokovne pomoči UNP



Vir: anketni vprašalnik, vprašanje št. 7.

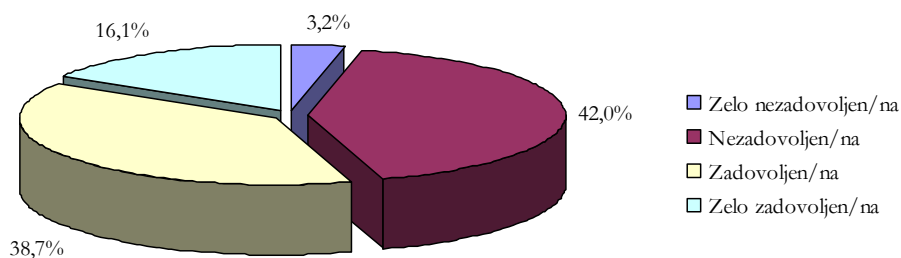
S strokovno pomočjo UNP je bilo od 31 anketiranih, ki so na vprašanje odgovorili, nezadovoljnih oziroma zelo nezadovoljnih 45,1 odstotka, preostali pa so bili bolj ali manj zadovoljni. Vodje notranje revizijskih služb so kot problem poudarili neaktivno vlogo UNP pri nudenju strokovne pomoči. Potreba po strokovni pomoči je večja pri posrednih proračunskih uporabnikih, ki nimajo veliko izkušenj z delom nadzornih institucij, ki hkrati opravljajo tudi svetovalno vlogo.

Priporočilo

UNP priporočamo, naj v večji meri upošteva potrebe notranjerevizijskih služb. Te so v anketi izrazile predvsem željo po strokovni pomoči v obliki aktivnega svetovanja, priprave ustrezne metodologije revidiranja (programov, postopkovnikov, normativov za delo ipd.), ter jih obvešča o posebno tveganih področjih delovanja ter dobrih rešitvah s področja notranjerevizijskega dela. Iz ankete izhaja, da si notranji revizorji želijo predvsem poenotenih stališč glede posameznih revizijskih ugotovitev (oblikovanje "strokovnega foruma", kjer bi si notranji revizorji lahko izmenjavali izkušnje in delili mnenja, objava ugotovitev na spletni strani UNP ipd.), želijo pa si tudi informacij o morebitnih novostih na strokovnih področjih (literatura, gradiva), delavnicah, predavanjih ter drugih možnostih izobraževanja oziroma pridobivanja znanja s področja notranjega nadzora javnih financ.

Zadovoljstvo s strokovno pomočjo UNP prikazuje slika 28.

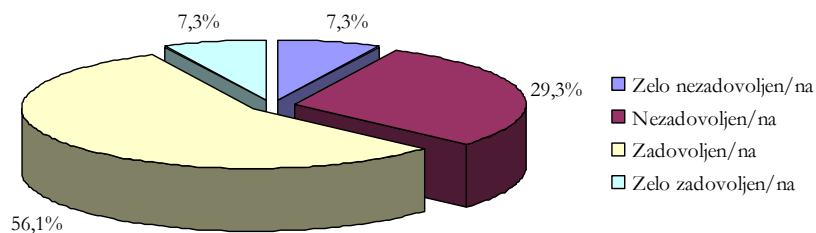
Slika 28: Zadovoljstvo s strokovno pomočjo UNP



Vir: anketni vprašalnik, vprašanje št. 8.

Od 41 anketiranih, ki delovanje UNP poznajo, je kar 63,4 odstotka anketiranih odgovorilo, da so z delom UNP zadovoljni oziroma zelo zadovoljni, preostali pa so z delom UNP nezadovoljni, kar je razvidno iz slike 29.

Slika 29: Zadovoljstvo z delom UNP



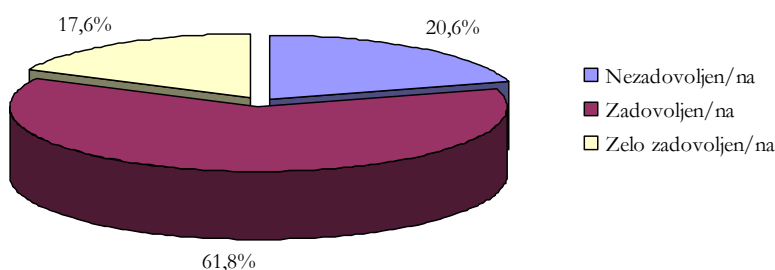
Vir: anketni vprašalnik, vprašanje št. 2.

V anketi smo vodje notranjerevizijskih služb poprosili, da nam posredujejo svoja mnenja, ideje in predloge za izboljšanje dela UNP. Iz odgovorov smo razbrali, da želijo predvsem več izobraževanj in delavnic ter več sestankov z vnaprej opredeljenimi strokovnimi temami (organiziranje sestankov notranjerevizijskih služb, ki se lotevajo podobnih revizijskih nalog za medsebojno pomoč in poenotenje stališč).

V letu 2008 je UNP organiziral eno delavnico za šest različnih skupin. Od tistih, ki so se delavnice udeležili (69,6 odstotka), je bila večina z izvedbo delavnice zadovoljna (61,8 odstotka), zelo zadovoljnih je bilo 17,6 odstotka, nezadovoljnih pa 20,6 odstotka vprašanih. Na podlagi odgovorov iz vprašalnika smo ugotovili, da se nezadovoljstvo anketiranih nanaša na vsebino delavnic, saj so delavnice temeljile zgolj na podajanju teoretičnega znanja. Anketiranci so izrazili željo po večjem številu izobraževanj in delavnic, na katerih bi ustrezno usposobljeni strokovnjaki s praktičnimi primeri in usmeritvami predstavili primere dobre prakse, oziroma delavnice, na katerih bi UNP predstavil ustrezne rešitve glede posameznih vprašanj.

Anketiranci so podobno ocenili tudi sestanke, ki jih UNP organizira za izobraževanje, seznanjanje z novostmi in spremembami s področja javnih financ ter njenega nadzora. UNP je v letu 2008 izvedel dva sestanka z notranjimi revizorji. Podrobnejše podatke o tem, kako so bili izvedbo delavnice in sestanka zadovoljni anketiranci, prikazujeta sliki 30 in 31.

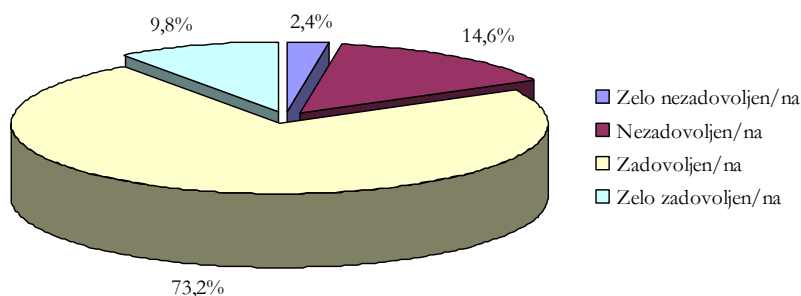
Slika 30: Zadovoljstvo z izvedbo delavnice UNP



Vir: anketni vprašalnik, vprašanje št. 4.

Kar 73,2 odstotka anketiranih, ki so se udeležili vsaj enega od dveh sestankov, je bilo z izvedbo sestanka zadovoljnih (9,8 odstotka celo zelo zadovoljnih), 17 odstotkov vprašanih pa z organiziranim sestankom niso bili zadovoljni.

Slika 31: Zadovoljstvo z izvedbo enega ali obeh sestankov UNP



Vir: anketni vprašalnik, vprašanje št. 6.

V nadaljevanju podajamo priporočilo, ki izhaja iz potreb vodij notranjerevizijskih služb, ki so jih navedli v okviru izvedene ankete.

Priporočilo

Na podlagi ugotovitev iz ankete o zadovoljstvu z delovanjem UNP, priporočamo, naj UNP:

- (1) okrepi zavedanje predstojnikov o pristojnostih notranjerevizijskih služb, predvsem glede odgovornosti za zakonitost in gospodarnost poslovanja proračunskega uporabnika ter o pomembnosti pomoči in svetovanju, ki ga nudijo revizorji;
 - (2) nadaljuje z aktivnostmi na področju sprejemanja strateških usmeritev razvoja notranjega nadzora javnih financ in zagotovi kontinuiteto na tem področju;
 - (3) prevzame aktivnejšo vlogo pri spodbujanju ustanavljanja notranjerevizijskih služb pri proračunskih uporabnikih, kjer te službe nimajo (zagotavljati večjo pokritost);
 - (4) zagotovi nadzor nad delovanjem zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja ter izdela usmeritve naročnikom glede določitve obsega in načina dela zunanjih izvajalcev.
-

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna v letu 2008. Za uspešnost poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna je odgovorna direktorica. Naša naloga je podati oceno o uspešnosti poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna v letu 2008.

Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o upravljanju podprograma 02031601 *Dejavnost proračunskega nadzora*.

Uspešnost poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna smo presojali tako, da smo preverili, ali je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna v okviru uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa v letu 2008 ustrezno načrtoval in izvedel naloge ter o njih poročal uravnoteženo, celovito in objektivno. Uspešnost poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna smo ocenili na podlagi uspešnosti uveljavljanja posameznih elementov upravljaljskega procesa, katerih ocene predstavljamo v prilogi 6. Ocenili smo ustreznost in zadostnost načrtovanja podprograma Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna v letu 2008, opredelitev odgovornosti za njegovo izvajanje ter poročanje o dosežkih podprograma v letu 2008. Ker je za uspešnost podprograma pomemben tudi način delovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna, smo preverili še načrtovanje in ustreznost informacijskega sistema ter poročanje Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna o svojem delovanju.

Menimo, da Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna pri načrtovanju ni v celoti upošteval usmeritev strateških dokumentov, ki opredeljujejo področje notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, hkrati pa pri izvajanju nekaterih usmeritev, za katere sicer ni bil edini odgovoren, ni bil v celoti uspešen, ker notranje revidiranje ni bilo zagotovljeno vsem uporabnikom državnega in občinskih proračunov in ni bilo doseženo ciljno število notranjih revizorjev. Predstojniki tudi niso v celoti sprejeli odgovornosti za notranje kontrole oziroma upravljanje s tveganji. Manj kot polovica poslovanja proračunskih uporabnikov je še vedno izpostavljena tveganjem, ki ogrožajo doseganje ciljev in za katera ni nobenega zagotovila, da se obvladujejo na sprejemljivi ravni. Na področju dolgoročnega načrtovanja smo ugotovili, da iz finančnega načrta niso razvidna izhodišča delovanja, in tudi ne, kakšni morajo biti dosežki podprograma, zaradi tega tudi primerljivost delovanja v času ni bila vzpostavljena – točke 2.1.2.a, 2.1.3.1.1.a, 2.1.3.2.1.a, 2.1.3.3.1.a, 2.1.3.3.1.b in 2.1.3.4.1.a.

Urad za nadzor proračuna Republike Slovenije v finančnem načrtu ni ustrezno oblikoval vseh letnih izvedbenih ciljev, zaradi česar ni bilo mogoče na tej podlagi oceniti uspešnost poslovanja Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna. Letni izvedbeni cilji so bili sicer opredeljeni v drugih dokumentih (letnih načrtih dela), kar pa ne zagotavlja take transparentnosti, kot bi bila, če bi bili letni izvedbeni cilji opredeljeni v finančnem načrtu – točke 2.1.3.1.1.b, 2.1.3.1.1.c, 2.1.3.1.1.d, 2.1.3.1.1.e, 2.1.3.2.1.b, 2.1.3.2.1.c, 2.1.3.2.1.d, 2.1.3.2.1.e, 2.1.3.3.1.c, 2.1.3.3.1.d, 2.1.3.4.1.b in 2.1.3.4.1.c.

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, predvsem Sektor za notranji nadzor proračuna in Sektor proračunske inšpekcije, ni vzpostavil ustreznega sistema merjenja, saj v finančnem načrtu niso predvideni vsi kazalci in kazalniki oziroma niso opredeljeni na način, ki bi omogočal spremljati delovanje in ocenjevati njegovo uspešnost. Metoda ugotavljanja uspešnosti ni jasna, uporabljeni podatkovni viri pa niso v celoti primerni, ker niso pravočasni in ne omogočajo sprotnega spremljanja doseganja zastavljenih ciljev, in so subjektivne narave – točke 2.1.3.1.2, 2.1.3.2.2.a, 2.1.3.2.2.b, 2.1.3.2.2.c, 2.1.3.3.2.a, 2.1.3.3.2.b, 2.1.3.4.2, 2.1.4.a in 2.1.4.b.

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna virov za delovanje podprograma ni načrtoval ustrezno in zadostno. V letu 2008 je ob zaposlovanju dodatnih javnih uslužbencev še vedno najemal zunanje izvajalce za revidiranje izdatkov evropskih strukturnih skladov. Ker strošek najema zunanjih izvajalcev presega stroške lastne izvedbe, bi Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna lahko, glede na odobrena sredstva za plače iz sredstev tehnične pomoči, zaposlil javne uslužbence že v začetku leta ter s tem prispeval k znižanju stroškov povezanih z najemom zunanjih izvajalcev. Realizacija plač iz sredstev tehnične pomoči je bila v letu 2008 zgolj 57,6-odstotna. Pri načrtovanju sredstev za blago in storitve pa ni upošteval vseh dejavnikov, ter s tem sredstva načrtoval v previsokem znesku, kar se odraža tudi v nižji realizaciji – točki 2.1.5.a in 2.1.5.b.

Izvajanje nalog Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna v letu 2008 je bilo po sektorjih različno uspešno. Število inšpekcijskih pregledov je v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 upadlo, glede na povprečje preteklih let pa število pregledov ostaja na približno enaki ravni. Ob predpostavki, da sta obseg in zahtevnost inšpekcijskih pregledov na podlagi podanih prijav enaka obsegu in zahtevnosti rednih inšpekcijskih pregledov, pomeni, da je realizacija inšpekcijskih pregledov glede na letni načrt dela 69,7-odstotna. Na področju notranjega nadzora javnih financ pristojni sektor ne izvaja zunanje ocene kakovosti v skladu s standardi strokovnega ravnanja notranjih revizorjev, oziroma v skladu z zahtevami usmeritev, ki jih je sprejel Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, saj ne zagotavlja, da bi bile notranjerevizijske službe pregledane vsaj enkrat na pet let. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna tudi ne izvaja notranje revizije poslovanja pri tistih proračunskih uporabnikih, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranjerevizijske službe in niso najeli zunanjega izvajalca v obdobju zadnjih treh let. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna ne preverja, kdo bi notranje revidiranje poslovanja v določenem letu moral izvesti, pač pa zgolj zbira podatke o tistih, ki imajo vzpostavljeno notranje revidiranje. V letu 2008 tudi ni izvedel vseh aktivnosti, ki jih je načrtoval, da bi izboljšal notranji nadzor javnih financ oziroma zaščito finančnih interesov Evropske skupnosti. Uspešen je bil na področju nadzora sredstev Evropske skupnosti, kjer je izvedel vse naloge, določene s predpisi Evropske skupnosti – točke 2.2.2.1.a, 2.2.2.1.b, 2.2.2.1.c, 2.2.3.1.a, 2.2.3.1.b, 2.2.3.1.c, 2.2.3.1.d, 2.2.3.1.e, 2.2.3.1.f, 2.2.3.1.g, 2.2.4.1.a, 2.2.4.1.b in 2.2.5.1.a.

Aktivnosti, ki jih je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna izvedel do leta 2008, niso dosegle želenega učinka na razvoj notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, saj je po podatkih vseh predstojnikov proračunskih uporabnikov in njihovih notranjih revizijskih služb ostal na približno enaki ravni kot v preteklih letih. Trenutno stanje notranjega revidiranja je kot neustrezno ocenil tudi Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, saj notranjerevizijske službe še niso v celoti sposobne dajati ustreznega zagotovila predstojnikom proračunskih uporabnikov, večina proračunskih uporabnikov pa še nima zagotovljenega notranjega revidiranja – točka 2.2.6.

Poročanje Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna o izvršitvi njegovih nalog še ni na ravni, ki bi v celoti zagotavljala uravnoteženo, celovito in objektivno sliko njegovega delovanja. Poslovno poročilo je premalo jasno, ocena dosežkov v letu pa se ne primerja s finančnim načrtom in tudi ne s podatki preteklih let, in je zaradi neustreznega finančnega načrta (kazalci in kazalniki niso opredeljeni ali pa so opredeljeni neustrezno) premalo usmerjeno na dosežke. Ocena o uspešnosti poslovanja, ki jo je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna podal v poslovnem poročilu in poročilu o doseženih ciljih in rezultatih, ne temelji na upoštevanju fizičnih, finančnih in opisnih kazalcev, ki so bili navedeni v obrazložitvi predloga finančnega načrta. Ocena gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, glede na predpisane standarde in merila, v navedenih dokumentih ni razvidna, razvidni tudi niso ukrepi za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja. Iz poročila tudi ni bilo mogoče razbrati, v kolikšni meri so izvedeni projekti oziroma aktivnosti prispevale k doseganju načrtovanih ciljev, ter kakšni so njihovi učinki na razvoj notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji – točke 2.3.1.a, 2.3.1.b, 2.3.1.c in 2.3.1.d.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna mora:

- v okviru svoje pristojnosti izvajanja notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega oziroma občinskega proračuna, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranjerevizijske službe in niso najeli zunanje izvajalca, na podlagi informaciji, prejetih z letnimi poročili notranjerevizijskih služb in izjav predstojnikov o oceni notranjega nadzora javnih financ, letno izvesti analizo o tem, ali neposredni in posredni uporabniki državnega oziroma občinskega proračuna zagotavljajo notranji nadzor, ter glede na razpoložljiva sredstva in kadre v letni načrt dela vključiti izvedbo notranjega nadzora pri tistih uporabnikih, ki bi notranji nadzor morali imeti, pa ga niso imeli; Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna bo z večjim nadzorom nad zagotavljanjem notranjega nadzora prispeval v večji meri k zelenemu razvoju notranjega nadzora javnih financ – točki 2.1.3.2.1.e in 2.2.3.1.f.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev 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 četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

5. PRIPOROČILA

Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna priporočamo, naj:

- proračunske postavke oblikuje na način, da bodo zajele aktivnosti, ki se izvajajo v okviru posameznega področja (sektorja); s tem bo omogočeno spremljanje stroškovne učinkovitosti po posameznih nalogah oziroma področjih;
- pri naslednji strategiji prevzame vlogo koordinatorja in nadzornika ter Vladi Republike Slovenije najmanj enkrat letno poroča o izvedenih aktivnostih in po potrebi predlaga Vladi Republike Slovenije sprejem dodatnih ukrepov za realizacijo strategije;
- oblikuje dolgoročne cilje tako, da bodo na vseh področjih njegovega delovanja podpirali uresničevanje strategije¹⁰³ ali druge razvojne usmeritev, ki izhajajo iz predpisov in drugih vladnih dokumentov;
- pri opredelitvi letnih izvedbenih ciljev izhaja iz dolgoročnih ciljev in s tem zagotovi večjo preglednost vpliva izida na pričakovani učinek, ki se odraža v stanju javnih financ oziroma družbe, pri tem pa naj bodo dolgoročni cilji razvojno naravnani;
- v finančnem načrtu za prihodnja leta opredeli letne izvedbene cilje na način, kot jih je za leto 2008 opredelil v posameznih internih dokumentih (letnem načrtu dela), ter s tem, ob sprejemanju proračuna, državnemu zboru omogoči vpogled v njegovo delovanje, hkrati pa naj razvije sistem merjenja delovanja, ki bi omogočal ugotavljanje izidov in učinkov, ki so rezultat izvajanja njihovih aktivnosti – izbere naj kazalnike, ki predstavljajo prava sodila o tem, ali je cilj dosežen ali ne, in kazalnike ustrezno ovrednoti;
- proračunska inšpekcija poleg rednih pregledov načrtuje inšpekcijske preglede na podlagi prijav ob upoštevanju preteklih izkušenj;
- proračunska inšpekcija pri načrtovanju inšpekcijskih nadzorov upošteva stanje notranjega nadzora javnih financ pri posameznemu uporabniku, predvsem stanje okolja kontroliranja in sistema notranjega kontroliranja – predlagamo povečanje števila inšpekcijskih pregledov pri posrednih proračunskih uporabnikih;
- pripravi načrt aktivnosti za sprejem in uveljavitev "izjave o zagotovitvi", katere namen je, da predstojniki s podpisom jamčijo za vzpostavitev učinkovitega sistema upravljanja in nadzora, skupaj s potrditvijo računovodskih izkazov, ter pripravi letno poročilo o dejavnostih, v katerem naj poroča o rezultatih politik in zagotovitvi, da so bila sredstva, ki so bila dodeljena dejavnostim, opisanim v njegovem poročilu, porabljena za predvideni namen in v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, ter da vzpostavljeni kontrolni postopki zagotavljajo potrebna jamstva glede zakonitosti in pravilnosti transakcij, povezanih z računovodskimi izkazi;
- sprejme strategijo pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb z usmeritvami, s katero bi zagotovil, da bi vsako notranjerevizijsko službo vsaj enkrat na pet let pregledal Sektor za notranji nadzor javnih financ, če je ne bi pregledal drug zunanji izvajalec;

¹⁰³ Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji.

- razširi svoj vpliv tudi med posredne proračunske uporabnike in s tem prispeva k hitrejšemu razvoju javnih financ, zlasti na področju notranjega nadzora;
- pri pripravi letnega načrta kontinuirano upošteva predloge državnih notranjih revizorjev oziroma vodij notranjerevizijskih služb, ter pri načrtovanju okrepi naslednje aktivnosti:
 - strokovno pomoč (aktivno svetovanje),
 - pripravo ustrezne metodologije revidiranja (programov, postopkovnikov, normativov za delo ipd.),
 - izdajanje poenotenih stališč glede posameznih revizijskih ugotovitev (oblikovanje “strokovnega foruma”, kjer bi si notranji revizorji lahko izmenjavali izkušnje in delili mnenja, objava ugotovitev na spletni strani Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna ipd.),
 - obveščanje notranjerevizijskih služb o morebitnih novostih na strokovnih področjih (literatura, gradiva), delavnicah, predavanjih ter drugih možnostih izobraževanja oziroma pridobivanja znanja s področja notranjega nadzora javnih financ,
 - izobraževanja in delavnice, na katerih bi ustrezno usposobljeni strokovnjaki s praktičnimi primeri in usmeritvami predstavili primere dobre prakse, oziroma delavnice, na katerih bi predstavili ustrezne rešitve glede posameznih vprašanj,
 - izobraževanja predstojnikov, na podlagi katerih bi okrepil njihovo zavedanje o pristojnostih notranjerevizijskih služb, predvsem glede odgovornosti za zakonitost in gospodarnost poslovanja proračunskega uporabnika, ter o pomembnosti pomoči in svetovanju, ki ga nudijo revizorji,
 - pospešitev aktivnosti na področju sprejemanja strateških usmeritev razvoja notranjega nadzora javnih financ in zagotavljanje kontinuitete na tem področju,
 - prevzemanje aktivnejše vloge pri spodbujanju ustanavljanja notranjerevizijskih služb pri proračunskih uporabnikih (zagotovi večjo pokritost),
 - zagotavljanje nadzora nad delovanjem zunanjih izvajalcev notranjega revidiranja ter izdelavo usmeritev naročnikom glede določitve obsega in načina dela zunanjih izvajalcev.

Pravni pouk

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

Številka: 1201-2/2009/45
Ljubljana, 5. oktobra 2010

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 6

Poslano:

1. Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

6. PRILOGE

PRILOGA 1: Preglednica ciljev za podprogram: 0231601 Dejavnost proračunskega nadzora

Tabela 12: Področje zaščite finančnih interesov ES

	CILJI	KAZALNIKI
Dolgoročni cilj	<i>“Vzpostavitev ustreznega in učinkovitega sistema zaščite finančnih interesov ES in sodelovanje z OLAF”.</i> Ugotovitvi računskega sodišča: <i>2.1.3.3.1.a Cilj je nedorečen, ni izhodiščnega stanja.</i> <i>2.1.3.3.1.b Cilj ne izhaja iz strategije boja proti goljufijam in zaščite finančnih interesov Evropske unije, saj ta ni bila izdelana, ni programa aktivnosti.</i>	- Izvedene aktivnosti na podlagi uredb Evropske unije na področju zaščite finančnih interesov ES in sodelovanja pri operativnih aktivnostih OLAF; - izvedene aktivnosti, dogovorjene v okviru Usmerjevalnega odbora OLAF (COCOLAF) in ekspertne skupine za 280. člen Evropske pogodbe; - povračila nenamensko porabljenih sredstev evropskega proračuna; - izdelana in izvajana strategija izobraževanja in usposabljanja na področju zaščite finančnih interesov ES in boja proti goljufijam.
Kratkoročni cilji	<i>“Posredovanje poročil o nepravilnostih v predpisanih rokih”;</i> <i>“Zagotavljanje sprotne obravnave nepravilnosti in vračila nepravilno izplačanih sredstev v EU proračun”;</i> <i>“Vodenje delovne skupine sveta EU za boj proti goljufijam v okviru projekta predsedovanja EU”.</i> Ugotovitvi računskega sodišča: <i>2.1.3.3.1.c Letni izvedbeni cilji so opredeljeni kot aktivnosti, ki niso merljive in izražajo zgolj zakonsko določene naloge, saj ne vključujejo razvojne komponente. Ne vsebujejo pričakovanega rezultata.</i> <i>2.1.3.3.1.d Opredelitev letnega izvedbenega cilja je enaka opredelitvi dolgoročnega cilja.</i>	- Posredovanje poročil o nepravilnostih v predpisanih rokih; - zagotavljanje sprotne obravnave nepravilnosti in vračila nepravilno izplačanih sredstev v proračun Evropske unije; - vodenje delovne skupine sveta Evropske unije za boj proti goljufijam v okviru projekta predsedovanja Evropski uniji. Ugotovitvi računskega sodišča: <i>2.1.3.3.2.a Sektor za NNJF ni določil indikatorjev oziroma kazalnikov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izmeriti uspešnost.</i> <i>2.1.3.3.2.b Iz opredelitve letnih izvedbenih ciljev ni razviden učinek na javne finance, vpliv na javne finance ob zaključku leta ni bil ovrednoten.</i>
Letni načrt dela	<i>“Vzpostavitev ustreznega in učinkovitega sistema zaščite finančnih interesov ES in sodelovanje z OLAF”.</i>	Niso opredeljeni.

Tabela 13: Področje proračunskega inšpiciranja

	CILJI	KAZALNIKI
Dolgoročni cilj	<i>“V čim večji meri odpravljati in preprečevati nepravilnosti pri izvajanju proračuna z izvajanjem proračunskega inšpiciranja proračunskih uporabnikov predvsem na podlagi zahtev in prijav o nepravilnostih”.</i> Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.1.1.a Cilj je nedorečen, ni izhodiščnega in končnega stanja; UNP nima neposrednega vpliva na doseganje cilja. <i>“Izboljševati zaščito finančnih interesov ES z izvajanjem inšpiciranja na podlagi sumov ali prijav o nepravilnostih na škodo evropskega proračuna”</i>	- Število opravljenih inšpekcijskih pregledov; - polletna in letna poročila vladi in telesom državnega zbora o opravljenih inšpekcijskih pregledih in ugotovitvah. Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.1.2 Merjenje učinkov je zahtevno, ni pa nemogoče – učinek na javne finance ni razviden, saj ni bil ovrednoten (Priporočilo: izločiti vplive zunanjih dejavnikov).
Letni izvedbeni cilji	Enako kot pri splošnih ciljih. Ugotovitve računskega sodišča: 2.1.3.1.1.c Letna izvedbena cilja ne zagotavljata podatkov o izhodiščnem stanju, ne vključujejo elementov rasti. 2.1.3.1.1.d Cilj ne predstavlja cilja, ki bi ga lahko uresničevala inšpekcija – je lahko le cilj NNJF (kjer je sistemizirano to delovno mesto). 2.1.3.1.1.e Letna cilja sta opredeljena enako kot dolgoročni cilj – letna cilja nista določena na način, ki bi omogočal merjenje prispevka letnega izida na doseganje učinka.	Enako kot pri splošnih ciljih. (Priporočilo: oblikovati sistem merjenja delovanja, ki bo omogočal ugotavljanje izidov in učinkov).
Pričakovani rezultati	33 izvedenih rednih inšpekcij. Ugotovitvi računskega sodišča: 2.1.3.1.1.c Iz opredelitve ciljev ni razvidno pričakovano delovanje v prihodnosti. 2.1.3.1.1.b UNP ne načrtuje nalog na podlagi zahtev in prijav, ki so glavnina dela – letni načrt je nepopoln, ni izvedene analize potreb.	Niso opredeljeni. Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.1.1.b Ni opredeljenih normativov za izvedbo inšpekcijskega pregleda.

Tabela 14: Področje notranjega nadzora javnih financ

	CILJI	KAZALNIKI merjenje
Dolgoročni cilj	<i>“Vzpostavitev ustreznega in učinkovitega nadzora pri vseh proračunskih uporabnikih”.</i> Ugotovitvi računskega sodišča: 2.1.3.2.1.a Cilj ni dorečen, ne opredeljuje trenutnega, izhodišnega in končnega stanja, cilj je v veliki meri odvisen od proračunskega uporabnika in vlade; UNP nima neposrednega vpliva na odnos posloводства organa do notranjih kontrol. 2.1.3.2.1.e Splošni cilji so usklajeni s strategijo, vendar ne upoštevajo vseh s strategijo določenih ciljev (ni cilja vzpostavitve registra tveganj in notranjega revidiranja pri vseh proračunskih uporabnikih, specialisti informacijske tehnologije) ter ciljev, ki jih določa zakonodaja (izvajanje notranje revizije za proračunskega uporabnika).	Pozitivno mnenje računskega sodišča. Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.2.2.c Kazalnik ni ustrezen, ker ne določa vrste revizije računskega sodišča in časovnega obdobja, na katero se revizija nanaša.
Kratkoročni – letni izvedbeni cilj	“Čim bolj učinkovito usmerjanje in nadzor nad delovanjem notranje revizijskih služb proračunskega uporabnika, analiza njihovega delovanja in izvajanje potrebnih aktivnosti za izboljšanje njihovega delovanja”; “Izboljšati koordinacijo planiranja in usmerjanje notranjega nadzora porabe sredstev evropskih skladov”. Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.2.1.b Cilja, ki sta določena v finančnem načrtu, nista opredeljena v obliki konkretnih izmerljivih rezultatov – niso merljivi in vezani na konkretno časovno obdobje. Cilja sta natančneje opredeljena v letnem načrtu dela.	- Ministrstva imajo vzpostavljene in ažurirane registre tveganj; - povečan delež proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje; - pozitivno mnenje računskega sodišča; - zaključno poročilo o izvedenem načrtu aktivnosti, ki ga je sprejela Evropska komisija. Ugotovitvi računskega sodišča: 2.1.3.2.2.a Kazalniki niso opredeljeni in ovrednoteni na način, ki bi omogočal merjenje uspešnosti pri doseganju zastavljenih ciljev. Kazalnika “delež ministrstev, ki imajo vzpostavljen in ažuren register tveganja” in “delež proračunskih uporabnikov, ki imajo zagotovljeno notranje revidiranje” posredno ne omogočata, da bi na njihovi podlagi ocenili, ali je cilj, ki je zastavljen kot “čim bolj učinkovito usmerjanje in nadzor nad delovanjem notranjerevizijskih služb. ...”, dosežen ali ne, na podlagi kazalnika, ki je določen kot “sprejeto poročilo s strani Evropske komisije o izvedenem načrtu aktivnosti”, pa ni mogoče meriti doseganja cilja, ki je določen kot “izboljšanje koordinacije planiranja in usmerjanja notranjega revidiranja porabe sredstev evropskih skladov”. 2.1.3.2.2.b V finančnem načrtu je določeno manj strogo merilo za doseganje cilja kot v letnem načrtu dela; UNP nima podatkov za merjenje doseganja ciljev, oziroma niso objektivni in niso pravočasni; iz finančnega načrta ni razviden učinek na javne finance, vpliv na javne finance ob zaključku leta ni bil ovrednoten.

Pričakovani rezultati – letni izvedbeni cilji	• Priprava predloga Pravilnika o spremembah pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ ter spremembe in dopolnitve Usmeritev za državno notranje revidiranje; • izvedba dvanajstih pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranje revizijskih služb; • priprava navodila glede najemanja zunanjih izvajalcev; • priprava internega navodila za izvajanje revizij; • priprava poročila o notranjem nadzoru javnih financ; • izvedba sedmih delavnic na temo upravljanje s tveganji in notranjih kontrol; • izvedba dveh sestankov notranjih revizorjev; • izdajanje potrdil za naziv DNR in PDNR; • usposobitev zaposlenega za vodenje upravnega postopka za primere upravnega spora kandidatov za pridobitev naziva DNR ali PDNR; • dopolnitev izjave predstojnika o notranjem nadzoru javnih financ – sprememba zakonodaje; • poenotenje Usmeritev za poročanje o nepravilnostih, pravočasna izdaja poročila in vprašalnika OLAF. Ugotovitve računskega sodišča: <i>2.1.3.2.1.b Posebni cilji so jasni in merljivim ter vključujejo pričakovani rezultat, pri njihovi opredelitvi pa prihaja do zamenjave z aktivnostmi.</i> <i>2.1.3.2.1.c Prispevka letnega izvedbenega cilja k uresničevanju dolgoročnega cilja ni mogoče izmeriti, saj merila (dolgoročna in letna) niso tako oblikovana.</i> <i>2.1.3.2.1.d Cilji niso določeni na podlagi analize potreb (razvidno iz izvedene ankete NRS), dobra praksa pri načrtovanju pregledov NRS.</i>	• Delež PU, ki imajo register tveganj; • delež PU, ki imajo notranje revidiranje. Ugotovitev računskega sodišča: <i>2.1.3.2.2.a Kazalnika posredno ne omogočata, da bi na njihovi podlagi ocenili, ali je cilj, ki je zastavljen, dosežen ali ne, predstavljata pa pravo sodilo o tem, ali je UNP uspešen pri doseganju razvoja na področju notranjega nadzora javnih financ. UNP ne zagotavlja ustreznega sistema za pridobivanje teh informacij.</i>
---	---	--

Tabela 15: Področje nadzora sredstev ES:

	CILJI	KAZALNIKI
Dolgoročni cilj	<i>“Izvajanje z evropsko zakonodajo določenega obsega finančnega nadzora nad porabo sredstev EU, skladno z mednarodnimi standardi revidiranja”.</i> Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.4.1.a Opredelitev cilja ne zagotavlja izhodiščnega in končnega stanja; obseg in obdobje je opredeljeno s kazalniki; ciljna vrednost za pregled izdatkov iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada ne ustreza dejansko pričakovanemu izidu, določenemu z načrtom revizije.	• Pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljeni reviziji izdatkov EKJS in EKSRP za preteklo finančno leto (do 31. 1. tekočega leta); • pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljeni reviziji izdatkov programa SAPARD za preteklo finančno leto (do 31. 3. tekočega leta). Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.4.2 Kazalnik je pomanjkljiv, ker ni bilo več izdatkov za SAPARD – pravilno: revizijsko poročilo o pregledu terjatev, naknadnih kontrol po zaključku investicij in pregledih izpolnjevanja priporočil. • Pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljenih revizijah izdatkov in sistemov v okviru izvajanja strukturnih skladov (do 31. 5. tekočega leta za preteklo/-a leto/-a za programsko obdobje 2004–2006); • odstotek pregledanih upravičenih izdatkov glede na vse upravičene izdatke v obdobju (ciljna vrednost je 5 odstotkov za strukturne sklade in 15 odstotkov za Kohezijski sklad za programsko obdobje 2004–2006). Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.4.2 Evropska zakonodaja ne določa letnega obsega nadzora, zato kazalnik ni povsem primeren. • Pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljenih revizijah izdatkov in sistemov v okviru izvajanja evropskih skladov kohezijske politike za preteklo finančno leto (do 31. 12. tekočega leta za programsko obdobje 2007–2013, z začetkom 31. 12. 2008); • pravočasno oddano revizijsko poročilo o sistemih upravljanja in nadzora operativnih programov in pravilnosti njihovih izdatkov za preteklo finančno leto (do 31. 12. tekočega leta za programsko obdobje 2007–2013, z začetkom 31. 12. 2008).

Letni izvedbeni cilji	• “Izvajanje z evropsko zakonodajo določenega obsega finančnega nadzora nad porabo sredstev EU, skladno z mednarodnimi standardi revidiranja”; • “Uresničitev plana revizij, dogovorjenega z Evropsko komisijo”. Ugotovitvi računskega sodišča: 2.1.3.4.1.b Letni izvedbeni cilji za posamezne sklade niso razvidni, saj je letni izvedbeni cilj enako opredeljen kot dolgoročni cilj; ne vključuje konkretnih usmeritev za področje; letni izvedbeni cilj za področje strukturnih skladov je nedorečen, saj evropska zakonodaja ne določa letnega obsega nadzora, ki se določi z vsakoletnim načrtom revizij, usklajenim z Evropsko komisijo. Letni izvedbeni cilji so razvidni iz dodatno predložene dokumentacije (letni načrt revidiranja za posamezne sklade). 2.1.3.4.1.c UNP ni opredelil vseh aktivnosti, ki bi jih moral izvesti, da bi izpolnil cilje, ki so v evropski zakonodaji. UNP bi moral po predpisih Evropske unije pripraviti revizijsko strategijo, česar v finančnem načrtu ali keje druge ni navedel.	• Pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljeni reviziji izdatkov EKJS in EKSRP za preteklo finančno leto (do 31. 1. tekočega leta); • pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljeni reviziji izdatkov programa SAPARD za preteklo finančno leto (do 31. 3. tekočega leta); • pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljenih revizijah izdatkov in sistemov v okviru izvajanja strukturnih skladov (do 31. 5. tekočega leta za preteklo/a leto/a za programsko obdobje 2004-2006); • pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljenih revizijah izdatkov in sistemov v okviru izvajanja evropskih skladov kohezijske politike za preteklo finančno leto (do 31. 12. tekočega leta za programsko obdobje 2007-2013, z začetkom 31. 12. 2008); • pravočasno oddano revizijsko poročilo o sistemih upravljanja in nadzora operativnih programov in pravilnosti njihovih izdatkov za preteklo finančno leto (do 31. 12. tekočega leta za programsko obdobje 2007-2013, z začetkom 31. 12. 2008). Ugotovitev računskega sodišča: 2.1.3.4.2 Doseganja cilja ni mogoče v celoti izmeriti, saj v finančnem načrtu ni opredelil vseh kazalnikov in kazalcev. Kazalec “pravočasno oddano revizijsko poročilo o opravljeni reviziji izdatkov programa SAPARD za preteklo finančno leto” je pomanjkljiv, saj v letu 2008 ni bilo več izdatkov iz navedenega programa.
Pričakovani rezultati	Izvedba z evropsko zakonodajo določenega obsega finančnega nadzora nad porabo sredstev Evropske unije (5 odstotkov upravičenih izdatkov iz strukturnih skladov oziroma 15 odstotkov izdatkov iz Kohezijskega sklada) v predpisanem roku.	• Revizijsko poročilo o opravljeni reviziji izdatkov EKJS in EKSRP za finančno leto 2007 izdati do 31. 1. 2008; • izdano revizijsko poročilo o pregledu terjatev, naknadnih kontrol po zaključku investicij in pregledih izpolnjevanja priporočil, ki se nanašajo na program SAPARD; • revizijsko poročilo o nadzoru in mnenje v zvezi z izdatki in sistemi v okviru izvajanja strukturnih skladov izdati do 30. 5. 2008; • revizijsko poročilo o nadzoru in mnenje v zvezi z izdatki in sistemi v okviru izvajanja evropskih skladov kohezijske politike za finančno 2007 izdati do 31. 12. 2008; • izvedba revizij, dogovorjenih z Evropsko komisijo (letni načrt);

		• revizijsko poročilo o sistemih upravljanja in nadzora operativnih programov in pravilnosti njihovih izdatkov za finančno leto 2007 izdati do 31. 12. 2008; • pregledati 5 odstotkov upravičenih izdatkov iz strukturnih skladov oziroma 15 odstotkov izdatkov iz Kohezijskega sklada. Ugotovitev računskega sodišča: <i>2.1.3.4.2 Kazalnik, ki je določen kot odstotek pregledanih upravičenih izdatkov glede na vse upravičene izdatke v obdobju, ni povsem ustrezen, saj evropska zakonodaja ne določa letnega obsega finančnega nadzora – obseg določa za obdobje.</i>
--	--	---

PRILOGA 2: Načrtovanje pregledov usklajenosti in delovanja notranje revizijskih služb z usmeritvami za državno notranje revidiranje

Število nadzorov notranjerevizijskih služb kot ena pomembnejših dejavnosti sektorja je bilo določeno na podlagi razpoložljivega časa, upoštevajoč druge aktivnosti sektorja. Pri izboru notranjerevizijskih služb, ki so predmet pregleda, so upoštevana naslednja merila:

Merila za razvrščanje		
<i>Merilo št. 1: Datum zadnje ocene</i>		
< 1 leto	Minimalno tveganje	1,0
1 ali 2 leti	Nizko tveganje	1,3
3 ali 4 leta	Srednje tveganje	2,0
> 4 leta	Visoko tveganje	4,0
<i>Merilo št. 2: Število notranjih revizorjev</i>		
> 3	Nizko tveganje	1,5
<= 3	Srednje tveganje	2
< 2	Visoko tveganje	4
Kazalci za razvrščanje		
<i>Kazalec št. 1: Proračun</i>		
< 5 %	Minimalno tveganje	1
> 5 %	Nizko tveganje	2
> 10 %	Srednje tveganje	3
> 20 %	Visoko tveganje	4
<i>Kazalec št. 2: Zaposleni</i>		
< 1 %	Minimalno tveganje	1
> 1 %	Nizko tveganje	2
> 10 %	Srednje tveganje	3
> 20 %	Visoko tveganje	4

Vir: podatki UNP.

PRILOGA 3: Pregled zastavljenih aktivnosti in njihove realizacije v letu 2008

Cilj/aktivnost	Izpolnjen cilj oziroma izvedena aktivnost / (pojasnilo) (DA/NE/DELNO)
Priprava predloga Pravilnika o spremembah pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ ter spremembe in dopolnitve Usmeritev za državno notranje revidiranje	NE
Izvedba dvanajstih pregledov skladnosti organiziranosti in poslovanja notranjerevizijskih služb	DELNO (izvedenih je bilo enajst pregledov)
Priprava navodila glede najemanja zunanjih izvajalcev	NE
Priprava internega navodila za izvajanje revizij	DA
Priprava poročila o notranjem nadzoru javnih financ	DA
Izvedba sedmih delavnic na temo upravljanje s tveganji in notranjih kontrol	DELNO (izvedenih je bilo šest delavnic)
Izvedba dveh sestankov notranjih revizorjev	DA
Izdajanje potrdil za naziv DNR in PDNR	DA
Usposobitev zaposlenega za vodenje upravnega postopka za primere upravnega spora kandidatov za pridobitev naziva DNR ali PDNR	NE
Dopolnitev izjave predstojnika o notranjem nadzoru javnih financ – sprememba zakonodaje	NE
Poenotenje Usmeritev za poročanje o nepravilnostih, pravočasna izdaja poročila in vprašalnika OLAF	DA

Vir: podatki UNP.

PRILOGA 4: Načrt in realizacija revizij na področju kmetijskih skladov in ribištva za leto 2008

Zap. št.	Izvajalec	Sklad	Vrsta revizije	Obdobje revizije	Revidiranec	Realizacija	Podlaga za revizijo
1.	UNP	UO EKUJS, FIUR	Pregled izpolnjevanja priporočil	2007	MKGP	DA , avg. 08	Uredba Sveta št. 1260/99 in Uredba Komisije 438/01
2.	UNP	UO EKUJS, FIUR	Pregled izpolnjevanja priporočil	2007	AKTRP	DA , avg. 08	Uredba Sveta št. 1260/99 in Uredba Komisije 3438/01
3.	Zunanji izvajalec	UO EKUJS	Revizija izdatkov	Certificirani izdatki od 1. 1. do 31. 12. 2007	AKTRP	DA , dec. 08	Uredba Sveta št. 1260/99 in Uredba Komisije 438/01
4.	UNP	FIUR	Revizija izdatkov	Certificirani izdatki od 1. 1. do 31. 12. 2007	AKTRP	DA , maj 08	Uredba sveta št. 1260/99 in Uredba Komisije 438/01
5.	UNP	SAPARD	Pregled izpolnjevanja priporočil, zaščita finančnih interesov skupnosti in kontrol po zaključku investicij	1. 1. 2007– 31. 12. 2007	AKTRP	DA , apr. 08	Večletni sporazum o financiranju
6.	UNP	EKJS	Revizija računovodskih izkazov EKJS	16. 10. 2007– 15. 10. 2008	AKTRP	DA , 30. 1. 2009	Uredba Komisije 885/06
7.	UNP	EKSRP	Revizija računovodskih izkazov EKSRP	16. 10. 2007– 15. 10. 2008	AKTRP	DA , 30. 1. 2009	Uredba Komisije 885/06
8.	UNP	ESR	Revizija računovodskih izkazov ESR	1. 1.– 31. 12. 2007	AKTRP	NE , Operativni program za ribištvo še ni bil sprejet	Uredba Komisije 498/07 in Uredba Sveta 1198/06

Vir: podatki UNP.

PRILOGA 5: Letni cilji, opredeljeni v finančnem načrtu in poročilu o doseganju ciljev in rezultatov za leto 2008

Področje	Letni cilji opredeljeni v	
	obrazložitvi predlogu finančnega načrta*	poročilu o doseganju ciljev in rezultatov**
	*cilji, ki so označeni z odebeljenim tiskom, se razlikujejo od ciljev, ki so opredeljeni v poročilu o doseganju ciljev in rezultatov za leto 2008	**cilji, ki so označeni z odebeljenim tiskom, se razlikujejo od ciljev, ki so opredeljeni v finančnem načrtu za leto 2008
Notranji nadzor javnih financ	• čim bolj učinkovito usmerjanje in nadzor delovanja NRS PU, analiza delovanja NRS in izvajanje potrebnih aktivnosti za izboljšanje njihovega delovanja • izboljšati koordinacijo načrtovanja in usmerjanje notranjega revidiranja porabe sredstev evropskih skladov	• usmerjanje in nadzor delovanja NRS PU, analiza njihovega delovanja in izvajanje aktivnosti za izboljšanje, priprava letnega poročila o stanju notranjega nadzora javnih financ • organizacija izobraževanja (DNR, PDNR) • izobraževanje PU za področje upravljanje s tveganji • strokovno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v skladu s programom izobraževanja • posodabljanje usmeritev in standardov za revidiranje, notranje kontroliranje in poročanje o nepravilnostih pri uporabi sredstev skladov Evropske unije
Nadzor sredstev Evropske unije	• izvajanje z evropsko zakonodajo določenega obsega finančnega nadzora nad porabo Evropske unije sredstev	• izvedba revizij izdatkov predpristopnih pomoči in predhodnih pomoči • izvedba revizije terjatev, izvedenih naknadnih kontrol ter izpolnjevanje priporočil programa SAPARD • izvedba revizij izdatkov, neodvisnega finančnega nadzora in sistemskih revizij programov in institucij, ki se financirajo iz skladov Evropske unije v zahtevanem obsegu • izdelava izjav ob zaključku pomoči za projekte Kohezijskega sklada

Proračunsko inšpiciranje	• odpravljati in preprečevati nepravilnosti pri izvajanju proračuna z izvajanjem proračunskega inšpiciranja • izboljšati zaščito finančnih interesov ES z izvajanjem inšpiciranja	• izvajanje proračunskega inšpiciranja na podlagi načrta dela in prijav, ter poročanje
Zaščita finančnih interesov ES	• analiza obstoječega stanja in potreb po izobraževanju institucij ter oblikovanje programa izobraževanja • vodenje delovne skupine sveta Evropske unije za boj proti goljufijam v okviru projekta predsedovanja Evropski uniji • zaključevanje postopkov sprejemanja pravnih aktov s področja zaščite finančnih interesov Evropske unije	• koordinacija zaščite finančnih interesov Evropske unije in sodelovanje z OLAF

Vira: obrazložitev predloga finančnega načrta za leto 2008 in obrazložitev zaključnega računa za leto 2008.

PRILOGA 6: Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa

Elementi upravljanja s proračunskimi sredstvi	Ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa po sektorjih			
	SNNJF*	SPI**	SREKS	SRESS
1. Ustreznost programske strukture	Delno uspešen (2.1.1.a)	Delno uspešen (2.1.1.a)	Delno uspešen (2.1.1.a)	Delno uspešen (2.1.1.a)
2. Razvojne usmeritve in dolgoročni cilji	Delno uspešen (2.1.2.a, 2.1.3.2.1a, 2.1.3.3.1.a, 2.1.3.3.1.b)	Delno uspešen (2.1.3.1.1.a)	Uspešen (2.1.3.4.1.a)	Uspešen (2.1.3.4.1.a)
3. Ustreznost načrtovanja (letni izvedbeni cilji)	Delno uspešen (2.1.3.2.1.b– 2.1.3.2.1.e, 2.1.3.3.1.c–2.1.3.3.1.d)	Neuspešen (2.1.3.1.1.b– 2.1.3.1.1.e)	Delno uspešen (2.1.3.4.1.b– 2.1.3.4.1.c)	Delno uspešen (2.1.3.4.1.b– 2.1.3.4.1.c)
4. Kazalniki za preverjanje uspešnosti in merjenje delovanja podprograma	Delno uspešen (2.1.3.2.2.a– 2.1.3.2.2.c, 2.1.3.3.2.a– 2.1.3.3.2.b)	Delno uspešen (2.1.3.1.2)	Uspešen (2.1.3.4.2)	Uspešen (2.1.3.4.2)
5. Podatkovni sistem za merjenje delovanja UNP	Delno uspešen (2.1.4.a, 2.1.4.b)	Uspešen	Uspešen	Uspešen
6. Ustreznost načrtovanja virov za podprogram	Delno uspešen (2.1.5.a –2.1.5.c)	Delno uspešen (2.1.5.a–2.1.5.c)	Delno uspešen (2.1.5.a–2.1.5.c)	Delno uspešen (2.1.5.a–2.1.5.c)
7. Delovanje podprograma – izvajanje nalog	Delno uspešen (2.2.1.a, 2.2.1.b, 2.2.3.1.a - 2.2.3.1.g)	Delno uspešen (2.2.2.1.a –2.2.2.1.c)	Uspešen (2.2.4.1.a, 2.2.4.1.b)	Uspešen (2.2.5.1.a, 2.2.5.1.b)
8. Poročanje o rezultatih delovanja	Delno uspešen (2.3.1.a–2.3.1.d)	Delno uspešen (2.3.1.a–2.3.1.d)	Delno uspešen (2.3.1.a–2.3.1.d)	Delno uspešen (2.3.1.a–2.3.1.d)

* Sektor za notranji nadzor javnih financ.

** Sektor proračunske inšpekcije.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

