



REVIZIJSKO POROČILO  
O PREDLOGU ZAKLJUČNEGA RAČUNA  
PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2006



*Bedimo  
nad potmi  
javnega  
denarja*



## POS LANSTVO

*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  
O PREDLOGU ZAKLJUČNEGA RAČUNA  
PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA LETO 2006**



Številka: 1201-1/2007-28

Ljubljana, 3. avgusta 2007



Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006, ki obsega splošni del, v katerem so predstavljeni naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, in posebni del proračuna, v katerem je predstavljeno izvrševanje finančnih načrtov posameznih proračunskih uporabnikov.

Cilji revizije so bili izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa, izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna, izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2006 in ocena načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov.

Revidiranci so bili Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za šolstvo in šport in Ministrstvo za kulturo.

Računsko sodišče je o predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2006 izreklo *mnenje s pridržkom*, ker v bilanci prihodkov in odhodkov niso bili izkazani tekoči transferi za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja v obliki prenosa kapitalskega deleža Splošne plovbe Portorož in investicijski transferi Stanovanjskemu skladu ter napačno evidentirana neporabljena sredstva proračunskih uporabnikov in akontacije predstavništvom v tujini. V bilanci prihodkov in odhodkov so bili nepravilno razvrščeni tekoči in investicijski transferi. V računu finančnih terjatev in naložb prenos kapitalskega deleža Splošne plovbe Portorož ni izkazan med prejemki kapitalskih deležev, med izdatki pa je preveč izkazan nakup kapitalskih naložb iz povečanja premoženja Stanovanjskega sklada.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev pri revidiranju pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih ministrstev za *pravilnost izvršitve proračuna* za leto 2006 izreklo *mnenje s pridržkom*. Ministrstva so ravnala v neskladju s predpisi v naslednjih primerih:

Neskladja s predpisi pri zaposlovanju, plačah in drugih osebnih prejemkih:

- *Zakon o javnih uslužbencih*: Ministrstvo za obrambo je javne uslužbenke zaposlilo na podlagi neustreznih meril oziroma teh ni upoštevala pri izboru; Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v javnem natečaju za zasedbo delovnega mesta nista objavila vseh pogojev iz veljavne sistemizacije;

- *Zakon o delovnih razmerjih*: ministrstva so razporedila javne uslužbence na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za promet in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo); Ministrstvo za pravosodje je najmanj osmim javnim uslužbencem dopustilo, da so opravili več kot dvajset nadur v mesecu, najmanj šestim pa več kot 180 nadur v letu 2006;
- *Zakon o delavcih v državnih organih*: Ministrstvo za okolje in prostor je javnemu uslužbencu prenizko obračunalo dodatek za delovno dobo;
- *Uredba o plačbah delavcev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije v tujini pri opravljanju obveznosti, sprejetih v mednarodnih organizacijah*: Ministrstvo za notranje zadeve je dvema javnima uslužbencema, ki sta bila napotena v tujino, izplačalo previsoko plačo;
- *Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*: Ministrstvo za pravosodje pri zaposlovanju ni določilo ustreznih meril in metod preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov oziroma teh ni upoštevalo pri izboru;
- *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*: Ministrstvo za pravosodje je dvema javnima uslužbencema ob napredovanju v naziv neupravičeno določilo, da obdržita število plačilnih razredov, ki sta jih dosegla pred napredovanjem v naziv.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: ministrstva pri izplačilih niso preverila pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvo za kulturo); oddala so naročilo brez sklenjene pogodbe oziroma so pogodbo sklenila po tem, ko je bilo naročilo oddano (Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za okolje in prostor ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo); Ministrstvo za pravosodje je prevzelo obveznost, ki ni bila predvidena v finančnem načrtu in/ali načrtu nabav in gradenj; Ministrstvo za finance nepremičnine, ki je bila predmet odsvojitve, ni vključilo v letni program prodaje državnega premoženja; ministrstva so izplačala sredstva s proračunske postavke, čeprav sredstva za ta namen v finančnem načrtu oziroma načrtu razvojnih programov niso bila načrtovana (Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Ministrstvo za kulturo); Ministrstvo za promet in Ministrstvo za javno upravo sta prevzela obveznosti v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu; Ministrstvo za promet je izplačalo nedovoljeno predplačilo za storitve, opravljene kasneje;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005*: Ministrstvo za finance je prevzelo obveznost v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevalo omejitve veljavne zakonodaje; ministrstva so obveznosti poravnala v daljših rokih, kot so zakonsko predpisani (Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za šolstvo in šport);
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Ministrstvo za promet in Ministrstvo za javno upravo nista sklenili pogodb pred pričetkom opravljanja storitve.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil:

- *Zakon o javnih naročilih*: ministrstva so prevzela obveznosti, ki niso bila predmet pogodbe, oziroma so sklenila pogodbe, ne da bi izvedla predpisan postopek oddaje javnega naročila (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo); Ministrstvo za zdravje je oddalo dodatna dela s pogajanjem brez predhodne objave v vrednosti, ki presega dovoljenih 50 odstotkov vrednosti del osnovnega naročila; Ministrstvo za kulturo v objavi javnega razpisa ni navedlo pogojev za priznanje sposobnosti in dokazil ekonomsko-finančne sposobnosti, uporabilo je diskriminatorna merila za izbiro najugodnejšega ponudnika, ki niso smiselno povezana z vsebino oziroma predmetom javnega naročila, razpisne dokumentacije ni pripravilo tako, da bi lahko ponudniki na takšni podlagi pripravili pravilno ponudbo, v objavi razpisa je objavilo merila, ki niso bila taka kot merila v razpisni dokumentaciji, merilo je ocenilo brez ustreznih dokazov; Ministrstvo za promet v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelilo vrste in obsega storitev, ki so bile predmet naročila.

Neskladja s predpisi pri oddaji javnih naročil male vrednosti:

- *Zakon o javnih naročilih*: Ministrstvo za pravosodje je sklenilo pogodbo, ki po vsebini presega predmet oddaje javnega naročila male vrednosti;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005*: Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za zdravje sta oddali naročilo s postopkom za naročila male vrednosti, čeprav je vrednost naročila presejala z zakonom določen vrednostni prag;
- *Navodila o oddaji javnih naročil male vrednosti*: Ministrstvo za okolje in prostor je oddalo javno naročilo male vrednosti, ne da bi izvedlo postopek zbiranja ponudnikov.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ni zagotovilo izvajanja javne službe in dejavnosti v javnem interesu z usklajevanjem programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov; Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je določilo nepravilen postopek za dodeljevanje državnih pomoči delodajalcem;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007*: ministrstva so financirala javne zavode in druge posredne proračunske uporabnike po dvanajstih ne glede na to, kdaj so stroški nastali in v kakšnem obsegu, in tako niso zagotavljala financiranja na podlagi dejansko izkazanih stroškov (Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za kulturo);
- *Zakon o zagotavljanju sredstev za zaprtje rudnikov rjavega premoga Zagorje, Senovo in Kanižarica*: Ministrstvo za gospodarstvo je sklenilo pogodbi in izplačalo sredstva pred sprejetjem poslovnih načrtov rudnikov rjavega premoga Zagorje in Senovo;
- *Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja*: Ministrstvo za finance v letu 2006 ni izvedlo ustreznega poračuna obveznosti države do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za leto 2005;
- *Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih*: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je dvema upravičencema izplačalo višji znesek starševskega nadomestila za čas dopusta za nego in varstvo otroka, kot jima je pripadal po predpisih;

- *Zakon o socialnem varstvu*: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je upravičenki izplačalo nižji znesek denarne socialne pomoči, kot ji je pripadal po predpisih;
- *Zakon o subvencioniranju študentske prehrane*: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ponudnikov gostinske prehrane ni izbralo z javnim razpisom;
- *Zakon o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003-2008*: Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo pri dodelitvi sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje visokošolskim zavodom ni upoštevalo dinamike iz priloge zakona;
- *Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo*: Ministrstvo za kulturo je financiralo javne zavode in javna sklada, ne da bi potrdilo njihov program dela in finančni načrt;
- *Zakon o varstvu okolja*: Ministrstvo za okolje in prostor je z izvajalcem emisijskega monitoringa voda sklenilo neposredno pogodbo;
- *Uredba o Slovenski turistični organizaciji*: Ministrstvo za gospodarstvo je sklenilo pogodbo in izplačalo sredstva Slovenski turistični organizaciji pred potrditvijo letnega programa in finančnega načrta;
- *Uredba o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture*: Ministrstvo za kulturo ni predstavilo načina določitve obsega sredstev za programske materialne stroške in splošne stroške delovanja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: Ministrstvo za gospodarstvo v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelilo meril in načina njihove uporabe; Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ni nedvoumno opredelilo načina, na katerega se določi obseg sredstev, ki jih prejme posameznik; Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je sredstva dodelilo v nasprotju z navedbami v razpisni dokumentaciji in v razpisno dokumentacijo ni vključilo vseh obveznih sestavnih delov; Ministrstvo za okolje in prostor je prepozno podpisalo pogodbo o sofinanciranju lokalne gospodarske javne infrastrukture na področju varstva okolja in sofinanciralo investicijo v nasprotju z razpisnimi pogoji;
- *Pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa*: Ministrstvo za kulturo v poročilu oziroma končnem predlogu strokovne komisije ni obrazložilo vsebinskih razlogov za predlagano odobritev programa.

Računsko sodišče je za *pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznim ministrstvom* v letu 2006 izreklo naslednja mnenja:

- *pozitivno mnenje*: Ministrstvu za šolstvo in šport;
- *mnenje s pridržkom*: Ministrstvu za finance, Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za promet, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvu za kulturo.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev pri revidiranju uspešnosti *uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa* na Ministrstvu za promet, Ministrstvu za delo družino in socialne zadeve ter Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ocenilo uveljavljanje omenjenega procesa kot *manj uspešno*. Ministrstva so bila manj uspešna ali neuspešna pri načrtovanju podprogramov, uveljavitvi odgovornosti za delovanje podprograma in poročanju o rezultatih delovanja ter uspešna ali manj uspešna pri razvijanju informacijskega sistema in uporabi informacij o delovanju.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>13</b>
<b>2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA</b>	<b>15</b>
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA .....	15
2.2 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA .....	16
2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	18
2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov .....	20
2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov .....	27
2.2.1.3 Povzetek ugotovljenih napak v bilanci prihodkov in odhodkov .....	32
2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb .....	33
2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb.....	35
2.2.2.2 Izdana poročstva države v letu 2006 .....	35
2.2.2.3 Unovčenje poroštev .....	36
2.2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v računu finančnih terjatev in naložb.....	39
2.2.3 Račun financiranja .....	40
2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja.....	41
2.2.3.2 Upravljanje z dolgom države .....	44
2.2.3.3 Upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa države.....	45
2.2.4 Povzetek napak ugotovljenih v splošnem delu zaključnega računa .....	47
2.3 MNENJE .....	48
<b>3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA</b>	<b>50</b>
3.1 UVOD.....	50
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	50
3.3 UGOTOVITVE NA RAVNI REVIZIJE VLADE RS.....	52
3.4 MNENJE .....	56
<b>4. REVIZIJA IZVRŠITVE FINANČNIH NAČRTOV POSAMEZNIH REVIDIRANIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV</b>	<b>60</b>



4.1	MINISTRSTVO ZA FINANCE.....	60
4.1.1	Uvod .....	60
4.1.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	60
4.1.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	60
4.1.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	60
4.1.3	Ugotovitve .....	61
4.1.4	Mnenje.....	67
4.2	MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE .....	69
4.2.1	Uvod .....	69
4.2.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	69
4.2.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	69
4.2.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	69
4.2.3	Ugotovitve .....	70
4.2.4	Mnenje.....	73
4.3	MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE.....	75
4.3.1	Uvod .....	75
4.3.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	75
4.3.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	75
4.3.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	75
4.3.3	Ugotovitve .....	76
4.3.4	Mnenje.....	78
4.4	MINISTRSTVO ZA OBRAMBO.....	80
4.4.1	Uvod .....	80
4.4.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	80
4.4.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	80
4.4.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	80
4.4.3	Ugotovitve .....	81
4.4.4	Mnenje.....	83
4.5	MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE .....	84
4.5.1	Uvod .....	84
4.5.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	84
4.5.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	84
4.5.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	84
4.5.3	Ugotovitve .....	85

4.5.4	Mnenje.....	90
4.6	MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO.....	92
4.6.1	Uvod.....	92
4.6.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	92
4.6.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju.....	92
4.6.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta.....	92
4.6.3	Ugotovitve.....	93
4.6.4	Mnenje.....	100
4.7	MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO.....	102
4.7.1	Uvod.....	102
4.7.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	102
4.7.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju.....	102
4.7.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta.....	102
4.7.3	Ugotovitve.....	103
4.7.4	Mnenje.....	107
4.8	MINISTRSTVO ZA PROMET.....	109
4.8.1	Uvod.....	109
4.8.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	109
4.8.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju.....	109
4.8.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta.....	109
4.8.3	Ugotovitve.....	110
4.8.4	Mnenje.....	120
4.9	MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR.....	121
4.9.1	Uvod.....	121
4.9.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	121
4.9.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju.....	121
4.9.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta.....	121
4.9.3	Ugotovitve.....	122
4.9.4	Mnenje.....	126
4.10	MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE.....	128
4.10.1	Uvod.....	128
4.10.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	128
4.10.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju.....	128
4.10.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta.....	128

4.10.3	Ugotovitve .....	129
4.10.4	Mnenje .....	132
4.11	MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE.....	133
4.11.1	Uvod .....	133
4.11.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	133
4.11.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	133
4.11.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	133
4.11.3	Ugotovitve .....	134
4.11.4	Mnenje .....	137
4.12	MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO .....	139
4.12.1	Uvod .....	139
4.12.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	139
4.12.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	139
4.12.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	139
4.12.3	Ugotovitve .....	140
4.12.4	Mnenje .....	147
4.13	MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO.....	149
4.13.1	Uvod .....	149
4.13.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	149
4.13.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	149
4.13.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	149
4.13.3	Ugotovitve .....	150
4.13.4	Mnenje .....	158
4.14	MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT .....	160
4.14.1	Uvod .....	160
4.14.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	160
4.14.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	160
4.14.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	160
4.14.3	Ugotovitve .....	161
4.14.4	Mnenje .....	164
4.15	MINISTRSTVO ZA KULTURO .....	165
4.15.1	Uvod .....	165
4.15.2	Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva.....	165
4.15.2.1	Obrazložitev pristopa k revidiranju .....	165

4.15.2.2	Predstavitev realizacije finančnega načrta .....	165
4.15.3	Ugotovitve .....	166
4.15.4	Mnenje .....	171
<b>5.</b>	<b>OCENA USPEŠNOSTI UVELJAVLJANJA K CILJEM IN REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA NA IZBRANIH PODPROGRAMIH MINISTRSTEV ZA LETO 2006</b>	<b>173</b>
5.1	OBRAZLOŽITEV REVIZIJSKEGA PRISTOPA .....	173
5.1.1	Kriteriji za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa .....	174
5.1.2	Revizijske metode .....	176
5.2	MINISTRSTVO ZA PROMET .....	177
5.2.1	Ustreznost načrtovanja .....	178
5.2.2	Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij .....	185
5.2.3	Odgovornost .....	187
5.2.4	Poročanje o dosežkih .....	187
5.2.5	Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa .....	188
5.3	MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE .....	189
5.3.1	Ustreznost načrtovanja .....	190
5.3.2	Odgovornost .....	191
5.3.3	Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij .....	191
5.3.4	Poročanje o dosežkih .....	192
5.3.5	Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa .....	195
5.4	MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO .....	195
5.4.1	Ustreznost načrtovanja .....	196
5.4.2	Odgovornost .....	199
5.4.3	Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij .....	199
5.4.4	Poročanje o dosežkih .....	200
5.4.5	Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa .....	201
<b>6.</b>	<b>ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>203</b>
<b>7.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>206</b>

# 1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006 (v nadaljevanju: zaključni račun). Revizija je bila uvrščena v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2007. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 4. 1. 2007<sup>1</sup>.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata Zakon o računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah<sup>2</sup> (v nadaljevanju: ZJF).

Splošni cilji revizije so bili:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2006,
- ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa na izbranih podprogramih ministrstev za leto 2006.

Pri izvedbi revizije smo kot sodila uporabili predvsem zakone s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil ter druge predpise in notranje splošne akte.

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa, mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna, mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov posameznih revidiranih ministrstev v letu 2006 in oceno uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa na izbranih podprogramih ministrstev za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, in v letu 2007, v katerem se je revizija izvajala, so bili odgovorni:

- predsednik Vlade RS Janez Janša,
- minister za finance dr. Andrej Bajuk,
- minister za notranje zadeve Dragutin Mate,
- minister za zunanje zadeve dr. Dimitrij Rupel,
- minister za obrambo Karl Viktor Erjavec,
- minister za pravosodje dr. Lovro Šturm,

---

<sup>1</sup> Št. 1201-1/2007-2 z dne 4. 1. 2007.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02.

- minister za gospodarstvo mag. Andrej Vizjak,
- ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Marija Lukačič do 5. 3. 2007 od 6. 3. 2007 dalje pa minister Iztok Jarc,
- minister za promet mag. Janez Božič,
- minister za okolje in prostor Janez Podobnik,
- minister za delo, družino in socialne zadeve mag. Janez Drobnič do 1. 12. 2006, od 2. 12. 2006 do 17. 12. 2006 mag. Andrej Vizjak in od 18. 12. 2006 dalje ministrica Marjeta Cotman,
- minister za zdravje mag. Andrej Bručan,
- minister za javno upravo dr. Gregor Virant,
- minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo dr. Jurij Janez Zupan,
- minister za šolstvo in šport dr. Milan Zver in
- minister za kulturo dr. Vasko Simoniti.

## 2. REVIZIJA SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA

### 2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Njihovo vsebino določajo 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna<sup>3</sup> (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa).

Proračun Republike Slovenije za leto 2006 je bil sprejet v letu 2005<sup>4</sup>. Zaključni račun proračuna je bil računskemu sodišču vročen 30. 3. 2007. V splošnem delu zaključnega računa proračuna so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2006, in sicer sprejeti in veljavni proračun ter realizacija proračuna. Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

Načrtovana makroekonomska gibanja so bila ob sprejemanju proračuna manj ugodna kot dejansko realizirana. Načrtovana je bila 4-odstotna rast bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), medtem ko je bila v letu 2006 realizirana 5,2-odstotna rast. Stopnja inflacije je bila načrtovana v obsegu 2,5 odstotka in kljub višji rasti BDP v tem obsegu tudi realizirana. Rast izvoza blaga in storitev je bila načrtovana v obsegu 7,8 odstotka in realizirana 10-odstotno.

V letu 2006 je bilo realiziranih 100,9 odstotka načrtovanih proračunskih prihodkov in 98,4 odstotka načrtovanih proračunskih odhodkov. Navedena realizacija prihodkov in odhodkov je vplivala na višino proračunskega primanjkljaja, ki zato predstavlja le 54,8 odstotka načrtovanega primanjkljaja. Vsi prejemki proračuna so bili enaki načrtovanim, vsi izdatki proračuna pa za 2 odstotka nižji od načrtovanih. Prejemki so bili od izdatkov višji za 30.357.593 tisoč tolarjev.

---

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 10/06.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 116/05.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 20065

Izkaz/postavka (1)	Sprejeti proračun v tisoč tolarjih (2)	Veljavni proračun <sup>6</sup> v tisoč tolarjih (3)	Realizirani proračun v tisoč tolarjih (4)	Indeks (5)=(4):(2)
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>				
7 Vsi prihodki	1.756.712.524	0	1.772.491.436	101
4 Vsi odhodki	1.858.138.791	1.876.007.206	1.828.098.469	98
<b>I. Presežek odhodkov nad prihodki I = 4 - 7</b>	<b>101.426.267</b>	<b>-</b>	<b>55.607.032</b>	<b>55</b>
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	10.331.712	0	13.744.509	133
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	9.115.000	13.367.405	8.727.797	96
<b>II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb II = 75 - 44</b>	<b>1.216.712</b>	<b>-</b>	<b>5.016.712</b>	<b>412</b>
<b>Račun financiranja</b>				
50 Zadolževanje	359.980.578	0	337.738.126	94
55 Odplačila dolga	259.771.024	258.602.924	256.790.212	99
<b>III. Neto zadolževanje III = 50 - 55</b>	<b>100.209.554</b>	<b>-</b>	<b>80.947.914</b>	<b>81</b>
<b>IV. Vsi prejemki IV = 7+75+50</b>	<b>2.127.024.815</b>	<b>0</b>	<b>2.123.974.071</b>	<b>100</b>
<b>V. Vsi izdatki V = 4+44+55</b>	<b>2.127.024.815</b>	<b>2.147.977.535</b>	<b>2.093.616.478</b>	<b>98</b>
<b>VI. Sprememba stanja na računih VI = IV - V</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>30.357.593</b>	<b>-</b>

Vir: predlog zaključnega proračuna RS za leto 2006.

## 2.2 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa

Revizijske podsegmente splošnega dela zaključnega računa državnega proračuna predstavljajo:

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb ter
- račun financiranja.

<sup>5</sup> Zaradi zaokroževanja podatkov v tisoč tolarjev se izračun nekaterih postavk realiziranega proračuna razlikuje za 1 tisoč tolarjev. To velja tudi za nekatere izračune v drugih tabelah tega poročila.

<sup>6</sup> Veljavni proračun za prihodke ne obstaja.



Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2006.

Prihodke proračuna za leto 2006 smo revidirali po revizijskem programu tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu proračuna za leto 2006 primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, ki so izkazani v glavni knjigi proračuna. Primerjali smo jih tudi s podatki iz poročil o pobranih davkih in preverili usklajevanje evidenc med Davčno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) in UJP. Izkazovanje odhodkov proračuna smo preverili sočasno s preizkušanjem pravilnosti izvrševanja finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov v skladu s programi za revidiranje odhodkov. Ti vključujejo tudi revidiranje pravilnosti izkazovanja odhodkov, ki obsega popolnost, točnost, razvrščanje in obstoj v bilanci izkazanih odhodkov.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2006 smo revidirali po revizijskem programu tako, da smo preverjali izkazana stanja naložb in terjatev za unovčena poročstva ter potrjevali popolnost, točnost in razvrščanje v letu 2006 izkazanih prejemkov in izdatkov računa.

V računu financiranja za leto 2006, v katerem so izkazani zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke računa financiranja po revizijskem programu tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov ter potrjevali popolnost, točnost, obstoj in razvrščanje v letu 2006 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov in izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, v nekaterih primerih pa tudi merila, ki jih za izkazovanje uvajajo slovenski računovodski standardi (v nadaljevanju: SRS). Kriterij za opredelitev napak in nepravilnosti so poleg predpisov predstavljala tudi naslednja temeljna načela, določena v predpisih o izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna:

- V proračunu se v skladu z 2. členom ZJF izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se v skladu s 15. členom Zakona o računovodstvu<sup>7</sup> (v nadaljevanju: ZR) prizna v trenutku vplačila na račun proračuna, odhodek pa v trenutku izplačila z računa proračuna ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo. Pogoj priznavanja odhodkov je v skladu s 3. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava<sup>8</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov) izpolnjen tudi, če so obveznosti poravnane na drugačen način, pri čemer ni nastal denarni tok.
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (v nadaljevanju: ZIPRS0607)<sup>9</sup> je za leto 2006 omogočal izplačevanje sredstev za poplačilo obveznosti razen za investicijske transfere lokalnih skupnosti še prva dva delovna dneva v januarju 2007.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 23/99.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05.

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 116/05, 103/06.

### 2.2.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2006 so bili realizirani prihodki izkazani v znesku 1.772.491.436 tisoč tolarjev, realizirani odhodki pa v znesku 1.828.098.469 tisoč tolarjev. Proračunski primanjkljaj je znašal 55.607.032 tisoč tolarjev in je bil za 45.819.235 tisoč tolarjev manjši od načrtovanega. Manjši je bil tudi od primanjkljaja v letu 2005, ki je znašal 90.927.345 tisoč tolarjev.

Prihodki proračuna so se v primerjavi z letom 2005 nominalno povečali za 8,7 odstotka, odhodki proračuna pa za 6,2 odstotka. Proračunski primanjkljaj se je zato zmanjšal za 38,8 odstotka in predstavlja 0,8 odstotka realiziranega BDP<sup>10</sup>, kar je za 0,6 odstotne točke manj kot v letu 2005.

V tabeli 2 so prikazani podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2006 v primerjavi z letom 2005.

---

<sup>10</sup> BDP v tekočih cenah v letu 2006 je po podatkih Urada Republike Slovenije za makro ekonomske analize in razvoj, Ekonomsko ogledalo, št. 3, Vol. XIII, znašal 7.126.012 milijonov tolarjev.

Tabela 2: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2005 in 2006

KTO Postavka (1)	Realizacija v letu 2005		Realizacija v letu 2006		Indeks (6)=(4):(2)
	v tisoč tolarjih (2)	struktura v odstotkih (3)	v tisoč tolarjih (4)	struktura v odstotkih (5)	
70 Davčni prihodki	1.464.868.302	89,9	1.602.225.808	90,4	109
71 Nedavčni prihodki	89.469.627	5,5	82.256.139	4,6	92
72 Kapitalski prihodki	2.056.641	0,1	3.783.448	0,2	184
73 Prejete donacije	1.047.944	0,1	614.938	0,0	59
74 Transferni prihodki	111.801	0,0	122.009	0,0	109
78 Prejeta sredstva iz EU	72.467.368	4,4	83.489.094	4,7	115
<b>I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)</b>	<b>1.630.021.682</b>	<b>100,0</b>	<b>1.772.491.436</b>	<b>100,0</b>	<b>109</b>
40 Tekoči odhodki	468.674.976	27,2	499.591.304	27,3	107
41 Tekoči transferi	1.044.121.741	60,7	1.083.513.238	59,3	104
42 Investicijski odhodki	64.323.446	3,7	90.566.309	5,0	141
43 Investicijski transferi	75.390.382	4,4	85.437.229	4,7	113
45 Plačila sredstev v EU	68.438.483	4,0	68.990.388	3,8	101
<b>II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)</b>	<b>1.720.949.028</b>	<b>100,0</b>	<b>1.828.098.469</b>	<b>100,0</b>	<b>106</b>
<b>III. Prešček odhodkov nad prihodki (III= II -I)</b>	<b>90.927.345</b>		<b>55.607.032</b>		<b>61</b>

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

2.2.1.a V Pravilniku o računovodstvu Ministrstva za finance<sup>11</sup> je v 20. členu zapisano, katere podatke najmanj mora vsebovati dnevnik glavne knjige, med njimi tudi protikonto knjiženja. Tega pretežni del knjižb ne vsebuje. Uporabljena programska rešitev tako ne zagotavlja sledljivosti poslovnih dogodkov od nastanka do evidentiranja v ustreznih evidencah.

Uporabljen sistem knjiženja odhodkov v glavnih knjigah proračunskih uporabnikov ne označuje popravljanih knjižb. Teh ni mogoče povezati z osnovnimi knjižbami in tako ni razvidno, katera knjižba ostane veljavna, katera pa je bila stornirana. Tak način knjiženja ne ustreza načeloma preglednosti in urejenosti, ki sta osnovni računovodski načeli, in tudi ne omogoča sledljivosti knjižb. Posamezniki imajo omejen dostop do podatkov. Zabeleži se tudi uporabnik, ki je spremenil podatke. Preverili smo posredovane zapise glavnih knjig, ki jih vodijo v Direktoratu za javno računovodstvo. Ugotovili smo, da ta kontrola ne deluje, saj je za 65,4 odstotka knjižb razreda 4 zapisan uporabnik FINANCE. Ta je opisan kot

<sup>11</sup> Št. 004-76/2004/1 z dne 15. 11. 2004.

administrator baze, ki požene skupine programskih ukazov oziroma nalaga nove verzije, nima pa definiranih pravic za posege na podatkih. Pravico dostopa do podatkov produkcijske baze z aplikacijo ima tudi izvajalec, ki opravlja pomoč uporabnikom. To pomeni tveganje, da poslovni dogodki niso pravilno vneseni in obdelani.

2.2.1.b Preverili smo uporabljen nabor ukazov iz računalniškega programa za pripravo bruto bilance iz podatkov glavne knjige. V njem za pripravo bruto bilance niso izbrane vse knjižbe, ampak le tiste, ki ustrezajo določenemu pogoju za izbiro podatkov iz glavne knjige. Tako obstaja tveganje, da v bruto bilanci niso upoštevane vse knjižbe. Ministrstvo za finance ni predstavilo kontrol, ki bi to tveganje zmanjšale.

### **2.2.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov**

Pri primerjavi izkazanih prihodkov v predlogu zaključnega računa za leto 2006 z izkazanimi prihodki v glavni knjigi proračuna nismo ugotovili razlik.

Analitično smo pregledali davčne prihodke in prejeta sredstva iz Evropske unije.

#### **Davčni prihodki**

Davčni prihodki so najpomembnejši vir prihodkov proračuna. Predstavljajo kar 90,4 odstotka vseh prihodkov proračuna in so v letu 2006 znašali 1.602.225.808 tisoč tolarjev. Delež davčnih prihodkov se je v primerjavi z letom 2005 povečal za 0,5 odstotne točke. Realizirani davčni prihodki leta 2006 so se v primerjavi z letom 2005 nominalno povečali za 9,4 odstotka, v primerjavi z načrtovanimi davčnimi prihodki za leto 2006 pa so za 4,4 odstotka višji. Najbolj so se povečali prihodki od davkov na dohodek in dobiček, in sicer za 106.043.412 tisoč tolarjev ali za 27 odstotkov.

Davčni prihodki so po podskupinah kontov v primerjavi z letom 2005 predstavljeni v tabeli 3.

Tabela 3: Realizirani davčni prihodki v letu 2006 v primerjavi z realizacijo v letu 2005 in sprejetim proračunom za leto 2006

Kto	Vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2006 v tisoč tolarjih	Realizacija 2006 v tisoč tolarjih	Realizacija 2005 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4):(5)	Indeks (7)=(4):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>70</b>	<b>Davčni prihodki</b>	<b>1.535.238.314</b>	<b>1.602.225.808</b>	<b>1.464.868.302</b>	<b>109</b>	<b>104</b>
700	Davki na dohodek in dobiček	432.046.465	505.102.948	399.059.536	127	117
701	Prispevki za socialno varnost	10.755.740	10.660.291	9.961.829	107	99
702	Davki na plačilno listo in delovno silo	106.083.402	113.334.019	126.096.886	90	107
703	Davki na premoženje	0	0	755.431	-	-
704	Domači davki na blago in storitve	971.459.207	959.762.199	918.689.814	104	99
705	Davki na mednarodno trgovino in transakcije	9.152.400	12.145.119	9.360.372	130	133
706	Drugi davki	5.741.099	1.221.232	944.433	129	21

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Primerjali smo podatke o vplačanih davčnih prihodkih po evidenci obrazca B2<sup>12</sup>, ki ga vodi UJP, s podatki v glavni knjigi proračuna. Podatke smo primerjali na ravni štirimestnih kontov in nismo ugotovili pomembnih razlik.

2.2.1.1.a V poročilu A1<sup>13</sup> za leto 2005 stanje rednega davčnega dolga države na dan 31. 12. 2005 ni enako začetnemu saldu v letu 2006, izkazanemu v poročilu A1 za leto 2006. Stanje davčnega dolga države na koncu leta 2005 je izkazano v znesku 28.067.950 tisoč tolarjev, stanje dolga v začetku leta 2006 pa v znesku 26.539.751 tisoč tolarjev, razlika med končnim stanjem 2005 in začetnim stanjem 2006 znaša 1.528.199 tisoč tolarjev.

*DURS je 16. 4. 2007 pojasnila v obliki tabele samo razliko iz davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV; konto 704000 - Davek na dodano vrednost po obračunu in 704002 - Zamudne obresti od davka na dodano vrednost po obračunu), ki je nastala med končnim saldom 2005 in začetnim saldom 2006 v znesku 1.525.851 tisoč tolarjev<sup>14</sup>.*

<sup>12</sup> B2 je poročilo UJP o vplačanih, razporejenih in vrnjenih javnofinančnih prihodkov in prikazuje neto vplačila javnofinančnih prihodkov.

<sup>13</sup> A1 je knjigovodsko poročilo DURS o prometu in stanju na podkontih javnofinančnih prihodkov po javnofinančnih blagajnah.

<sup>14</sup> Razlika po A1 obrazcih za leto 2005 in 2006 pri DDV (konto 704000 in konto 704002).

Pojasnila je, da so razlike nastale:

- zaradi programskih napak (napačno izračunana obremenitev v tekočem letu 2005, napačno izračunan začetni saldo v breme leta 2005, napačno izračunan začetni saldo v dobro za leto 2005),
- zaradi sprememb v specifikaciji A1 za leto 2006 (izločitev vrnjenih preplačil, prenos neporabljenih plačil iz glavnice na obresti),
- ker v specifikaciji A1 za leto 2005 ni bila zajeta saldacija,
- zaradi neizvedene porabe pred izvedbo zaključnega računa (knjižena plačila niso bila porabljena, zato obveznosti niso bile pokrite) in
- zaradi ročnih popravkov podatkov iz preteklih let.

2.2.1.1.b DURS vodi analitično evidenco za DDV, ki ne vključuje vračil DDV za potniški promet, vračil konzulatom, tujim davčnim zavezancem in druga vračila po odločbi. V skladu s 6. členom Pravilnika o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc v Davčni upravi Republike Slovenije<sup>15</sup> se temeljni knjigi izpišeta neposredno iz pomožne knjige. Iz podatkov analitične evidence pripravi DURS poročilo Pregled A1 – DDV, v katerem se znesek plačil DDV po obračunu razlikuje za 1.232.667 tisoč tolarjev od zneska plačil plačilnega prometa v DURS. DURS je pojasnila, da je ta razlika enaka znesku začetnih preplačil, ki v tekočem letu zapira obremenitve na obrestih. Podatke dobijo iz transakcij prejšnjih let. Knjigovodja nima vpogleda v posamezne transakcije, da bi lahko preveril pravilnost izbora transakcij, ker poročilo nastane samo kot rezultat obdelave Službe za informacijsko tehnologijo.

2.2.1.1.c V skladu s tretjim odstavkom 7. člena Pravilnika o opravljanju nalog UJP na področju plačevanja in razporejanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov<sup>16</sup> je bil dogovorjen protokol o postopkih za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc, ki jih vodi DURS, s poročili UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah. V letu 2006 se je protokol izvajal le za DDV. V protokolu je navedeno, kdaj se šteje, da sta evidenci usklajeni, in da mora DURS poslati potrdilo o usklajenih evidencah z obrazložitvijo usklajenih razlik. Predložena so bila potrdila o usklajenih evidencah za vse mesece. Preverili smo izračun razlik med evidentiranimi plačili v plačilnem prometu UJP in DURS. Postopek izračuna je opredeljen v dokumentu Uvedba nadzora denarnih tokov v aplikaciji DDV za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc med UJP in DURS. V njem pa ni opredeljeno, kako razvrstijo podatke, ki jih pošilja UJP, v tabele, ki so uporabljene v izračunih za usklajevanje evidenc. Podatki iz tabele TK\_NAPACNI se ob prenosu v TK\_DOBRI brišejo. S tem ni zagotovljena revizijska sled za razčiščevane transakcije. Usklajevanje evidenc ni informacijsko podprto. Oseba na DURS, ki je zadolžena za usklajevanje, dobi le sumarne zneske, ki so rezultat obdelave Službe za informacijsko tehnologijo, nima pa možnosti vpogleda v pripadajoče knjižbe. Ker ne obstaja navodilo za pripravo uporabljenih tabel, ni mogoče preveriti pravilnosti izbranih knjižb in iz njih izračunanih vrednosti. Če seštejemo zneske plačil po mesecih, dobimo za 76.265 tisoč tolarjev višji znesek, kot je izračunan znesek plačil za vse leto. Prav tako se znesek razlike za vse leto razlikuje od zneska pojasnjenih razlik med letom. Tako ni mogoče potrditi, da sta evidenci usklajeni.

## Prejeta sredstva iz Evropske unije

V letu 2006 je bilo med prejetimi sredstvi iz Evropske unije izkazanih 83.489.094 tisoč tolarjev, kar je predstavljalo 4,7 odstotka vseh prihodkov proračuna Republike Slovenije. V primerjavi z letom 2005 so se ti prihodki povečali za 15 odstotkov, kar je razvidno iz tabele 4.

<sup>15</sup> Uradni list RS, št. 66/05.

<sup>16</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 42/03, 134/03, 70/04, 141/04, 106/05, 136/06.

Tabela 4: Prejeta sredstva iz Evropske unije v letih 2005 in 2006

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2005 v tisoč tolarjih	Sprejeti proračun 2006 v tisoč tolarjih	Realizacija 2006 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(5):(4)	Delež v odstotkih (7)	Indeks (8)=(5):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5):(4)	(7)	(8)=(5):(3)
<b>78</b>	<b>Prejeta sredstva iz Evropske unije</b>	<b>72.467.368</b>	<b>107.735.928</b>	<b>83.489.094</b>	<b>77</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>
780	Predpristopna sredstva Evropske unije	11.329.628	8.838.048	6.176.516	70	7,4	55
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske politike	26.755.867	34.057.588	32.582.822	96	39,0	122
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU za strukturno politiko	8.603.550	25.053.508	20.485.510	82	24,5	238
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU za kohezijsko politiko	1.845.002	6.494.739	5.044.953	78	6,0	273
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje notranje politike	1.500.897	18.365.181	4.928.512	27	5,9	328
785	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz pavšalnih povračil	21.811.190	14.862.200	13.391.088	90	16,0	61
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	532.435	64.664	830.683	1285	1,0	156
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	88.798	0	49.010	-	0,1	55

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Prejeta predpristopna sredstva Evropske unije so v letu 2006 znašala le še nekaj več kot polovico sredstev, prejetih v letu 2005. Sredstva se nanašajo na predpristopne programe Phare, Ispa in Sapard, ki so bili zaključeni do konca leta 2006.

Največji delež, kar 39 odstotkov prejetih sredstev iz Evropske unije, se je nanašal na prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske politike, torej za neposredna plačila v kmetijstvu, tržne ukrepe in program razvoja podeželja. Pri primerjavi teh prihodkov z odhodki proračuna za izvajanje skupne kmetijske

politike lahko ugotovimo, da so prihodki pokrili 93 odstotkov odhodkov. V letu 2004 so znašali prihodki 98 odstotkov nastalih odhodkov za izvajanje skupne kmetijske politike, v letu 2005 pa 95 odstotkov. Prihodki so v vseh obravnavanih letih nekoliko zaostajali za odhodki za ta namen, med leti 2004 in 2006 pa je viden trend upadanja pokritja odhodkov s prihodki za izvajanje skupne kmetijske politike.

Med prejetimi sredstvi iz Evropske unije se je 20.485.510 tisoč tolarjev oziroma skoraj četrtnina prejetih sredstev nanašala na strukturno politiko. Že v reviziji izvrševanja proračuna za leto 2005 smo ugotovili, da so to prejeta sredstva iz strukturnih skladov. Republika Slovenija je prejela sredstva iz štirih skladov, Evropskega socialnega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada – usmerjevalnega dela in Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva. V Republiki Sloveniji je bil uveden sistem, da se vsa izplačila končnim prejemnikom najprej založijo iz proračuna. Ko so zbrana vsa ustrezna dokazila o upravičenosti izdatkov in ko jih plačilni organ avtorizira ter potrdi tudi ustreznost postopkov, se sredstva z računov namenskih sredstev Evropske unije nakažejo med prihodke proračuna.

Tabela 5: Prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije za strukturno politiko v primerjavi z odhodki za te namene v obdobju od leta 2004 do 2006

Leto	Prihodki proračuna v tisoč tolarjih	Odhodki proračuna v tisoč tolarjih	Delež pokritja odhodkov s prihodki
2004	0	3.966.005	-
2005	8.603.550	14.163.675	60,7
2006	20.485.510	24.256.737	84,5
<b>Skupaj</b>	<b>29.089.060</b>	<b>42.386.417</b>	<b>68,6</b>

Vir: zaključna računa proračuna RS za leti 2004 in 2005 ter predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

S postavk proračuna, za katere je možno povračilo iz sredstev strukturnih skladov, je bilo v letu 2006 izplačanih 24.256.737 tisoč tolarjev. Celotna sredstva, ki so bila s teh postavk izplačana v obdobju od leta 2004 do 2006, so znašala skupaj 42.386.417 tisoč tolarjev, prihodki pa so v tem obdobju znašali 29.089.060 tisoč tolarjev. To pomeni, da je bilo do konca leta 2006 s prihodki pokritih 68,6 odstotka vseh odhodkov obdobja. Pri pregledu zahtevkov za povračilo, ki jih je plačilni organ avtoriziral v letu 2006 in ki so podlaga za evidentirane prihodke proračuna, lahko ugotovimo, da se je 60 odstotkov zahtevkov nanašalo na izplačila iz proračuna leta 2006, skoraj 37 odstotkov na izplačila v letu 2005 in le 3 odstotke na izplačila, ki so nastala v letu 2004. V primerjavi s preteklimi leti je mogoče opaziti zmanjševanje časovnega zamika pri pripravi zahtevkov za povračilo, ki jih nosilci proračunskih postavk pošiljajo plačilnemu organu.

V letu 2006 se je izteklo prvo obdobje po pravilu »n+2«, ki ga je Evropska komisija za izplačila iz strukturnih skladov uvedla leta 2002. To pravilo pomeni, da morajo biti vse pridobljene pravice za prevzem obveznosti v posameznem letu pokrite s predplačili<sup>17</sup> in sprejemljivimi zahtevki za plačilo,

<sup>17</sup> V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (v nadaljevanju: Uredba 1260/1999) države članice ob začetku finančnega obdobja dobijo predplačilo v višini določenega odstotka od celotne vrednosti prispevka skladov za zadevno pomoč.



poslanimi Evropski komisiji najkasneje v dveh letih po pridobljenih pravicah za prevzem obveznosti. Če država članica tega ne zagotovi, ji Evropska komisija pridobljene pravice za prevzem obveznosti samodejno razveljavi. Evropska komisija izvajanje pravila »n+2« spremlja po posameznih skladih in programih. Skupne pravice za prevzem obveznosti za Republiko Slovenijo za leto 2004 so znašale 62.976 tisoč evrov in so morale biti po pravilu »n+2« pokrite s predplačili in zahtevki za plačilo do konca leta 2006. V letih 2004 in 2005 je Republika Slovenija sicer prejela 42.320 tisoč evrov predplačil iz strukturnih skladov in Evropski komisiji izstavila za 112.139 tisoč evrov zahtevkov za plačilo, vendar pa za program Equal ni pokrila vseh pravic za prevzem obveznosti. Predvideni znesek prevzetih obveznosti, ki naj bi ga Evropska komisija samodejno razveljavila, znaša 276.421 evrov, vendar pa o tem plačilnemu organu še ni poslala obvestila. Za ostale programe so bile pokrite celotne pravice za prevzem obveznosti za leto 2004, tako da ne bo prišlo do samodejnega prenehanja prevzetih obveznosti zaradi pravila »n+2«.

V primerjavi z letom 2005 je moč opaziti veliko rast tudi pri prejetih sredstvih za kohezijsko politiko, s katerimi se financira razvoj prometne infrastrukture in veliki okoljski projekti. Kot smo opozorili že v reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2005, so to dejansko prejeta sredstva iz Kohezijskega sklada. Zaradi vpeljanega sistema, po katerem plačilni organ pred izplačili iz proračuna opravi tudi vse ustrezne kontrole, so ti prihodki pokrili vse odhodke iz proračuna iz Kohezijskega sklada.

Velika rast v primerjavi z letom poprej je vidna tudi pri prejetih sredstvih za izvajanje notranje politike, vendar pa je realizacija dosegla le 27 odstotkov načrtovanih sredstev. Med temi prihodki se kar 89,5 odstotka sredstev nanaša na schengensko mejo.

Republika Slovenija je iz pavšalnih povračil v letu 2006 prejela 13.391.088 tisoč tolarjev. Ta sredstva so bila Republiki Sloveniji za obdobje od leta 2004 do 2006 zagotovljena in določena že v Aktu o pogojih pristopa<sup>18</sup>.

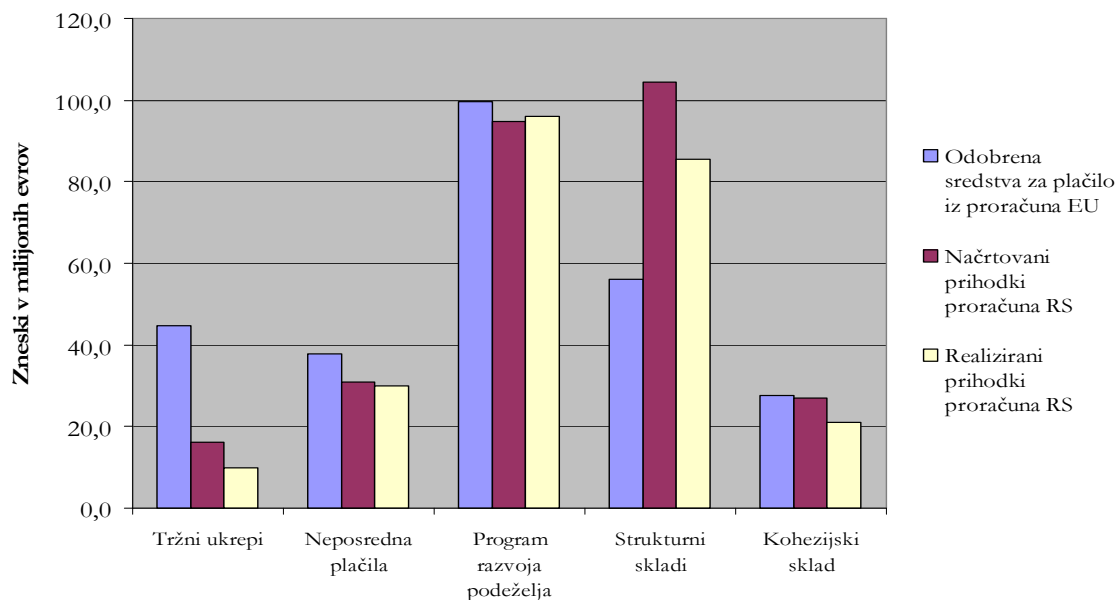
Preverili smo, ali so vsi odlivi z računov pri Banki Slovenije iz strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in za program razvoja podeželja tudi evidentirani kot prihodki proračuna za leto 2006. Ugotovili smo, da so prihodki proračuna enaki odlivom z računov pri Banki Slovenije.

Preverili smo tudi odobrena sredstva za plačilo iz proračuna Evropske unije za leto 2006 in jih primerjali z načrtovanimi in realiziranimi prihodki proračuna Republike Slovenije. Primerjavo, ki smo jo izvedli za izplačila za skupno kmetijsko politiko, program razvoja podeželja, strukturne in kohezijski sklad, prikazuje slika 1.

---

<sup>18</sup> Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (Uradni list RS, št. 3/04).

Slika 1: Primerjava načrtovanih sredstev za plačilo iz proračuna Evropske unije z načrtovanimi in realiziranimi prihodki proračuna Republike Slovenije v letu 2006



#### Prejeta sredstva iz Evropske unije

Vir: podatki Evropske komisije z dne 17. 12. 2002 ob zaključku pogajanj za vstop v Evropsko unijo in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006<sup>19</sup>.

Primerjava kaže, da je bila najslabša realizacija prihodkov pri tržnih ukrepih, medtem ko je realizacija prihodkov iz strukturnih skladov kar za 52 odstotkov presežala odobrena sredstva za plačilo iz proračuna Evropske unije.

2.2.1.1.d Ministrstvo za finance je predvidelo način preknjiženja stroškov pri naknadno ugotovljenih nepravilnostih pri izplačilih s postavk strukturnih skladov. Če se izkaže, da so bili predhodno izplačani stroški neposrednih proračunskih uporabnikov neupravičeni oziroma jih Evropska unija ni priznala, mora neposredni proračunski uporabnik stroške preknjižiti s postavk strukturnih skladov na postavke državnega proračuna. Ker pa so takšne ugotovitve velikokrat znane šele po zaključku proračunskega leta, preknjižb ni več mogoče izvesti. Ministrstvo za finance je moralo zato oblikovati sistem, ki bi ob sestavljanju zaključnih računov proračuna zagotavljal razkrivanje popravkov oziroma vpogled v zmanjšane prihodke zaradi morebitnih finančnih popravkov Evropske komisije ali samodejno razveljavljenih obveznosti, če pravilo »n+2« ne bi bilo izpolnjeno. V razkritjih bi morali biti navedeni tudi vrednost in razlog finančnih popravkov oziroma razveljavitev.

Pri pregledu posameznih skupin in podskupih kontov prejetih sredstev iz Evropske unije in z njimi povezanih odhodkov smo ugotovili, da je sistem nepregleden. V nekaterih primerih se z ene proračunske postavke izplačujejo sredstva, ki jih je naknadno možno povrniti iz več strukturnih skladov. Tako ni mogoče na enostaven način pridobiti podatkov o odhodkih, ki bodo financirani iz posameznega

<sup>19</sup> Preračun v evre je izveden po tečaju zamenjave 1 evro je 239,64 tolarja. Podatki o načrtovanih sredstvih za plačilo so bili indeksirani v višini 2 odstotka letno, kot je predvideno tudi v 7. členu Uredbe 1260/1999.

strukturnega sklada. Nesistematično je tudi poimenovanje proračunskih postavk, saj iz naziva postavke ni vedno razvidno, iz katerega sklada so odhodki financirani in za kateri namen.

### 2.2.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 1,6 odstotka nižja od sprejetega proračuna za leto 2006. Nižja realizacija je predvsem posledica manjše porabe sredstev za investicijske odhodke in nižjih plačil v proračun Evropske unije. Investicijski odhodki so bili realizirani 83,2-odstotno in plačila v proračun Evropske unije 91,4-odstotno.

Realizacija odhodkov po skupinah kontov je predstavljena v tabeli 6.

Tabela 6: Odhodki proračuna v letu 2006

Kto / Postavka	Sprejeti proračun v tisoč tolarjih	Veljavni proračun v tisoč tolarjih	Realizirani proračun v tisoč tolarjih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)
40 Tekoči odhodki	500.931.381	517.228.974	499.591.304	100
41 Tekoči transferi	1.088.028.605	1.091.772.398	1.083.513.238	100
42 Investicijski odhodki	108.825.207	103.935.115	90.566.309	83
43 Investicijski transferi	84.854.507	94.080.332	85.437.229	101
45 Plačila sredstev v proračun EU	75.499.092	68.990.388	68.990.388	91
<b>Skupaj</b>	<b>1.858.138.791</b>	<b>1.876.007.206</b>	<b>1.828.098.469</b>	<b>98</b>

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

2.2.1.2.a Glavna knjiga proračuna ni usklajena z glavno knjigo Ministrstva za obrambo. Razlika je v izkazanih odhodkih in drugih izdatkih na skupini 40 – Tekoči odhodki v znesku 3.514 tisoč tolarjev. Razlika je nastala zaradi nakazila sredstev Ministrstvu za obrambo, ki pa niso bila porabljeni. Namesto predpisanega postopka za vračilo preveč zahtevanih sredstev iz proračuna v shemi knjiženj je Ministrstvo za finance doknjižilo odhodek v glavno knjigo proračuna, čeprav odhodka ni bilo. Po shemi knjiženj ni predvideno samostojno knjiženje odhodkov za proračunskega uporabnika v glavni knjigi proračuna. To lahko nastane le kot posledica knjižbe v glavno knjigo proračunskega uporabnika, ne pa kot samostojna knjižba. Podobno se je zgodilo pri proračunskemu uporabniku 2020 Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij, vendar za manjši znesek (2 tisoč tolarjev). Razlika izkazanih odhodkov na razredu 4 je bila doknjižena v glavno knjigo proračuna kot odhodek proračunskega uporabnika 2020 z opisom terjatev do proračunskega uporabnika. Namesto zahtevanega vračila preveč nakazanih sredstev na račun je bila izvedena knjižba odhodka v glavno knjigo proračuna, ki po shemah knjiženja ni predvidena. Tekoči odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov so zato v predlogu zaključnega računa proračuna izkazani za najmanj 3.516 tisoč tolarjev previsoko.

2.2.1.2.b Republika Slovenija je na podlagi sklepa Vlade RS<sup>20</sup> s pogodbo o odstopu poslovnega deleža<sup>21</sup> neodplačno odstopila poslovni delež družbe Splošna plovba Portorož, d. o. o., Portorož (v nadaljevanju: Splošna plovba Portorož) v nominalni vrednosti 142.341 tisoč tolarjev, kar predstavlja 43,2 odstotka osnovnega kapitala, Slovenski odškodninski družbi, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SOD), in sicer, da bi zagotovila sredstva za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja. Kapitalski delež Splošne plovbe Portorož je bil predviden za prodajo v letu 2006 in tudi uvrščen v Seznam kapitalskih naložb države za prodajo v letih 2006 in 2007 v vrednosti 1.719.880 tisoč tolarjev po stanju na dan 31. 12. 2004.

Knjigovodska vrednost omenjenega deleža je bila na dan odstopa (8. 6. 2006) v poslovnih knjigah Ministrstva za finance izkazana v znesku 1.009.387 tisoč tolarjev, v centralni evidenci finančnega premoženja države pa v znesku 4.910.330 tisoč tolarjev. Do razlike v vrednosti deleža v obeh evidencah prihaja zaradi vrednotenja finančnih naložb v centralni evidenci finančnega premoženja države po metodologiji Ministrstva za finance, ki se razlikuje z vrednotenjem finančnih naložb, kot je določeno v 31. členu ZR in 8. ter 13. členu pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov.

Ministrstvo za finance v svojih poslovnih knjigah ob odstopu poslovnega deleža ni evidentiralo znižanja obveznosti. V poslovnih knjigah je spremembo dolgoročnih obveznosti iz financiranja do SOD v letu 2006 evidentiralo v dobro oziroma v breme splošnega sklada šele na podlagi izpiskov odprtih postavk terjatev do države, ki jih je pošiljala SOD. Ker iz evidenc ministrstva ni bilo razvidno, za koliko so se znižale obveznosti do SOD, je ministrstvo za podatke zaprosilo SOD. Iz poslovnih knjig SOD smo ugotovili, da je ta znižala terjatve do države (Ministrstva za finance) za pošteno vrednost poslovnega deleža v znesku 5.888.574 tisoč tolarjev, ki ga je odstopila. Evidentiranje obveznosti zgolj na podlagi izpiska odprtih postavk ni v skladu z 2. členom ZR ter SRS 22.1. in 21.1. Ministrstvo za finance je evidentiralo le razliko med zneskom dolgoročnih obveznosti iz financiranja in zneskom iz odprtih postavk terjatev do države od SOD, ne pa vseh poslovnih dogodkov, ki so spreminjali znesek dolgoročnih obveznosti iz financiranja do SOD v letu 2006, kar ni v skladu z 12. členom ZR, ki določa, da morajo pravne osebe vrednost poslovnih dogodkov knjižiti v polni višini oziroma v bruto znesku, in jih ne smejo medsebojno poračunavati.

Glede na to, da je Republika Slovenija odstopila poslovni delež na SOD, da bi poravnala obveznosti za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja, bi bilo prenos poslovnega deleža potrebno evidentirati kot transfer, čeprav ni šlo za denarni tok. V skladu s petim odstavkom 2. člena ZJF, 12. členom ZR in 3. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov bi moralo Ministrstvo za finance odstop poslovnega deleža družbe Splošna plovba Portorož izkazati med odhodki (tekoči transferi) v bilanci prihodkov in odhodkov ter v skladu s prakso Ministrstva za finance med prejemki iz prodaje kapitalskih deležev v računu finančnih terjatev in naložb. Tekoči transferi so zato v letu 2006 podcenjeni za 5.888.574 tisoč tolarjev, za toliko je podcenjen tudi presežek odhodkov nad prihodki, dosežen v letu 2006. Za enak znesek so prenizko izkazani tudi prejemki iz prodaje kapitalskih deležev v računu finančnih terjatev in naložb.

Vlada RS je bila v predlogu sklepa in obrazložitvi sklepa obveščena le o vrednosti deleža osnovnega kapitala iz sodnega registra v znesku 142.341 tisoč tolarjev. Takšen način odstopa poslovnega deleža, ko se v sklepu Vlade RS in pogodbi kot vrednost poslovnega deleža navede le nominalna vrednost deleža registriranega osnovnega kapitala, ne zagotavlja popolne informacije o vrednosti prenosa poslovnega

<sup>20</sup> Sklep št. 47607-13/2006/2 z dne 8. 6. 2006.

<sup>21</sup> Pogodba o odstopu poslovnega deleža z dne 8. 6. 2006.

deleža. Potrebno bi bilo tudi določilo, da se zaradi neodplačnega odstopa poslovnega deleža SOD obveznosti države do SOD za odškodnine na podlagi tega prenosa zmanjšajo (oziroma usklajujejo) glede na prejeta kupnino ob prodaji kapitalskega deleža (povezava s točko 2.2.2.1.a).

2.2.1.2.c Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi Sklepa Vlade RS<sup>22</sup> sklenilo s Stanovanjskim skladom Republike Slovenije, javnim skladom, Ljubljana (v nadaljevanju: Stanovanjski sklad) pogodbo o prenosu sredstev za dokapitalizacijo Stanovanjskega sklada<sup>23</sup>, s katero so z izplačilom 3.000.000 tisoč tolarjev povečali namensko premoženje Stanovanjskega sklada za financiranje dejavnosti pridobivanja neprofitnih najemnih stanovanj z gradnjo, nakupi ali rekonstrukcijami stanovanj ali za ureditev stanovanj, neprimernih za bivanje. To izplačilo je bilo evidentirano med izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih (skupina kontov 44) v računu finančnih terjatev in naložb za leto 2006, čeprav ne gre za nakup kapitalske naložbe, ampak za sredstva, dana javnemu skladu. Tak način evidentiranja ni v skladu z določili ZJF, ki v tretjem odstavku 11. člena ZJF določa, da se v okviru računa finančnih terjatev in naložb izkazuje vsa sredstva za nakup kapitalskih naložb, v kar pa ne sodi povečanje namenskega premoženja javnemu skladu, saj ima država vlogo ustanoviteljice in nima kapitalske naložbe v njem. Investicijski transferi so zato podcenjeni za 3.000.000 tisoč tolarjev (povezava s točko 2.2.2.1.b).

2.2.1.2.d Ministrstvo za zunanje zadeve je v letu 2006 izkazalo investicijske odhodke za obnovo objekta v Washingtonu v znesku 142.200 tisoč tolarjev. Ministrstvo za zunanje zadeve pri izkazovanju ni upoštevalo določil tretjega odstavka 42. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>24</sup> (v nadaljevanju: pravilnika o enotnem kontnem načrtu), ki določa, da investicijski odhodki, ki se izkazujejo v okviru kontov skupine 42, povečujejo vrednost neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev, ki jih uporabnik enotnega kontnega načrta izkazuje v svojih poslovnih knjigah. Zaradi takšnega ravnanja<sup>25</sup> je bila v bilanci stanja Ministrstva za zunanje zadeve na dan 31. 12. 2006 postavka nepremičnine izkazana za 233.301 tisoč tolarjev prenizko.

*Ministrstvo za zunanje zadeve je predložilo dokazila, da je obnovo objekta evidentiralo med osnovna sredstva v registru osnovnih sredstev in na ustreznih kontih v glavni knjigi ministrstva na dan 3. 1. 2007.*

2.2.1.2.e Ministrstvo za obrambo je v skladu z Uredbo o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč sofinanciralo naloge zaščite in reševanja širšega pomena<sup>26</sup>, ki jih je na podlagi sklenjene pogodbe<sup>27</sup> izvajalo Prostovoljno gasilsko društvo Črnomelj (v nadaljevanju: PGD). To je na podlagi usklajenega letnega načrta dela za leto 2006 za investicije načrtovalo sredstva v znesku 719 tisoč tolarjev, ministrstvo pa je glede na število opravljenih intervencij PGD v letu 2006 nakazalo sredstva v skupnem znesku 684 tisoč tolarjev. PGD je tako v svojem poročilu o izvedbi programa ter porabi sredstev v letu 2006 poročalo o investicijskem vzdrževanju v znesku 373 tisoč tolarjev, kar pomeni, da je ministrstvo PGD sofinanciralo investicijo v znesku 311 tisoč tolarjev, ki ni bila realizirana. Glede na to, da je PGD sredstva namenjena za investicije porabilo v nasprotju z letnim načrtom dela za leto 2006, saj je sredstva porabilo za tekoče odhodke, ministrstvo izkazuje investicijske transfere za 311 tisoč tolarjev previsoko, tekoče transfere pa v prav takem znesku prenizko. S tem je ravnalo v nasprotju z 41. in 43. členom pravilnika o

<sup>22</sup> Št. 47602-23/2006/5 z dne 24. 8. 2006.

<sup>23</sup> Pogodba št. 2511-06-370088 z dne 25. 9. 2006.

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05.

<sup>25</sup> V letih 2005 in 2006.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 22/99.

<sup>27</sup> Št. 847-01-3/2005 z dne 5. 5. 2005.

enotnem kontnem načrtu, ki določata, da se na kontih skupine 43 izkazujejo vsa nepovratna prenesena sredstva, namenjena plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev, na kontih skupine 41 pa se izkazujejo vsa nepovratna sredstva, za katera plačnik od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi nikakršnega materiala ali drugega blaga oziroma prejemnik teh sredstev za plačnika ne opravi nikakršnih storitev.

2.2.1.2.f Izplačili Ministrstva za obrambo v znesku 7.954 tisoč tolarjev<sup>28</sup> (33.100 evrov) in 11.234 tisoč tolarjev<sup>29</sup> (64.788 evrov) se nanašata na akontacijo sredstev za operativno delovanje in povračila stroškov zaposlenim v predstavništvih. Ministrstvo je predstavništvoma v tujini nakazalo sredstva na podračuna na podlagi letnega oziroma mesečnega načrta. Ministrstvo za obrambo izkazuje nakazilo med tekočimi odhodki. Odhodki, ki so posledica nastanka poslovnih dogodkov, nastanejo šele po krajšem ali daljšem časovnem zamiku in ne ob nakazilu. Tak način evidentiranja je v nasprotju s 3. členom pravilnika o merjenju in razčlenjevanju prihodkov in odhodkov, ki za priznanje odhodka in njegovo izkazovanje zahteva, da sta izpolnjena dva pogoja, in sicer nastanek poslovnega dogodka in izplačilo. Ta dva pogoja sta izpolnjena šele na predstavništvih, kjer poslovni dogodek nastane in je izvršeno tudi plačilo, ne pa ob nakazilu devizne akontacije.

Ministrstvo za obrambo je konec leta napačno izkazalo porabo sredstev tekočega leta, saj je med odhodki tekočega leta izkazalo tudi nakazila na računa predstavništev, ki še niso bila porabljena.

Ministrstvo za obrambo izkazuje na dan 31. 12. 2006 sredstva na računih vseh predstavništev v tujini v znesku 151.313 tisoč tolarjev, zato ocenjujemo, da so odhodki Ministrstva za obrambo konec leta precenjeni za navedeni znesek.

*Ministrstvo za obrambo je 5. 6. 2007 izdalo direktivo o spremembah in dopolnitvah direktive za izvajanje finančnega poslovanja v predstavništvih za predstavnike Slovenske vojske v tujini<sup>30</sup>, s katero uvaja mesečne zahtevke za nakazila, pri čemer se upošteva stanje sredstev na deviznem računu, načrtovane mesečne aktivnosti, veljaven finančni načrt in zmanjšanje sredstev na deviznem računu zaradi določenega prenosa izplačil prek aplikacije MFERAC. Direktiva tudi določa likvidnostno rezervo, ki se upošteva pri zahtevku.*

2.2.1.2.g Ministrstvo za pravosodje porabljenih sredstev za investicijsko vzdrževanje v znesku 59.822 tisoč tolarjev in za nakup poslovnih prostorov v znesku 206.300 tisoč tolarjev za delovanje okrajnih in okrožnih sodišč ni izkazalo kot povečanje osnovnih sredstev v svojih poslovnih knjigah, temveč so bila osnovna sredstva izkazana v poslovnih knjigah okrajnih in okrožnih sodišč. Porabljena sredstva za investicijsko vzdrževanje v znesku 316.659 tisoč tolarjev za delovanje Okrožnega in Okrajnega sodišča v Ljubljani pa niso izkazali kot povečanje osnovnih sredstev v svojih poslovnih knjigah niti ministrstvo niti obe sodišči, kar ni v skladu z 28. členom ZR. Ministrstvo za pravosodje za osnovna sredstva, ki jih nabavlja za okrajna in okrožna sodišča in niso evidentirana v poslovnih knjigah ministrstva, ni vzpostavilo informacijskega sistema, ki bi zagotavljal sledljivost osnovnega sredstva od Ministrstva za pravosodje do okrajnih in okrožnih sodišč.

*Ministrstvo za pravosodje je predložilo dokazilo o povečanju osnovnih sredstev za 104.877 tisoč tolarjev na dan 31. 1. 2007 v poslovnih knjigah ministrstva in dokazilo o povečanju osnovnih sredstev za 211.781 tisoč tolarjev na dan 31. 1. 2007 v poslovnih knjigah Okrožnega sodišča v Ljubljani.*

<sup>28</sup> Stalna misija Republike Slovenije pri zvezi NATO in Zahodni evropski uniji (ZEU) v Bruslju, Obrambni oddelek.

<sup>29</sup> Vojaško predstavništvo Slovenske vojske v Bruslju.

<sup>30</sup> Št. 410-1/2007-85.

2.2.1.2.h Ministrstvo za gospodarstvo je z Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo sklenilo pogodbo<sup>31</sup> o financiranju in izvajanju instrumenta 1.3.4: Neposredne spodbude za investicijske projekte malih in srednje velikih podjetij v okviru ukrepa 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije 2004-2006 v skupnem znesku 7.562.305 tisoč tolarjev in pogodbo<sup>32</sup> o financiranju ukrepa 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo iz Enotnega programskega dokumenta za obdobje 2004-2006 v zvezi s črpanjem sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj za program: Zagotavljanje podpore za investicijske projekte malih in srednje velikih podjetij za obdobje 2004 do 2008 v skupnem znesku 757.948 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za gospodarstvo izplačila na podlagi zahtevkov<sup>33</sup> v skupnem znesku 5.047.488 tisoč tolarjev napačno izkazalo na podskupini kontov 432 – Investicijski transferi javnim skladom in agencijam. Ker so sredstva, namenjena za subvencioniranje investicij končnih prejemnikov, ki so bili majhna in srednje velika podjetja, bi moralo ministrstvo izkazati odhodeke na podskupini kontov 431 – Investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki, kot določa 43. člen pravilnika o enotnem kontnem načrtu.

2.2.1.2.i Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Tovarna sladkorja, d. d., Ormož sta sklenila pogodbo<sup>34</sup> o intervencijskem odkupu 10.000 ton sladkorja v skupni vrednosti 1.642.108 tisoč tolarjev. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano izkazuje odhodek za nakup sladkorja na kontu 420901 – Nakup sladkorja v okviru nakupa blagovnih rezerv in intervencijskih zalog, kar pomeni, da bi moralo biti premoženje izkazano tudi v bilanci stanja. Po podatkih Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano imajo evidenco o nakupu in prodaji, vendar pa ta ni evidentirana v glavni knjigi in v bilanci stanja, kar je v nasprotju z 42. členom pravilnika o enotnem kontnem načrtu ter 20. in 28. členom ZR. Stanje zalog sladkorja je na dan 31. 12. 2006 podcenjeno za znesek stanja zalog sladkorja v vrednosti 98.829 tisoč tolarjev.

*Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je predložilo dokazila o evidentiranju zalog sladkorja na dan 2. 1. 2007 v znesku 98.829 tisoč tolarjev na konta 177000 - Terjatve do zavezancev za nedavčne prihodke in 299000 - Druge pasivne časovne razmejitve.*

2.2.1.2.j Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja je v letu 2006 izdala odločbe za vse vloge za ukrepe po Programu razvoja podeželja za obdobje 2004-2006 in po Uredbi o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2006<sup>35</sup> v skupni vrednosti 58.320.158 tisoč tolarjev. Od vseh izdanih odločb so jih v letu 2006 izplačali za 20.855.380 tisoč tolarjev, kar je 36 odstotkov izdanih odločb. Na dan 31. 12. 2006 je ostalo za 37.464.778 tisoč tolarjev neizplačanih odločb, v katerih je določeno, da jih bodo izplačali do konca leta 2008. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v bilanci stanja ni izkazalo obveznosti, ki so znašale na dan 31. 12. 2006 najmanj 37.464.778 tisoč tolarjev. Obveznosti izhajajo iz izdanih in neizplačanih odločb v letu 2006.

*Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je predložilo dokazila o evidentiranju obveznosti na dan 2. 1. 2007 v znesku 37.991.652 tisoč tolarjev. Razlika v znesku 526.874 tisoč tolarjev se nanaša na pritožbe.*

<sup>31</sup> Pogodba št. SPS-05-2057, 2058-DV z dne 14. 7. 2005, dodatek št. 1 k pogodbi z dne 2. 9. 2005, dodatek št. 2 k pogodbi z dne 27. 9. 2005 in dodatek št. 3 k pogodbi z dne 2. 3. 2006.

<sup>32</sup> Pogodba št. SPS-05-2058, 2057-MMŠ z dne 16. 8. 2005 in dodatek št. 1 k pogodbi z dne 2. 3. 2006.

<sup>33</sup> Zahtevka št. 10 in št. 11 po pogodbi št. SPS-05-2057, 2058-DV ter zahtevki št. 10 po pogodbi št. št. SPS-05-2058, 2057-MMŠ.

<sup>34</sup> Pogodba št. 321-18-92/2005/13 z dne 27. 1. 2006.

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 9/06, 76/06, 83/06.

2.2.1.2.k Ministrstvo za zdravje je kot prejemnika transferov navedlo podjetje, ki je račun izstavilo, ne pa tudi javnega zavoda oziroma drugega proračunskega uporabnika, ki je transfer dejansko prejel. Pri nakupu kemijske opreme za več zavodov na kontu 4323<sup>36</sup> je kot prejemnik transfera naveden Sanolabor, d. d., Ljubljana v znesku 40.433 tisoč tolarjev, pri nakupu zbiralnikov nevarnih odpadkov za tri občine na kontu 4320<sup>37</sup> je kot prejemnik transfera naveden Container, d. o. o., Celje v znesku 12.581 tisoč tolarjev in pri nakupu računalniške opreme za več različnih javnih zdravstvenih zavodov na kontu 4323 je kot prejemnik transfera naveden Unistar LC, d. o. o., Ljubljana v znesku 54.137 tisoč tolarjev.

2.2.1.2.l Ministrstvo za šolstvo in šport je po postopku oddaje javnega naročila z Zavarovalnico Triglav, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Zavarovalnica Triglav) sklenilo Pogodbo o zavarovanju šolskega premoženja, interesov in oseb na Ministrstvu za šolstvo in šport na področju srednjega šolstva za srednje šole, zavode in dijaške domove v Republiki Sloveniji<sup>38</sup>. Preverili smo plačilo zavarovalne premije za več javnih zavodov v znesku 23.092 tisoč tolarjev<sup>39</sup>. V vseh revidiranih primerih je kot prejemnica transfera navedena Zavarovalnica Triglav, ne pa tudi zavodi, katerim so bila sredstva za zavarovalne premije dejansko namenjena.

2.2.1.2.m Obseg potrebnih sredstev za usklajevanje plačnih nesorazmerij, kot določa 50.b člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju<sup>40</sup> (v nadaljevanju: ZSPJS) na dan 31. 12. 2006 znaša 7.718.410 tisoč tolarjev, od tega 5.569.863 tisoč tolarjev za leto 2006. Vlada RS ni zagotovila dovolj transparentnega načina evidentiranja in poročanja, na podlagi katerega bi bilo v letu 2006 mogoče preveriti zagotovljenost sredstev.

### 2.2.1.3 Povzetek ugotovljenih napak v bilanci prihodkov in odhodkov

Vse ugotovljene napake, ki pomenijo vrednostno razliko v izkazovanju prihodkov in odhodkov za leto 2006 pred revizijo in po njej, so prikazane v tabeli 7.

---

<sup>36</sup> Konto 4323 – Investicijski transferi javnim zavodom.

<sup>37</sup> Konto 4320 – Investicijski transferi občinam.

<sup>38</sup> Št. 3311-06-232008 z dne 5. 2. 2006.

<sup>39</sup> Račun št. 49/2006 z dne 26. 6. 2006.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 126/03, 70/04, 53/05, 14/06, 68/06.



Tabela 7: Prihodki in odhodki proračuna leta 2006 pred in po reviziji

Opis	Pred revizijo v tisoč tolarjih	Napake v tisoč tolarjih	Po reviziji v tisoč tolarjih	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)
70 Davčni prihodki	1.602.225.808		1.602.225.808	
71 Nedavčni prihodki	82.256.139		82.256.139	
72 Kapitalski prihodki	3.783.448		3.783.448	
73 Prejete donacije	614.938		614.938	
74 Transferni prihodki	122.009		122.009	
78 Prejeta sredstva iz EU	83.489.094		83.489.094	
<b>I Vsi prihodki</b>	<b>1.772.491.436</b>		<b>1.772.491.436</b>	
40 Tekoči odhodki	499.591.304	(154.829)	499.436.475	2.2.1.2.a, 2.2.1.2.f
41 Tekoči transferi	1.083.513.238	5.888.885	1.089.402.123	2.2.1.2.b, 2.2.1.2.e
42 Investicijski odhodki	90.566.309		90.566.309	
43 Investicijski transferi	85.437.229	2.999.689	88.436.918	2.2.1.2.c, 2.2.1.2.e
45 Plačila sredstev v proračun EU	68.990.388		68.990.388	
<b>II Vsi odhodki</b>	<b>1.828.098.469</b>	<b>8.733.745</b>	<b>1.836.832.213</b>	
<b>Primanjkljaj (II-I)</b>	<b>55.607.032</b>	<b>8.733.745</b>	<b>64.340.777</b>	

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

## 2.2.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo tisti izdatki, ki za državo nimajo narave odhodkov, to je trajne porabe sredstev, in prejemki, ki nimajo narave prihodkov, ampak spremembo oblike sredstev iz kapitalske ali finančne naložbe v denar. Med prejemki so izkazana vračila danih posojil in sredstva od prodaje kapitalskih vlog, med izdatki pa dana posojila in nakup kapitalskih naložb. V okviru teh izdatkov se izkazujejo tudi unovčena poročstva države.

V predlogu zaključnega računa za leto 2006 so v računu finančnih terjatev in naložb prejemki od vračila danih posojil in prodaje kapitalskih deležev izkazani v znesku 13.744.509 tisoč tolarjev, izdatki za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev pa v znesku 8.727.797 tisoč tolarjev. Saldo računa finančnih terjatev in naložb za leto 2006 je pozitiven in znaša 5.016.712 tisoč tolarjev.

V tabeli 8 je prikazana primerjava prejemkov in izdatkov izkazanih v računu finančnih terjatev in naložb za leto 2006 s prejemki in izdatki za leto 2005. Realizirani prejemki v letu 2006 so se v primerjavi z letom 2005 povečali za 17 odstotkov. Realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2005 zmanjšali za 3 odstotke.

Tabela 8: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2005 in 2006

Kto / Postavka	Realizacija v letu 2005		Realizacija v letu 2006		Indeks (6)=(4):(2)
	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(2)
750 Prejeta vračila danih posojil	8.784.322	74,7	10.534.145	76,6	120
751 Prodaja kapitalskih deležev	1.995.813	17,0	850.762	6,2	43
752 Kupnine iz privatizacije	977.558	8,3	2.359.602	17,2	241
<b>75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75= 750 + 751 + 752)</b>	<b>11.757.693</b>	<b>100,0</b>	<b>13.744.509</b>	<b>100,0</b>	<b>117</b>
440 Dana posojila	6.388.690	70,7	2.666.397	30,5	42
441 Povečanje kapitalskih deležev in naložb	2.255.838	25,0	2.313.286	26,5	103
442 Poraba sredstev iz kupnin privatizacije	391.257	4,3	748.114	8,6	191
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih	0	0,0	3.000.000	34,4	-
<b>44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44 = 440 + 441 + 442 + 443)</b>	<b>9.035.785</b>	<b>100,0</b>	<b>8.727.797</b>	<b>100,0</b>	<b>97</b>
<b>Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75 – 44)</b>	<b>2.721.909</b>		<b>5.016.712</b>		<b>184</b>

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Struktura prejemkov za leto 2006 je nekoliko drugačna kot njihova struktura za leto 2005. Največji delež prejemkov predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je povečal s 74,7 na 76,6 odstotka, in kupnine iz privatizacije, katerih delež se je povečal z 8,3 na 17,2 odstotka. Delež prejemkov od prodaje kapitalskih deležev v podjetjih, bankah in drugih pravnih osebah se je zmanjšal s 17 na 6,2 odstotka. Tudi struktura izdatkov računa finančnih terjatev in naložb za leto 2006 je drugačna kot njihova struktura za leto 2005. Delež izdatkov za povečanje kapitalskih deležev in naložb v podjetjih, bankah in drugih pravnih osebah se je povečal s 25 na 26,5 odstotka, delež porabe sredstev kupnin iz privatizacije pa se je povečal s 4,3 na 8,6 odstotka. Delež danih posojil se je zmanjšal s 70,7 na 30,5 odstotka.

### 2.2.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb

2.2.2.1.a Republika Slovenija je na podlagi sklepa Vlade RS<sup>41</sup> s pogodbo o odstopu poslovnega deleža<sup>42</sup> neodplačno odstopila poslovni delež družbe Splošna plovba Portorož v nominalni vrednosti 142.341 tisoč tolarjev (kar predstavlja 43,2 odstotka osnovnega kapitala) na SOD, da bi zagotovila sredstva za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja. Glede na to, da je Republika Slovenija odstopila poslovni delež na SOD, da bi poravnala obveznosti za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja, bi bilo prenos poslovnega deleža potrebno evidentirati kot transfer, čeprav ni šlo za denarni tok. V skladu s petim odstavkom 2. člena ZJF, 12. členom ZR in 3. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov bi moralo Ministrstvo za finance odstop poslovnega deleža družbe Splošna plovba Portorož izkazati med odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov ter med prejemki od prodaje kapitalskih deležev v računu finančnih terjatev in naložb. Prejemki so zato v letu 2006 za 5.888.574 tisoč tolarjev podcenjeni (povezava s točko 2.2.1.2.b).

2.2.2.1.b Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi Sklepa Vlade RS sklenilo s Stanovanjskim skladom pogodbo o prenosu sredstev za dokapitalizacijo Stanovanjskega sklada, s katero so z izplačilom 3.000.000 tisoč tolarjev povečali namensko premoženje Stanovanjskega sklada za financiranje dejavnosti pridobivanja neprofitnih najemnih stanovanj. Izplačilo je bilo evidentirano med izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih (skupina kontov 44) v računu finančnih terjatev in naložb za leto 2006, čeprav ne gre za nakup kapitalske naložbe, ampak za nepovratno dana sredstva javnemu skladu, ki imajo naravo odhodka. Tak način evidentiranja ni v skladu s tretjim odstavkom 11. člena ZJF, ki določa, da se v računu finančnih terjatev in naložb izkazujejo izdatki za vsa sredstva danih posojil in za nakup kapitalskih naložb. Tudi Temeljni modeli knjiženja<sup>43</sup> ne predvidevajo prenosa namenskega premoženja javnemu skladu v okviru kontov skupine 44, torej izkazovanja teh sredstev v računu finančnih terjatev in naložb, ampak le v okviru kontov skupine 43, to je v bilanci prihodkov in odhodkov. Menimo, da so bili izdatki za povečanje namenskega premoženja v javnih skladih v izkazu računa finančnih terjatev in naložb za 3.000.000 tisoč tolarjev precenjeni in investicijski transferi proračunskim uporabnikom (podskupina kontov 432) v bilanci prihodkov in odhodkov za prav tak znesek podcenjeni (povezava s točko 2.2.1.2.c).

2.2.2.1.c V računu finančnih terjatev in naložb je v letu 2006 med prejemki izkazana kupnina za delnice Zavarovalnice Triglav v skupnem znesku 797.050 tisoč tolarjev, ki jo je SOD nakazala v proračun Republike Slovenije v skladu z Zakonom o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic<sup>44</sup>. Ugotovili smo, da Ministrstvo za finance nima vzpostavljenih notranjih kontrol za nadzor pravilnosti prejemkov od SOD iz prodaje delnic Zavarovalnice Triglav, kar ni v skladu z 99a. členom ZJF. Med izvajanjem revizije je ministrstvo vzpostavilo notranje kontrole in preverilo pravilnost preteklih prejemkov od SOD iz prodaje delnic Zavarovalnice Triglav.

### 2.2.2.2 Izdana poroštva države v letu 2006

Republika Slovenija je v letu 2006 jamčila za glavnice posojil in obveznic v vrednosti 219.532.290 tisoč tolarjev. Dana poroštva države po posameznih prejemnikih so prikazana v tabeli 9.

<sup>41</sup> Št. 47607-13/2006/2 z dne 8. 6. 2006.

<sup>42</sup> Pogodba o odstopu poslovnega deleža z dne 8. 6. 2006.

<sup>43</sup> Objavljeni na spletni strani Ministrstva za finance.

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 44/02.

:Tabela 9: Dana poroštva države v letu 2006 po prejemnikih<sup>45</sup>

v tisoč tolarjih

Prejemnik poroštva	Znesek danih poroštev države
Družba za avtoceste v RS, d. d., Celje	17.973.000
Družba za avtoceste v RS, d. d., Celje	59.910.000
Slovenska izvozna družba, d. d., Ljubljana	69.974.880
Družba za avtoceste v RS, d. d., Celje	35.946.000
Javni zavod Študentski domovi v Ljubljani, Ljubljana	580.088
Družba za avtoceste v RS, d. d., Celje	23.964.000
Družba za avtoceste v RS, d. d., Celje	8.387.400
Javna agencija za železniški promet RS, Maribor	2.796.922
<b>Skupaj</b>	<b>219.532.290</b>

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Republika Slovenija je v letu 2006 na podlagi zakonov o poroštvih izdala poroštva za 219.532.290 tisoč tolarjev glavnice kreditov in obveznic. ZIPRS0607 v prvem odstavku 33. člena določa, da obseg novih poroštev države v letu 2006 ne sme presegati 218.000.000 tisoč tolarjev. Poroštva za kredite in obveznice, s katerimi se refinancira odplačilo obstoječih obveznosti, zavarovanih z državnim poroštvom, se v skladu s tretjim odstavkom 33. člena ZIPRS0607 ne štejejo v ta obseg poroštev. V letu 2006 je Republika Slovenija Družbi za avtoceste v RS, d. d., Celje izdala dve poroštvu v skupnem znesku 32.351.400 tisoč tolarjev za kredite, s katerimi se je refinanciralo obstoječe obveznosti, zavarovane z državnim poroštvom. Obseg danih poroštev države ni presegel omejitve iz 33. člena ZIPRS0607.

### 2.2.2.3 Unovčenje poroštev

V letu 2006 je bilo v breme proračuna unovčenih za 997.253 tisoč tolarjev poroštev. Unovčenih je bilo 13 poroštev, od katerih sta bili dve taki, ki sta bili prvič unovčeni v letu 2006 (za družbo Pomada, d. o. o., Novo mesto), ostalih enajst pa je takih, ki so se unovčevala že v letu 2005. V tabeli 10 so prikazana vsa unovčena poroštva po identifikacijskih oznakah (ID).

<sup>45</sup> Za preračun zneskov danih poroštev iz evrov v tolarje je uporabljen srednji tečaj Banke Slovenije na dan 31. 12. 2006 (1 evro je 239,64 tolarja).

Tabela 10: Unovčena poroštva v letu 2006

			v tisoč tolarjih
ID	Dolžnik	Upnik	Znesek
3000144	Oro-Promess, d. d., Koper	SKB banka, d. d., Ljubljana	170.201
3000145	Vega, d. d., Ljubljana	SKB banka, d. d., Ljubljana	418
3000156	Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	NLB d. d., Ljubljana	10.882
3000157	Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	NLB d. d., Ljubljana	35.588
3000158	Planika Kranj, d. d., Kranj	Gorenjska banka d. d., Kranj	72.264
3000159	Planika Kranj, d. d., Kranj	SKB banka d. d., Ljubljana	40.898
3000164	Plutal, d. o. o., Ljubljana	SKB banka, d. d., Ljubljana	67.616
3000165	Plutal, d. o. o., Ljubljana	Deželna banka, d. d., Ljubljana	8.200
3000166	Plutal, d. o. o., Ljubljana	NLB, d. d., Ljubljana	14.716
3000182	Pivka perutninarstvo, d. d., Pivka	Banka Koper, d. d., Koper	145.574
3000184	Indip Lendava, d. d., Lendava	NLB, d. d., Ljubljana	35.886
3000151	Pomada, d. o. o., Novo mesto	NLB, d. d., Ljubljana	282.881
3100196	Pomada, d. o. o., Novo mesto	Factor Leasing, d. o. o., Ljubljana	112.129
<b>Skupaj</b>			<b>997.253</b>

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Ministrstvo za finance, ki kot porok plačuje obveznosti dolžnikov, se je v letu 2006 odločilo za predčasno odplačilo poroštvenih obveznosti (zaradi znižanja stroškov obresti) za družbi Indip Lendava, d. d., Lendava (v nadaljevanju: Indip Lendava) in Oro-Promess, d. d., Koper (v nadaljevanju: Oro-Promess) v skupnem znesku 183.805 tisoč tolarjev. Za družbo Oro-Promess bi kredit brez predčasnega plačila zapadel 15. 1. 2008, pri čemer bi se obresti obračunavale po TOM + 5,25 odstotka, za družbo Indip Lendava pa bi kredit brez predčasnega plačila zapadel 1. 11. 2009, pri čemer bi se obresti obračunavale po TOM + 4,75 odstotka.

Nezapadlih obveznosti Republike Slovenije iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2006 ni bilo, ker so bila vsa poroštva v letu 2006 poplačana.

Po podatkih Ministrstva za finance, Direktorata za javno premoženje, Sektorja za evidence in analize javnega sektorja je bilo v obdobju od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2006 v breme proračuna unovčenih za 42.997.115 tisoč tolarjev poroštev. Na dan 31. 12. 2006 je bilo stanje dolgoročnih terjatev za unovčena poroštva 25.998.152 tisoč tolarjev.

V tabeli 11 so prikazana stanja terjatev iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2006.

Tabela 11: Stanja terjatev za unovčena poroštva na dan 31. 12. 2006

<b>Dolžnik</b>	<b>Neplačane terjatve</b> v tisoč tolarjih na dan 31.12. 2006	<b>Delež</b> v odstotkih
GEP Tika, d. d., Trbovlje	262.221	1,1
Planika Kranj, d. d., Kranj	1.006.962	3,9
Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika	9.446	0,0
Termoelektrarna Trbovlje, d. o. o., Trbovlje	752.797	2,9
Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	628.854	2,4
Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., Šoštanj	792.250	3,0
Vega, d. d., Ljubljana	67.558	0,3
Pivka perutninarstvo, d. d., Pivka	716.735	2,8
TAM Maribor, d. d., Maribor	18.573.217	71,4
Avtomontaža BUS, d. o. o., Ljubljana	2.788.152	10,7
Slovenske železnice, d. d., Ljubljana	4.950	0,0
Pomada, d. o. o., Novo mesto	395.010	1,5
<b>Skupaj</b>	<b>25.998.152</b>	<b>100,0</b>

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Največji delež terjatev za unovčena poroštva predstavljajo terjatve do TAM Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: TAM Maribor) in Avtomontaže BUS, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Avtomontaža BUS), kjer stečajna postopka še potekata.

2.2.2.3.a Pri preverjanju usklajenosti stanj unovčenih poroštev s stanji, ki jih izkazujejo prejemniki na dan 31. 12. 2006 (IOP obrazci<sup>46</sup>), smo ugotovili, da izkazane terjatve iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2006 niso bile usklajene v skladu s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR<sup>47</sup>. Ministrstvo za finance, Sektor za računovodstvo proračuna, je pravočasno poslalo pravilne IOP obrazce osmim družbam, od katerih pa nobena stanja ni potrdila. TAM Maribor in Avtomontaži BUS obrazcev niso pošiljali, ker pri obeh stečajni postopek še poteka. Stanje terjatev iz unovčenih poroštev na dan 31. 12. 2006 v znesku 25.998.152 tisoč tolarjev ni bilo usklajeno z IOP obrazci prejemnikov poroštev.

2.2.2.3.b V letu 2006 je bilo izterjanih za 723.004 tisoč tolarjev unovčenih poroštev. V tabeli 12 je prikazana izterjava unovčenih poroštev po dolžnikih v letu 2006.

<sup>46</sup> Izpis odprtih postavk.

<sup>47</sup> Uradni list RS, št. 117/02, 134/04.

Tabela 12: Izterjava v letu 2006

Izterjava / dolžnik	v tisoč tolarjih Znesek izterjave
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Tehnološka oprema, d. o. o., Maribor	85.000
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Trade, d. o. o., Maribor	300.000
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Motor, d. o. o., Maribor	10.000
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Bus, d. o. o., Maribor	40.000
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Avto, d. o. o., Maribor	45.000
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Mednarodna trgovina, d. o. o., Maribor	10
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Konsignacija, d. o. o., Maribor	50.000
Nakazilo iz stečajne mase za TAM Inženiring in vzdrževanje, d. o. o., Maribor	15.000
Nakazilo iz stečajne mase za TAM I.V. Maribor, d. o. o., Maribor	1.000
Nakazilo iz stečajne mase za Svila, d. d., Maribor	158.024
Nakazilo iz stečajne mase za Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	18.970
<b>Skupaj</b>	<b>723.004</b>

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance.

V računu finančnih terjatev in naložb so v letu 2006 med prejemki izkazana prejeta vračila plačanih poroštev, ki so bila nakazana v proračun na podlagi sklepov o razdelitvi stečajne mase posamezne družbe oziroma iz potrjenih prisilnih poravnav. Glede na to, da Državno pravobranilstvo med izvajanjem revizije še ni poslalo Ministrstvu za finance vseh sklepov o razdelitvi stečajne mase, ni bilo mogoče ugotoviti, ali so bili nakazani celotni zneski glede na izdane sklepe.

#### 2.2.2.4 Povzetek ugotovljenih napak v računu finančnih terjatev in naložb

Napake, ki pomenijo razliko v izkazovanju prejemkov in izdatkov v računu finančnih terjatev in naložb pred revizijo in po njej, prikazujemo v tabeli 13.

Tabela 13: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leto 2006 pred revizijo in po njej

Kto	Postavka	Pred revizijo	Napaka	Po reviziji	Povezava s točko poročila
		v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)
750	Prejeta vračila danih posojil	10.534.145		10.534.145	
751	Prodaja kapitalskih deležev	850.762	5.888.574	6.739.336	2.2.2.1.a
752	Kupnine iz privatizacije	2.359.602		2.359.602	
<b>75</b>	<b>Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75= 750 + 751 + 752)</b>	<b>13.744.509</b>	<b>5.888.574</b>	<b>19.633.083</b>	
440	Dana posojila	2.666.397		2.666.397	
441	Povečanje kapitalskih deležev in naložb	2.313.286		2.313.286	
442	Poraba sredstev iz kupnin privatizacije	748.114		748.114	
443	Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih	3.000.000	(3.000.000)	0	2.2.2.1.b
<b>44</b>	<b>Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44 = 440 + 441 + 442 + 443)</b>	<b>8.727.797</b>	<b>(3.000.000)</b>	<b>5.727.797</b>	
<b>II</b>	<b>Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75 – 44)</b>	<b>5.016.712</b>	<b>8.888.574</b>	<b>13.905.286</b>	

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 2.2.3 Račun financiranja

V predlogu zaključnega računa za leto 2006 je v računu financiranja zadolževanje proračuna izkazano v znesku 337.738.126 tisoč tolarjev, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 256.790.212 tisoč tolarjev.

Primerjava prejemkov in izdatkov v računu financiranja za leto 2006 s prejemki in izdatki za leto 2005 je prikazana v tabeli 14. V primerjavi z letom 2005 se je zadolževanje proračuna v letu 2006 zmanjšalo za 18,2 odstotka, odplačila dolga pa za 35,9 odstotka. Neto zadolžitev v letu 2006 znaša 80.947.914 tisoč tolarjev in je v primerjavi z letom poprej za 542,5 odstotka višja. Obseg zadolževanja in odplačila dolga v letu 2006 sta bistveno manjša od obsega zadolževanja in odplačila dolga v letu 2005. Struktura zadolževanja in odplačil dolga pa je bila v letu 2006 skoraj enaka strukturi v letu 2005. Tako kot v letu poprej pa se je Republika Slovenija zadolževala pretežno na domačem trgu.

Dolg proračuna je konec leta 2006 znašal 1.761.716.461 tisoč tolarjev in predstavlja 24,7 odstotka BDP. Dolg proračuna je konec leta 2005 znašal 1.673.955.434 tisoč tolarjev in predstavlja 25,5 odstotka BDP.



Tabela 14: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2005 in 2006

Postavka	Realizacija v letu 2005		Realizacija v letu 2006		Indeks
	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(2)
500 Domače zadolževanje	411.677.347	99,7	335.670.477	99,4	82
501 Zadolževanje v tujini	1.383.005	0,3	2.067.649	0,6	150
<b>50 Zadolževanje (500 + 501)</b>	<b>413.060.352</b>	<b>100,0</b>	<b>337.738.126</b>	<b>100,0</b>	<b>82</b>
550 Odplačila domačega dolga	269.875.728	67,4	222.835.398	86,8	83
551 Odplačila dolga v tujino	130.576.322	32,6	33.954.814	13,2	26
<b>55 Odplačila dolga (550 + 551)</b>	<b>400.452.050</b>	<b>100,0</b>	<b>256.790.212</b>	<b>100,0</b>	<b>64</b>
<b>III Neto zadolževanje (50 – 55)</b>	<b>12.608.302</b>		<b>80.947.914</b>		<b>643</b>

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 2.2.3.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov računa financiranja

Republika Slovenija se v skladu z 81. členom ZJF lahko zadolžuje doma in v tujini v obsegu, ki ga določa zakon. Obseg zadolžitve za leto 2006 je določen v 31. členu ZIPRS0607 v znesku 359.980.578 tisoč tolarjev. Republika Slovenija se lahko dodatno zadolži v okviru fiskalnega stabilizatorja do 15 milijard tolarjev. V skladu z določili 31. člena ZIPRS0607 se v kvoto ne štejejo zadolžitve po Zakonu o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih od 1994 do 2007<sup>48</sup> (v nadaljevanju: ZZSR), izdaja obveznic RS 21 in RS 39, izdaja enomesečnih zakladnih menic, ki so deponirane pri Banki Slovenije, zadolževanje za upravljanje z dolgovi Republike Slovenije in prevzemi dolga.

Republika Slovenija se je v letu 2006 dejansko zadolžila v skupnem znesku 370.647.905 tisoč tolarjev, zadolžitev, ki sodi v kvoto zadolževanja, pa je bila v letu 2006 izkazana v znesku 322.920.979 tisoč tolarjev in ne presega z zakonom določenega obsega zadolžitve za leto 2006. Razlika v znesku 47.726.926 tisoč tolarjev predstavlja zadolževanje za posebne namene v skladu z določili 31. člena ZIPRS0607 in se ne šteje v kvoto zadolževanja v letu 2006. Glede na primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov pa bi se lahko v letu 2006 zadolžila za najmanj 25 milijard tolarjev manj. V tabeli 15 je predstavljeno celotno zadolževanje Republike Slovenije v letu 2006.

<sup>48</sup> Uradni list RS, št. 13/94, 42/00, 97/01.

Tabela 15: Prikaz zadolževanja Republike Slovenije v letu 2006

<b>Zakonska osnova</b>	<b>v tisoč tolarjih</b> <b>Znesek</b>
<b>A. Zadolževanje, ki sodi v kvoto zadolževanja</b>	
<b>1. Dolgoročni dolg</b>	
Del obveznic RS 61 in celotne obveznice RS 62 <sup>49</sup>	238.789.359
Za financiranje ekološke sanacije Rudnika urana Žirovski vrh <sup>50</sup>	2.075.502 <sup>51</sup>
<b>Skupaj dolgoročni dolg (brez predčasnih odplačil)</b>	<b>240.864.861</b>
<b>2. Kratkoročni dolg</b>	
Enomesečne zakladne menice (EZM)	-
Trimesečne zakladne menice (TZM)	20.828.050
Šestmesečne zakladne menice (ŠZM)	20.636.859
Dvanajstmesečne zakladne menice (DZM)	40.591.209
<b>Skupaj kratkoročni dolg</b>	<b>82.056.118</b>
<b>Skupaj A – zadolževanje, ki sodi v kvoto zadolževanja</b>	<b>322.920.979</b>
<b>B. Zadolževanje, ki se v skladu s 4. točko 31. člena ZIPRS0607 ne šteje v kvoto zadolževanja</b>	
1. Upravljanje z državnim dolgom <sup>52</sup>	9.210.631
2. Temeljni razvojni programi obrambnih sil (v nadaljevanju: TRP) <sup>53</sup>	35.500.000
3. Odškodnine:	
- vročitev obveznic RS 21 upravičencem po zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja <sup>54</sup>	1.016.070
- vročitev obveznic RS 39 za poplačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja <sup>55</sup>	2.000.225
<b>Skupaj B - zadolževanje, ki ne šteje v kvoto zadolževanja</b>	<b>47.726.926</b>
<b>Skupaj zadolževanje (A+B)</b>	<b>370.647.905</b>

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance za leto 2006 v elektronski obliki.

2.2.3.1.a Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi ZIOOZP in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo

<sup>49</sup> 84. člen ZJF.

<sup>50</sup> Zakon o najemu kredita pri Evropski investicijski banki.

<sup>51</sup> Zaradi tečajnih razlik je v glavni knjigi proračuna izkazan nižji znesek za 7.853 tisoč tolarjev.

<sup>52</sup> 82., 84. in 90. člen ZJF (del obveznice 61) in ZIPRS0607.

<sup>53</sup> ZZSR.

<sup>54</sup> Zakon o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja (v nadaljevanju: ZIOOZP), Uradni list RS, št. 49/99.

<sup>55</sup> Zakon o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (v nadaljevanju: ZSPOZ), Uradni list RS, št. 18/01, 111/01, 67/02.

odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja<sup>56</sup> izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev. Leta 2002 je Republika Slovenija na podlagi ZSPOZ in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanje odločb o določitvi odškodnine<sup>57</sup> izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev. Obveznici sta namenjeni za poravnavo obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. Klirinško depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) ju je z odločbo vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. V skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vroča obveznice upravičencem SOD na podlagi odločb in jim izplačuje zapadle obroke glavnice ter obresti.

V letu 2006 je bilo upravičencem vročenih 101.607 lotov obveznic RS 21 (z nominalno vrednostjo 1.016.070 tisoč tolarjev) in 2.000.225 lotov obveznic RS 39 (z nominalno vrednostjo 2.000.225 tisoč tolarjev), kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije do SOD oziroma upravičencev v skupnem znesku 3.016.295 tisoč tolarjev. V letu 2006 so bile upravičencem izplačane glavnice obeh obveznic v znesku 6.031.899 tisoč tolarjev. Ta poslovni dogodek se je v bilanci stanja proračuna evidentiral kot zmanjšanje dolga Republike Slovenije za celoten znesek izplačil glavnice in hkrati so se v enakem znesku pripoznali tudi prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter izdatki v računu financiranja.

Sredstva za poplačilo odškodnin po ZIOOZP in ZSPOZ se v skladu z določbami obeh zakonov zagotavljajo tudi iz sredstev proračuna. V bilanci prihodkov in odhodkov se prenos teh sredstev na SOD izkaže kot odhodek (povezava s točko 2.2.1.2.b).

2.2.3.1.b Po določilih 4. člena ZZSR se poraba in zadolžitev knjižita v breme proračuna po času plačila anuitet in pripadajočih obresti ne glede na čas in količino prevzete oborožitve in opreme, za katero je kredit najet. Na podlagi navedenega določila se je v vseh preteklih letih priliv od črpanja kreditov za financiranje TRP izkazoval kot prejemek v računu financiranja, ko je bilo izvršeno odplačilo dolga. To pomeni, da se prejemek prizna istočasno kot izdatek. Zaradi te posebnosti izkazovanje zadolževanja v računu financiranja v posameznem letu nima neposredne povezave z dejanskim zadolževanjem v istem letu.

V tabeli 16 so predstavljeni podatki o celotnem zadolževanju in odplačilu dolga za TRP v letu 2006.

---

<sup>56</sup> Uradni list RS, št. 84/99.

<sup>57</sup> Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02.

Tabela 16: Zadolževanje za TRP v letu 2006

v tisoč tolarjih		
Opis	Znesek	Opomba
V letu 2006 prejeti krediti za TRP	35.500.000	-
Poraba za predčasna odplačila glavnice	18.100.000	Ni izkazano v računu financiranja.
Poraba v višini odplačanih anuitet	14.825.000	Izkazano v računu financiranja med prejemki in izdatki.
Razlika zaradi posebnosti po ZZSR	2.575.000	Ni izkazano v računu financiranja.
Dejanska poraba za financiranje TRP	18.929.756	-

Vir: analitična evidenca in glavna knjiga Ministrstva za finance.

V letu 2006 so bili za TRP najeti krediti v znesku 35.500.000 tisoč tolarjev za predčasno poplačilo najetih kreditov 18.100.000 tisoč tolarjev in za financiranje TRP 17.400.000 tisoč tolarjev. Zaradi posebnosti, ki jo omogoča ZZSR, je bilo v letu 2006 v računu financiranja izkazano zadolževanje samo v znesku 14.825.000 tisoč tolarjev, čeprav so prilivi sredstev od črpanja kreditov za financiranje TRP izkazani v znesku 17.400.000 tisoč tolarjev. Razlika 2.575.000 tisoč tolarjev predstavlja realno povečan obseg zadolžitve, ki pa ni izkazan v računu financiranja. Za nakup opreme je bilo v letu 2006 na voljo 21.203.888 tisoč tolarjev, in sicer neporabljeni del kreditov, črpanih v letu 2005 v znesku 3.803.888 tisoč tolarjev, ter krediti, črpani v letu 2006 v znesku 17.400.000 tisoč tolarjev. V letu 2006 je bilo za nakup oborožitve, druge opreme in za plačilo storitev porabljenih le 18.929.756 tisoč tolarjev. Ob koncu leta 2006 je bilo tako še vedno neporabljenih 2.274.131 tisoč tolarjev likvidnih sredstev za nakup opreme po ZZSR.

V letu 2006 je bilo najetih 18.100.000 tisoč tolarjev kreditov za TRP, s katerimi so bili odplačani prejšnji krediti za TRP. Pri izkazovanju teh poslovnih dogodkov so bila uporabljena določila 82. in 90. člena ZJF, ki omogočajo, da se upravljanje z javnim dolgom, kadar gre za zamenjavo ali predčasno odplačilo enega dolga z drugim, evidentira samo v bilanci stanja. Tako v računu financiranja niso izkazani niti prejemki v zvezi z zadolževanjem v znesku 18.100.000 tisoč tolarjev niti izdatki v zvezi z odplačilom dolga v prav takem znesku.

### 2.2.3.2 Upravljanje z dolgom države

Republika Slovenija lahko v skladu z 82. členom ZJF (upravljanje z državnim dolgom) s črpanjem posojil in izdajanjem vrednostnih papirjev pridobiva sredstva, potrebna za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo ali za odkup lastnih vrednostnih papirjev, če se s tem podpirajo ukrepi za doseganje gospodarskega ravnotežja, zmanjšajo stroški državnega dolga ali izboljša kakovost zadolžitve in se s tem dolg države ne poveča. Ministrstvo za finance je v letu 2006 črpalo nove kredite za TRP v znesku 18.100.000 tisoč tolarjev (povezava s točko 2.2.3.1.b), s katerimi je predčasno odplačalo prejšnje kredite za enak namen, a z višjo obrestno mero. Del prve izdaje obveznice RS 61 v znesku 9.210.631 tisoč tolarjev je porabilo za predčasno poplačilo zadnjega obroka glavnice obveznice RS 10, ki je imela višjo obrestno mero in revalorizacijsko klavzulo. Zaradi nižjih obrestnih mer novih dolžniških instrumentov so proračunski prihranki že v letu 2006 znašali 675.310 tisoč tolarjev.

Opisani poslovni dogodki so izkazani zgolj v bilanci stanja. V skladu z določili četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto znesku), vendar 90. člen ZJF kot izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja. Tako v računu financiranja niso izkazani prejemki v skupnem znesku 27.310.631 tisoč tolarjev in izdatki v enakem znesku.

### 2.2.3.3 Upravljanje likvidnosti enotnega zakladniškega računa države

Sistem enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: sistem EZRD) vključuje enotni zakladniški račun države ter sistem podračunov. EZRD je poseben transakcijski račun, odprt pri Banki Slovenije, ki ima vlogo skupnega transakcijskega računa vseh proračunskih uporabnikov, vključenih v sistem EZRD. Prek njega se evidentira denarni tok proračunskih uporabnikov, ki so vključeni v sistem EZRD. V sistem EZRD so vključeni vsi proračunski uporabniki državnega proračuna in od 12. 12. 2005 tudi Občina Štore z njenimi proračunskimi uporabniki. Za upravljanje likvidnosti sistema EZRD je pri UJP odprt zakladniški podračun države. V skladu z 68. členom ZJF s prostimi denarnimi sredstvi na podračunih, vključenih v sistem EZRD, upravlja Ministrstvo za finance. Upravljanje likvidnosti sistema EZRD izvršuje Zakladnica enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: zakladnica) tako, da sprejema vloge proračunskih uporabnikov, plasira prosta denarna sredstva sistema EZRD (kot likvidnostna posojila proračunskim uporabnikom in bančne depozite) ter najema likvidnostna posojila izven sistema EZRD. Informacijski tok je evidentiran na podračunih posameznih uporabnikov in zakladniškem podračunu v UJP.

V letu 2006 so v poslovno knjigo upravljanja likvidnosti EZRD vključena tudi denarna sredstva na podračunih proračunskih uporabnikov v okviru EZRD, zato so jo preimenovali iz poslovne knjige zakladniškega podračuna države v poslovno knjigo EZRD. Za upravljanje likvidnosti EZRD so se prvič izdelali računovodski izkazi za leto 2006 (bilanca stanja ter izkaz prihodkov in odhodkov z obveznimi prilogami). Leto poprej so se konti bilance stanja iz poslovne knjige zakladniškega podračuna vključili v bilanco stanja proračunskega uporabnika, imenovanega proračun (1099).

Poslovna knjiga EZRD se vodi v skladu s pravilnikom o enotnem kontnem načrtu in v letu 2006 zajema postavke bilance stanja ter prihodkov in odhodkov z obveznimi prilogami, to sta račun finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja. V poslovni knjigi EZRD so v izkazu prihodkov in odhodkov izkazani:

- tokovi izkaza prihodkov in odhodkov (predvsem prejete in plačane obresti);
- tokovi izkaza računa finančnih terjatev in naložb, ki jih predstavljajo dana in vrnjena likvidnostna posojila subjektom, ki so vključeni v enotno upravljanje likvidnosti;
- tokovi izkaza računa financiranja oziroma kratkoročno (likvidnostno) zadolževanje EZRD izven sistema EZRD ter vračila teh zadolžitev;
- v tokovih pa se ne izkaže sprejemanj vlog na EZRD od subjektov, vključenih v sistem EZRD, in nalaganj prostih denarnih sredstev EZRD izven sistema EZRD v Banko Slovenije in poslovne banke (v skladu z 8. členom pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov) in stanja denarnih sredstev na podračunih proračunskih uporabnikov EZRD.

V izkazu računa finančnih terjatev in naložb za leto 2006 so vsi prejemki in izdatki iz likvidnostnih posojil proračunskim uporabnikom evidentirani med danimi posojili in vračili danih posojil, prejetih od občin. Ugotovili smo, da je zakladnica v letu 2006 dala likvidnostna posojila v skupnem znesku 265.864.725 tisoč tolarjev Občini Štore, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), Socialno-

varstvenem zavodu Dutovlje, Javni agenciji za železniški promet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija) in proračunu. Najmanjše likvidnostnih kreditov pri zakladniškem podračunu po prejemnikih je prikazano v tabeli 17. Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>58</sup> v prilogi 2 (obrazec izkaza računa finančnih terjatev in naložb - drugih uporabnikov) ne predvideva postavke prejeta vračila danih posojil od javnih zavodov in dana posojila javnim zavodom.

Tabela 17: Prejemniki likvidnostnih posojil v sistemu EZRD

v tisoč tolarjih			
<b>Prejemnik likvidnostnih posojil</b>	<b>Prejeto posojilo v letu 2006</b>	<b>Vrnjeno posojilo v letu 2006</b>	<b>Dolg na dan 31. 12. 2006</b>
Občina Štore	316.870	219.870	167.000 <sup>59</sup>
ZZZS	2.290.000	2.290.000	
Socialno - varstveni zavod Dutovlje	68.000	68.000	
Javna agencija za železniški promet RS	1.200.000	180.000	1.020.000
Skupaj brez državnega proračuna	3.874.870	2.757.870	1.187.000
Državni proračun	261.989.855 <sup>60</sup>	261.991.769 <sup>60</sup>	

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance.

Za učinkovito upravljanje likvidnosti sistema EZRD se je zakladnica v letu 2006 likvidnostno zadolževala pri poslovnih bankah v skupnem znesku 189.770.000 tisoč tolarjev, a je do 31. 12. 2006 te kredite tudi vrnila. Likvidnostno zadolževanje je potekalo prek zakladniškega podračuna. Urejata ga 32. člen ZIPRS0607 in Pravilnik o zadolževanju sistema enotnega zakladniškega računa države<sup>61</sup>, vendar navedena predpisa ne postavljata omejitev zadolževanja za upravljanje likvidnosti sistema EZRD.

V letu 2006 je zakladnica upravljala s sredstvi, ki so bila izkazana v dnevnem stanju na podračunu, in vlogami sklada, oblikovanega po Zakonu o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994-2008<sup>62</sup> (v nadaljevanju: ZIJZ). Ministrstvo za finance in Ministrstvo za zdravje sta 1. 6. 2006 podpisala Dogovor o upravljanju s prostimi denarnimi sredstvi proračunskega sklada Ministrstva za zdravje. 30. 5. 2006 je Ministrstvo za zdravje izdalo pooblastilo, da zakladnica upravlja z prostimi denarnimi sredstvi na podračunu sklada. Takšen način upravljanja je v skladu z določili 68. člena ZJF, vendar hkrati v nasprotju z 8. členom ZIJZ, ki določa, da je Ministrstvo za zdravje dolžno vse likvidnostne presežke na tem posebnem računu sklada do njihove porabe nalagati v državne vrednostne papirje.

<sup>58</sup> Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04.

<sup>59</sup> Stanje dolga na dan 1. 1. 2006 je znašalo 70.000 tisoč tolarjev.

<sup>60</sup> Razlika zaradi tečajnih razlik pri posojilih v evrih.

<sup>61</sup> Uradni list RS, št. 18/04.

<sup>62</sup> Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01.

Preverili smo tudi stanje vlog in prostih denarnih sredstev na dan 31. 12. 2006 in ugotovili, da je vloga državnega proračuna na ta dan znašala 41.449.463 tisoč tolarjev, prosta denarna sredstva neposrednih proračunskih uporabnikov pa 17.842.973 tisoč tolarjev.

## 2.2.4 Povzetek napak ugotovljenih v splošnem delu zaključnega računa

Prejemki in izdatki proračuna v predlogu zaključnega računa za leto 2006 niso popolno izkazani niti pravilno razvrščeni. Napake v izkazovanju bilance prihodkov in odhodkov in računa financiranja so pomembne.

Tabela 18: Realizirani proračun za leto 2006 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/Postavka	Pred revizijo	Napake	Po reviziji	Povezava s točko poročila
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)=(2)+(3)	(5)
<b>Bilanca prihodkov in odhodkov</b>				
7 Vsi prihodki	1.772.491.436		1.772.491.436	
4 Vsi odhodki	1.828.098.469	8.733.745	1.836.832.213	2.2.1.3
<b>I. Presežek odhodkov nad prihodki</b>	<b>55.607.032</b>	<b>8.733.745</b>	<b>64.340.777</b>	
<b>Račun finančnih terjatev in naložb</b>				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	13.744.509	5.888.574	19.633.083	2.2.2.4
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	8.727.797	(3.000.000)	5.727.797	2.2.2.4
<b>II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb</b>	<b>5.016.712</b>	<b>8.888.574</b>	<b>13.905.286</b>	
<b>Račun financiranja</b>				
50 Zadolževanje	337.738.126		337.738.126	
55 Odplačila dolga	256.790.212		256.790.212	
<b>III. Neto zadolževanje</b>	<b>80.947.914</b>		<b>80.947.914</b>	
<b>IV. Vsi prejemki IV = 7+75+50</b>	<b>2.123.974.071</b>	<b>5.888.574</b>	<b>2.129.862.645</b>	
<b>V. Vsi izdatki V = 4+44+55</b>	<b>2.093.616.478</b>	<b>5.733.745</b>	<b>2.099.350.222</b>	
<b>VI. Sprememba stanja na računih VI = IV - V</b>	<b>30.357.593</b>	<b>154.829</b>	<b>30.512.423</b>	

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

## 2.3 Mnenje

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

### *Odgovornost Vlade RS za predlog splošnega dela zaključnega računa*

Vlada RS je odgovorna za predlog splošnega dela zaključnega računa proračuna Republike Slovenije.

### *Odgovornost računskega sodišča*

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>63</sup>. Revizija vključuje izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov. Izbrani postopki so odvisni od revizorjeve presoje in vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nepravilnosti in napake. Pri ocenjevanju teh tveganj prouči revizor notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov, da bi določil okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazil mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja<sup>64</sup>.

### *Mnenje s pridržkom*

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2006 smo ugotovili:

- odhodki v *bilanci prihodkov in odhodkov* so podcenjeni za 8.733.745 tisoč tolarjev (36.445.272 evrov) zaradi:
  - neizkazanih tekočih transferov za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja v obliki prenosa kapitalskega deleža Splošne plovbe Portorož v znesku 5.888.574 tisoč tolarjev (24.572.584 evrov) - točka 2.2.1.2.b;
  - neizkazanih investicijskih transferov transferov Stanovanjskemu skladu za povečanje namenskega premoženja v znesku 3.000.000 tisoč tolarjev (12.518.778 evrov) - točka 2.2.1.2.c;
  - previsoko izkazanih tekočih odhodkov v znesku 3.516 tisoč tolarjev (14.672 evrov) zaradi napačnega evidentiranja neporabljenih sredstev proračunskih uporabnikov v glavni knjigi proračuna - točka 2.2.1.2.a;
  - previsoko izkazanih tekočih odhodkov v znesku 151.313 tisoč tolarjev (631.418 evrov) zaradi napačnega evidentiranja akontacij danih predstavništvom v tujini - točka 2.2.1.2.f;
- prejemki *računa finančnih terjatev in naložb* so podcenjeni za 5.888.574 tisoč tolarjev (24.572.584 evrov), ker prenos kapitalskega deleža Splošne plovbe Portorož ni izkazan med prejemki od prodaje kapitalskih deležev - točka 2.2.2.1.a;
- izdatki *računa finančnih terjatev in naložb* so precenjeni za 3.000.000 tisoč tolarjev ( 12.518.778 evrov), ker se povečanje namenskega premoženja Stanovanjskega sklada uvršča med nakup kapitalskih naložb - točka 2.2.2.1.b;

<sup>63</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>64</sup> Kadar je v izreku mnenja računskega sodišča nepravilnost oziroma napaka izražena v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.



- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov v *bilanci prihodkov in odhodkov* so investicijski transferi proračunskim uporabnikom precenjeni za 5.047.488 tisoč tolarjev (21.062.794 evrov), investicijski transferi pravnim in fizičnim osebam, ki niso proračunski uporabniki, pa podcenjeni za prav tak znesek - točka 2.2.1.2.h;
- zaradi nepravilnega razvrščanja odhodkov v *bilanci prihodkov in odhodkov* so investicijski transferi precenjeni za 311 tisoč tolarjev (1.298 evrov), tekoči transferi pa podcenjeni za prav tak znesek - točka 2.2.1.2.e.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejemke in izdatke proračuna za leto 2006.

*Pojasnjevalni odstavki*

Opozarjamo, da so v bilanci stanja na dan 31. 12. 2006<sup>65</sup>:

- opredmetena osnovna sredstva in splošni sklad podcenjena za 549.960 tisoč tolarjev (2.294.942 evrov) zaradi neizkazanih vlaganj v obnovo objekta v Washingtonu in investicijskega vzdrževanja za Okrožno in Okrajno sodišče v Ljubljani - točki 2.2.1.2.d in 2.2.1.2.g;
- zaloge in pasivne časovne razmejitve podcenjene za 98.829 tisoč tolarjev (412.406 evrov), ker nabava sladkorja v okviru blagovnih rezerv in intervencijskih zalog ni bila izkazana v bilanci stanja - točka 2.2.1.2.i;
- obveznosti podcenjene za najmanj 37.464.778 tisoč tolarjev (156.337.748 evrov), ker obveznosti do kmetov, ki so nastale z izdajo odločb o dodelitvi subvencij za leto 2006, niso bile evidentirane v bilanci stanja - točka 2.2.1.2.j.

---

<sup>65</sup> Bilanca stanja ni sestavni del zaključnega računa proračuna in ni bila predmet revidiranja.

## **3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA**

### **3.1 Uvod**

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2006 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitev finančnih načrtov petnajstih ministrstev. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je Vlada RS z izvrševanjem finančnih načrtov ministrstev za leto 2006 izvršila proračun v skladu s predpisi.

Pri izvedbi revizije pri posameznih ministrstvih smo kot sodila uporabili predvsem predpise s področja javnih financ, izvrševanja proračuna, plač, javnih naročil in notranje splošne akte ter sklenjene pogodbe.

Na podlagi ugotovitev na posameznih ministrstvih v tej točki revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2006, v točki 4 pa so predstavljene ugotovitve po posameznih ministrstvih in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznemu ministrstvu.

### **3.2 Obrazložitev revizije**

Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa proračuna za leto 2006, katerega izvršitev je razvidna iz tabele 19.

Tabela 19: Proračun za leto 2006

Odhodki	Sprejeti proračun v tisoč tolarjih	Veljavni proračun v tisoč tolarjih	Realizirani proračun v tisoč tolarjih	Indeks (5)=(4):(2)	Indeks (6)=(4):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)		
Plače in drugi odhodki zaposlenim	241.549.483	245.612.339	243.732.389	101	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	368.207.104	375.551.749	346.425.224	94	92
Tekoči in investicijski transferi	1.172.883.111	1.185.852.730	1.168.950.468	100	99
Plačila sredstev v proračun EU	75.499.092	68.990.388	68.990.388	91	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>1.858.138.790</b>	<b>1.876.007.206</b>	<b>1.828.098.469</b>	98	97

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Odhodki revidiranih proračunskih uporabnikov v skupnem znesku 1.724.544.720 tisoč tolarjev predstavljajo 94,3 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2006.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je zajemalo ugotavljanje skladnosti izplačil z Zakonom o javnih uslužbencih<sup>66</sup> (v nadaljevanju: ZJU), Zakonom o delavcih v državnih organih<sup>67</sup> (v nadaljevanju: ZDDO) in ostalimi podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakonom o javnih naročilih<sup>68</sup> (v nadaljevanju: ZJN-1), ZIPRS0607 ter drugih zakonov in podzakonskih predpisov.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni dejanskim upravičencem in na pravičen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorce. Vzorce smo določili po metodi vzorčenja po denarni enoti za posamezna ministrstva. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega proračunskega uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni proračunski uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega proračunskega uporabnika. Za preizkušanje skladnosti odhodkov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe.

<sup>66</sup> Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 113/05.

<sup>67</sup> Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 30/99.

<sup>68</sup> Uradni list RS, št. 36/04.

### 3.3 Ugotovitve na ravni revizije Vlade RS

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve, ki se nanašajo na poslovanje Vlade RS oziroma vseh ministrstev kot celote in so podrobneje predstavljene v točki 4 tega predloga poročila, v katerih opisujemo nepravilnosti v poslovanju posameznih ministrstev. Ugotovitve temeljijo na opravljenih analitičnih postopkih.

Pregledali smo, ali je Vlada RS pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevala temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal Proračunski priročnik 2006-2007<sup>69</sup> (v nadaljevanju: proračunski priročnik).

V proračunskem priročniku so v splošnih pravilih pri pripravi proračunskih okvirov po posameznih ekonomskih namenih proračunske porabe določena naslednja izhodišča za načrtovanje sredstev za plače in za zaposlovanje:

- neposredni proračunski uporabniki zmanjšajo sredstva za plače za 1 odstotek na podlagi naslednjih usmeritev:
  - povečanje izhodiščne plače za 1,15 odstotka od julija 2006 dalje,
  - rast sredstev za napredovanja in povečanje delovne dobe za 1 odstotek,
  - izplačilo delovne uspešnosti v višini 2 odstotkov sredstev za plače,
  - rast sredstev za regres za letni dopust in druge izdatke zaposlenim v višini poprečne letne rasti cen (2,3 odstotka),
  - zmanjšanje sredstev za davek na izplačane plače za 20 odstotkov,
- povečanje (oziroma zmanjšanje) zaposlenih v skladu s sprejetim skupnim kadrovskim načrtom organov državne uprave, v katerem je na ravni vseh proračunskih uporabnikov načrtovano 1-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih.

3.3.a Ocenjujemo, da načrtovanje sredstev za plače na ministrstvih ni opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, ker so se v proračunu za leto 2006 načrtovala za 4 odstotke višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Ob sprejemanju proračuna ministrstvom ni bilo odobreno povečanje števila zaposlenih, hkrati pa je bila načrtovana bistveno manjša poraba sredstev na nekaterih vrstah porabe sredstev (davek na izplačane plače, drugi izdatki zaposlenim, nadurno delo). Skupni kadrovski načrt (ob sprejemanju proračuna) ne dovoljuje povečanja števila zaposlenih (podatki v tabeli 22), istočasno pa je načrtovan kar za 4 odstotke višji finančni del proračuna, namenjenega plačam.

Večji obseg sredstev za plače, kot jih določa proračunski priročnik, je v svojih finančnih načrtih izkazalo 12 ministrstev, samo tri (Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za javno upravo) pa so načrtovala manjši obseg sredstev za plače, kot so ga dosegla v letu 2005. Tudi ob upoštevanju izjem, ki veljajo za zaposlovanje na Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za notranje zadeve, so v proračunu za leto 2006 načrtovana sredstva za plače za 3 odstotke višja, kot so bila realizirana v letu 2005.

---

<sup>69</sup> Proračunski priročnik, ki ga Ministrstvo za finance posreduje neposrednim proračunskim uporabnikom kot podlago za pripravo predlogov finančnih načrtov, je navodilo za pripravo proračuna. Vsebuje sklepe proračunske seje Vlade RS, temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo predloga državnega proračuna, razrez odhodkov po posameznih področjih, ki ga je pripravila Vlada RS, ter natančnejša navodila in roke za pripravo predlogov finančnih načrtov.

Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so podani v tabeli 20.

Tabela 20: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006 po ministrstvih

Ministrstvo	Realizirani finančni načrt 2005 v tisoč tolarjih	Sprejeti finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Indeks (5)=(3):(2)	Indeks (6)=(4):(3)	Indeks (7)=(4):(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3):(2)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(2)
MF	29.905.403	30.814.309	30.576.263	103	99	102
MNZ	52.733.335	55.853.574	55.057.161	106	99	104
MZZ	5.867.871	6.230.988	6.277.323	106	101	107
MORS	50.397.312	52.414.815	53.634.492	104	102	106
MP	5.149.449	5.264.000	5.512.058	102	105	107
MG	3.906.460	3.851.968	3.932.463	99	102	101
MKGP	6.423.668	6.661.376	6.845.341	104	103	107
MPro	2.448.246	2.542.060	2.644.381	104	104	108
MOPE	8.993.548	8.759.025	9.459.701	97	108	105
MDDSZ	2.279.181	2.441.564	2.430.510	107	100	107
MZ	2.430.739	2.507.854	2.456.179	103	98	101
MJU	2.016.644	1.994.149	2.100.654	99	105	104
MVŠZT	1.246.090	1.308.746	1.264.547	105	97	101
MŠŠ	1.682.196	1.835.287	1.797.052	109	98	107
MK	1.558.391	1.614.145	1.565.904	104	97	100
<b>Skupaj</b>	<b>177.038.535</b>	<b>184.093.860</b>	<b>185.554.029</b>	<b>104</b>	<b>101</b>	<b>105</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

3.3.b Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za več kot 1 odstotek večja od načrtovane, kar pomeni, da je bila poraba sredstev za plače v letu 2006 za skoraj 5 odstotkov višja od porabe v letu 2005. Tudi ob upoštevanju izjem, ki veljajo za zaposlovanje na Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za notranje zadeve je bila poraba sredstev za plače višja od načrtovane. Kar osem ministrstev (Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za javno upravo) je pri izvajanju svojih finančnih načrtov preseglo v proračunu načrtovana sredstva, od tega kar pet takih, ki so načrtovala večji obseg sredstev za plače, kot so ga dosegla v letu 2005, in vsa tri ministrstva, ki so sicer načrtovala porabo v skladu s priročnikom, pri izvajanju pa niso več upoštevala teh usmeritev. Šest ministrstev je sicer realiziralo manjšo porabo sredstev za plače od načrtovane, vendar je v letu 2006 dosežen obseg porabe še vedno večji kot v letu prej, saj so ta ministrstva

načrtovala v proračunu povečanje sredstev za plače. Samo eno ministrstvo (Ministrstvo za kulturo) je izkazalo sredstva za plače v enakem obsegu kot v letu 2005, čeprav je načrtovalo za 4 odstotke večji obseg, vsa ostala so ta obseg preseгла za od 1 do 8 odstotkov.

3.3.c Pri analiziranju gibanja posameznih vrste izplačil sredstev za plače za vsa ministrstva skupaj smo ugotovili, da je bilo glede na realizacijo v letu 2005 načrtovano manj sredstev za povračila in nadomestila, nadurno delo, druge izdatke zaposlenim in za davke na izplačane plače. Dejansko se je realiziral (za 14 odstotkov) manjši obseg porabe sredstev samo pri davku za izplačane plače. Velika odstopanja tako glede na sprejeti proračun kot glede na porabo v predhodnem letu so pri realizaciji sredstev za povračila in nadomestila (indeksa 115 in 113), nadurnem delu (indeks 134 in 128) in drugih izdatkih zaposlenim (indeksa 127 in 113). Podatki so prikazani v tabeli 21.

Tabela 21: Sredstva za plače po vrstah izplačil

<b>Vrsta sredstev za plače</b>	<b>Realizirani finančni načrt 2005</b>	<b>Sprejeti finančni načrt 2006</b>	<b>Realizirani finančni načrt 2006</b>	<b>Indeks</b>	<b>Indeks</b>	<b>Indeks</b>
	v tisoč tolarjih					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3):(2)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(2)
Plače in dodatki	119.751.238	125.495.060	125.334.183	105	100	105
Regres za letni dopust	4.464.339	4.652.421	4.665.277	104	100	105
Povračila in nadomestila	15.412.775	15.166.196	17.390.997	98	115	113
Delovna uspešnost	2.468.756	2.528.688	2.536.194	102	100	103
Nadurno delo	1.194.258	1.135.719	1.525.305	95	134	128
Drugi izdatki zaposlenim	981.254	876.781	1.112.661	89	127	113
Prispevek za PIZ	15.037.522	16.082.104	15.711.456	107	98	104
Prispevek za ZZ	8.482.201	9.076.015	8.862.673	107	98	104
Prispevek za zaposlovanje	71.817	86.051	74.995	120	87	104
Prispevek za star. varstvo	119.669	126.197	125.004	105	99	104
Premije dodat. kol. zavarov.	2.440.602	2.814.664	2.531.221	115	90	104
Davke na izplačane plače	6.614.104	6.053.963	5.684.064	92	94	86
Skupaj	177.038.535	184.093.860	185.554.029	104	101	105

Vir: finančni načrt za leto 2006 in zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

3.3.d Vlada RS je določila skupni kadrovski načrt (v nadaljevanju: SKN), ki ga je ob sprejemanju proračuna sprejel tudi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor). V tem dokumentu je bilo načrtovano za 1 odstotek zmanjšanje števila vseh zaposlenih in za 2 odstotka zmanjšanje števila

zaposlenih na civilnem delu. Takšno načrtovanje zaposlovanja je v skladu z usmeritvami iz proračunskega priročnika.

Vlada RS je med letom 2006 večkrat spreminjala SKN in tudi metodologijo prikazovanja podatkov. Hkrati s spremembo metodologije, ki je sestavni del sklepov Vlade RS, pa v sklepih ni izkazala tudi primerljivih podatkov o številu zaposlenih za leto 2005. V 42. členu ZJU je določeno, da se s kadrovskim načrtom prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje dveh let, v 44. členu ZJU pa, da je SKN sestavljen iz zbirnih podatkov in iz načrtov posameznih organov. Menimo, da bi morala Vlada RS ob spreminjanju SKN, posebno ob spreminjanju metodologije prikazovanja podatkov, vedno prikazati primerljive podatke za dve leti. S tem bi omogočila tudi nedvoumno spremljanje izvrševanja usmeritev, ki so določene v proračunskem priročniku ob vsakoletnem sprejemanju proračuna.

Zaradi tega pri izvrševanju proračuna za leto 2006 ni bilo mogoče oceniti, ali se je število zaposlenih spreminjalo zaradi spremembe metodologije ali zaradi odobritve novih zaposlitev, in je analitično ocenjevanje bistveno okrnjeno. Na podlagi podatkov iz sprejetega SKN ob sprejemanju proračuna lahko potrdimo, da je bila pri odobravanju zaposlovanja v letu 2006 upoštevana usmeritev iz proračunskega priročnika, saj je bilo na koncu leta 2006 načrtovan za 1 odstotek manjši obseg zaposlitev od doseženega v letu 2005. S spremembami SKN, ki so bile sprejete po spremembi metodologije prikazovanja podatkov v SKN (od 81. seje Vlade RS od 6. 7. 2006 dalje), se odobreno število zaposlenih ni spreminjalo. Podatki o zaposlenih po sprejetih SKN, ki so bili predmet analize, so prikazani v tabeli 22.

Tabela 22: Število odobrenih zaposlenih po skupnem kadrovskem načrtu

NPU oz. ministrstvo	42. seja Vlade RS (29. 9. 2005)		Indeks	81. seja	103. seja	Indeks
	leto 2005	leto 2006		Vlade RS (6. 7. 2006)	Vlade RS (4. 1. 2007)	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3):(2)	(5)	(6)	(7)=(6):(5)
Vladne službe skupaj	1.293	1.287	100	1.341	1.339	100
Skupaj vsa ministrstva	31.076	30.953	100	30.926	30.938	100
Upravne enote	3.044	3.014	99	2.933	2.930	100
Rezerva	5	20	400	17	15	88
<b>Skupaj vsi</b>	<b>35.418</b>	<b>35.274</b>	<b>100</b>	<b>35.217</b>	<b>35.222</b>	<b>100</b>
<b>Skupaj civilni del z rezervo<sup>70</sup></b>	<b>28.111</b>	<b>27.724</b>	<b>99</b>	<b>27.667</b>	<b>27.673</b>	<b>100</b>

Vir: sklepi Vlade RS.

Na podlagi sprejetih sklepov Vlade RS, ki so ob izvrševanju proračuna za leto 2006 določali število zaposlenih v SKN, ni mogoče potrditi, da se je odobreno število zaposlenih dejansko zmanjšalo glede na leto poprej, kot je določal proračunski priročnik.

<sup>70</sup> Izločene so zaposlitve na Policiji in v Slovenski vojski, ki se ne vključujejo v omejitve pri zaposlovanju.

### 3.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2006.

#### *Odgovornost Vlade RS za pravilnost izvršitve proračuna*

Za pravilnost izvršitve proračuna je odgovorna Vlada RS.

#### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

#### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da Vlada RS pri izvrševanju proračuna ni poslovala v skladu s predpisi:

#### *Zaradi nepravilnosti pri zaposlovanju, plačah in drugih osebnih prejemkih je kršila:*

- Zakon o javnih uslužbencih, ker je:
  - javne uslužbenke zaposlila na podlagi neustreznih meril oziroma teh ni upoštevala pri izboru - točka 4.4.3.c;
  - v javnem natečaju za zasedbo delovnega mesta ni objavila vseh pogojev iz veljavne sistemizacije - točke 4.10.3.c, 4.13.3.e in 4.13.3.f;
- Zakon o delovnih razmerjih<sup>71</sup>, ker je:
  - razporedila javne uslužbenke na delovna mesta, za katera niso izpolnjevali pogojev - točke 4.7.3.c, 4.7.3.d, 4.8.3.c, 4.13.3.c in 4.13.3.d;
  - najmanj osmim javnim uslužbencem dopustila, da so opravili več kot dvajset nadur v mesecu, najmanj šestim pa več kot 180 nadur v letu 2006 - točka 4.5.3.d;
- Zakon o delavcih v državnih organih, ker je javnemu uslužbencu prenizko obračunala dodatek za delovno dobo - točka 4.9.3.c;
- Uredbo o plačah delavcev Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije v tujini pri opravljanju obveznosti, sprejetih v mednarodnih organizacijah<sup>72</sup>, ker je dvema javnima uslužbencema, ki sta bila napotena v tujino, izplačala previsoko plačo - točka 4.2.3.d;
- Uredbo o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih<sup>73</sup>, ker pri zaposlovanju ni določila ustreznih meril in metod preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov oziroma teh ni upoštevala pri izboru - točka 4.5.3.e;

<sup>71</sup> Uradni list RS, št. 42/02.

<sup>72</sup> Uradni list RS, št. 67/97, 58/03.

<sup>73</sup> Uradni list RS, št. 22/04, 57/05, 93/05, 10/06.



- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi<sup>74</sup>, ker je dvema javnima uslužbencema ob napredovanju v naziv neupravičeno določila, da obdržita število plačilnih razredov, ki sta jih dosegla pred napredovanjem v naziv - točka 4.5.3.c.

*Zaradi nepravilnosti pri prevzemanju in izvrševanju obveznosti iz proračuna je kršila:*

- Zakon o javnih financah, ker:
  - pri izplačilih ni preverila pravne podlage in obsega obveznosti; izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini - točke 4.1.3.c, 4.1.3.e, 4.3.3.e, 4.4.3.d, 4.5.3.g, 4.6.3.e, 4.6.3.f, 4.6.3.g, 4.6.3.h, 4.7.3.g, 4.8.3.e, 4.8.3.i, 4.8.3.j, 4.8.3.k, 4.10.3.h, 4.12.3.m, 4.12.3.n, 4.13.3.k, 4.15.3.e in 4.15.3.f;
  - je oddala naročilo brez sklenjene pogodbe oziroma je pogodbo sklenila po tem, ko je bilo naročilo oddano - točke 4.2.3.e, 4.3.3.f, 4.3.3.g, 4.9.3.h in 4.13.3.g;
  - je prevzela obveznost, ki ni bila predvidena v finančnem načrtu in/ali načrtu nabav in gradenj - točka 4.5.3.f;
  - nepremičnine, ki je predmet odsvojitve, ni vključila v letni program prodaje državnega premoženja - točka 4.1.3.f;
  - je izplačala sredstva s proračunske postavke, čeprav sredstva za ta namen v finančnem načrtu oziroma načrtu razvojnih programov niso bila načrtovana - točke 4.6.3.d, 4.6.3.e, 4.6.3.g, 4.8.3.m, 4.13.3.h in 4.15.3.i;
  - je prevzela obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu - točke 4.8.3.d, 4.12.3.g in 4.12.3.k;
  - je izplačala nedovoljeno predplačilo za storitve, opravljene kasneje - točka 4.8.3.l.
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005<sup>75</sup>, ker je:
  - prevzela obveznost v breme prihodnjih proračunov, ne da bi upoštevala omejitve veljavne zakonodaje - točka 4.1.3.f;
  - obveznost poravnala v daljših rokih, kot so zakonsko predpisani - točke 4.2.3.e, 4.8.3.f, 4.9.3.f, 4.11.3.f, 4.12.3.l, 4.14.3.e in 4.14.3.f.

*Zaradi nepravilnosti pri oddaji javnih naročil je kršila:*

- Zakon o javnih naročilih, ker:
  - je prevzela obveznost, ki ni predmet pogodbe, oziroma je sklenila pogodbo, ne da bi izvedla predpisan postopek oddaje javnega naročila - točke 4.1.3.d, 4.1.3.e, 4.2.3.g, 4.8.3.g, 4.12.3.d, 4.12.3.e, 4.12.3.f, 4.12.3.h, 4.12.3.i, in 4.13.3.g;
  - je oddala dodatna dela s pogajanjem brez predhodne objave v vrednosti, ki presega dovoljenih 50 odstotkov vrednosti del osnovnega naročila - točki 4.11.3.c in 4.11.3.d;
  - v objavi javnega razpisa ni navedla pogojev za priznanje sposobnosti in dokazil ekonomsko-finančne sposobnosti - točka 4.15.3.d;

<sup>74</sup> Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01, 38/02.

<sup>75</sup> Uradni list RS, št. 130/03, 61/05.

- je uporabila diskriminatorna merila za izbiro najugodnejšega ponudnika, ki niso smiselno povezana z vsebino oziroma predmetom javnega naročila - točka 4.15.3.d;
- razpisne dokumentacije ni pripravila tako, da bi lahko ponudniki na njeni podlagi pripravili pravilno ponudbo - točka 4.15.3.c;
- je v objavi razpisa objavila merila, ki niso bila enaka merilom v razpisni dokumentaciji - točka 4.15.3.d;
- je merilo ocenila brez ustreznih dokazov - točka 4.15.3.c;
- v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelila vrst in obsega storitev, ki so bile predmet naročila - točka 4.8.3.i.

*Zaradi nepravilnosti pri oddaji javnih naročil male vrednosti je kršila:*

- temeljna načela Zakon o javnih naročilih, ker:
  - je sklenila pogodbo, ki po vsebini presega predmet oddaje javnega naročila male vrednosti - točka 4.5.3.i;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 in Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005, ker:
  - je oddala naročilo s postopkom za naročila male vrednosti, čeprav je vrednost naročila presežala z zakonom določen vrednostni prag - točki 4.5.3.h in 4.11.3.e;
- Navodila o oddaji javnih naročil male vrednosti, ker je oddala javno naročilo male vrednosti, ne da bi izvedla postopek zbirne ponudnika - točka 4.9.3.g.

*Zaradi nepravilnosti pri dodeljevanju transferov je kršila:*

- Zakon o javnih financah, ker:
  - ni zagotovila izvajanja javne službe in dejavnosti v javnem interesu z usklajevanjem programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov - točka 4.7.3.f;
  - je določila nepravilen postopek za dodeljevanje državnih pomoči delodajalcem - točka 4.10.3.f;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007, ker je financirala javne zavode in druge posredne proračunske uporabnike po dvanajstih ne glede na to, kdaj so stroški nastali in v kakšnem obsegu, in tako ni zagotavljala financiranja na podlagi dejansko izkazanih stroškov - točke 4.9.3.e, 4.10.3.i, 4.11.3.g, 4.13.3.k, 4.14.3.d in 4.15.3.k;
- Zakon o zagotavljanju sredstev za zaprtje rudnikov rjavega premoga Zagorje, Senovo in Kanižarica<sup>76</sup>, ker je sklenila pogodbi in izplačala sredstva pred sprejetjem poslovnih načrtov rudnikov rjavega premoga Zagorje in Senovo - točki 4.6.3.f in 4.6.3.g;
- Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja<sup>77</sup>, ker v letu 2006 ni izvedla ustreznega poročila obveznosti države do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za leto 2005 - točka 4.1.3.g;
- Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih<sup>78</sup>, ker je dvema upravičencema izplačala višji znesek starševskega nadomestila za čas dopusta za nego in varstvo otroka, kot jima je pripadal po predpisih - točka 4.10.3.d;

<sup>76</sup> Uradni list RS, št. 1/95.

<sup>77</sup> Uradni list RS, št. 81/00.

<sup>78</sup> Uradni list RS, št. 110/06-UPB2.

- Zakon o socialnem varstvu<sup>79</sup>, ker je upravičenki izplačala nižji znesek denarno socialne pomoči, kot ji je pripadal po predpisih - točka 4.10.3.e;
- Zakon o subvencioniranju študentske prehrane<sup>80</sup>, ker ponudnike gostinske prehrane ni izbrala z javnim razpisom - točka 4.10.3.g;
- Zakon o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003-2008<sup>81</sup>, ker pri dodelitvi sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje visokošolskim zavodom ni upoštevala dinamike iz priloge zakona - točka 4.13.3.l;
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo<sup>82</sup>, ker je financirala javne zavode in javna sklada, ne da bi potrdila njihov program dela in finančni načrt - točka 4.15.3.g;
- Zakon o varstvu okolja<sup>83</sup>, ker je z izvajalcem imisijskega monitoringa voda sklenila neposredno pogodbo - točka 4.9.3.d;
- Uredbo o Slovenski turistični organizaciji<sup>84</sup>, ker je sklenila pogodbo in izplačala sredstva Slovenski turistični organizaciji pred potrditvijo letnega programa in finančnega načrta - točka 4.6.3.d;
- Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture<sup>85</sup>, ker ni razvidno, na kakšen način je javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam na področju kulture določila obseg sredstev za programske materialne stroške in splošne stroške delovanja - točka 4.15.3.h;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije<sup>86</sup>, ker:
  - ni sklenila pogodbe pred pričetkom opravljanja storitve - točke 4.8.3.d, 4.8.3.h in 4.12.3.c;
  - v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelila meril in načina njihove uporabe - točka 4.6.3.c;
  - ni nedvoumno opredelila načina, na katerega se določi obseg sredstev, ki jih prejme posameznik - točka 4.7.3.e;
  - je sredstva dodelila v nasprotju z navedbami v razpisni dokumentaciji - točka 4.13.3.i;
  - v razpisno dokumentacijo ni vključila vseh obveznih sestavnih delov - točki 4.13.3.i in 4.13.3.j;
  - je prepozno podpisala pogodbo o sofinanciranju lokalne gospodarske javne infrastrukture na področju varstva okolja in sofinancirala investicijo v nasprotju z razpisni pogoji - točka 4.9.3.i;
- Pravilnik o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa<sup>87</sup>, ker poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ni vsebovalo obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev programa - točka 4.15.3.j.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja proračuna, ki jih navajamo v prejšnjih odstavkih, menimo, da je *Vlada RS* v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi in usmeritvami.

---

<sup>79</sup> Uradni list RS, št. 36/04-UPB1, 105/06.

<sup>80</sup> Uradni list RS, št. 85/02.

<sup>81</sup> Uradni list RS, št. 96/02, 58/06.

<sup>82</sup> Uradni list RS, št. 96/02.

<sup>83</sup> Uradni list RS, št. 41/04, 20/06.

<sup>84</sup> Uradni list RS, št. 84/04.

<sup>85</sup> Uradni list RS, št. 100/03.

<sup>86</sup> Uradni list RS, št. 47/03 (v nadaljevanju: Pravilnik o postopkih iz leta 2003), Uradni list RS, št. 108/04 (v nadaljevanju: Pravilnik o postopkih iz leta 2004), Uradni list RS, št. 13/06 (v nadaljevanju: Pravilnik o postopkih iz leta 2006).

<sup>87</sup> Uradni list RS, št. 93/05.

## **4. REVIZIJA IZVRŠITVE FINANČNIH NAČRTOV POSAMEZNIH REVIDIRANIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV**

### **4.1 Ministrstvo za finance**

#### **4.1.1 Uvod**

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za finance (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije in predloga zaključnega računa Republike Slovenije.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister dr. Andrej Bajuk.

#### **4.1.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva**

##### **4.1.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju**

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

##### **4.1.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta**

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 23.

Tabela 23: Finančni načrt Ministrstva za finance za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	30.814.309	30.681.403	30.576.263	99	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	112.900.480	113.475.015	113.007.733	100	100
Tekoči in investicijski transferi	392.447.467	372.531.852	370.652.037	94	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>536.162.256</b>	<b>516.688.270</b>	<b>514.236.033</b>	<b>96</b>	<b>100</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.1.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik<sup>88</sup>.

4.1.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, čeprav so v proračunu za leto 2006 načrtovana za 3 odstotke višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Ocena je utemeljena z obrazložitvami ministrstva o načrtovanem večjem obsegu napredovanj na eni od notranjih organizacijskih enot<sup>89</sup> in organizacijo dela na DURS. Opozarjamo pa, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z načrtovanjem števila zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt (ob sprejemanju proračuna) prikazuje zmanjšanje števila zaposlenih za 1 odstotek (podatki v točki 4.1.3.b), medtem ko je načrtovan za 3 odstotke večji obseg sredstev za plače. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 24.

<sup>88</sup> Glavni izhodišči načrtovanja sredstev za plače sta bili: zmanjšanje sredstev za plače za 1 odstotek in povečanje (oziroma zmanjšanje) zaposlenih v skladu s sprejetim skupnim kadrovskim načrtom organov državne uprave, v katerem je na ravni proračunskih uporabnikov načrtovano 1-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih. Navedena opomba velja za vsa ministrstva.

<sup>89</sup> Uprava Republike Slovenije za javna plačila je začela delovati kot državni organ leta 2003.

Tabela 24: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
		v tisoč tolarjih					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	24.543.622	25.274.828	25.039.152	103	101	102
401	Prispevki in davki	4.149.130	4.263.969	4.764.912	103	89	115
4028	Davek na izplačane plače	1.212.652	1.037.466	1.010.245	86	103	83
	<b>Skupaj</b>	<b>29.905.404</b>	<b>30.576.263</b>	<b>30.814.309</b>	<b>102</b>	<b>99</b>	<b>103</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Realizacija sredstev za plače v letu 2006 je bila nekoliko manjša od načrtovane, kar pomeni, da je bila poraba sredstev za plače v letu 2006 za 2 odstotka višja od porabe v letu 2005. Čeprav je bila realizacija v okvirih načrtovanih sredstev za plače, opozarjamo na povečanje realizacije sredstev od načrtovanih za povračila in nadomestila (indeks 134) ter nadurno delo (indeks 148).

4.1.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>90</sup> določeno 1-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na leto poprej (od 5335 na dan 31. 12. 2005 na 5255 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>91</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (5254) na koncu leta 2006 in nato še dodatno zmanjšanje števila zaposlenih (na 5253). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezno zmanjšanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.1.3.c DURS je z RRC Računalniške storitve, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: RRC) sklenila pogodbo<sup>92</sup> o operativnih storitvah in storitvah vzdrževanja in dopolnjevanja programske opreme ter usposabljanja.

Operativne storitve se izvajajo na podlagi letnega terminskega načrta, izjemoma lahko tudi na podlagi posebnega naročnikovega naročila. V prilogi k pogodbi so definirana področja operativnih storitev in

<sup>90</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>91</sup> Po sklepu Vlade RS št. 10002-18/2006/19 z dne 6. 7. 2006 in sklepu Vlade RS, sprejetem na 104. seji Vlade RS z dne 4. 1. 2007, ki sta sprejeta na podlagi drugačne metodologije spremljanja podatkov kot sklep, ki je bil podlaga ob sprejemanju proračuna.

<sup>92</sup> Št. 1612-04-000059 z dne 17. 2. 2004.

dogovorjene ure za posamezni mesec. RRC vsak mesec pripravi poročilo o opravljenih storitvah, naročnik pa preveri le, če se število ur ujema z dogovorjenim številom v pogodbi, ne preverja pa, če so bile navedene storitve v poročilu izvedene. V računu za november<sup>93</sup> je bil obseg ur za 50 ur večji od dogovorjenega. Storitve vzdrževanja in dopolnjevanja programske opreme se opravljajo na podlagi posebnih naročil naročnika. Testiranje teh storitev mora opraviti izvajalec, verifikacijo in prevzem pa ustrezen koordinator naročnika - tehnični koordinator v sodelovanju z vsebinskimi koordinatorji naročnika. Po poslovniku dela, ki je sestavni del pogodbe, vsebinski koordinator izvede vsebinska testiranja, tako da pregleda izpise in rezultate obdelav.

Pri pregledu dokumentacije o preverjanju dopolnjevanja programske opreme za davčno knjigovodstvo z glavno in pomožno knjigo za fizične osebe smo ugotovili, da so priloženi verifikacijski zapisniki brez oznak, ki bi potrjevale ustreznost izdelka. Prav tako ni zapisov o preveritvi vsebinskega koordinatorja. Menimo, da je tak način prevzemanja izdelkov in storitev v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno pred izplačilom preveriti obseg obveznosti in pravni temelj.

4.1.3.d DURS je plačala po pogodbi o vzdrževanju in nadgradnji davčnega informacijskega sistema IDIS<sup>94</sup> z družbo Hermes Softlab programska oprema, d. d., Ljubljana in aneksu k pogodbi<sup>95</sup> storitve, ki niso bile v skladu s predmetom pogodbe. Na računu<sup>96</sup> v znesku 59.971 tisoč tolarjev sta takšni storitvi 015-V Priprava FURPS<sup>97</sup> Izterjava v znesku 10.648 tisoč tolarjev in 031-V Informacijski tokovi proti prejemnikom sredstev v znesku 7.192 tisoč tolarjev, ki vključujeta področje priprave poslovnih zahtev za centralno davčno knjigovodstvo in prisilno izterjavo. Tako je DURS izplačala 17.840 tisoč tolarjev za storitve, ki niso bile v skladu s pogodbo in pomenijo kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.

Storitve so opravljali tudi zaposleni pri izvajalcu, ki jih ponudnik oziroma izvajalec ni navedel v prijavi na javni razpis, na katerega se sklicuje 1. člen pogodbe. DURS je spremenila izvajanje pogodbe glede izobrazbe in usposobljenosti zaposlenih pri izvajalcu, kar je bil tudi pogoj v javnem razpisu, in s tem ravnala v neskladju s 6. členom ZJN-1.

*DURS je pojasnila, da na nadaljnjih računih ni zaračunanih storitev s področja priprave poslovnih zahtev za centralno davčno knjigovodstvo in prisilno izterjavo.*

4.1.3.e Ministrstvo je s ponudnikom Ixtlan Team, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo o vzdrževanju računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema<sup>98</sup> do 28. 2. 2005 v predvideni skupni vrednosti 1.349.620 tisoč tolarjev. Z osnovno pogodbo je prevzelo obveznosti za devet mesecev, do konca novembra 2002, v znesku 337.405 tisoč tolarjev. V nadaljevanju pa je z aneksi prevzemalo nadaljnje obveznosti, ko so bila v proračunu zagotovljena sredstva. Z aneksom 8<sup>99</sup> je veljavnost pogodbe podaljšalo do 31. 3. 2007 oziroma do dne, ko bo končan postopek oddaje novega javnega naročila.

<sup>93</sup> Št. 5418 z dne 22. 12. 2005.

<sup>94</sup> Št. 1612-05-000033 z dne 19. 1. 2005.

<sup>95</sup> Z dne 17. 1. 2006.

<sup>96</sup> Št. 06-000355 z dne 7. 4. 2006.

<sup>97</sup> Functionality, Usability, Reliability, Performance and Supportability model.

<sup>98</sup> Št. 1611-02-140001 z dne 1. 3. 2002.

<sup>99</sup> Z dne 18. 9. 2006.

Ker v letu 2006 dela niso bila oddana po predpisanem postopku, je podana kršitev 6. člena v ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, opredeljenega v prvem odstavku 17. člena ZJN-1.

Vrednost del je po osnovni pogodbi znašala 1.349.620 tisoč tolarjev, skupna vrednost del po osnovni pogodbi in osmih aneksih pa 2.221.589 tisoč tolarjev, kar pomeni več kot 64-odstotno povečanje obsega opravljenih storitev v primerjavi z obsegom storitev, vključenih v javno naročilo. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 97. členom ZJN-1, ki določa, da sme naročnik oddati naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za dodatne storitve, ki niso vključene v prvotno dodeljenem projektu ali v prvem javnem naročilu, a so zaradi nepredvidljivih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila, pri čemer pa celotna ocenjena vrednost ne sme presegati 50 odstotkov zneska glavnega naročila.

V pogodbi sta med ostalimi nalogami navedeni tudi telefonska pomoč in pomoč na terenu, ki naj bi bili namenjeni pomoči pri uporabi sistema. Pri pregledu prilog k računu<sup>100</sup> z opisom nalog, ki so bile izvedene v okviru telefonske pomoči in pomoči na terenu, smo ugotovili, da se veliko vprašanj nanaša na vsebino in ne na uporabo programske opreme. Pri plačilih tovrstnih storitev je ministrstvo ravnalo v neskladju s podpisano pogodbo in drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno pred izplačilom preveriti obseg obveznosti in pravni temelj.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je zaključilo postopek oddaje javnega naročila in z izbranimi izvajalci podpisalo nove pogodbe o vzdrževanju in nadgradnji računalniško podprtega enotnega finančno računovodskega sistema. Predložilo je pogodbe, ki jih je podpisalo na podlagi izvedenega odprtega postopka oddaje javnega naročila »MFERAC03«<sup>101</sup>. Za izvedbo javnega naročila je podpisalo pogodbe z RAIS Računalniške aplikacije in svetovanje, d. o. o., Ljubljana<sup>102</sup>, Ixtlan Team, d. o. o., elektronske storitve, d. o. o., Ljubljana<sup>103</sup> in MAOP računalniški inženiring, d. o. o., Ljubljana<sup>104</sup>. Ministrstvo je s podpisom navedenih pogodb odpravilo nepravilnosti, povezane s kršitvami ZJN-1.*

4.1.3.f Republika Slovenija, ki jo je zastopalo Državno pravobranilstvo, in Nadškofija Maribor sta podpisala Dogovor o plačilu odškodnine zaradi nemožnosti uporabe nepremičnine<sup>105</sup> (v nadaljevanju: dogovor). Dogovor se nanaša na denacionalizacijski postopek<sup>106</sup>, v katerem je bila izdana delna odločba Upravne enote Maribor<sup>107</sup>, na podlagi katere je bila Republika Slovenija<sup>108</sup> dolžna Nadškofiji Maribor izročiti v posest nepremičnine parc. št. 500 poslovna stavba 2.876 kvadratnih metrov, funkcionalni objekt 79 kvadratnih metrov, dvorišče 10.154 kvadratnih metrov in parc. št. 501 dvorišče 199 kvadratnih metrov obe k. o. Krčevina, ki so v naravi predstavljale šolski objekt Vrbanska 30 s pripadajočimi kmetijskimi in drugimi zemljišči.

<sup>100</sup> Št. 3456 z dne 7. 2. 2006.

<sup>101</sup> Uradni list RS, št. 62-63/06, 95/06 in Uradni list EU, št. 2006/S 108-115626, 2006/S 173-184627.

<sup>102</sup> Pogodba št. 1611-07-330006 z dne 30. 1. 2007.

<sup>103</sup> Pogodba št. 1611-07-330004 z dne 15. 2. 2007.

<sup>104</sup> Pogodba št. 1611-07-330005 z dne 6. 2. 2007.

<sup>105</sup> Št. 492-127/2006/1 z dne 28. 12. 2006.

<sup>106</sup> Št. 321-596/93, ki ga je vodila Upravna enota Maribor.

<sup>107</sup> Št. 321-596/93 z dne 31. 5. 2005.

<sup>108</sup> Zanjjo Ministrstvo za šolstvo in šport in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.



Nadžkofija Maribor je bila upravičena do nadomestila zaradi nemožnosti uporabe navedenih nepremičnin za obdobje od 7. 12. 1991 do vrnitve nepremičnin v posest Nadškofiji Maribor<sup>109</sup>, to je do 31. 8. 2005. Odškodnina zaradi nemožnosti uporabe nepremičnin je bila določena v znesku 1.947.000 tisoč tolarjev, Republika Slovenija pa se je odločila terjatev poravnati na naslednji način:

- prepustiti v last in posest nepremičnino parc. št. 100 poslovna stavba 1.085 kvadratnih metrov in parc. št. 101 dvorišče 5.219 kvadratnih metrov, k. o. Krčevina, katere vrednost je bila določena v znesku 194.000 tisoč tolarjev,
- denarno odškodnino v znesku 1.051.800 tisoč tolarjev do 31. 12. 2006,
- denarno odškodnino v znesku 701.200 tisoč tolarjev do 31. 7. 2007.

Ministrstvo za šolstvo in šport je pripravilo predlog za obravnavo na Vladi RS<sup>110</sup>, v katerem je predlagalo, da se gradivo obravnava na dopisni seji Vlade RS, in poudarilo, da je zaradi zaključka proračunskega obdobja potrebno dogovor skleniti še v letu 2006.

Vlada RS je s sklepom<sup>111</sup> dogovor potrdila ter v ta namen, poleg denarnega nadomestila, sprejela tudi odločitev o odsvojitvi nepremičnin parc. št. 100, vl. št. 40 k. o. Krčevina in parc. št. 101, vl. št. 27, k. o. Krčevina. Za podpis dogovora in odtujitev nepremičnin je pooblastila Državno pravobranilstvo.

Vlada RS je pri razpolaganju<sup>112</sup> z nepremičnino parc. št. 100 poslovna stavba 1.085 kvadratnih metrov in parc. št. 101 dvorišče 5.219 kvadratnih metrov, k. o. Krčevina, ker je ni vključila v letni program prodaje državnega stvarnega premoženja, ravnala v nasprotju s tretjim odstavkom 80.a člena ZJF, ki določa, da mora biti razpolaganje s stvarnim premoženjem države prikazano v letnem programu prodaje državnega stvarnega premoženja, in v nasprotju z 12. členom Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin, ki določa tudi obveznost sprejema posameznega programa prodaje. Vlada RS je ravnala tudi v nasprotju z 80.č členom ZJF, ki določa, da je potrebno predlog programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja predložiti državnemu zboru v sprejem.

Ministrstvo je prvi obrok v znesku 1.051.800 tisoč tolarjev plačalo 29. 12. 2006<sup>113</sup> s proračunske postavke 4629 Uresničevanje Zakona o denacionalizaciji. Ker na navedeni proračunski postavki ni imelo dovolj sredstev za plačilo obveznosti iz dogovora, je sredstva v znesku 1.051.800 tisoč tolarjev prerazporedilo s proračunske postavke-7610 Odškodnine po sodnih sklepih<sup>114</sup>.

Drugi del denarne odškodnine v znesku 701.200 tisoč tolarjev oziroma 2.926.055,75 evra<sup>115</sup> mora ministrstvo v skladu z dogovorom plačati do 31. 7. 2007, pri čemer ima v proračunu za leto 2007 na postavki 4629-Uresničevanje Zakona o denacionalizaciji za ta namen na voljo le 1.733.851 evrov<sup>116</sup>. Vlada

<sup>109</sup> Nadškofija Maribor je zahtevek zaradi nemožnosti uporabe nepremičnin naslovila na Republiko Slovenijo dne 7. 10. 2005. Zahtevek je bil odstopljen v reševanje Državnemu pravobranilstvu.

<sup>110</sup> Št. 490-5/2006/7 z dne 22. 12. 2006.

<sup>111</sup> Št. 49000-2/2006/3 z dne 27. 12. 2006.

<sup>112</sup> Razpolaganje je v skladu z 11. točko 2. člena Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (Uradni list RS, št. 12/03, 77/03) opredeljeno kot skupni pojem za prodajo, menjavo ali kakšen drug način odsvojitve stvarnega premoženja.

<sup>113</sup> Odredba za plačilo – nakazilo, št. 1611-06-08884-0001 z dne 28. 12. 2006.

<sup>114</sup> Predlog za prerazporeditev sredstev, št. P1611-2006-3191 z dne 28. 12. 2006.

<sup>115</sup> Znesek preveč prevzete obveznosti glede na 21. člen ZIPRS0607.

<sup>116</sup> Proračun Republike Slovenije za leto 2007.

RS, in tudi ministrstvo, v čigar finančni načrt je vključena navedena proračunska postavka, sta prevzela obveznost za plačilo drugega dela denarne odškodnine v nasprotju z drugim odstavkom 21. člena ZIPRS0607, ki določa, da neposredni uporabnik lahko v letu 2006 prevzame obveznosti za namene, za katere so zagotovljena sredstva v letu 2007 in ki zapadejo v plačilo v letu 2007, v višini 60 odstotkov obsega pravic porabe na podskupinah kontov, načrtovanih v proračunu za leto 2007.

4.1.3.g S proračunske postavke 4760-Tekoče zakonske obveznosti Republike Slovenije do ZPIZ se izplačujejo tekoče zakonske obveznosti do ZPIZ v skladu z Zakonom o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja (v nadaljevanju: ZPFOPIZ). Iz proračuna je bilo v letu 2006 nakazanih 88.906.669 tisoč tolarjev.

Obveznosti se poravnajo mesečno v obliki akontacije. Dokončna obveznost Republike Slovenije do ZPIZ za posamezno leto se ugotovi na podlagi letnega obračuna obveznosti.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je na podlagi prvega odstavka 14. člena ZPFOPIZ opravilo nadzor in ugotovilo, da je ZPIZ pripravil obračun obveznosti in izpis upokojencev, ki je vseboval vse podatke, določene s Pravilnikom o podatkih in evidencah za obračun finančnih obveznosti iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o obrazcih in dokumentaciji, ki se predloži obračunu obveznosti<sup>117</sup>, ni pa preverjalo pravilnosti in točnosti podatkov.

Za potrditev pravilnosti obračuna dokončne obveznosti Republike Slovenije za leto 2005 smo preverili pravilnost določitve upravičencev (posameznih upokojencev) in izračuna zneska obveznosti Republike Slovenije za posamezne upokojence, ki jim Republika Slovenija zagotavlja sredstva za del pokojnine ali celotno pokojnino. V 3. členu ZPFOPIZ je določeno, da so podlage za obračun obveznosti naslednje:

- celotni znesek pokojnine,
- del pokojnine, ki se ugotovi tako, da se od skupnega zneska pokojnine, odmerjene z upoštevanjem posebnih predpisov, ki se izplačuje upravičencu, odšteje znesek pokojnine, ki bi se upravičencu izplačevala po splošnih predpisih, ne da bi se upoštevala obdobja pokojninske dobe, priznane po posebnih predpisih,
- del pokojnine v višini razlike med pokojnino kmeta borca NOV in kmečko pokojnino po Zakonu o starostnem zavarovanju kmetov<sup>118</sup>.

Viri podatkov za obračun obveznosti Republike Slovenije so podatki v datotekah: matični evidenci upokojencev (v nadaljevanju: MEU), centralnem nakazovanju pokojnin (v nadaljevanju: CNP), predpisih in pokojninski dobi. V datotekah se podatki tekoče spreminjajo in celo brišejo.

Za presojo pravilnosti obračuna obveznosti smo dobili datoteki CNP in MEU iz marca 2006. Za pravilen obračun bi bilo potrebno shraniti stanje datotek ob koncu leta 2005. Pri preveritvi podatkov iz obračuna obveznosti Republike Slovenije smo ugotovili, da za 29.824 zapisov ni ustreznega zapisa v MEU. Za vojaške upokojence, prejemnike državne pokojnine, kmete borce NOV so podatki zapisani v drugih datotekah, ki jih nismo prejeli, 51 zapisov pa je takih, da bi morali biti tudi v MEU, a jih ni.

Prav tako ni bilo mogoče najti vseh ustreznih zapisov za prejemnike pokojnine v datoteki za pokojninsko dobo, saj imajo vsi referenti pravico brisanja zapisov v MEU in datoteki za pokojninsko dobo. To je v

<sup>117</sup> Uradni list RS, št. 22/01.

<sup>118</sup> Uradni list SRS, št. 30/79, 1/82.

nasprotju z 8. členom Zakona o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja<sup>119</sup>, ki določa vpis podatka o datumu in vzroku prenehanja zavarovanja, ne pa brisanja podatkov.

ZPIZ nima zbranih pisnih navodil za obračun obveznosti Republike Slovenije. Pravilnosti izračunanega zneska za pripadajočo pokojnino po splošnih predpisih za posameznega uživalca ni mogoče preveriti. V programu je sicer izveden izračun na podlagi splošnih predpisov, vendar zneski tako izračunane pokojninske osnove in odmerne odstotka niso zapisani nikjer drugje, zaradi česar tudi niso preverljivi. Možna je še vedno le ročna preveritev za posameznega upokojenca. Ob izjemnih pokojninah delavcev v rudnikih so v obračun vključeni tudi prejemniki, za katere je izračunan delež obveznosti manjši od 100 odstotkov, kar ni v skladu z dopisom ZPIZ o načinu obračunavanja obveznosti za delavce v rudnikih. Zato ni mogoče potrditi, da je znesek razlike med izplačano pokojnino in pripadajočo pokojnino po splošnih predpisih, ki je podlaga za obračun obveznosti Republike Slovenije, pravilen. Način izračunavanja tudi ni pravilen, kadar se vrednost prejetih zneskov razlikuje po mesecih.

ZPIZ obveznosti Republike Slovenije ne zmanjša, kadar je izplačana pokojnina ZPIZ vrnjena ne glede na to, ali je vrnjena pokojnina v tekočem letu ali pri končnem poročilu za preteklo leto. Znesek vračil v letu 2005 je za prejemnike pokojnin po posebnih predpisih znašal 123.723 tisoč tolarjev in ni bil poračunan z obveznostmi Republike Slovenije do ZPIZ za leto 2006.

Zaradi navedenih dejstev ni mogoče potrditi pravilnosti določitve upravičencev niti izračunanega zneska obveznosti za posameznega upravičenca in s tem tudi pravilnosti obračuna obveznosti Republike Slovenije do ZPIZ. Navedena nepravilnost je kršitev 3. in 12. člena ZPFOPIZ.

#### 4.1.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za finance* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za finance*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

<sup>119</sup> Uradni list RS, št. 81/00.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za finance* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- plačalo je storitve, za katere ni dokazov, da so bile dejansko izvedene - točka 4.1.3.c;
- izvajalcu je plačalo storitve, ki niso bile v skladu s pogodbo - točki 4.1.3.d in 4.1.3.e;
- ni začelo oziroma pravočasno zaključilo novih postopkov javnega naročanja - točka 4.1.3.e;
- v letu 2006 ni izvedlo ustreznega poročila obveznosti Republike Slovenije do ZPIZ zaradi vrnjenih pokojnin v letu 2005 - točka 4.1.3.g.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za finance* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.2 Ministrstvo za notranje zadeve

### 4.2.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister Dragutin Mate.

### 4.2.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.2.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.2.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 25.

Tabela 25: Finančni načrt Ministrstva za notranje zadeve za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	55.853.574	55.697.286	55.057.161	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	33.290.279	30.535.187	21.794.338	65	71
Tekoči in investicijski transferi	84.000	51.360	50.713	60	99
<b>Vsi odhodki</b>	<b>89.227.853</b>	<b>86.283.833</b>	<b>76.902.212</b>	<b>86</b>	<b>89</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.2.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.2.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, čeprav so v proračunu za leto 2006 načrtovana za 6 odstotkov višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Ocena je utemeljena z obrazložitvami ministrstva, da se je pri načrtovanju obsega sredstev upoštevalo odobreno število zaposlenih po kadrovskem načrtu<sup>120</sup>. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 26.

Tabela 26: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
		v tisoč tolarjih					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	42.159.311	44.394.881	44.453.253	105	100	105
401	Prispevki in davki	8.947.765	9.276.293	9.710.940	104	96	109
402 8	Davek na izplačane plače	1.626.260	1.385.987	1.689.381	85	82	104
	<b>Skupaj</b>	<b>52.733.336</b>	<b>55.057.161</b>	<b>55.853.574</b>	<b>104</b>	<b>99</b>	<b>106</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

4.2.3.b Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za več kot 1 odstotek manjša od načrtovane, kar pomeni, da je bila poraba sredstev za plače v letu 2006 za skoraj 4 odstotke višja od porabe v letu 2005. Čeprav načrtovana poraba sredstev za plače ni bila presežena, pa opozarjamo na povečanje sredstev za nadurno delo (indeks 123), druge izdatke zaposlenim (indeks 187) in za povračila in nadomestila (indeks 120).

*Ministrstvo je pojasnilo, da se je poraba sredstev za nadurno delo, druge izdatke zaposlenim, nadomestila in povračila povečala zaradi povečevanja dodatkov za delovno dobo in stalnost, napredovanj, ki so bila v skladu z veljavnimi predpisi, vštevanja uspešnosti dodatkov za povečan obseg dela v izračun nadomestil, prehoda na akontativni obračun nadomestil in povračil, kar je pomenilo, da so se oktobra 2006 podvojila izplačila povračil stroškov prevoza na delo in z dela, izplačila nadomestil za uporabo in viščenje obleke ter kazni in odškodnine iz delovnih razmerij s postavke za plače, dodatne akcije varovanja pri mednarodnih dogodkih oziroma drugih dogodkih mednarodnega pomena, nadomestne zaposlitve zaradi porodniške ali daljše bolniške odsotnosti.*

<sup>120</sup> Zaposlovanje policistov je izvzeto iz omejitev zaposlovanja, zato je pri načrtovanju sredstev za leto 2006 upoštevano načrtovano (10096) in ne dejansko doseženo število zaposlenih v letu prej (9846).

4.2.3.c Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>121</sup> določeno 2-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na leto poprej<sup>122</sup> (od 10259 na dan 31. 12. 2005 na 10096 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>123</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (10060) na koncu leta 2006, ki se je do konca leta še zmanjšalo (na 10057). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezno zmanjšanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.2.3.d Ministrstvo je dvema javnima uslužbencema, ki sta bila napotena na delo v tujino, neupravičeno izplačalo plače v skupnem znesku 1.706 tisoč tolarjev, saj jima je določilo višji količnik, za določitev osnovne plače med opravljanjem nalog v tujini, kot določa 3. člen Uredbe o plačah delavcev Ministrstva za notranje zadeve v tujini pri opravljanju obveznosti, sprejetih v mednarodnih organizacijah (v nadaljevanju: uredba o plačah delavcev Ministrstva za notranje zadeve v tujini). Med opravljanjem nalog v tujini javnemu uslužbencu pripada plača, izračunana tako, da se količnik, določen z Uredbo o plačah delavcev Ministrstva za notranje zadeve v tujini pomnoži z osnovo, tako dobljeni znesek pa se poveča za dodatek za delovno dobo in druge dodatke po tej uredbi. Ministrstvo je tako javnima uslužbencema, ki opravljata naloge kontaktnega oficirja na sedežu Europolu v Haagu oziroma na Generalnem sekretariatu Interpola v Lyonu, s pogodbo<sup>124</sup> določilo količnik za določitev osnovne plače v višini 5,0, v skladu z uredbi o plačah delavcev Ministrstva za notranje zadeve v tujini pa javnima uslužbencema pripada količnik 4,1<sup>125</sup>, oziroma javnemu uslužbencu, ki opravlja naloge kontaktnega oficirja na sedežu Europolu v Haagu od 1. 5. 2006 dalje v višini 4,5<sup>126</sup>.

Omenjeni javni uslužbenec ne opravlja več nalog v tujini, v enem primeru je Ministrstvo za notranje zadeve odpravilo nepravilnost<sup>127</sup>.

4.2.3.e Ministrstvo je naročilo kurilno olje »ekstra lahko« za potrebe Postaje mejne policije Šentilj v znesku 3.046 tisoč tolarjev<sup>128</sup>. Kurilno olje je dobavil Petrol, d. d., Ljubljana.

Izplačilo v znesku 2.656 tisoč tolarjev se nanaša na delno plačilo kurilnega olja »ekstra lahko« za potrebe Postaje mejne policije Šentilj. Petrol je dobavljeno kurilno olje v novembru obračunal na podlagi računa z dne 4. 11. 2005, ministrstvo pa je dobavljeno kurilno olje plačalo v dveh delih, in sicer 13. 12. 2005 v znesku 390 tisoč tolarjev, ter 6. 2. 2006 v znesku 2.656 tisoč tolarjev. Ministrstvo je tako del dobavljenega kurilnega olja plačalo v 65 dneh od prejema računa, kar je v nasprotju s 24. členom ZIPRS0607.

<sup>121</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>122</sup> Upoštevano je celotno število zaposlenih, ker pri sprejemanju proračuna niso posebej načrtovane zaposlitve na civilnem delu in policiji.

<sup>123</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>124</sup> Št. 100-649/2006/2 (2732-03) z dne 15. 5. 2002 in aneks k pogodbi z dne 13. 4. 2006, št. 0043-3-C-16773 z dne 24. 12. 1998 in aneks k pogodbi z dne 22. 8. 2003.

<sup>125</sup> Ob prevedbi sta bila imenovana v naziv višji kriminalistični inšpektor III (stari naziv: višji svetovalec).

<sup>126</sup> Javni uslužbenec je z dne 1. 5. 2006 napredoval v naziv višji kriminalistični inšpektor II.

<sup>127</sup> Ministrstvo za notranje zadeve je ob podaljšanju napotitve javnega uslužbenca na delo v tujino za obdobje od 27. 5. 2007 dalje z aneksom k pogodbi določilo količnik v višini 4,5.

<sup>128</sup> Račun št. 18269055 z dne 4. 11. 2005.

*Ministrstvo je pojasnilo, da računa ni plačalo v celoti v letu 2005, saj po veljavnem aneksu (št. 2)<sup>129</sup> ni bilo razpoložljivih sredstev, nov aneks pa je že bil v podpisu in zato razdelilnika ni bilo mogoče več spreminjati.*

Ministrstvo je prevzelo obveznosti za dobavo kurilnega olja »ekstra lahko« brez sklenjene pogodbe, s čimer je kršilo 50. člen ZJF in 130. člen Pravilnika o postopkih iz leta 2004.

4.2.3.f Policijska uprava Ljubljana je na podlagi krovne pogodbe o servisiranju in vzdrževanju vozil ter dobavi nadomestnih delov<sup>130</sup>, sklenjene med ministrstvom in družbo Summit motors, d. o. o., Ljubljana<sup>131</sup> (v nadaljevanju: Summit motors), z omenjeno družbo sklenila individualno pogodbo o servisiranju in vzdrževanju vozil ter dobavi nadomestnih delov<sup>132</sup> za nedoločen čas, kar je v nasprotju s 51. členom ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabnik prevzema obveznost s pogodbo, ki zahteva plačilo v prihodnjih letih, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta. Policijska uprava Ljubljana je tako oddala naročilo servisiranja in vzdrževanja vozil ter dobave nadomestnih delov družbi Summit Avto, d. o. o., Ljubljana, ki je pooblaščen za servisiranje vozil ford na ljubljanskem območju, ne da bi izvedla postopek javnega naročanja, kar je v nasprotju z 2. členom Pravilnika o postopku oddaje javnega naročila male vrednosti<sup>133</sup>. Ta določa, da mora ministrstvo pri oddaji naročila male vrednosti preveriti in upoštevati obstoj konkurence, tako da pozove k oddaji ponudbe več potencialnih ponudnikov in pridobi več ponudb oziroma vsaj dve pravilni ponudbi, če razmere na trgu to dopuščajo. Ministrstvo je tako v letu 2006 naročilo servis službenega vozila v znesku 46 tisoč tolarjev<sup>134</sup> v nasprotju s predpisi o javnih financah.

*Ministrstvo, Policija je 13. 6. 2006 podala pisno odpoved pogodbe, ki je bila prekinjena dva meseca po odpovedi, to je 16. 8. 2006.*

4.2.3.g Ministrstvo je na podlagi pogodbe o izvajanju storitev svetovanja na področju postopkov javnega naročanja<sup>135</sup>, sklenjene z družbo IPMIT, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IPMIT), oddalo naročilo izdelave preliminarne analize uvedbe informacijske podpore javnim naročilom v okolje ministrstva in Policije v znesku 3.340 tisoč tolarjev. Predmet pogodbe je svetovanje in pomoč pri pripravi razpisne dokumentacije, dodatnega obrazložitvenega obvestila o izbiri za ponudnike, naročnikove odločitve v zvezi z revizijskim zahtevkom ponudnika in pri obrazložitvi odločitve naročnika za Državno revizijsko komisijo za revizijo postopkov javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) ter drugo svetovanje in pomoč v zvezi s postopkom izvedbe javnega naročila. V pogodbo ni vključeno svetovanje za izdelavo preliminarne analize oziroma pripravo podlage za uvedbo informatizacije, saj pri tem svetovanju ne gre za ekonomsko oziroma pravno svetovanje, ki bi bilo vezano na konkretno javno naročilo, pač pa gre za izdelavo analize s področja informatizacije, ki se nanaša na delovno področje ministrstva. Ministrstvo je z oddajo naročila izdelave preliminarne analize uvedbe informacijske podpore javnim naročilom ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 6. člena ZJN-1. Ta določa, da se morajo sredstva porabiti le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, izvedenega na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja.

<sup>129</sup> Sklenjenem dne 10. 12. 2004.

<sup>130</sup> Št. 1714-00-513005 z dne 6. 7. 2000.

<sup>131</sup> Uvoznik in distributer vozil ford za Slovenijo.

<sup>132</sup> Št. 1714-00-593005 z dne 5. 9. 2000, aneks št. 2 z dne 4. 11. 2003.

<sup>133</sup> Št. 1711-01-016-29/2005 z dne 4. 2. 2005.

<sup>134</sup> Račun (S) št. 6293297 z dne 26. 5. 2006.

<sup>135</sup> Št. 1711-06-460014 z dne 14. 2. 2006.



#### 4.2.3.h Ugotovili smo tudi:

- Ministrstvo je javnemu uslužbencu zagotovilo povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela na relaciji Videm pri Ptuju - Novo mesto - Šentjernej v znesku 13 tisoč tolarjev dnevno, za september 2006 pa mu je bilo tako obračunano 264 tisoč tolarjev. Javni uslužbenec je v skladu z Zakonom o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov<sup>136</sup> upravičen do povračila stroškov prevoza na delo in z dela v višini stroškov prevoza z javnim prevoznim sredstvom, vendar pa ob tem opozarjamo, da bi moralo ministrstvo ob zaposlovanju in premestitvah javnih uslužbencev poleg upoštevanja potreb delovnega procesa ravnati tudi gospodarno, ter uslužbence premeščati tako, da bi doseglo čim nižje prevozne stroške, s tem pa bi povečalo tudi učinkovitost javnih uslužbencev.
- Ministrstvo izplačuje nadomestilo plače za obdobje čakanja na razporeditev oziroma zaposlitev na drugo ustrezno delo 26 zaposlenim, ki niso več zmožni za delo pooblaščne uradne osebe niti za drugo ustrezno delo v organih za notranje zadeve. ZPIZ je v skladu s 139. in 446. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju<sup>137</sup> delavcem odredil čakanje na ustrezno delo v drugi delovni organizaciji, ki ga mora ministrstvo zagotoviti v sodelovanju z Zavodom za zaposlovanje Republike Slovenije. Nadomestilo plače pripada delavcem na podlagi 94. in 123. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Nadomestilo odmeri ZPIZ izplačuje pa ga ministrstvo v svoje breme<sup>138</sup>. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo v sodelovanju z ostalimi ministrstvi poiskati primerno rešitev za zagotovitev ustreznih delovnih mest zaposlenim oziroma povečati svojo dosedanjo aktivnost za rešitev nastalega problema.

#### 4.2.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za notranje zadeve* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za notranje zadeve*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

<sup>136</sup> Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01.

<sup>137</sup> Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

<sup>138</sup> Primer: Odločba št. 5008846 z dne 15. 1. 1998.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za notranje zadeve* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- previsoko je izplačalo plačo dvema javnima uslužbencema, ki sta bila napotena na delo v tujino - točka 4.2.3.d;
- obveznosti je poravnalo v daljših rokih, kot so zakonsko predpisani - točka 4.2.3.e;
- oddalo je naročilo brez sklenjene pogodbe - točka 4.2.3.e;
- prevzelo obveznost, ki ni predmet pogodbe - točka 4.2.3.g.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za notranje zadeve* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.3 Ministrstvo za zunanje zadeve

### 4.3.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister dr. Dimitrij Rupel.

### 4.3.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.3.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.3.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 27.

Tabela 27: Finančni načrt Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks (5) = (4):(2)	Indeks (6) = (4):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)		
Plače in drugi odhodki zaposlenim	6.230.988	6.550.194	6.277.323	101	96
Delni tekoči in investicijski odhodki	9.038.016	12.105.886	11.085.289	123	92
Tekoči in investicijski transferi	245.802	341.752	338.765	138	99
<b>Vsi odhodki</b>	<b>15.514.806</b>	<b>18.997.832</b>	<b>17.701.377</b>	<b>114</b>	<b>93</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.3.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.3.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, čeprav so v proračunu za leto 2006 načrtovana za 6 odstotkov višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Ocena je utemeljena z obrazložitvami ministrstva o načrtovanem povečanju števila zaposlenih na delih, ki se financirajo iz namensko prejetih sredstev (predsedovanje Evropski uniji), in na drugačnem sistemu oblikovanja plač za diplomatsko konzularna predstavništva. Opozarjamo pa, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z načrtovanjem števila zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt (ob sprejemanju proračuna) prikazuje zmanjšanje števila zaposlenih za 2 odstotka (podatki v točki 4.3.3.b), medtem ko je načrtovan za 6 odstotkov večji obseg sredstev za plače. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 28.

Tabela 28: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005 v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Sprejeti finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4):(3)	Indeks (7)=(4):(5)	Indeks (8)=(5):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
400	Plače in dodatki	5.123.413	5.514.000	5.461.047	108	101	107
401	Prispevki in davki	523.914	568.257	574.758	108	99	110
4028	Davek na izplačane plače	220.544	195.066	195.183	88	100	89
	<b>Skupaj</b>	<b>5.867.871</b>	<b>6.277.323</b>	<b>6.230.988</b>	<b>107</b>	<b>101</b>	<b>106</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za 1 odstotek višja od načrtovane, kar pomeni, da je bila poraba sredstev za plače v letu 2006 za 7 odstotkov višja od porabe v letu 2005. Ocenjujemo, da pri izvrševanju proračuna v delu, ki se nanaša na plače, ministrstvo ni upoštevalo izhodišč iz proračunskega priročnika. V pomembno večjem obsegu glede na finančni načrt so realizirana izplačila za nadurno delo (indeks 260) in za druge izdatke zaposlenim (indeks 157).

4.3.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>139</sup> določeno 2-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 567 na dan 31. 12. 2005 na 555 na dan 31. 12. 2006).

<sup>139</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>140</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (548) na koncu leta 2006, nato pa povečanje števila zaposlenih (na 552). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezna razlika v številu zaposlenih pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.3.3.c Ministrstvo je javnemu uslužbencu, razporejenemu na strokovno tehničnem delovnem mestu varnostnik II na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Moskvi (v nadaljevanju: veleposlaništvo), neupravičeno izplačevalo 20-odstotni dodatek po 7. členu Uredbe o plačah, nadomestilih in drugih prejemkih osebja v predstavništvih Slovenije v tujini (v nadaljevanju: uredba o plačah v predstavništvih), ki pripada administrativno tehničnemu delavcu, če stanuje v prostorih predstavništva ali rezidenci vodje predstavništva in opravlja naloge stalnega dežurstva. Ministrstvo je 19. 6. 2006 izdalo sklep<sup>141</sup>, s katerim je z 10. 3. 2006, ko se je zaposleni izselil iz stanovanja na veleposlaništvu, zaposlenemu ukinila dodatek za stalno dežurstvo. Ne glede na to je bil zaposlenemu obračunan dodatek za stalno dežurstvo do 30. 9. 2006, ko mu je prenehala pogodba o zaposlitvi.

*Ministrstvo je že samo v letu 2006 ugotovilo nepravilnost in prek Državnega pravobranilstva na Delovno in socialno sodišče v Ljubljani 27. 10. 2006 vložilo zoper zaposlenega zaradi izplačila dodatka tožbo<sup>142</sup> v znesku 534 tisoč tolarjev z zakonitimi zamudnimi obrestmi, zato računsko sodišče te nepravilnosti ni vrednotilo.*

4.3.3.d Ministrstvo za zunanje zadeve je zaposlenemu pri plači v obdobju od 1. 1. do 31. 5. 2006 nepravilno obračunalo in izplačalo dodatek za delovne izkušnje in s tem ravnalo v nasprotju z 9. členom uredbe o plačah v predstavništvih. Zaposlenemu je pripadal dodatek za delovne izkušnje v višini 16,50 odstotka, obračunan pa mu je bil v višini 18,50 odstotka.

*Ministrstvo za zunanje zadeve je že v letu 2006 sprejelo sklep<sup>143</sup>, s katerim je za zaposlenega s 1. 6. 2006 določilo pravičen dodatek za delovne izkušnje.*

4.3.3.e Ministrstvo je z družbo Cifra, d. o. o., Ljubljana sklenilo neposredno pogodbo<sup>144</sup> za razvoj in vzdrževanje programske in strojne opreme za šifrirano komunikacijo med ministrstvom in diplomatsko konzularnimi predstavništvii Republike Slovenije v tujini.

S pogodbo sta se ministrstvo in izvajalec med drugim dogovorila, da se obseg del pri razvoju nove šifrirane opreme določi za vsako nalogo posebej. Okvirna skupna vrednost navedenih del je za 50 predvidenih delovnih dni znašala 3.945 tisoč tolarjev. Glede na dogovor bi ministrstvo izvajalcu priznalo izvedena dela pri razvoju šifrirane opreme šele na podlagi naročila in določitve obsega za vsako nalogo posebej. Ministrstvo ni predložilo pisnih naročil, iz računa<sup>145</sup> v znesku 3.945 tisoč tolarjev pa tudi ni razvidno

<sup>140</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>141</sup> Št. DKP-6/06-22.

<sup>142</sup> Št. P-AP11-1503/2006-6-N.

<sup>143</sup> Št. ZKD-1807/06 z dne 17. 5. 2006.

<sup>144</sup> Št. 1811-06-000047 z dne 4. 5. 2006.

<sup>145</sup> Št. 070-2006 z dne 3. 7. 2006.

število opravljenih ur po posameznih nalogah. Dokumentacija, ki jo je predložilo ministrstvo, ne daje zadostnih zagotovil, da so izdatki temeljili na ustreznih verodostojnih knjigovodskih listinah, na podlagi katerih bi pristojna oseba lahko preverila in potrdila utemeljenost in obseg obveznosti. Ministrstvo je pri tem ravnalo v nasprotju z določili pogodbe in prvim odstavkom 54. člena ZJF.

4.3.3.f Ministrstvo je na podlagi Zakona o zunanjih zadevah<sup>146</sup>, uredbe o plačah v predstavništvih in Navodila o nadomestilu stroškov bivanja v tujini<sup>147</sup> sklenilo pogodbo o najemu stanovanja za zaposlenega na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Beogradu v znesku 1.000 evrov na mesec za obdobje od 1. 7. 2006 do 30. 6. 2007. Ministrstvo je izplačalo najemodajalcu najemnino za julij in avgust 2006 v skupnem znesku 2.000 evrov že 31. 5. 2006 oziroma 8. 6. 2006, čeprav je sklenilo pogodbo šele 30. 6. 2006. Navedeno ravnanje pomeni kršitev prvega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

4.3.3.g Ministrstvo je z Javnim gospodarskim zavodom Protokolarne storitve Republike Slovenije, Kranj 19. 6. 2006 sklenilo dogovor<sup>148</sup> o izvedbi gostinskih, tehničnih in hotelskih storitev za obdobje od 6. 6. 2006 do 9. 6. 2006. Dogovor je bil tako sklenjen z izvajalcem po že opravljenih storitvah, zato ministrstvo ni ravnalo v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom določeno drugače.

4.3.3.h Ugotovili smo tudi:

- Ministrstvo je na podlagi pogodbe<sup>149</sup>, sklenjene z mobilnim operaterjem T-Mobile Hrvatska, d. o. o., Zagreb in prejetega računa<sup>150</sup> v znesku 167 tisoč tolarjev plačalo stroške mobilnih telefonov s proračunske postavke 2542 – Najemnine in druge pogodbene obveznosti DKP, čeprav so bila sredstva za ta namen načrtovana v finančnem načrtu na proračunski postavki 2541 – Materialni stroški DKP.

#### 4.3.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za zunanje zadeve* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke,

<sup>146</sup> Uradni list RS, št. 45/01, 78/03.

<sup>147</sup> Z dne 1. 6. 2006.

<sup>148</sup> Št. 1811-06-000106.

<sup>149</sup> Št. S2-165/2005 z dne 20. 10. 2004.

<sup>150</sup> Št. 01822248433000060201 z dne 31. 1. 2006.

ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za zunanje zadeve*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

#### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za zunanje zadeve* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- izplačalo je sredstva, čeprav kot podlago ni imelo ustrezne verodostojne knjigovodske listine - točka 4.3.3.e;
- prevzelo je obveznosti oziroma izplačalo sredstva, ne da bi prej sklenilo pogodbo - točki 4.3.3.f in 4.3.3.g.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za zunanje zadeve* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.4 Ministrstvo za obrambo

### 4.4.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister Karl Viktor Erjavec.

### 4.4.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.4.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.4.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 29.

Tabela 29: Finančni načrt Ministrstva za obrambo za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	52.414.814	53.828.922	53.634.492	102	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	51.379.429	50.994.967	46.818.875	91	92
Tekoči in investicijski transferi	4.288.637	6.631.390	6.586.310	153	99
<b>Vsi odhodki</b>	<b>108.082.880</b>	<b>111.455.279</b>	<b>107.039.677</b>	<b>99</b>	<b>96</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.



### 4.4.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.4.3.a Načrtovanje sredstev za plače je bilo opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, realizacija finančnega načrta pa ni bila v okvirih sprejetega finančnega načrta. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 30.

Tabela 30: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
		v tisoč tolarjih					
400	Plače in dodatki	41.386.410	44.484.807	43.225.554	107	103	104
401	Prispevki in davki	7.343.272	7.729.413	7.771.760	105	99	106
4028	Davek na izplačane plače	1.667.630	1.420.272	1.417.500	85	100	85
	<b>Skupaj</b>	<b>50.397.312</b>	<b>53.634.492</b>	<b>52.414.814</b>	<b>106</b>	<b>102</b>	<b>104</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Ministrstvo je načrtovalo v proračunu za leto 2006 za 4 odstotke večjo porabo sredstev za plače, kot jo je realiziralo v letu prej, dejansko pa je realiziralo za 6 odstotkov večjo porabo sredstev, kar pomeni, da je preseglo v proračunu načrtovana sredstva za 2 odstotka. Višja realizacija sredstev za plače glede na sprejeti finančni načrt je predvsem rezultat velikega povečanja sredstev za povračila in nadomestila (indeks 114), nadurno delo (indeks 142) in za druge izdatke zaposlenih (indeks 134), pretežno v Slovenski vojski (v nadaljevanju: SV)<sup>151</sup>.

4.4.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>152</sup> določeno 3-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto<sup>153</sup> (od 1580 na dan 31. 12. 2005 na 1535 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>154</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (1527) na koncu leta 2006, ki se je do konca leta še zmanjšalo (na 1524). Ker je Vlada

<sup>151</sup> Povečanje števila zaposlenih, večje število napotitev na mirovne operacije in sprejete mednarodne obveznosti.

<sup>152</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>153</sup> Upoštevano je število zaposlenih na civilnem delu (brez SV).

<sup>154</sup> Primerjati z opombo 88.

RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezno zmanjšanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednji revizijski razkritji:

4.4.3.c Ministrstvo je sklenilo pogodbo o zaposlitvi<sup>155</sup> za nedoločen čas s kandidatko, ki je na podlagi predhodno določenih kriterijev natečajne komisije dosegla manjše število točk od kandidata, ki ni bil izbran. Natečajna komisija je izbrala kandidatko ne glede na doseženo skupno število točk po kriterijih, ki si jih je zastavila pred izbiro. Kot dodatni kriterij je uporabila merila, ki jih ni vnaprej določila. Ministrstvo je sklenilo pogodbo<sup>156</sup> o zaposlitvi tudi s kandidatko, za katero iz predložene dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, da je strokovno najbolj usposobljena. Tak način izbora pomeni kršitev 25. člena Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih in 62. člena ZJU, po katerih se v izbirnem postopku po vnaprej določenih merilih izbere tistega kandidata, ki je strokovno najbolj usposobljen.

4.4.3.d Izplačilo v znesku 495 tisoč tolarjev<sup>157</sup> se nanaša na plačilo kleparskih in ključavničarskih del na objektu Vojašnica Ajševica, ki jih je izvedel Angel Bizjak, s. p., Podnanos. Izvajalca del je na podlagi izvedenega postopka zbiranja ponudb izbrala družba Potočnik, d. o. o., Podnanos (v nadaljevanju: Potočnik), ki je v skladu s sklenjeno pogodbo<sup>158</sup> zadolžena za izvajanje gradbeno obrtniškega vzdrževanja objektov SV v Republiki Sloveniji v letih 2005 in 2006. Družba Potočnik je oddala kleparska in ključavničarska dela podizvajalcu v nasprotju s 3. in 11. členom pogodbe, ki določata, da lahko pogodbeni izvajalec odda dela podizvajalcu le za dela, ki niso v pristojnosti pogodbenega izvajalca. Ugotovili smo, da so bila opravljena dela v pogodbi določena kot pristojnost pogodbenega izvajalca.

Izvedena kleparska in ključavničarska dela na objektu Vojašnica Ajševica niso bila obračunana v skladu s pogodbo oziroma ponudbo, ki je sestavni del pogodbe, saj so bila dela obračunana po predračunu podizvajalca. Iz računa tako ni razvidna specifikacija del, ki se nanaša na izdelavo strešne konstrukcije s kritino (strošek dela, strošek materiala, strošek prevoza ipd.), k obračunu pa ni predložen račun za nabavljeni material, kot je zahtevano v razpisni dokumentaciji. Ministrstvo je plačalo izvedena kleparska in ključavničarska dela na objektu Vojašnica Ajševica, ki niso bila obračunana v skladu s pogodbo, s čemer je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, saj pred izplačilom ni preverilo višine obveznosti.

---

<sup>155</sup> Št. 1000-4/2006-308 z dne 23. 6. 2006.

<sup>156</sup> Št. 1000-4/2006-434 z dne 25.8. 2006.

<sup>157</sup> Račun št. 125/06 z dne 5. 10. 2006.

<sup>158</sup> Št. 404-09-368/2005-1 z dne 6. 9. 2005.

#### 4.4.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za obrambo* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za obrambo*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

##### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za obrambo* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- pri zaposlovanju ni določilo ustreznih meril oziroma jih ni upoštevalo pri izboru - točka 4.4.3.c;
- oddalo in plačalo je dela v nasprotju s pogodbo - točka 4.4.3.d.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za obrambo* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.5 Ministrstvo za pravosodje

### 4.5.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister dr. Lovro Šturm.

### 4.5.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.5.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.5.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v skrajšani obliki predstavljen v tabeli 31.

Tabela 31: Finančni načrt Ministrstva za pravosodje za leto 2006

<b>Odhodki</b>	<b>Sprejeti finančni načrt</b> v tisoč tolarjih	<b>Veljavni finančni načrt</b> v tisoč tolarjih	<b>Realizirani finančni načrt</b> v tisoč tolarjih	<b>Indeks</b>	<b>Indeks</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	5.263.999	5.518.333	5.512.058	105	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	5.241.397	8.858.566	8.831.942	169	100
Tekoči in investicijski transferi	356.172	327.217	327.195	92	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>10.861.568</b>	<b>14.704.116</b>	<b>14.671.195</b>	<b>135</b>	<b>100</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.5.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.5.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, kljub temu da so se v proračunu za leto 2006 načrtovala za 2 odstotka višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Oceno utemeljujemo z obrazložitvami ministrstva o dodatnih zaposlitvah in prenosih zaposlenih, kjer je število zaposlenih odobreno v skupnem kadrovskem načrtu.

Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet analize, so v tabeli 32.

Tabela 32: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005 v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Sprejeti finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4):(3)	Indeks (7)=(4):(5)	Indeks (8)=(5):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	4.107.613	4.436.383	4.235.776	108	105	103
401	Prispevki in davki	858.824	914.067	872.394	106	105	102
4028	Davek na izplačane plače	183.013	161.608	155.829	88	104	85
	<b>Skupaj</b>	<b>5.149.449</b>	<b>5.512.058</b>	<b>5.263.999</b>	<b>107</b>	<b>105</b>	<b>102</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Ministrstvo je realiziralo za 5 odstotkov večjo porabo sredstev, kot jo je načrtovalo v finančnem načrtu, kar pomeni, da ni preseglo v proračunu načrtovanih sredstev. Višja realizacija sredstev za plače glede na sprejeti finančni načrt je dosežena pri vseh sredstvih za plače, predvsem pa je rezultat povečanja obsega sredstev za osnovne plače in dodatke (indeks 107), nadurnega dela (indeks 130) in drugih izdatkov zaposlenih (indeks 128).

4.5.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna za leto 2006 s sklepom Vlade RS<sup>159</sup> določeno enako število zaposlenih (980) kot v predhodnem letu.

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>160</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (971) na koncu leta 2006, nato pa povečanje števila zaposlenih (na 974). Ker je Vlada RS

<sup>159</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>160</sup> Primerjati z opombo 88.

med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezna razlika v številu zaposlenih pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.5.3.c Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je dvema zaposlenima ob napredovanju v eno stopnjo višji naziv na podlagi 120. člena ZJU hkrati določila, da na podlagi 31. a člena Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi obdržita število plačilnih razredov, ki sta jih dosegla pred napredovanjem v naziv. Ministrstvo, Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij je ravnala v nasprotju z 31.a členom Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi, saj zaposlena nista bila razporejena na drugo delovno mesto, temveč sta zgolj napredovala v eno stopnjo višji naziv v okviru istega delovnega mesta.

4.5.3.d Pri preverjanju izplačila nadur smo ugotovili, da je na ministrstvu, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, najmanj osem zaposlenih opravilo več kot dvajset nadur v mesecu, najmanj šest zaposlenih pa je v letu 2006 opravilo več kot sto osemdeset nadur. Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, je s tem ravnala v nasprotju s 143. členom ZDR, ki določa, da lahko nadurno delo traja največ osem ur na teden, največ dvajset ur na mesec in največ sto osemdeset ur na leto.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je najpomembnejši razlog, zaradi katerega prihaja do stalne preobremenjenosti paznikov z nadurnim delom, povečano število zaprtih oseb. V letu 2006 je bilo povprečno dnevno stanje zaprtih oseb 1268, kar je 11,5-odstotno povečanje v primerjavi z letom 2005 (12 odstotkov več kot leta 2004). Podatki za petletno obdobje kažejo, da število zaprtih oseb narašča, število zaposlenih pa ne. S problematiko je seznanjeno tudi Ministrstvo za javno upravo.*

4.5.3.e Natečajna komisija na ministrstvu pred začetkom izbirnega postopka za zasedbo prostega delovnega mesta višjega svetovalca ni pisno določila meril za izbiro in metod preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov in s tem ravnala v neskladju s 25. členom Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih.

4.5.3.f Ministrstvo je v petih primerih kupilo nepremičnine in v enem primeru obnovilo poslovne prostore, kljub temu da v svojem finančnem načrtu in načrtu nabav in gradenj za potrebe pravosodnih organov za leto 2006 ni načrtovalo nakupa nepremičnin oziroma obnove poslovnih prostorov, kar ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do obsega, ki sta določena s proračunom, v povezavi s 25. členom ZIPRS0607, ki določa, da neposredni uporabnik lahko nabavlja osnovna sredstva, naroča gradnje in izvaja investicijsko vzdrževanje samo, če je to načrtovalno v načrtu nabav in gradenj oziroma v načrtu razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Načrt nabav in gradenj mora biti usklajen z NRP. Nepravilnosti smo ugotovili pri nakupu naslednjih nepremičnin in izvedbi obnove:

- ministrstvo je na podlagi kupoprodajne pogodbe<sup>161</sup>, ki jo je sklenilo s prodajalcem Gradis gradbeno podjetje gradnje Ptuj, d. d., Ptuj, kupilo poslovne prostore na Ptujju za potrebe Okrajnega sodišča na Ptujju v znesku 68.645 tisoč tolarjev (povezava s točko 4.5.3.j);

<sup>161</sup> Pogodba št. 2011-06-200059 z dne 27. 11. 2006.

- ministrstvo je na podlagi kupoprodajne pogodbe<sup>162</sup>, ki jo je sklenilo s prodajalcem Komunaprojekt, družba za projektiranje, urbanizem, inženiring in posredovanje, d. d., Maribor, kupilo poslovne prostore in parkirišča v Mariboru zaradi prostorskih potreb Okrajnega sodišča v Mariboru v znesku 1.505.994 tisoč tolarjev;
- ministrstvo je na podlagi kupoprodajne pogodbe<sup>163</sup>, ki jo je sklenilo s prodajalcem Holding slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana, kupilo parcelo v Ljubljani za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani v znesku 1.008.672 tisoč tolarjev (povezava s točko 4.5.3.j);
- ministrstvo je na podlagi pogodbe<sup>164</sup>, ki jo je sklenilo s prodajalcem Društvo Mohorjeva družba, kupilo nepremičnino za potrebe delovanja okrožnega in okrajnega sodišča v Celju v znesku 462.849 tisoč tolarjev;
- ministrstvo je na podlagi kupoprodajne pogodbe<sup>165</sup>, ki jo je sklenilo s Samostanom sester usmiljenk, Rimskokatoliški samostan usmiljenk Svetega Vincencija Pavelskega, kupilo poslovno stavbo za potrebe Okrajnega sodišča v Kamniku v znesku 168.300 tisoč tolarjev;
- ministrstvo je sklenilo pogodbo<sup>166</sup> s podjetjem Maks Inženiring, d. o. o., Ljubljana za izvedbo obnove poslovnih prostorov za potrebe oddelka za izvršbe Okrajnega sodišča v Ljubljani v znesku 104.877 tisoč tolarjev iz zapisnika o prevzemu del<sup>167</sup> je razvidno, da so bila dela zaključena 29. 11. 2006.

Vlada RS je 28. 11. 2006 in 14. 12. 2006 sprejela sklepa<sup>168</sup>, da se v NRP uvrstijo tudi novi projekti, ki so navedeni. 20. 12. 2006 je Vlada RS sprejela sklep<sup>169</sup>, s katerim je sprejela Dopolnitve in spremembe v skupnem načrtu nabav in gradenj za potrebe pravosodnih organov za leto 2006, v katerega je vključila tudi navedene nepremičnine in obnovo poslovnih prostorov. Načrt nabav in gradenj je bil spremenjen šele 20. 12. 2006, torej po sklenitvi pogodb o nakupu nepremičnin in po izvedbi obnove poslovnih prostorov.

4.5.3.g Ministrstvo, Okrajno sodišče v Ljubljani in Okrožno sodišče v Ljubljani (najemnik) ter Zavarovalnica Triglav (najemodajalec) so sklenili aneks št. 2<sup>170</sup> k najemni pogodbi<sup>171</sup> za najem neopremljenih poslovnih prostorov, hišniškega stanovanja in najem opreme, na podlagi katerega je Ministrstvo v skladu s 75. členom Zakona o sodiščih<sup>172</sup> postalo plačnik najemnine. V aneksu je določeno, da najemnina za neopremljene poslovne prostore in hišniško stanovanje znaša 431 tisoč tolarjev mesečno, za opremo pa 2.306 tisoč tolarjev mesečno in se usklajuje z indeksom rasti cen življenjskih potrebščin. Ministrstvo je v dveh primerih plačalo račun, ne da bi predhodno preverilo pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, saj višina izdatka ni bila v skladu s pogodbo:

- na računu<sup>173</sup> za najem poslovnih prostorov za april 2006 je najemodajalec ministrstvu zaračunal za 87 tisoč tolarjev premalo stroškov najema;

<sup>162</sup> Pogodba št. 2011-06-200069 z dne 15. 12. 2006.

<sup>163</sup> Pogodba z dne 24. 11. 2006.

<sup>164</sup> Pogodba št. 2011-06-20063 z dne 27. 11. 2006.

<sup>165</sup> Pogodba št. 2011-06-200058 z dne 27. 11. 2006.

<sup>166</sup> Pogodba št. 2011-06-200053 z dne 27. 10. 2006.

<sup>167</sup> Št. 430-153/2006/31 z dne 29. 11. 2006.

<sup>168</sup> Št. 41013-91/2006/5 z dne 28. 11. 2006 in št. 41013-92/2006/3 z dne 14. 12. 2006.

<sup>169</sup> Št. 41100-2/2006/31 z dne 20. 12. 2006.

<sup>170</sup> Aneks št. 2 z dne 28. 11. 2006.

<sup>171</sup> Najemna pogodba z dne 24. 10. 2001.

<sup>172</sup> Uradni list RS, št. 100/05-UPB2.

<sup>173</sup> Račun št. PR-15-06/000146 z dne 5. 4. 2006.

- na računu<sup>174</sup> za najem opreme za september 2006 je najemodajalec ministrstvu zaračunal za 8 tisoč tolarjev preveč stroškov najema.

*Ministrstvo je nepravilnost že odpravilo.*

4.5.3.h Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je v treh primerih oddala javno naročilo v vrednosti nad 10.000 tisoč tolarjev po pravilih za oddajo naročil male vrednosti in s tem ravnala v neskladju z 20. členom ZIPRS0607, ki določa, da se lahko naročila za blago in storitve odda po pravilih za oddajo naročil malih vrednosti do 10.000 tisoč tolarjev. Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij prav tako ni ravnala v skladu s 5. členom v povezavi s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila. Nepravilnosti smo ugotovili pri oddaji naslednjih javnih naročil:

- Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Zavod za prestajanje kazni zapora Ljubljana je sklenil pogodbo o dobavi kruha in pekovskih izdelkov<sup>175</sup> za potrebe Zavoda za prestajanje kazni zapora Ljubljana z dobaviteljem Žito, prehrambena industrija, d. d., Ljubljana v okvirnem znesku 6.400 tisoč tolarjev za obdobje od 1. 1. 2006 do 31. 10. 2006.
- Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Zavod za prestajanje kazni zapora Maribor je sklenil pogodbo o čiščenju poslovnih prostorov<sup>176</sup> za potrebe Zavoda za prestajanje kazni zapora Maribor z izvajalcem Koren in Koren, storitve in trgovina d. n. o, Maribor v znesku 2.332 tisoč tolarjev za obdobje od 1. 8. 2005 do 31. 7. 2006.
- Ministrstvo, Zavod za prestajanje kazni zapora Maribor je sklenil pogodbo o sukcesivni dobavi svežega sadja in zelenjave<sup>177</sup> za potrebe Zavoda za prestajanje kazni zapora Maribor ter oddelkov Murska Sobota in Rogoza z dobaviteljem Pitus, storitve, trgovina, gostinstvo, posredništvo, uvoz - izvoz, d. o. o., Zg. Kungota v znesku 1.289 tisoč tolarjev za obdobje od 1. 4. 2006 do 30. 6. 2006.

Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je za oskrbovanje vseh zavodov za prestajanje zaporne kazni in prevzgojnega doma v letu 2006 za dobavo kruha in pekovskih izdelkov skupaj porabila 17.275 tisoč tolarjev, za čiščenje prostorov 13.539 tisoč tolarjev ter za dobavo svežega sadja in zelenjave 26.772 tisoč tolarjev, zato bi morala javna naročila oddati v skladu z ZJN-1 na podlagi izvedenega javnega razpisa.

*Ministrstvo je pojasnilo, da Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij deluje na trinajstih lokacijah po vsej državi. S skupnim javnim naročilom se odda večino prehrabnenih artiklov razen tistih, katerih dobava je regionalno pogojena. V vseh preteklih letih je bilo izvedeno skupno javno naročilo za vse prehrabnene artikle za zaprte osebe za vse zavode po Sloveniji, vendar se je vedno javljalo samo en ponudnik. V letu 2006 so izvedli ločen postopek javnih naročil po zavodih in s takšnim ravnanjem spodbudili konkurenco ter pridobili tudi najnižjo ceno.*

4.5.3.i Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Zavod za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni je na podlagi oddaje javnega naročila male vrednosti sklenil alotmajsko pogodbo<sup>178</sup> za izvajanje storitev namestitve v turistično-gostinskih objektih z izvajalcem Rona trade, d. o. o.,

<sup>174</sup> Račun št. 150/06 z dne 29. 9. 2006.

<sup>175</sup> Pogodba št. 2020-05-B-2005-95 z dne 1. 1. 2006.

<sup>176</sup> Pogodba št. 2020-06-S-2005-66 z dne 28. 7. 2005.

<sup>177</sup> Pogodba št. 2020-06-B-2006-7 z dne 27. 3. 2006.

<sup>178</sup> Pogodba z dne 1. 1. 2006.



Opatija v znesku 21.331,74 evra. Razpisna dokumentacija se je nanašala samo na upravljanje s počitniškimi objekti na Hrvaškem, ne pa tudi na izvajanje storitev namestitve v turistično-gostinskih objektih, kar je predmet alotmajске pogodbe. Iz navedenih dejstev izhaja, da je ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Zavod za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni na podlagi alotmajске pogodbe, ki jo je pripravil izvajalec, sklenil alotmajsko pogodbo za izvajanje storitev v turistično-gostinskih objektih, ki po vsebini presega predmet oddaje javnega naročila male vrednosti, kar ni v skladu s 6. členom Navodil za oddajo javnih naročil<sup>179</sup> v povezavi s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.

Ponudba ni zajemala overitve sezonskega cenika za storitve pri ustreznem organu lokalne samouprave in organizacije tehničnih pregledov objektov, kar ni v skladu s 6. členom Navodila za oddajo javnih naročil v povezavi z razpisno dokumentacijo, ki določa, da naročnik ponudbo zavrne, če ne bi v celoti izpolnjevala vseh zahtev razpisne dokumentacije.

#### 4.5.3.j Ugotovili smo tudi:

- Ministrstvo je za nepredvidena in dodatna dela, ki so bila potrebna za dokončanje adaptacije poslovne stavbe, ter za dodatno dobavo in montažo tetra digitalnih radijskih postaj oddalo javni naročili po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Ugotovili smo, da se ministrstvo ni pogajalo, temveč je na podlagi predloženih ponudb, ki sta ustrezali prvotnima pogodbama, sklenilo aneks k pogodbi<sup>180</sup>, kar ni v skladu s 1. točko 97. člena ZJN-1 oziroma s 1. točko 84. člena ZJN-1, ki določata oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Ministrstvo tudi ni sestavilo pisnih poročil, kot določa 79. člen ZJN-1.
- Ministrstvo je na podlagi kupoprodajne pogodbe<sup>181</sup>, ki jo je sklenilo s prodajalcem Gradis gradbeno podjetje gradnje Ptuj, d. d., Ptuj kupilo poslovne prostore na Ptuj v znesku 68.645 tisoč tolarjev, ki jih še vedno zaseda najemnik Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije (v nadaljevanju: zavod za zaposlovanje). Ministrstvo z zavodom za zaposlovanje ni sklenilo najemne pogodbe, prav tako tudi ni preneslo pravice upravljanja na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki upravlja s premoženjem, ki ga ima v upravljanju zavod za zaposlovanje, in s tem ravnalo v nasprotju z določili 58. člena Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin. Uredba neodplačne rabe državnega premoženja ne dopušča, zato bi moralo ministrstvo, ker je vstopilo v pogodbeno najemno razmerje, od zavoda za zaposlovanje zahtevati plačevanje najemnine, drugače pa bi moralo pravico upravljanja prenesti na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (povezava s točko 4.5.3.f).
- Ministrstvo je na podlagi kupoprodajne pogodbe<sup>182</sup>, ki jo je sklenilo s prodajalcem Holding slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana kupilo parcelo v Ljubljani za gradnjo nove sodne stavbe v Ljubljani v znesku 1.008.672 tisoč tolarjev. Nepremičnina je obremenjena s tremi najemnimi pogodbami<sup>183</sup>, na delu parcele je dogovorjena tudi uporaba parkirnih mest za TAXI ter rent a car ABC. Ministrstvo je z dnem prenosa lastninske pravice na državo postalo upravljalca parcele (povezava s točko 4.5.3.f).

<sup>179</sup> Navodilo št. 037-04-2/2004-3001 z dne 11. 2. 2005.

<sup>180</sup> Pogodba št. 2011-06-200012 z dne 21. 7. 2006 in pogodba št. 2020-06-090061 z dne 8. 11. 2006.

<sup>181</sup> Pogodba št. 2011-06-200059 z dne 27. 11. 2006.

<sup>182</sup> Pogodba z dne 24. 11. 2006.

<sup>183</sup> Najemna pogodba št. 1.6.-2905/04 GS (najem zemljišča za postavitev oglasne table), najemna pogodba št. 2.3.-1036/00-PD (najem zemljišča za postavitev oglasne table), najemna pogodba št. 633/1-1.6/01-PD (najemna pogodba za najem treh parkirnih mest).

- Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in PRO 55, Biro za projektiranje in inženiring, d. o. o., Ljubljana sta na podlagi izvedenega anonimnega enostopenjskega natečaja za idejno arhitekturno rešitev prenove Zaporov za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni<sup>184</sup> (v nadaljevanju: javni natečaj) sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije<sup>185</sup> v znesku 185.000 tisoč tolarjev po sistemu »ključ v roke«. Pri pripravi in izvedbi javnega natečaja je sodelovala Zbornica za arhitekturo in prostor. Iz dokumentacije ni bilo razvidno, na kakšen način je žirija pri ocenjevanju uporabila in vrednotila merila iz razpisne dokumentacije, saj so bile ocene podane le opisno. Naročnik mora upoštevajoč načelo transparentnosti, ki ga določata 6. člen in 79. člen ZJN-1, sestaviti dokument, iz katerega mora jasno izhajati, da je natečajna žirija oziroma komisija pri ocenjevanju ponudb uporabila merila, določena v objavi javnega natečaja in razpisni dokumentaciji, ter število točk, ki ga je po posameznem merilu in skupno prejela posamezna natečajna rešitev. Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri ocenjevanju in vrednotenju ponudb in pri poročanju ni ravnala v skladu s 6. in 79. členom ZJN-1.

Naročnik je v razpisni dokumentaciji v okviru meril za ocenjevanje natečajnih elaboratov navedel tudi zaželeno smernice pri oblikovanju idejne rešitve, ki naj bi bile kriterij za ocenjevanje elaboratov. Iz razpisne dokumentacije ni mogoče jasno razbrati, ali gre pri tem zgolj za usmeritve žiriji ali naročnik uvaja nova dodatna merila, ki jih ni navedel v objavi javnega natečaja. Zaradi nejasnosti razpisne dokumentacije je ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij kršila 23. člen ZJN-1, ki določa, da mora naročnik pripraviti tako razpisno dokumentacijo, da ponudnik na njegovi podlagi lahko pripravi pravilno ponudbo.

#### 4.5.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za pravosodje* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za pravosodje*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

<sup>184</sup> Uradni list RS, št. 114/04 z dne 22. 10. 2004.

<sup>185</sup> Pogodba št. 2020-05-090034 z dne 21. 7. 2005.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za pravosodje* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- dvema zaposlenima je ob napredovanju v naziv neupravičeno določilo, da obdržita število plačilnih razredov, ki sta jih dosegla pred napredovanjem v naziv - točka 4.5.3.c;
- najmanj osem zaposlenih je opravilo več kot dvajset nadur v mesecu, najmanj šest zaposlenih pa je v letu 2006 opravilo več kot 180 nadur - točka 4.5.3.d;
- natečajna komisija pred začetkom izbirnega postopka za zasedbo prostega delovnega mesta ni pisno določila meril za izbiro in metod preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov - točka 4.5.3.e;
- sredstva je porabilo za namen, ki ni bil predviden v finančnem načrtu in načrtu nabav in gradenj - točka 4.5.3.f;
- plačalo je račune, ne da bi pred tem preverilo verodostojnost knjigovodske listine - točka 4.5.3.g;
- istovrstne storitve je oddalo po pravilih za oddajo naročil male vrednosti in se s tem izognilo postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom - točka 4.5.3.h;
- sklenilo je pogodbo, ki po vsebini presega predmet oddaje javnega naročila male vrednosti - točka 4.5.3.i.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za pravosodje* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.6 Ministrstvo za gospodarstvo

### 4.6.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za gospodarstvo (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister mag. Andrej Vizjak.

### 4.6.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.6.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.6.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 33.

Tabela 33: Finančni načrt Ministrstva za gospodarstvo za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	3.851.968	3.961.802	3.932.463	102	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	4.336.180	5.167.686	4.900.645	113	95
Tekoči in investicijski transferi	32.539.333	35.199.719	34.481.478	106	98
<b>Vsi odhodki</b>	<b>40.727.481</b>	<b>44.329.207</b>	<b>43.314.586</b>	<b>106</b>	<b>99</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.6.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.6.3.a Ministrstvo je v svojem finančnem načrtu načrtovalo sredstva za plače v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, saj je bil načrtovan za 1 odstotek manjši obseg sredstev za plače, kot je bil realiziran v letu 2005.

Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet analize, so v tabeli 34.

Tabela 34: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
		v tisoč tolarjih					
400	Plače in dodatki	3.181.350	3.227.452	3.143.551	101	103	99
401	Prispevki in davki	517.148	524.416	526.009	101	100	102
4028	Davek na izplačane plače	207.962	180.595	182.408	87	99	88
	<b>Skupaj</b>	<b>3.906.460</b>	<b>3.932.463</b>	<b>3.851.968</b>	<b>101</b>	102	<b>99</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Ministrstvo je realiziralo za 2 odstotka večjo porabo sredstev, kot je načrtovalo v svojem finančnem načrtu. Višina porabe teh sredstev se je v letu 2006 v primerjavi z letom poprej povečala za 1 odstotek. Ocenjujemo, da pri izvrševanju svojega proračuna v delu, ki se nanaša na plače, ministrstvo ni upoštevalo izhodišč iz proračunskega priročnika. Povečanje sredstev za plače tudi ni usklajeno z gibanjem števila zaposlenih, kot je bilo določeno v kadrovskem načrtu ministrstva, saj je bilo tako ob sprejemanju proračuna kot ob njegovem izvajanju za ministrstvo določeno zmanjšanje števila zaposlenih (podatki v točki 4.6.3.b). V strukturi sredstev za plače izkazuje največji indeks povečanja (151) nadurno delo, medtem ko so se po obsegu sredstev najbolj povečala sredstva za osnovne plače in dodatke (povečanje za 97.745 tisoč tolarjev).

4.6.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>186</sup> določeno 2-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 569 na dan 31. 12. 2005 na 559 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>187</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (538) na koncu leta 2006. Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo

<sup>186</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>187</sup> Primerjati z opombo 88.

prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj zmanjšanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.6.3.c Ministrstvo je na podlagi izvedenega javnega razpisa<sup>188</sup> za spodbujanje tujih neposrednih investicij v letu 2006 sklenilo pogodbo<sup>189</sup> s SAPS, podjetjem za razvoj, proizvodnjo in trženje avtomobilskih delov, d. o. o., Slovenske Konjice v znesku 168.000 tisoč tolarjev in pogodbo<sup>190</sup> z družbo Bartec varnost, tovarna eksplozijsko varnih elektronaprav, d. o. o., Zagorje ob Savi (v nadaljevanju: Bartec) v znesku 45.000 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da v razpisni dokumentaciji pri posameznih merilih, oziroma podmerilih znotraj posameznih meril način njihove uporabe in pomen nista bila dovolj natančno določena, kar ni v skladu s 6. točko tretjega odstavka 182. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2004, ki določa, da so obvezni sestavni deli razpisne dokumentacije navedba vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način uporabe meril in pomen posameznih meril. Pri pregledu ocenjevalnih listov za vlogo Bartec smo ugotovili, da je en ocenjevalec ocenil vlogo s 85 točkami, drugi pa z 71 točkami, kar predstavlja razliko 14 točk. Končna ocena je bila izračunana kot povprečje ocen obeh ocenjevalcev. Ker je bil od dodeljenega števila točk odvisen obseg financiranja za ustvarjeno delovno mesto<sup>191</sup>, obstaja tveganje, da so zaradi nenatančne opredelitve uporabe posameznih meril vloge v postopku ocenjevanja prejele preveč ali premalo točk in preveč ali premalo sredstev.

4.6.3.d Pri preveritvi financiranja delovanja in programa dela Slovenske turistične organizacije (v nadaljevanju: STO) v letu 2006 smo ugotovili naslednje nepravilnosti:

- ministrstvo je na podlagi pogodbe<sup>192</sup> in aneksa št. 1 k pogodbi<sup>193</sup> financiralo delovanje STO v obdobju januar – maj 2006, ko letni program in finančni načrt STO za leto 2006 še ni bil potrjen, kar ni v skladu z 12. členom Uredbe o Slovenski turistični organizaciji. Vlada RS je letni program in finančni načrt za leto 2006 potrdila 18. 5. 2006<sup>194</sup>.
- ministrstvo je s STO sklenilo pogodbo o načinu pokrivanja odhodkov nad prihodki za leto 2005<sup>195</sup> v skupnem znesku 200.000 tisoč tolarjev; pogodba je bila sklenjena na podlagi Letnega poročila STO za leto 2005 in Programa ukrepov za pokrivanje izgube za leto 2005<sup>196</sup>; pokrivanje izgube je bilo izvršeno s proračunske postavke 1732-Trženje in razvoj turizma; iz obrazložitve finančnega načrta ministrstva

<sup>188</sup> Uradni list RS, št. 13/06.

<sup>189</sup> Pogodba št. 4301-45/2006-5343-AG z dne 1. 9. 2006.

<sup>190</sup> Pogodba št. 4301-47/2006-5343-AG z dne 1. 9. 2006.

<sup>191</sup> V razpisni dokumentaciji je bilo določeno, da investicijski projekti v predelovalni dejavnosti, kamor se uvrščata tudi vloge, ki sta bili predmet revizije, prejmejo glede na doseženo število točk sredstva v razponu med 500 tisoč tolarjev in 1.600 tisoč tolarjev na ustvarjeno delovno mesto v triletnem obdobju.

<sup>192</sup> Pogodba št. STO-06-1710(1)-MPS z dne 3. 2. 2006.

<sup>193</sup> Z dne 6. 4. 2006.

<sup>194</sup> Sklep Vlade RS št. 32200-13/2006/4 z dne 18. 5. 2006.

<sup>195</sup> Pogodba št. STO-06-1732(2)-VH z dne 20. 10. 2006.

<sup>196</sup> Letno poročilo STO za leto 2005 in Program ukrepov za pokrivanje izgube za leto 2005 je potrdil Upravni odbor STO 13. 9. 2006, h katerima je Vlada RS dala soglasje 19. 10. 2006 (sklep Vlade RS št. 32200-18/2006/4 z dne 19. 10. 2006).

za leto 2006 izhaja, da sredstva na proračunski postavki 1732 niso bila načrtovana za pokrivanje presežka odhodkov nad prihodki STO iz leta 2005; tudi proračunski prihodki v znesku 200.000 tisoč tolarjev za pokrivanje izgube niso bili načrtovani v Programu dela STO za leto 2006<sup>197</sup>; izplačilo sredstev ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva iz proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do obsega, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji (v nadaljevanju: z enajstim odstavkom 2. člena ZJF).

*Ministrstvo je pojasnilo, da se je med pripravo Programa dela za leto 2006 pripravljalo tudi Letno poročilo STO za leto 2005. V predloženih računovodskih izkazih za leto 2005 je bilo razvidno, da ti niso bili realni, saj so izkazovali 1.500 tisoč tolarjev presežka prihodkov nad odhodki. Izguba je bila znana šele po reviziji računovodskih izkazov v drugi polovici junija 2006, v avgustu pa je bil pripravljen načrt ukrepov za sanacijo izgube. Zaradi tega način pokrivanja izgube za leto 2005 ni mogel biti predmet Programa dela za leto 2006, ki je bil potrjen na Vladi RS 18. 5. 2006.*

4.6.3.e Ministrstvo je z Agencijo za radioaktivne odpadke sklenilo pogodbo o financiranju dejavnosti javnega gospodarskega zavoda Agencije za radioaktivne odpadke<sup>198</sup> za opravljanje dejavnosti javne gospodarske službe za obdobje 1. 1. 2005 do 31. 12. 2005 v znesku 231.233 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je ministrstvo investicije plačalo na podlagi zahtevka za obdobje od januarja do maja 2005 in pregleda konto kartic, medtem ko mesečno poročilo, ki ga je predvideval 7. člen pogodbe, ni bilo predloženo. Takšno ravnanje ni v skladu s 54. členom ZJF, saj izdatek iz proračuna ni imel za podlago verodostojne knjigovodske listine, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo zahtevek plačalo 18. 1. 2006, to je iz proračuna za leto 2006, kar ni v skladu s 7. členom pogodbe v povezavi z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

4.6.3.f Pri preveritvi financiranja programa zapiranja Rudnika Senovo v zapiranju, d. o. o., Senovo (v nadaljevanju: Rudnik Senovo) v letu 2006 smo ugotovili:

- Ministrstvo je podpisalo pogodbo<sup>199</sup> o financiranju programa zapiranja Rudnika Senovo za obdobje od januarja do maja 2006 in izplačalo sredstva po tej pogodbi, preden je Vlada RS sprejela poslovni načrt Rudnika Senovo za leto 2006<sup>200</sup>. Zakon o zagotavljanju sredstev za zaprtje rudnikov rjavega premoga Zagorje, Senovo in Kanižarica v 5. členu določa, da operativni načrt aktivnosti sprejme Vlada RS in o tem poroča državnemu zboru. Ministrstvo je Rudniku Senovo pred potrditvijo poslovnega načrta izplačalo 308.558 tisoč tolarjev. Izplačilo sredstev pred potrditvijo poslovnega načrta na Vladi RS ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.
- Ministrstvo je vse leto nakazovalo sredstva Rudniku Senovo na podlagi dinamike, kot je bila predvidena v pogodbi<sup>201</sup> in dodatku št. 1 k pogodbi<sup>202</sup>, in ne na podlagi dejansko nastalih odhodkov. V letu 2006 je bilo Rudniku Senovo nakazanih 642.000 tisoč tolarjev, kar je enako pogodbeni

<sup>197</sup> Vlada RS je dala soglasje k Programu dela STO za leto 2006 dne 18. 5. 2006 (sklep Vlade RS št. 32200-13/2006/4 z dne 18. 5. 2006).

<sup>198</sup> Pogodba št. ARAO-212/050630: ARAO-2005-5194 - IN z dne 19. 7. 2005.

<sup>199</sup> Pogodba št. Senovo-06-8195-MŠ z dne 10. 2. 2006.

<sup>200</sup> Sklep Vlade RS št. 36100-10/2006/3 z dne 27. 7. 2006.

<sup>201</sup> Pogodba št. Senovo-06-8195-MŠ z dne 10. 2. 2006.

<sup>202</sup> Dodatek št. 1 z dne 31. 7. 2006.

vrednosti<sup>203</sup>. Pregledali smo zahtevek za sofinanciranje za februar v znesku 38.410 tisoč tolarjev. V zahtevku je bilo predloženo poročilo o porabi sredstev za januar, v katerem so bili v skupnem znesku prikazani prihodki in odhodki po posameznih namenih iz poslovnega načrta, drugih informacij pa poročilo ni vsebovalo. Na podlagi pregledanega izplačila in ostale pregledane dokumentacije ocenjujemo, da ministrstvo v letu 2006 ni izvajalo zadostnega nadzora pri potrjevanju mesečnih zahtevkov in izplačevanju sredstev Rudniku Senovo, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

4.6.3.g Pri preveritvi financiranja programa zapiranja Rudnika Zagorje v zapiranju, d. o. o., Zagorje (v nadaljevanju: Rudnik Zagorje) v letu 2006 smo ugotovili:

- Ministrstvo je z Rudnikom Zagorje sklenilo pogodbo<sup>204</sup> o financiranju programa zapiranja Rudnika Zagorje za obdobje od januarja do maja 2005 v znesku 182.193 tisoč tolarjev. Na podlagi sklenjenih dodatkov št. 1, 2 in 3 k pogodbi<sup>205</sup> se je obdobje financiranja podaljšalo na vse leto 2005, skupna pogodbeni vrednost pa je znašala 392.682 tisoč tolarjev. Dne 19. 12. 2005 je ministrstvo sklenilo dodatek št. 4 k pogodbi, s katerim se je pogodbeni vrednost povečala za 324.665 tisoč tolarjev in je znašala 717.347 tisoč tolarjev. Dodatek št. 4 je bil sklenjen na podlagi sklepa Vlade RS<sup>206</sup>, kjer je bilo določeno, da se sredstva zagotovijo v rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2005. Ministrstvo je sredstva na podlagi dodatka št. 4 k pogodbi v znesku 324.665 tisoč tolarjev nakazalo Rudniku Zagorje 10. 1. 2006, to je iz proračuna za leto 2006, kar ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je na podlagi podpisanega dodatka 4 k pogodbi od Rudnika Zagorje prejelo zahtevek 21. 12. 2005 in ga skupaj z odredbo za izplačilo posredovalo Ministrstvu za finance 23. 12. 2005, z dnevom zapadlosti plačila 30. 12. 2005. Zaradi likvidnostnih težav Ministrstvo za finance ni moglo izvesti plačila Rudniku Zagorje na dan zapadlosti, temveč je bilo izplačilo izvedeno na podlagi nove odredbe 10. 1. 2006.*

- Ministrstvo je z Rudnikom Zagorje sklenilo pogodbo o financiranju programa zapiranja Rudnika Zagorje za leto 2006<sup>207</sup> za obdobje od januarja do maja 2006 v znesku 164.268 tisoč tolarjev, preden je Vlada RS sprejela Poslovni načrt Rudnika Zagorje za leto 2006 (v nadaljevanju: poslovni načrt)<sup>208</sup>.

<sup>203</sup> Iz poročila o namenski porabi proračunskih sredstev in opravljenem delu za obdobje od januarja do junija je razvidno, da je ministrstvo Rudniku Senovo za obdobje od januarja do junija nakazalo sredstva v skupnem znesku 388.162 tisoč tolarjev, Rudnik Senovo pa je za to obdobje izkazal 310.843 tisoč tolarjev odhodkov, kar je bilo za 77.319 tisoč tolarjev manj od prejetih sredstev ministrstva. Iz poročila o namenski porabi proračunskih sredstev in opravljenem delu za obdobje od januarja do septembra je razvidno, da je ministrstvo na podlagi zahtevkov za obdobje od januarja do septembra Rudniku Senovo nakazalo sredstva v skupnem znesku 519.460 tisoč tolarjev, izkazani odhodki za to obdobje pa so znašali 485.674 tisoč tolarjev, kar je bilo 33.786 tisoč tolarjev manj od prejetih sredstev ministrstva. Izkazani odhodki Rudnika Senovo za celo leto 2006 pa so presegli pogodbeno vrednost za 40.828 tisoč tolarjev in so bili financirani iz lastnih sredstev Rudnika Senovo.

<sup>204</sup> Pogodba št. Zagorje-05-8195-MŠ z dne 22. 2. 2005.

<sup>205</sup> Dodatek št. 1 k pogodbi z dne 19. 7. 2005, dodatek št. 2 k pogodbi z dne 4. 10. 2005 in dodatek št. 3 k pogodbi z dne 21. 11. 2005.

<sup>206</sup> Sklep Vlade RS št. 36100-22/2005/3 z dne 22. 12. 2005.

<sup>207</sup> Pogodba št. Zagorje-06-8195-MŠ z dne 10. 2. 2006.

<sup>208</sup> Sklep Vlade RS št. 36100-9/2006/3 z dne 27. 7. 2006.



ZZRZSK v 5. členu določa, da operativni načrt aktivnosti sprejme Vlada RS in o tem poroča državnemu zboru. Ministrstvo je Rudniku Zagorje pred potrditvijo poslovnega načrta izplačalo 164.268 tisoč tolarjev. K pogodbi je ministrstvo sklenilo dodatka 1 in 2<sup>209</sup>, tako da je skupna pogodbeno vrednost znašala 575.335 tisoč tolarjev. Izplačilo sredstev pred potrditvijo poslovnega načrta na Vladi RS ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je bil prvotni poslovni načrt sprejet na nadzornem svetu Rudnika Zagorje 22. 9. 2005, popravljen poslovni načrt, ki je bil usklajen z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi, pa je bil sprejet na nadzornem svetu 16. 3. 2006. Gradivo je bilo pred potrditvijo na Vladi RS posredovano v soglasje Ministrstvu za finance 19. 4. 2004. Kljub opominom je bilo soglasje Ministrstva za finance pridobljeno šele 19. 7. 2006. Vlada RS je sprejela poslovni načrt 27. 7. 2006.*

- Ministrstvo je vse leto 2006 nakazovalo sredstva Rudniku Zagorje na podlagi dinamike, kot je bila predvidena v pogodbi in dodatkih št. 1 in 2 k pogodbi. V letu 2006 je bilo Rudniku Zagorje nakazanih 575.335 tisoč tolarjev, kar je enako pogodbeni vrednosti. Pregledali smo zahtevek za sofinanciranje za november v znesku 151.844 tolarjev. Zahtevku za november je bilo priloženo poročilo o porabi sredstev v obdobju od januarja do oktobra, iz katerega so v skupnem znesku razvidni prihodki in odhodki po posameznih namenih iz poslovnega načrta, medtem ko poročilo o opravljenem delu, kot ga je predvideval 4. člen pogodbe, k zahtevku ni bilo predloženo. Na podlagi pregledanega izplačila in ostale dokumentacije ocenjujemo, da ministrstvo v letu 2006 ni izvajalo zadostnega nadzora pri potrjevanju mesečnih zahtevkov za sofinanciranje in izplačevanju sredstev Rudniku Zagorje, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

*Ministrstvo je posredovalo osnutek pogodbe o financiranju programov zapiranja rudnikov v zapiranju za leto 2007, iz katerega je razvidno, da je ministrstvo v letu 2007 poostrišlo nadzor pri potrjevanju mesečnih zahtevkov in izplačevanju sredstev rudnikom.*

4.6.3.h Ministrstvo je na podlagi predloženih zahtevkov za financiranje izplačalo sredstva, ne da bi prej preverilo pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF. Ugotovili smo tudi:

- Ministrstvo in Turizem Meteor, d. o. o., Moravske Toplice (v nadaljevanju: prejemnik) sta sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Investicijski projekt za drugo fazo investiranja v bazenske in fizioterapevtske kapacitete in pilotski projekt zdravljenja psorizae<sup>210</sup> v vrednosti 200.000 tisoč tolarjev. Zahtevek za sofinanciranje investicije je podpisala oseba, ki ni bila pooblaščenca za podpisovanje zahtevkov, kar ni v skladu z 9. členom pogodbe, ki določa, da lahko zahtevke podpisujejo samo pooblaščenec osebe prejemnika, navedene v prilogi pogodbe.
- Ministrstvo je 29. 12. 2006 izplačalo sredstva Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju: zavod) v znesku 1.365.049 tisoč tolarjev na podlagi prejetega zahtevka, ki ni bil izdelan na podlagi verodostojne knjigovodske listine, saj je zavod prejel račun in blago, ki naj bi bila podlaga za pripravo zahtevka in izplačilo sredstev zavodu šele v začetku leta 2007.

<sup>209</sup> Dodatek št. 1 z dne 28. 7. 2006 in dodatek št. 2 z dne 27. 11. 2006.

<sup>210</sup> Pogodba št. ERDF 09-2043,2044 – 2006-SK z dne 22. 3. 2006.

## 4.6.3.i Ugotovili smo tudi:

- Pri postopku dodelitve sredstev na podlagi javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR – Ukrep 1.2.: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij – turistična infrastruktura II<sup>211</sup> merilo »kvaliteta projekta – kazalci uspešnosti investicije« v razpisni dokumentaciji ni bilo opredeljeno na način, iz katerega bi bila nedvoumno razvidna pomen in uporaba merila oziroma podmerila. Takšno ravnanje ni v skladu s 6. točko tretjega odstavka 182. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2004, ki določa, da so obvezni sestavni deli razpisne dokumentacije navedba vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način njihove uporabe in pomen posameznih meril. Prav tako ocenjevalci pri posameznih merilih in podmerilih niso vpisali svojega komentarja, kot določa 15. člen Pravilnika za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud v ministrstvu<sup>212</sup>.
- Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana in RTH, Rudnik Trbovlje – Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: RTH, d. o. o., Trbovlje) sta sklenila pogodbo o financiranju zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik za leto 2005<sup>213</sup> v znesku 3.622.960 tisoč tolarjev. V pogodbi je določeno, da so sredstva zagotovljena za izvajanje Programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje-Hrastnik za programsko leto 2005. K pogodbi je bil sklenjen aneks št. 1<sup>214</sup>, v katerem se je spremenila pogodbeni stranka, in sicer je področje energetike prevzelo ministrstvo. Iz poročila nadzora postopnega zapiranja rudnika Trbovlje – Hrastnik za leto 2005 je razvidno, da so bili v programu predvideni stroški izdelave tehnične dokumentacije, stroški sanacije površine in rušenja ter stroški gospodarjenja z gozdovi, izplačila odkupov, odškodninskih zahtevkov, služnostnih pravic in spremembe namembnosti zemljišč pa niso bila realizirana v primerjavi s Programom postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje Hrastnik za leto 2005. Iz navedenih dejstev izhaja, da pogodbeno dogovorjena dela niso bila dokončana do 31. 12. 2005, kot je bilo določeno v 8. členu pogodbe.
- Ministrstvo je z Javnim skladom Republike Slovenije za podjetništvo (v nadaljevanju: SPS) sklenilo pogodbo<sup>215</sup> o financiranju in izvajanju instrumenta 1.3.4: Neposredne spodbude za investicijske projekte malih in srednjih podjetij (v nadaljevanju: MSP) v okviru ukrepa 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije 2004 - 2006 in dodatek št. 1, 2 in 3 k pogodbi<sup>216</sup> v skupnem znesku 7.562.305 tisoč tolarjev. Na podlagi podpisane pogodbe in dodatka št. 3 k pogodbi je SPS v letu 2006 izvedel javni razpis za odobritev neposrednih subvencij za nakup tehnološke opreme. Ugotovili smo, da ministrstvo v pogodbi ni opredelilo začetka obdobja, za katerega bo priznalo upravičene stroške za odobritev subvencij, temveč je bil začetek obdobja priznavanja upravičenih stroškov opredeljen šele v objavi javnega razpisa, ki ga je izvedel SPS. Ugotovili smo tudi, da ministrstvo v dodatku št. 3 k pogodbi ni natančno opredelilo upravičenih stroškov investicij, ki so bili predmet financiranja, oziroma da so bili v objavi razpisa, ki ga je izvedel SPS, upravičeni stroški opredeljeni na drugačen način kot v dodatku št. 3 k pogodbi.
- Ministrstvo je s SPS sklenilo pogodbo<sup>217</sup> o financiranju ukrepa 1.3.: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo iz Enotnega programskega dokumenta za obdobje 2004 - 2006 v zvezi s črpanjem sredstev

---

<sup>211</sup> Uradni list RS, št. 62/05, 84/05.

<sup>212</sup> Št. 021-40/2002-7 z dne 21. 10. 2004.

<sup>213</sup> Pogodba št. 2511-05-910001 z dne 25. 2. 2005.

<sup>214</sup> Aneks št. 1 z dne 22. 7. 2007.

<sup>215</sup> Pogodba št. SPS-05-2057, 2058-DV z dne 14. 7. 2005.

<sup>216</sup> Dodatek št. 1 z dne 2. 9. 2005, dodatek št. 2 z dne 27. 9. 2005 in dodatek št. 3 z dne 2. 3. 2006.

<sup>217</sup> Pogodba št. SPS-05-2058, 2057-MMŠ z dne 16. 8. 2005.

ESRR za program: Zagotavljanje podpore za investicijske projekte MSP za obdobje 2004 do 2008 v skupnem znesku 1.470.253 tisoč tolarjev. Dne 2. 3. 2006 je bil sklenjen dodatek št. 1 k pogodbi, s katerim je bila določena nova vrednost pogodbe v znesku 757.948 tisoč tolarjev. Pri pregledu izvajanja pogodbe smo ugotovili:

- Predmet pogodbe ni bil natančno opredeljen. V pogodbi je bilo določeno, da je predmet pogodbe nakazilo sredstev za prejete zahteve za instrument 1.3.3: Zagotavljanje podpore za investicijske projekte MSP v okviru ukrepa 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije 2004 - 2006. Določeno je bilo tudi, da morajo biti aktivnosti in predvideni rezultati v skladu s poslovnim in finančnim načrtom SPS. Pregledali smo poslovni in finančni načrt SPS za leti 2005 in 2006 in ugotovili, da v poslovnem in finančnem načrtu ni razvidna povezava med produkti SPS in instrumenti, kot so opredeljeni v Enotnem programskega dokumentu za obdobje 2004 - 2006 oziroma Programskem dopolnilu, zato ni bilo mogoče ugotoviti, kateri produkti SPS so predmet sklenjene pogodbe in dodatka št. 1 k pogodbi.
- Ministrstvo v pogodbi in dodatku št. 1 k pogodbi ni opredelilo terminskega načrta porabe sredstev, kar ni v skladu z 12. členom Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji<sup>218</sup>.
- Ministrstvo v pogodbi in dodatku št. 1 k pogodbi ni opredelilo upravičenih stroškov, ki so bili predmet subvencioniranja, in obdobja priznavanja upravičenih stroškov. Upravičeni stroški in obdobje priznavanja so bili opredeljeni šele v objavah javnih razpisov, ki jih je izvedel SPS.
- Preverili smo pravilnost izplačila<sup>219</sup> družbi In Life, d. d., Ljubljana, ki je prejela subvencijo na podlagi javnega razpisa za izdajanje garancij za dolgoročne kredite najete pri bankah v Republiki Sloveniji s subvencijami v letu 2005<sup>220</sup>, ki ga je izvedel SPS. V pogodbi o izplačilu subvencije med SPS in družbo In Life, d. d., Ljubljana<sup>221</sup> je bilo določeno, da je prejemnik upravičen do subvencije v maksimalni višini 35,5 odstotka od višine izdane garancije, znesek subvencije pa v pogodbi ni bil določen. Na podlagi pregleda pogodbe o izdaji garancije<sup>222</sup> smo ugotovili, da je bilo podjetje upravičeno do subvencije v znesku 42 tisoč evrov. Ugotovili smo tudi, da iz pogodbe o izplačilu subvencije in pogodbe o izdaji garancije ni bilo razvidno, kateri tečaj se upošteva pri preračunu vrednosti pogodb v tolarje.
- Ministrstvo, Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino je zaposleni na strokovno-tehničnem delovnem mestu tajnica v peti tarifni skupini s pogodbo o zaposlitvi<sup>223</sup> določil dodatek v višini 0,80 količnika, kar ni v skladu s Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Uradu RS za intelektualno lastnino in 15. členom Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih<sup>224</sup>, ki določa, da strokovno tehničnim delavcem v peti tarifni skupini, ki opravljajo naloge s posebnimi napori in psihofizičnimi obremenitvami in hkrati ne prejemajo nobenih drugih dodatkov, pripada dodatek v višini 0,70 količnika.

<sup>218</sup> Uradni list RS, št. 30/04, 24/06.

<sup>219</sup> Preverili smo pogodbo med SPS in družbo In Life d.d., Ljubljana ter dokazila o upravičenih stroških, ki so bili podlaga za izplačilo subvencije. Pravilnost izvedbe javnega razpisa ni bila predmet te revizije.

<sup>220</sup> Objava javnega razpisa v Uradnem listu RS, št. 30-31/2005.

<sup>221</sup> Pogodba št. SG05/00047 z dne 19. 10. 2005.

<sup>222</sup> Pogodba št. G05/00047 z dne 19. 10. 2005.

<sup>223</sup> Pogodba o zaposlitvi št. 102-32/05-1 z dne 12. 9. 2005.

<sup>224</sup> Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01, 37/02, 61/01.

Ministrstvo je zaposleni pri plači kljub napačnemu določilu v pogodbi pravilno obračunalo dodatek v višini 0,70 količnika. Ministrstvo je sklenilo aneks št. 1 k pogodbi<sup>225</sup> o zaposlitvi, s katerim je bila nepravilnost odpravljena.

- V razpisnih dokumentacijah ministrstvo zahteva le izjave o izpolnjevanju pogojev za kandidiranje, ne pa tudi posameznih dokazil. Strokovna komisija podatkov, navedenih v izjavah, ne preverja.
- Pri postopku dodelitve sredstev na podlagi javnega razpisa za pridobitev sredstev ESRR – Ukrep 1.2.: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij – turistična infrastruktura II<sup>226</sup> je bilo v razpisni dokumentaciji<sup>227</sup> navedeno, da mora vloga vsebovati tudi sklep pristojnega organa upravljanja družbe, če tak organ obstaja, o potrditvi predloženega investicijskega programa. Ugotovili smo, da družba RTC Žičnice Kranjska Gora, d. d., Kranjska Gora sklepa pristojnega organa upravljanja družbe o potrditvi predloženega investicijskega programa ni predložilo, predložilo pa izjavo direktorja, da je Nadzorni svet RTC Žičnice Kranjska Gora, d. d., Kranjska Gora sprejel sklep<sup>228</sup> o nujnosti izvedbe investicije »Izgradnja štirisedežnice Vitranc I s sistemom umetnega zasneževanja«. Ministrstvo je nepopolno vlogo obravnavalo kot popolno in RTC Žičnice Kranjska Gora, d. d., Kranjska Gora na podlagi pogodbe<sup>229</sup> dodelilo sredstva v skupnem znesku 147.000 tisoč tolarjev. Takšen način dodeljevanja sredstev ni v skladu s 186. in 187. členom Pravilnika o postopkih iz leta 2004, ki določa, da se nepopolne vloge, ki jih vlagatelj ne dopolni, zavržejo, ter da strokovna komisija opravi strokovni pregled popolnih vlog.
- Ministrstvo v pogodbah končne prejemnike sredstev zavezuje k smiselni uporabi določil ZJN-1, kadar ni mogoče pridobiti več kot ene ponudbe. Ministrstvo opozarjamo na nenatančna določila pogodbe, ki se nanašajo na smiselno uporabo ZJN-1.

#### 4.6.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za gospodarstvo* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za gospodarstvo*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

<sup>225</sup> Aneks št. 1 z dne 1. 2. 2007.

<sup>226</sup> Uradni list RS, št. 62/05, 84/05.

<sup>227</sup> Točka 10 razpisne dokumentacije – Dokumenti in dokazila, ki jih mora vloga obvezno vsebovati (str. 9-10).

<sup>228</sup> Sklep št. 39/8 z dne 24. 4. 2005.

<sup>229</sup> Pogodba št. ERDF 07 – 2043, 2044 – 2006 - SK z dne 21. 3. 2006.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za gospodarstvo* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- v razpisni dokumentaciji ni dovolj natančno opredelilo načina uporabe meril - točka 4.6.3.c,
- sklenilo je pogodbo in izplačalo sredstva Slovenski turistični organizaciji, preden je Vlada RS potrdila letni program in finančni načrt - točka 4.6.3.d,
- prevzelo je obveznost in izplačalo sredstva proračuna za namen, ki ni bil predviden v proračunu - točke 4.6.3.d, 4.6.3.e in 4.6.3.g,
- izplačalo je sredstva, ne da bi pred tem preverilo pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine - točke 4.6.3.e, 4.6.3.f, 4.6.3.g in 4.6.3.h,
- sklenilo je pogodbo in izplačalo sredstva, preden je Vlada RS sprejela Poslovni načrt Rudnika Senovo in Rudnika Zagorje - točki 4.6.3.f in 4.6.3.g.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za gospodarstvo* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.7 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

### 4.7.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bila za delovanje ministrstva odgovorna ministrica Marija Lukačič.

### 4.7.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.7.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.7.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v skrajšani obliki predstavljen v tabeli 35.

Tabela 35: Finančni načrt Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	6.661.376	6.892.810	6.845.341	103	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	6.118.103	6.925.022	6.478.185	106	94
Tekoči in investicijski transferi	79.407.791	78.476.889	75.999.994	96	97
<b>Vsi odhodki</b>	<b>92.187.270</b>	<b>92.294.721</b>	<b>89.323.520</b>	<b>97</b>	<b>97</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.7.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.7.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, čeprav so v proračunu za leto 2006 načrtovana za 4 odstotke višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Ocena je utemeljena z obrazložitvami ministrstva o načrtovanem povečanju zaposlenih na delih, ki se financirajo iz namensko prejetih sredstev (tehnična pomoč). Opozarjamo, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z načrtovanjem števila zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt (ob sprejemanju proračuna) prikazuje zmanjšanje števila zaposlenih za 1 odstotek (podatki v točki 4.7.3.b), medtem ko je načrtovan za 4 odstotke večji obseg sredstev za plače. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 36.

Tabela 36: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	5.272.135	5.678.517	5.508.363	108	103	104
401	Prispevki in davki	828.365	886.183	862.107	107	103	104
4028	Davek na izplačane plače	323.167	280.640	290.906	87	96	90
	<b>Skupaj</b>	<b>6.423.667</b>	<b>6.845.340</b>	<b>6.661.376</b>	<b>107</b>	<b>103</b>	<b>104</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za 3 odstotke višja od načrtovane, kar pomeni, da je bila poraba sredstev za plače v letu 2006 za 7 odstotkov višja od porabe v letu 2005. Ocenjujemo, da pri izvrševanju proračuna v delu, ki se nanaša na plače, ministrstvo ni upoštevalo izhodišč iz proračunskega priročnika. V večjem obsegu so realizirane skoraj vse vrste izplačil, ki sestavljajo sredstva za plače, vendar je na preseganje vplivalo predvsem povečanje sredstev za povračila in nadomestila (indeks 111), nadurno delo (indeks 257) in regres za letni dopust (indeks 107).

4.7.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>230</sup> določeno 1-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 966 na dan 31. 12. 2005 na 956 na dan 31. 12. 2006).

<sup>230</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>231</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu določeno večje število zaposlenih (972) na koncu leta 2006. Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj povečanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.7.3.c Kandidatka za zaposlitev je bila kot najprimernejši kandidat z odločbo<sup>232</sup> izbrana za zasedbo uradniškega delovnega mesta podsekretar v Službi za pravne zadeve na ministrstvu. Na podlagi pogodbe o zaposlitvi<sup>233</sup> je kandidatka začela z delom 1. 2. 2006.

Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa tudi opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka. Omenjeni izpit je bil zato v objavi javnega natečaja za prosto delovno mesto naveden kot pogoj za opravljanje dela.

Ena izmed nalog, ki se izvajajo na tem delovnem mestu, je tudi vodenje najzahtevnejših upravnih postopkov. V skladu z 31. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP)<sup>234</sup> lahko upravni postopek vodi in v njem odloča samo oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. V skladu s tem četrti odstavek 53. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih<sup>235</sup> (v nadaljevanju: Uredba o notranji organizaciji) določa, da se za delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge vodenja upravnega postopka ali odločanja v upravnem postopku, kot pogoj določi strokovni izpit iz upravnega postopka. Ker izbrana kandidatka ob sprejemu na delo ni imela opravljenega predpisanega strokovnega izpita<sup>236</sup>, ne bi smela opravljati vseh nalog, ki se izvajajo na tem delovnem mestu. Kljub neizpolnjevanju pogojev javnega natečaja in nezmožnosti opravljanja vseh nalog na delovnem mestu in kljub temu, da so se na razpis prijavili kandidati, ki so izpolnjevali vse pogoje, je bila kandidatka izbrana kot najprimernejša za zasedbo prostega delovnega mesta in je bila z njo sklenjena pogodba o zaposlitvi. Navedeno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR in s 5. členom ZJU.

4.7.3.d Kandidatka za zaposlitev je bila kot najprimernejši kandidat s sklepom<sup>237</sup> izbrana za zasedbo uradniškega delovnega mesta podsekretar v Sektorju za zdravstveno varstvo rastlin v Fitosanitarni upravi RS. Na podlagi pogodbe o zaposlitvi<sup>238</sup> je kandidatka začela z delom 1. 5. 2006.

Sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določa tudi opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka. Omenjeni izpit je bil zato v objavi javnega natečaja za prosto delovno mesto naveden kot pogoj za opravljanje dela. V objavi je bilo tudi navedeno, da mora izbrani kandidat, če izpita še nima opravljenega, tega opraviti v šestih mesecih. Takšna navedba odstopa od določb ZJU, saj ne omogoča

---

<sup>231</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>232</sup> Št. 122-327/2005 z dne 14. 12. 2005.

<sup>233</sup> Št. 100-10/2006/2 z dne 1. 2. 2006.

<sup>234</sup> Uradni list RS, št. 24/06 - UPB-2.

<sup>235</sup> Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04 (58/04 - popr.), 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/2005, 49/06, 140/06.

<sup>236</sup> Uslužbenka je izpit opravila 20. 4. 2006.

<sup>237</sup> Št. 122-418/2005 z dne 16. 2. 2006.

<sup>238</sup> Št. 100-161/2006/2 z dne 26. 4. 2006.



spregleda strokovnega izpita iz upravnega postopka. Ena izmed nalog, ki se izvajajo na tem delovnem mestu, je tudi vodenje najzahtevnejših upravnih postopkov. V skladu z 31. členom ZUP lahko upravni postopek vodi in v njem odloča samo oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. V skladu s tem četrto odstavka 53. člena Uredbe o notranji organizaciji določa, da se za delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge vodenja upravnega postopka ali odločanja v upravnem postopku, kot pogoj določi strokovni izpit iz upravnega postopka. Ker izbrana kandidatka ob sprejemu na delo ni imela opravljenega predpisanega strokovnega izpita<sup>239</sup>, ne bi smela opravljati vseh nalog, ki se izvajajo na tem delovnem mestu. Kljub neizpolnjevanju pogojev javnega natečaja in nezmožnosti opravljanja vseh nalog na delovnem mestu je bila kandidatka izbrana kot najprimernejša za zasedbo prostega delovnega mesta in je bila z njo sklenjena pogodba o zaposlitvi. Navedeno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR in 5. členom ZJU.

4.7.3.e Ministrstvo, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: ARSKTRP) je v letu 2005 objavila razpis za dodeljevanje pomoči mladim kmetom za prevzem kmetij v letu 2005. Podpora naj bi bila namenjena delnemu pokrivanju stroškov, ki izhajajo iz generacijskega prevzema kmetije mladega kmeta na podlagi izročilne in darilne pogodbe. Kot opravičljivi stroški so v razpisu navedeni notarski in sodni stroški, stroški izdelave razpisne dokumentacije in prilog k vlogi, izplačilo dednih deležev in stroški sodnih cenilcev in izvedencev. V razpisu je bilo navedeno, da obseg dodeljenih sredstev za pomoč mladim kmetom za prevzem kmetij znaša največ 3.900 tisoč tolarjev na upravičenca. Poleg navedbe v razpisu, da so sredstva namenjena delnemu pokrivanju v razpisu navedenih stroškov, je v razpisu tudi določeno, da se obseg dodeljenih sredstev določi na podlagi doseženih točk pri ocenitvi prispelih vlog, ki bi izpolnjevale vse predpisane pogoje in omejitve. Dodeli se v obliki enkratne finančne pomoči, ki predstavlja opravičljiv strošek pri prevzemu kmetij. V razpisu je bilo določanje deleža sredstev, ki jih prejme posameznik, opredeljeno na dva različna načina, enkrat kot delno pokrivanje nastalih stroškov in drugič kot izračun na podlagi doseženih točk. Tako je ministrstvo kršilo določila 182. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2004, saj način določanja deleža sredstev, ki jih posameznik prejme, ni bil nedvoumno določen.

V razpisu je bilo tudi določeno, da če na razpis prispe več vlog, kakor je razpoložljivih sredstev za ta razpis, se za izplačilo sredstev prevzame obveznost v breme proračuna prihodnjega leta v skladu s predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna.

Do roka za oddajo vlog je ministrstvo prejelo 342 vlog, od tega je bilo 198 popolnih (190 vsebinsko ustreznih in 8 neustreznih). Vse te vloge je komisija točkovala, vendar pri izbiri tistih, ki naj bi bile predmet sofinanciranja, doseženo število točk ni imelo pomena. Komisija je ugotovila, da za sofinanciranje vseh 190 vlog ni dovolj razpoložljivih sredstev. Za izbor vlog, ki naj bi bile sofinancirane, je komisija sama sprejela merilo, in sicer datum in uro prispetja vloge. Komisija je s tem kršila določila 187. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2004, saj vlog ni ocenila na podlagi pogojev in meril, navedenih v javnem razpisu.

Za preostale popolne vloge je ministrstvo odobrilo in izplačalo 337.320 tisoč tolarjev iz proračuna za leto 2006.

ARSKTRP je postopek dodeljevanja pomoči mladim kmetom za prevzem kmetij v letu 2005 izvedla v letu 2005, izplačila sredstev na podlagi tega razpisa pa je opravila tudi v letu 2006. Ker nepravilnosti pri dodeljevanju sredstev ni mogla odpraviti, izplačil pomoči mladim kmetom v reviziji izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006 nismo vrednotili.

<sup>239</sup> Uslužbenka je izpit opravila 16. 11. 2006.

4.7.3.f Pregledali smo dve izplačili ministrstva, Veterinarske uprave RS (v nadaljevanju: VURS) v skupni vrednosti 178.869 tisoč tolarjev Univerzi v Ljubljani, Veterinarski fakulteti, Nacionalnemu veterinarskemu inštitutu (v nadaljevanju: NVI). Izplačili se nanašata na pogodbo o izvajanju javne veterinarske službe (v nadaljevanju: koncesijska pogodba)<sup>240</sup>. S koncesijsko pogodbo se je NVI obvezal, da zagotavlja opravljanje dejavnosti javne veterinarske službe, ki so naštet v 2. in 3. členu koncesijske pogodbe. Obseg posameznih dejavnosti se v skladu s 5. členom koncesijske pogodbe določi z letnim programom<sup>241</sup>, ki ga pripravi koncesionar in predloži v potrditev koncedentu. V programu so vrednostno in količinsko okvalificirane dejavnosti, ki sodijo v okvir koncesijske pogodbe, ter dejavnosti, ki jih NVI opravlja na trgu. Program dela vsebuje tudi finančni načrt za leto 2006. V vsebinskem delu programa so ovrednotene posamezne preiskave, podlaga za finančno načrtovanje pa je izračun potrebnih sredstev za plače in materialne stroške. Med vsebinskim in finančnim delom programa dela ni razvidna jasna povezava. Zaradi tega ni mogoče potrditi, da finančni del programa izhaja iz vsebinskega dela programa. Kljub temu je VURS ta program dela potrdila. Takšno ravnanje ni v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu tudi z usklajevanjem programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov.

V programu dela so navedene tudi dejavnosti, ki se v skladu s koncesijsko pogodbo in aneksom št. 11<sup>242</sup>, niso financirale prek koncesijske pogodbe, temveč prek posebnih pogodb. Financiranje teh pogodb je potekalo na podlagi cene na preiskavo in števila opravljenih preiskav. Dne 3. 7. 2006 sta pogodbeni stranki sklenili aneks št. 14 h koncesijski pogodbi, s katerim sta dejavnosti, ki se predhodno niso financirale prek te pogodbe, vključili v koncesijsko pogodbo. V koncesijsko pogodbo so tako vključili tudi preiskave, ki prvotno niso bile del javne veterinarske službe. Kljub temu, da se dejavnosti v okviru koncesijske pogodbe financirajo po že opisanem sistemu razdelitve stroškov na del za plače, davke in materialne stroške, je ureditev financiranja za te priključene dejavnosti ostala enaka kot v posebnih pogodbah, torej financiranje glede na število opravljenih preiskav. Tako sta sedaj uporabljena dva različna sistema financiranja znotraj okvira ene pogodbe - za del dejavnosti se financirajo plače zaposlenih in materialni stroški, za del dejavnosti pa se financirajo opravljene preiskave. Sedanji sistem financiranja javne službe je neustrezen, ker pomeni delno financiranje plač zaposlenih in materialnih stroškov, delno pa se plačujejo opravljene preiskave. Ocenjujemo, da takšna ureditev dopušča možnost dvojnega plačevanja nastalih obveznosti za iste stroške.

4.7.3.g Ministrstvo, ARSKTRP in Praetor, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Praetor) sta sklenila pogodbo<sup>243</sup> o svetovanju na področju javnega naročanja za leti 2005 in 2006. Predmet pogodbe so storitve poslovnega svetovanja, raziskave tržišča in priprave ter svetovanje pri pripravi razpisne dokumentacije, priprava meril in pogojev javnih razpisov, svetovanje pri vodenju postopkov ter reševanje revizijskih zahtevkov, sodelovanje v strokovnih komisijah in vodenje postopkov oddaje javnih naročil, ocenjena pogodbeni vrednost pa znaša 4.800 tisoč tolarjev. V pogodbi je določena cena za delovni dan in za delovno uro, ni pa določen normativ za posamezno nalogo oziroma ni vnaprej določeno, koliko časa lahko za posamezno nalogo izvajalec porabi. Praetor je izstavil račune za opravljeno delo, vendar pa iz računov in poročil o opravljenem delu, ki so priloga računu, ni jasno razvidno, koliko časa so posamezno nalogo izvajalci opravljali. Na podlagi navedenih podatkov odgovorna oseba na ARSKTRP ni mogla potrditi obsega dejansko opravljenega dela, kar je v nasprotju s 54. členom ZJF, ki določa, da mora vsak

<sup>240</sup> Št. 2312-03-000024, z dne 27. 5. 2003 in aneksi 1 – 16 v vrednosti 1.289.958 tisoč tolarjev.

<sup>241</sup> Letni program dela za 2006 je dne 9. 1. 2006 s sklepom potrdila generalna direktorica VURS.

<sup>242</sup> Z dne 3. 1. 2006.

<sup>243</sup> Pogodba št. 023-12/2005 z dne 20. 4. 2005.

izdatek iz proračuna imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

4.7.3.h Ugotovili smo tudi: Ministrstvo, ARSKTRP je v letu 2006 izdala odločbe za vse vloge in za vse ukrepe po Programu razvoja podeželja za obdobje 2004 - 2006 in po Uredbi o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2006. Odločbe je izdala, saj drugače ne bi mogla prenesti plačil po tem programu v obdobje od leta 2007 do 2013.

Ministrstvo, ARSKTRP je izdala odločbe v skupni vrednosti 58.320.158 tisoč tolarjev, od tega je bilo za 15.930.315 tisoč tolarjev odločb izdanih za ukrep EU standardi po uredbi za leto 2004 in za 9.608.030 tisoč tolarjev odločb po uredbi za ukrep EU standardi za leto 2005. Od vseh izdanih odločb jih je v letu 2006 izplačala za 20.855.380 tisoč tolarjev, kar je 36 odstotkov izdanih odločb. Na dan 31. 12. 2006 je ostalo za 37.464.778 tisoč tolarjev neizplačanih odločb, v katerih je določeno, da se izplačajo do konca leta 2008. Med njimi tudi za 4.217.640 tisoč tolarjev odločb za ukrep EU standardi po uredbi za leto 2004 in vse v letu 2006 izdane odločbe za ukrep EU standardi po uredbi za leto 2005 v znesku 9.608.030 tisoč tolarjev. Ministrstvo v bilanci stanja ni izkazalo sprejetih obveznosti, ki so znašale 37.464.778 tisoč tolarjev na dan 31. 12. 2006. Te obveznosti izhajajo iz izdanih in neizplačanih odločb v letu 2006.

ARSKTRP izda eno odločbo za vsakega prejemnika sredstev. Posamezna odločba tako lahko vsebuje izplačila po več ukrepih, in sicer EKO 0, SKOP in OMD. V letu 2006 je izplačevala sredstva le za ukrep EKO 0, za ukrep SKOP in OMD pa ne.

#### 4.7.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministrice za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovorna ministrica. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Nاپotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

##### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- zaposlilo je delavki, ki nista izpolnjevali vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta - točki 4.7.3.c in 4.7.3.d,
- v razpisu za dodeljevanje pomoči mladim kmetom za prevzem kmetij ni nedvoumno opredelilo načina, na katerega se določi obseg sredstev, ki jih prejme posameznik - točka 4.7.3.e,

- Nacionalni veterinarski inštitut ni pripravil finančnega načrta na podlagi programa dela, ministrstvo pa ni ravnalo v skladu s prvim odstavkom 71. člena ZJF - točka 4.7.3.f,
- izplačilo iz proračuna je izvedlo, čeprav ga ni bilo mogoče preveriti in potrditi - točka 4.7.3.g.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.8 Ministrstvo za promet

### 4.8.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za promet (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister mag. Janez Božič.

### 4.8.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.8.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.8.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 37.

Tabela 37: Finančni načrt Ministrstva za promet za leto 2006

<b>Odhodki</b>	<b>Sprejeti finančni načrt</b>	<b>Veljavni finančni načrt</b>	<b>Realizirani finančni načrt</b>	<b>Indeks</b>	<b>Indeks</b>
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	2.542.060	2.662.929	2.644.381	104	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	42.057.711	42.475.986	42.227.892	100	99
Tekoči in investicijski transferi	53.636.996	58.973.126	55.673.010	104	94
<b>Vsi odhodki</b>	<b>98.236.767</b>	<b>104.112.041</b>	<b>100.545.283</b>	<b>102</b>	<b>97</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.8.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.8.3.a Ocenjujemo, da načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu ni bilo opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, ker so se v proračunu za leto 2006 načrtovala za 4 odstotke višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Oceno utemeljujemo z dejstvom, da ob sprejemanju proračuna ministrstvu ni bilo odobreno povečanje števila zaposlenih, temveč je bilo to odobreno šele v letu 2006. Opozarjamo tudi, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z načrtovanjem števila zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt ministrstva (ob sprejemanju proračuna) ne prikazuje povečanja števila zaposlenih (podatki v točki 4.8.3.b), istočasno pa je načrtovan kar za 4 odstotke višji finančni del proračuna namenjenega plačam. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 38.

Tabela 38: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	2.003.706	2.175.863	2.114.086	109	103	106
401	Prispevki in davki	315.773	350.904	320.131	111	110	101
4028	Davek na izplačane plače	128.767	117.614	107.843	91	109	84
	<b>Skupaj</b>	<b>2.448.246</b>	<b>2.644.381</b>	<b>2.542.060</b>	<b>108</b>	<b>104</b>	<b>104</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za 4 odstotke višja od načrtovane. Višina porabe teh sredstev je bila v letu 2006 kar za 8 odstotkov višja od porabe v letu 2005. Ocenjujemo, da pri izvrševanju proračuna v delu, ki se nanaša na plače, ministrstvo ni upoštevalo izhodišč iz proračunskega priročnika. V pomembno večjem obsegu glede na sprejeti finančni načrt so realizirana izplačila za nadurno delo (indeks 226).

4.8.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>244</sup> odobreno enako število zaposlenih, kot ga je doseglo v predhodnem letu (376).

<sup>244</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>245</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (373) na koncu leta 2006, nato pa še povečanje števila zaposlenih (na 376). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezne razlike v številu zaposlenih pomenijo glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.8.3.c Ministrstvo je v letu 2006 objavilo prosto delovno mesto uradnika – vodje oddelka za informatiko<sup>246</sup>. V objavi je kot pogoj za zasedbo delovnega mesta navedlo tudi sedem let delovnih izkušenj, izbralo in zaposlilo pa je javnega uslužbenca z manj kot petimi leti delovnih izkušenj. S tem je ministrstvo kršilo prvi odstavek 20. člena ZDR v povezavi s 5. členom ZJU, ki določata, da lahko delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, za katerega izpolnjuje pogoje, določene z aktom o sistemizaciji delovnih mest.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je za izbranega kandidata skrajšalo delovne izkušnje za tretjino, kar naj bi bilo v skladu z zahtevo besedila javnega natečaja in veljavno sistemizacijo.*

Ministrstvo je s skrajšanjem delovnih izkušenj kršilo tudi četrti odstavek 54. člena Uredbe o notranji organizaciji, ki dovoljuje skrajšanje predpisanih delovnih izkušenj le, če gre za delovna mesta oziroma nazive, za katere se ne zahteva univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo oziroma z magisterijem, in takšne naloge opravlja javni uslužbenec z univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo oziroma z magisterijem, saj se je v omenjenem primeru za opravljanje nalog s sistemizacijo zahtevala univerzitetna izobrazba ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo ali z magisterijem.

4.8.3.d Ministrstvo, Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: DRSC) je 15. 7. 2005<sup>247</sup> Cestnemu podjetju Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: CP Maribor) naročila vzpostavitev prevoznosti in odstranitev posledic elementarne nesreče na območju Maribora. CP Maribor je dela opravilo v juliju, avgustu in septembru 2005. Po opravljenem delu sta ministrstvo, DRSC in CP Maribor 30. 9. 2005 sklenila pogodbo<sup>248</sup> o vzpostavitvi prevoznosti po neurju na območju CP Maribor 10., 11., 12. in 14. 7. 2005. S tem je DRSC kršila 105. člen Pravilnika o postopkih iz leta 2004, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Ministrstvo, DRSC se je s pogodbo dogovorila, da bo prevzeta dela izplačala šele leta 2006 – torej v naslednjem proračunskem letu, kar je vsaj tri mesece po opravljenem delu. S tem je prevzela obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki blagovnega kredita oziroma zadolževanja pri izvajalcu in ravnala v nasprotju z 81. členom ZJF, ki določa, da se država zadolžuje le na podlagi zakona, o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem pa odloča minister za finance.

<sup>245</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>246</sup> Uradni list RS, št. 71/2006 z dne 7. 7. 2006.

<sup>247</sup> 347-08-7/2005-PDC/BK.

<sup>248</sup> Št. 2415-05-001265/0.

*DRSC je pojasnila, da bo v prihodnje pri odpravi posledic delovanja višje sile predlagala Ministrstvu za promet in Ministrstvu za finance, da zagotovi dodatna sredstva iz proračunske rezerve.*

4.8.3.e Ministrstvo, DRSC je izvajalcu SCT, d. d., Ljubljana izplačala račun<sup>249</sup> za opravljena dela pri rekonstrukciji Šenčur – križišče Voklo v zaračunanem znesku, kljub temu da dve postavki v računu nista bili v skladu s ponudbenim predračunom. Stroški za opremo za zavarovanje prometa med gradnjo so bili zaračunani v znesku 4.231 tisoč tolarjev namesto 350 tisoč tolarjev, stroški cevnega materiala pa 27 tisoč tolarjev na enoto namesto 13 tisoč tolarjev na enoto. Ministrstvo, DRSC je tako izplačala 3.908 tisoč tolarjev več, kot bi glede na v 9. členu pogodbe dogovorjeno fiksne cene morala. Na podlagi pregledane dokumentacije menimo, da ministrstvo v letu 2006 ni izvajalo zadostnega nadzora pri potrjevanju mesečnih situacij, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

4.8.3.f Ministrstvo, DRSC in Siteep, d. d., Ljubljana sta dne 20. 9. 2005 sklenila pogodbo za izvedbo elektrostrojne opreme v predoru Ljubelj<sup>250</sup>. V pogodbi sta se pogodbenika dogovorila za rok plačila 30 dni od prejema računa oziroma situacije, čeprav je 23. člen Zakona o izvrševanju proračuna za leti 2004 in 2005 (v nadaljevanju: ZIPRS0405) določal, da je za obveznosti za investicijske odhodke, ki se plačujejo po posameznih situacijah, plačilni rok 60 dni. Ministrstvo, DRSC je plačala situacijo 27. dan po njenem prejemu.

*DRSC je pojasnila, da je že izdelala obrazec »Kontrolni list pogodbe«, s katerim bodo odgovorne osebe kontrolirale vsebino pogodbe in plačilne roke.*

4.8.3.g Ministrstvo, DRSC je dne 29. 11. 2002 v Uradnem listu RS objavila javni razpis za najem 25 službenih vozil za obdobje treh let. Na razpis sta se odzvala dva ponudnika, od katerih je bil izbran ugodnejši. Na podlagi izbora sta dne 23. 1. 2003 DRSC in ponudnik Avtoservis Pižem Rado, s. p., Domžale sklenila pogodbo<sup>251</sup> za najem 25 službenih vozil. 17. 7. 2003 sta k pogodbi sklenila aneks<sup>252</sup>, v katerem sta se dogovorila, da naročnik v najem vzame še dodatno vozilo. V aneksu<sup>253</sup> z dne 27. 8. 2003 sta navedla, da sta 8. 8. 2003 sklenila dogovor, s katerim sta sporazumno prekinila aneks k pogodbi o najemu osebnih vozil z dne 17. 7. 2003, in se dogovorila, da naročnik v najem vzame drugo vozilo za dodatnih 6.456 tisoč tolarjev. Tako se je število vozil, za katere je bila sklenjena pogodba, razlikovalo od števila vozil, za katera je DRSC izvedla postopek javnega naročila.

Z najemom dodatnega vozila po aneksu z dne 27. 8. 2003 je DRSC ravnala v nasprotju s 6. členom ZJN-1, saj v ta namen ni izvedla postopka javnega naročila iz 17. ZJN-1.

4.8.3.h Pri dveh izplačilih za dobavo soli smo ugotovili, da sta jo dobavitelja začela dobavljati, preden sta bili sklenjeni pogodbi, in sicer:

- Ministrstvo, DRSC in družba MA.CO.T, Podjetje za predelavo in pakiranje soli, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: dobavitelj) sta 6. 12. 2005 sklenila pogodbo za dobavo soli<sup>254</sup>. Pri pregledu izplačila, ki se

<sup>249</sup> Št. 11-5001197-06 z dne 30. 4. 2006 v vrednosti 10.242 tisoč tolarjev.

<sup>250</sup> Št. 2415-05-000785/0.

<sup>251</sup> Št. 2415-02-001306/0.

<sup>252</sup> Št. 2415-02-001306/1.

<sup>253</sup> Št. 2415-02-001306/2.

<sup>254</sup> Št. 2415-05-1498 z dne 6. 12. 2005 za dobavo soli granulacije 0-2 milimetra, vlage 4 odstotke in vlage 1 odstotek v vrednosti 181.620 tisoč tolarjev.



nanaša na račun<sup>255</sup> v znesku 138.554 tisoč tolarjev, smo ugotovili, da je DRSC plačala dobavitelju sol v vrednosti 6.809 tisoč tolarjev, ki jo je dobavitelj dobavil, preden je bila pogodba sklenjena<sup>256</sup> oziroma v obdobju, ko se je štelo, da je dobavitelj odstopil od sklenitve pogodbe<sup>257</sup>. Poleg tega računa je DRSC plačala dobavitelju še en račun v vrednosti 108.565 tisoč tolarjev, s katerim je dobavitelj zaračunal sol v vrednosti 35.258 tisoč tolarjev, ki jo je tudi dobavil, preden je bila pogodba sklenjena.

- Ministrstvo, DRSC in družba Droga Kolinska, Živilska industrija, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Droga) sta 6. 12. 2005 sklenila pogodbo za dobavo soli<sup>258</sup>. Pregledali smo izplačilo, ki se nanaša na račun<sup>259</sup> v znesku 12.071 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je DRSC plačala Drogi sol v vrednosti 1.052 tisoč tolarjev, ki jo je ta dobavila, preden je bila pogodba sklenjena<sup>260</sup>.

Ministrstvo, DRSC je v obeh primerih ravnala v nasprotju s 105. členom Pravilnika o postopkih iz leta 2004, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

4.8.3.i Ministrstvo, DRSC je v letu 2005 začela s postopkom javnega naročila za izvajanje konzultantskih in inženirskih storitev pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu državnih cest<sup>261</sup>. Pri pregledu razpisne dokumentacije smo ugotovili, da se je eden od projektov, za katerega naj bi izbrani ponudnik opravljal razpisane storitve, imenoval Informiranje o stanju cest. Iz razpisne dokumentacije ni bilo jasno razvidno, katere od razpisanih storitev so povezane s tem projektom, odgovorna oseba za nadzor nad pogodbo pa je pojasnila, da je s projektom povezano izvajanje strokovno administrativnih in pomožnih opravil s področja stikov z javnostmi ter obveščanje javnosti o stanju državnih cest in prometa na njih. Iz razpisne dokumentacije tudi ni bilo razvidno, katere storitve spadajo med strokovno administrativna in pomožna opravila s področja stikov z javnostmi, podrobneje pa so obrazložene storitve obveščanja javnosti o stanju državnih cest in prometa na njih.

Naročnik mora v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZJN-1 pripraviti tako razpisno dokumentacijo, da ponudnik na njeni podlagi lahko pripravi pravilno ponudbo, kar med drugim pomeni, da mora pripraviti takšno razpisno dokumentacijo, katere vsebina ne bo le jasna, nedvoumna in razumljiva, temveč hkrati omogoča tudi primerljivost med ponudbami. Ker ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelilo vrst in obsega storitev, ki spadajo med strokovno administrativna in pomožna opravila s področja stikov z javnostmi, je dopustilo, da si ponudniki različno razlagajo, katere vrste storitev sodijo med tovrstne storitve, s čimer je onemogočilo primerljivost med ponudbami in s tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 23. člena ZJN-1.

<sup>255</sup> Račun št. 2006-039-75827735 z dne 3. 2. 2006.

<sup>256</sup> Sol v vrednosti 6.809 tisoč tolarja, ki je bila dobavljena, preden je bila pogodba sklenjena, bazi Trojane - 24. in 25. 11. 2005, ter 1. in 5. 12. 2005; bazi Ljubljana - 5. 12. 2005; bazi Logatec - 5. 12. 2005; bazi Zagorje 5. 12. 2005 ter bazi Nova Gorica - 1. 12. 2005.

<sup>257</sup> Odločitev je DRSC sprejela dne 11. 11. 2005. Izvajalec je prejel pogodbo dne 15. 11. 2005, ker pa je izvajalec ni podpisal v osmih dneh po prejemu, se je dne 24. 11. 2005 štelo, da od sklenitve pogodbe odstopa, kot je bilo določeno z razpisno dokumentacijo v navodilih ponudnikom, v točki 4.4. Podpis pogodbe.

<sup>258</sup> Št. 2415-05-1497 z dne 6. 12. 2005 za dobavo soli granulacije 0-4 milimetra, vlage 4 odstotke in vlage 1 odstotek, v vrednosti 548.700 tisoč tolarjev.

<sup>259</sup> Št. 99/670567 z dne 29. 12. 2005.

<sup>260</sup> Blago v vrednosti 1.052.532 tolarjev je bilo dobavljeno bazi Slovenska Bistrica dne 5. 12. 2005.

<sup>261</sup> Uradni list RS, št. 91/05.

Ministrstvo, DRSC je v letu 2006 sklenila z družbo DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: izvajalec) pogodbo<sup>262</sup> za konzultantske in inženirske storitve pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu cest.

Z aneksom št. 1 k pogodbi<sup>263</sup> sta se DRSC in izvajalec dogovorila, da obveščanje javnosti o stanju državnih cest in prometa na njih ni pogodbeno obveznost izvajalca, vendar se kljub temu, da se je pogodbeno obveznost izvajalca s tem zmanjšala, temu ustrezno ni zmanjšalo skupno triletno število strokovnih ur, predvidenih za projekt Informiranje o stanju cest. Predvidena pogodbeno vrednost izvajanja strokovno administrativnih in pomožnih opravil s področja stikov z javnostmi v triletnem obdobju tako še vedno znaša 264.177 tisoč tolarjev oziroma v povprečju 88.059 tisoč tolarjev letno. Glede na zmanjšanje števila ur zaradi izločitve obveščanje javnosti o stanju državnih cest in prometa na njih iz izvajalčeve pogodbene obveznosti<sup>264</sup> bi se pogodbeno vrednost morala temu ustrezno zmanjšati za 73.768 tisoč tolarjev.

Pregledano izplačilo<sup>265</sup> v znesku 12.992 tisoč tolarjev se je nanašalo na storitve, povezane s projektom Informiranje o stanju na cestah, in sicer na storitve, ki po pojasnilu odgovorne osebe predstavljajo izvajanje strokovno administrativnih in pomožnih opravil s področja stikov z javnostmi v novembru 2006, za katere naj bi izvajalec porabil 1.381 ur<sup>266</sup>. DRSC je predložila tudi poročilo o izvajanju aktivnosti na področju odnosov z javnostmi v novembru 2006 (v nadaljevanju: poročilo), ki ga je pripravil izvajalec. Iz poročila so razvidne storitve, ki jih je izvajalec opravljal, in sicer: priprava in posredovanje informacij za novinarje, pojasnila občanom in institucijam, odgovori s portala e-uprava, sporočila za javnost, informacije za ministrstvo, demantiji, koordinacija snemanja izjav, priprava gradiva za novinarsko konferenco, vodenje foto in video dokumentacije gradnje in vzdrževanja cest, kliping tiskanih in elektronskih medijev, organiziranje in sodelovanje pri otvoritvah ter drugo.

Iz pogodbe ni razvidno, na kakšen način skrbnik pogodbe preverja dejansko število ur, porabljenih za opravljene storitve. Iz poročila tudi ni razvidno, kolikšno je število ur, ki jih je izvajalec porabil za posamezne storitve. DRSC je pojasnila, da se skladnost zaračunanih ur z dejansko opravljenimi urami preveri na podlagi mesečnega poročila in da ji dolgoletne izkušnje omogočajo zelo dobro oceno časa, porabljenega za določene aktivnosti.

Na podlagi predložene dokumentacije in pojasnil ni bilo mogoče potrditi, da je izvajalec dejansko porabil tolikšno število ur, kot jih je zaračunal, in da je pristojna oseba preverila in potrdila utemeljenost in obseg obveznosti za plačilo, s čimer je DRSC ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in potrditi.

<sup>262</sup> Št. 2415-05-001572 z dne 11. 1. 2006, aneks št. 1 z dne 23. 5. 2006, aneks št. 2 z dne 18. 8. 2006 ter aneks št. 3 z dne 16. 10. 2006.

<sup>263</sup> Aneks št. 1, sklenjen 23. 5. 2006.

<sup>264</sup> Število pogodbeno dogovorjenih ur, povezanih s projektom Informiranje o stanju cest, se je z aneksom zmanjšalo za 7.841.

<sup>265</sup> Del izplačila na podlagi 11. začasne situacije – 11/06 – VZDR.

<sup>266</sup> Ob predpostavki, da povprečna delovna obremenitev na osebo znaša 176 ur mesečno, bi obračunana dela glede na število zaračunanih ur morale opravljati več kot sedem povprečno delovno obremenjenih oseb (natančneje 7,8), od katerih bi mesečni stroški za vsako znašali kar 1.856 tisoč tolarjev.

4.8.3.j Ministrstvo je konec leta 2005 pričelo postopek oddaje javnega naročila male vrednosti, katerega predmet je bilo strokovno svetovanje in pomoč pri pripravi novele zakona o javnih cestah. Razpisana dela so obsegala štiri naloge: pripravo osnutka poglavja zakona, ki se nanaša na občinske ceste strokovno svetovanje in pomoč pri izdelavi ostalih poglavij zakona, sodelovanje pri delu posebne delovne skupine za pripravo novele zakona, ki jo imenuje minister, in strokovno sodelovanje v postopku medresorskega usklajevanja predloga novele zakona. Izvajalci so vrednost pogodbenega dela izračunali tako, da so število ur, ki so jih sami predvideli za posamezno nalogo, pomnožili s ponujeno vrednostjo za uro.

Ministrstvo je po opravljenem izboru ponudnika v letu 2006 sklenilo pogodbo<sup>267</sup> z Inštitutom za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana (v nadaljevanju: IJU) v znesku 7.200 tisoč tolarjev za strokovno svetovanje in pomoč pri pripravi novele zakona o javnih cestah. Na podlagi te pogodbe je ministrstvo v letu 2006 izplačalo 3.000 tisoč tolarjev s proračunske postavke 2275 – Prometna politika.

S pogodbo je bilo določeno, da naročnik poravnava svojo finančno obveznost enkrat mesečno za dejansko opravljeno delo na podlagi izstavljenega in potrjenega računa. Ministrstvo je predložilo tudi načrt črpanja finančnih sredstev po pogodbi. Ugotovili smo, da niti s pogodbo niti z načrtom črpanja sredstev niso bili določeni in ovrednoteni izdelki, ki naj bi jih IJU v določenem obdobju predložil ministrstvu kot dokaz za opravljeno delo, povezano s prvo od oddanih nalog<sup>268</sup>, na podlagi česar bi bil IJU upravičen do določenega izplačila. S pogodbo tudi ni določen način ugotavljanja oziroma preverjanja obsega dela, povezanega z ostalimi tremi oddanimi nalogami. Navedena pogodba torej ne zagotavlja potrebnih podlag, ki bi omogočale potrjevanje vrednosti dejansko opravljenega dela.

Pregledano izplačilo se je nanašalo na edini račun<sup>269</sup>, izplačan v letu 2006 na podlagi pogodbe, s katerim je IJU zaračunal 3.000 tisoč tolarjev. Glede na navedbe na računu je IJU obračunal 100 svetovalnih ur za opravljeno delo v zvezi z izdelavo osnutka zakona, ki se nanaša na občinske ceste, pravno svetovanje glede problema nekategoriziranih cest ter pravno svetovanje v zvezi z gospodarsko javno službo vzdrževanja javnih cest. Ker odgovorna oseba ni mogla preveriti števila svetovalnih ur za opravljeno delo, ni mogla preveriti obsega obveznosti za plačilo. Ministrstvo ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, treba pred izplačilom preveriti in potrditi.

4.8.3.k Ministrstvo, DRSC je v letu 2006 sklenila z družbo CGP, Cestno in gradbeno podjetje, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: izvajalec) pogodbo<sup>270</sup> za obnovo talnih obeležb na državnih cestah, območje 8 – Novo mesto. Pregledani znesek izplačila<sup>271</sup> se je nanašal na končno situacijo, in sicer na dela, ki jih je izvajalec opravil v septembru 2006. Nadzornik je s podpisom situacije potrdil, da so dela, izkazana v situaciji, resnična v navedenih količinah, da so vrste in količine del vnesene na podlagi podatkov iz gradbene knjige, da posamezne cene ustrezajo cenam iz predračuna ter da izvršena dela ustrezajo pogojem iz pogodbe.

<sup>267</sup> Št. 2411-06-100007 z dne 27. 2. 2006.

<sup>268</sup> Ni na primer določeno, katero vsebino osnutka poglavja zakona, ki se nanaša na občinske ceste, mora v določenem obdobju izvajalec pripraviti, in kako je to delo ovrednoteno.

<sup>269</sup> Št. 06-300-000656 z dne 22. 11. 2006.

<sup>270</sup> Št. 2415-06-000856 z dne 13. 6. 2006.

<sup>271</sup> V vrednosti 14.017 tisoč tolarjev na podlagi končne situacije št. 01000615.

Pri pregledu situacije smo ugotovili, da je DRSC potrdila obračun izvajalca, ki ga je potrdil nadzornik, čeprav je izvajalec obračunal posamezna dela po višjih cenah od ponudbenih oziroma pogodbenih cen<sup>272</sup>. Ugotovili smo tudi, da posamezna razpisana dela niso bila opravljena, posamezna dela pa so bila opravljena v količinah, ki se od razpisane razlikujejo. Pri posameznih delih se opravljena količina dela razlikuje od razpisane za več kot 50 odstotkov navzgor ali navzdol.

Ker je izvajalec zaračunal posamezna dela po višji ceni od pogodbene, ker je odgovorni nadzornik potrdil situacijo v vrednosti, ki ni ustrezala pogodbenim cenam, in ker niso delovale notranje kontrole, ki bi ugotovljale in preprečevale tovrstne nepravilnosti, je DRSC izplačala preveč sredstev in kršila drugi odstavek 54. člena ZJF. Zaradi obračunanih previsokih cen je naročnik pri pregledani situaciji izplačal izvajalcu 117 tisoč tolarjev preveč ter pri celotni pogodbi 1.857 tisoč tolarjev preveč.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je izvajalec med revizijo vrnil preveč izplačana sredstva.*

4.8.3.l Ministrstvo, DRSC je v letu 2006 sklenila z družbo DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: izvajalec) pogodbo<sup>273</sup> za izvedbo inženiring storitev pri realizaciji investicij na državnih cestah. S pogodbo je DRSC oddala izvajalcu dela, ki jih Zakon o graditvi objektov<sup>274</sup> predpisuje za nadzornika, ter izvedbo vseh potrebnih ukrepov in izdelavo potrebne dokumentacije za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, ki jih naročniku predpisuje Uredba o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu na začasnih in premičnih gradbiščih<sup>275</sup>.

Izplačilo<sup>276</sup> se je nanašalo na oddane storitve, povezane s projektom<sup>277</sup> z nazivom G2-101/32 predor Ljubelj, ki so bile opravljene v marcu 2006. Pri pregledu dokumentacije<sup>278</sup> smo ugotovili, da je DRSC potrdila obračun izvajalca, ki je v marcu obračunal že ves pogodbeni znesek, povezan z navedenim projektom, čeprav do konca meseca izvajalec še ni v celoti opravil vseh del na projektu<sup>279</sup>. Navedeno ravnanje predstavlja nedovoljeno predplačilo za storitve, opravljene kasneje, zato je ministrstvo ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del.

4.8.3.m Ministrstvo in DARS sta dne 29. 4. 2004 sklenila pogodbo o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, ki predstavlja pravno podlago za izplačilo transference sredstev, ki jih ministrstvo izplačuje DARS. Pri pregledu izplačila transference sredstev z dne 6. 9. 2006 smo preverili upravičenost izplačil tistih transference sredstev, ki se nanašajo na pridobitev zemljišč, in pri tem v enem primeru ugotovili nepravilnost.

<sup>272</sup> Ponudbena cena za pleskanje osne črte širine 12 centimetrov je bila 180 tolarjev (brez DDV) za meter, zaračunana je bila po 185 tolarjev; ponudbena cena za pleskanje osne črte širine 15 centimetrov je bila 192 tolarjev (brez DDV) za meter, zaračunana je bila po 195 tolarjev.

<sup>273</sup> Št. 2415-05-001625 z dne 27. 1. 2006.

<sup>274</sup> Uradni list RS, št. 102/04, 47/04.

<sup>275</sup> Uradni list RS, št. 83/05.

<sup>276</sup> V vrednosti 2.354 tisoč tolarjev na podlagi 3. začasne situacije – 3-06/INŽ.

<sup>277</sup> Št. 97-7801.

<sup>278</sup> Listov gradbenega dnevnika in knjige obračunskih izmer, ki se nanašajo na predor Ljubelj, ter situacije.

<sup>279</sup> Iz dokumentacije je razvidno, da so se dela opravljala do julija 2006.

DARS je za gradnjo avtoceste Maribor-slovensko-madžarska meja potreboval zemljišča, ki so bila v lasti Republike Slovenije in s katerimi je upravljal Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (v nadaljevanju: SKZ). Republika Slovenija, v njenem imenu in za njen račun DARS, in Republika Slovenija, v njenem imenu in za njen račun SKZ sta dne 6. 3. 2006 sklenila pogodbo o izročitvi ter ureditvi medsebojnih odškodninskih razmerij, s katero se DARS izročijo nepremičnine, potrebne za gradnjo avtoceste proti plačilu odškodnine, določene na podlagi cenitve sodnega cenilca kmetijske stroke in obsega vrednost zemljišča in stroške razlastitve. Iz pogodbe je razvidno, da sta oba upravljavca sklenila pogodbo v imenu Republike Slovenije, predmet pogodbe pa je zemljišče v lasti Republike Slovenije, za katerega na podlagi razlastitve SKZ prejme odškodnino.

Oba subjekta (DARS in SKZ) razpolagata z zemljišči, ki so v lasti Republike Slovenije, na podlagi zakona, in sicer DARS na podlagi 3. člena Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji<sup>280</sup> in 2. člena Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji<sup>281</sup> (v nadaljevanju: ZUDVGA), SKZ pa na podlagi 2. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije<sup>282</sup> (v nadaljevanju: ZSKZ). V skladu s 3. členom Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji<sup>283</sup> (v nadaljevanju: ZZNGS), se namenska sredstva, zagotovljena s tem zakonom, uporabljajo med drugim tudi za odkupe zemljišč in plačila odškodnin. ZUDVGA v 1. členu določa, da se postopki za pridobitev nepremičnin za potrebe graditve avtocest vodijo po predpisih s področja razlastitve, urejanja prostora in naselij, graditve objektov, varstva okolja ter drugih predpisih, če ta zakon ne določa drugače. Postopek razlastitve ureja Zakon o urejanju prostora<sup>284</sup> (v nadaljevanju: ZUreP-1), ki v 94. členu določa, da je razlastitveni upravičenec država, razlastitveni zavezanec pa pravna ali fizična oseba, ki ima v lasti nepremičnino. Razlastitveni zavezanec je lahko tudi oseba javnega prava razen države. Pravica do odškodnine po 105. členu ZUreP-1 pripada lastniku nepremičnine.

V obravnavanem primeru je bila lastnica zemljišča ves čas Republika Slovenija, zamenjala sta se le upravljalca njenega premoženja. Kljub temu je bil postopek izpeljan tako, da je šlo za razlastitev državnega premoženja, čeprav država po ZUreP-1 ne more biti razlastitveni zavezanec, odškodnina pa je bila izplačana SKZ, ki ni lastnik nepremičnine. Pri tem je treba opozoriti, da je SKZ po ZSKZ pooblaščen razpolagati z nepremičninami v državni lasti brez posebnih omejitev in da je kupnina od prodaje teh zemljišč njegov prihodek (drugi odstavek 10. člena ZSKZ), prihodek proračuna je samo presežek prihodkov nad odhodki SKZ (peti odstavek 10. člena ZSKZ).

Ocenjujemo, da ni pravne podlage za izplačilo odškodnine, ker SKZ ni lastnik zemljišča, zato so bila sredstva, namenjena za graditev državnih cest, določenih v Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, porabljena v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v obsegu, ki je nujen za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

<sup>280</sup> Uradni list RS, št. 57/93, 126/03.

<sup>281</sup> Uradni list RS, št. 35/95.

<sup>282</sup> Uradni list RS, št. 10/93, 1/96, 23/96.

<sup>283</sup> Uradni list RS, št. 57/98, 18/02.

<sup>284</sup> Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

Ker je bilo za gradnjo avtocest potrebno pridobiti zemljišče, ki je že bilo v lasti Republike Slovenije (upravljavec pa je bil SKZ), bi moralo ministrstvo na podlagi 58. člena Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države predlagati Vladi RS, da se pravica upravljanja (brezplačno) prenese od SKZ na DARS, ne pa z odplačnim pravnim poslom, po katerem je SKZ prejel odškodnino, do katere ni bil upravičen.

#### 4.8.3.n Ugotovili smo tudi:

- Ministrstvo, DRSC je z izvajalcem SGP Zidgrad Idrija, d. d., Idrija po izvedenem javnem razpisu sklenila pogodbo<sup>285</sup> o gradnji nadomestnega mostu čez Brebovščico v Todražu. V pogodbi se je dogovorila, da izvajalec opravljena dela obračuna po sistemu »ključ v roke« in da so pogodbene cene za enoto fiksne. S pogodbo se je izvajalec obvezal, da vodi gradbeni dnevnik in knjigo obračunskih izmer ažurno ves čas gradnje. Izvajalec je ravnal v nasprotju z 8. členom pogodbe, saj ni vodil knjige obračunskih izmer, račune pa je izstavljal na podlagi števila enot opravljenih del in cen na enoto.
- Pri pregledu mesečnih situacij, ki jih izdajajo izvajalci rednega vzdrževanja in varstva državnih cest na podlagi sklenjenih pogodb<sup>286</sup>, smo ugotovili, da izvajalci ne zaračunavajo vrednosti izvedbe ročnega čiščenja vozišča dosledno na način, dogovorjen s pogodbo, to je z množenjem očiščenih kvadratnih metrov s ceno kvadratnega metra, temveč v posameznih primerih zaračunavajo vrednost dela z množenjem števila ur in vrednosti ure dela cestarja. Navedeno ravnanje ni v skladu z 9. členom pogodb, na podlagi katerega bi moral izvajalec obračunavati opravljena dela po enotnih cenah iz ponudbenega predračuna.
- Ministrstvo, DRSC je izvajalcu Integral Avtobusni promet in turizem Zagorje, d. o. o., Zagorje (v nadaljevanju: Integral Zagorje) izplačala sredstva<sup>287</sup> za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu v januarju 2006. DRSC in Integral Zagorje sta dne 31. 1. 2006 sklenila aneks k pogodbi za opravljanje gospodarske javne službe<sup>288</sup> za obdobje od 1. 1. 2006 do 31. 8. 2006, to je potem, ko so se storitve že pričele opravljati. S tem je DRSC ravnala v nasprotju s 105. členom Pravilnika o postopkih iz leta 2004, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve.

*DRSC je kot razlog za zamudo pri podpisu aneksa navedla, da je preverjala ustreznost določila pogodbe glede potrebnosti predložitve garancije. Obveznost predložitve garancije določa 23. člen Uredbe o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu<sup>289</sup>.*

- Ministrstvo je v 3. členu Navodila o dokumentaciji, ki jo mora DARS predložiti ministrstvu za ugotavljanje porabe in črpanje namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji določilo, da mora DARS predložiti zahtevek za črpanje namenskih sredstev najmanj pet delovnih dni pred datumom izplačila. Pogodba o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji ne določa plačilnih rokov.

<sup>285</sup> Št. 2415-06-000915/0 z dne 14. 8. 2006.

<sup>286</sup> Št. 2415-05-001383/0 z dne 20. 9. 2005 in št. 2415-05-001120/0.

<sup>287</sup> Račun št. 112/06 z dne 31. 1. 2006 v znesku 5.705 tisoč tolarjev.

<sup>288</sup> Aneks št. 6 z dne 31. 1. 2006 k pogodbi št. 2415-04-001268 z dne 31. 8. 2004.

<sup>289</sup> Uradni list RS, št. 88/04.

V letu 2006 je ministrstvo s proračunske postavke 3982 – Sredstva za izgradnjo avtocest dvakrat nakazalo sredstva DARS, in sicer 31. 1. 2006 v znesku 2.000.000 tisoč tolarjev in 6. 9. 2006 v znesku 3.934.273 tisoč tolarjev. Prvo nakazilo je bilo opravljeno sedmi dan po prejetju zahtevka, drugo pa 138 dni po prejetju zahtevka.

Navedena določba Navodila o dokumentaciji in izvedeni plačilni roki niso bili v skladu s 24. členom ZIPRS0607, ki določa, da je za plačilo obveznosti za investicijske transfere plačilni rok 60. dan. Plačilni rok se prične šteti z dnem, ko neposredni uporabnik prejme listino, ki je podlaga za izplačilo.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je na podlagi ZZNGS za financiranje nalog DARS določen poseben sistem in predložilo dopis Ministrstva za finance, da nima pripomb na Navodilo o dokumentaciji.*

Pojasnilo ministrstva ni utemeljeno. 4. člen ZZNGS pooblašča ministra za promet, da predpiše dokumentacijo, ki jo mora predložiti DARS, ne pa, da določa tudi roke za plačila iz proračuna. O tem lahko ob okoliščinah, določenih v 7. točki tretjega odstavka 24. člena ZIPRS0607, odloča le minister za finance. Dopisa Ministrstva za finance, v katerem državna sekretarka sporoča, da Ministrstvo za finance nima pripomb na navodilo, ne moremo šteti za odločitev ministra po 7. točki tretjega odstavka 24. člena ZIPRS0607.

- Program dela in finančni načrt Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije sprejme svet Agencije s soglasjem ustanovitelja, v skladu z 10. členom Sklepa o ustanovitvi Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije<sup>290</sup>. Začasni program dela in finančni načrt Agencije je sprejel svet Agencije 15. 9. 2006<sup>291</sup>. Vlada RS pa je dala soglasje 12. 10. 2006<sup>292</sup>, kar ni v skladu s četrtem odstavkom 26. člena ZJF, ki določa, da če se posredni uporabnik v pretežnem delu financira iz proračunskih sredstev, se njegov finančni načrt sprejme v 60 dneh po sprejetju proračuna.

*Ministrstvo je pojasnilo<sup>293</sup>, da mu je po sprejetju proračuna Agencija 29. 12. 2005 poslala predlog Programa dela in finančnega načrta za 2006 in 2007 in ga obvestila, da brez potrditve Zakona o poroštvu RS za obveznosti Agencije 2006 - 2010 (v nadaljevanju: zakon o poroštvu) ni mogoče sprejeti programa dela in finančnega načrta. 3. 3. 2006 je ministrstvo podalo negativno stališče do sprejetja zakona o poroštvu, ker bi tako presegli kvoto zadolževanja javnega sektorja iz ZIPRS0607 in povečali dolg države. Ministrstvo za finance je predlagalo manjši obseg zadolževanja, ki pa ne bi zadoščal niti za zagotavljanje slovenske udeležbe k projektom, ki se izvajajo znotraj programov Evropske unije (ta sredstva ob pripravi proračuna za leti 2006 in 2007 niso bila zagotovljena v okviru proračuna).*

*Ministrstvo je pri pripravi programa dela sodelovalo s pripombami in obveščalo Ministrstvo za finance in Vlado RS. V dopisu z dne 22. 3. 2006 je predlagalo Ministrstvu za finance sestanek za reševanje problematike izvajanja prometnih programov. Po pridobitvi soglasja Ministrstva za finance k Začasnemu programu dela in finančnemu načrtu Agencije za leto 2006 ga je posredovalo Vladi RS v soglasje, po sprejetju Zakona o poroštvu<sup>294</sup> pa je ministrstvo Vladi RS posredovalo sprejeti končni Program dela in finančni načrt Agencije za leto 2006.*

<sup>290</sup> Uradni list RS, št. 30/03, 59/03.

<sup>291</sup> Sklep št. 9001-1/2006ZP8.

<sup>292</sup> Sklep št. 47601-17/2006/3.

<sup>293</sup> Kronologija priprave Programa dela in finančnega načrta 2006 z dne 7. 2. 2007.

<sup>294</sup> Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije iz kreditov, najetih za zagotavljanje lastne udeležbe Republike Slovenije v letu od 2006 do 2009 za projekte, ki se izvajajo v okviru programa investicij, sofinanciranih s sredstvi Evropske unije in za financiranje razvoja in vzdrževanja javne železniške infrastrukture zaradi zagotavljanja varnosti v železniškem prometu (ZPJAZP0609, Uradni list RS, št. 118/06).

Pri pregledanem izplačilu v znesku 225.792 tisoč tolarjev<sup>295</sup>, ki je bilo izvedeno na podlagi pogodbe o sofinanciranju ISPA investicije<sup>296</sup>, smo ugotovili tudi, da je bilo izplačilo izvedeno v roku, ki je za 88 dni presegal pogodbeno določeni rok<sup>297</sup>.

#### 4.8.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za promet* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za promet*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

##### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za promet* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- zaposlilo je uradnika, ki za zasedbo delovnega mesta ni imel dovolj delovnih izkušenj - točka 4.8.3.c;
- ni sklenilo pogodbe pred pričetkom opravljanja storitev - točki 4.8.3.d in 4.8.3.h;
- prevzelo je obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu - točka 4.8.3.d;
- pri izplačilih ni upoštevalo predpisanih rokov - točka 4.8.3.f;
- izplačalo je sredstva v večjem znesku, kot je bilo določeno s pogodbo - točki 4.8.3.e in 4.8.3.k;
- ni izvedlo postopka javnega naročila za najem vozila - točka 4.8.3.g;
- v razpisni dokumentaciji ni natančno opredelilo vrste in obsega storitev, ki so bile predmet naročila - točka 4.8.3.i;
- pred izplačilom ni preverilo utemeljenosti in obsega obveznosti za plačilo - točka 4.8.3.i;
- sklenilo je pogodbo, ki ne zagotavlja podlag, ki bi omogočale potrjevanje vrednosti dejansko opravljenega dela - točka 4.8.3.j;
- izvajalcu je izplačalo nedovoljeno predplačilo za kasneje opravljeno storitev - točka 4.8.3.l;
- sredstva, namenjena za graditev državnih cest, je neupravičeno namenilo za plačilo odškodnine - točka 4.8.3.m.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za promet* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

<sup>295</sup> Zahtevek št. 14 z dne 26. 10. 2005.

<sup>296</sup> Št. 2411-600002 z dne 20. 10. 2004.

<sup>297</sup> Ministrstvo bi moralo plačilo izvršiti 12. 12. 2005, dejansko pa ga je izvršilo 10. 3. 2006.



## 4.9 Ministrstvo za okolje in prostor

### 4.9.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister Janez Podobnik.

### 4.9.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.9.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.9.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 39.

Tabela 39: Finančni načrt Ministrstva za okolje in prostor za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	8.759.025	9.478.217	9.459.701	108	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	15.076.242	13.604.073	12.533.128	83	92
Tekoči in investicijski transferi	15.836.037	16.390.766	13.779.476	87	84
<b>Vsi odhodki</b>	<b>39.671.304</b>	<b>39.473.055</b>	<b>35.772.305</b>	<b>90</b>	<b>91</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.9.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.9.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, saj je bila načrtovana za 3 odstotke nižja poraba sredstev in tudi za 1 odstotek manjše število zaposlenih.

Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 40.

Tabela 40: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
		v tisoč tolarjih					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	7.377.558	7.823.783	7.220.299	106	108	98
401	Prispevki in davki	1.194.820	1.261.988	1.184.265	106	107	99
4028	Davek na izplačane plače	421.169	373.930	354.461	89	105	84
	<b>Skupaj</b>	<b>8.993.547</b>	<b>9.459.701</b>	<b>8.759.025</b>	<b>105</b>	<b>108</b>	<b>97</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za 8 odstotkov višja od načrtovane, kar pomeni, da je bila poraba sredstev za plače v letu 2006 za 5 odstotkov višja od porabe v letu 2005. Ocenjujemo, da pri izvrševanju proračuna v delu, ki se nanaša na plače, ministrstvo ni upoštevalo izhodišč iz proračunskega priročnika. V pomembno večjem obsegu so realizirana izplačila za nadurno delo (indeks 158), vendar je na povečan obseg sredstev najbolj vplivalo povečanje osnovnih plač in dodatkov, ki so višji od načrtovanih za 556.676 tisoč tolarjev oziroma 9 odstotkov.

4.9.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>298</sup> določeno 1-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 1541 na dan 31. 12. 2005 na 1519 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>299</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu določeno večje število zaposlenih (1535) na koncu leta 2006. Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja

<sup>298</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>299</sup> Primerjati z opombo 88.

podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj povečanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.9.3.c Ministrstvo, Inšpektorat RS za okolje in prostor je javnemu uslužbencu obračunalo plačo za junij 2006 v znesku, v katerega je bil vključen tudi dodatek za delovno dobo v višini 8,5 odstotka od osnovne plače. Javni uslužbenec je imel 30. 6. 2006 dopoljenih 19 let in 1 mesec delovne dobe, zato bi mu moral biti v skladu s tretjim odstavkom 60. člena ZDDO obračunan dodatek za delovno dobo v višini 10 odstotkov od osnovne plače. Inšpektorat RS za okolje in prostor je zaposlenemu tako obračunal dodatek za delovno dobo v neskladju z ZDDO.

*Ministrstvo je že med izvajanjem revizije javnemu uslužbencu izplačalo razliko v dodatku za delovno dobo in tako odpravilo nepravilnost.*

4.9.3.d Ministrstvo je z Zavodom za zdravstveno varstvo Maribor, Maribor (v nadaljevanju: ZZV Maribor) sklenilo neposredno pogodbo<sup>300</sup> za izvajanje storitev imisijskega monitoringa voda od začetka leta 2006 do izvedbe javnega razpisa za izdajo javnega pooblastila za izvajanje državnega monitoringa kakovosti vode. S tem je kršilo drugi odstavek 97. člena Zakona o varstvu okolja<sup>301</sup> (v nadaljevanju: ZVO-1), ki določa da monitoring izvaja ministrstvo neposredno ali prek javnega pooblastila, ki ga podeli javnemu zavodu, izbranemu na podlagi javnega razpisa. Javni razpis je bil objavljen šele septembra 2006<sup>302</sup> in na tej podlagi je ministrstvo izdalo javno pooblastilo<sup>303</sup> ZZV Maribor. Izdajo pooblastila je vključilo v aneks št. 1<sup>304</sup> k pogodbi.

*Ministrstvo je pojasnilo, da bi spoštovanje drugega odstavka 97. člena ZVO-1 pomenilo, da se monitoring kakovosti voda ne bi izvajal skoraj vse leto, s tem pa bi kršilo nacionalne predpise in predpise Evropske skupnosti<sup>305</sup> o kontinuiranem izvajanju monitoringa. Zato je sklenilo pogodbo z izvajalcem pred podelitvijo javnega pooblastila.*

4.9.3.e Ministrstvo je v letu 2006 nakazovalo tekoče transfere ZZV Maribor<sup>306</sup> in Javnemu zavodu Kozjanski park<sup>307</sup>, Podsreda (v nadaljevanju: JZ Kozjanski park) za kritje njunih stroškov plač in materialnih stroškov na podlagi dinamike, predvidene v pogodbah, in ne na podlagi dejansko nastalih stroškov, kot določata pogodbi. Takšno financiranje ne zagotavlja spoštovanja določila 27. člena ZIPRS0607, ki določa: »Neposredni uporabniki določijo dinamiko izplačil transferov javnim zavodom, javnim agencijam, javnim skladom in drugim izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki tako, da posredni uporabniki prejmejo sredstva za plače največ en dan pred izplačilom le-teh, sredstva za blago in storitve pa praviloma dvakrat mesečno, in sicer za plačilo obveznosti, nastalih v preteklem obdobju, pri

<sup>300</sup> Št. 2523-06-500182 z dne 16. 6. 2006.

<sup>301</sup> Uradni list RS, št. 67/02, 41/04, 20/06.

<sup>302</sup> Uradni list RS, št. 94/06.

<sup>303</sup> Št. 43005-872006 z dne 12. 10. 2006.

<sup>304</sup> Z dne 7. 12. 2006.

<sup>305</sup> Direktiva o poročanju 91/692/EGS.

<sup>306</sup> Pogodba št. 2523-06-500182 z dne 16. 6. 2006.

<sup>307</sup> Pogodba št. 2511-06-600003 z dne 18. 1. 2006.

čemer morajo upoštevati roke plačil v breme državnega in občinskih proračunov, določene v 24. členu tega zakona«. Iz vsebine 27. člena ZIPRS0607 je razviden namen po ukinitvi dvanajstin in prehod na plačevanje dejansko nastalih stroškov. S stališča presoje pravilnosti računsko sodišče zato takšnega ravnanja ne more šteti za pravilno.

Ugotovili smo tudi, da obstaja tveganje dvojnega financiranja, ker so bili k zahtevku<sup>308</sup> JZ Kozjanskega parka za izplačilo sredstev za kritje materialnih stroškov priloženi računi, ki so bili že predloženi za povračilo sredstev iz strukturnih skladov, in dokazila o plačilu obroka dolgoročnega kredita, ki ga je javni zavod najel s pogodbo<sup>309</sup> in ne sodi med materialne stroške.

*Ministrstvo je že sprejelo ukrepe za JZ Kozjanski park. Pregledalo je vse zahtevke, izplačila in račune za materialne stroške in plače po pogodbi in pripravilo primerjavo med izplačanimi sredstvi na podlagi ocenjene dinamike v pogodbi in dejansko nastalimi obveznostmi. Ministrstvo bo JZ Kozjanski park izdalo zahtevek za vračilo sredstev v znesku 4.845 tisoč tolarjev. Ministrstvo je pripravilo tudi aneks k pogodbi z JZ Kozjanski park, s katerim bo uvedlo obvezne priloge k zahtevkom za izplačilo plač in materialnih stroškov, v katerih bodo izkazani dejanski stroški, obveznost ministrstva, da opravlja naključne kontrole izplačil s predložitvijo računov, ter izjavo direktorja o verodostojnosti podatkov.*

4.9.3.f Ministrstvo, Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS) in Igea, d. o. o., Ljubljana sta sklenila pogodbo za razvoj sistema distribucije za GURS<sup>310</sup>. V skladu s pogodbenimi določili je naročnik dolžan plačati pogodbeno ceno v roku 60 dni po prevzemu in prejemu pravilno izstavljenega računa. Ker se investicije plačujejo na podlagi izdanih računov in ne na podlagi začasnih situacij, bi moral biti v skladu s 24. členom ZIPRS0607 določen rok plačila trideseti dan. GURS je izvajalcu plačala izvedena dela in dobavljeno opremo v 60 dneh po prejemu in potrditvi računa<sup>311</sup>, kar predstavlja kršitev 24. člena ZIPRS0607.

4.9.3.g Ministrstvo je na podlagi sklenjene zavarovalne police<sup>312</sup> Zavarovalnici Triglav plačalo račun<sup>313</sup> za zavarovanje službenega vozila. Ministrstvo pred sklepanjem zavarovalne police ni izvedlo postopka izbire ponudnika v skladu s 6. členom Navodila o oddaji javnih naročil male vrednosti<sup>314</sup>.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je v letu 2007 že izvedlo postopek oddaje javnega naročila za zavarovanje službenih vozil.*

4.9.3.h Na podlagi 37. a člena Uredbe o načinu, predmetu in pogojih upravljanja gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi motornimi vozili<sup>315</sup> (v nadaljevanju: uredba) je Vlada RS izdala odločbo<sup>316</sup> o izbranih koncesionarjih za opravljanje javne gospodarske službe (v nadaljevanju: GJS) za obdobje največ enega leta. Na podlagi odločbe je ministrstvo v imenu Vlade RS sklenilo pogodbo<sup>317</sup> z izvajalcem GJS - družbo Avtotransporti Kastelec, Kastelec Lado, s. p., Grosuplje (v nadaljevanju: Avtotransporti Kastelec)

<sup>308</sup> Št. 4.4.1/2-2006-IT-3 z dne 20. 3. 2006 v znesku 4.000 tisoč tolarjev.

<sup>309</sup> Št. 037800/3 z dne 21. 10. 2005.

<sup>310</sup> Št. 2512-06-000071 z dne 16. 5. 2006.

<sup>311</sup> Št. 303 z dne 25. 10. 2006 v znesku 11.219 tisoč tolarjev.

<sup>312</sup> Št. 4405810001 z dne 6. 2. 2006.

<sup>313</sup> Št. 031503/2006 z dne 7. 2. 2006 v znesku 159 tisoč tolarjev.

<sup>314</sup> Št. 402-00-48/2004 z dne 20. 8. 2004.

<sup>315</sup> Uradni list RS, št. 18/03, 135/03, 32/04, 106/05, 32/06, 57/06, 106/06.

<sup>316</sup> Št. 354-23/2003-4 z dne 26. 3. 2004.

<sup>317</sup> Št. 2511-04-200028 z dne 8. 4. 2004.

in pogodbo<sup>318</sup> z izvajalcem Konzorcij Wolf, d. o. o., Cankova (v nadaljevanju: Konzorcij Wolf), ki sta veljali od 8. 4. 2004 do največ 1. 4. 2005. V pogodbi je določilo, da se podaljšata v enakem obsegu in za enako obdobje, kot sta bili sklenjeni prvotno, če koncesij po poteku pogodbenega roka Vlada RS ne odkupi. Ministrstvo je 29. 3. 2005 izdalo sklep<sup>319</sup>, s katerim je podaljšalo veljavnost pogodb od 1. 4. 2005 do 31. 3. 2006, ni pa sklenilo aneksov k pogodbama. Vlada RS je naknadno, 20. 7. 2006, sprejela sklep<sup>320</sup> o podaljšanju pogodb do 31. 3. 2007. Ministrstvo je plačalo račun izvajalca Avtotransporti Kastelec<sup>321</sup> in račun izvajalca Konzorcij Wolf<sup>322</sup>, ki nista bila izbrana na podlagi javnega razpisa, kot določa 10. člen uredbe. Izplačilo je ministrstvo izvedlo na podlagi pogodb, sklenjenih v nasprotju s 37.a členom uredbe, ki določa, da se pogodbo z neposredno izbranimi osebami za opravljanje javne službe sklene največ za dobo enega leta.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je razpis za podelitev koncesij za opravljanje gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi motornimi vozili objavilo 18. 5. 2007<sup>323</sup>.*

4.9.3.i Ministrstvo je 7. 2. 2003 objavilo javni razpis<sup>324</sup> za pripravo in izvedbo Programa sofinanciranja izgradnje objektov lokalne gospodarske javne infrastrukture na področju varstva okolja za obdobje od leta 2004 do 2006. V objavi razpisa je navedlo, da so predmet javnega razpisa le investicije, katerih gradnja naj bi pričela se v letu 2004 in končala bodisi v letih 2004, 2005 ali 2006. Na podlagi izvedenega razpisa je izdalo odločbo<sup>325</sup> o dodelitvi nepovratnih sredstev, v kateri je Občini Logatec dodelilo nepovratna sredstva v znesku 47.197 tisoč tolarjev. V skladu s 96. členom Pravilnika o postopkih iz leta 2003 je ministrstvo za izdajo odločbe - posameznega upravnega akta po splošnem upravnem postopku - prevzelo obveznosti do občine, občine pa nato ni pozvalo k podpisu pogodbe o sofinanciranju. Z dopisom<sup>326</sup> jo je obvestilo, da so sredstva za namene sofinanciranja v proračunu za leto 2005 prenizko načrtovana, zato Ministrstvo za finance ni izdalo soglasja<sup>327</sup>, ki je v skladu z razpisom potrebno za podpis pogodbe. Ministrstvo je tako kršilo četrti odstavek 51. člena ZJF, ki določa, da mora neposredni uporabnik plačila, ki izhajajo iz prevzetih obveznosti, vključiti v proračun leta, v katerem zapadejo. S tem je občino postavilo v neenakopraven položaj glede na druge občine, ki jih je takoj po dodelitvi nepovratnih sredstev pozvalo k podpisu pogodbe in jim omogočilo pričetek izvajanja investicij. Pogodbo<sup>328</sup> o sofinanciranju sta stranki podpisali šele v letu 2006. Občina je pričela z investicijo v letu 2006, zato jo je ministrstvo sofinanciralo v nasprotju z razpisnimi določili.

<sup>318</sup> Št. 2511-04-200029 z dne 8. 4. 2004.

<sup>319</sup> Št. 354-05-29/2005.

<sup>320</sup> Št. 01405-6/2006/6.

<sup>321</sup> Št. 0062-06 z dne 31. 7. 2006 v znesku 3.509 tisoč tolarjev.

<sup>322</sup> Št. 2006/0373 z dne 30. 9. 2006 v znesku 1.678 tisoč tolarjev.

<sup>323</sup> Uradni list RS, št. 43/07.

<sup>324</sup> Uradni list RS, št. 13/03.

<sup>325</sup> Št. 020-124/2002-odl 1 z dne 5. 12. 2003.

<sup>326</sup> Št. 020-124/2002-158 z dne 19. 4. 2004.

<sup>327</sup> Soglasje Ministrstva za finance k finančnemu pokritju investicije v skladu s 26. členom Zakona o financiranju občin, Uradni list RS, št. 80/94.

<sup>328</sup> Št. 2511-06-720028 z dne 12. 9. 2006.

#### 4.9.3.j Ugotovili smo tudi:

- Uredba o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda<sup>329</sup> v 11. členu določa, da se podrobnejša vsebina in obseg del javnih služb za vsako leto posebej določi z letnim programom del, v 16. členu pa določa, da mora koncesionar enkrat letno ministrstvu poslati poročilo o opravljanju javnih služb. Pri pregledu programov del in poročil o opravljenih delih smo v dveh primerih<sup>330</sup> ugotovili, da nista primerljiva.
- Ministrstvo je v imenu Vlade RS s koncesionarjem Postojnska jama turizem, d. d., Postojna podpisalo koncesijsko pogodbo za rabo naravnih vrednot Postojnski jamski sistem in Predjamski jamski sistem<sup>331</sup>. Koncesionar je v letu 2005 ministrstvu nakazal akontacijo koncesijske dajatve v znesku 72.000 tisoč tolarjev. V letu 2006 je ministrstvo ugotovilo, da je vsota dejansko plačanih akontacij koncesijske dajatve v letu 2005<sup>332</sup> manjša od določene koncesijske dajatve. Razliko v znesku 295.877 tisoč tolarjev bi moralo izterjati pri prvi naslednji akontaciji plačila koncesijske dajatve, česar pa ni storilo.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je že v septembru 2006 pripravilo predlog sprememb uredbe, v katerem naj bi uredili drugačno osnovo za določitev višine koncesijske dajatve.*

- Uredba o koncesiji za rabo naravnih vrednot Postojnski jamski sistem in Predjamski jamski sistem<sup>333</sup> v 7. členu določa, da se koncesija podeli za pet let od dneva sklenitve koncesijske pogodbe, ki se lahko podaljša najdlje za pet let. Sklenjena koncesijska pogodba ni v skladu z določili uredbe, saj omogoča večkratno podaljševanje pogodbe, vsakokrat največ za pet let.

#### 4.9.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za okolje in prostor* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za okolje in prostor*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

<sup>329</sup> Uradni list RS, št. 42/03.

<sup>330</sup> Program del in poročilo za leto 2006 po pogodbi št. 2523-03-100391 in pogodbi št. 2523-03-100392.

<sup>331</sup> Št. 354-01-75/00 z dne 14. 11. 2003.

<sup>332</sup> Višina koncesijske dajatve se v skladu z določili 8. člena Uredbe o koncesiji za rabo naravnih vrednot Postojnski jamski sistem in Predjamski sistem (Uradni list RS, št. 77/2002) določi tako, da se od zneska celotnega ustvarjenega letnega prihodka koncesionarja na podlagi predloženega revidiranega letnega poročila odšteje znesek izvršenih investicijskih vlaganj, investicijskega vzdrževanja in zavarovanja jamske infrastrukture ter znesek plačanih akontacij v predhodnem letu.

<sup>333</sup> Uradni list RS, št. 77/22.

### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za okolje in prostor* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- zaposlenemu javnemu uslužbencu je obračunalo preizek dodatek za delovno dobo - točka 4.9.3.c;
- brez izvedbe javnega razpisa je sklenilo neposredno pogodbo za izvajanje storitev imisijskega monitoringa voda - točka 4.9.3.d;
- financiralo je javne zavode po ocenjeni dinamiki ne glede na to, kdaj so stroški dejansko nastali in v kakšnem obsegu, in tako ni zagotavljalo financiranja na podlagi dejansko izkazanih stroškov - točka 4.9.3.e;
- plačalo je račun za investicijo, ki se ne plačuje na podlagi začasnih situacij, v roku 60 dni - točka 4.9.3.f;
- ni izvedlo postopka izbire ponudnika za zavarovanje službenega avtomobila - točka 4.9.3.g;
- ni sklenilo pogodbe za opravljanje gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi motornimi vozili - točka 4.9.3.h;
- zaradi neustreznega načrtovanja sredstev je prepozno podpisalo pogodbo o sofinanciranju lokalne gospodarske javne infrastrukture na področju varstva okolja in sofinanciralo investicijo, kar je v nasprotju z razpisnimi pogoji - točka 4.9.3.i.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za okolje in prostor* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.10 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

### 4.10.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, so bili za delovanje ministrstva odgovorni:

- do 1. 12. 2006 minister mag. Janez Drobnič,
- od 2. 12. 2006 do 17. 12. 2006 minister mag. Andrej Vizjak,
- od 18. 12. 2006 dalje ministrica Marjeta Cotman.

### 4.10.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.10.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.10.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 41.

Tabela 41: Finančni načrt Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	2.441.564	2.467.722	2.430.510	100	98
Delni tekoči in investicijski odhodki	6.091.210	5.070.508	4.871.561	80	96
Tekoči in investicijski transferi	264.892.739	274.793.628	271.961.247	103	99
<b>Vsi odhodki</b>	<b>273.425.513</b>	<b>282.331.858</b>	<b>279.263.318</b>	<b>102</b>	<b>99</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.



### 4.10.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.10.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, čeprav so v proračunu za leto 2006 načrtovana za 7 odstotkov višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Ocena je utemeljena z obrazložitvami ministrstva o odobrenih novih zaposlitvah na Inšpektoratu Republike Slovenije za delo in pri tehnični pomoči za pridobivanje sredstev tehnične pomoči. Opozarjamo pa, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z načrtovanjem števila zaposlenih v kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt (ob sprejemanju proračuna) prikazuje zmanjšanje števila zaposlenih za 1 odstotek (podatki v točki 4.10.3.b), medtem ko se istočasno načrtuje povečan obseg sredstev za plače kar za 7 odstotkov. Ob tem pa ministrstvo ni načrtovalo bistveno večjih drugih (namenskih) virov sredstev za plače. Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za 2 odstotka nižja od sprejetega finančnega načrta za isto leto. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet analize, so v tabeli 42.

Tabela 42: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	1.850.968	2.006.429	1.999.958	108	100	108
401	Prispevki in davki	304.043	320.194	329.288	105	97	108
4028	Davek na izplačane plače	124.171	103.887	112.318	84	92	90
<b>Skupaj</b>		<b>2.279.182</b>	<b>2.430.510</b>	<b>2.441.564</b>	<b>107</b>	<b>100</b>	<b>107</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

V letu 2006 je ministrstvo realiziralo sredstva za plače v načrtovanem obsegu, zato je indeks rasti glede na predhodno leto (107) enak načrtovanemu.

4.10.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>334</sup> določeno 1-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 330 na dan 31. 12. 2005 na 327 na dan 31. 12. 2006).

<sup>334</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>335</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno manjše število zaposlenih (324) na koncu leta 2006. Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj zmanjšanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.10.3.c Ministrstvo je v javnem natečaju<sup>336</sup> za zasedbo delovnega mesta višjega svetovalca navedlo za pogoj izobrazbo ekonomske smeri, kar ni bilo v skladu z veljavno sistemizacijo delovnih mest, v kateri sta bili alternativno kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določeni ekonomska ali družboslovna smer. Ker ministrstvo v javnem natečaju ni objavilo vseh pogojev iz veljavne sistemizacije, zaradi česar je iz izbirnega postopka neutemeljeno izločilo kandidate družboslovnih smeri, je kršilo 59. člen v povezavi z 21. členom ZJU, po katerem objava javnega natečaja vsebuje podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, opredeljenih v sistemizaciji.

4.10.3.d Pri preverjanju pravilnosti izplačil starševskih nadomestil (porodniško nadomestilo, očetovsko nadomestilo, nadomestilo za nego in varstvo otroka), ki jih je upravičencem izplačalo ministrstvo na podlagi odločb centrov za socialno delo, smo ugotovili, da višina izplačila ni bila določena v skladu z 41. členom Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju: ZSDP), zato sta upravičenki prejeli višji znesek, kot bi jima pripadal<sup>337</sup>. Ocenjujemo, da ministrstvo ni sprejelo ustreznih in učinkovitih ukrepov, s katerimi bi zagotovilo pravilno obračunavanje nadomestil, čeprav bi to moralo storiti v okviru nadzorne funkcije, ki je predpisana s 104. členom ZSDP.

4.10.3.e Pri pregledu pravilnosti izplačil denarno socialnih pomoč smo ugotovili, da višina izplačila ni bila v skladu s 27. členom Zakona o socialnem varstvu (v nadaljevanju: ZSV) in je zato upravičenka prejela nižji znesek, kot bi ji pripadal. Ministrstvo je v skladu s 105. členom ZSV dolžno opraviti redni inšpekcijski nadzor pri vsakem centru za socialno delo najmanj enkrat v obdobju treh let. Ugotovili smo, da je ministrstvo v letu 2006 v skladu s svojimi pristojnostmi, ki izhajajo iz 105. člena ZSV, opravilo inšpekcijski nadzor nad obravnavanim centrom za socialno delo<sup>338</sup>. Ta nadzor je bil izveden v ožjem obsegu, kot je določeno s 104. členom ZSV, saj se ni nanašal na področje denarno socialnih pomoči.

4.10.3.f Ministrstvo je izplačilo zavodu za zaposlovanje v znesku 91.510 tisoč tolarjev za plačilo obveznosti do delodajalcev, ki so bili vključeni v aktivnost *Spodbujanje novega zaposlovanja* v okviru ukrepa aktivne politike zaposlovanja *Spodbude za zaposlovanje*. Izplačilo je bilo namenjeno za plačilo subvencij delodajalcem, ki so zaposlili težje zaposeljive brezposelne osebe. Pravna podlaga za izplačilo ministrstva zavodu za zaposlovanje sta bila Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006 in pogodba<sup>339</sup> med ministrstvom in zavodom za zaposlovanje, s katero je ministrstvo pooblastilo zavod za zaposlovanje za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki so bili uvrščeni v program. Pravila za izvajanje

<sup>335</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>336</sup> Uradni list RS, št. 62-63/06.

<sup>337</sup> V enem primeru je center za socialno delo upošteval napačno obdobje zajemanja podatkov o plači, v drugem primeru pa je prišlo do napake pri vnosu podatkov o plači v informacijski sistem.

<sup>338</sup> Ljubljana - Vič Rudnik.

<sup>339</sup> Št. 46100-6/2006/3 z dne 10. 1. 2006.

ukrepov so bila opredeljena v Pravilniku o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja<sup>340</sup> (v nadaljevanju: pravilnik) in v programu ukrepov, ki ga je pripravilo ministrstvo in po sprejetju na Vladi RS, predložilo zavodu za zaposlovanje v izvedbo. Ugotovili smo, da je ministrstvo v programu (v delu, ki se nanaša na aktivnost *Spodbujanje novega zaposlovanja*) opredelilo nepravilen postopek izbire delodajalcev in da je zato zavod za zaposlovanje obravnavane subvencije dodeljeval brez javnega razpisa. Ker gre za ukrep, namenjen delodajalcem, je treba pri izvedbi ukrepa upoštevati postopek, predpisan v V. poglavju že navedenega pravilnika oziroma v 74. in 74.a členu tega pravilnika. Pravilnik je glede postopka povsem jasen in nedvoumen. V 74. členu določa, da se ukrepi aktivne politike zaposlovanja, ki so namenjeni delodajalcem, kot državne pomoči dodelijo na podlagi javnega razpisa, razen če s tem pravilnikom ni določeno drugače. Navedeno je tudi, da se javni razpis izvede po postopku za dodelitev subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranja iz proračuna po predpisih o postopkih za izvrševanje proračuna. Ob pregledu preostalih določb pravilnika pa je mogoče ugotoviti, da ne vsebuje izjem, torej primerov, ko bi se lahko sredstva dodelila tudi na podlagi drugačnega postopka, ki je mogoč ob upoštevanju predpisov za izvrševanje proračuna. Glede na določbe pravilnika o javnem razpisu kot temeljnem načinu za dodelitev tovrstnih sredstev in glede na to, da pravilnik ne opredeljuje izjem, ko javni razpis ne bi bil potreben, je mogoče zaključiti, da je dodeljevanje subvencij brez javnega razpisa nepravilno in ni v skladu s pravilnikom, in tudi ni v skladu z drugim odstavkom 53. člena ZJF, ki določa, da se morajo sredstva subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči dodeliti na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa.

4.10.3.g Zakon o subvencioniranju študentske prehrane (v nadaljevanju: ZSSP) določa pravico študentov do subvencionirane študentske prehrane. Tretji odstavek 2. člena ZSSP določa, da ministrstvo izbere ponudnike subvencionirane študentske prehrane na javnem razpisu v skladu s predpisi o javnih naročilih. Za leti 2005 in 2006 je ministrstvo izvedlo postopek za izbiro ponudnikov gostinskih storitev po pravilih, ki so določena s Pravilnikom o postopkih iz leta 2004 in veljajo za dodeljevanje subvencij, namesto da bi ponudnike izbralo po ZJN-1, kot določa 2. člen ZSSP.

4.10.3.h Ministrstvo ZPIZ izplačuje transfere, ki se nanašajo na povračila izplačanih nadomestil za duševno in telesno prizadete, ne da bi predhodno preverilo pravilnost obračunanih zneskov. Zneski se izplačujejo na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo in jih pošiljajo ZPIZ in ministrstvu. ZPIZ kot podlago za mesečno izplačilo pripravi izpis vseh upravičencev do teh nadomestil in jih pošlje ministrstvu. Ministrstvo izplačuje nadomestila na podlagi izračunov, ki jih pripravi ZPIZ. Izpisi prejemnikov so zelo obsežni in jih zato na ministrstvu ne preverjajo, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

Ministrstvu priporočamo, da opravlja pogostejše posamezne ali navzkrižne kontrole posameznih izplačil, mesečna izplačila pa natančno preverja po seznamu prejemnikov, ki ga prejme od ZPIZ.

4.10.3.i Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo v letu 2006 nakazovalo tekoče transfere javnim zavodom za kritje njihovih stroškov plač, materialnih in drugih stroškov, ki jih je izplačevalo po dvanajstinah ne glede na to, kdaj so stroški dejansko nastali in v kolikšni višini. Takšno financiranje ne zagotavlja spoštovanja določila 27. člena ZIPRS0607, ki določa: »Neposredni uporabniki določijo dinamiko izplačil tekočih transferov javnim zavodom, javnim agencijam, javnim skladom in drugim izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki tako, da posredni uporabniki prejmejo sredstva za plače največ en dan pred izplačilom teh, sredstva za blago in storitve pa praviloma dvakrat mesečno, in sicer za plačilo obveznosti, nastalih v preteklem obdobju, pri čemer morajo upoštevati roke plačil v breme državnega in občinskih

<sup>340</sup> Uradni list RS, št. 64/01, 31/01, 35/03, 80/04, 61/05, 76/05, 98/05, 2/06.

proračunov, določene v 24. členu tega zakona«. Iz vsebine 27. člena ZIPRS0607 je razviden namen po ukinitvi dvanajstin in prehod na plačevanje dejansko nastalih stroškov. S stališča presoje pravilnosti računsko sodišče zato takšnega ravnanja ne more šteti za pravilno.

#### 4.10.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

##### *Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- v javnem natečaju za zasedbo delovnega mesta ni objavilo vseh pogojev iz veljavne sistemizacije - točka 4.10.3.c;
- dvema upravičencema je izplačalo višji znesek starševskega nadomestila za čas dopusta za nego in varstvo otroka, kot jima je pripadal po predpisih - točka 4.10.3.d;
- upravičenki je izplačalo nižji znesek denarno socialne pomoči, kot ji je pripadal po predpisih - točka 4.10.3.e;
- določilo je nepravilen postopek za dodeljevanje državnih pomoči delodajalcem - točka 4.10.3.f;
- izvedlo je nepravilen postopek izbire ponudnikov subvencionirane študentske prehrane; namesto, da bi izvedlo postopek za javna naročila, je izvedlo postopek za dodelitev sredstev subvencij - točka 4.10.3.g;
- Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje izplačuje transfere, ne da bi prej preverilo pravilnost obračunanih zneskov - 4.10.3.h.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.11 Ministrstvo za zdravje

### 4.11.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zdravje (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister mag. Andrej Bručan.

### 4.11.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.11.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.11.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 43.

Tabela 43: Finančni načrt Ministrstva za zdravje za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	2.507.854	2.468.384	2.456.179	98	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	13.883.820	11.735.872	11.687.922	84	100
Tekoči in investicijski transferi	6.610.763	6.540.394	6.521.531	99	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>23.002.437</b>	<b>20.744.650</b>	<b>20.665.632</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.11.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna izhodiščna in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.11.3.a Ocenjujemo, da je bilo načrtovanje sredstev za plače opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, čeprav so v proračunu za leto 2006 načrtovana za 3 odstotke višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Ocena je utemeljena z obrazložitvami ministrstva o nezasedenih delovnih mestih v letu 2005. Realizacija sredstev za plače je za 2 odstotka nižja od sprejetega finančnega načrta. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet analize, so v tabeli 44.

Tabela 44: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005 v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4):(3)	Indeks s (7)=(4):(5)	Indeks (8)=(5):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	1.978.285	2.020.689	2.054.824	102	98	104
401	Prispevki in davki	317.548	323.650	328.720	102	98	104
4028	Davek na izplačane plače	134.906	111.840	124.310	83	90	92
	<b>Skupaj</b>	<b>2.430.739</b>	<b>2.456.179</b>	<b>2.507.854</b>	<b>101</b>	<b>98</b>	<b>103</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa RS za leto 2006.

Kljub manjši realizaciji sredstev za plače od načrtovane pa opozarjamo na razmeroma visoko povečanje (povečanje za 1.428 tisoč tolarjev oziroma indeks povečanja 385) realiziranih sredstev za nadurno delo.

4.11.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>341</sup> določeno 1-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 360 na dan 31. 12. 2005 na 356 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>342</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno nižje število zaposlenih (340) na koncu leta 2006, nato pa povečanje števila zaposlenih (na 341). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezna razlika v številu zaposlenih pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

<sup>341</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>342</sup> Primerjati z opombo 88.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.11.3.c Ministrstvo je na podlagi Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil<sup>343</sup> (v nadaljevanju: odredba) leta 1996 izbralo SCT, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SCT) za rekonstrukcijo in nadomestno gradnjo Onkološkega inštituta (v nadaljevanju: OI) I. faza v vrednosti 4.571.986 tisoč tolarjev. K osnovni pogodbi<sup>344</sup> je bilo sklenjenih 23 dodatkov, v katerih so opredelili plačila po obdobjih gradnje, roke, spremembo pogodbene cene in dodatna dela. V osnovni pogodbi prav tako niso predvidene morebitne podražitve, ker je pogodba sklenjena po načelih »fiksnosti cen« in »funkcionalni ključ v roke«. Iz podatkov o vseh izdanih in plačanih situacijah SCT smo ugotovili, da so bila dodatna dela obračunana in plačana že v 10. začasni situaciji iz oktobra 1997 in dogovorjena v dodatku k pogodbi št. 1, iz samega dodatka pa dodatna dela niso razvidna. Ministrstvo je z dodatki k pogodbi naročilo že za 3.876.334 tisoč tolarjev dodatnih del, kar predstavlja 84 odstotkov vrednosti osnovne pogodbe. Ker so bili zadnji dodatki k pogodbi sklenjeni na podlagi alinee a. prve točke 89. člena ZJN-1, ki dovoljuje oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za dodatne gradnje ali storitve, pri čemer celotna ocenjena vrednost ne sme presežati 50 odstotkov glavnega naročila, gre v tem primeru za kršitev tega člena. Kot nepravilnost smo tako vrednotili delež dodatnih del v posameznih plačanih situacijah, ki so presežala dovoljenih 50 odstotkov. Nepravilnost je na dveh izplačilih v skupnem znesku 645.135 tisoč tolarjev<sup>345</sup>.

4.11.3.d Ministrstvo je na podlagi odredbe leta 1996 izbralo SCT za izvedbeno projektiranje in izvedbo gradbeno obrtniških in instalacijskih del z vgradno opremo za Nevrološko kliniko KC Ljubljana v vrednosti 1.680.643 tisoč tolarjev. Ministrstvo je z enajstim dodatkom k pogodbi<sup>346</sup> naročilo še za 1.060.562 tisoč tolarjev dodatnih del, kar predstavlja 65 odstotkov vrednosti osnovne pogodbe. Ker je bil enajsti dodatek k pogodbi sklenjen na podlagi alinee a. prve točke 89. člena ZJN-1, ki dovoljuje oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za dodatne gradnje ali storitve, pri čemer celotna ocenjena vrednost ne sme presežati 50 odstotkov glavnega naročila, je to kršitev tega člena. Kot nepravilnost smo tako vrednotili delež dodatnih del v plačani situaciji, ki so presežala dovoljenih 50 odstotkov. Nepravilnost je na izplačilu dodatnih del iz začasne situacije ocenjena na 210.850 tisoč tolarjev<sup>347</sup>.

4.11.3.e Ministrstvo je na podlagi izvedenega postopka za oddajo javnega naročila male vrednosti z izbranim ponudnikom DDC svetovanje inženiring, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo<sup>348</sup> za izvajanje gradbenega in strokovnega nadzora nad gradbenimi in instalacijskimi deli ter hortikulturno ureditvijo Klinični center – jug za pogodbeni znesek 13.372 tisoč tolarjev<sup>349</sup>. Ministrstvo je oddalo javno naročilo po postopku za naročila male vrednosti, čeprav pogodbena vrednost presega z zakonom določeno vrednost 10.000 tisoč tolarjev, kar predstavlja kršitev 20. člena ZIPRS0405 v povezavi s 17. členom ZJN-1.

4.11.3.f Ministrstvo je v posameznih primerih sklenilo pogodbe, v katerih je določilo in izvršilo plačila v 60-dnevnih rokih, ki niso bili v skladu z določili prvega odstavka 23. člena ZIPRS0405 oziroma prvega

<sup>343</sup> Uradni list RS, št. 23/93, 19/94.

<sup>344</sup> Št. 2711-96-244625 z dne 14. 11. 1996 v vrednosti 4.434.826 tisoč tolarjev (brez DDV).

<sup>345</sup> 97. začasna situacija v vrednosti 594.446 tisoč tolarjev, od tega je 493.545 tisoč tolarjev dodatnih del in 98. začasna situacija v vrednosti 217.200 tisoč tolarjev, od tega je 151.590 tisoč tolarjev dodatnih del.

<sup>346</sup> Dodatek št. 11 k pogodbi št. 2711-96-244626 z dne 10. 7. 2006 za dodatna dela v vrednosti 289.755 tisoč tolarjev.

<sup>347</sup> 55. začasna situacija v vrednosti 285.694 tisoč tolarjev.

<sup>348</sup> Št. 2711-04-244606 z dne 10. 3. 2004.

<sup>349</sup> Vključno z DDV, pogodbena vrednost brez DDV je 11.143 tisoč tolarjev.

odstavka 24. člena ZIPRS0607, ki za neposredne proračunske uporabnike določata 30-dnevne plačilne roke, oziroma 60-dnevne plačilne roke za plačilo obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, ki se plačujejo po posameznih situacijah. Investicije, ki jih navajamo, se plačujejo na podlagi izdanih računov in ne na podlagi situacij, zato bi moral biti določen rok za pogodbe, sklenjene v letu 2005, 30 dni, za pogodbo sklenjeno v letu 2006 pa 30. dan po prejemu računa:

- pogodba<sup>350</sup> z Gorenjem GTI, d. o. o., Velenje (v nadaljevanju: Gorenje GTI) za dobavo in montažo linearnega pospeševalnika za OI v vrednosti 475.776 tisoč tolarjev;
- pogodba<sup>351</sup> z Interexportom, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Interexport) za dobavo in montažo radiološke opreme za OI v vrednosti 379.304 tisoč tolarjev;
- pogodba<sup>352</sup> s Siemensom, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Siemens) za dobavo in montažo magnetnoresonančnega tomografa (1,5 T) in računalniškega tomografa 16 rezinskega za OI v vrednosti 746.500 tisoč tolarjev;
- pogodba<sup>353</sup> z Marand Inženiring, d. o. o., Ljubljana, za dobavo strežniške opreme SUN za OI v vrednosti 155.420 tisoč tolarjev.

*Z določitvijo daljših plačilnih rokov v pogodbi je ministrstvo ravnalo sicer v nasprotju z določbami v letu izplačila veljavnega ZIPRS, vendar bolj gospodarno, saj je proračunu oziroma zakladnici pri vsakem izplačilu omogočilo prihranek v višini dvanajstine letne obrestne mere za dolžniške oziroma upniške finančne vire. Z roki, določenimi v pogodbi, so pogodbene stranke soglašale in so ga zato pri plačilu tudi upoštevali.*

4.11.3.g Ministrstvo je v letu 2006 nakazovalo tekoče transfere javnim zavodom za kritje njihovih stroškov plač, materialnih in drugih stroškov, ki jih je izplačevalo na podlagi dvanajstin ne glede na to, kdaj so stroški dejansko nastali in v kolikšni višini. Takšno financiranje ne zagotavlja spoštovanja določila 27. člena ZIPRS0607, ki pravi: »Neposredni uporabniki določijo dinamiko izplačil tekočih transferov javnim zavodom, javnim agencijam, javnim skladom in drugim izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki tako, da posredni uporabniki prejmejo sredstva za plače največ en dan pred izplačilom le-teh, sredstva za blago in storitve pa praviloma dvakrat mesečno, in sicer za plačilo obveznosti, nastalih v preteklem obdobju, pri čemer morajo upoštevati roke plačil v breme državnega in občinskih proračunov, določene v 24. členu tega zakona«. Iz vsebine 27. člena ZIPRS0607 je razviden namen po ukinitvi dvanajstin in prehod na plačevanje dejansko nastalih stroškov. S stališča presoje pravilnosti računsko sodišče zato takšnega ravnanja ne more šteti za pravilno. Takšne vrste financiranja smo ugotovili pri:

- Inštitutu za varovanje zdravja na podlagi pogodbe o izvajanju Programa za področje javnega zdravja za leto 2006<sup>354</sup> in pogodbe o izvajanju Programa za področje javnega zdravja za leto 2005<sup>355</sup>;
- Zavodu za zdravstveno varstvo Kranj na podlagi pogodbe o izvajanju Programa za področje javnega zdravja za leto 2006<sup>356</sup>;

<sup>350</sup> Št. 2711-05-244601 z dne 6. 1. 2005 in dodatek št. 1 z dne 31. 3. 2005.

<sup>351</sup> Št. 2711-04-244659 z dne 29. 11. 2004, dodatek št. 1 z dne 24. 5. 2005 in dodatek št. 2 z dne 7. 8. 2006.

<sup>352</sup> Št. 2711-05-244614 z dne 16. 2. 2005 in dodatek št. 1 z dne 19. 5. 2005.

<sup>353</sup> Št. PO-INFO-02/05 z dne 20. 4. 2006.

<sup>354</sup> Št. C2711-06-000012 z dne 7. 3. 2006 in aneksa št. 1 k pogodbi z dne 23. 5. 2006.

<sup>355</sup> Št. 2711-05-7084-10 z dne 14. 7. 2005.

<sup>356</sup> Št. C2711-06-000015 z dne 23. 2. 2006.



- Zavodu za zdravstveno varstvo Ljubljana na podlagi pogodbe o izvajanju Programa za področje javnega zdravja za leto 2006<sup>357</sup>;
- Zavodu RS za presaditev organov in tkiv Slovenija – Transplant, Ljubljana na podlagi pogodbe o zagotavljanju sredstev za delovanje Slovenija-transplanta za leto 2005<sup>358</sup> in pogodbe o zagotavljanju sredstev za delovanje Slovenija-transplanta za leto 2006<sup>359</sup>.

*Ministrstvo je med izvajanjem revizije pripravilo pogodbe z javnimi zavodi za leto 2007, v katerih je spremenilo določila pogodb in izvajalcem priznava obseg sredstev za posamezne kalkulativne elemente na letni ravni in ne več mesečno po dvanajstinah.*

4.11.3.h Ugotovili smo tudi:

- Ob pregledu dokumentacije o izvajanju del na posameznih gradbiščih, kjer gradbena dela izvaja SCT smo ugotovili, da izvajalec izvaja dela, ne da bi bila sklenjena pogodba oziroma dodatek k pogodbi, kar pomeni, da nimajo pravne podlage, s čimer je kršen 130. člen Pravilnika o postopkih iz leta 2006, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali dobave blaga. Izvajalec<sup>360</sup> je v letu 2006 zaradi nepravočasno sklenjenih aneksov k pogodbam izvedel naslednja dela brez pravne podlage:
  - Klinika za otorinolaringologijo in cervikofacialno kirurgijo v vrednosti 117.715 tisoč tolarjev;
  - Nevrološka klinika v vrednosti 286.280 tisoč tolarjev;
  - OI v vrednosti 450.000 tisoč tolarjev in
  - Nova pediatrična klinika v vrednosti 72.000 tisoč tolarjev.

#### 4.11.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za zdravje* za leto 2006.

*Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

*Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za zdravje*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

<sup>357</sup> Št. C2711-06-000016 z dne 23. 2. 2006.

<sup>358</sup> Št. 2711-05-552401 z dne 29. 3. 2005 in aneks št. 1 k pogodbi z dne 4. 8. 2005.

<sup>359</sup> Št. C2711-06-000022 z dne 16. 3. 2006.

<sup>360</sup> Dopis: Problematika sklepanja aneksov in izvedba del.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za zdravje* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- oddalo je dodatna dela s pogajanjem brez predhodne objave v vrednosti, ki je presegla dovoljenih 50 odstotkov vrednosti del osnovnega naročila - točki 4.11.3.c in 4.11.3.d;
- oddalo je naročilo s postopkom za naročila male vrednosti, čeprav je vrednost naročila presegala z zakonom določen vrednosti prag - točka 4.11.3.e;
- ni poravnalo obveznosti v predpisanem roku - točka 4.11.3.f;
- financiralo je javne zavode in druge posredne proračunske uporabnike po dvanajstih ne glede na to, kdaj so stroški nastali in v kakšni višini, in tako ni zagotavljalo financiranja na podlagi dejansko izkazanih stroškov - točka 4.11.3.g.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za zdravje* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.12 Ministrstvo za javno upravo

### 4.12.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister dr. Gregor Virant.

### 4.12.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.12.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.12.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 45.

Tabela 45: Finančni načrt Ministrstva za javno upravo za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.994.149	2.106.443	2.100.654	105	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	22.034.871	31.319.435	21.048.993	96	67
Tekoči in investicijski transferi	326.944	255.856	255.856	78	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>24.355.964</b>	<b>33.681.734</b>	<b>23.405.503</b>	<b>96</b>	<b>70</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.12.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.12.3.a Načrtovanje sredstev za plače je bilo opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, realizacija finančnega načrta pa ni bila v okvirih sprejetega finančnega načrta. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet analize, so v tabeli 46.

Tabela 46: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Kont o	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005 v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4):(3)	Indeks (7)=(4):(5)	Indeks (8)=(5):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	1.641.471	1.723.328	1.618.788	105	106	99
401	Prispevki in davki	263.463	275.300	265.840	104	104	101
4028	Davek na izplačane plače	111.710	102.026	109.521	91	93	98
<b>Skupaj</b>		<b>2.016.644</b>	<b>2.100.654</b>	<b>1.994.149</b>	<b>104</b>	<b>105</b>	<b>99</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa RS za leto 2006.

Ministrstvo je načrtovalo v proračunu za leto 2006 za 1 odstotek manjšo porabo sredstev za plače, kot jo je realiziralo v letu prej, dejansko pa je realiziralo za 4 odstotke večjo porabo sredstev, kar pomeni, da je preseгло v proračunu načrtovana sredstva za 5 odstotkov. Ocenjujemo, da pri izvrševanju proračuna v delu, ki se nanaša na plače, ministrstvo ni upoštevalo izhodišč iz proračunskega priročnika. Povečanje sredstev za plače ni bilo usklajeno z gibanjem števila zaposlenih, kot je bilo določeno v kadrovskem načrtu ministrstva, saj je bilo tako ob sprejemanju proračuna kot ob njegovem izvajanju za ministrstvo določeno zmanjšanje števila zaposlenih oziroma se število zaposlenih ni povečevalo (podatki v točki 4.12.3.b). V strukturi sredstev za plače izkazujejo največji indeks povečanja regres za letni dopust (indeks 141), nadurno delo (indeks 555) in drugi izdatki zaposlenim (indeks 229), zneskovno pa največji obseg povečanja sredstev predstavljajo sredstva za osnovne plače in dodatke - 78.878 tisoč tolarjev (indeks 106).

4.12.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>361</sup> določeno 2-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na leto poprej (od 284 na dan 31. 12. 2005 na 278 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>362</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu določeno višje število zaposlenih (298) na koncu leta 2006. Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja

<sup>361</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>362</sup> Primerjati z opombo 88.

podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj povečanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.12.3.c Pregledali smo izplačilo po 47. začasni situaciji<sup>363</sup>, ki jo je izstavila družba SCT na podlagi dodatka<sup>364</sup> 14 k osnovni pogodbi<sup>365</sup>. V 1. členu dodatka je zapisano, da je že med izvedbo del po dodatku 13 prišlo do odločitve o zamenjavi uporabnikov objekta Gregorčičeva 25, Ljubljana, in sicer naj bi namesto ministrstva stavbo uporabljale nekatere vladne službe. Odločeno je bilo, da se kuhinja v mansardi ne izvede, prostori pa se namenijo kabinetu predsednika Vlade RS in konferenčni dvorani za seje Vlade RS. Dodatek 14 je bil sklenjen zaradi dodatnih del in zaradi večjega oziroma manjšega obsega del ter zaradi podaljšanja roka dokončanja del. Vrednost del po tem dodatku je znašala 209.383 tisoč tolarjev.

Upravna enota Ljubljana je izdala uporabno dovoljenje<sup>366</sup> za uporabo 5. in 6. nadstropja poslovnega objekta Gregorčičeva 25, Ljubljana 20. 12. 2005 za uporabo prostorov od kleti do vključno 4. nadstropja pa 23. 11. 2005<sup>367</sup>. Iz obeh dokumentov je razvidno, da je bil opravljen tehnični pregled, ugotovljene pomanjkljivosti pa so bile odpravljene v zakonitem roku. Uporabniki so bili preseljeni v obnovljeno poslovno stavbo na Gregorčičevi 25, Ljubljana v začetku leta 2006.

Iz opisanega zaporedja dogodkov smo ugotovili, da so bila dela, ki so navedena v dodatku 14, opravljena že pred podpisom tega dne 14. 9. 2006, saj so bili uporabniki v stavbo preseljeni že v začetku leta 2006. Takšno ravnanje ministrstva pomeni kršitev 130. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2006, po katerem morajo neposredni uporabniki pogodbo skleniti pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

4.12.3.d Center Vlade za informatiko (v nadaljevanju: CVI) in NIL Podatkovne komunikacije, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: NIL) sta 11. 2. 1999 sklenila pogodbo<sup>368</sup> za dobavo, instalacijo in garancijsko vzdrževanje opreme vseh produktnih linij principalov izvajalca, za izvedbo projektov v zvezi s komunikacijami naročnika, za pogarancijsko vzdrževanje instalirane opreme in za plačilo obveznosti naročnika do izvajalca iz preteklega obdobja. Pogodba je bila sklenjena za obdobje do konca leta 2000.

CVI je v obdobju od leta 1999 do 2005 k pogodbi iz leta 1999 sklenil še sedem aneksov. V sedmem aneksu<sup>369</sup> z dne 7. 6. 2001 je rok veljavnosti osnovne pogodbe podaljšal do nove pogodbe, ki bi morala biti sklenjena na podlagi novega razpisa. Od leta 2001 do leta 2005 je imel CVI dovolj časa, da bi izvedel nov postopek oddaje javnega naročila. Novega postopka oddaje javnega naročila pa v letih 2005 in 2006 ni izvedlo niti ministrstvo, ki je v letu 2005 prevzelo delovno področje. Ker javno naročilo ni bilo oddano po predpisanem postopku oddaje, je podana kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, opredeljenega v prvem odstavku 17. člena ZJN-1.

<sup>363</sup> Št. 11-5002882-06 z dne 30. 9. 2006.

<sup>364</sup> Št. 14 z dne 14. 9. 2006 k pogodbi št. 173/01.

<sup>365</sup> Št. 173/01 z dne 15. 10. 2001.

<sup>366</sup> Št. 351-281/2005-13 z dne 20. 12. 2005.

<sup>367</sup> Št. 352-239/2005-15 z dne 23. 11. 2005.

<sup>368</sup> Št. 98/263 z dne 11. 2. 1999.

<sup>369</sup> Št. 7 k pogodbi 98/263.

*Ministrstvo je pojasnilo, da so storitve, ki so predmet vzdrževalne pogodbe z NIL, v postopku oddaje javnega naročila<sup>370</sup>, katerega predmet so storitve vzdrževanja kritične komunikacijske opreme omrežja HKOM. Ministrstvo je pred začetkom postopka izvedlo raziskavo kompleksnega tržišča komunikacijskih storitev. Pripravilo je načrt prenove celotnega hrbtenično komunikacijskega omrežja državne uprave ter izvedlo tri pilotske projekte. K pilotskim projektom je ministrstvo pristopilo poleti 2005. Konec oktobra 2006 je ministrstvo pripravilo predlog oddaje javnega naročila in začelo s postopkom za izbiro izvajalca za vzdrževanje opreme proizvajalca CISCO. Razpisna dokumentacija je bila pripravljena v januarju 2007. Z izbranim ponudnikom je bila pogodba sklenjena za dobo treh let.*

4.12.3.e CVI in SRC.SI, d. o. o., Ljubljana, Marand Inženiring, d. o. o., Ljubljana, Liko Pris, d. o. o., Ljubljana ter Astec, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: konzorcij izvajalcev) so 14. 2. 2002 sklenili Pogodbo za storitve podpore pri uporabi informacijske tehnologije<sup>371</sup> (v nadaljevanju: pogodba). Pogodba je začela veljati 1. 1. 2002 in je bila podpisana za obdobje najmanj dveh in največ treh let od podpisa, to je najkasneje do 14. 2. 2005.

CVI oziroma ministrstvo in konzorcij izvajalcev je v letih 2003, 2005 in 2006 podpisalo še tri anekse k pogodbi. V drugem aneksu<sup>372</sup> z dne 11. 2. 2005 so veljavnost pogodbe podaljšali do operativnosti novega javnega razpisa.

Ministrstvo je Javni razpis za storitve podpore pri uporabi informacijske tehnologije za potrebe državnih organov RS in javnih zavodov<sup>373</sup> objavilo 12. 8. 2005. Na javni razpis ni prejelo nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe, ponudba enega od ponudnikov je bila nesprejemljiva, ponudba drugega ponudnika pa nepravilna<sup>374</sup>. Ministrstvo je nato postopek oddaje javnega naročila nadaljevalo po postopku s pogajanjem po predhodni objavi, razpisa pa ni objavilo, ker je postopek izvajalo v skladu s prvo točko tretjega odstavka 20. člena ZJN-1. Predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije se nista bistveno spreminjala, v postopek s pogajanjem pa sta bila vključena oba ponudnika, ki sta predložila ponudbi po predhodno izvedenem odprtem postopku. Postopek oddaje javnega naročila do konca leta 2006 ni bil zaključen.

Ker ministrstvo do 14. 2. 2005, ko je prenehala veljati pogodba, ni izvedlo novega javnega naročila in javno naročilo ni bilo oddano po predpisanem postopku do konca leta 2006, je podana kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, opredeljenega v prvem odstavku 17. člena ZJN-1.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je naročilo začelo izvajati, tako da je pridobivalo pooblastila državnih organov in organov javne uprave, že ko je še obstajal CVI. CVI je v skladu s sklepom Komisije Vlade RS za informatiko za področje javne uprave že 23. 6. 2004 vsem organom posredoval zaprosilo za pooblastilo. Rok za posredovanje pooblastil je bil določen do 15. 7. 2004. Kljub roku je precej državnih organov pooblastilo posredovalo šele septembra, novembra in decembra 2004, zadnje pooblastilo pa je bilo posredovano 18. 1. 2005. Ministrstvo pred prejemom vseh pooblastil ni moglo začeti s postopkom, saj je za pripravo razpisne dokumentacije moralo od organov pridobiti vsaj okvirne podatke o načrtovanem obsegu storitev, o*

<sup>370</sup> Z oznako ODVCIS-56/2006.

<sup>371</sup> Št. KONZ-PU-1/02 z dne 14. 2. 2002.

<sup>372</sup> Št. 2 k Pogodbi za storitve podpore pri uporabi informacijske tehnologije št. konz.-PU-1/02 z dne 11. 2. 2005.

<sup>373</sup> Uradni list RS, št. 76/05 z dne 12. 8. 2005.

<sup>374</sup> Odločitev o oddaji javnega naročila št. 430-217/2005/49 z dne 16. 12. 2005.

*vrsti in količini opreme in sredstvih. Ministrstvo postopka oddaje javnega naročila ni zaključilo zaradi skupno sedmih zahtevkov za revizijo, kateri je Državna revizijska komisija v šestih primerih pritrdila ministrstvu.*

4.12.3.f CVI in Smart Com, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Smart Com) sta dne 19. 11. 1998 podpisala pogodbo<sup>375</sup> za dobavo in instalacijo opreme principalov proizvajalca Smart Com za izvedbo storitev oziroma projektov v zvezi s komunikacijami naročnika za vzdrževanje opreme in za plačilo prevzetih obveznosti naročnika do Smart Com iz preteklih let.

CVI je v obdobju od leta 1998 do 2005 k pogodbi iz leta 1998 podpisal še pet aneksov. V zadnjem aneksu<sup>376</sup> z dne 1. 6. 2001 sta pogodbeni stranki podaljšali veljavnost pogodbe do nove pogodbe, sklenjene po novem razpisu. Od leta 2001 do leta 2005 je imel CVI dovolj časa, da bi izvedel nov postopek oddaje javnega naročila. Novega postopka oddaje javnega naročila pa v letih 2005 in 2006 tudi ni izvedlo ministrstvo, ki je v letu 2005 prevzelo delovno področje bivšega CVI. Ker javno naročilo ni bilo oddano po predpisanem postopku, je podana kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, opredeljenega v prvem odstavku 17. člena ZJN-1.

*Ministrstvo je pojasnilo, da pri storitvah, ki so predmet pogodbe, izvede postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, kot ga opredeljuje 2. točka prvega odstavka 29. člena Zakona o javnem naročanju<sup>377</sup> (v nadaljevanju: ZJN-2). Za naročilo je bilo potrebno določiti nov natančen nabor opreme ter dinamično izločevanje te opreme. Ministrstvo je 14. 2. 2007 sprejelo sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila. V pripravi je razpisna dokumentacija in povabilo k predložitvi ponudbe.*

4.12.3.g CVI in ITS, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ITS) sta dne 29. 8. 2003 sklenila pogodbo<sup>378</sup>, v kateri sta se dogovorila tudi o plačilu nakupa strojne in programske opreme v treh obrokih, in sicer je zapadel prvi obrok v plačilo 15. 1. 2004, drugi 15. 1. 2005 in tretji obrok v znesku 175.559 tisoč tolarjev 15. 1. 2006. Tretji obrok je bil nakazan družbi S@T Hermes plus, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: S@T Hermes), ker se ji je ITS pripojila dne 20. 6. 2005.

Tak način financiranja nakupa pomeni prevzemanje obveznosti v breme proračunskih sredstev v obliki blagovnega kredita, oziroma zadolževanja pri dobavitelju, kar pomeni kršitev 81. in 84. člena ZJF, ki določata, da se država zadolžuje le na podlagi zakona, o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem pa odloča minister pristojen za finance.

4.12.3.h CVI in Astec, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Astec) sta 28. 10. 2002 podpisala pogodbo<sup>379</sup> o izvajanju storitev svetovanja, upravljanja, nadzora in nameščanje za potrebe državnega podatkovnega omrežja. Pogodba je bila sklenjena za dobo treh let, do 30. 10. 2005.

Ministrstvo in Astec sta 9. 12. 2005 sklenila aneks<sup>380</sup>, ki je veljal za nazaj, od 31. 10. 2005, za obdobje šestih mesecev oziroma do dokončnosti novega javnega razpisa za predmetne storitve. Ministrstvo v letu 2005 in 2006 ni izvedlo novega postopka oddaje javnega naročila. Ker javno naročilo ni bilo izvedeno, je podana kršitev

<sup>375</sup> Št. SMA-1/98 z dne 19. 11. 1998.

<sup>376</sup> Dodatek 5 k pogodbi SMA-1/98 z dne 1. 6. 2001.

<sup>377</sup> Uradni list RS, št. 128/06.

<sup>378</sup> Št. CVI-ITS-2003/P14 z dne 29. 8. 2003.

<sup>379</sup> Št. CVI-ASTEC-2002/P19 z dne 28. 10. 2002.

<sup>380</sup> Št. 06-2005/P 15/2005-01 z dne 9. 12. 2005.

6. člena ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, opredeljenega v prvem odstavku 17. člena ZJN-1.

Bančna garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki sta jo ministrstvo in Astec opredelila v 5. členu aneksa, je veljala do 11. 5. 2006. Ker se prejeta bančna garancija ne nanaša na celotno obdobje veljavnosti aneksa, ministrstvo pa od Asteca ni zahtevalo izpolnitve obveznosti iz 10. člena pogodbe in 5. člena aneksa k pogodbi, ravnanje ministrstva ocenjujemo kot nepravilno.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je za storitve, ki so predmet pogodbe z Astecom, začelo nov postopek oddaje javnega naročila z oznako ODUVKOM-3/2007<sup>381</sup>, ki bo izvedeno po odprtem postopku.*

4.12.3.i CVI in Zavarovalnica Triglav sta 21. 5. 2001 podpisala pogodbo o zavarovanju računalniške komunikacijske opreme<sup>382</sup>. Pogodba je bila sklenjena na podlagi javnega razpisa za dobo treh let. Zavarovalna policia<sup>383</sup> določa, da je pogodba sklenjena za obdobje od 31. 12. 2001 do 31. 3. 2004.

V letu 2003 in 2004 sta pogodbeni stranki podpisali še dva dodatka. V enem dodatku<sup>384</sup> sta rok veljavnosti zavarovanja po polici podaljšala do izbora najugodnejšega ponudnika po novem javnem razpisu.

Ker javno naročilo ni bilo oddano po predpisanem postopku, je podana kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, opredeljenega v prvem odstavku 17. člena ZJN-1.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je začelo nov postopek oddaje javnega naročila.*

4.12.3.j CVI in družba 3Gen, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: 3Gen) sta 18. 7. 2002 podpisala pogodbo o izvajanju storitev svetovanja, systemske podpore in administriranja centralnega računalniškega sistema<sup>385</sup>. Pogodba je bila sklenjena na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave, za dobo treh let, do 18. 7. 2005.

V letu 2004 in 2005 sta pogodbeni stranki podpisali še dva aneksa. V drugem aneksu<sup>386</sup> sta rok veljavnosti pogodbe podaljšali za tri mesece oziroma do dokončnosti novega javnega razpisa za predmetne storitve.

V letu 2005 in 2006 je imelo ministrstvo, ki je prevzelo delovno področje bivšega CVI, dovolj časa, da bi izvedlo nov postopek oddaje javnega naročila. Ker javno naročilo ni bilo oddano po predpisanem postopku, je podana kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja, opredeljenega v prvem odstavku 17. člena ZJN-1.

Ministrstvo tudi nima bančne garancije za dobro izvedbo posla, kar pomeni, da ni izpolnilo obveznosti iz 5. člena aneksa, ki določa, da mora izvajalec naročniku izročiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 1 odstotka od trimesečne vrednosti posla.

<sup>381</sup> Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila št. 430-47/2007/2 z dne 21. 2. 2007.

<sup>382</sup> Št. CVI-ZT-01/2001 z dne 21. 5. 2001.

<sup>383</sup> Št. 0110945 z dne 21. 12. 2001.

<sup>384</sup> Št. 3/2 z dne 31. 5. 2004.

<sup>385</sup> Št. CVI-3GEN-2002/P16 z dne 18. 7. 2002.

<sup>386</sup> Št. 06-2005/P 12/2005-02 k pogodbi št. CVI-3 GEN-2002/P16 z dne 19. 7. 2005.



*Ministrstvo je pojasnilo, da je ob sklenitvi aneksa začelo z novim postopkom oddaje javnega naročila<sup>387</sup>, ki ga je zaključilo s podpisom nove pogodbe z dne 21. 6. 2006.*

4.12.3.k Ministrstvo in družba SRC.SI, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: SRC.SI) sta sklenila pogodbo o naročnini za nove verzije licenčne programske opreme za upodabljanje in arhiviranje dokumentov - IMiS<sup>388</sup>, v kateri sta ugotovila, da je pri naročniku na dan podpisa pogodbe nameščenih 5.522 licenc, ki jih je potrebno vzdrževati z novimi verzijami. Skupna pogodbeni vrednost v znesku 100.471 tisoč tolarjev je bila razdeljena na dva sklopa:

- dobava programske opreme za obdobje od marca 2005 do marca 2006 v znesku 98.760 tisoč tolarjev<sup>389</sup>, ki je vključevala nakup licenc v znesku 95.420 tisoč tolarjev in obresti za financiranje v znesku 3.340 tisoč tolarjev<sup>390</sup>,
- fiksni stroški ob instalaciji za 312 enot IMiS/View in 71 enot IMiS/Scan v znesku 1.711 tisoč tolarjev.

Pogodbeni stranki sta se dogovorili, da SRC.SI programsko opremo dobavi v sedmih dneh po podpisu pogodbe, to je do 7. 7. 2005, ministrstvo pa bi moralo programsko opremo plačalo do 31. 1. 2006. Za programsko opremo in stroške instalacije je SRC.SI izstavil račun<sup>391</sup> v znesku 100.471 tisoč tolarjev, z datumom zapadlosti 31. 1. 2006, ki ga je ministrstvo plačalo 6. 2. 2006. Račun je vključeval 3.340 tisoč tolarjev stroškov financiranja. Ministrstvo je s prevzemom obveznosti stroškov financiranja v znesku 3.340 tisoč tolarjev prevzelo obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki blagovnega kredita oziroma zadolževanja pri dobavitelju in s tem ravnalo v nasprotju z 81. in 84. členom ZJF, ki določata, da se država zadolžuje le na podlagi zakona, o sklepanju poslov v zvezi z zadolževanjem pa odloča minister za finance.

*Ministrstvo je pojasnilo, da sklenitev pogodbe spada v obdobje, ko finančna konsolidacija ministrstva še ni bila izvedena in z Ministrstvom za finance še ni bil dosežen dogovor o načinu zagotovitve dodatnih sredstev za pokritje finančnega primanjkljaja novoustanovljenega ministrstva. Razlogi za sklenitev pogodbe z opredeljeno obrestno mero so, da je ministrstvo takrat zmanjšalo investicijsko dejavnost, sklenitev pogodbe pa je bila nujna za zagotovitev nadaljevanja legalne uporabe licenc programske opreme. Tekoče obveznosti ministrstvu niso dopuščale sklenitev pogodbe z obveznostjo plačila v tekočem proračunskem obdobju.*

4.12.3.l Ministrstvo v naslednjih primerih ni izvedlo plačila v rokih, kot jih določa 24. člen ZIPRS0607, ki za neposredne proračunske uporabnike določajo 30-dnevni oziroma 60-dnevni plačilni rok za plačila obveznosti za investicijske odhodke in investicijske transfere, plačljive po situacijah:

- obveznosti za zakup vodov za prenos podatkov in najem prostorov za opremo družbi Telekom, d. d., Ljubljana je plačalo po računu št. 0381862844 z dne 7. 11. 2005 v znesku 87.657 tisoč tolarjev 54 dni po zakonsko določenem roku;
- obveznosti za najemnino za programsko opremo družbi S@T Hermes je plačalo po računu št. 90098571 z dne 18. 4. 2006 v znesku 75.573 tisoč tolarjev 46 dni po zakonsko določenem roku;
- obveznosti za najemnino za programsko opremo družbi S@T Hermes je plačalo po računu št. 90091661 z dne 11. 7. 2005 v znesku 90.522 tisoč tolarjev 171 dni po zakonsko določenem roku;

<sup>387</sup> Št. 430-187/2005/2 z dne 11. 7. 2005.

<sup>388</sup> Št. 06-2005/P11-1 z dne 30. 6. 2005.

<sup>389</sup> Cena za posamezno licenco je znašala 60 evrov brez DDV, obračunano v tolarški protivrednosti.

<sup>390</sup> Letna obrestna mera je znašala 7 odstotkov, pogodbeni vrednost pa je vključevala 3,5-odstotno obrestno mero za obdobje pol leta.

<sup>391</sup> Št. R05-03974 z dne 6. 7. 2005, ki ga je ministrstvo prejelo dne 7. 7. 2005.

- obveznosti za zavarovalno premijo Zavarovalnici Triglav je plačalo po račun št. 016987/2005 z dne 14. 6. 2005 v znesku 54.522 tisoč tolarjev 194 dni po zakonsko določenem roku.

4.12.3.m V letu 2004 je bil Inštitut za projektni management in informacijsko tehnologijo, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IPMIT) povabljen k predložitvi ponudbe v drugi fazi omejenega postopka, (prvo fazo je izvedel CVI v letu 2003), in sicer za storitve programske projektne pisarne, in je bil tudi izbran za izvajalca. CVI in IPMIT sta sklenila pogodbo<sup>392</sup> v znesku 68.716 tisoč tolarjev. Predmet pogodbe so storitve programske projektne pisarne CVI in so bile specificirane v prilogi 1 k pogodbi, in sicer:

- administracija aplikacij projektne pisarne in pomoč pri uporabi aplikacij projektne pisarne,
- operativna pomoč zaposlenim na področju projektne pisarne,
- metodološka pomoč zaposlenim na področju projektne pisarne.

Storitve so bile razdeljene na stalne storitve, storitve usposabljanja in prenovno metodologije vodenja projektov v državni upravi (projektov informacijske tehnologije).

Na podlagi prejetih računov je bilo do konca leta 2006 po pogodbi izplačano skupno 61.461 tisoč tolarjev. Vsak mesec je bilo izdelano kontrolno poročilo z navedbo storitev, ki je bilo CVI oziroma ministrstvu posredovano tudi na zgoščenkah. Ob pregledu zgoščenke smo ugotovili, da opravljene storitve niso v skladu s pogodbeno dogovorjenimi storitvami. Med izvajanjem revizije ministrstvo ni predložilo dokazov, da so bile s pogodbo dogovorjene storitve, ki so bile plačane po pregledanih računih, tudi dejansko opravljene. V pogodbi je določeno, da IPMIT izvede prenovno metodologije vodenja projektov informacijske tehnologije v državni upravi in izvede usposabljanje zaposlenih za uporabo metodologije vodenja in uporabo aplikacij projektne pisarne in MS Project. Pri preverjanju smo ugotovili, da ni bila izvedena prenova metodologije in tudi ne usposabljanje zaposlenih za uporabo metodologije vodenja in uporabo aplikacij projektne pisarne.

Ministrstvo je kršilo določila drugega odstavka 54. člena ZJF, ki zahteva, da se obseg obveznosti in njen pravni temelj preverita pred izplačilom.

4.12.3.n Projekt Upravno kadrovske informacijske sistema (v nadaljevanju: UKIS) je bil prioriteta Akcijskega načrta e-uprave do leta 2004. V prvi fazi je nastal strateški načrt UKIS z elementi načrta implementacije, v drugi fazi pa izdelan projekt UKIS, za izvedbo katerega je bil objavljen javni razpis za izbiro najugodnejšega ponudnika, ki pa je bil razveljavljen. Ministrstvo naj bi izvedlo nov javni razpis.

Z družbo IPMIT je bila za izvedbo javnega razpisa druge faze UKIS 21. 12. 2004 sklenjena pogodba o svetovanju<sup>393</sup>, ki je v dveh sklopih določala predmet pogodbe, in sicer sklop 1 - priprava razpisne dokumentacije in pomoč pri izvedbi razpisa, sklop 2 - popis in izdelava diagramov postopkov in predlog optimizacije postopkov. Izvajalec bi moral delo opraviti do 30. 9. 2005. Vrednost pogodbe je znašala 13.756 tisoč tolarjev. Dne 27. 9. 2005 je bil sklenjen aneks k pogodbi, s katerim sta stranki podaljšali rok za izvedbo do 30. 6. 2006. Osnutek študije upravičenosti UKIS je bil narejen šele 22. 11. 2005 in ne pred začetkom projekta, kot je zapisano v metodologiji.

<sup>392</sup> Pogodba št. IPM-CVI-OMSV-28/04-01 z dne 30. 11. 2004.

<sup>393</sup> Št. IPMIT-KVS-9290-1/2004 z dne 21. 12. 2004.

V vzpostavitevem dokumentu so kot izdelki, ki naj bi nastali po pogodbi, določeni izdelki projekta, to je razpisna dokumentacija in svetovanje ter popis in optimizacija postopkov, dokumenti vodenja in dokumenti kakovosti.

S pogodbo je bila dogovorjena izdelava razpisne dokumentacije za izvedbo odprtega postopka z mednarodno objavo za izdelavo UKIS. V pripravljani dokumentaciji je bilo določeno, naj se izdelata prototip in pripravi pilotne rešitve za pet ministrstev.

Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da je bila pripravljena razpisna dokumentacija le nova verzija prejšnje, že dobavljene in plačane po pogodbi, ki jo je podpisala Kadrovska služba Vlade RS, po kateri je bil začel javni razpis, ki je bil kasneje razveljavljen. Ugotovili smo, da niso bile izvedene naslednje aktivnosti: pomoč pri oblikovanju odgovorov, pomoč pri ocenjevanju ponudb, priprava predstavitvenih in ostalih gradiv za projektni svet.

Preverili smo predložene opise postopkov ter ugotovili, da predloženi opisi vsebujejo naslove brez pripadajočih vsebin, besedni opis stanja oziroma ponekod diagram poteka postopkov, nikjer pa ni bilo predvidenih optimizacij postopkov. Ocenjujemo, da ta del predmeta pogodbe ni izpolnjen. V končnem poročilu so navedeni tudi izdelki, ki niso predmet pogodbe, kot na primer dokumentacija popisa postopka in predlog optimizacije postopka izbire kadrov za predsedovanje Slovenije Evropski uniji, spletna rešitev za izpolnjevanje vprašalnikov ter izbiranje primernih kandidatov za sodelovanje pri predsedovanju Slovenije Evropski uniji, nadalje tudi študija upravičenosti UKIS. Ravnanje ministrstva pomeni kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.

Ugotovili smo, da pretežni del aktivnosti, ki naj bi bile izvedene po pogodbi, niso bile izvedene, izplačana pa je bila celotna vrednost pogodbe. Takšno ravnanje predstavlja kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno obseg obveznosti in pravni temelj pred izplačilom preveriti.

#### 4.12.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za javno upravo* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za javno upravo*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za javno upravo* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- sklenilo je pogodbo oziroma dodatek k tej pogodbi po opravljenih storitvah in delih - točka 4.12.3.c;
- ni oddalo storitev po predpisanem postopku javnega naročanja oziroma ni pravočasno zaključilo novih postopkov javnega naročanja - točke 4.12.3.d, 4.12.3.e, 4.12.3.f, 4.12.3.h in 4.12.3.i;
- prevzelo je obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu - točki 4.12.3.g in 4.12.3.k;
- ni upoštevalo zakonsko določenih plačilnih rokov - točka 4.12.3.l;
- plačalo je storitve, za katere ni dokazov, da so bile dejansko izvedene - točki 4.12.3.m in 4.12.3.n.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za javno upravo* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 4.13 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

### 4.13.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister dr. Jure Zupan.

### 4.13.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.13.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Pravilnost izplačil s proračunskih postavk 5737 - Dejavnost visokega šolstva<sup>394</sup> in 6063 - Raziskovalni in infrastrukturni programi<sup>395</sup> smo preverjali tako, da smo preizkusili sistem izplačevanja sredstev s teh postavk. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.13.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v skrajšani obliki predstavljen v tabeli 47.

---

<sup>394</sup> Na postavki so bila načrtovana sredstva v znesku 47.213.764 tisoč tolarjev.

<sup>395</sup> Na postavki so bila načrtovana sredstva v znesku 13.252.170 tisoč tolarjev.

Tabela 47: Finančni načrt Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za leto 2006

<b>Odhodki</b>	<b>Sprejeti finančni načrt</b> v tisoč tolarjih	<b>Veljavni finančni načrt</b> v tisoč tolarjih	<b>Realizirani finančni načrt</b> v tisoč tolarjih	<b>Indeks</b>	<b>Indeks</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.308.746	1.344.066	1.264.547	97	94
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.395.024	4.644.391	4.528.512	133	98
Tekoči in investicijski transferi	94.601.222	93.610.306	93.411.696	99	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>99.304.992</b>	<b>99.598.763</b>	<b>99.204.755</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

#### 4.13.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.13.3.a Ocenjujemo, da načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu ni bilo opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, ker so se v proračunu za leto 2006 načrtovala za 5 odstotkov višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Oceno utemeljujemo z dejstvom, da ob sprejemanju proračuna ministrstvu ni bilo odobreno povečanje števila zaposlenih, temveč je bilo to odobreno šele v letu 2006. Opozarjamo tudi, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z načrtovanjem števila zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt ministrstva (ob sprejemanju proračuna) prikazuje zmanjšanje števila zaposlenih za 2 odstotka (podatki v točki 4.13.3.b), istočasno pa je načrtovan kar za 5 odstotkov večji obseg sredstev za plače.

Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bila predmet analize, so v tabeli 48.

Tabela 48: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	1.011.617	1.039.649	938.806	103	111	93
401	Prispevki in davki	163.975	166.945	219.277	102	76	134
4028	Davek na izplačane plače	70.498	57.953	150.663	82	38	214
<b>Skupaj</b>		<b>1.246.090</b>	<b>1.264.547</b>	<b>1.308.746</b>	<b>101</b>	<b>97</b>	<b>105</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Ministrstvo je sicer realiziralo za 1 odstotek večjo porabo sredstev, vendar ni preseglo v proračunu načrtovanih sredstev.

4.13.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>396</sup> določeno 2-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 176 na dan 31. 12. 2005 na 173 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>397</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno večje število zaposlenih (176) na koncu leta 2006 in nato še povečanje števila zaposlenih (na 178). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezno povečanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.13.3.c Javni uslužbenec je bil po opravljenem pripravništvu v skladu s pogodbo o zaposlitvi<sup>398</sup> razporejen na delovno mesto svetovalec v Uradu Republike Slovenije za meroslovje. Iz opisa nalog na delovnem mestu izhaja, da mora javni uslužbenec, ki zaseda delovno mesto, med drugim tudi voditi zahtevne upravne postopke na prvi stopnji, za kar je po 31. členu ZUP predpisan strokovni izpit iz upravnega postopka. V skladu s četrtem odstavkom 53. člena Uredbe o notranji organizaciji sistemizacija je zato pogoj za opravljanje nalog na tem delovnem mestu tudi opravljen izpit iz upravnega postopka.

Ugotavljamo, da javni uslužbenec ne izpolnjuje vseh pogojev za zasedbo in opravljanje nalog na delovnem mestu, saj nima opravljenega strokovnega izpita iz upravnega postopka. Takšna zaposlitev ni v skladu z 20. členom ZDR v povezavi s 5. členom ZJU, iz katerih izhaja, da mora delavec, ki sklene pogodbo o

<sup>396</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>397</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>398</sup> Št. 123-65/2004/7 z dne 6. 10. 2004.

zaposlitvi, izpolnjevati objavljene pogoje za opravljanje dela, ki so predpisani s kolektivno pogodbo, ali ki jih s splošnim aktom določi delodajalec ali jih delodajalec zahteva, in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR.

*Ministrstvo je pojasnilo, da je javni uslužbenec že opravil predpisan strokovni izpit.*

4.13.3.d Ob pregledu postopkov novih zaposlitev smo ugotovili, da izbrana kandidata nista izpolnjevala vseh pogojev za zaposlitev. Kandidata nista izpolnjevala pogoja opravljenega strokovnega izpita iz upravnega postopka, čeprav je pogoj določen v sistemizaciji in se na razpisanih delovnih mestih vodijo upravni postopki. V skladu z 31. členom ZUP lahko upravni postopek vodi in v njem odloča samo oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit iz upravnega postopka. V skladu s tem četrto odstavkom 53. člena Uredbe o notranji organizaciji določa, da se za delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge vodenja upravnega postopka ali odločanja v upravnem postopku, kot pogoj določi strokovni izpit iz upravnega postopka. Izbrana kandidata nista imela opravljenega predpisanega strokovnega izpita, zato ne bi smela opravljati vseh nalog, ki se izvajajo na teh delovnih mestih. Kljub neizpolnjevanju pogojev javnega natečaja in nezmožnosti opravljanja vseh nalog na delovnem mestu pa sta bila izbrana kot najprimernejša kandidata za zasedbo prostega delovnega mesta in je bila z njima sklenjena pogodba o zaposlitvi. Navedeno ravnanje ni v skladu z 20. členom ZDR v povezavi s 5. členom ZJU. Takšno nepravilnost smo ugotovili tudi v naslednjih primerih:

- Kandidat za zaposlitev je bil kot najprimernejši kandidat z odločbo<sup>399</sup> izbran za zasedbo uradniškega delovnega mesta višjega svetovalca na področju etalonskih baz in zagotavljanja merilne sledljivosti na Uradu RS za meroslovje. Na podlagi pogodbe o zaposlitvi<sup>400</sup> je kandidat začel z delom s 1. 1. 2006.
- Kandidatka za zaposlitev je bila kot najprimernejša kandidatka z odločbo<sup>401</sup> izbrana za zasedbo uradniškega delovnega mesta višjega svetovalec v Sektorju za kakovost in poslovno odličnost v Uradu RS za meroslovje. Na podlagi pogodbe o zaposlitvi<sup>402</sup> je kandidatka začela z delom 16. 1. 2006.

Ugotovili smo tudi, da natečajna komisija v nobenem od navedenih primerov ni pripravila poročila o izvedbi izbirnega postopka, kar ni v skladu s prvim odstavkom 26. člena uredbe o postopku za zasedbo delovnega mesta.

*Ministrstvo je pojasnilo, da sta javna uslužbenca že opravila predpisan strokovni izpit.*

4.13.3.e V treh primerih ministrstvo v objavi javnega natečaja ni navedlo vseh v sistemizaciji določenih pogojev za delo na prostem delovnem mestu. S tem ni ravnalo v skladu z 59. členom v povezavi z 21. členom ZJU, po katerem objava javnega natečaja vsebuje podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, opredeljenih v sistemizaciji. Navedeno nepravilnost smo ugotovili v naslednjih primerih:

- V javnem natečaju za zaposlitev višjega svetovalca v Sektorju za zakonsko meroslovje v Uradu RS za meroslovje<sup>403</sup> kot pogoj za zaposlitev ni bil naveden opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka.

<sup>399</sup> Št. 1101-9/2005/39 z dne 27. 9. 2005.

<sup>400</sup> Št. 1003-196/2005-2 z dne 21. 11. 2005.

<sup>401</sup> Št. 1101-6/2005/118 z dne 25. 11. 2005.

<sup>402</sup> Št. 1003-3/2006-2 z dne 24. 1. 2006.

<sup>403</sup> Uradni list RS, št. 51-52/06.



- V javnem natečaju za zaposlitev vodje splošne službe v Sekretariatu<sup>404</sup> je bila kot pogoj za zasedbo delovnega mesta navedena izobrazba ekonomske smeri, čeprav sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu alternativno določa izobrazbo družboslovne, ekonomske ali obramboslovne smeri. S takšnim ravnanjem je ministrstvo iz izbirnega postopka neutemeljeno izločilo kandidate z izobrazbo preostalih smeri, navedenih v sistemizaciji.
- V javnem natečaju za zaposlitev podsekretarja v Službi za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve je bila kot pogoj za zasedbo delovnega mesta navedena izobrazba humanistične smeri, čeprav sistemizacija kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu alternativno določa izobrazbo naravoslovne, družboslovne, pedagoške ali humanistične smeri. S takšnim ravnanjem je ministrstvo iz izbirnega postopka neutemeljeno izločilo kandidate z izobrazbo preostalih smeri navedenih v sistemizaciji.

4.13.3.f Dne 22. 11. 2005 je bil na spletni strani zavoda za zaposlovanje in v dnevnem časopisu objavljen razpis za prosto strokovno-tehnično delovno mesto poslovni sekretar IV v Splošni službi v Uradu RS za meroslovje. V Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Uradu RS za meroslovje<sup>405</sup> je kot pogoj za opravljanje dela na tem delovnem mestu določen opravljen strokovni izpit iz upravnega poslovanja. Kljub temu ta pogoj ni bil naveden v objavi prostega delovnega mesta, kar ni v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR v povezavi z 21. členom ZJU, po katerem mora objava prostega delovnega mesta vsebovati pogoje za opravljanje dela.

4.13.3.g Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je v letu 2004 izvedlo tri javne razpise za gradnjo študentskih domov. To so bili javni razpis za gradnjo Študentskega doma Litostroj - 1. faza<sup>406</sup>, javni razpis za nadomestno gradnjo Študentskega doma in prostorov Fakultete za družbene vede v Ljubljani<sup>407</sup> in javni razpis za gradnjo Študentskega doma Potočnikova Ljubljana<sup>408</sup>. Predmet razpisov in kasneje pogodb je bila pridobitev vseh soglasij in gradbenih dovoljenj, gradnja objektov z obrtnišskimi, strojno in elektro instalacijskimi deli ter zunanjo ureditvijo in izvedbo vseh komunalnih priključkov, izdelava projektne dokumentacije (PGD<sup>409</sup>, PZI<sup>410</sup> in PID<sup>411</sup>), tehnične dokumentacije, zagotovitev projektantskega nadzora ter pridobitev uporabnega dovoljenja. Podlaga za razpis je bil v vseh primerih idejni projekt. Po postopkih za izbiro izvajalca je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport<sup>412</sup> sklenilo pogodbe s tremi izvajalci, ki jim je zaupalo tako pripravo projektne dokumentacije kot tudi izvedbo gradbenih del. Pogodbe so bile sklenjene po načelu »ključ v roke«. Vse sklenjene pogodbe se v 1. in 5. členu razlikujejo od vzorcev pogodb, ki so bili sestavni del razpisne dokumentacije. V sklenjenih pogodbah je bilo v 5. členu predvideno, da izvajalec izvaja dela v letih 2004, 2005 in 2006, kar pa v pogodbah, ki so bile sestavni del razpisne dokumentacije, ni

<sup>404</sup> Uradni list RS, št. 76-77/06.

<sup>405</sup> Št. 121-01-12/2005/24.

<sup>406</sup> Uradni list RS, št. 21/04.

<sup>407</sup> Uradni list RS, št. 29/04.

<sup>408</sup> Uradni list RS, št. 23/04.

<sup>409</sup> Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja.

<sup>410</sup> Projekt za izvedbo.

<sup>411</sup> Projekt izvedenih del.

<sup>412</sup> Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je bilo ustanovljeno z dnem prisege resornega ministra, to je 3. 12. 2004, do 1. 4. 2005 pa je moralo prevzeti naloge v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 123/04). V skladu s tem zakonom je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo kot pravni naslednik Ministrstva za šolstvo, znanost in šport vstopilo v pogodbe z izvajalci kot naročnik.

bilo navedeno. Razpis je namreč določal, da se dela izvajajo samo v letih 2004 in 2005. Ker je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport sklenilo drugačne pogodbe, kot so bili vzorci pogodb v razpisni dokumentaciji, ni ravnalo v skladu s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se proračunska sredstva porabljajo izključno v okviru pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja.

Stranke so v vseh treh pogodbah uredile dinamiko plačil za leto 2004 in 2005. V pogodbah pa so se dogovorile, da ostala dela in plačila v letu 2006 uredijo z dodatkom k pogodbi, ki se sklene po sprejetju proračuna za leto 2006.

Vse navedene nepravilnosti smo ugotovili v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je podpisalo pogodbo<sup>413</sup> za gradnjo študentskega doma Potočnikova Ljubljana s Primorje, d. d., Ajdovščina v skupni vrednosti 2.195.223 tisoč tolarjev<sup>414</sup>. Ugotovili smo, da stranki nista pravočasno sklenili dodatka k pogodbi<sup>415</sup>, s katerim bi določili obseg obveznosti v letu 2006. Tako je ministrstvo v letu 2006 izvajalcu izplačalo 578.860 tisoč tolarjev<sup>416</sup>, še preden je obseg obveznosti in dinamiko uredilo z dodatkom k pogodbi. Takšno ravnanje ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno.
- Ministrstvo je podpisalo pogodbo<sup>417</sup> za nadomestno gradnjo Študentskega doma in prostorov Fakultete za družbene vede v Ljubljani z IMOS, d. d., Ljubljana kot izvajalcem in Univerzo v Ljubljani, Ljubljana kot sofinancerjem v skupni vrednosti 2.205.432 tisoč tolarjev<sup>418</sup>. Stranke niso pravočasno sklenile dodatka k pogodbi<sup>419</sup>, s katerim bi določile obseg obveznosti v letu 2006. Ministrstvo je v letu 2006 izvajalcu izplačalo sredstva v znesku 517.720 tisoč tolarjev<sup>420</sup>, še preden je obseg obveznosti in dinamiko uredilo z dodatkom k pogodbi. Ugotovili smo tudi, da dodatek k pogodbi vsebuje tudi vrednost dodatnih del v znesku 104.000 tisoč tolarjev. O dodatnih delih se je ministrstvo z izvajalcem dogovarjalo že v prvi polovici leta 2005, vendar je postopek oddaje javnega naročila s pogajanjem brez predhodne objave začelo šele septembra 2006, ko so bila dela že izvršena. S tem, ko ministrstvo ni sklenilo pisne pogodbe pred prevzemom obveznosti, ni ravnalo v skladu s 50. členom ZJF.
- Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je podpisalo pogodbo<sup>421</sup> za gradnjo Študentskega doma Litostroj - 1. faza z Gradis GP Jesenice, d. d., Jesenice v skupni vrednosti 1.890.543 tisoč tolarjev<sup>422</sup>. Kljub temu, da stranki nista sklenili dodatka k pogodbi, s katerim bi uredili financiranje v letu 2006, je ministrstvo izvajalcu izplačalo 220.000 tisoč tolarjev, kar ni v skladu s 50. členom ZJF.

<sup>413</sup> Št. 3311-04-554004, z dne 7. 6. 2004.

<sup>414</sup> Z dodatkom št. 1, z dne 16. 3. 2005 se je pogodbena vrednost zaradi spremembe stopnje DDV zvišala na 2.216.776 tisoč tolarjev.

<sup>415</sup> Dodatek št. 4 z dne 2. 10. 2006 v znesku 1.425.000 tisoč tolarjev.

<sup>416</sup> Od tega je bilo v vzorcu izplačilo v znesku 70.103 tisoč tolarjev.

<sup>417</sup> Št. 3311-04-554005, z dne 7. 6. 2004.

<sup>418</sup> Z dodatkom št. 3 z dne 28. 11. 2006 se je pogodbena vrednost zvečala na 2.319.757 tisoč tolarjev.

<sup>419</sup> Dodatek št. 3 z dne 28. 11. 2006 v znesku 599.429 tisoč tolarjev.

<sup>420</sup> Od tega je bilo v vzorcu izplačilo v znesku 138.419 tisoč tolarjev.

<sup>421</sup> Št. 3311-04-554003 z dne 7. 6. 2004.

<sup>422</sup> Z dodatkom št. 1 z dne 4. 2. 2005 se je pogodbena vrednost zaradi spremembe stopnje DDV zvečala na 1.920.170 tisoč tolarjev.

4.13.3.h Ljubljanski univerzitetni inkubator, d. o. o., Ljubljana je ministrstvu poslal račun<sup>423</sup> v znesku 12.000 tisoč tolarjev za plačilo opravljenega projekta v skladu s pogodbo<sup>424</sup>. Predmet pogodbe je bila analiza podjetniškega podpornega okolja za mlade in njihova učinkovitost in izdelava predloga za nadaljnje spodbujanje univerzitetnega podjetništva.

V pogodbi je določeno, da projekt bremeni proračunsko postavko 5687 - Sodelovanje v evropskem raziskovalnem prostoru. Iz opisa postavke izhaja, da so sredstva na tej postavki namenjena predvsem sofinanciranju sodelovanja slovenskih podjetij in raziskovalnih organizacij v projektih evropskega programa industrijsko-razvojnih raziskav EUREKA in tudi sofinanciranju udeležbe slovenskih udeležencev in plačilu članarine za program EUREKA. Del sredstev pa je namenjen tudi promociji spodbujanja vključevanja razvojno usmerjenih podjetij v okvirne programe Evropske unije za raziskave in razvoj.

Ugotavljamo, da na navedeni postavki niso bila predvidena sredstva za namene, ki so bili opredeljeni v pogodbi. Iz tega izhaja, da ministrstvo ni ravnalo v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna samo za namen ter do obsega, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določenimi pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

4.13.3.i Ministrstvo je v skladu s pogodbo<sup>425</sup> poravnalo zahtevek<sup>426</sup> družbe Valji, d. o. o., Štore v znesku 7.750 tisoč tolarjev. Prav tako je v skladu s pogodbo<sup>427</sup> poravnalo tudi zahtevek<sup>428</sup> družbe Cosylab, d. o. o., Ljubljana v znesku 5.220 tisoč tolarjev. Obe pogodbi sta bili sklenjeni po izboru na javnem razpisu za spodbujanje tehnološko razvojnih projektov v malih in srednje velikih podjetjih v letih 2005 in 2006<sup>429</sup> z dne 17. 6. 2005.

V javnem razpisu je bilo navedeno, da je na podlagi rezultatov ocenjevanja vseh popolnih vlog na podlagi meril, višine upravičenih stroškov in razpoložljivih sredstev prag za sofinanciranje posameznega projekta 60 točk. Razpisna dokumentacija je še določala, da če bi bilo prijavljenih projektov, ki so dosegli 60 točk več, kot je razpoložljivih sredstev<sup>430</sup>, se ustrezno zviša prag višine točk do porabe sredstev. Obseg zaprosenega sofinanciranja pa se ne bi zniževala, razen če so navedeni neupravičeni stroški. Iz zapisnika o ocenjevanju vlog<sup>431</sup> izhaja, da se ob dodelitvi sredstev določbe razpisne dokumentacije niso spoštovale. Sredstva so bila namreč dodeljena vsem vlagateljem, katerih vloge so bile ocenjene s 60 točkami ali več. Ker za razpis ni bilo zagotovljenih dovolj sredstev, da bi lahko v celoti izplačali vse vloge, ki so dosegle dovolj visoko število točk, je strokovna komisija za javni razpis sklenila, da zmanjša obseg subvencioniranja. Takšno ravnanje je v nasprotju z navedbami v razpisni dokumentaciji. Komisija bi morala v skladu s 187. členom Pravilnika o postopkih iz leta 2004 opraviti strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceniti na podlagi meril in pogojev, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji. Na podlagi tega bi morala pripraviti tudi predlog prejemnikov sredstev.

<sup>423</sup> Št. 5-06 z dne 12. 10. 2006.

<sup>424</sup> Št. 3211-06-000534 z dne 29. 5. 2006.

<sup>425</sup> Št. 3211-05-000229 z dne 28. 9. 2005.

<sup>426</sup> Z dne 24. 10. 2006.

<sup>427</sup> Št. 3211-05-000200 z dne 30. 9. 2005.

<sup>428</sup> Z dne 25. 10. 2006.

<sup>429</sup> Uradni list RS, št. 58/05.

<sup>430</sup> Tako v letu 2005 kot v letu 2006 je bilo zagotovljenih 400.000 tisoč tolarjev.

<sup>431</sup> Št. 4302-7/2005/221 z dne 6. 9. 2005.

Ministrstvo v razpisni dokumentaciji tudi ni natančno določilo pomena in načina uporabe meril, kar je v neskladju s 6. točko tretjega odstavka 182. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2006.

4.13.3.j Ministrstvo je 10. 3. 2006 objavilo javni razpis za spodbujanje raziskovalno strateških razvojnih projektov v podjetjih v letih 2006 in 2007<sup>432</sup>. Na podlagi objavljenega razpisa so sklenili pogodbo za spodbujanje raziskovalno strateških razvojnih projektov v podjetjih v letih 2006 in 2007<sup>433</sup> v vrednosti 47.400 tisoč tolarjev z družbo HTZ Velenje, I. P., d. o. o. iz Velenja.

Razpisna dokumentacija ni vsebovala vseh obveznih sestavnih delov, saj ministrstvo ni navedlo načina uporabe meril, čeprav jih je v reviziji predložilo v obliki navodila ocenjevalcem vlog na razpis. S tem ministrstvo ni ravnalo v skladu z določili šeste točke tretjega odstavka 218. člena Pravilnika o postopkih iz leta 2006.

4.13.3.k Ministrstvo je sofinanciralo dejavnosti Akademске raziskovalne mreže Slovenije – ARNES, Ljubljana (v nadaljevanju: ARNES) iz proračunskih sredstev za leto 2006 po dveh pogodbah in treh aneksih k pogodbam<sup>434</sup> v skupni vrednosti 1.378.235 tisoč tolarjev.

V letu 2005 je ARNES pri izvajanju javne službe izkazoval presežek prihodkov nad odhodki v znesku 278.562 tisoč tolarjev. V sklepu Vlade RS<sup>435</sup>, s katerim je dala soglasje k letnemu programu dela in finančnemu načrtu ARNES, je navedeno, da se nerazporejeni presežek prihodkov nad odhodki javne službe razporedi v znesku 251.585 tisoč tolarjev za investicije in 26.977 tisoč tolarjev za pokritje odhodkov redne dejavnosti v letu 2006. Ministrstvo bi moralo za ugotovljeni presežek zmanjšati načrtovana sredstva na proračunski postavki 5682 – ARNES. Načrtovana sredstva so se v finančnem načrtu ARNES in v sprejetem proračunu navzlic temu celo povečala s 1.334.144 tisoč tolarjev na 1.378.235 tisoč tolarjev.

Finančni načrt ARNES je pripravljen tako, da ne omogoča pregleda nad tem, za kaj ARNES prejeta sredstva porablja, saj ni mogoče razbrati, za katere dejavnosti so sredstva namenjena. Tako polovico načrtovanih odhodkov za leto 2006 v vrednosti 789.000 tisoč tolarjev predstavljajo stroški na kontu 4022 – Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije. Na tem kontu so poleg stroškov, ki so vezani na delovanje javnega zavoda, tudi stroški mednarodnih linij in prenosnih kapacitet v Sloveniji, vendar tega iz finančnega načrta ni mogoče razbrati. Iz obrazložitve finančnega načrta tudi ni razvidno, kakšne so plače posameznikov (seštevek osnovnih količnikov, dodatki ipd.), ker vsebuje le navedbo posameznih vrst odhodkov po kontih plač in drugih izdatkov zaposlenim ter izdatke za prispevke delodajalcev za socialno varnost.

Pri pregledanih izplačilih v skupnem znesku 416.857 tisoč tolarjev tako ministrstvo zaradi nepregledno pripravljene finančnega načrta in programa dela ni moglo preveriti namena, za katerega so bila sredstva porabljena. Zahtevki ARNES namreč niso podrobneje specificirani in iz njih ni mogoče razbrati, za katere

<sup>432</sup> Uradni list RS, št. 26/06.

<sup>433</sup> Št. 3211-06-000122, z dne 14. 7. 2006.

<sup>434</sup> Pogodba št. 3211-06-000002 z dne 20. 1. 2006, financiranje v januarju, februarju in marcu 2006, skupaj 283.536 tisoč tolarjev. Aneks št. 1 k pogodbi št. 3211-06-000002 z dne 29. 5. 2006, financiranje v aprilu, maju in juniju 2006, skupaj 283.536 tisoč tolarjev. Aneks št. 2 k pogodbi št. 3211-06-000002 z dne 25. 9. 2006, financiranje v septembru 2006, skupaj 94.512 tisoč tolarjev. Pogodba št. 3211-06-000646 z dne 12. 10. 2006, financiranje v novembru in decembru 2006 in januarju 2007, skupaj 672.560 tisoč tolarjev. Aneks št. 1 k pogodbi št. 3211-06-000646 z dne 28. 11. 2006, financiranje iz proračuna 2006 v vrednosti 1.378.235 tisoč tolarjev.

<sup>435</sup> Št. 47603-30/2006/3 z dne 5. 10. 2006.

namene je ARNES sredstva porabljal. V zahtevkih ARNES samo potrjuje, da aktivnosti potekajo v skladu s pogodbo, ta pa določa, da se financiranje dejavnosti ARNES opravlja v skladu s programom dela. Ministrstvo je s tem kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ker izplačil na podlagi obravnavane pogodbe, ki je temeljila na netransparentno pripravljenem programu dela in finančnemu načrtu, ni moglo preveriti in potrditi.

Ministrstvo je v letu 2006 nakazovalo tekoče transfere ARNES za kritje stroškov plač, materialnih in drugih stroškov po dvanajstinah ne glede na to, kdaj so stroški dejansko nastali in v kolikšni višini. Takšno financiranje ne zagotavlja spoštovanja določila 27. člena ZIPRS0607, ki določa: »Neposredni uporabniki določijo dinamiko izplačil tekočih transferov javnim zavodom, javnim agencijam, javnim skladom in drugim izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki tako, da posredni uporabniki prejmejo sredstva za plače največ en dan pred izplačilom le-teh, sredstva za blago in storitve pa praviloma dvakrat mesečno, in sicer za plačilo obveznosti, nastalih v preteklem obdobju, pri čemer morajo upoštevati roke plačil v breme državnega in občinskih proračunov, določene v tretjem odstavku 24. člena tega zakona«. Iz vsebine 27. člena ZIPRS0607 je razviden namen po ukinitvi dvanajstin in prehod na plačevanje dejansko nastalih stroškov. S stališča presoje pravilnosti računsko sodišče zato takšnega ravnanja ne more šteti za pravilno.

4.13.3.l Na proračunski postavki 5734 – Investicije v visokem šolstvu so bila iz proračuna za leto 2006 zagotovljena sredstva v znesku 2.782.682 tisoč tolarjev. Sredstva so bila namenjena za sofinanciranje investicij na objektih Univerze v Ljubljani, Univerze v Mariboru in Univerze na Primorskem, za sofinanciranje investicijskega vzdrževanja in interventnih popravil objektov visokega šolstva ter za pripravo dokumentacije.

Ministrstvo se je pri razdelitvi sredstev med omenjene tri univerze sklicevalo na Zakon o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih od 2003 do 2008. V prilogi 2 tega zakona je navedena dinamika izplačevanja sredstev v posameznih letih v obdobju od leta 2003 do 2008 po posameznih fakultetah članicah univerz. Ugotovili smo, da ministrstvo sredstev ni dodelilo v skladu z dinamiko iz priloge 2, saj je Univerzi v Ljubljani in Univerzi na Primorskem dodelilo manj sredstev od predvidenih<sup>436</sup>, Univerzi v Mariboru pa več sredstev od predvidenih<sup>437</sup>.

4.13.3.m Ugotovili smo tudi:

- Pri pregledu izplačil Univerzi v Ljubljani, Univerzi v Mariboru, Univerzi na Primorskem, Univerzi v Novi Gorici, Visoki šoli za upravljanje in poslovanje Novo mesto ter Gea College - Visoki šoli za podjetništvo Piran s proračunske postavke 5737 - Dejavnost visokega šolstva smo ugotovili, da je ministrstvo prepozno izdalo sklep o določitvi »k«<sup>438</sup>, osnovnih letnih sredstev in normativnih letnih sredstev za visokošolski zavod za leto 2006 (v nadaljevanju: sklep o določitvi k)<sup>439</sup>.

V skladu z 20. členom Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz od leta 2004 do leta 2008<sup>440</sup> bi se morala osnovna letna sredstva določiti enkrat letno, in sicer v

<sup>436</sup> Univerzi v Ljubljani 1.719.693 tisoč tolarjev, Univerzi na Primorskem pa 116.987 tisoč tolarjev manj.

<sup>437</sup> 120.227 tisoč tolarjev.

<sup>438</sup> »K« je v skladu z 68. členom Uredbe o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do leta 2008 odstotek povečanja letnih proračunskih sredstev za študijsko dejavnost. »K« za leto 2006 znaša 5,3394.

<sup>439</sup> Št. 321103-06-110016, z dne 22. 6. 2006 in 14. 7. 2006.

<sup>440</sup> Uradni list RS, št. 134/03, 72/04, 4/06, 132/06.

tridesetih dneh po znani realizaciji nakazil ministrstva za študijsko dejavnost za preteklo leto po tej uredbi. Normativna letna sredstva bi se v skladu z 21. členom uredbe o javnem financiranju morala določiti enkrat letno, praviloma v tridesetih dneh po prejemu podatkov o številu diplomantov za preteklo leto, najpozneje pa do 1. marca.

Ugotovili smo, da ministrstvo ni ravnalo v skladu z 20. in 21. členom uredbe o javnem financiranju, saj je bil končni rok za določitev normativnih letnih sredstev visokošolskega zavoda 1. 3. 2006, končni rok za določitev osnovnih letnih sredstev 30. 3. 2006<sup>441</sup>, ministrstvo pa je sklep o določitvi k izdalo šele 22. 6. 2006.

- Vlada RS je z odločbami dodelila koncesije za redni študij po dodiplomskih študijskih programih za pridobitev visoke strokovne izobrazbe Visoki šoli za upravljanje in poslovanje Novo mesto za študijski program »Upravljanje in poslovanje«<sup>442</sup> in Politehniki Nova Gorica<sup>443</sup> za študijske programe »Ekonomika in vodenje proizvodnih in tehnoloških sistemov«<sup>444</sup>, »Okolje«<sup>445</sup> ter »Slovenistika«<sup>446</sup>. V vseh odločbah je navedeno, da se koncesija podeli za obdobje študija ene vpisne generacije. Hkrati pa iz odločb izhaja, da se lahko v visokošolske zavode v prvi letnik študente vpisuje tudi ponovno. Menimo, da v odločbah ni mogoče dovolj določno in nedvoumno razbrati, za koliko časa je podeljena koncesija posameznim zavodom, kar bi lahko privedlo do sporov med koncedentom in koncesionarji.

#### 4.13.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

<sup>441</sup> Ob predpostavki, da je realizacija nakazil znana najkasneje ob predložitvi zaključnega računa finančnega načrta ministrstvu, pristojnemu za finance v skladu s 97. členom ZJF.

<sup>442</sup> Odločba št. 623-10/98-1 z dne 23. 12. 1998.

<sup>443</sup> Politehnika Nova Gorica se je dne 21. 7. 2006 statusno preoblikovala v Univerzo v Novi Gorici, ki je prevzela izvajanje vseh študijskih programov Politehnike Nova Gorica.

<sup>444</sup> Odločba št. 623-10/98-2 z dne 23. 12. 1998.

<sup>445</sup> Odločba št. 623-10/98-5 z dne 21. 12. 2000.

<sup>446</sup> Odločba št. 01405-1/2005/6 z dne 27. 1. 2005.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- zaposlovalo je javne uslužbence, ki niso izpolnjevali pogojev za zasedbo delovnega mesta in delo na delovnem mestu - točki 4.13.3.c in 4.13.3.d;
- v javnem natečaju oziroma objavi prostega delovnega mesta ni navedlo vseh pogojev iz sistemizacije - točki 4.13.3.e in 4.13.3.f;
- izvedlo je izplačilo iz proračuna, čeprav ga ni bilo mogoče preveriti in potrditi - točka 4.13.3.k;
- izplačevalo je sredstva na podlagi pogodbe, ki ni bila sklenjena v skladu s predpisi o javnem naročanju, in prevzelo obveznosti brez pisne pogodbe - točka 4.13.3.g;
- sredstva je porabilo za namene, ki niso bili določeni v finančnem načrtu - točka 4.13.3.h;
- sredstva je dodelilo v nasprotju z navedbami v razpisni dokumentaciji - točka 4.13.3.i;
- v razpisno dokumentacijo ni vključilo vseh obveznih sestavnih delov - točki 4.13.3.i in 4.13.3.j;
- financiralo je javne zavode in druge posredne proračunske uporabnike po dvanajstih ne glede na to, kdaj so stroški nastali in v kakšnem obsegu, in tako ni zagotavljalo financiranja na podlagi dejansko izkazanih stroškov - točka 4.13.3.k;
- pri dodelitvi sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje visokošolskim zavodom ni upoštevalo določil Zakona o temeljnih razvojnih programih na področju izobraževanja in znanosti v letih 2003-2008 - točka 4.13.3.l.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in šport* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## **4.14 Ministrstvo za šolstvo in šport**

### **4.14.1 Uvod**

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za šolstvo in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister dr. Milan Zver.

### **4.14.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva**

#### **4.14.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju**

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### **4.14.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta**

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 49.



Tabela 49: Finančni načrt Ministrstva za šolstvo in šport za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realiziran finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4):(2)	(6) = (4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.835.287	1.811.245	1.797.052	98	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	11.328.246	7.151.801	7.042.599	62	98
Tekoči in investicijski transferi	250.821.410	258.071.682	256.699.473	102	99
<b>Vsi odhodki</b>	<b>263.984.943</b>	<b>267.034.728</b>	<b>265.539.124</b>	<b>101</b>	<b>99</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in zaključni račun proračuna RS za leto 2006.

#### 4.14.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.14.3.a Ocenjujemo, da načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu ni opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, ker so v proračunu za leto 2006 načrtovana za 9 odstotkov višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Oceno utemeljujemo z obrazložitvami ministrstva, da je pri načrtovanju sredstev za plače upoštevalo tudi realizacijo premestitev javnih uslužbencev, ko bi na podlagi pogodb o izobraževanju dokončali študij, na višje vrednotena delovna mesta, premestitve javnih uslužbencev iz drugih organov, za katere se ni istočasno načrtovalo tudi prenosa sredstev, in da je načrtovalo večji obseg sredstev za položajne dodatke vodstvenim in vodilnim javnim uslužbencem v skladu s predpisi in nadure. Opozarjamo tudi, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z metodologijo prikazovanja po kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt (ob sprejemanju proračuna) prikazuje zmanjšanje števila zaposlenih za 2 odstotka, medtem ko je načrtovan za 9 odstotkov večji obseg sredstev za plače. Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet revizije, so v tabeli 50.

Tabela 50: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005 v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Sprejeti finančni načrt 2006 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4):(3)	Indeks (7)=(4):(5)	Indeks (8)=(5):(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
400	Plače in dodatki	1.368.123	1.478.269	1.509.515	108	98	110
401	Prispevki in davki	219.319	236.191	243.111	108	97	111
4028	Davek na izplačane plače	94.753	82.592	82.660	87	100	87
<b>Skupaj</b>		<b>1.682.195</b>	<b>1.797.052</b>	<b>1.835.286</b>	<b>107</b>	<b>98</b>	<b>109</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

4.14.3.b Realizacija sredstev za plače je bila v letu 2006 za 2 odstotka nižja od načrtovane. Skoraj vse vrste izplačil, ki sestavljajo sredstva za plače, so bile realizirane v manjšem obsegu razen pri drugih izdatkih zaposlenim, kjer je indeks povečanja (129) rezultat izjemnih okoliščin, saj je bila izplačana nenačrtovana odpravnina zaradi razrešitve s položaja.

4.14.3.c Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>447</sup> določeno 2-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 232 na dan 31. 12. 2005 na 228 na dan 31. 12. 2006).

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>448</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno večje število zaposlenih (245) na koncu leta 2006 in nato še povečanje števila zaposlenih (na 248). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezno povečanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.14.3.d Ministrstvo na podlagi sistema financiranja srednjih in višjih šol MoFAS<sup>449</sup> ter sklenjenih pogodb o izvajanju javne službe po novem načinu financiranja javnim zavodom mesečno nakazuje dvanajstine pogodbenega zneska za plače in materialne stroške. Takšno financiranje ne zagotavlja spoštovanja določila 27. člena ZIPRS0607, ki določa: »Neposredni uporabniki določijo dinamiko izplačil transferov javnim zavodom, javnim agencijam, javnim skladom in drugim izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki tako, da posredni uporabniki prejmejo sredstva za plače največ en dan pred izplačilom le-teh, sredstva za blago in storitve pa praviloma dvakrat mesečno, in sicer za plačilo obveznosti, nastalih v preteklem obdobju, pri čemer morajo upoštevati roke plačil v breme državnega in

<sup>447</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

<sup>448</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>449</sup> MoFAS je nov sistem financiranja srednjih in višjih šol, s katerim so na podlagi normativov izračunana sredstva, ki jih šola letno dobi za svoje delovanje.

občinskih proračunov, določene v 24. členu tega zakona«. Pregledali smo izplačila v letu 2006 na podlagi sklenjenih pogodb o izvajanju javne službe po novem načinu financiranja po sistemu MoFAS, v skupnem znesku 926.437 tisoč tolarjev naslednjim zavodom:

- Dijaški dom Ljubljana, Ljubljana, v znesku 19.673 tisoč tolarjev<sup>450</sup>,
- Šolski center Celje, Celje, v znesku 108.115 tisoč tolarjev<sup>451</sup>,
- Srednja trgovska šola Kranj, Kranj, v znesku 27.323 tisoč tolarjev<sup>452</sup>,
- Gimnazija Bežigrad, Ljubljana, v znesku 49.699 tisoč tolarjev<sup>453</sup>,
- Gimnazija Franca Miklošiča Ljutomer, Ljutomer, v znesku 32.695 tisoč tolarjev<sup>454</sup>,
- Tehniški šolski center Kranj, Kranj v znesku 56.530 tisoč tolarjev<sup>455</sup>,
- Šolski center Ljubljana, Ljubljana, v znesku 90.702 tisoč tolarjev<sup>456</sup>,
- Srednja ekonomska in trgovska šola Nova Gorica, Nova Gorica, v znesku 44.640 tisoč tolarjev<sup>457</sup>,
- Tehniški šolski center šola Nova Gorica, Nova Gorica, v znesku 79.664 tisoč tolarjev<sup>458</sup>,
- Šolski center Velenje, Velenje, v znesku 162.884 tisoč tolarjev<sup>459</sup>,
- Šolski center Novo mesto, Novo mesto, v znesku 151.454 tisoč tolarjev<sup>460</sup>,
- Srednja šola Josipa Jurčiča Ivančna Gorica, Ivančna Gorica, v znesku 39.694 tisoč tolarjev<sup>461</sup>,
- Gimnazija Ptuj, Ptuj, v znesku 45.359 tisoč tolarjev<sup>462</sup>,
- Gimnazija Litija, Litija, v znesku 18.005 tisoč tolarjev.

Ugotovili smo tudi, da ministrstvo ostale javne zavode, ki še niso v sistemu MoFAS, financira tako, da sredstva za materialne stroške ne nakazuje za že nastale stroške in tudi ne na podlagi dejanskih stroškov (dokazil računov), ampak po normativih – mesečno. Ugotavljamo pa, da takšen sistem financiranja ni v skladu z določilom 27. člena ZIPRS0607. Iz vsebine 27. člena ZIPRS0607 je razviden namen po ukinitvi dvanajstin in prehod na plačevanje dejansko nastalih stroškov. S stališča presoje pravilnosti računsko sodišče zato takšnega ravnanja ne more šteti za pravilno.

4.14.3.e Ministrstvo je po izvedenem postopku oddaje javnega naročila z izbranim ponudnikom Univerzo v Ljubljani, Pedagoška fakulteta, Ljubljana sklenilo pogodbo<sup>463</sup> ter aneks k pogodbi<sup>464</sup> o financiranju programov za profesionalni razvoj strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju za leti 2005 in 2006 v znesku 21.894 tisoč tolarjev. Na podlagi pogodbenih določil mora ministrstvo nakazati izvajalcu plačila po prejetih zahtevkih v skladu s predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna. Ministrstvo je izbranemu

<sup>450</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-29 z dne 20. 12. 2005.

<sup>451</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-6 z dne 20. 12. 2005.

<sup>452</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-22 z dne 20. 12. 2005.

<sup>453</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-15 z dne 20. 12. 2005.

<sup>454</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-1 z dne 20. 12. 2005.

<sup>455</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-24 z dne 20. 12. 2005.

<sup>456</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-19 z dne 20. 12. 2005.

<sup>457</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-28 z dne 20. 12. 2005.

<sup>458</sup> Pogodba št. 3311-04-232030/03 z dne 21. 12. 2005.

<sup>459</sup> Pogodba št. 3311-04-232030/02 z dne 21. 12. 2005.

<sup>460</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-24 z dne 20. 12. 2005.

<sup>461</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-13 z dne 20. 12. 2005.

<sup>462</sup> Pogodba št. 3311-06-101/01-4 z dne 20. 12. 2005.

<sup>463</sup> Št. 01001-05 z dne 19. 7. 2005.

<sup>464</sup> Št. 01001-05/1 z dne 20. 1. 2006.

ponudniku izplačalo 3.201 tisoč tolarjev na podlagi zahtevka za izplačilo<sup>465</sup> 45. dan po zakonsko določenem roku, kot ga predpisuje 24. člen ZIPRS0607, ki za izplačilo obveznosti predpisuje plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

4.14.3.f Ministrstvo je po izvedenem postopku oddaje javnega naročila z izbranim ponudnikom Atlas oprema, d. o. o., Ljubljana, sklenilo pogodbo<sup>466</sup> za dobavo in montažo opreme za Srednjo zdravstveno šolo Celje v znesku 219.158 tisoč tolarjev. Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila<sup>467</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj), v 9. členu določa, da izvajalec najkasneje deset dni po sklenitvi pogodbe izroči naročniku garancijo za kvalitetno in pravočasno izvršitev del v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti. Izvajalec je bančno garancijo izročil dva meseca po sklenitvi pogodbe, kar je v nasprotju z 9. členom pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj. Ministrstvo je situacijo<sup>468</sup> v znesku 86.314 tisoč tolarjev za dobavljeno opremo plačalo 28. 2. 2006, kar je dva meseca po zakonsko določenem roku, kot ga predpisuje 24. člen ZIPRS0607, ki za plačilo obveznosti predpisuje plačilni rok 60. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

*Ministrstvo za šolstvo in šport je pojasnilo, da je izvajalec v pogodbenem roku za predajo bančne garancije za kvalitetno in pravočasno izvršitev del že vložil določena finančna sredstva, vodil aktivnosti in s tem izkazal, da namerava izvesti pogodbena dela. Po pozivu naročnika in zavrnitvi plačila prve začasne situacije je izvajalec dostavil bančno garancijo za kvalitetno in pravočasno izvršitev del.*

#### 4.14.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za šolstvo in šport* za leto 2006.

##### *Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve finančnega načrta.

##### *Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za šolstvo in šport*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

##### *Pozitivno mnenje*

Menimo, da je *Ministrstvo za šolstvo in šport* pri izvrševanju finančnega načrta v letu 2006 v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

<sup>465</sup> Zahtevka za plačilo št. 5 z dne 13. 10. 2006.

<sup>466</sup> Št. 3311-05-236009 z dne 25. 7. 2005.

<sup>467</sup> Uradni list RS, št. 25/04, 87/04.

<sup>468</sup> II. situacija št. 5292-M230/05 z dne 21. 10. 2005.

## 4.15 Ministrstvo za kulturo

### 4.15.1 Uvod

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kulturo (v nadaljevanju: ministrstvo) za leto 2006 kot del revizije pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006.

V tem delu revizijskega poročila izrekamo mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva za leto 2006.

V letu 2006, na katerega se nanaša revizija, je bil za delovanje ministrstva odgovoren minister dr. Vasko Simoniti.

### 4.15.2 Pravilnost izvrševanja finančnega načrta ministrstva

#### 4.15.2.1 Obrazložitev pristopa k revidiranju

Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta ministrstva je obsegalo preizkušanje pravilnosti vseh odhodkov. Glavno vprašanje, ki smo ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je ministrstvo izvrševalo finančni načrt za leto 2006 v skladu s predpisi.

#### 4.15.2.2 Predstavitev realizacije finančnega načrta

V proračunskem letu 2006 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 51.

Tabela 51: Finančni načrt Ministrstva za kulturo za leto 2006

Odhodki	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)	(6)=(4):(3)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.614.145	1.578.209	1.565.904	97	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.269.756	3.313.308	3.223.974	99	97
Tekoči in investicijski transferi	31.707.606	32.187.031	32.170.322	101	100
<b>Vsi odhodki</b>	<b>36.591.507</b>	<b>37.078.548</b>	<b>36.960.200</b>	<b>101</b>	<b>100</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 4.15.3 Ugotovitve

Pregledali smo, ali je ministrstvo pri načrtovanju in porabi sredstev za plače upoštevalo temeljna ekonomska izhodišča in splošna pravila priprave okvirov proračunske porabe, kot jih je določal proračunski priročnik.

4.15.3.a Ocenjujemo, da načrtovanje sredstev za plače na ministrstvu ni bilo opravljeno v skladu z izhodišči, ki jih je določal proračunski priročnik, ker je v proračunu za leto 2006 načrtovalo za skoraj 4 odstotke višja sredstva za plače, kot so bila realizirana v letu 2005. Oceno utemeljujemo z dejstvom, da ob sprejemanju proračuna ministrstvu ni bilo odobreno povečanje števila zaposlenih, temveč je bilo to odobreno šele v letu 2006. Opozarjamo tudi, da takšno načrtovanje sredstev za plače ni usklajeno z načrtovanjem števila zaposlenih v skupnem kadrovskem načrtu. Kadrovski načrt ministrstva (ob sprejemanju proračuna) prikazuje zmanjšanje števila zaposlenih za 2 odstotka (podatki v točki 4.15.3.b), hkrati pa je načrtovan za skoraj 4 odstotke višji finančni del proračuna.

Podatki o načrtovanih in realiziranih sredstvih za plače, ki so bili predmet analize, so v tabeli 52.

Tabela 52: Sredstva za plače za leto 2005 in 2006

Konto	Naziv konta	Realizirani finančni načrt 2005	Realizirani finančni načrt 2006	Sprejeti finančni načrt 2006	Indeks	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4):(3)	(7)=(4):(5)	(8)=(5):(3)
400	Plače in dodatki	1.267.037	1.285.735	1.325.660	101	97	105
401	Prispevki in davki	204.450	207.580	217.751	102	95	107
4028	Davek na izplačane plače	86.904	72.589	70.734	84	103	81
<b>Skupaj</b>		<b>1.558.391</b>	<b>1.565.904</b>	<b>1.614.145</b>	<b>100</b>	<b>97</b>	<b>104</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

Ministrstvo je v letu 2006 realiziralo 3 odstotke nižjo porabo sredstev za plače, kar pomeni, da ni preseгло v svojem finančnem načrtu določenega obsega porabe. Višina porabe teh sredstev se v letu 2006 v primerjavi z letom poprej. Ocenjujemo, da je pri izvrševanju proračuna v delu, ki se nanaša na plače, ministrstvo upoštevalo izhodišča iz proračunskega priročnika, saj mu je bilo s spremembami kadrovskega načrta po sklepih Vlade RS odobreno povečanje števila zaposlenih, kar pa se ni odrazilo v opaznem povečanju obsega sredstev za plače.

4.15.3.b Ministrstvu je bilo ob sprejemanju proračuna s sklepom Vlade RS<sup>469</sup> določeno 2-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih glede na predhodno leto (od 214 na dan 31. 12. 2005 na 210 na dan 31. 12. 2006).

<sup>469</sup> Št. 10002-5/2005/20 z dne 29. 9. 2005.

S spremembami sklepov Vlade RS<sup>470</sup>, sprejetimi v letu 2006, je bilo ministrstvu najprej določeno višje število zaposlenih (215) na koncu leta 2006 in nato še povečanje števila zaposlenih (na 216). Ker je Vlada RS med letom spremenila metodologijo prikazovanja podatkov v skupnem kadrovskem načrtu, hkrati pa v svojih sklepih ni izkazala tudi podatkov za leti 2005 in 2004, ni bilo mogoče ugotoviti, kaj posamezno povečanje pomeni glede na v prejšnjem odstavku navedene podatke pri sprejemanju proračuna.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja finančnega načrta ministrstva v letu 2006 predstavljamo naslednja revizijska razkritja:

4.15.3.c Ministrstvo je v letu 2004 izvedlo javno naročilo po odprtem postopku za izvedbo gradbenih del na kulturnem spomeniku grad Snežnik. V objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji je bil določen kot eden izmed pogojev za priznanje sposobnosti tudi kadrovski pogoj. Obrazec<sup>471</sup> iz razpisne dokumentaciji ni vseboval rubrike vrednosti opravljenih del. S tem ministrstvo razpisne dokumentacije ni pripravilo tako, da bi lahko ponudniki na njeni podlagi pripravili pravilno ponudbo, kar je v nasprotju z določbami 23. člena ZJN-1. Pri določitvi meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je ministrstvo kot eno izmed meril določilo tudi merilo reference ponudnika, ki je predstavljalo 21 odstotkov možnega števila doseženih točk. Poleg navedenih referenc ponudnika je bilo eno izmed meril tudi reference odgovornega vodje vseh razpisanih del, ki je predstavljalo 9 odstotkov možnega števila doseženih točk. Merilo referenc se je ocenjevalo glede na vrednost in število opravljenih del, čeprav ministrstvo ni imelo pisnih potrdil investitorjev oziroma naročnikov o vrednostih del, ki jih je opravil ponudnik. Zaradi navedenega ravnanja ministrstvo ni imelo dokazov, da bi lahko ocenjevalo ponudbe v skladu z določbami četrtega odstavka 50. člena ZJN-1.

Ministrstvo je na podlagi ocene ponudb oddalo naročilo kot najugodnejšemu ponudniku GIVO, d. o. o., Ljubljana, s katerim je sklenilo pogodbo<sup>472</sup> v znesku 405.340 tisoč tolarjev. Pri tem je ministrstvo ravnalo v nasprotju z določbami 42.a in 76. člena ZJN-1, saj je oddalo naročilo ponudniku, ki ni predložil vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev. Ponudnik ni predložil pisnega potrdila investitorjev oziroma naročnikov o vrednostih del, ki sta jih opravila odgovorni vodja razpisanih del in odgovorni vodja zagotavljanja kakovosti del, materialov in izdelkov.

Na navedeno nepravilnost smo ministrstvo opozorili že v reviziji o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005.

4.15.3.d Ministrstvo je v letu 2004 izvedlo javno naročilo po odprtem postopku za izvedbo gradbenih del na Metelkovi v Ljubljani. V objavi javnega razpisa ni navedlo pogojev za priznanje sposobnosti in dokazil ekonomsko-finančne sposobnosti, s čimer ni ravnalo v skladu z določbo 41. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji navesti pogoje za priznanje sposobnosti, ki jih mora že ob oddaji ponudbe izpolnjevati ponudnik, da lahko sodeluje v postopku, in z določbo prve točke drugega odstavka 42. člena ZJN-1, ki določa, da mora ponudnik za izpolnjevanje pogojev ponudbi priložiti izpisek iz sodne ali druge evidence.

Pri določitvi merila finančno stanje ponudnika, ki je predstavljalo tri odstotke možnega števila doseženih točk, je ministrstvo ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 51. člena ZJN-1, ki kot merilo za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe ne določa merila finančnega stanja ponudnika. Finančno stanje ponudnika je v skladu z določbami 42.a člena ZJN-1 eden izmed ekonomsko-finančnih pogojev, ki ga lahko naročnik javnega naročila določi kot pogoj za priznanje sposobnosti za izvedbo javnega naročila.

<sup>470</sup> Primerjati z opombo 88.

<sup>471</sup> Priloga št. D/12 - potrdilo o dobro opravljenem delu.

<sup>472</sup> Št. 3511-LJ/04-4551/193 z dne 12. 9. 2005; dodatek št. 1 z dne 2. 11. 2005; dodatek 2 z dne 16. 11. 2005.

Ministrstvo je v objavi javnega razpisa navedlo kot eno izmed meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe merilo usposobljenost ponudnika, ki je predstavljalo 5 odstotkov možnega števila doseženih točk. V razpisni dokumentaciji je isto merilo navedeno kot reference kadrov ponudnika. Pri tem je ministrstvo ravnalo v nasprotju z določbami prvega odstavka 50. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik objaviti enaka merila v objavi javnega razpisa za oddajo naročila in v razpisni dokumentaciji.

Na navedeno nepravilnost smo ministrstvo opozorili že v reviziji o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2004.

4.15.3.e Ministrstvo je Produkcijški skupini Mangart, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Mangart) in Janezu Pircu, s. p., Ljubljana (v nadaljevanju: Pirc) na podlagi sklenjenih pogodb<sup>473</sup> nakazalo denarna sredstva, čeprav je iz dokumentacije razvidno, da stroški ob izplačilu sredstev še niso nastali. Na ta način so bila Mangartu vnaprej izplačana sredstva v znesku 5.000 tisoč tolarjev, Pircu pa sredstva v znesku 9.009 tisoč tolarjev, kar predstavlja kršitev 4. člena sklenjenih pogodb. Ker ministrstvo ni preverilo pravnega temelja in obsega obveznosti iz zahtevkov, je ravnalo tudi v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

4.15.3.f Na podlagi Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture<sup>474</sup> je ministrstvo v letu 2006:

- javnemu zavodu Narodni muzej Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: Narodni muzej Slovenije) izdalo odločbe<sup>475</sup> v skupnem znesku 562.696 tisoč tolarjev;
- javnemu zavodu Cankarjev dom, Ljubljana (v nadaljevanju: Cankarjev dom) izdalo odločbi<sup>476</sup> v skupnem znesku 1.173.515 tisoč tolarjev;
- javnemu zavodu Slovenska kinoteka, Ljubljana (v nadaljevanju: Slovenska kinoteka) izdalo odločbo<sup>477</sup> v znesku 201.189 tisoč tolarjev.

Ugotovili smo, da je ministrstvo v letu 2006:

- Narodnemu muzeju Slovenije nakazalo za 8.028<sup>478</sup> tisoč tolarjev več, kot je bilo določeno z odločbami;
- Cankarjevemu domu nakazalo za 7.269 tisoč tolarjev več<sup>479</sup>, kot je bilo določeno z odločbama;
- Slovenski kinoteki nakazalo za 978 tisoč tolarjev več<sup>480</sup>, kot je bilo določeno z odločbo.

<sup>473</sup> Št. 3511-06-489244 z dne 9. 11. 2006, sklenjena z Mangartom, in št. 3511-06-399103 z dne 28. 8. 2006, sklenjena s Pircem.

<sup>474</sup> Uradni list RS, št. 117/02, 97/03.

<sup>475</sup> Št. 403-1026/2005-5 z dne 10. 1. 2006; št. 403-1026/2005-14 z dne 4. 4. 2006; št. 403-1026/2005-16 z dne 18. 4. 2006.

<sup>476</sup> Št. 403-1039/2005/6 z dne 10. 1. 2006; št. 403-1039/2005/15 z dne 13. 9. 2006.

<sup>477</sup> Št. 403-1030/2005-12 z dne 11. 1. 2006.

<sup>478</sup> Za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja je bilo nakazano 14.419 tisoč tolarjev več in za stroške dela 6.391 tisoč tolarjev manj, kot je bilo določeno z odločbami, skupaj je bila tako razlika med dejanskimi nakazili in zneski v odločbah 8.028 tisoč tolarjev.

<sup>479</sup> Za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja je bilo nakazano 7.269 tisoč tolarjev več in za stroške dela 2.830 tisoč tolarjev več, kot je bilo določeno z odločbama, skupaj je bila tako razlika med dejanskimi nakazili in zneski v odločbah 10.099 tisoč tolarjev. Nepravilnost smo vrednotili v znesku razlike med dejanskimi nakazili in zneski v odločbah za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja, in sicer v znesku 7.269 tisoč tolarjev.

<sup>480</sup> Za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja je bilo nakazano 978 tisoč tolarjev več in za stroške dela 1.456 tisoč tolarjev več, kot je bilo določeno z odločbo, skupaj je bila tako razlika med dejanskimi nakazili in zneski v odločbi 2.434 tisoč tolarjev. Nepravilnost smo vrednotili v znesku razlike med dejanskimi nakazili in zneski v odločbi za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja, in sicer v znesku 978 tisoč tolarjev.



Ministrstvo je nakazalo sredstva v višjih zneskih, kot je bilo določeno z odločbami, zato so bila omenjena izplačila v neskladju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da se pred izplačilom preverja pravni temelj in obseg obveznosti. Navedena nepravilnost kaže, da je delovanje notranjih kontrol na ministrstvu pomanjkljivo.

4.15.3.g Na podlagi Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture je ministrstvo v letu 2006:

- Narodni in univerzitetni knjižnici, Ljubljana (v nadaljevanju: Narodna in univerzitetna knjižnica) v skladu z izdanimi odločbami nakazalo (do 26. 10. 2006) 1.165.784 tisoč tolarjev;
- Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet, Ljubljana (v nadaljevanju: Opera in balet) v skladu z izdano odločbo nakazalo (do 18. 4. 2006) 667.833 tisoč tolarjev;
- Javnemu zavodu za varstvo kulturne dediščine Slovenije v skladu z izdanimi odločbami nakazalo (do 10. 4. 2006) 513.639 tisoč tolarjev;
- Filmskemu skladu Republike Slovenije, Ljubljana v skladu z izdanimi odločbami nakazalo (do 13. 7. 2006) 618.573 tisoč tolarjev;
- Javnemu skladu Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, Ljubljana v skladu z izdano odločbo nakazalo (do 6. 7. 2006) 460.399 tisoč tolarjev.

S financiranjem Narodne in univerzitetne knjižnice, ki ji Vlada RS ni potrdila programa dela in finančnega načrta, in s financiranjem Slovenskega narodnega gledališča Opera in balet ter Javnega zavoda za varstvo kulturne dediščine Slovenije, ki jima programov dela oziroma finančnih načrtov niso potrdili sveti zavodov, čeprav je v aktih o ustanovitvi<sup>481</sup> zapisano, da bi jih morali, je ministrstvo kršilo tretji odstavek 31. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture<sup>482</sup> (v nadaljevanju: ZUJIK). Ta določa, da se javna sredstva zagotavljajo javnim zavodom na podlagi ustanovitvenega akta po postopku, kot ga določa zakon, ki ureja javne finance za posredne proračunske uporabnike. Višino javnih sredstev za financiranje javnega zavoda določi v skladu z 31. členom ZUJIK ustanovitelj na podlagi strateškega načrta in iz njega izhajajočega predloga letnega programa dela, ki ga potrdi svet zavoda. Financiranje Filmskega sklada Republike Slovenije, Ljubljana do 13. 7. 2006 in Javnega sklada Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, Ljubljana do 6. 7. 2006, ko sta pridobila k finančnemu načrtu in programu dela soglasja ustanovitelja, je bilo v nasprotju s 23. členom ZUJIK. V skladu s 23. členom ZUJIK se zagotavljajo javna sredstva javnim skladom ali javnim agencijam na podlagi ustanovitvenega akta, in sicer določi višino javnih sredstev za financiranje ustanovitelj v skladu s potrjenim programom dela in letnim izvedbenim načrtom, ki je tudi podlaga za transfer sredstev.

<sup>481</sup> Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Narodna in univerzitetna knjižnica (Uradni list RS, št. 46/03) v 11. členu v povezavi z 19. in 31. členom določa, da sprejema ravnatelj program dela s finančnim načrtom, h kateremu mora pridobiti soglasje sveta knjižnice in ustanovitelja - Vlade RS; Sklep o ustanovitvi javnega zavoda Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana (Uradni list RS, št. 56/03) v 11. členu v povezavi z 18. členom določa, da sprejema ravnatelj program dela s finančnim načrtom, h kateremu daje soglasje svet zavoda; Sklep o ustanovitvi Javnega zavoda Republike Slovenije za varstvo kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 110/03) v 12. členu v povezavi z 18. členom določa, da direktor sprejme program dela in finančni načrt, h kateremu daje soglasje svet zavoda; Sklep o ustanovitvi Filmskega sklada Republike Slovenije - javni sklad (Uradni list RS, št. 96/00, 85/02) v 12. členu v povezavi z 8. členom določa, da direktor predlaga poslovni in finančni načrt, h kateremu dajeta soglasje nadzorni svet in ustanovitelj - Vlada RS; Akt o ustanovitvi Javnega sklada Republike Slovenije za kulturne dejavnosti (Uradni list RS, št. 96/00) v 12. členu v povezavi z 8. členom določa, da direktor predlaga nadzornemu svetu poslovno politiko, zlasti razvojni načrt ter poslovni in finančni načrt, katerega sprejme nadzorni svet, veljajo pa, ko da nanje soglasje ustanovitelj - Vlada RS.

<sup>482</sup> Uradni list RS, št. 96/02.

4.15.3.h Na podlagi Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture je ministrstvo v letu 2006:

- Slovenski filharmoniji, Ljubljana v skladu z izdanimi odločbami<sup>483</sup> za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja nakazalo 180.208 tisoč tolarjev;
- Slovenskemu narodnemu gledališču Maribor v skladu z izdanimi odločbami<sup>484</sup> za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja nakazalo 491.664 tisoč tolarjev;
- Slovenskemu mladinskemu gledališču, Ljubljana v skladu z izdano odločbo<sup>485</sup> za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja nakazalo 129.241 tisoč tolarjev;
- Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet v skladu z izdano odločbo<sup>486</sup> za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja nakazalo 356.038 tisoč tolarjev.

V skladu s 3. členom Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) so podlage za izračun sredstev za izvajanje javne službe programski materialni stroški, splošni stroški delovanja, stroški dela in stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme.

Iz predložene dokumentacije ni razvidno, kako je ministrstvo za kulturo določilo obseg sredstev za programske materialne stroške in splošne stroške delovanja.

Ministrstvo je pri tem:

- ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji, ki za programsko materialne stroške javne službe s področja uprizoritvenih, glasbenih ter prireditvenih dejavnosti določa kot podlago za izračun višine sredstev za te namene načrtovani obseg posameznih programskih sklopov, ter v nasprotju z drugim odstavkom 4. člena uredbe o metodologiji, ki za programske materialne stroške vseh ostalih javnih služb na področju kulture določa kot podlago za izračun programa dela izvajalca javne službe, iz katerega so razvidne posamezne vrste nalog in načrtovani obseg izvajanja teh nalog;
- ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 5. člena uredbe o metodologiji, ki med drugim določa, da je obseg sredstev za financiranje splošnih stroškov odvisen od števila zaposlenih, obsega programa, ki se financira iz javnih sredstev, in velikosti javne kulturne infrastrukture.

Na navedeno nepravilnost smo ministrstvo opozorili že v reviziji o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2005.

4.15.3.i Ministrstvo je Cankarjevemu domu v letu 2006 nakazalo 455.000 tisoč tolarjev za prenovo prostorov Cankarjevega doma, čeprav so bila sredstva za ta namen v načrtu razvojnih programov za leto 2006 načrtovana le v znesku 260.000 tisoč tolarjev. Ministrstvo je z nakazilom sredstev za namen, ki ni bil načrtovan v načrtu razvojnih programov za leto 2006, ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo in izplačujejo obveznosti iz proračuna samo za namen in do obsega, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji.

<sup>483</sup> Št. 403-1022/2005/5 z dne 10. 1. 2006; št. 403-1022/2005/7 z dne 26. 10. 2006; 403-609/2005/103/105 z dne 7. 11. 2006.

<sup>484</sup> Št. 403-1033/2005/6 z dne 10. 1. 2006; št. 403-1033/2005/15 z dne 20. 10. 2006; 403-1033/2005/16 z dne 26. 10. 2006.

<sup>485</sup> Št. 403-1048/2005/7 z dne 10. 1. 2006.

<sup>486</sup> Št. 403-1054/2005/4 z dne 10. 1. 2006.

4.15.3.j Na podlagi Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa in ZUJIK je ministrstvo v letu 2006 v skladu z izdano odločbo:

- Radiu Sora, d. o. o., Škofja Loka nakazalo 8.177 tisoč tolarjev;
- Mangart nakazalo 5.000 tisoč tolarjev;
- Pircu v skladu z izdano odločbo nakazalo 9.009 tisoč tolarjev;
- Tele 59, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Tele 59) nakazalo 25.873 tisoč tolarjev.

Z izdajo odločb<sup>487</sup> in s sklenjenimi pogodbami z Radiom Sora, d. o. o., Škofja Loka<sup>488</sup>, Mangartom<sup>489</sup>, Pircem<sup>490</sup> in Tele 59, d. o. o., Maribor<sup>491</sup> je ministrstvo kršilo 12. in 14. člen Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa ter 119. člena ZUJIK, ki določajo, da mora poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije vsebovati tudi obrazložitev vsebinskih razlogov za predlagano odobritev ali zavrnitev posameznega programa ali projekta. Iz obrazložitve bi morala biti razvidna povezava med kriteriji poziva ali razpisa in razlogi za predlagano odobritev ali zavrnitev. Iz dokumentacije v zvezi z izvedenim postopkom javnega razpisa za izbor projektov za radijske in televizijske programe ter elektronske publikacije ni razvidno, na kakšen način je bilo določeno končno število točk oziroma na kakšen način je bil določen delež financiranja posameznih projektov.

4.15.3.k Ministrstvo je v letu 2006 nakazovalo tekoče transfere javnim zavodom in javnim skladom za kritje njihovih stroškov plač, materialnih stroškov, ki jih je izplačevalo po dvanajstinah, ne glede na to, kdaj so stroški dejansko nastali in v kolikšni višini. Takšno financiranje ne zagotavlja spoštovanja določila 27. člena ZIPRS0607, ki določa: »Neposredni uporabniki določijo dinamiko izplačil tekočih transferov javnim zavodom, javnim agencijam, javnim skladom in drugim izvajalcem javnih služb, ki niso proračunski uporabniki tako, da posredni uporabniki prejmejo sredstva za plače največ en dan pred izplačilom le-teh, sredstva za blago in storitve pa praviloma dvakrat mesečno, in sicer za plačilo obveznosti, nastalih v preteklem obdobju, pri čemer morajo upoštevati roke plačil v breme državnega in občinskih proračunov, določene v 24. členu tega zakona.« Iz vsebine 27. člena ZIPRS0607 je razviden namen po ukinitvi dvanajstin in prehod na plačevanje dejansko nastalih stroškov. S stališča presoje pravilnosti računsko sodišče zato takšnega ravnanja ne more šteti za pravilno.

#### 4.15.4 Mnenje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta *Ministrstva za kulturo* za leto 2006.

*Odgovornost ministra za pravilnost izvršitve finančnega načrta*

Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

<sup>487</sup> Št. 403-1069/2006/47 z dne 30. 10. 2006, št. 403-792/2006/8 z dne 24. 7. 2006 in št. 403-1069/2006/50 z dne 3. 11. 2006.

<sup>488</sup> Pogodba št. 3511-06-489098 z dne 6. 11. 2006.

<sup>489</sup> Pogodba št. 3511-06-489244 z dne 9. 11. 2006.

<sup>490</sup> Pogodba št. 3511-06-399103 z dne 28. 8. 2006.

<sup>491</sup> Pogodba št. 3511-06-489122 z dne 7. 11. 2006.

*Odgovornost računskega sodišča*

Naša naloga je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja *Ministrstva za kulturo*. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

*Mnenje s pridržkom*

Ugotovili smo, da *Ministrstvo za kulturo* pri izvrševanju finančnega načrta ni poslovalo v skladu s predpisi:

- razpisne dokumentacije ni pripravilo tako, da bi lahko ponudniki na njeni podlagi pripravili pravilno ponudbo; eno merilo je ocenilo brez ustreznih dokazov; naročilo je bilo oddano ponudniku, čeprav ni predložil vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev - točka 4.15.3.c;
- v objavi javnega razpisa ni navedlo pogojev za priznanje sposobnosti in dokazil ekonomsko-financične sposobnosti; kot merilo za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je določilo merilo finančnega stanja ponudnika; merila v objavi javnega razpisa niso bila enaka merilom v razpisni dokumentaciji - točka 4.15.3.d;
- na podlagi zahtevka za izplačilo sredstev je izvajalcema nakazalo sredstva kot predplačilo za financiranje kasneje nastalih stroškov - točka 4.15.3.e;
- sredstva je izplačalo v večjem znesku, kot je bilo določeno z odločbami - točka 4.15.3.f;
- financiralo je javne zavode in javna sklada, čeprav njihovih programov dela in finančnih načrtov niso potrdili sveti zavodov oziroma Vlada RS - točka 4.15.3.g;
- ni razvidno, kako je bil določen obseg sredstev za programske materialne stroške in splošne stroške delovanja - točka 4.15.3.h;
- nakazalo je sredstva v višjem znesku, kot so bila načrtovana v načrtu razvojnih programov za leto 2006 - točka 4.15.3.i;
- poročilo oziroma končni predlog strokovne komisije ni vsebovalo obrazložitve vsebinskih razlogov za predlagano odobritev programa - točka 4.15.3.j;
- javne zavode in javne sklade je financiralo v nasprotju s predpisano metodologijo; poračune plač je opravljalo le, kadar je prišlo do večjih sprememb v količnikih; sredstva za izvedbo programov dela javnih zavodov in javnih skladov je nakazovalo po dvanajstinah - točka 4.15.3.k.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost izvrševanja finančnega načrta, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je *Ministrstvo za kulturo* v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

## 5. OCENA USPEŠNOSTI UVELJAVLJANJA K CILJEM IN REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNSKEGA PROCESA NA IZBRANIH PODPROGRAMIH MINISTRSTEV ZA LETO 2006

### 5.1 Obrazložitev revizijskega pristopa

V okviru revizije predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006 smo ocenili uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa treh ministrstev na treh izbranih podprogramih. Ministrstva in podprogrami so bili izbrani po pregledu obrazložitve finančnih načrtov ministrstev glede na ustreznost obsega in strukture proračunskih postavk posameznih podprogramov ter glede na obstoj temeljnih parametrov programskega načrtovanja, ki jih zahteva k ciljem in rezultatom naravnani proračunski proces. Ministrstva in podprogrami, ki smo jih revidirali, so navedeni v naslednji tabeli.

Tabela 53: Ministrstva in podprogrami

Ministrstvo	Identifikacija podprograma	Izbrani podprogram ministrstva
Ministrstvo za promet	13032406	Javne službe v železniškem prometu
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	20042604	Socialno varstvo materialno ogroženih
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	05043201	Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva

Vir: finančni načrti ministrstev za leto 2006.

Pri presojanju podprogramov in uspešnosti ministrstev pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja smo kot kriterije upoštevali predpise, ki urejajo to področje, in tudi kriterije dobre poslovne prakse, kot so uveljavljeni na področju upravljanja z javnimi sredstvi in jih opredeljujemo v nadaljevanju.

### 5.1.1 Kriteriji za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa

Kriterije za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa predstavljajo naslednji predpisi:

- ZJF,
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>492</sup>.
- Navodilo za pripravo proračuna – Proračunski priročnik MF<sup>493</sup>,
- ZR,
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov<sup>494</sup>.

Finančni načrti neposrednih uporabnikov morajo biti pripravljene v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga proračuna, pri čemer je vsebina predlogov finančnih načrtov opredeljena v 24. členu te uredbe. Poročati pa morajo v skladu z 10. členom Navodil o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

Spremenjeno upravljanje proračunskih sredstev je bilo uvedeno z ZJF, ko je bila pri pripravi in izvrševanju proračuna uveljavljena zahteva, da mora biti načrtovanje programov proračunskih uporabnikov naravnano k ciljem in rezultatom, izvrševanje in poročanje o izvršitvi posameznih programov pa k uresničevanju ciljev in doseganju rezultatov. Finančne načrte morajo neposredni proračunski uporabniki pripraviti tako, da opredelijo jasne cilje in merljive pričakovane rezultate delovanja. V obrazložitvah morajo opredeliti ustrezne kazalnike in podatke, ki omogočajo merjenje uspešnosti in učinkovitosti in v zadostni meri pojasnjujejo bistvo delovanja posameznega programa (glavnega programa, podprograma), aktivnosti ali projektov, ki jih ministrstvo vključuje v svoj finančni načrt. V letnem poročilu morajo obrazložiti vse programske dele, na katere je razdeljen finančni načrt. Poročati morajo o uresnitvi ciljev in o doseganju pričakovanih rezultatov poslovanja, ki so jih opredelili v finančnem načrtu. Pri poročanju morajo uporabiti ustrezne in merljive kazalnike uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti poslovanja.

Na izbranem podprogramu ministrstva smo kot kriterije za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa upoštevali stopnjo uveljavitve šestih komponent, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost upravljanja z javnimi financami. Za posamezni revidirani podprogram smo za ministrstvo ocenili ustreznost:

- uveljavitve okvira strateških rezultatov,
- opredelitve ciljev in meril delovanja,
- uveljavljanja odgovornosti za upravljanje s podprogramom,
- vzpostavitev podatkovnih sistemov za merjenje delovanja,
- uporabe informacij o delovanju za medletno upravljanje s podprogramom ter
- poročanja o rezultatih delovanja.

<sup>492</sup> Uradni list RS, št. 45/02.

<sup>493</sup> Spletna stran Ministrstva za finance.

<sup>494</sup> Uradni list RS, št. 12/01.

*Okvir strateških rezultatov:* Jasen strateški okvir delovanja je bistvenega pomena za razvoj stabilnega sistema merjenja programskega delovanja. Strateški cilji institucije, ki predstavljajo izjave o dolgoročnih namerah delovanja, morajo biti oblikovani na najvišji odločevalni ravni in izhajati iz analize tveganj v delovanju področja (podprograma). V posameznem proračunskem letu mora biti delovanje ministrstva v okviru podprogramov usmerjeno v doseganje zastavljenih namer oziroma ciljev. Letni programski cilji morajo biti jasne in razumljive izjave o tem, kaj namerava ministrstvo spremeniti oziroma doseči z delovanjem v okviru programov. Če ministrstvo za podprogram ni zastavilo jasnih ciljev in ni jasno določilo, kako jih bo uresničilo, napredka pri njihovem uresničevanju ni zmožno oceniti niti samo, niti državni zbor, niti javnost.

*Cilji in merila delovanja:* Cilji delovanja so pomembno orodje upravljalcev za izboljšanje javnih storitev, zato morajo ciljne ravni vsebovati element rasti in ambicioznost, tako glede ravni delovanja kot glede časovnega obdobja, v katerem naj bi bili doseženi. Cilji morajo biti uresničljivi. Glavni namen sistema merjenja delovanja pa je zagotoviti, da lahko Vlada RS in javnost ocenujeta delovanje ministrstev in drugih proračunskih uporabnikov glede na uresničevanje dogovorjenih ciljev. Medtem ko se splošni uspeh programa presoja glede na to, ali dosega svoje cilje ali zelene rezultate, pa je za merjenje končnih rezultatov ali vplivov pričakovanih sprememb pogosto potreben časovni odlog. Zaradi presoje verjetnosti programske uspešnosti je zato nujno, da sistem merjenja delovanja vključuje tudi merila za merjenje programskih produktov in storitev (izidov). Smiselno je, da se sistem merjenja delovanja uporablja tudi znotraj institucij za načrtno seznanjanje zaposlenih z dogovorjenimi namerami in cilji delovanja ter za pospeševanje izboljšav v delovanju.

*Odgovornost:* Odgovornost je kritični element uspešnosti proračunskega procesa in se nanaša na gospodarno in učinkovito uporabo virov in izvrševanje programov ministrstva. Celotno odgovornost za upravljanje in izvrševanje programa prevzame posameznik ali majhna skupina. Pomembno je, da je odgovornost določena ne le za uporabo finančnih sredstev in poročanje o delovanju, temveč tudi za natančnost posredovanih podatkov in informacij.

*Podatkovni sistemi za merjenje delovanja in uporaba informacij o delovanju:* K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces mora ustvarjati informacije o delovanju, ki kažejo napredek glede na ključne namere in cilje ministrstva, kar mu omogoča učinkovitejše upravljanje proračunskih virov in aktivnosti. Za vsakim merilom mora obstajati podatkovni sistem, ki je vzpostavljen, da bi zagotovil podatke, ki jih ministrstvo potrebuje za poročanje. Moč in kvaliteta podatkovnih sistemov bo neposredno vplivala na zmožnost ministrstva, da jasno in natančno poroča o svojem delovanju in s tem na zmožnost Vlade RS, državnega zbora in javnosti, da presoja odgovornost ministra za rezultate delovanja ministrstva. Informacije o delovanju so rezultati učinkovitih analiz in se uporabljajo tako za identifikacijo in analiziranje problemov, kot tudi za spodbujanje stalnega napredka v delovanju. Informacije o delovanju programov so v celoti koristne le, če jih vodstvo 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 resursov. Ko se s programskimi evalvacijami zagotovijo dokazi 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.

*Poročanje o rezultatih delovanja:* Poročilo o doseženih ciljeh in rezultatih ministrstva mora biti predstavljeno v jasni in organizirani obliki, ki bralcu omogoča oblikovati lastno mnenje o tem, kako uspešno je bilo

ministrstvo pri izvrševanju programov. Poročilo o delovanju mora biti izčrpno in usklajeno s tistim, kar je ministrstvo predstavilo v svojem finančnem načrtu in mora omogočiti primerljivost. V poročilu morajo biti obrazloženi tudi vsi uporabljeni viri. Osredotočati se mora na cilje ministrstva in bralcu zagotoviti pošteno in uravnoteženo sliko delovanja. Dobra poročila o delovanju zagotavljajo zanesljive podatke o ključnih merilih delovanja, kar omogoča Vladi RS in javnosti oceniti napredek pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Temeljiti morajo na dokazih, zato poročanje le o rezultatih, ki o instituciji kažejo le dobro sliko, ni sprejemljivo. Poročila o delovanju bi morala biti upravljavcem programov v pomoč pri pripravljanju strategij, programov ali ravni zahtevanih resursov.

### **5.1.2 Revizijske metode**

Za oceno uspešnosti pri uveljavitvi k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa na ministrstvu smo uporabili revizijske metode pregledovanja in analiziranja strateških gradiv in druge dokumentacije. Z intervjuji z zaposlenimi in odgovornimi osebami na ministrstvih smo pridobili odgovore na zastavljena vprašanja v revizijskem programu, kar predstavlja podlago za pripravo ocene uspešnosti pri uveljavljanju boljšega sistema proračunskega upravljanja. V reviziji smo za izbrani podprogram ministrstva pregledali razvojne usmeritve, predstavljene v različnih strateških dokumentih, predpisih in nacionalnih programih za področja, na katera se podprogram nanaša, ter analizirali ustreznost finančnega načrta in zaključnega računa posameznega ministrstva za izbrani podprogram. Pri tem smo ocenili ustreznost oblikovanja okvira strateških rezultatov, programskih ciljev, meril delovanja, vrednotenja programov ali programskih postavk, opredelitev odgovornosti za izvrševanje programa, vzpostavitev ustreznih informacijskih sistemov in uporabo podatkov za tekoče upravljanje ter ustreznost poročanja glede na predpise in predpostavljene kriterije dobrega upravljanja z javnimi sredstvi.

K ciljem in rezultatom usmerjeno proračunsko upravljanje ocenjujemo kot uspešno, kadar pri odgovorih na revizijska vprašanja prevladuje ocena uspešno. Če je bilo uveljavljanje modela prevladujoče ocenjeno kot neuspešno, je tudi skupna ocena neuspešno. Kot manj uspešno pa je uveljavljanje modela ocenjeno, kadar ni prevladala niti ocena uspešno niti neuspešno (pri čemer je upoštevana tudi pomembnost vprašanj, ki vsa nimajo enake teže), ali pa je bila pri posameznih kriterijih prevladujoča ocena manj uspešno.



## 5.2 Ministrstvo za promet

Ocenili smo podprogram 13032406 Javne službe v železniškem prometu, ki je bil za leto 2006 načrtovan v znesku 38.893.796 tisoč tolarjev, kar predstavlja 39,6 odstotka celotnega proračuna ministrstva. Obsega devet proračunskih postavk, med katerimi tri največje predstavljajo 83,4 odstotka sredstev podprograma: več kot tretjina sredstev podprograma je bila namenjena vzdrževanju železniške infrastrukture (36,2 odstotka), skoraj četrtina pa izvajanju prometne politike (23,9 odstotka) in vodenju železniškega prometa (23,3 odstotka). Podprogram je bil v letu 2006 realiziran v 7,7 odstotka večjem obsegu, kot je bil načrtovan in sprejet v državnem zboru, glede na leto 2005 pa so bila sredstva zanj povečana za 18,7 odstotka.

Tabela 54: Podprogram Javne službe v železniškem prometu

Postavka	Ime postavke	Realizacija 2005	Sprejeti finančni načrt 2006	Delež sredstev 2006 v PP	Realizacija 2006	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6):(4)	(8)=(6):(3)
		v tisoč tolarjih		v tisoč tolarjih		v odstotkih	
2108	Vzdrževanje železniške infrastrukture	15.756.476	14.061.498	36,2	16.358.340	116	104
2110	Izvajanje prometne politike	8.920.353	9.324.014	23,9	9.865.014	106	111
2106	Vodenje železniškega prometa	8.314.973	9.084.240	23,3	9.423.240	104	113
9199	Servisiranje obveznosti JAŽP	0	3.985.229	10,2	3.577.144	-	90
2109	Redno vzdrževanje potniških postaj	823.992	1.200.000	3,1	1.320.000	110	160
2101	Zavarovalne premije za javno železniško infrastrukturo	635.313	649.925	1,7	749.010	115	118
2105	Javna agencija za železniški promet (JAŽP)	570.598	586.006	1,5	586.006	100	103
6128	Sredstva za izvedbo ZSPJS	0	2.883	0,1	0	-	-
2111	Kadrovska sanacija SŽ, d. d.	259.532	0		0	-	-
<b>SKUPAJ podprogram</b>		<b>35.281.238</b>	<b>38.893.796</b>	<b>100,0</b>	<b>41.878.755</b>	<b>108</b>	<b>119</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 5.2.1 Ustreznost načrtovanja

*Razvojne usmeritve za načrtovanje podprograma:* Za opredelitev okvira strateških rezultatov so pomembni naslednji razvojni in strateški dokumenti države in ministrstva s področja javnih gospodarskih služb v železniškem prometu ter s področja javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju: JŽI), ki usmerjajo delovanje ministrstva v okviru podprograma javne službe v železniškem prometu:

- Zakon o železniškem prometu<sup>495</sup> (v nadaljevanju: ZZelP): z njim je opredeljena JŽI in gospodarska javna služba, ki obsega vzdrževanje JŽI in vodenje železniškega prometa.
- Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture<sup>496</sup> (v nadaljevanju: nacionalni program) je Vlada RS sprejela v letu 1996 in ga postopno dopolnjevala<sup>497</sup>. Vsebuje opredelitve, izhodišča in smeri razvoja evropske in slovenske železniške infrastrukture do vključno leta 2005, upoštevajoč sprejete dokumente evropske razvojne strategije. Nacionalni program opredeljuje, da sta zaradi spremenjenega geostrateškega položaja Slovenije, vzpostavljanja tujih konkurenčnih železniških smeri in lastnih interesov sosednjih držav ter spremenjenih potreb slovenskega gospodarstva in prebivalstva potrebna radikalen kakovosten premik na področju železniškega omrežja in obsežna vlaganja, pri čemer naj bi vlaganja v JŽI samo v letu 2005 (po cenah 1993) zahtevala okrog 25.000.000 tisoč tolarjev.
- Program reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji, ki ga je Vlada RS sprejela oktobra 2005, v poglavju III.A.2.3.3.4 Prometna politika, med drugim zahteva povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega in železniškega prometa in kot prednostne ukrepe v smernici št. 13 opredeljuje vzpostavitev integriranega sistema javnega potniškega prometa. V Programu je v poglavju III.A.2.3.5.1 Železniška infrastruktura ocenjeno, da se stanje njene vzdrževanosti iz leta v leto slabša in ovira pretočnost prometa ter omejuje povečevanje obsega železniškega prometa in zmanjšuje potovalne čase. Program predvideva prednostna vlaganja in investicijska dela na železniški infrastrukturi.

*Dolgoročni cilji podprograma:* Ministrstvo je v finančnem načrtu za leto 2006 za podprogram Javne službe v železniškem prometu opredelilo dva dolgoročna cilja:

- *Povečanje obsega in kakovosti železniškega prometa z zagotavljanjem pogojev za konkurenco na transportnem trgu, z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti ter zagotavljanjem zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega železniškega tovornega prometa.* Ministrstvo načrtuje ta cilj doseči po sprejetju zakonodaje, ki bo urejala integrirani sistem javnega potniškega prometa z uvedbo enotne vozovnice za potnika in kolo.
- *Prenos stroškov uporabe JŽI na dejanske uporabnike glede na dejansko uporabo prometne infrastrukture.* Cilj naj bi dosegli z objavo Programa omrežje, kar naj bi po letu 2006 omogočalo zaračunavanje uporabnin za uporabo JŽI.

Podprogram je obsežen in vsebuje raznovrstne postavke. Oba dolgoročna cilja, ki ju je ministrstvo zastavilo, sta nedorečena in nista ustrezno časovno opredeljena. Glede na vsebino proračunskih postavk cilji ne predstavljajo zavezujočih usmeritev pri vzdrževanju železniške infrastrukture ali vodenju železniškega prometa ali izvajanju prometne politike, ki bi bili gibalo napredka in bi izvajalce javnih služb silili v večjo učinkovitost v delovanju. Ne pomenijo jasno izraženih pričakovanih sprememb za konkretno

<sup>495</sup> Uradni list RS, št. 26/05.

<sup>496</sup> Uradni list RS, št. 13/96, zadnja sprememba in dopolnitev je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 110/02.

<sup>497</sup> Zadnja sprememba je bila v letu 2002.

delovanje v opredeljenem časovnem razdobju (pet ali morda deset let) glede na trenutno, izhodiščno stanje. Cilje je sicer mogoče povezati z usmeritvami razvojnih dokumentov države na področju železniškega prometa in infrastrukture, vendar niso dovolj jasno opredeljeni in so zato premalo določljivi. Ministrstvo ne navaja ukrepov za uresničitev namer, zato ocenjujemo, da zastavljeni dolgoročni cilji ne predstavljajo jasne politike ministrstva na tem področju.

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Po pregledu finančnega načrta smo ugotovili, da ministrstvo letnih izvedbenih ciljev in načina merjenja uspešnosti za podprogram kot celoto ni navedlo, temveč jih je navedlo za tri največje proračunske postavke: za vzdrževanje JŽI, vodenje železniškega prometa ter subvencioniranje prevoza potnikov v notranjem železniškem prometu, kar delno ustreza. Ministrstvo za podprogram tudi ni opredelilo pričakovanih sprememb v količini ali kvaliteti najpomembnejših proizvodov oziroma storitev (izidov), ki bi lahko olajšali merjenje uspešnosti in učinkovitosti posameznih javnih služb. Nekatere pričakovane izide je opredelilo le za posamezne proračunske postavke. Za preostale postavke cilji niso opredeljeni, čeprav se s finančnim načrtom razporejajo obsežna proračunska sredstva. Zanje smo ocenili le ustreznost obrazložitve finančnega načrta ministrstva.

*Zadostnost virov in ustreznost njihove razporeditve:* Ministrstvo je celoten podprogram izvršilo v 7,7-odstotnem večjem obsegu od načrtovanega, pri čemer je za izvrševanje podprograma pridobilo dodatna sredstva v obsegu 2.984.959 tisoč tolarjev. Glede na v državnem zboru sprejeti proračun je realizacija najbolj odstopala pri rednem vzdrževanju potniških postaj (60 odstotkov več sredstev) in pri vzdrževanju železniške infrastrukture, za katero je bilo dodatno razporejenih za 2.296.842 tisoč tolarjev ali 16,3 odstotka več proračunskih sredstev. Za 541.000 tisoč tolarjev (ali 5,8 odstotkov) višjo realizacijo ministrstvo izkazuje tudi za izvajanje prometne politike ter vodenje železniškega prometa (za 339.000 tisoč tolarjev ali 3,7 odstotka).

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve glede ustreznosti načrtovanja in razporejanja proračunskih sredstev na letni ravni, ki se nanašajo na najpomembnejše proračunske postavke.

**Postavka 2108 - Vzdrževanje JŽI:** Namenjena je tekočemu in investicijskemu vzdrževanju javne železniške infrastrukture, ki ga načrtuje Javna agencija za železniški promet (v nadaljevanju: Agencija) kot upravljavec te infrastrukture in ga tudi financira s sredstvi proračuna. ZZelP v 13. členu določa, da je z nacionalnim programom razvoja JŽI potrebno natančneje določiti strategijo razvoja železniškega prometa in gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI, vrstni red, vire sredstev ter dinamiko uresničevanja prednostnih nalog gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI. Na podlagi nacionalnega programa mora Vlada RS sprejeti letni načrt gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI za koledarsko leto.

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Ministrstvo je kot cilj vzdrževanja JŽI opredelilo »zagotavljanje normalne obratovalne sposobnosti in varnosti v železniškem prometu ter izboljšanje stanja javne železniške infrastrukture«. Pri tem je kot cilj navedena tudi obnova 1.555,5 kilometra tirov oziroma 1.221,9 kilometra železniških prog ter izboljšanje prometno tehnoloških in varnostnih lastnosti proge. Kot glavne kazalnike uspešnosti so na ministrstvu opredelili fizični obseg posameznih sklopov del (ki sicer predstavljajo pričakovane produkte in storitve, ki so posledica investiranja, niso pa kazalniki), obseg del v primerjavi s prejšnjimi leti (pri čemer ni jasno, kakšen je bil obseg del v preteklosti) ter primerjavo maksimalnih dovoljenih hitrosti, prevoznih časov, osnih pritiskov in pritiskov na tekoči meter (kar bi lahko bil kazalnik, če bi bil cilj jasno opredeljen in bi bilo znano, kakšna je izhodiščna in končna pričakovana vrednost za zeleno spremembo).

Menimo, da bi ministrstvo kot cilj moralo opredeliti tiste elemente in vrednosti, ki jih je opredelilo kot kazalnike, zanje pa opredeliti določljive vrednosti pričakovanih sprememb glede na obstoječe izhodiščno stanje. Določiti bi na primer morali pričakovane vrednosti za pričakovane spremembe dovoljenih hitrosti, za pričakovano izboljšanje prevoznih časov, za količinsko povečanje osnih pritiskov in pritiskov na tekoči meter, do katerih naj bi prišlo zaradi predvidenih obnov. Kazalniki uspešnosti pa bi morali biti izraženi v odstotku doseženih dovoljenih hitrosti, prevoznih časov ali osnih pritiskov glede na načrtovane vrednosti ter kot odstotek realizacije načrtovanega obsega in vrednosti del po posameznih sklopih vzdrževanja JŽI.

*Zadostnost virov in ustrežnost njihove razporeditve:* Ministrstvo je za tekoče in investicijsko vzdrževanje JŽI v proračunu za leto 2006 razporedilo 14.061.498 tisoč tolarjev, kar je 1.695.000 tisoč tolarjev manj, kot je bilo v ta namen porabljenih v letu 2005 ali 2.266 tisoč manj, kot je načrtovala Agencija za najnujnejša dela, in tudi manj, kot je predvidela za nujno tekoče vzdrževanje.

Sedanja razpoložljiva sredstva po oceni Agencije ne zadoščajo več niti za tekoče vzdrževanje, zato se načrtovani delež investicijskega vzdrževanja železniške infrastrukture vsako leto zmanjšuje, oziroma se skoraj več ne izvaja. O slabem stanju železniške infrastrukture lahko ugotovimo tudi iz podatkov o vzrokih za izredne dogodke v železniškem prometu<sup>498</sup>, saj je bilo s slabim stanjem JŽI (poškodbe infrastrukture, slabo stanje tirnic, poškodbe vozne mreže ipd.) v letu 2006 povezanih že okrog 50 odstotkov vseh zamud v prometu (v letu 2005 preko 30 odstotkov). Tudi zamude so glede na leto 2000 podvojene, saj so v letu 2006 znašale v potniškem prometu 3,39 minute na 100 vlakovnih kilometrov (2,3 minute v letu 2000) ter 43,25 minut na 100 vlakovnih kilometrov v tovornem prometu (22,9 minute v letu 2000).

Medletna prerazporeditev sredstev v korist vzdrževanja JŽI in potniških postaj ne preseneča in je bila potrebna. Dejstvo pa je, da sta ministrstvo in Vlada RS sredstva te postavke močno podcenila in jih slabo načrtovala, saj je bilo v finančnem načrtu za leto 2006 za vzdrževanje infrastrukture predvidenih celo manj sredstev (za 1.695 milijonov tolarjev) kot v letu 2005. In to kljub temu, da bi bila za doseganje ciljev večje konkurenčnosti in večje varnosti železniškega prometa na tem področju potrebna bistveno večja vlaganja, tako za tekoče kot investicijsko vzdrževanje ter investicije, kot izhaja iz nacionalnega programa in Resolucije o nacionalnem programu razvoje železniške infrastrukture<sup>499</sup>.

Po določbah 13. člena ZZelP je Vlada RS za izvrševanje vzdrževalnih del na železniški infrastrukturi v posameznem proračunskem letu dolžna sprejeti letni načrt gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI, pripravljen na podlagi nacionalnega programa. Ugotovili smo, da je Agencija financirala vzdrževalna in

<sup>498</sup> Evidence Agencije.

<sup>499</sup> Resolucija o nacionalnem programu razvoje železniške infrastrukture: *»Stanje javne železniške infrastrukture se zaradi nezadostnih sredstev za njen razvoj, vzdrževanje in posodobitev iz leta v leto slabša ... Slabo stanje je razvidno iz številnih poškodb in napak, ki nastajajo na tirih, vozni mreži, signalno - varnostnih napravah, kretnicah in iz uvedenih počasnih voženj, kakor tudi iz podatkov o ... veliki obrabi tirnic in vozne mreže... dotrajanem nosilnem in pritrdilnem materialu vozne mreže, zaradi česar so se poškodbe v letu 2004 glede na leto 2005 povečale za 58 odstotkov, ... nujna je takojšnja zamenjava 26.000 pragov zaradi zaostanka pri izvajanju obnove prog, na 70 mestih so bile zaradi slabega stanja prog uvedene nižje hitrost itd. .... Ob nadaljevanju negativnih trendov ... obstaja resna nevarnost nedoseganja zastavljenih ciljev glede povečevanja železniškega transporta, ki v skrajnem primeru lahko privede do zapor posameznih prog.... Zaradi nezadostnih dopustnih osnih obremenitev so posamezni tovari že preusmerjeni na obvozne poti mimo Slovenije, ali pa se tovari nalagajo za 15 odstotkov manj, kot bi bilo glede na nosilnost dopustno ... Z uvajanjem počasnih voženj se povečujejo tudi zamude v potniškem in tovornem prometu ..., na primer zamude v tovornem prometu so v letu 2005 znašale v povprečju 50,3 minute na 100 vlakovnih kilometrov, v letu 2000 pa 22,9 minute ...«.*

investicijska dela, ne da bi imela tak program potrjen, saj ga je Vlada RS sprejela šele konec proračunskega leta, dne 20. 12. 2006.

**Postavka 2110 - Izvajanje prometne politike:** Namenjena je subvencioniranju prevoza potnikov v železniškem prometu zaradi uresničevanja posebnih interesov države in zagotavljanja enakopravnega ekonomskega položaja s prevozniki potnikov v drugih oblikah prometa.

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Za uresničevanje tega dela podprograma je ministrstvo opredelilo zelo splošen in nedorečen cilj, ki ni merljiv: »zagotavljanje mobilnosti prebivalstva s prevoznimi sredstvi javnega potniškega železniškega prometa«. Iz opredeljenega cilja ni mogoče razbrati, kakšno prometno politiko v proračunskem letu ministrstvo načrtuje, kaj naj bi subvencioniralo, v kakšni višini in zakaj. Višine, načrtovane subvencije za tekoče leto, ministrstvo ni opredelilo, iz načrta tudi ni jasno, ali se subvencija v letu 2006 razlikuje od višine subvencioniranja v letu poprej. Znano tudi ni, ali je ministrstvo za leto 2006 načrtovalo večje število potnikov ali prevoženih potniških kilometrov (v nadaljevanju: PKM) kot v letu 2005. Iz navedenih podatkov smo izračunali, da je bila s finančnim načrtom ministrstva za leto 2006 predvidena povprečna subvencija v znesku 13,75 tolarja za načrtovani PKM.

Za spremljanje uspešnosti uresničevanja cilja »zagotavljanja mobilnosti ... « je ministrstvo predvidelo dva kazalnika, število opravljenih potniških kilometrov (678 opravljenih PKM) in število prepeljanih potnikov (15.077 milijonov). Ocenjujemo, da predvidena kazalnika glede na namen nista ustrezna, saj predstavljata obseg predvidenih storitev v potniškem prometu, medtem ko bi moral biti kazalnik opredeljen kot relativno razmerje med doseženimi in načrtovanimi vrednostmi (odstotek dejansko prepeljanih potnikov glede na načrtovani obseg ali odstotek dejansko PKM glede na načrtovani obseg ali dejansko dosežena višina subvencije glede na načrtovano).

*Zadostnost virov in ustreznost njihove razporeditve:* Po 4. členu ZZelP lahko država zaradi uresničevanja posebnih interesov prevozniku, ki v potniškem prometu opravlja prevoze, ki jih sicer ne bi opravljal le zaradi svojega ekonomskega interesa, izplačuje državna nadomestila. O zahtevi prevoznika po nadomestilu odloča ministrstvo, pristojno za promet, ki mora pri svoji presoji kot kriterije med drugim upoštevati javni interes, možnost dostopa do drugih oblik prevoza, razliko med prihodki, ki jih prevoznik lahko doseže na trgu, in dejanskimi stroški prevoza. Vlada RS pa bi z uredbo morala v enem letu predpisati način uporabe kriterijev in pomen posameznega kriterija ter postopek uveljavljanja zahteve za nadomestilo stroškov.

Ugotovili smo, da Vlada RS do konca leta 2006 ni pripravila uredbe, ki bi vsebovala omenjene zakonske zahteve, zato ministrstvo kot podlago za financiranje še vedno uporablja staro, neustrezno Uredbo o načinu izvajanja obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem potniškem prometu iz leta 2001 in na njeni podlagi tudi izračunava višino subvencije kot »razliko med zmnožkom števila opravljenih PKM in tržne cene za PKM ter zmnožkom opravljenih PKM in cene za PKM, dosežene na podlagi tarifne obveznosti«. Pri financiranju število opravljenih PKM nadomešča s številom »upravičenih« PKM, ki je manjše od dejansko prepeljanih, pri čemer ni jasno, kako ta obseg določi. Ocenjujemo, da je tak način financiranja Holdinga Slovenskih železnic, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: HSŽ) sicer enostaven, vendar ni učinkovit, saj ministrstvo enako subvencijo zagotavlja za prevoze na vseh relacijah, ne glede na njihovo rentabilnost in prekrbljenost z drugimi prometnimi sredstvi ali glede na druge elemente, ki bi jih po ZZelP v izračunu še morale upoštevati.

Iz proračuna je ministrstvo za izvajanje obvezne gospodarske javne služne notranjega železniškega potniškega prometa HSŽ namenilo 9.300.000 tisoč tolarjev za načrtovanih 673.695.650 PKM (ali 13,84 tolarjev za PKM).

Iz letnega poročila Agencije je razvidno, da je na podlagi medletnih poročil Agencija v novembru ocenila, da naj bi izvajalec do konca leta 2006 prepeljal 15.274.906 potnikov in realiziral 675.399.962 PKM (ali 354.856 PKM več). Ministrstvo je novembra Vladi RS predlagalo aneks k pogodbi med Agencijo in HSŽ ter tudi povišanje subvencije za PKM na 14,61 tolarja ter izvedbo poročila za vse proračunsko leto, pri čemer so v izračunu upoštevali 674.050.506 »upravičenih« PKM. Menimo, da povišanja subvencije ministrstvo ni ustrezno utemeljilo.

Glede na opisano stanje in pomanjkanje ustreznih analiz v ministrstvu, iz katerih bi bilo mogoče oceniti ustreznost višine subvencije za PKM, ustreznosti višine sredstev za izvajanje prometne politike ni mogoče oceniti. Menimo tudi, da glede na sedanji način izvajanja prometne politike in subvencij ni mogoče ugotoviti, kako in s kakšnimi ukrepi bo ministrstvo dosegalo cilj »zagotavljanja konkurenčnega potniškega prometa«, ki si ga je kot cilj dolgoročno zastavilo.

**Postavka 2106 - Vodenje železniškega prometa:** Sredstva na tej postavki so namenjena sofinanciranju izvajanja javne službe vodenja železniškega prometa. Način opravljanja vodenja železniškega prometa bi morala Vlada RS v skladu z ZZelP<sup>500</sup> opredeliti v uredbi, ki bi morala biti sprejeta v letu 2005, vendar se ministrstvo, ker nove uredbe ni, pri svojem delovanju še vedno sklicuje na staro uredbo iz leta 2001, ki pa je glede načina opravljanja te službe zelo nedoločna.

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Ministrstvo za postavko navaja cilje, ki sicer jasno izražajo namero delovanja, niso pa vrednostno opredeljeni, zato niso merljivi. Navaja naslednje cilje: ohranjanje oziroma povečanje stopnje varnosti železniškega prometa in zmanjševanje števila izrednih dogodkov, usklajen vozni red (s cestnim potniškim prometom) ter znižanje odstopanj od voznega reda in zagotavljanje učinkovitosti vodenja železniškega prometa.

Menimo, da prva dva zastavljena cilja glede na vsebino proračunske postavke nista ustrezna, saj ministrstvo s svojim financiranjem na njihovo uresničitev nima neposrednega vpliva in zanje zato ne more biti odgovorno (na primer za zmanjšanje nesreč in zamud pri prevozih). Uresničitev ciljev bo namreč odvisna od načina poslovanja HSŽ in drugih dejavnikov (na primer investicij v infrastrukturo) in ne od nadomestila prevozniku (HSŽ) za financiranje delovanja službe vodenja železniškega prometa. Za učinkovitost vodenja železniškega prometa, ki je sicer zaželen cilj, pa bi ministrstvo moralo predstaviti tudi ustrezne ukrepe, s katerimi je učinkovitost mogoče doseči. Način financiranja, kakršen je predviden v proračunu, povečanja učinkovitosti vodenja železniškega prometa po našem mnenju ne omogoča.

Preverili smo tudi glavne kazalnike, ki jih je ministrstvo opredelilo za zastavljene cilje: število izvajalcev vodenja in višino stroškov dela. Uporabljeni kazalniki za merjenje uresničevanja zastavljenih ciljev po naši oceni niso primerni, saj ne odražajo lastnosti, s pomočjo katerih bi bilo mogoče ugotavljati na primer uspešnost vodenja prometa pri zmanjšanju nesreč ali zamud v prometu, niti doseganja učinkovitosti vodenja, zato ne predstavljajo ustreznih indikatorjev uspešnosti. Glede na opredeljene cilje ministrstva bi bili po naši oceni bolj primerni kazalniki kot število izrednih dogodkov v letu 2006 v primerjavi z letom 2005 ter minute zamud v prometu v povprečju leta 2006 glede na povprečje preteklega leta. Seveda bi ministrstvo moralo s cilji jasno opredeliti, kakšno je bilo izhodiščno stanje zamud ali nesreč in kakšen rezultat pričakuje ob koncu proračunskega leta. Za tretji cilj, učinkovitost vodenja železniškega prometa, ministrstvo ni navedlo, za koliko naj bi se učinkovitost vodenja povečala glede na obstoječo raven. Navedlo tudi ni ustreznega

---

<sup>500</sup> Peta točka 11. člena.

merila, s pomočjo katerega bi lahko merili povečanje učinkovitosti pooblaščenega izvajalca (na primer z obsegom storitev v primerjavi z vložkom dela). Ta cilj zato ostaja nedorečen in nemerljiv.

*Zadostnost virov in ustreznost njihove razporeditve:* V obrazložitvah finančnega načrta ministrstvo ne pojasnjuje, za kakšne naloge namenja 9.084.240 tisoč tolarjev in na kakšen način država financira vodenje železniškega prometa. Pojasnjeno je le, da je največji delež sredstev (85 odstotkov) namenjen 1.310 izvajalcem, ki skupaj s HSŽ opravljajo obvezno gospodarsko javno službo vodenja železniškega prometa. Menimo, da je tak opis pomanjkljiv in celo zavajajoč, saj ministrstvo v okviru te postavke financira opravljanje gospodarske javne službe vodenja prometa, ki ga je v letu 2006 opravljala Poslovna enota HSŽ Vodenje prometa (v nadaljevanju: PE Vodenje prometa), ki zaposluje 1.078 ljudi (dispečerjev, vlakovnih odpravnikov, odjavnikov, prometnotransportnih odpravnikov, brzojavcev, nadzornih kretnikov, kretnikov in čuvajev nivojskega prehoda).

V skladu z ZZelP pogodbo za vodenje železniškega prometa s pooblaščenim upravljavcem (HSŽ) sklepa Agencija. Pregledali smo program dela in finančni načrt, iz katerega izhaja, da je Agencija ocenila, da je za opravljanje gospodarske javne službe vodenja prometa v letu 2006 potrebnih 9.423.240 tisoč tolarjev, kar je za 339.000 tisoč tolarjev več, kot je v finančnem načrtu predvidelo ministrstvo. Pri tem so bila sredstva za plače zaposlenih v PE Vodenje prometa ocenjena v znesku 6.810.000 tisoč tolarjev ali 86,7 odstotka vseh sredstev, načrtovano pa je bilo tudi pokrivanje drugih stroškov. Iz zaključnega računa ministrstva je razvidno, da je bilo za vodenje železniškega prometa v letu 2006 razporejenih 9.423.240 tisoč tolarjev, kar je za 339.000 tisoč tolarjev več od sprejetega v finančnem načrtu. Ministrstvo razlike med načrtovanimi in dejansko porabljenimi sredstvi (3,7 odstotka) ter povečanja stroškov dela v obrazložitvah zaključnega računa ni pojasnilo.

Iz letnega poročila Agencije za leto 2006 smo razbrali, da je bilo za pokritje stroškov dela PE Vodenje prometa v letu 2006 iz proračuna do konca proračunskega leta zagotovljenih 7.300.000.000 tisoč tolarjev, kar je za 13,3 odstotka sredstev več, kot je bilo predvideno s finančnim načrtom. Ugotovili smo, da so se ti stroški v letu 2006 glede na leto 2005 povečali za 19,5 odstotka in predstavljajo 6.778 tisoč tolarjev v povprečju letno za zaposlenega v PE Vodenje prometa. Iz aneksa k osnovni pogodbi med Agencijo in HSŽ (sklenjenega 27. 11. 2006) je razvidno, da je na povečanje stroškov dela vplivalo uveljavljanje sprememb in dopolnitev tarifne priloge in tolmačenja panožne kolektivne pogodbe ter povečanje števila delavcev za 41, delno pa tudi odpravnine in odškodnine presežnim delavcem, ki niso bile načrtovane.

Menimo, da tako visoko povečanje stroškov dela samo v enem letu pri vodenju prometa ni opravičljivo. Tako stanje od ministrstva zahteva, da več in hitreje investira v svetlobno varnostne naprave, kar bi po navedbah ministrstva omogočilo vodenje železniškega prometa iz centrov vodenja prometa in ne iz posameznih postaj, kar bi vplivalo tudi na zniževanje stroškov dela. Po našem mnenju pa bi ob tem vplivali tudi na povečanje varnosti v prometu, s čimer bi hitreje dosegli enega temeljnih ciljev, ki si ga je ministrstvo zastavilo pri izvrševanju tega podprograma. Menimo, da ministrstvo nima sprejete strategije razvoja vodenja prometa, ki bi vodila k racionalizaciji stroškov. Nima razvitih niti ustreznih meril ali kriterijev, v skladu s katerimi bi lahko objektivneje načrtovalo proračunska sredstva na postavki. Zato je višina sredstev v sistemu, po kakršnem se določa sedaj, stvar subjektivne presoje, kar ni dopustno. Ministrstvo mora vzpostaviti mehanizme merjenja učinkovitosti delovanja, ob tem pa tudi drugačne kriterije financiranja, ki bodo izvajalce silili k večji učinkovitosti delovanja, kar je tudi cilj ministrstva.

**Postavka 9199 - Servisiranje obveznosti JAŽP**

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Ministrstvo jih ne opredeljuje.

*Zadostnost virov in ustrežnost njihove razporeditve:* Ministrstvo je v svojem finančnem načrtu za odplačilo glavnih in obresti najetih kreditov v letih 2003 do 2005 predvidelo 3.985.229 tisoč tolarjev ali za 408.000 tisoč tolarjev več, kot jih je v svojem finančnem načrtu v ta namen načrtovala Agencija, ki obveznosti odplačuje. Agencija je predvidela stroške servisiranja v znesku 3.577.100 tisoč tolarjev, kar je bil tudi končni strošek v zaključnem računu ministrstva. Razlika med načrtovanimi in dejansko porabljenimi sredstvi v zaključnem računu ni pojasnjena. Menimo, da ob ustrežnejšem načrtovanju ne bi smela obstajati.

**Postavka 2101 - Zavarovalne premije za javno železniško infrastrukturo**

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Ministrstvo jih ne opredeljuje.

*Zadostnost virov in ustrežnost njihove razporeditve:* Ministrstvo je v letu 2006 za 15,25 odstotka povečalo obseg zavarovalnih premij za zavarovanje železniške infrastrukture in glede na sprejeti proračun (načrtovana zavarovalna premija v obsegu 649.925 tisoč tolarjev) porabilo za 99.085 tisoč tolarjev več sredstev, ali skupno 749.010 tisoč tolarjev, kar izkazuje tudi v zaključnem računu za leto 2006. Agencija v Poročilu o uresničevanju letnega načrta gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI za leto 2006 poroča o sklenitvi zavarovalne pogodbe v vrednosti 799.799 tisoč tolarjev, kar predstavlja 50,8 milijona tolarjev več, kot je izkazanih v zaključnem računu, oziroma 149.900 tisoč tolarjev (ali 23,6 odstotka) več, kot je bilo sprejeto z proračunom. Ministrstvo je pojasnilo, da je povečanje posledica višje cene zavarovanja, kot je bila opredeljena z javnim razpisom. V letu 2006 neizplačana razlika se izplača iz sredstev ministrstva za naslednje leto. Ocenjujemo, da sredstva niso bila zadostno načrtovana.

**Postavka 2105 - Javna agencija za železniški promet:** Za delo Agencije je bilo v proračunu načrtovanih 586.006 tisoč tolarjev, prav toliko jih je bilo Agenciji iz proračuna ministrstva do konca proračunskega leta tudi nakazanih. Agencija je v skladu s programom dela in finančnim načrtom predvidela, da naj bi iz proračuna pridobila 45.900.000 tisoč tolarjev za naloge, ki jih po zakonu opravlja, iz drugih virov pa še 7.600.000 tisoč tolarjev, tako da bi skupno upravljala z več kot 53.000.000 tisoč tolarjev.

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Ministrstvo ni opredelilo najpomembnejših ciljev delovanja Agencije, niti ni opredelilo najpomembnejših nalog in produktov oziroma storitev, ki naj bi jih v letu 2006 Agencija opravila v povezavi z javno službo železniškega prometa. Predvidelo tudi ni meril in kazalcev, s katerimi bi lahko merilo uspešnost in učinkovitost njenega delovanja.

*Zadostnost virov in ustrežnost njihove razporeditve:* Vlada RS je program dela in finančni načrt Agencije sprejela konec leta, 13. 12. 2006, čeprav je Agencija svoj drugi osnutek ministrstvu posredovala že v decembru 2005. Ministrstvo je z Agencijo sklenilo dve pogodbi o financiranju programov iz sredstev proračuna in nadzoru izvajanja financiranja Javne agencije za železniški promet RS v letu 2006, pri čemer je bila ena podpisana 5. 1. 2006, druga pa 22. 8. 2006. Prva vsebuje pogodbeno vrednost nalog v obsegu 38.893 milijonov tolarjev, druga pa pogodbene vrednosti ne vsebuje in v 6. členu opredeljuje, da so »sredstva zagotovljena v višini veljavnega finančnega načrta ministrstva za leto 2006 na glavnem programu 1303 Železniški promet in infrastruktura«. S pogodbo je predvideno, da naj bi bila posebna pogodba, ki bi določila način in postopke financiranja izvajalskih pogodb iz sredstev Evropske unije, sklenjena za vsak projekt posebej.



Prav tako je Vlada RS šele (20. 12. 2006) sprejela Letni načrt gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI za leto 2006, čeprav je za izvrševanje proračuna to temeljni dokument.

Ocenjujemo, da je za Agencijo tako pozno sprejemanje ključnih poslovnih dokumentov nesprejemljivo, saj za izvrševanje svojih nalog nima ustreznih potrjenih parametrov in usmeritev, kar vpliva na učinkovitost in uspešnost njenega delovanja. Agencija je program dela med letom izvrševala v skladu s svojimi predlogi finančnega načrta.

S prepoznim usklajevalnim postopkom ministrstvo tudi onemogoča izpolnjevanje zahtev po nadziranju delovanja Agencije v skladu z 48. člena Zakona o agencijah<sup>501</sup> ter 11. členom pogodbe, ki se glasi: *»Naročnik spremlja delo izvajalca tako, da ugotavlja zakonitost, učinkovitost in skladnost s sprejetim programom dela in finančnim načrtom ter izdanimi zahtevki za izplačila na podračun izvajalca.«* Če temeljni cilji in pomembne usmeritve vnaprej niso znane, je od izvajalcev nemogoče zahtevati učinkovitost in skladnost delovanja z njimi.

Pregledali smo program dela in finančni načrt Agencije ter letno poročilo za leto 2006. Ugotovili smo, da so dokumenti pripravljani tako, da sklopi nalog ustrezajo predvsem proračunskim postavkam ministrstva. V določenih nalogah, ki so kot naloge Agencije tudi opredeljene v 6. členu Sklepa o ustanovitvi Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije<sup>502</sup> (v nadaljevanju: sklep), v programu dela ni potrebnih opredelitev, zato ni mogoče vzpostaviti nedvoumne povezave med nalogami, ki bi jih Agencija morala opravljati v skladu s sklepom, in tistimi, ki jih navaja v svojih dokumentih. Menimo, da bi morali biti dokumenti pripravljani tako, da bi sistematično zajeli vse naloge, ki jih mora Agencija opravljati, in bi pri tem zagotovili preglednost, ki bi omogočila tudi povezavo s črpanjem sredstev s postavk proračuna. Tako način bi morala biti pripravljena tudi letna poročila. Ob tem še opozarjamo, da bi ob pripravi letnega poročila Agencija morala zagotoviti primerljivost s sprejetim finančnim načrtom, saj sta gradivi po strukturi zelo različni in je primerjanje oteženo. Niti finančni načrt niti letno poročilo Agencije niso v celoti pripravljani v skladu z navodili Ministrstva za finance za k ciljem in rezultatom usmerjeno delovanje institucije.

Preverili smo sistem nadzora Agencije nad izvajanjem pogodb za opravljanje obvezne gospodarske javne službe. Vzpostavljen ima ustrezen sistem nadzora, pri čemer v reviziji delovanja kontrol nismo preverjali. Nadzor nad izvrševanjem pogodbenih določil izvajalcev izvajajo skrbniki pogodb ter dva zaposlena kontrolorja. Za izvrševanje investicijskih projektov pa skrbijo vodje projektov ter izbrani nadzorni inženirji, ki opravljajo kontrole izvajalcev tudi na terenu.

## 5.2.2 Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij

Za podprogram Javne službe v železniškem prometu ministrstvo ni vzpostavilo ustreznih meril delovanja. Ministrstvo tudi ni vzpostavilo podatkovnih sistemov, iz katerih bi lahko črpali podatke za merjenje uspešnosti posameznih delov podprograma. Podatke pridobiva od Agencije, ki je bila kot upravljavec obvezne gospodarske javne službe (v nadaljevanju: OGJS) ustanovljena za opravljanje nalog po ZZelP. Glede na to, da upravlja z vsemi sredstvi na vseh postavkah podprograma, ima tudi vzpostavljene podatkovne baze, ki jih Agenciji uporablja za nadzor nad izvrševanjem OGJS in drugih proračunskih nalog.

<sup>501</sup> Uradni list RS, št. 52/02.

<sup>502</sup> Uradni list RS, št. 30/03.

Informacijski sistem Agencije temelji na podatkih, ki jih delno pridobijo od izvajalcev OGJS, tj. iz njihovih poročil, načrtov ipd., delno pa jih vnesejo kot izvorne podatke iz knjigovodskih listin, kot so prejeti računi oziroma mesečne situacije. Vsako OGJS vodijo v informacijskem sistemu Agencije kot samostojen projekt, ki zagotavlja vse potrebne informacije za sprejemanje odločitev, ukrepanje, poročanje in nadaljnje analize.

Agencija izvaja kontrolo pogodbenih določil za vsa področja OGJS na podlagi 21. člena ZZelP in 6. člena sklepa. Agencija pridobiva naslednje podatke:

- za vzdrževanje JŽI: mesečna poročila o izvedenih delih in finančni realizaciji posameznih sekcij, mesečne načrte sekcij in poročila o odstopanjih od načrta, podatke o izvedenih javnih naročilih, podatke o porabi materiala in rezervnih delov po posameznih sekcijah;
- za izvajanje prometne politike v železniškem potniškem prometu: mesečna poročila in končno poročilo o opravljenem delu v notranjem potniškem prometu (prepeljani potniki, potniški kilometri, prodane vozovnice, zakonski in komercialni popusti, zamude in vzroki zanje, nerealizirani in delno nerealizirani potniški vlaki v notranjem potniškem prometu ter sprejetih ukrepah), poročilo o odzivih uporabnikov v notranjem potniškem prometu (pohvale, predlogi, pripombe, pritožbe in pojasnila);
- za vodenje železniškega prometa: mesečne načrte in poročila o vodenju prometa vlakov, potniških in tovornih, o izvajanju voznega reda, podaljšanju postankov in načrtovanih zaporah, o opravljanju in koordinaciji tehnoloških procesov dela na prometnih mestih, bruto bilanco ter druge podatke iz pogodbe z oceno vzrokov za morebitna odstopanja;
- za servisiranje obveznosti Agencije: podatke pridobiva iz kreditnih pogodb in amortizacijskih načrtov.

V Agenciji so za opravljanje kontrol oziroma nadzora OGJS zadolženi posamezni skrbniki pogodbe, ki so v sklenjeni pogodbi poimensko navedeni. Agencija ministrstvu skupaj z zahtevkom za izplačilo in mesečno situacijo za posamezno OGJS pošilja zbir različnih poročil in poročila o opravljenem delu. Ministrstvo ima na podlagi pogodbe z Agencijo neposreden vpogled v program vodenja projektov, ki zagotavlja pregled situacij za posamezno OGJS (prejeti računi in izvedena plačila s kratkim opisom izvedenih del). Ministrstvo v letu 2006 na Agenciji ni preverjalo pravilnosti in verodostojnosti podatkov.

Menimo, da v celotnem sistemu obstajajo dovolj kvalitetni podatki za dobro upravljanje proračunskih sredstev na področju javnih služb železniškega prometa za vse cilje podprograma (tudi tiste, iz strateških razvojnih dokumentov države, ki jih ministrstvo ni opredelilo). Ministrstvo bi moralo v večjem obsegu kombinirati finančne in nefinančne podatke, da bi zagotovilo večjo preglednost nad delovanjem podprograma in uporabo proračunskih sredstev ter v posameznih primerih zagotavljalo boljše informacije glede učinkovitosti in uspešnosti delovanja njegovih segmentov. Ocenjujemo, da ministrstvo ne izvaja ustrezne nadzorne funkcije in bi moralo svoj nadzor povečati ter vsaj občasno preveriti kvaliteto podatkov, ki jih zagotavlja Agencija oziroma drugi izvajalci OGSJ, saj je glede informacijskega sistema sedaj preveč odvisno od kontrolnih mehanizmov, ki jih za kvaliteto podatkovnih baz izvršuje Agencija. Zagotoviti bi moralo podatkovno primerljivost, da bi za različne cilje omogočili oceno napredka tudi v daljšem časovnem razdobju. Predvsem pa bi ministrstvo moralo v finančnem načrtu jasno opredeliti, katere podatke in podatkovne vire uporablja za merjenje učinkovitosti in uspešnosti po posameznem merilu, o katerem v letnem poročilu tudi poroča ter navesti morebitne omejitve glede njihove kvalitete. Razpoložljive podatke bi moralo bolje uporabiti za zagotovitev učinkovitosti delovanja posameznega segmenta podprograma.

### 5.2.3 Odgovornost

Po 71. členu ZJF pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, med drugim tako, da usklajujejo program dela in finančne načrte agencij, izvajajo nadzor nad njihovim poslovanjem, izvajanjem odobrenih programov in zadolževanjem, če poseben zakon ne določa drugače.

Za področje železniškega prometa peta točka 11. člena ZZelP opredeljuje, da Vlada RS z uredbo določi način opravljanja javne gospodarske službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture in vodenja železniškega prometa. Novi uredbi bi Vlada RS morala sprejeti že v letu 2005, vendar so še v veljavi uredbe iz leta 2001. Ministrstvo se zato pri svojem delovanju še vedno sklicuje na Uredbo o načinu opravljanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja in modernizacije javne železniške infrastrukture ter vodenja železniškega prometa<sup>503</sup> (v nadaljevanju: prva uredba) ter na Uredbo o načinu izvajanja obvezne gospodarske javne službe prevoza potnikov v notranjem železniškem prometu<sup>504</sup> (v nadaljevanju: druga uredba).

V 3. členu prve uredbe je opredeljeno, da država in upravljavec OGJS, torej Agencija, uredita medsebojna razmerja s pogodbo, pri čemer je dolžnost upravljavca, da o vseh dejavnikih in pojavih, ki utegnejo vplivati na opravljanje OGJS, poroča Direkciji Republike Slovenije za železniški promet (v nadaljevanju: Direkcija). Direkcija potrjuje tudi vozne rede in cenike za železniški promet. Po drugi uredbi upravljavec in Direkcija med drugim urejata način finančnega in strokovnega nadzora Direkcije nad izvajanjem javne gospodarske službe (4. člen).

Z ustanovitvijo Agencije je bila Direkcija z zakonom ukinjena, saj je v 28. členu opredeljeno, da z dnem začetka delovanja Agencije vsi zaposleni v Direkciji preidejo na delo v Agencijo. S tem je na ministrstvu ostalo malo zaposlenih, ki bi lahko obvladovali celoten segment in se do danes kadrovska sestava še ni izpopolnila.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo opredeliti naloge Direktorata za železnice in žičnice, ki bi morale zajemati tudi oblikovanje razvojne politike področja ter nadzor, ne le nad delovanjem Agencije, temveč vseh OGJS. Na ministrstvu niso posebej opredelili individualne odgovornosti za izvrševanje podprograma Javne službe v železniškem prometu, ker menijo, da je to odgovornost direktorice direktorata. Tak pristop ni zadosten, neskladnost predpisov in slaba kadrovska zasedba področja pa vplivajo na to, da v ministrstvu odgovornost za načrtovanje, koordinacijo dela OJGS in nadzor ministrstva nad delovanjem izvajalcev javnih služb niso na ustrezni visoki ravni. To pa vpliva tudi na uspešnost izvrševanja podprograma Javne službe v železniškem prometu, ki iz proračuna črpa obsežna sredstva.

### 5.2.4 Poročanje o dosežkih

Ministrstvo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma Javne službe v letnem poročilu poroča opisno, in pri tem redko, v posameznih primerih, uporabi tudi fizične pokazatelje, čeprav ti lahko dosežke objektivno predstavijo. Poročilo je le v nekaterih primerih osredotočeno na uresničevanje ciljev (priprava zakona, program omrežja), večinoma pa o uresničevanju načrtovanih rezultatov ni informacij. Ministrstvo svojih ocen uspešnosti podprograma ne podpira s kazalniki ter jih ne primerja v času.

<sup>503</sup> Uradni list RS, št. 29/01.

<sup>504</sup> Uradni list RS, št. 12/01.

Največja pomanjkljivost poročanja je, da ni primerjav med načrtovanim in realiziranim ter primerjav dosežkov med proračunskimi leti. Podprogram je bil v letu 2006 uresničen v 7,7 odstotka večjem obsegu, kot je bil sprejet v državnem zboru, pri čemer je bilo zanj s prenosi dodatno zagotovljenih 2.984.959 tisoč tolarjev. Razen ene proračunske postavke so bile vse druge realizirane v precej večjem obsegu od načrtovanega, zato javnost pričakuje pojasnila o razlogih za odstopanja in učinkih povečanih sredstev vendar v poročilu ministrstvo ne zagotavlja vseh potrebnih pojasnil. Tako na primer v poročilu ni mogoče dobiti informacije o tem, na podlagi kakšnih kriterijev oziroma razlogov je ministrstvo, ob povečanju števila potnikov in PKM, subvencijo povečalo od 13,84 tolarja na 14,64 tolarja za PKM in zakaj na ministrstvu prevozniku v povračilu niso priznali vseh prevoženih kilometrov, kot določa druga uredba. Prav tako ministrstvo ne utemeljuje oziroma obrazloži drugih velikih odstopanj v realizaciji posameznih postavk. Pri vzdrževanju JŽI in potniških postaj ni pojasnil o tem, kaj je bilo in česa ni bilo narejenega, oziroma, kaj je bilo več opravljenega glede na povečanje proračunskih sredstev, čeprav je ministrstvo v finančnem načrtu navajalo zelo natančne vrednosti za predvidena dela in ima vpogled v stanje projektov. Ustreznih odgovorov tudi ni najti glede povečanja stroškov za vodenje prometa.

Obrazložitve ministrstva so pomanjkljive tudi zato, ker so fizični in finančni kazalniki, ki so pomembni za prikaz delovanja posameznega dela podprograma, med seboj premalo povezani, oziroma sploh niso prikazani. Zaradi tega se izgubi bistvena informacija o podprogramu in o njegovi stroškovni učinkovitosti, ki mora postati imperativ pri upravljanju s sredstvi proračuna. Ministrstvo je v obrazložitvah premalo uporabilo stvarne in količinske podatke, ki obstajajo. Kvalitativne ocene napredka za podprogram tudi ni jasno obrazložilo. Ministrstvo ne pojasnjuje vpliva prepoznane letnega programa investicijsko vzdrževalnih del na Vladi RS na izvedbo tekočega in investicijskega vzdrževanja na uspešnost doseganja ciljev, ne pojasnjuje tudi morebitnih vplivov zunanjih faktorjev na uspešnost doseganja ciljev.

Menimo, da je poročilo premalo osredotočeno na dosežke in ne daje jasnega odgovora glede uresničevanja pričakovanih rezultatov podprograma za uporabljena proračunska sredstva ter izvršitve načrtovanega obsega in kvalitete produktov in storitev v okviru vseh proračunskih postavk. Predvsem pa njihov prispevek k uresničevanju programskih ciljev ni obrazložen, ocena uspešnosti pa ni utemeljena z ustreznimi informacijami. V poročilu niso navedeni viri podatkov, ki so bili uporabljeni ob pripravi ocen delovanja podprograma, navedene tudi niso omejitve v podatkih ali težave, ki nastajajo pri njihovem pridobivanju in zagotavljanju kvalitete. Menimo, da poročanje ni dovolj izčrpno in tudi ne dovolj zanesljivo. Tako stanje je predvsem posledica zastavljanja ciljev, na katere ministrstvo s svojimi ukrepi ni moglo vplivati, ali pa cilji in pričakovani rezultati niso bili dovolj jasno opredeljeni in zanje niso bila določena jasna merila, ki bi omogočila spremljati in izmeriti učinkovitost in uspešnost izvajalcev javnih služb na področju železniškega prometa ter s tem tudi delovanja podprograma. Ministrstvo bi lahko v obrazložitvah uporabilo več fizičnih kazalcev in kazalnikov, saj informacijski sistem javnih služb na tem področju to dopušča, s čimer bi poročanje postalo bolj objektivno in verodostojno.

### **5.2.5 Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa**

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa Ministrstva za promet, ki smo ga za leto 2006 presojali na podprogramu Javne službe v železniškem prometu, smo ocenili na podlagi uspešnosti uveljavljanja posameznih elementov upravljalvskega procesa, za katere predstavljamo ocene v naslednji tabeli.

Tabela 55: 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		
	Uspešno	Manj uspešno	Neuspešno
1. Okvir strateških rezultatov (dolgoročni in letni cilji, merila delovanja, načrtovanje virov)			
2. Odgovornost za delovanje			
3. Podatkovni sistem za merjenje delovanja			
4. Uporaba informacij o delovanju			
5. Poročanje o rezultatih delovanja			
<b>Skupna ocena</b>		<b>Manj uspešno</b>	

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa ocenjujemo kot manj uspešno, ker je Ministrstvo za promet:

- bilo manj uspešno pri načrtovanju podprograma in vzpostavitvi ustreznega okvira strateških rezultatov, ker niti dolgoročni, niti letni cilji niso dovolj jasni in merljivi, niti primerljivi z dosežki v preteklosti;
- bilo neuspešno pri uveljavitvi odgovornosti za učinkovito delovanje podprograma;
- uspešno razvilo informacijski sistem, ki ga je mogoče uporabiti tudi za merjenje uspešnosti delovanja in si je zagotovilo dostopnost do podatkov;
- podatke in informacije pri delovanju sicer uporabljalo za preverjanje delovanja, vendar mora večjo pozornost nameniti predvsem učinkovitosti delovanja vseh segmentov podprograma;
- o rezultatih delovanja poročalo manj uspešno: poročanje ni dovolj pregledno, izčrpno in ne dovolj zanesljivo; premalo je podprto s fizičnimi ali drugimi kazalniki učinkovitosti in uspešnosti in ne daje objektivne slike delovanja podprograma v posameznih segmentih; obrazložitve sprememb v delovanju so preskromne ali jih ni, v poročilu ni zagotovljena primerljivost delovanja s preteklimi obdobji in z načrtovanim poslovanjem.

### 5.3 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

Pregledali smo podprogram 20042604 Socialno varstvo materialno ogroženih, ki ga izvršuje ministrstvo v okviru glavnega programa 2004 Izvajanje programov socialnega varstva. V podprogramu sta dve proračunski postavki, s katerih se transferi proračunskih sredstev namenjajo socialno ogroženim posameznikom, ki so upravičeni do socialne pomoči, ter duševno in telesno prizadetim, ki jim je namenjena posebna družbena skrb.

Tabela 56: Podprogram 20042604 Socialno varstvo materialno ogroženih

Postavka	Ime postavke	Realizacija 2005	Sprejeti finančni načrt 2006	Delež sredstev 2006 v PP	Realizacija 2006	Indeks	Indeks
		v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih	v odstotkih	tisoč tolarjih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6):(4)	(8)=(6):(3)
3562	Transferi za socialno ogrožene	34.611.325	31.988.400	84,7	33.808.540	106	98
3563	Transferi za varstvo duševno in telesno prizadetih	5.581.825	5.797.527	15,3	5.850.665	101	105
<b>SKUPAJ podprogram</b>		<b>40.193.149</b>	<b>37.785.927</b>	<b>100,0</b>	<b>39.659.205</b>	<b>105</b>	<b>99</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni računa proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

### 5.3.1 Ustreznost načrtovanja

*Razvojne usmeritve za načrtovanje podprograma:* Ministrstvo kot podlago za načrtovanje podprograma v finančnem načrtu navaja naslednje dokumente: ZSV, Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005<sup>505</sup>, Program boja proti revščini in socialni izključenosti<sup>506</sup> ter Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb<sup>507</sup>. Pregledali smo dokumente in ugotovili, da so za izvrševanje podprograma socialnega varstva materialno ogroženih najpomembnejša izhodišča, ki jih opredeljujejo predpisi, ki določajo različne oblike socialnih pomoči za različne kategorije upravičenih oseb, pogoje za pridobitev pravic in izhodišča za določitev višine pomoči. Drugi našeti dokumenti vsebujejo bolj splošne razvojne usmeritve, ki se nanašajo na celotno področje socialnega varstva, ter vključujejo tudi druga področja socialnega varstva oziroma skupine prebivalstva poleg teh, za katere se sredstva zagotavljajo v okviru podprograma. Jasnih in vrednostno opredeljenih ciljev za področje materialno ogroženih ti razvojni dokumenti ne vsebujejo.

*Dolgoročni cilji podprograma:* Ministrstvo kot dolgoročni cilj podprograma v finančnem načrtu navaja zmanjševanje revščine in socialne izključenosti, ki naj bi ga dosegli z zagotavljanjem socialnih transferov za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb in z aktivnimi ukrepi zaposlovanja. Ministrstvo je kot indikator navedlo »ohranjanje stopnje tveganja revščine vsaj na obstoječi ravni 11,9 odstotka«. Menimo, da ta navedba po lastnostih ne predstavlja indikatorja, temveč je to vrednostna opredelitev dolgoročnega cilja, zato indikator ne ustreza. Razen tega neustrezno opredeljenega indikatorja za spremljanje uspešnosti doseganja ciljev ministrstvo ustrezno opredeljuje ostale indikatorje, s pomočjo katerih lahko meri stopnjo doseganja ciljev, kadar bi cilji bili tudi ustrezno opredeljeni.

<sup>505</sup> Uradni list RS, št. 31/00.

<sup>506</sup> Sprejela Vlada RS dne 3. 2. 2000.

<sup>507</sup> Uradni list RS, št. 114/06.

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Programski cilji morajo biti jasni, določljivi in merljivi in morajo opredeljevati zelene spremembe v delovanju. Ocenjujemo, da ministrstvo pravih letnih izvedbenih ciljev za podprogram ni določilo. Navaja sicer »cilje«, vendar ti v bistvu že pomenijo ukrepe. Za tovrstne »cilje« ministrstvo ni posebej določilo kazalcev ali kazalnikov, s pomočjo katerih bi lahko spremljali delovanje in ga merili. Menimo, da so cilji, kot jih navaja ministrstvo za podprogram, zelo splošni. Primernejši so za celoten glavni program 2004 Izvajanje programov socialnega varstva. Za podprogram bi morale ministrstvo zastaviti bolj konkretne cilje, ki bi bili vezani na posamezne prejemnike pomoči, na primer na dejanske prejemnike socialne pomoči ali subvencije delodajalcem za zaposlovanje dolgotrajno nezaposlenih.

*Zadostnost virov in ustreznost njihove razporeditve:* Načrtovanje sredstev za izvrševanje podprograma je povezano z uresničevanjem pravic tistih, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev socialnih pomoči. Ministrstvo mora pri načrtovanju upoštevati številne elemente in ne more vplivati niti na število upravičencev niti na višino posameznega stroška na upravičenca, ki je prav tako samo deloma odvisen od premoženja upravičenca. Ocenjujemo, da so bila sredstva na proračunskih postavkah ustrezno in zadostno načrtovana, odstopanja izvršitve glede na sprejeta načrtovana izhodišča pa so rezultat sprememb v številu upravičencev in sprememb v njihovem premoženjskem stanju.

### 5.3.2 Odgovornost

Podprogram v ministrstvu izvršuje Direktorat za socialne zadeve, ki ga vodi vršilec dolžnosti direktorja. Ministrstvo za načrtovanje in izvrševanje podprograma ni opredelilo odgovorne osebe, temveč le strokovne delavce, ki so predlagatelji odredb za posamezno proračunsko postavko, kar ocenjujemo, da ni zadostno. Za večji obseg notranjega kontroliranja je potrebno večje število zaposlenih. Pri izplačilih denarnih socialnih pomoči obstaja tveganje za nepravilnosti in neizpolnjevanje predpisov, saj sedanje število zaposlenih ne omogoča izvajanja zadostnih kontrolnih aktivnosti. Ob odsotnosti nadomeščanje ni omogočeno, kar predstavlja tveganje za pravilnost poslovanja. Na izvrševanje podprograma po vsebini zaposleni ne morejo bistveno vplivati, ker so pravice do socialnih pomoči zakonsko vnaprej opredeljene in neodvisne od volje upravne administracije. Za pravilnost in učinkovitost delovanja je zato pomembna predvsem kontrola podatkov, pomembnih za uveljavljanje pravic. Prvo kontrolo so sicer dolžni opraviti centri za socialno delo ali enote Zavoda RS za zaposlovanje pred izdajo odločbe, menimo pa, da bi svojo kontrolno funkcijo morale opraviti tudi ministrstvo, ki denarne pomoči izplačuje, česar pa sedaj ne izvaja. Ocenili smo, da med vodstvom in zaposlenimi, ki izvršujejo podprogram in delujejo v različnih sektorjih, ni pravega timskega delovanja, zaposleni želijo več sodelovanja in povratnih informacij glede učinkovitosti in uspešnosti izvrševanja podprograma.

### 5.3.3 Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij

O pravicah in višini denarne socialne pomoči odločajo centri za socialno delo, pri čemer določena dokazila pridobivajo iz uradnih virov po uradni dolžnosti od državnih organov, nekatera pa priskrbijo same stranke. Izvršljivo odločbo vnesejo v informacijski sistem centrov za socialno delo - ISCSO, za njegovo delovanje skrbi zunanji pogodbeni izvajalec. Izračun pomoči, ki jih izplačuje ministrstvo posameznim upravičencem, se na podlagi odločbe izvrši z računalniško obdelavo podatkov. Ministrstvo kontrolira le nerealizirana izplačila in zneske v odločbah, če se upravičenci pritožijo, ko v postopku odloča kot drugostopenjski organ. Kot veliko pomanjkljivost v sistemu proračunskega upravljanja ocenjujemo, ko ministrstvo zneskov določenih socialnih pomoči sistematično ne preverja, kljub temu da je že omogočena dostopnost do različnih zbirk podatkov pri upravljavcih zbirk.

Tudi pri subvencijah za spodbujanje zaposlovanja, do katerih je upravičen delodajalec, ki za nedoločen čas zaposli dolgotrajno brezposelno osebo, ministrstvo kontrole uresničevanja pogojev za pridobljeno subvencijo (dolžina delovnega razmerja) ne opravlja, pač pa se zanese na podatke in poročanje Zavoda RS za zaposlovanje, ki o pravici odloči v soglasju s centrom za socialno delo.

Pri izvrševanju pravic po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb ministrstvo izvaja kontrole pravilnosti novih odločb, kar je zaradi njihovega manjšega števila in obsega sprememb ter neodvisnosti od materialnega stanja oseb tudi lažje izvedljivo.

Ministrstvo ima neposreden vpogled v računalniške podatkovne baze in vse možnosti spremljanja delovanja. Pri izvrševanju plačil socialnih pomoči iz podprograma je ministrstvo odvisno od izvajalcev javnih služb in zunanega pogodbenega partnerja. Med letom v plansko analitski službi spremljajo izvrševanje podprograma, podatke, ki jih pridobivajo iz avtomatske obdelave agregirajo in analizirajo tekoča gibanja izplačil, da bi ocenili ustreznost sredstev pri uresničevanju pravic. Menimo pa, da obseg kontrol, ki jih ministrstvo izvaja pred izplačili pomoči iz proračuna, ne predstavlja zadostnega nadzora nad delovanjem podprograma, zato se pojavljajo nepravilnosti. Ocenjujemo, da ena od pomembnih upravljaljskih funkcij ni učinkovito izvršena. Ker ministrstvo tveganja pozna, v Nacionalnem poročilu o strategijah socialne zaščite in socialnega vključevanja za obdobje 2006 -2008 predvideva nadaljnje ukrepe povezovanja in nadgradnjo evidenc različnih upravljalcev, kar bo olajšalo nadzor, brez večjega dodatnega zaposlovanja.

#### **5.3.4 Poročanje o dosežkih**

Pregledali in ocenili smo letno poročilo ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih, ki se nanaša na podprogram Socialno varstvo materialno ogroženih v letu 2006.

Ministrstvo v poročilu za podprogram ugotavlja, da so bili v letu 2006 cilji doseženi, pri čemer pa ni jasno, kakšen je bil kazalnik dosežene stopnje tveganja revščine, ki ga je ministrstvo opredelilo kot način merjenja uspešnosti podprograma, saj ne navaja podatka ali druge informacije za utemeljitev svoje trditve. Ministrstvo je sicer pojasnilo, da stopnjo tveganja revščine vsako leto izračunava Statistični urad Republike Slovenije po evropsko dogovorjeni metodologiji, vendar ga v svojem poročilu ni navedlo.

Tudi letni izvedbeni cilji naj bi bili po izjavi ministrstva doseženi. Izjava ni preverljiva, saj letni izvedbeni cilji niso bili zastavljeni tako, da bi bili merljivi. Neustrezno opredeljen strateški okvir ministrstvu onemogoča ugotavljanje uspešnosti podprograma. Da bi ministrstvo lahko poročalo o svojih dosežkih, bi morale predhodno opredeliti pričakovane rezultate glede števila subvencioniranih zaposlitev ali drugih prejemnikov pomoči in ne le kazalnikov, ki sicer omogočajo merjenje, ne pa ugotavljanja uspešnosti ali učinkovitosti delovanja. Glede na to, da je ministrstvo v letu 2006, ob rasti življenjskih stroškov, za podprogram namenilo za 2,3 odstotka manj sredstev kot v letu 2005, bi morale pojasniti, kakšni so bili razlogi za odstopanja od načrtovanega obsega delovanja.

Temeljna pomanjkljivost poročila je, da ne vsebuje informacij, ki bi omogočale primerjanje. Primerljivost s sprejetim finančnim načrtom ni mogoča za podprogram kot celoto, niti za posamezne postavke, niti za leto 2005. Tudi primerjave obrazložitev v različnih dokumentih ne omogočajo ugotovitve razvojnih trendov in gibanja posameznih stroškov elementov podprograma. Finančni načrt in zaključni poročili so pripravljani na različne načine in zagotavljajo različne podatke, ki zelenih primerjav (realizacije s sprejetimi



izhodišči ter realizacije tekočega s preteklim letom) ne omogočajo. Primerjava realizacije posameznih postavk z veljavnim proračunom namreč ni dovolj, saj je veljavni proračun le rezultat medletnega prilagajanja spremenjenim okoliščinam pri izvedbi posameznih aktivnosti. Taka primerjava zainteresirani javnosti ne zagotavlja informacij o tem, katere okoliščine so vplivale na spremembe sprejetega proračuna in v kakšni meri, ter ali so bile objektivne ali pa so bile rezultat neustreznega načrtovanja. Več informacij o delovanju je pri posameznih proračunskih postavkah, ki prikazujejo posamezne vsebine in stroške za socialno varstvo materialno ogroženih. Ker primerjav ni, v letnem poročilu tudi ni obrazložitev odstopanj, ki bi bile nujne in logične. Ministrstvo bi poročilo lahko pripravilo na bolj jasn in primerljiv način, kot ga prikazujemo v predstavljeni tabeli, ki smo jo pripravili kot primer preglednejšega poročanja o izvrševanju podprograma. Ob taki predstavitvi bi bilo potrebno pojasniti razloge za večje razlike v sprejetem proračunu in razloge za odstopajoče trende pričakovanih gibanj glede na pretekla proračunska leta, če obstajajo. Da bi bilo poročanje objektivno in celovitejše, pa bi bilo v poročilu smiselno predstaviti tudi gibanja najpomembnejših kazalnikov delovanja podprograma za daljše časovno obdobje.

Tabela 57: Poročanje za proračunsko postavko 3562 - Transferi za socialno ogrožene

Namen	Realizacija 2005	Sprejeti finančni načrt 2006	Realizacija 2006	Indeks	Indeks
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	(5)=(4):(3)	(6)=(4):(2)
<b>Denarna socialna pomoč</b>					
- povprečno število upravičencev	61.239	55.393	58.516	106	96
- povprečni mesečni strošek	46.995	47.775	47.894	102	102
- proračunska sredstva	<b>34.515.761</b>	<b>31.786.430</b>	<b>33.580.981</b>	<b>106</b>	<b>97</b>
<b>Zdravstveno zavarovanje</b>					
- povprečno število upravičencev	474	470	468	100	99
- povprečni mesečni strošek	4.987	5.252	5.295	101	106
- proračunska sredstva	<b>28.370</b>	<b>29.621</b>	<b>29.736</b>	<b>100</b>	<b>105</b>
<b>Subvencije delodajalcem</b>					
-povprečno število upravičencev	32	300	244	81	763
- povprečni strošek	563,2	583,9	577,9	99	103
- proračunska sredstva	<b>18.023</b>	<b>175.159</b>	<b>141.013</b>	<b>81</b>	<b>782</b>
<b>Storitve institucionalnega varstva</b>					
- povprečno število upravičencev	34	30	32	107	94
- povprečni mesečni strošek	120,5	74,5	147,9	199	123
- proračunska sredstva	<b>49.171</b>	<b>26.811</b>	<b>56.809</b>	<b>212</b>	<b>116</b>
<b>Skupaj proračunska sredstva za transfere za socialno ogrožene</b>	<b>34.611.325</b>	<b>31.988.400</b>	<b>33.808.540</b>	<b>106</b>	<b>98</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni račun proračuna RS za leti 2005 in 2006 ter podatki Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Menimo, da bi ministrstvo ob navedbi različnih podatkov moralo navesti tudi vire, iz katerih črpa informacije, s čimer bi omogočili preverljivost in ocenitev verodostojnosti poročanja. Ministrstvo ne navaja omejitev v podatkih in informacijah, ki onemogočajo kvalitetnejše spremljanje in poročanje o delovanju, čeprav te obstajajo.

Poročilo ocenjujemo kot dovolj izčrpno in osredotočeno na predstavitev delovanja najpomembnejših aktivnosti, ki so sicer predstavljene v okviru posameznih proračunskih postavk. Ocenjujemo, da je poročilo razumljivo in zagotavlja dokaj uravnotežen vpogled v delovanje podprograma, ima pa tudi pomembne pomanjkljivosti, predvsem glede primerljivosti izvršenega z načrtovanim in s preteklimi obdobji, ter nima zadostnih obrazložitvev odstopanj od sprejetega načrta. Zaradi tega ocenjujemo, da poročanje ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih v okviru podprograma Socialno varstvo materialno ogroženih še ni dovolj izčrpno, niti zanesljivo in objektivno.

### 5.3.5 Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, ki smo ga za leto 2006 presojali na podprogramu Socialno varstvo materialno ogroženih, smo ocenili na podlagi uspešnosti uveljavljanja posameznih elementov upravljalvskega procesa, za katere ocene predstavljamo v naslednji tabeli.

Tabela 58: 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		
	Uspešno	Manj uspešno	Neuspešno
1. Okvir strateških rezultatov (dolgoročni in letni cilji, merila delovanja, načrtovanje virov)			
2. Odgovornost za delovanje			
3. Podatkovni sistem za merjenje delovanja			
4. Uporaba informacij o delovanju			
5. Poročanje o rezultatih delovanja			
<b>Skupna ocena</b>		<b>Manj uspešno</b>	

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa ocenjujemo kot manj uspešno, ker je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve:

- bilo manj uspešno pri načrtovanju podprograma in vzpostavitvi ustreznega okvira strateških rezultatov, saj dolgoročni in letni cilji niso dovolj jasni in merljivi, niti primerljivi z dosežki v preteklosti;
- bilo manj uspešno pri uveljavitvi odgovornosti za delovanje podprograma;
- uspešno razvilo informacijski sistem, ki ga je mogoče uporabiti tudi za merjenje uspešnosti delovanja,
- podatke in informacije pri delovanju uporabljalo manj uspešno, saj bi jih bilo mogoče v večjem obsegu uporabiti za učinkovitejše delovanje in izvrševanje notranjega kontroliranja;
- o rezultatih delovanja poročalo manj uspešno, saj ni zagotavljalo primerljivosti in zadostnih obrazložitvev.

## 5.4 Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

Pregledali smo podprogram 05043201 Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva, ki ga izvršuje Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo v okviru glavnega programa 0504 Tehnološki razvoj. Podprogram je namenjen pospeševanju tehnološkega razvoja in inovativnosti ter izboljševanju raziskovalne in razvojne infrastrukture v gospodarstvu.

Tabela 59: Podprogram: 05043201 Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva

Postavka	Ime postavke	Realizacija 2005	Sprejeti finančni načrt 2006	Delež sredstev 2006 PP	Realizacija 2006	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(6):(4)	(8)=(6):(3)
5688	Podpora tehnološkemu razvoju, recenzije in ekspertize	802.937	876.300	30,9	1.245.378	142	155
5686	Razvojni projekti in infrastruktura	1.358.963	1.387.079	48,9	801.838	58	59
5687	Sodelovanje v evropskem raziskovalnem prostoru	451.290	468.000	16,5	374.166	80	83
9045	PHARE CFCU - Tehnološki centri	373.880	96.120	3,4	85.929	89	23
7996	PHARE - lastna udeležba	128.027	10.629	0,3	28.797	271	23
7387	ERA Net - CORNET - tuja donacija	-	-	-	2.956	-	-
<b>SKUPAJ podprogram</b>		<b>3.115.097</b>	<b>2.838.128</b>	<b>100</b>	<b>2.539.064</b>	<b>90</b>	<b>82</b>

Vir: finančni načrt za leto 2006, zaključni računa proračuna RS za leto 2005 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2006.

#### 5.4.1 Ustreznost načrtovanja

*Razvojne usmeritve za načrtovanje podprograma:* Načrtovanje podprograma Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva temelji na več dokumentih: ob Zakonu o raziskovalni in razvojni dejavnosti<sup>508</sup> in Zakonu o podpornem okolju za podjetništvo<sup>509</sup> so izhodiščne usmeritve razvoja področja predstavljene predvsem v Strategiji razvoja Slovenije<sup>510</sup>, Državnem razvojnem programu 2001 do 2006, Programih in ukrepih za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za leti 2001 in 2002<sup>511</sup>, v Shemah državnih pomoči: Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002 do 2006 ter v Programu reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji<sup>512</sup>. Ti dokumenti predstavljajo tudi podlago za Resolucijo o nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006 - 2010<sup>513</sup> (v nadaljevanju: nacionalni program).

<sup>508</sup> Uradni list RS, št. 96/02.

<sup>509</sup> Uradni list RS, št. 40/04.

<sup>510</sup> Sprejela Vlada RS junija 2005.

<sup>511</sup> Sprejelo Ministrstvo za gospodarstvo junija 2001.

<sup>512</sup> Sprejela Vlada RS oktobra 2005.

<sup>513</sup> Uradni list RS, št. 3/06.

S Strategijo razvoja Slovenije je Vlada RS sprejela dve ključni razvojni prioriteti (od petih), k uresničitvi katerih prispeva tudi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo z izvrševanjem podprograma. Ključni razvojni prioriteti sta konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast ter učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta. V nacionalnem programu pa je za doseganje strateških razvojnih usmeritev države in usmeritev s področja raziskav in razvoja zastavljenih več ciljev: povečanje vpliva raziskav in razvoja v domačem okolju, izboljšanje učinkovitosti vlaganj v raziskave in razvoj in kakovost dosežkov, povečanje vlaganja v raziskave in razvoj, tako naj bi do leta 2006 dosegla 1,8 odstotkov BDP, do leta 2010 pa okoli 3 odstotke, okrepitev človeških virov za raziskave in razvoj, razvijanje spodbudnega okolja za raziskave in razvoj ter povečanje števila visokotehnoških in inovativnih podjetij.

*Dolgoročni cilji podprograma:* Ministrstvo je za podprogram zastavilo tri dolgoročne cilje, in sicer:

- do leta 2010 povečati vlaganja v raziskave in razvoj na okoli 3 odstotke BDP,
- povečati podjetniška vlaganja v raziskave in razvoj od 0,8 odstotka na 1,5 odstotka BDP,
- vzpostaviti razvojno raziskovalno infrastrukturo, ki omogoča podjetjem vključevanje v domače in tuje raziskovalno razvojne programe.

Ocenjujemo, da navedeni dolgoročni cilji podprograma predstavljajo predvsem ukrepe (način doseganja temeljnega cilja na ravni države) in upoštevajo strateške usmeritve države pri pospeševanju tehnološkega razvoja države. Ker država s proračunom tehnološki razvoj podpira tudi v okviru Ministrstva za gospodarstvo in Ministrstvo za obrambo, ni jasno, ali je ministrstvo dolgoročne cilje načrtovalo le za svoj podprogram tehnološkega razvoja, ali pa so cilji povzeti za celoten glavni program 0504 Tehnološki razvoj. Kolikšne naj bi bile pričakovane spremembe za razvoj podjetniškega sektorja in konkurenčnosti zaradi proračunskih vlaganj v okviru podprograma ministrstva, iz navedenih ciljev zato ni mogoče jasno razbrati.

Ker morajo pravi programski cilji upoštevati hierarhično zaporedje, bi morala Vlada RS najprej opredeliti cilje za glavni program (na primer konkretniji cilj iz Strategije razvoja Slovenije: povečanje stopnje gospodarske rasti ali konkurenčnosti gospodarstva v obdobju x za y odstotkov ipd.), vsako ministrstvo pa bi nato moralo predvideti svoj prispevek - vpliv podprograma k uresničevanju globalnega cilja ali ciljev. Za ustrezno vzpostavitev strateškega okvira podprograma bi ministrstvo moralo opredeliti tudi nekaj kazalcev ali kazalnikov, s katerimi bi bilo po preteku opredeljenega dolgoročnega časovnega razdobja mogoče ugotoviti, ali so bili pričakovani rezultati doseženi.

Ocenjujemo, da povečanje konkurenčnosti gospodarstva in hitrejša gospodarska rast ne bosta odvisna le od spodbujanja tehnološkega razvoja države oziroma ministrstva, temveč bo uresničevanje obeh strateških ciljev države pretežno odvisno od precejšnjega števila zunanjih faktorjev oziroma vplivov, ki jih ministrstvo z ukrepi ne more obvladovati. Pri tem je na primer bistven zunanji faktor ravnanje in vlaganje podjetij v tehnološki razvoj in usposabljanje zaposlenih ali konkurenčne razmere na svetovnem trgu. Za merjenje uspešnosti podprograma bi bilo bolj primerno, da bi kot programske cilje opredelili tiste pomembne produkte in storitve (izide delovanja podprograma), ki jih bo ministrstvo tudi omogočilo in bodo pomembno prispevali k uresnitvi skupnega cilja glavnega programa. Predstavljali naj bi rezultate vlaganj oziroma subvencij: na primer predvideno število in delež sofinanciranja tehnoloških centrov, mladih raziskovalcev, tehnoloških platform ipd. Pričakovane rezultate v obliki izidov podprograma bi bilo tudi precej lažje izmeriti, saj jih je možno šteti.

To, da je ministrstvo namesto pričakovanih sprememb v delovanju gospodarstva kot cilje podprograma opredelilo ukrepe za uresničitev globalnih dolgoročnih ciljev (povečana vlaganja države in podjetij v raziskave in razvoj), ni ustrezno. Ne le da ukrepi, s katerimi naj bi cilje uresničevali, ciljev ne morejo nadomestiti, temveč tudi zato, ker lahko ministrstvo kot cilje navaja le tiste, na uresničevanje katerih lahko v pretežni meri vpliva samo, in je za njihovo uresničitev zato tudi odgovorno. Podobno velja tudi za »cilj« povečanja skupnih vlaganj v raziskave in razvoj do 3 odstotke BDP. Tudi to je dolgoročni ukrep, ki bi bil jasno opredeljen, če bi ministrstvo ločeno načrtovalo povečanje deleža javnih sredstev za raziskave in razvoj, kot predvideva Strategija razvoja Slovenije in na katerega lahko samo vpliva (po Strategiji razvoja Slovenije naj bi se javna sredstva do leta 2010 povečala na en odstotek BDP, za poslovni sektor pa na dva odstotka BDP). Delovanje ministrstva bi bilo jasno, če bi ob tem navedli tudi ukrepe, s katerimi nameravajo stimulirati podjetniška vlaganja, da bi v petih letih lahko dosegli skupni, 3-odstotni delež sredstev.

Ministrstvo se je pri opredelitvi dolgoročnih ciljev izognilo pomembnemu strateškemu cilju države, to je povečanju učinkovitosti vlaganj v raziskave in razvoj, saj na njegovo uresničevanje s svojimi ukrepi lahko vpliva (merjeno na primer s številom inovacij ali povečanjem dodane vrednosti na zaposlenega v sofinanciranih podjetjih). Ukrepe in merila za povečanje učinkovitosti bi morale navesti vsaj za tisti del sredstev, ki jih vlaga v okviru tega podprograma. Eden od strateških ciljev države je tudi okrepitev človeških virov za raziskave in razvoj, zato menimo, da bi ministrstvo moralo dolgoročno načrtovati usposabljanje mladih raziskovalcev in njihovo vključitev v razvojne oddelke v gospodarstvu, še posebej, ker v okviru podprograma letno načrtujejo sredstva za financiranje v obdobju do pridobitve doktorata znanosti.

*Letni izvedbeni cilji in merila delovanja:* Ministrstvo je za izvedbo dolgoročnih ciljev navedlo številne letne izvedbene cilje, med katerimi pa so le redki pravi programski cilji, ki bi izražali vpliv delovanja podprograma, in bi bili tudi merljivi, to je, za katere bi ob koncu leta lahko ugotovili, ali so bili v celoti doseženi. Tako bi kot cilj lahko ocenili: povečanje deleža inovativnih podjetij za x odstotkov (ukrep: sofinanciranje inovacijske dejavnosti v podjetjih in sofinanciranje razvoja tehnoloških centrov), povečanje deleža usposobljenih kadrov za izvajanje raziskav in razvoja v podjetjih za y odstotkov ali xy raziskovalcev (ukrep: financiranje usposabljanja xy mladih raziskovalcev, od tega novih ...) in povečanje sodelovanja slovenskih podjetij v 7. okvirnem raziskovalnem programu za .... (ukrep: vzpostavitev xy tehnoloških platform) ipd. Ministrstvo ciljev ni vrednostno opredelilo, zato ne izražajo pričakovanih rezultatov ob koncu proračunskega obdobja. Navedeni cilji večinoma predstavljajo ukrepe - aktivnosti in projekte, ki jih ministrstvo namerava uresničiti v okviru podprograma.

Dejstvo je, da bi bilo ocenjevanje uspešnosti uresničevanja iz dolgoročnih ciljev ustrezno izpeljanih letnih izvedbenih ciljev (na primer povečanja tehnološke produktivnosti gospodarstva zaradi povečanih vlaganj države v raziskave in razvoj za xy odstotkov) zaradi vpliva različnih, tudi zunanjih faktorjev, zapleteno. Zato bi moralo ministrstvo opredeliti vsaj delne (vmesne) rezultate svojega delovanja, in sicer kot pričakovane produkte ali storitve podprograma (na primer sofinanciranje 7 do 8 nacionalnih tehnoloških platform, sofinanciranje okrog 100 razvojno raziskovalnih projektov za namen, zagotovitev xy finančne podpore 20 do 25 tehnološkim centrom ipd). Te izide subvencioniranja ministrstvo sedaj opredeljuje kot kazalce, s katerimi naj bi merili (neopredeljene) cilje, kar seveda ni ustrezno. Kazalnik uspešnosti bi lahko bila le stopnja uresnitve zastavljenega cilja (na primer delež dejansko sofinanciranih tehnoloških platform glede na načrtovane ipd).

Zakon o podpornem okolju za podjetništvo iz leta 2004 določa, da mora Vlada RS sprejeti program ukrepov za spodbujanje podjetništva ter tudi določitev instrumentov in kazalcev za spremljanje učinkovitosti porabe javnih sredstev<sup>514</sup>. Program ukrepov za obdobje 2002 do 2006 instrumentov in kazalcev za merjenje učinkovitosti vlaganj ni vseboval, novega programa pa Vlada RS na podlagi zahtev tega Zakona o podpornem okolju za podjetništvo do konca leta 2006 še ni pripravila. Tako ministrstvo pri opredelitvi kazalnikov ni moglo izhajati iz ustreznih skupnih izhodišč.

Finančni načrt ministrstva ne zagotavlja ene najpomembnejših informacij, to je, kakšen naj bi bil obseg podprograma glede na preteklo leto, ker ne vsebuje niti fizičnih niti finančnih podatkov iz preteklega leta, niti ustreznih primerjav. Načrtovane dejavnosti ni mogoče primerjati z izhodiščem, doseženim v začetku proračunskega leta, niti je primerjati v času, torej z delovanjem v preteklem letu ali z več leti, kar bi razkrilo trende načrtovanja posameznih postavk in omogočilo ocenitev smeri gibanja posameznih aktivnosti in projektov. Iz finančnega načrta ni razvidno, ali je država za podprogram v letu 2006 namenila več ali manj sredstev kot v letu 2005. Tega podatka ni niti v zaključnem računu ministrstva za leto 2006.

*Zadostnost virov in ustrežnost njihove razporeditve:* Vlada RS in ministrstvo sta za podprogram pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva v letu 2006 načrtovala za 9 odstotkov manj sredstev kot v letu 2005<sup>515</sup>, kar je v nasprotju z izjavami o povečevanju prilivov iz javnih sredstev za spodbujanje naložb podjetij v povečevanje konkurenčnosti in podjetniške rasti in v nasprotju s ciljem hitrega povečanja vlaganj v raziskave in razvoj v BDP že do leta 2010. Ker tudi s proračunom načrtovana sredstva niso bila vsa razporejena za izvedbo posameznih ukrepov in je bila realizacija sprejetega finančnega načrta za podprogram le 89,5-odstotna, je bilo v letu 2006 za podprogram namenjenih kar 18,5 odstotkov manj sredstev kot v letu poprej, kar lahko občutno ogrozi doseganje zastavljenih globalnih razvojnih ciljev. Ker Vlada RS ne poroča o realizaciji glavnih programov proračuna, tudi ni mogoče ugotoviti, koliko sredstev za tehnološki razvoj je bilo v celoti (še v drugih ministrstvih) zagotovljenih v proračunu za leto 2006 ter kakšna je bila njihova rast (ali morebitno zmanjšanje). Odstopenja v realizaciji posameznih namenov ob koncu leta pa kažejo tudi na nejasna izhodišča v času načrtovanja.

#### 5.4.2 Odgovornost

Za strateško načrtovanje in doseganje pričakovanih rezultatov podprograma je odgovoren direktor Direktorata za tehnologijo (v nadaljevanju: direktorat), ki na tedenskih delovnih sestankih koordinira delo zaposlenih in nadzira izvrševanje posameznih aktivnosti in projektov. Ocenjujemo, da ima direktorat za kvalitetno delo dobro usposobljeno ekipo osmih zaposlenih, odgovorno osebje ima dovolj moči za odločanje. Kvalifikacijska struktura zaposlenih je na visoki strokovni ravni, zaposleni so seznanjeni s svojimi delovnimi nalogami ter sodelujejo z vodjo, ki usmerja njihovo delovanje.

#### 5.4.3 Podatkovni sistem za merjenje in uporaba informacij

V finančnem načrtu ministrstvo za podprogram ni opredelilo podatkovnih sistemov in virov, s katerimi spremlja uspešnost svojega podprograma, prav tako tudi ni opredelilo meril za spremljanje učinkovitosti in

<sup>514</sup> Na področjih spodbujanja inovativnosti, prenosa znanja v gospodarstvo, spodbujanja podjetniških vlaganj v raziskave in razvoj, povezovanja podjetij in raziskovalnih institucij in podobno.

<sup>515</sup> Primerjava finančnega načrta za leto 2006 in zaključnega računa za leto 2005.

uspešnosti za glavne vsebine podprograma. Pri tem pa direktorat spremlja uresničevanje podprograma in v ta namen zbira naslednje podatke in informacije:

- število mladih raziskovalcev, ki so uspešno zaključili doktorski študij,
- vse razpoložljive fizične podatke o prejemnikih sredstev po javnih razpisih,
- vsebinska poročila o izvedenih delih na projektih,
- dokumentacijo o upravičenih stroških, računih in plačilih prejemnikom, ki so osnova za izplačilo subvencije,
- za oceno delovanja podjetij prejemnikov uporablja podatke Agencije RS za javnopravne evidence in storitve o finančnem poslovanju podjetij in ugotavlja višino dodane vrednosti na zaposlenca.

Ocenjujemo, da je temeljni problem informacijskega sistema za spremljanje uspešnosti izvrševanja ciljev podprograma njegova kompleksnost in premalo natančnih analitičnih podatkov za spremljanje učinkov spodbujanja podjetništva in inovativnosti v posameznih podjetjih, ki pridobivajo finančno podporo iz javnih sredstev. Merjenje delnih rezultatov v obliki produktov (izidov) podprograma je mogoče in zanj podatkovni sistem obstaja. Zaradi številnih faktorjev, ki lahko vplivajo na konkurenčnost in inovativnost podjetij ali ju zavirajo, je problematično tudi merjenje učinkov subvencij na globalni ravni. Statistični urad RS spremlja le celotno raziskovalno razvojno dejavnost v podjetjih, kar daje premalo informacij za spremljanje položaja in samostojnih učinkov projektov. Ministrstvo podatkov o posameznem podjetju, v skladu z Zakonom o državni statistiki<sup>516</sup>, ne more pridobiti, zato tega vira ni mogoče izkoristiti za natančnejšo analitično obdelavo.

Ministrstvo se zaveda tveganj za kvaliteto podatkovnih sistemov. V letu 2000 je naročilo zahtevno raziskavo učinkovanja subvencij za tehnološki razvoj podjetij, ki je pokazala pozitivne učinke subvencioniranja države na konkurenčnost podjetij, njihovo poslovno uspešnost, ohranjanje delovnih mest in odpiranje novih, ter pozitivne ekološke učinke. Po rezultatih te raziskave se izplačila subvencij državi v obdobju osmih let povprečno skoraj 12 - kratno v obliki povečanih neposrednih prihodkov iz davkov.

Ministrstvo je v preteklih letih zbiralo in analiziralo podatke o vplivu subvencij na gospodarsko učinkovitost in konkurenčnost podjetij z anketiranjem, vendar tak način z vidika stroškov in koristi ni primeren. Menimo, da so za ugotavljanje uspešnosti podprograma zadostne občasne, vendar bolj obsežne in kvalitetne raziskave dolgoročnega učinkovanja delovanja podprograma, tekoče spremljanje pričakovanih rezultatov pa omogočajo že podatki o pričakovanih produktih - izidih, kar ministrstvo tudi spremlja.

#### **5.4.4 Poročanje o dosežkih**

Pregledali in ocenili smo letno poročilo ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih, ki se nanaša na podprogram pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva.

Ocenjujemo, da poročanje ministrstva o izvršitvi podprograma dokaj omogoča vsebinske informacije o njegovem delovanju. Poročilo pa ima tudi pomanjkljivosti. Pri posameznih postavkah različnih sklopov nalog ni mogoče ugotoviti, ali so bili izvršeni vsi načrtovani produkti podprograma, prav tako tudi ni

---

<sup>516</sup> Uradni list RS, št. 45/99, 9/01.



ustrezne povezave s proračunskimi sredstvi za posamezne namene. Te pomanjkljivosti onemogočajo jasnost vpogleda v delovanje in uspešnost podprograma. Ker poročilo ni osredotočeno na načrtovane dosežke, za podprogram ni informacij glede uresničitve navedenih ciljev in ukrepov. Dejstvo je, da so bili letni cilji, indikatorji dosežkov in ukrepi, kot jih je navedlo ministrstvo, neopredeljeni, zato bi moralo bolj izčrpno poročati o izvršitvi načrtovanih aktivnosti in ukrepov. Pri tem so zelo pomembni ne le kvantitativni podatki, temveč tudi finančni ter primerjave stroškov na enoto izida, med proračunskimi leti ali glede na načrtovane, kar omogoča tudi grobo ocenitev učinkovitosti proračunskih vlaganj.

Iz poročila ni razvidno, kako se z izvrševanjem ciljev na letni ravni dosegajo dolgoročni cilji podprograma. Pri podprogramih tehnoloških vlaganj, ki se izvršujejo v okviru glavnega programa tehnološkega razvoja v več ministrstvih, ocenjujemo, da bi morala Vlada RS dolgoročne učinke in uresničevanje ciljev spremljati na globalni ravni, za glavni program kot celoto. Učinke posameznega podprograma na gospodarsko rast in konkurenčnost gospodarstva je, zaradi nemogočega ovrednotenja zunanjih vplivov, težko ocenjevati. Ministrstvo zunanjih vplivov ne ocenjuje. Ob povzemanju dolgoročnih ciljev glede vlaganj v raziskave in razvoj (3 odstotke BDP do leta 2010 ali vzpostavitev infrastrukture) ni informacij o tem, kaj je bilo v letu 2006 tudi v resnici doseženo in kako daleč je država od cilja, ki si ga je zastavila. Zaradi nedorečenosti strateškega okvira in sistema merjenja delovanja uspešnosti Vlade RS pri uresničevanju zastavljenih ciljev ni mogoče oceniti.

Za višjo kvaliteto poročanja so potrebne tudi primerjave z načrtovanimi sredstvi (sprejeti finančni načrt) in obrazložitev odstopanj realizacije od načrtovanih aktivnosti in finančnih vrednosti. Vendar v poročilu ni zadostnih obrazložitev in utemeljitev odstopanj o izvršitvi posameznih aktivnosti in projektov, čeprav primerjave v tabeli 59 pokažejo, da so odstopanja izvršitve glede na načrtovane proračunske vrednosti v proračunu, ki je bil sprejet v državnem zboru, pri vseh proračunskih postavkah podprograma velike in bi jih bilo nujno pojasniti. Samo primerjava realizacije posameznih postavk z veljavnim finančnim načrtom namreč ni dovolj, saj je veljavni finančni načrt le rezultat medletnega prilagajanja spremenjenim okoliščinam pri izvedbi posameznih aktivnosti. Taka primerjava zainteresirani javnosti ne zagotavlja informacij o tem, katere okoliščine in v kakšni meri so vplivale na spremembe sprejetega finančnega načrta, ter ali so bile objektivne, ali pa so bile rezultat neustreznega načrtovanja. Pomanjkljivost poročanja je tudi v neprimerljivosti z dosežki preteklega leta in odsotnosti trendov za daljše časovno obdobje vsaj za najpomembnejše elemente, ki bi jih morali razkriti, da bi bilo poročanje objektivno in celovitejše, saj gre za podprogram, ki daje učinke na dolgi rok.

Menimo, da bi ministrstvo ob navedbi različnih podatkov moralo navesti tudi vire, iz katerih črpa informacije, s čimer bi omogočili preverljivost in ocenitev verodostojnosti poročanja. Ocenjujemo, da je poročilo razumljivo in zagotavlja dokaj uravnotežen vpogled v delovanje podprograma, čeprav bi transparentnost poročanja lahko še izboljšala, tudi s pripravo tabele, ki bi omogočila primerljivost pomembnih realiziranih projektov in aktivnosti podprograma s finančnim načrtom ter z dosežki preteklega leta.

#### **5.4.5 Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa**

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki smo ga za leto 2006 presojali na podprogramu Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva, smo ocenili na podlagi uspešnosti uveljavljanja posameznih elementov upravljaljskega procesa, za katere ocene predstavljamo v naslednji tabeli.

Tabela 60: 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		
	Uspešno	Manj uspešno	Neuspešno
1. Okvir strateških rezultatov (dolgoročni in letni cilji, merila delovanja, načrtovanje virov)			
2. Odgovornost za delovanje			
3. Podatkovni sistem za merjenje delovanja			
4. Uporaba informacij o delovanju			
5. Poročanje o rezultatih delovanja			
<b>Skupna ocena</b>		<b>Manj uspešno</b>	

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa ocenjujemo kot manj uspešno, ker je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo:

- bilo manj uspešno pri načrtovanju podprograma in vzpostavitvi ustreznega okvira strateških rezultatov, dolgoročni in letni cilji niso dovolj jasni in merljivi, niti primerljivi z dosežki v preteklosti;
- uspešno uveljavljalo odgovornost za delovanje podprograma;
- manj uspešno razvilo informacijski sistem in sistem merjenja uspešnosti delovanja podprograma;
- pri delovanju zadostno uporabljalo podatke in informacije za preverjanje delovanja podprograma;
- o rezultatih delovanja poročalo manj uspešno, saj ni zagotavljalo primerljivosti in zadostnih obrazložitev odstopanj izvršitve od sprejetega finančnega načrta.

## 6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Za odpravo ugotovljenih nepravilnosti morajo revidirani uporabniki javnih sredstev 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 za odpravo ugotovljenih napak in nepravilnosti.

*Ministrstvo za promet* mora:

- poskrbeti za vračilo preveč plačanega zneska izvajalcu SCT, d. d., Ljubljana zaradi previsoko izplačanih sredstev za opremo za zavarovanje prometa med gradnjo in za stroške cevnega materiala - točka 4.8.3.e.

*Ministrstvo za okolje in prostor* mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev izvajanja 27. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (roki za izvedbo in odgovorne osebe) - točka 4.9.3.e;
- od družbe Postojnska jama turizem izterjati znesek razlike med plačano akontacijo koncesijske dajatve za rabo naravnih vrednot Postojnski jamski sistem in Predjamski jamski sistem za leta od leta 2004 do 2006 in izračunano koncesijsko dajatvijo za navedena leta - točka 4.9.3.j.

*Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve* mora:

- pripraviti načrt aktivnosti (roki za izvedbo in odgovorne osebe) izvajanja nadzorne funkcije po 104. členu Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih v delu, ki se nanaša na starševska nadomestila - točka 4.10.3.d;
- izkazati aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo z zakonom predpisano pogostost in obseg nadzora - točka 4.10.3.e;
- poročati o aktivnostih za uskladitev navodil o izvajanju ukrepa aktivne politike zaposlovanja Spodbude za zaposlovanje s Pravilnikom o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja - točka 4.10.3.f in
- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev izvajanja 27. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (roki za izvedbo in odgovorne osebe) - točka 4.10.3.i.

*Ministrstvo za zdravje mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev izvajanja 27. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (roki za izvedbo in odgovorne osebe) - točka 4.11.3.g.

*Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev izvajanja 27. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (roki za izvedbo in odgovorne osebe) - točka 4.13.3.k.

*Ministrstvo za šolstvo in šport mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev izvajanja 27. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (roki za izvedbo in odgovorne osebe) - točka 4.14.3.d.

*Ministrstvo za kulturo mora:*

- pripraviti načrt aktivnosti (roki za izvedbo in odgovorne osebe) za poračun za preveč izplačanih javnih sredstev javnim zavodom s področja kulture - točka 4.15.3.f;
- pripraviti načrt aktivnosti (roki za izvedbo in odgovorne osebe) za sprejetje internega akta, ki bo podrobno opredelil dodeljevanje tekočih in investicijskih transferov javnim zavodom, javnim skladom in javnim agencijam na področju kulture v skladu z Zakonom o uresničevanju javnega interesa za kulturo, Pravilnikom o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture in Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture - točka 4.15.3.h;
- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev izvajanja 27. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2006 in 2007 (roki za izvedbo in odgovorne osebe) - točka 4.15.3.k.

Odzivno poročilo pri nekaterih ugotovljenih nepravilnostih *ni potrebno*, ker so bile te odpravljene že med revizijskim postopkom oziroma so bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- Ministrstvo za finance je vse ugotovljene napake v bilanci stanja poknjžilo z dne 1. 1. 2007.
- Ministrstvo za finance je zaključilo postopek oddaje javnega naročila in z izbranimi izvajalci podpisalo nove pogodbe o vzdrževanju in nadgradnji računalniško podprtega enotnega finančno računovodskega sistema.
- Ministrstvo za zunanje zadeve je predložilo dokazila, da je obnovo objekta evidentiralo med osnovna sredstva na dan 3. 1. 2007.
- Ministrstvo za obrambo je 5. 6. 2007 izdalo direktivo o spremembah in dopolnitvah direktive za izvajanje finančnega poslovanja v predstavništvih za predstavnike Slovenske vojske v tujini.
- Ministrstvo za pravosodje je predložilo dokazilo o povečanju osnovnih sredstev za 104.877 tisoč tolarjev na dan 31. 1. 2007.
- Ministrstvo za pravosodje je poračunalo premalo oziroma preveč nakazana sredstva za najemnine.
- Ministrstvo za gospodarstvo je v letu 2007 poostriilo nadzor pri potrjevanju mesečnih zahtevkov in izplačevanju sredstev rudnikom.
- Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste je izdelala obrazec »Kontrolni list pogodbe«, s katerim bodo odgovorne osebe kontrolirale vsebino pogodbe in plačilne roke.
- CGP, Cestno in gradbeno podjetje, d. d., Novo mesto je v proračun vrnilo izplačana sredstva, ki jih je preveč izplačalo Ministrstvo za promet, Direkcija Republike Slovenije za ceste.
- Ministrstvo za okolje in prostor je javnemu uslužbencu izplačalo razliko v dodatku za delovno dobo.

- Ministrstvo za okolje in prostor je pripravilo aneks k pogodbi z JZ Kozjanski park, s katerim bo uvedlo obvezne priloge k zahtevkom za izplačilo plač in materialnih stroškov, v katerih bodo izkazani dejanski stroški, obveznost ministrstva, da opravlja naključne kontrole izplačil s predložitvijo računov ter izjavo direktorja o verodostojnosti podatkov. Ministrstvo bo JZ Kozjanski park izdalo tudi zahtevek za vračilo sredstev v znesku 4.845 tisoč tolarjev.
- Ministrstvo za okolje in prostor je v letu 2007 že izvedlo postopek oddaje javnega naročila za zavarovanje službenih vozil.
- Ministrstvo za okolje in prostor je razpis za podelitev koncesij za opravljanje gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi motornimi vozili objavilo dne 18. 5. 2007.
- Ministrstvo za javno upravo je konec oktobra 2006 pripravilo predlog oddaje javnega naročila za storitve vzdrževanja kritične komunikacijske opreme omrežja HKOM in začelo s postopkom za izbiro izvajalca za vzdrževanje opreme proizvajalca CISCO. Razpisna dokumentacija je bila pripravljena v januarju 2007. Rok za oddajo ponudb je 14. 3. 2007. Z izbranim ponudnikom se sklene pogodba za dobo treh let.
- Ministrstvo za javno upravo je 14. 2. 2007 sprejelo sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila storitev oziroma projektov v zvezi s komunikacijami naročnika. V pripravi je razpisna dokumentacija in povabilo k predložitvi ponudbe.
- Ministrstvo za javno upravo je za storitve, ki so predmet pogodbe z Astecom, začelo nov postopek oddaje javnega naročila z oznako ODUVKOM-3/2007, ki bo izvedeno po odprtem postopku.
- Ministrstvo za javno upravo je začelo nov postopek oddaje javnega naročila za zavarovanje računalniške komunikacijske opreme, ki pa ga do začetka revizije še ni zaključilo.
- Na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je javni uslužbenec, razporejen na delovno mesto svetovalec v Uradu Republike Slovenije za meroslovje, že opravil predpisan strokovni izpit iz upravnega postopka.
- Na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo sta javna uslužbenca že opravila predpisan strokovni izpit iz upravnega postopka.

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<sup>517</sup>. 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 ministrstva kršijo obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

<sup>517</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

## 7. PRIPOROČILA

Revidiranim uporabnikom javnih sredstev priporočamo:

*Ministrstvo za finance naj:*

- vzpostavi notranje kontrole, ki bodo preprečile napake in nepravilnosti pri prenosu stvarnega in finančnega premoženja za poravnavo obveznosti - točki 2.2.1.2.b in 2.2.2.1.a.

*Ministrstvo za zunanje zadeve naj:*

- zagotovi izvajanje 7. člena Navodila o finančnem in materialnem poslovanju diplomatsko konzularnih predstavništev Republike Slovenije, ki med drugim določa, da mora zaradi učinkovitejše kontrole proračunskih sredstev biti vsebina vsake listine v tujem jeziku obrazložena v slovenščini.

*Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano naj:*

- poenoti sistem financiranja javne veterinarske službe, ki jo izvaja Nacionalni veterinarski inštitut - točka 4.7.3.f.

*Ministrstvu za okolje in prostor naj:*

- zagotovi primerljivost programov del in poročil o opravljanju obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda v skladu z 11. in 16. členom Uredbe o koncesiji za opravljanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb na področju urejanja voda - točka 4.9.3.j.

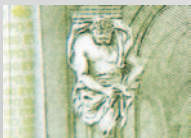
*Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo naj:*

- časovno (leta, meseci ...) opredeliti izraz »obdobje študija ene vpisne generacije«, pripraviti anekse k pogodbam o koncesiji, v katerih bo navedeni termin nedvoumno opredeljen in izvesti aktivnosti za njihovo sklenitev - točka 4.13.3.m.

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

## Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
4. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
5. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
6. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
7. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
8. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
9. Ministrstvu za promet, priporočeno s povratnico;
10. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
11. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno s povratnico;
12. Ministrstvu za zdravje, priporočeno s povratnico;
13. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
14. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
15. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno s povratnico;
16. Ministrstvu za kulturo, priporočeno s povratnico;
17. Mariji Lukačič, priporočeno;
18. mag. Janezu Drobniču, priporočeno;
19. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
20. arhivu, tu.



**RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891  
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

*Enota Maribor / Maribor Office*

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija · tel.: +386 (0) 2 250 5880 · fax: +386 (0) 2 250 5896