



Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01) in v skladu s sklepi, ki jih je sprejel
senat računskega sodišča,
izdajam

**REVIZIJSKO POROČILO
O PRAVILNOSTI IZKAZOV IN IZVRŠITVE
PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA LETO 2004**

Številka: 1201-1/2005-37

Ljubljana, 28. septembra 2005

KAZALO

1.	UVOD	5
2.	REVIZIJA IZKAZOV DRŽAVNEGA PRORAČUNA ZA LETO 2004	7
2.1	Predstavitev izkazov zaključnega računa proračuna za leto 2004	7
2.2	Predstavitev revizije izkazov zaključnega računa proračuna za leto 2004	9
2.3	Ugotovitve	11
2.3.1	Bilanca prihodkov in odhodkov	11
2.3.2	Račun finančnih terjatev in naložb	27
2.3.3	Račun financiranja	39
2.3.4	Poslovanje enotnega zakladniškega računa	45
2.3.5	Povzetek napak v izkazih državnega proračuna za leto 2004	49
2.3.6	Obrazložitev izkazov državnega proračuna za leto 2004	50
3.	REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2004	51
3.1	Obrazložitev revizije	51
3.2	Ugotovitve	53
3.2.1	Ministrstvo za finance	53
3.2.2	Ministrstvo za notranje zadeve	59
3.2.3	Ministrstvo za zunanje zadeve	63
3.2.4	Ministrstvo za obrambo	67
3.2.5	Ministrstvo za pravosodje	71
3.2.6	Ministrstvo za gospodarstvo	75
3.2.7	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	82
3.2.8	Ministrstvo za promet	95
3.2.9	Ministrstvo za okolje, prostor in energijo	98
3.2.10	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	105
3.2.11	Ministrstvo za zdravje	115
3.2.12	Ministrstvo za informacijsko družbo	117
3.2.13	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport	120
3.2.14	Ministrstvo za kulturo	124
3.2.15	Vrhovno sodišče Republike Slovenije	131
3.2.16	Republiška volilna komisija	136
3.2.17	Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj	141
4.	OCENA PRAVILNOSTI IN UČINKOVITOSTI IZVAJANJA IZBRANIH PODPROGRAMOV	151
4.1	Obrazložitev revizijskega pristopa	151
4.2	Ugotovitve	154
4.2.1	Ministrstvo za finance	154
4.2.2	Ministrstvo za notranje zadeve	166
4.2.3	Ministrstvo za zunanje zadeve	172
4.2.4	Ministrstvo za obrambo	176
4.2.5	Ministrstvo za pravosodje	183
4.2.6	Ministrstvo za gospodarstvo	189
4.2.7	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	197
4.2.8	Ministrstvo za promet	204
4.2.9	Ministrstvo za okolje, prostor in energijo	209
4.2.10	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	216
4.2.11	Ministrstvo za zdravje	230
4.2.12	Ministrstvo za informacijsko družbo	236
4.2.13	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport	241
4.2.14	Ministrstvo za kulturo	250
4.2.15	Vrhovno sodišče Republike Slovenije	256
4.2.16	Republiška volilna komisija	262
4.2.17	Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj	268
5.	MNENJA	274
5.1	Mnenje o izkazih državnega proračuna za leto 2004	275
5.2	Mnenje o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2004 kot celote	276
5.3	Ocena pravilnosti in učinkovitosti izvajanja izbranih podprogramov	278
6.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	281
7.	PRIPOROČILA	285

1. UVOD

Revidirali smo pravilnost izkazov zaključnega računa državnega proračuna in pravilnost izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2004. Revizija je bila uvrščena v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2005¹. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 23. 2. 2005.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata ZRacS-1³ in Zakon o javnih financah⁴ (v nadaljevanju: ZJF). Revizija je bila opravljena v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵.

Revidirali smo:

- Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS),
- 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, prostor in energijo,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za informacijsko družbo,
- Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport,
- Ministrstvo za kulturo,
- Vrhovno sodišče Republike Slovenije,
- Republiško volilno komisijo in
- Službo Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj.

V reviziji so bili zastavljeni naslednji revizijski cilji:

- izrek mnenja o resničnosti in verodostojnosti izkazov zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov in državnega proračuna kot celote za leto 2004,
- ocena pravilnosti in učinkovitosti izvajanja izbranih podprogramov revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2004.

¹ Št. 3104-1/2005-1 z dne 15. 2. 2005.

² Št. 1201-1/2005-6 in št. 1201-1/2005-11 z dne 28. 2. 2005.

³ Po določilu 1. točke četrtega odstavka 25. člena ZRacS-1 mora računsko sodišče vsako leto revidirati pravilnost izvršitve državnega proračuna.

⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 in 110/02.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

Glede na cilje revizije smo revidirali predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Z revizijskimi preizkusi, ki obsegajo revidiranje zaključnega računa državnega proračuna, smo pridobili revizijske dokaze, ki podpirajo izreke mnenj o pravilnosti izkazov in izvršitve državnega proračuna za leto 2004.

Zaključni račun državnega proračuna sestavljajo splošni del, posebni del, načrt razvojnih programov in obrazložitve. Splošni del zaključnega računa sestavljajo trije izkazi, in sicer bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. Revidirali smo vse tri izkaze zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Posebni del zaključnega računa državnega proračuna sestavljajo realizirani finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov z obrazložitvami, ki zajemajo poročila neposrednih proračunskih uporabnikov o izvršitvi njihovih finančnih načrtov in poslovna poročila. Del poslovnih poročil neposrednih proračunskih uporabnikov so tudi poročila o doseženih ciljnih in rezultatih. Preverili smo izvršene finančne načrte sedemnajstih neposrednih proračunskih uporabnikov, kar predstavlja podlago za revidiranje pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2004. Poleg teh preizkusov smo na osemnajstih izbranih podprogramih, ki se izvajajo in financirajo v okviru revidiranih proračunskih uporabnikov, ocenjevali pravilnost in učinkovitost izvajanja izbranih podprogramov.

V okviru te revizije razkrivamo tudi pomembne ugotovitve, ki se nanašajo na nekatere postavke bilance stanja revidiranih proračunskih uporabnikov, ki smo jih ugotovili pri izplačilih, na katerih smo preverjali pravilnost izvrševanja proračuna za leto 2004.

V letu 2004, na katero se nanaša revizija, in v letu 2005, v katerem se revizija izvaja, so bile odgovorne naslednje osebe revidirancev:

- predsednika Vlade RS: mag. Anton Rop do 3. 12. 2004 in Janez Janša od 3. 12. 2004,
- ministra za finance: dr. Dušan Mramor do 3. 12. 2004 in dr. Andrej Bajuk od 3. 12. 2004 dalje,
- ministra za notranje zadeve: dr. Rado Bohinc do 3. 12. 2004 in Dragutin Mate od 3. 12. 2004 dalje,
- ministra za zunanje zadeve: dr. Dimitrij Rupel od 1. 1. 2004 do 6. 7. 2004 in od 3. 12. 2004 dalje ter Ivo Vajgl od 6. 7. 2004 do 3. 12. 2004,
- ministra za obrambo: dr. Anton Grizold do 3. 12. 2004 in Karl Viktor Erjavec od 3. 12. 2004,
- ministra za pravosodje: mag. Ivan Bizjak do 20. 4. 2004 in od 3. 12. 2004 dalje dr. Lovro Šturm ter ministrica za pravosodje Zdenka Cerar od 20. 4. 2004 do 3. 12. 2004,
- ministrica za gospodarstvo: dr. Tea Petrin do 20. 4. 2004 ter ministra za gospodarstvo: dr. Matej Lahovnik od 20. 4. 2004 do 3. 12. 2004 in mag. Andrej Vizjak od 3. 12. 2004 dalje,
- ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: mag. Franc But do 20. 4. 2004 in dr. Milan Pogačnik od 20. 4. 2004 do 3. 12. 2004 in ministrica Marija Lukačič od 3. 12. 2004 dalje,
- ministri za promet: Jakob Presečnik do 20. 4. 2004, dr. Marko Pavliha od 20. 4. 2004 do 3. 12. 2004 in mag. Janez Božič od 3. 12. 2004 dalje,
- ministra za okolje, prostor in energijo: mag. Janez Kopač do 3. 12. 2004 in Janez Podobnik od 3. 12. 2004 dalje,
- ministra za delo, družino in socialne zadeve: dr. Vlado Dimovski do 3. 12. 2004 in mag. Janez Drobnič od 3. 12. 2004 dalje,
- ministra za zdravje: dr. Dušan Keber do 3. 12. 2004 in Andrej Bručan od 3. 12. 2004 dalje,

- minister za informacijsko družbo: dr. Pavel Gantar do 3. 12. 2004 in minister za gospodarstvo mag. Andrej Vizjak od 3. 12. 2004 do 31. 12. 2004, ki je v skladu z drugo alineo tretjega odstavka 8. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi⁶ vodil delo Ministrstva za informacijsko družbo,
- minister za šolstvo, znanost in šport: dr. Slavko Gaber do 3. 12. 2004, od 3. 12. 2004 dalje pa minister za šolstvo in šport, dr. Milan Zver in minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo dr. Jure Zupan,
- ministrica za kulturo: Andreja Rihter do 3. 12. 2004 in minister za kulturo dr. Vasko Simoniti od 3. 12. 2004 dalje,
- podpredsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije Marko Šorli od 1. 1. 2004 do 26. 2. 2004 in predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije Franc Testen od 27. 2. 2004 dalje,
- ministrica mag. Zdenka Kovač do 3. 12. 2004 in od 16. 12. 2004 dalje minister dr. Ivan Žagar⁷,
- predsednik Republiške volilne komisije: dr. Anton Gašper Frantar v delu, ki se nanaša na izvedbo volitev, in tajnik Marko Golobič v delu, ki se nanaša na vodenje službe Republiške volilne komisije.

2. REVIZIJA IZKAZOV DRŽAVNEGA PRORAČUNA ZA LETO 2004

2.1 Predstavitev izkazov zaključnega računa proračuna za leto 2004

Izkazi državnega proračuna sestavljajo splošni del zaključnega računa proračuna. Njihovo osnovno vsebino določa 11. člen ZJF. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁸ (v nadaljevanju: navodilo) v 4. členu določa podatke, ki jih morajo vsebovati izkazi zaključnega računa proračuna. V izkazih državnega proračuna so prejemki in izdatki državnega proračuna izkazani po ekonomski klasifikaciji.

Proračun RS za leto 2004 je bil sprejet v letu 2002⁹ (kot del dveletnega načrtovanja proračunske porabe za leti 2003 in 2004). Zaradi spremenjenih makroekonomskih razmer glede na načrtovana gibanja in zaradi določenih neizvršenih nalog v letu poprej je državni zbor na seji 12. 12. 2003 določil spremembe proračuna za leto 2004¹⁰. Na tej seji sprejeti proračun se v letu 2004 ni spreminjal¹¹.

Zaključni račun proračuna je bil računskemu sodišču vročen 31. 3. 2005. V splošnem delu zaključnega računa proračuna so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2004, kot jih določata sprejeti in veljavni proračun¹² in njihova realizacija. Osnovne podatke v zgoščeni obliki predstavljamo v tabeli 1.

⁶ Uradni list RS, št. 123/04.

⁷ Odgovorna za poslovanje Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

⁸ Uradni list RS, št. 12/01.

⁹ Uradni list RS, št. 118/02.

¹⁰ Uradni list RS, št. 130/03.

¹¹ V decembru 2004 sprejeti proračun v nadaljevanju poimenujemo: sprejeti proračun.

¹² Veljavni proračun je sprejeti proračun s prerazporeditvami in spremembami na namenskih postavkah proračuna.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun države za leto 2004

Izkaz / Postavka	Sprejeti proračun (SP) v tisoč tolarjih	Veljavni proračun ¹³ (VP) v tisoč tolarjih	Realizirani proračun* (RP) v tisoč tolarjih	Indeks (RP/SP)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7. Vsi prihodki	1.555.205.845	0	1.515.288.362	97
4. Vsi odhodki	1.647.642.649	1.658.585.506	1.595.688.919	97
I. Presežek odhodkov nad prihodki I = 4 – 7	(92.436.804)		(80.400.557)	87
Račun finančnih terjatev in naložb				
75. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	2.592.908		3.923.642	151
44. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	13.797.809	16.496.251	13.519.275	98
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb II = 75 – 44	(11.204.901)		(9.595.633)	86
Račun financiranja				
50. Zadolževanje	293.310.285		264.010.407	90
55. Odplačila dolga	189.668.579	269.456.137	185.399.676	98
III. Neto zadolževanje III = 50 – 55	103.641.706		78.610.732	76
IV. Vsi prejemi IV = 7+75+50	1.851.109.038		1.783.222.411	96
V. Vsi izdatki V = 4+44+55	1.851.109.037	1.944.537.894	1.794.607.870	97
VI. Sprememba stanja na računih VI = V – IV			(11.385.458)	

* Zaradi zaokroževanja podatkov v tisoč tolarjev se izračun posameznih postavk realiziranega proračuna razlikuje za 1 tisoč tolarjev pri neto zadolževanju in spremembi stanja na računih.

Makroekonomska gibanja so bila v letu 2004 bistveno ugodnejša, kot so bila načrtovana ob sprejemanju proračuna. Načrtovana je bila 3,6-odstotna rast družbenega bruto proizvoda, realizirana pa 4,6-odstotna. Stopnja inflacije je bila načrtovana v obsegu 4,9 odstotka in realizirana 3,6-odstotno, rast izvoza blaga in storitev je bila načrtovana v obsegu 6,2 odstotka in realizirana 12,4-odstotno¹⁴. Kljub tako ugodni dinamiki makroekonomskih kazalcev načrtovana realizacija proračunskih prejemkov in izdatkov ni bila dosežena. Vzrok za nižjo realizacijo prejemkov je predvsem v nizki realizaciji sredstev iz Evropske unije (55-odstotna realizacija). Zmanjšanje izdatkov je vidno pri investicijskih odhodkih in transferih in je nastalo kot posledica krajsanja časa za prevzemanje novih obveznosti¹⁵.

¹³ Veljavni proračun za prihodke ne obstaja.

¹⁴ Vir: predlog zaključnega računa proračuna za leto 2004, točka III.1.1.

¹⁵ Na podlagi določil Pravilnika o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 109/04, 117/04) so neposredni uporabniki proračuna prevzemali obveznosti, ki zapadejo v plačilo v breme proračuna za leto 2004, do vključno 8. 10. 2004. V letih poprej je bilo prevzemanje obveznosti omejeno v novembru.

2.2 Predstavitev revizije izkazov zaključnega računa proračuna za leto 2004

Revidirali smo pravilnost izkazov državnega proračuna iz predloga zaključnega računa za leto 2004. Revizijske segmente so predstavljali:

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

Cilj tega dela revizije je bil izrek mnenja o izkazih zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2004.

Na podlagi ugotovitev predhodnih revizij izkazov zaključnega računa proračuna RS in revizij pravilnosti poslovanja neposrednih proračunskih uporabnikov ter rezultatov predhodnih analitičnih postopkov smo ocenili revizijsko tveganje in potrebna revizijska zagotovila pri preizkušanju podatkov. Zaradi vsakoletnega spreminjanja zakonodaje, ki bistveno vpliva na osnovno načelo izkazovanja izdatkov na podlagi denarnega toka, smo ocenili, da obstaja visoko specifično tveganje, da prejemki in izdatki proračuna niso popolno in pravilno izkazani oziroma da ni zagotovljena časovna kontinuiteta izkazovanja prejemkov in izdatkov proračuna. Preizkuse smo opravili na nestatistično določenem vzorcu po revizijskih programih za posamezne segmente, glede na ugotovljena tveganja in velikost deleža v prejemkih in izdatkih.

Prihodke državnega proračuna za leto 2004 smo revidirali tako, da smo preizkusili pravilnost, in točnost izkazovanja ter resničnost in popolnost v proračunu izkazanih prihodkov. Popolnost prihodkov smo preizkusili s primerjanjem evidenc plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), s podatki, ki so izkazani v glavni knjigi proračuna. Sočasno s preverjanjem pravilnosti izkazovanja prihodkov smo preverili tudi pravilnost izvrševanja proračuna države na prihodkih.

Pravilnost izkazovanja odhodkov državnega proračuna smo preverili sočasno s preizkušanjem pravilnosti izvrševanja finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov, v skladu s programi za revidiranje odhodkov, ki vključujejo tudi revidiranje pravilnosti izkazovanja odhodkov, ki obsega pravilnost, popolnost in točnost izkazovanja in resničnost v bilanci izkazanih odhodkov.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb smo revidirali tako, da smo preverjali vsa izkazana stanja danih posojil in naložb in potrjevali pravilnost, popolnost in točnost v letu 2004 izkazanih prejemkov in izdatkov računa.

V računu financiranja za leto 2004, v katerem je izkazano zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke računa financiranja tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov ter potrjevali pravilnost, popolnost in točnost v letu 2004 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa. Preverili smo pravilnost in točnost izkazovanja odplačil dolgoročnega dolga, ki predstavljajo 97 odstotkov izkazanih odplačil glavnice dolgoročnega dolga ter 14,2 odstotka odplačil glavnice iz likvidnostnega ter deviznega kratkoročnega zadolževanja. Dolgoročno zadolževanje države v letu 2004 smo preverili v celoti.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela predloga zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih smo upoštevali zakone in druge predpise, ki urejajo evidentiranje in izkazovanje prejemkov in izdatkov državnega proračuna.

Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov in izdatkov državnega proračuna. Merila 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)¹⁶. Kriterij za opredelitev napak in nepravilnosti so poleg predpisov predstavljala tudi naslednja temeljna načela, ki so določena v predpisih o izkazovanju prejemkov in izdatkov državnega proračuna:

- V proračunu se izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene¹⁷, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja¹⁸.
- Prihodki in odhodki se priznavajo po načelu denarnega toka. Prihodek se prizna v trenutku vplačila na račun državnega proračuna, odhodek pa v trenutku izplačila z računa državnega proračuna, ne glede na to, kdaj je obveznost, zaradi katere je bilo izvršeno izplačilo, nastala in zapadla v plačilo¹⁹. Pogoj priznavanja odhodkov je izpolnjen tudi, če so obveznosti poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok²⁰.
- Za izkazovanje prejemkov in izdatkov proračuna velja, da se proračunsko leto začne in konča s koledarskim letom razen za izjeme, ki jih določi zakon. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005²¹ (v nadaljevanju: ZIPRS0405) je za leto 2004 omogočal izplačevanje sredstev za poplačilo obveznosti še prva dva delovna dneva v januarju 2005²² razen za investicijske transfere lokalnih skupnosti.

Na področju zadolževanja države smo pri obravnavi posameznih dejanj zaradi nedorečenosti zakonodaje v posameznih primerih opozorili tudi na razlike v izkazovanju dolga glede na metodologijo statističnega merjenja, ki jo uporablja Evropska unija in po kateri je naša država dolžna poročati o zadolženosti države, kar pa ni vplivalo na vrednotenje.

Pri oblikovanju mnenja o izkazih zaključnega računa državnega proračuna smo upoštevali stopnjo pomembnosti v višini enega odstotka obsega izdatkov. Mnenje o izkazih zaključnega računa državnega proračuna smo oblikovali glede na vsoto ugotovljenih napak v proračunskih izkazih. Poleg zneska ugotovljenih napak so na izrek mnenja vplivale tudi napake, ki so bile pomembne po kontekstu ali naravi.

¹⁶ Uradni list RS, št. 107/01.

¹⁷ Četrti odstavek 2. člena ZJF.

¹⁸ Peti odstavek 2. člena ZJF.

¹⁹ Tretji odstavek 15. člena Zakona o računovodstvu (v nadaljevanju: ZR), Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

²⁰ 3. člen Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava, Uradni list RS, št. 134/03 in 34/04.

²¹ Uradni list RS, št. 130/03.

²² 10. člen ZIPRS0405.

2.3 Ugotovitve

2.3.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004 so bili realizirani prihodki proračuna izkazani v znesku 1.515.288.362 tisoč tolarjev, realizirani odhodki pa v znesku 1.595.688.919 tisoč tolarjev. Proračunski primanjkljaj je znašal 80.400.557 tisoč tolarjev.

V primerjavi z letom 2003 so se prihodki proračuna nominalno povečali za 8,8 odstotka, odhodki proračuna pa za 9,2 odstotka. Proračunski primanjkljaj se je zaradi tega povečal za 17,2 odstotka in tako kot v letu 2003 predstavljal 1,3 odstotka realiziranega bruto domačega proizvoda²³. V tabeli 2 so prikazani podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leto 2004 v primerjavi z letom 2003.

Tabela 2: Prihodki in odhodki državnega proračuna za leti 2003 in 2004

Postavka	Realizacija v letu 2003		Realizacija v letu 2004		Indeks (6)=(4)/(2)*(100)
	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
70. Davčni prihodki	1.281.820.644	92,0	1.365.468.486	90,1	107
71. Nedavčni prihodki	96.797.733	7,0	102.707.464	6,8	106
72. Kapitalski prihodki	1.889.204	0,1	2.254.836	0,1	119
73. Prejete donacije	12.079.347	0,9	917.783	0,1	8
74. Transferni prihodki	99.851	0,0	103.167	0,0	103
78. Prejeta sredstva iz EU	-	-	43.836.626	2,9	-
I. Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74)	1.392.686.779	100,0	1.515.288.362	100,0	109
40. Tekoči odhodki	454.007.241	31,1	453.664.065	28,4	100
41. Tekoči transferi	873.228.766	59,8	962.686.989	60,3	110
42. Investicijski odhodki	64.453.590	4,4	69.986.493	4,4	109
43. Investicijski transferi	69.468.379	4,7	68.714.531	4,3	99
45. Plačila sredstev v EU			40.636.842	2,6	
II. Vsi odhodki (II=40+41+42+43)	1.461.157.976	100,0	1.595.688.919	100,0	109
III. Presežek odhodov nad prihodki (III=II-I)	(68.471.197)		(80.400.557)		117

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2003 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2004.

²³ Po podatkih Urada za makroekonomsko politiko in razvoj in Statističnega urada RS je bruto domači proizvod v letu 2004 znašal 6.191.161 milijonov tolarjev.

Zaradi vstopa Slovenije v Evropsko unijo sta se med prihodki in odhodki pojavili novi skupini kontov, to so prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije. Med prihodki se je močno zmanjšal delež donacij, saj so te v letih poprej vključevale tudi predpristopne pomoči, ki so bile v letu 2004 evidentirane na posebnem kontu med prejetimi sredstvi iz Evropske unije.

V skladu s petim odstavkom 2. člena ZJF, ki zahteva, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) znesku brez medsebojnega obračunavanja, so po vstopu v Evropsko unijo prihodki od carin še vedno vključeni med prihodke državnega proračuna. Med odhodki so izkazana plačila v proračun Evropske unije v višini 75 odstotkov pravic skupnosti, saj je država članica za pokrivanje svojih stroškov pobiranja upravičena do 25 odstotkov tradicionalnih lastnih sredstev.

Med odhodki je še vedno največji delež pripadal tekočim transferom, ki so predstavljali kar 60,3 odstotka vseh odhodkov. Tekoči transferi so se v primerjavi z letom 2003 tudi najbolj povečali, in sicer nominalno za 10,2 odstotka.

2.3.1.1 Izkazovanje proračunskih prihodkov

Preverjali smo prihodke državnega proračuna za leto 2004. Pri tem smo primerjali podatke v glavni knjigi proračuna s podatki plačilnega prometa, ki ga opravlja UJP, kot tudi knjigovodske podatke in analitične evidence nekaterih skrbnikov in nadzornikov javnofinančnih prihodkov.

Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) je v letu 2004 v državni proračun vplačala 793.544 milijonov tolarjev oziroma 52,4 odstotka prihodkov, Carinska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: CURS) pa 552.462 milijonov tolarjev oziroma 36,5 odstotka vseh prihodkov državnega proračuna. Za preostale prihodke, ki so bili vplačani v državni proračun, so bili skrbniki in nadzorniki posamezna ministrstva oz. njihovi organi v sestavi ter nekateri drugi državni organi.

Primerjava podatkov, pridobljenih iz sistema evidentiranja denarnega toka (plačilnega prometa) in evidentiranja prihodkov v glavni knjigi, je pokazala:

- Skupni letni znesek prilivov na UJP znaša 3.617.151.781 tisoč tolarjev, znesek odlivov pa 3.616.222.914 tisoč tolarjev. Ta zneska se ujemata s skupnim zneskom prilivov in odlivov, evidentiranih na kontu podračuna proračuna. Potrdimo lahko, da je obseg vseh prilivov in odlivov na podračun proračuna v glavni knjigi proračuna izkazan v obsegu denarnega toka po evidencah plačilnega prometa.
- V glavni knjigi proračuna so izkazani prihodki proračuna v znesku 1.515.288.362 tisoč tolarjev. Od tega je bilo prek vplačilnih računov vplačanih 1.403.209.675 tisoč tolarjev. Ta znesek je naveden v poročilu B2²⁴, ki ga pripravlja UJP, in se ujema s skupnim zneskom, knjiženim na teh kontih prihodkov v glavni knjigi proračuna.
- V glavni knjigi proračuna so evidentirani prihodki, ki so bili na podračun države vplačani direktno ali prek deviznih podračunov in drugih deviznih računov, v znesku 112.092.389 tisoč tolarjev.

²⁴ Poročilo o vplačanih in razporejenih javnofinančnih prihodkih za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2004.

Pri preverjanju podatkov v glavni knjigi proračuna pa smo ugotovili napake in nepravilnosti.

2.3.1.1.a V glavni knjigi proračuna so bili do 14. 4. 2004 na računu podračuna evidentirani skupni zneski dnevnih prilivov in odливov, ne pa posamezne transakcije. Od tega datuma dalje so evidentirane posamezne transakcije, vendar brez istočasnega ustreznega zapisa protiknjižbe, kot je določeno v Pravilniku o računovodstvu²⁵ in temeljnih modelih knjiženja. V tem pravilniku je v 20. členu zapisano, da mora dnevnik glavne knjige med drugim vsebovati podatke o kontu in protikontu knjiženja. Knjiženje se izvaja na podlagi izpiskov, prejetih od UJP. Ob sprejemu izpiska se enostransko kreira knjižba na kontu podračuna proračuna, hkrati pa se enostransko kreira knjižba na kontih glavne knjige proračuna, na kontih glavnih knjig proračunskih uporabnikov ali v saldakontih kupcev oziroma dobaviteljev. Sistem MFERAC omogoča enostranske knjižbe, s tem pa sistem, brez dodatnih aktivnosti računovodij posameznih proračunskih uporabnikov, ne daje zadostnih zagotovil, da so vsi prilivi na podračun proračuna evidentirani na ustreznih kontih. Nerazporejeni prilivi in odličvi, ki se začasno evidentirajo na kontih kratkoročno odloženih prihodkov oziroma kratkoročno odloženih odhodkov, imajo ustrezne protiknjižbe.

Ministrstvo za finance je v letu 2004 uvedlo zapis enolično določene zaporedne identifikacijske številke, ki se pri knjižbi na konto 110 zapiše v posebnem polju in se ponovi pri enostranski knjižbi na drugih kontih. Na ta način naj bi bilo možno enolično določiti pare knjižb na konto podračuna proračuna in na protikonto. Identifikacijska številka ni določena le za podračun proračuna, ampak za vse podračune in devizne račune. Ugotovili smo, da si identifikacijske številke kljub upoštevanju vseh računov in podračunov ne sledijo po zaporedju, ampak nekaj vmesnih številk manjka. Identifikacijska številka je zapisana le pri prvem paru knjižb, v nadaljevanju pa sledljivost ni več mogoča.

2.3.1.1.b Pri primerjavi zneskov, izkazanih v glavni knjigi proračuna in v zaključnem računu proračuna, smo ugotovili razliko v izkazovanju nedavnih prihodkov in tekočih odhodkov. Pri prihodkih je bilo tako v zaključnem računu proračuna izkazanih za 13.701 tisoč tolarjev manj kot v glavni knjigi proračuna, pri odhodkih pa za 78.849 tisoč tolarjev manj. Ta razlika se nanaša na prihodke in odhodke Ministrstva za pravosodje, Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij, in sicer na plače delavcev gospodarskih enot zaporov. Gre za plače, za katere bi sredstva morale zagotoviti gospodarske enote same, zato niso bile predvidene v finančnem načrtu Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij. Dejansko so bile te plače izplačane iz proračuna, gospodarske enote pa bi jih morale naknadno v proračun vrniti. Ker vsa sredstva niso bila vrnjena, so bile do gospodarskih enot vzpostavljene terjatve.

Davčni prihodki

Davčni prihodki so najpomembnejši vir prihodkov državnega proračuna. Predstavljajo kar 90,1 odstotka vseh prihodkov proračuna, vendar pa se je njihov delež v primerjavi z letom 2003 zmanjšal za skoraj dve odstotni točki.

V letu 2004 so davčni prihodki znašali 1.365.468.486 tisoč tolarjev, kar prikazuje tabela 3.

²⁵ Pravilnik o računovodstvu št. 004-76/2004/1, ki ga je dne 15. 11. 2004 izdal minister za finance.

Tabela 3: Realizirani davčni prihodki v letu 2004 v primerjavi z realizacijo v letu 2003 in sprejetim proračunom za leto 2004

Skup. KTO	Vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2004 v tisoč tolarjih	Realizacija 2004 v tisoč tolarjih	Realizacija 2003 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4)/(5)*(100)	Indeks (7)=(4)/(3)*(100)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(5)*(100)	(7)=(4)/(3)*(100)
70	DAVČNI PRIHODKI	1.371.008.508	1.365.468.486	1.281.820.644	106	100
700	Davki na dohodek in dobiček	364.493.334	372.999.715	336.908.005	111	102
701	Prispevki za socialno varnost	9.565.291	9.400.037	8.793.068	107	98
702	Davki na plačilno listo in delovno silo	118.401.280	117.676.008	107.424.084	110	99
703	Davki na premoženje	389.278	2.814.613	345.884	814	723
704	Domači davki na blago in storitve	850.825.175	835.763.456	793.459.931	105	98
705	Davki na mednarodno trgovanje	24.075.350	19.338.538	34.652.631	56	80
706	Drugi davki	3.258.800	7.476.119	237.041	3154	229

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2003 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2004.

Pri preverjanju davčnih prihodkov smo se osredotočili na preverjanje popolnosti zajemanja davčnih prihodkov ter na preverjanje usklajenosti analitičnih podatkov DURS in CURS z njunimi poročili o pobranih dajatvah ter s podatki o prihodkih proračuna.

2.3.1.1.c DURS vodi knjigovodske evidence o davčnih obveznostih, terjatvah in plačilih posameznih zavezancev v treh nepovezanih sistemih, to je sistemu za pravne osebe, za fizične osebe skupaj z zavezanci, ki opravljajo dejavnost, in posebej za zavezance za davek na dodano vrednost. Za knjigovodski evidenci za pravne osebe in fizične osebe DURS sestavlja letni poročili A3, za DDV pa takega poročila ob koncu leta ni.

2.3.1.1.d Analitične evidence za fizične in pravne osebe, ki so vodene v ločenih datotekah po izpostavah, so pomanjkljive in nepravilno vodene, kar utemeljujemo z naslednjimi ugotovitvami:

- Za vodenje analitičnih davčnih evidenc DURS uporablja računski načrt za knjiženje davkov in drugih dajatev, ki ni usklajen z enotnim kontnim načrtom, predpisanim s Pravilnikom o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o enotnem kontnem načrtu). Pri vodenju davčnih evidenc zaradi zastarelega informacijskega sistema DURS uporablja prevajalne tabele, pri čemer pa pri upoštevanju svojega kontnega načrta ni dosleden. Za knjiženje zamudnih obresti tako na primer uporabljajo kontne skupine 30 in ne kontov skupine 34, ki jih vsebuje kontni načrt DURS.

²⁶ Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04.

- DURS sicer razpolaga z navodili za sestavo poročila A3 iz analitičnih podatkov, ki pa so bolj tehnične narave in vezani na uporabo posameznih računalniških programov, nima pa vsebinskih navodil, ki bi nedvoumno in natančno opredeljevali način priprave poročila A3. Za našo preveritev smo tako morali primerjavo izračuna skupnih zneskov obremenitev in vplačil po davčnih izpostavah iz analitičnih podatkov z vrednostmi v poročilu A3 opraviti na podlagi različnih ustnih in pisnih napotkov.

2.3.1.1.e DURS evidentira vplačila in izplačila DDV v posebni centralno vodeni evidenci, ki se letno ne zaključuje. Podatke analitične evidence smo primerjali z zneski plačil in vračil DDV, objavljenimi v letnem poročilu in poročilu o delu oddelka za davčno knjigovodstvo. Pri tem smo ugotovili, da se zneski vplačil ujemajo, zneski vračil pa ne. Podatki v poročilu DURS vključujejo tudi vračila DDV za potniški promet, vračila konzulatom, tujim davčnim zavezancem in druga vračila po odločbi, ki jih analitične evidence ne vključujejo. Takšnih vračil je bilo v letu 2004 za 4.075.321 tisoč tolarjev.

2.3.1.1.f V skladu s tretjim odstavkom 7. člena Pravilnika o opravljanju nalog Uprave Republike Slovenije za javna plačila na področju plačevanja in razporejanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov²⁷ bi morali prejemniki in nadzorniki na podlagi poročil UJP najmanj enkrat mesečno uskladiti svoje evidence. DURS je z UJP sklenila Protokol o postopkih za izvajanje mesečnih usklajevanj evidenc (v nadaljevanju: protokol), ki jih vodi DURS, s poročili UJP o plačanih in vrnjenih dajatvah²⁸. Na podlagi protokola naj bi DURS mesečno pripravljala potrdila o usklajenih evidencah za DDV po obračunu. Dobili smo potrdila za leto 2004, iz katerih pa izhaja, da so bile evidence usklajene do julija, za drugo polovico leta pa ne. V januarju 2005 je bilo zapisano, da evidence za leto 2004 še niso usklajene ter da razlika znaša 733 tisoč tolarjev. Za ostale vrste dajatev DURS svojih evidenc z UJP ni usklajevala.

2.3.1.1.g V letnem poročilu so navedene vrednosti vplačanih dajatev na vplačilne račune v skupnem znesku 558.038.725 tisoč tolarjev, niso pa upoštevana vračila preveč ali napačno plačanih davčnih prihodkov v skupnem znesku 5.576.276 tisoč tolarjev. CURS vodi evidence v dveh ločenih informacijskih sistemih, za carinske urade in posebej za Generalni carinski urad. Pridobili smo analitične podatke obeh evidenc o plačanih dajatvah in preverili dobljene zneske z zneski v letnem poročilu, v bruto bilancah in z zneski vplačil in vračil v poročilu, ki ga je pripravila CURS. Iz analitičnih podatkov za carinske urade smo dobili vrednosti za pobrane dajatve, ki so v analitičnih bruto bilancah carinskih uradov. Posredovanih vrednosti za vračila preveč ali napačno plačanih dajatev pa ni bilo mogoče potrditi, saj tega analitične evidence ne omogočajo.

CURS je pojasnila, da so v letu 2005 uvedli posebne oznake prometa pri posameznih knjižbah, s katerimi bo mogoče pridobiti vrednosti za vračila preveč ali napačno plačanih dajatev. Generalni carinski urad je vsem carinskim uradom poslal dopis, s katerim je naročil, da vse knjižbe za leto 2005 ustrezno popravijo.

²⁷ Uradni list RS, št. 110/02 in 42/03.

²⁸ Št. 190-54/2003 z dne 12. 6. 2003.

Nedavčni prihodki

Nedavčni prihodki so v letu 2004 znašali 102.707.464 tisoč tolarjev. Bili so za 6,1 odstotka večji kot v letu 2003 in za 2,7 odstotka večji od načrtovanih. Nedavčne prihodke prikazuje tabela 4.

Tabela 4: Realizirani nedavčni prihodki v letu 2004 v primerjavi z realizacijo v letu 2003 in sprejetim proračunom za leto 2004

Skup.	Vrsta prihodka	Sprejeti proračun 2004 v tisoč tolarjih	Realizacija 2004 v tisoč tolarjih	Realizacija 2003 v tisoč tolarjih	Indeks (6)=(4)/(5)*(100)	Indeks (7)=(4)/(3)*(100)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
71	NEDAVČNI PRIHODKI	99.977.280	102.707.464	96.797.733	106	103
710	Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja	33.637.951	29.523.192	44.741.380	66	88
711	Takse in pristojbine	20.949.660	18.416.932	20.282.235	91	88
712	Denarne kazni	8.269.500	8.025.422	7.873.960	102	97
713	Prihodki od prodaje blaga in storitev	3.100.000	2.634.090	2.898.466	91	85
714	Drugi nedavčni prihodki	34.020.169	44.107.829	21.001.692	210	130

Vir: zaključni račun proračuna RS za leto 2003 in predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2004 – splošni del proračuna.

V reviziji smo podrobneje pogledali prihodke od udeležbe na dobičku in dohodke od premoženja ter druge nedavčne prihodke.

Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja

Preverili smo prejeta vplačila iz udeležbe na dobičku in dividend in vplačilo presežka prihodkov nad odhodki Banke Slovenije. Med prihodki od premoženja smo preverjali prihodke od najemnin ter prihodke od podeljenih koncesij pri izbranih proračunskih uporabnikih, ki so bili skrbniki teh prihodkov v največjem deležu.

Prihodki iz udeležbe na dobičku in dividend so bili v skladu s sklepi skupščin, na katerih so odločali o delitvi dobička oziroma dividend. Prav tako je bilo vplačilo presežka prihodkov nad odhodki Banke Slovenije enako znesku, ki je naveden v Letnem poročilu Banke Slovenije za leto 2003. Ta je v letu 2004 znašal le 755 milijonov tolarjev, medtem ko je v letu 2003 znašal 4.058 milijonov tolarjev. Tako veliko zmanjšanje presežka prihodkov nad odhodki je posledica primanjkljaja v finančnem rezultatu Banke Slovenije v letu 2003.

Prihodki od najemnin

Prihodke od najemnin smo preverjali na Ministrstvu za obrambo. V letu 2004 je ministrstvo pripravilo popis vseh stanovanj ter evidenco o tem, kdo je najemnik posameznega stanovanja oziroma katera stanovanja so nezasedena.

2.3.1.1.h Pri preverjanju pravilnosti izkazovanja prihodkov od najemnin smo ugotovili napake in pomanjkljivosti.

- Ministrstvo za obrambo je imelo na dan 31. 12. 2004 v svojih evidencah 1.754 stanovanj, od katerih je bilo 489 praznih. V program prodaj državnega premoženja za leti 2004 in 2005 je ministrstvo vključilo 140 stanovanj, od katerih je v letu 2004 prodalo petnajst stanovanj, javne dražbe pa se izvajajo tudi v letu 2005. Še vedno nima izdelanega načrta o tem, katera od preostalih stanovanj bo prodalo, katera pa obnovilo in jih dalo v najem profesionalnim vojakom. Strokovna služba, ki na ministrstvu upravlja z nepremičninami, pripravlja načrt obnove praznih in zasedenih stanovanj. Ocenjujemo, da Ministrstvo za obrambo premalo skrbno gospodari s svojim premoženjem.
- Najemnine za oddana stanovanja pobirajo upravniki stanovanj, s katerimi ima Ministrstvo za obrambo sklenjene pogodbe. Ministrstvo nima podatkov o tem, koliko najemnin bi morale dobiti za vsa stanovanja, ki so oddana v najem, in se v celoti zanaša na izračune, ki jih pripravljajo upravniki. Ob prilivu najemnin na podračun Ministrstva za obrambo od upravnikov tudi ne dobi podatka o tem, kateri najemniki so vplačali najemnino in kateri je niso. Nima tudi pregleda nad terjatvami za obračunano najemnino in tudi ne nad poplačili teh terjatev.
- Ministrstvo za obrambo prejeta sredstva vplačanih najemnin nakazuje v proračun in povečuje sredstva na namenski postavki. Pri tem pa s svojega podračuna v proračun običajno ne nakaže celotnega prejetega zneska najemnin, ampak si del najemnin zadrži na svojem podračunu. V letu 2004 je tako Ministrstvo za obrambo v proračun odvedlo za 37.451 tisoč tolarjev najemnin, ki so se nanašale na najemnine iz leta 2003, 6.571 tisoč tolarjev najemnin, prejetih v letu 2004, pa je v proračun odvedlo v januarju 2005. Zaradi prepoznega vplačevanja najemnin v proračun proračunski prihodki niso pravočasno in pravilno izkazani.
- Najemnine, ki jih od neplačnikov izterjuje Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, prejema Ministrstvo za obrambo neposredno na svoj podračun. V letu 2004 je bilo na račun Ministrstva za obrambo tako nakazanih za 14.226 tisoč tolarjev. Ker Ministrstvo za obrambo ne ve, kolikšen znesek se nanaša na najemnine in kolikšen na stroške sodnih postopkov, jih ne nakazuje v proračun, saj dejansko ti prihodki niso v celoti namenski prihodki. Iz teh sredstev plačuje tudi stroške sodnih postopkov. Ta plačila izvede neposredno z računa Ministrstva za obrambo, ne da bi bila pri tem pripravljena temeljnica za knjiženje prihodkov proračuna in hkrati odhodkov proračuna (opravi pobot med prihodki in odhodki proračuna). Z računa Ministrstva za obrambo je bilo v letu 2004 državnemu pravobranilstvu neposredno nakazanih 2.175 tisoč tolarjev. Za ta znesek so tako podcenjeni prihodki in odhodki državnega proračuna. Preostala sredstva v znesku 12.052 tisoč tolarjev so knjižena le v bilanci stanja Ministrstva za obrambo na prehodnem kontu, ne pa tudi med prihodki države.

S takšnim načinom izkazovanja sta kršeni določili četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF, ki določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in da se prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) znesku, brez medsebojnega poračunavanja. V letu 2004 so bili zaradi nepravočasnega in nepopolnega izkazovanja prihodkov od najemnin in zaradi pobotov prihodkov z odhodki prihodki za 16.654 tisoč tolarjev²⁹ previsoko izkazani. Odhodki pa so bili za 2.175 tisoč tolarjev izkazani prenizko.

²⁹ Previsoko izkazani za 37.451 tisoč tolarjev in prenizko za 6.571 tisoč tolarjev in 14.226 tisoč tolarjev.

Da bi Ministrstvo za obrambo izboljšalo preglednost zaračunavanja in nadzor nad plačevanjem najemnin, je v letu 2005 prekinilo pogodbe z dosedanjimi upravniki in podpisalo pogodbo le z enim novim izvajalcem.

Prihodki od koncesij

Prihodke od koncesij smo preverjali na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo ter Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport.

Pri Ministrstvu za okolje, prostor in energijo smo preverili koncesije, ki jih predvidevajo Zakon o vodah³⁰ (v nadaljevanju: ZV-1), Zakon o rudarstvu³¹ (v nadaljevanju: ZRud), Zakon o ohranjanju narave³² (v nadaljevanju: ZON) in Zakon o varstvu okolja³³ (v nadaljevanju: ZVO) in ugotovili naslednje napake in pomanjkljivosti.

2.3.1.1.i Ministrstvo za okolje, prostor in energijo nima enotne evidence ali pregleda nad sklenjenimi koncesijskimi pogodbami, ki naj bi jih nadziralo. Ločene evidence sklenjenih pogodb vodijo posamezni organi v sestavi Ministrstva za okolje, prostor in energijo oziroma direktorati v okviru ministrstva. Te evidence v večini primerov ne vsebujejo zneskov, ki bi jih koncesionarji morali plačati v posameznem letu, tako da Ministrstvo za okolje, prostor in energijo nima pregleda nad tem, kakšen skupni znesek koncesijskih dajatev bi moral biti v posameznem letu vplačan v proračun.

ZV-1 v 136. členu predvideva pridobitev koncesije za rabo vode za proizvodnjo pijač, potrebe kopališč, proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni, pristanišča, odvzem naplavin in vzrejo vodnih organizmov za trg. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo ima v skladu z ZV-1 sklenjenih skupaj 188 koncesijskih pogodb.

2.3.1.1.j Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je do konca leta 2004 sklenilo pogodbe o dodelitvi koncesije le za nekatere od teh namenov, in sicer za proizvodnjo električne energije, za odvzem naplavin, za gojenje školjk in za ribogojnice. Za rabo vode za proizvodnjo pijač in za potrebe kopališč koncesijskih pogodb v letu 2004 še niso sklepali.

Po pojasnilu Ministrstva za okolje, prostor in energijo naj bi za porabnike vode veljalo določilo 199. člena ZV-1, ki določa, da morajo porabniki vode do 10. 8. 2004 na Ministrstvo za okolje, prostor in energijo vložiti vlogo za izdajo vodnega dovoljenja ali koncesije. Iz pojasnil Ministrstva za okolje, prostor in energijo izhaja, da je vlada v postopku sprejemanja koncesije za proizvodnjo pijač spremenila način določanja obsega plačila za koncesijo, kar je terjalo spremembo koncesijskih aktov, ki so bili izdani v novembru 2004. Spremembe aktov so v fazi sprejemanja. Ocene teh prihodkov nismo dobili, vendar pa na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo ocenjujejo, da naj bi bil kljub zamikom zaradi sprememb koncesijskega akta priliv v proračun večji, ker je plačilo za proizvodnjo pijač večje od plačila, ki je bilo določeno v koncesijskem aktu iz leta 2004.

³⁰ Uradni list RS, št. 67/02, 110/02, 2/04, 41/04.

³¹ Uradni list RS, št. 98/04-UPB1.

³² Uradni list RS, št. 96/04-UPB2.

³³ Uradni list RS, št. 32/93, 1/96, 41/04.

Koncesijski akti za rabo voda za kopališča naj bi bili predvidoma izdani v letu 2005. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo nima ocene prihodkov iz tega vira, ker še nista znani količina rabe vode in območje vodonosnika. Na ministrstvu menijo, da preostanek še neurejenih koncesij ne dosega 5 odstotkov vseh koncesij za rabo vode, ki so že uveljavljene oziroma bodo uveljavljene z zaključkom podelitve koncesij za proizvodnjo pijač.

2.3.1.1.k Na podlagi ZRud ima Ministrstvo za okolje, prostor in energijo sklenjenih 214 pogodb. Pri preverjanju izbranih koncesijskih pogodb smo ugotovili, da Ministrstvo za okolje, prostor in energijo izdaja odločbe o višini koncesijske dajatve na podlagi priglašanih količin koncesionarja. Teh količin ne preverja, saj naj natančne kontrole ne bi bile mogoče oziroma stroškovno in organizacijsko ne bi bile smotrne. Kontrolo nosilcev rudarske pravice pa v skladu z ZRud izvaja rudarska inšpekcija ob svojih periodičnih pregledih.

2.3.1.1.1 Po ZVO ima Ministrstvo za okolje, prostor in energijo sklenjene tri koncesijske pogodbe za opravljanje gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami. Te koncesije ureja Uredba o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami³⁴ (v nadaljevanju: Uredba). Koncesionarji koncesijske dajatve za leto 2003 niso plačali, ker jim je ministrstvo ni zaračunalo, čeprav bi jim jo glede na določila koncesijske pogodbe moralo.

Po pojasnilu Ministrstva za okolje, prostor in energijo z Zakonom o varstvu okolja³⁵, ki je začel veljati 7. 5. 2004, pobiranje koncesnino za izrabljene avtomobilske gume ni bilo več predpisano, uredba pa ni bila usklajena z zakonom. Koncesnino bi Ministrstvo za okolje, prostor in energijo moralo zaračunati do konca aprila 2004, vendar tega ni storilo.

2.3.1.1.m Po ZON je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo sklenilo dve pogodbi za rabo naravnih vrednot. Po eni pogodbi je koncesionar za leto 2003 poravnal vse svoje obveznosti. V skladu z določili druge pogodbe bi moral koncesionar plačati koncesijsko dajatev v znesku 100 tisoč tolarjev, od katerih bi polovica pripadala državnemu proračunu, polovica pa občinskemu. Koncesionar te koncesnino ni plačal, ker je ministrstvo sploh ni zaračunalo, čeprav bi jo glede na določila koncesijske pogodbe moralo.

Med revizijo je ministrstvo koncesionarju zaračunalo koncesnino, koncesionar pa jo je 7. 7. 2005 tudi plačal.

Na Ministrstvu za šolstvo in šport smo preverjali prihodke od dvo odstotnih dodatnih koncesijskih dajatev od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov³⁶. Ti prihodki so vir financiranja proračunskega sklada, ki je namenjen sofinanciranju gradnje in prenove študentskih bivalnih zmogljivosti v Republiki Sloveniji ter sofinanciranju razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti univerz. Poleg teh sredstev naj bi bila vir financiranja sklada tudi proračunska sredstva.

Koncesije študentskim servisom podeljuje Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Na podlagi pogodb o podeljeni koncesiji so sklenjene pogodbe o dvo odstotni dodatni koncesijski

³⁴ Uradni list RS, št. 48/02.

³⁵ Uradni list RS, št. 41/04.

³⁶ Te so določene z Zakonom o dodatni koncesijski dajativi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov in dijakov (Uradni list RS, št. 79/03, v nadaljevanju: ZDKDPŠ).

dajatvi. Te pogodbe so sklenili Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kot koncedent, Ministrstvo za šolstvo in šport kot sopolisnik, Študentska organizacija Slovenije kot prejemnik sredstev in študentski servisi kot koncesionarji. Dodatne koncesijske dajatve plačujejo študentski servisi na račun Študentske organizacije Slovenije v obliki mesečnih akontacij, določenih s pogodbo, ta pa sredstva nato nakazuje v proračun. Ob koncu vsakega leta bi morali biti s študentskimi servisi sklenjeni aneksi k pogodbam o dodatni koncesijski dajatvi, v katerih bi morala biti obračunana razlika med plačanimi mesečnimi akontacijami in dejanskim obsegom dodatnih koncesijskih dajatev.

2.3.1.1.n Ugotovili smo, da Ministrstvo za šolstvo in šport ne preverja pravilnosti vplačanih koncesijskih dajatev, ki jih med letom nakazujejo študentski servisi. Posamezni študentski servisi so med letom nakazovali nižje mesečne akontacije, kot so bile določene v pogodbah. Ministrstvo ob koncu leta s štirinajstimi študentskimi servisi tudi ni sklenilo aneksov. S štirinajstimi študentskimi servisi je sicer bil sklenjen aneks k pogodbam, vendar kljub temu niso plačali poročila akontacij ali pa so jih plačali v nižjem znesku, kot jih je določal aneks.

Glede na to, da so evidence ministrstva nepopolne in neurejene, ni mogoče potrditi pravilnosti zneska plačanih dodatnih koncesijskih dajatev. Na podlagi prejete dokumentacije ocenjujemo, da je skupna vsota premalo vplačanih sredstev dodatnih koncesijskih dajatev za leto 2004 najmanj 30.873 tisoč tolarjev.

Drugi nedavčni prihodki

Prihodki, knjiženi na tej skupini kontov, so v letu 2004 znašali 44.051 milijonov tolarjev, kar je za 110 odstotkov več kot v letu 2003 in za 30 odstotkov več od zneska, predvidenega v sprejetem proračunu. Povečanje v primerjavi z letom 2003 je večinoma posledica enkratnega vplačila iz prejetih sredstev od likvidacije Slovenske razvojne družbe, d. d., Ljubljana v znesku 19.104.294 tisoč tolarjev.

Kapitalski prihodki

Z Odlokom o programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leti 2003 in 2004, ki ga je državni zbor sprejel 20. 12. 2002, je bila načrtovana prodaja državnega premoženja za leto 2004 v skupnem znesku 3.740.500 tisoč tolarjev. Navedeni znesek je bil načrtovan kot prihodek proračuna za leto 2004. Državni zbor je 12. 12. 2003 sprejel Odlok o programu prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leti 2004 in 2005, v katerem je bila načrtovana prodaja stvarnega premoženja za leto 2004 zmanjšana na 2.303.491 tisoč tolarjev. Dne 13. 7. 2004 je državni zbor sprejel spremembe in dopolnitve tega odloka³⁷, v katerem pa je bila načrtovana prodaja stvarnega premoženja ocenjena na 7.397.093 tisoč tolarjev.

S prodajo stvarnega premoženja države so bili doseženi prihodki v znesku 2.254.836 tisoč tolarjev, kar predstavlja le nekaj več kot 60 odstotkov načrtovanega obsega kapitalskih prihodkov iz sprejetega proračuna, oziroma le nekaj več kot 30 odstotkov načrtovanega zneska iz zadnjega veljavnega programa prodaje za leto 2004, ki je bil sprejet v juliju 2004.

³⁷ Uradni list RS, št. 86/04.

Pri preverjanju pravilnosti prodaje premoženja in izkazovanja prihodkov od prodaje³⁸ smo ugotovili nepravilnosti.

2.3.1.1.o Proračunski uporabniki so v letu 2004 prodajali premoženje, ki je bilo zajeto v programih prodaj prejšnjih let ali leta 2004. Premoženje, ki v posameznem letu ni prodano, ni bilo vedno ponovno vključeno v programe prodaje v naslednjih letih. Programi prodaj se za posamezno leto realizirajo le v minimalnem obsegu.

2.3.1.1.p Prihodki od prodaje stvarnega premoženja države so v skladu s 43. členom ZJF namenski prejemki proračuna, ki se glede na določilo 80. člena ZJF lahko porabijo samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja države. Proračunski uporabniki morajo na podlagi prilivov zahtevati povečanje namenskih postavk. V proračunu za leto 2004 je bilo zahtevkov za povečanje namenskih postavk za 149.512 tisoč tolarjev manj, kot je bilo namenskih prilivov od odprodaje državnega stvarnega premoženja. Ta sredstva so izkazana v prihodkih proračuna, vendar ni evidenc, ki bi zagotavljale, da so tudi namensko porabljena.

2.3.1.1.q Kupnini od prodaje dveh nepremičnin, ki jih je prodalo Ministrstvo za okolje in prostor, sta bili nakazani na račun javnega zavoda Triglavski narodni park, ki je z nepremičninama upravljal, in ne na račun proračuna. Kupnini sta znašali skupaj 670.500 tisoč tolarjev. Kupoprodajni pogodbi za prodajo obeh nepremičnin je obravnavala tudi Strokovna komisija vlade za upravljanje in razpolaganje s stvarnim premoženjem Republike Slovenije (v nadaljevanju: strokovna komisija vlade) in glede pogodb ni imela pripomb. Javni zavod je iz prejetih kupnin kupil drugo nepremičnino za pogodbeno vrednost 651.465 tisoč tolarjev, preostanek sredstev pa je porabil za investicijska dela v novih poslovnih prostorih. Ministrstvo za okolje in prostor je v sodelovanju z Ministrstvom za finance napako želelo popraviti, tako da so bili na podlagi pripravljenega ugotovitvenega zapisnika knjiženi prihodki proračuna in povečana sredstva na namenski postavki. Ministrstvu sta s tem odpravili nepravilnost pri izkazovanju prihodkov, nista pa ukrepali, da bi pravilno izkazali tudi odhodke zaradi nakupa nove nepremičnine, in nista zahtevali, da se v bilanci stanja pravilno evidentira sredstva v upravljanju.

Na podlagi navedenih ugotovitev opozarjamo na tveganja, da se sredstva od prodaje državnega premoženja, ki ga imajo v upravljanju posredni uporabniki proračuna, ne nakažejo v proračun, kot določa 80. člen ZJF.

2.3.1.1.r Na Servisu skupnih služb vlade smo preverjali naloge, ki jih servis opravlja za vse uporabnike. Pri tem smo ugotovili, da Servis skupnih služb vlade nima podatkov o realizaciji načrta odprodaje stvarnega premoženja v letu 2004. Prav tako še niso vzpostavili skupne evidence nepremičnin v lasti države, čeprav 74. člen Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin³⁹ določa, da bi ta morala biti vzpostavljena do 18. 8. 2003 in jih je računsko sodišče na to opozorilo že v letu 2004.

³⁸ Podrobneje smo preverili postopke prodaj nepremičnin Ministrstva za obrambo, Ministrstva za okolje, prostor in energijo ter Servisa skupnih služb vlade.

³⁹ Uradni list RS, št. 12/03, 77/03.

Prejeta sredstva iz Evropske unije

Republika Slovenija je v letu 2004 iz proračuna Evropske unije prejela 43.836.626 tisoč tolarjev, kar je bilo le 54,5 odstotka sredstev, predvidenih v sprejetem proračunu, kot je prikazano v tabeli 5.

Tabela 5: Prejeta sredstva iz Evropske unije za leto 2004

Kto	Opis	Sprejeti proračun	Realizacija 2004		Indeks
		2004	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(3)*(100)
78	PREJETA SREDSTVA IZ EVROPSKE UNIJE	80.364.257	43.836.626	100,0	55
780	Predpristopna sredstva EU	21.132.740	10.650.923	24,3	50
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske politike	11.207.800	5.505.066	12,6	49
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU za strukturno politiko	7.697.017	0	0,0	0
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU za kohezijsko politiko	6.600.000	0	0,0	0
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje notranje politike	9.193.500	0	0,0	0
785	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz pavšalnih povračil	24.533.200	27.023.750	61,6	110
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	0	411.160	0,9	-
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	0	245.727	0,6	-

Vir: predlog zaključnega računa proračuna RS za leto 2004 - splošni del proračuna.

Za izvajanje skupne kmetijske politike je proračun Republike Slovenije v letu 2004 iz proračuna Evropske unije prejel 5.505.066 tisoč tolarjev, kar je nekaj manj kot polovica zneska, predvidenega v sprejetem proračunu. Iz proračuna Republike Slovenije je bilo za ta namen s postavk Evropske unije izplačanih 5.623.869 tisoč tolarjev, kar pomeni, da je bilo v proračun Republike Slovenije povrnjenih 97,9 odstotka realiziranih odhodkov.

Največ odstopanj od spremenjenega proračuna smo ugotovili pri sredstvih za strukturno in kohezijsko politiko ter notranje politike, pri katerih državni proračun ni prejel prihodkov iz proračuna Evropske unije.

Kot plačilni organ, pristojen za strukturne in kohezijski sklad, je bilo določeno Ministrstvo za finance, Nacionalni sklad (v nadaljevanju: Nacionalni sklad). Plačilni organ je odgovoren za izvrševanje povračil iz sredstev strukturnih skladov Evropske unije v proračun. Pred izvršitvijo plačila mora plačilni organ izvesti ustrezne kontrole zahtevkov za povračilo v skladu s 4. členom Uredbe Komisije⁴⁰ in druge ustrezne kontrole v skladu z 9. členom te uredbe.

⁴⁰ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (Uradni list RS, št. 63/01 z vsemi spremembami).

V letu 2004 je bilo s postavk namenskih sredstev Evropske unije iz strukturnih skladov v breme proračuna Republike Slovenije že izplačanih 3.966.005 tisoč tolarjev. Na Nacionalni sklad je v letu 2004 prišlo le 20 zahtevkov v skupnem znesku 1.060.050 tisoč tolarjev. Med temi zahtevki so le štirje prispeli do 15. 11., torej pravočasno za izplačilo v letu 2004. Vsi zahtevki, ki jih je Nacionalni sklad preveril, so bili nepopolni in nepravilni, zato jih je vrnil nosilcem proračunskih postavk.

Iz strukturnih skladov je Republika Slovenija v letu 2004 na račune, odprte pri UJP, sicer prejela 23.750.959,40 evrov za te namene. Ker noben izmed zahtevkov ni bil potrjen, v letu 2004 še niso bili izpolnjeni pogoji za črpanje sredstev iz depozitnih računov oz. za izkazovanje prihodkov iz sredstev strukturnih skladov. Republika Slovenija v letu 2004 tudi ni prejela sredstev iz kohezijskega sklada za kohezijske projekte. Evropska komisija je pomoč za prve štiri projekte odobrila šele konec decembra 2004.

Prihodki iz pavšalnih povračil za krepitev denarnega toka in proračunsko izravnavo so bili v letu 2004 realizirani 10 odstotkov nad sprejetim proračunom, saj so bila sredstva za januar 2005 nakazana že konec decembra 2004.

2.3.1.2 Izkazovanje proračunskih odhodkov

Pravilnost razvrščanja odhodkov v skupine po ekonomski klasifikaciji smo preverili hkrati z vzorcem, ki smo ga določili za preizkušanje pravilnosti izvrševanja proračuna posameznega proračunskega uporabnika. Preveritev pravilnosti izkazovanja odhodkov (popolnost izkazovanja in izkazovanje v pravem časovnem obdobju) pa je bila opravljena v okviru revizije izkazov proračuna.

Pri preizkušanju smo ugotovili napake in pomanjkljivosti.

2.3.1.2.a V skladu z določili 11. člena ZJF se v bilanci prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO) izkazujejo odhodki, ki obsegajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke in investicijske transfere. Poleg tega BPO za leto 2004 na odhodkovni strani vsebuje tudi skupino plačila sredstev v Evropsko unijo. Vsebino posameznih skupin odhodkov natančneje opredeljuje pravilnik o enotnem kontnem načrtu v členih od 40. do 43.

Pri razvrščanju odhodkov državnega proračuna za leto 2004 smo pri šestih revidirancih ugotovili napake v razvrščanju odhodkov. Napake po posameznih proračunskih uporabnikih so predstavljene v tabeli 6.

Tabela 6: Napake v razvrščanju odhodkov po proračunskih uporabnikih

Proračunski uporabnik*	v tisoč tolarjih							
	Tekoči odhodki		Tekoči transferi		Investicijski odhodki		Investicijski transferi	
	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno
MZZ			34.806					34.806
MORS		55.107	55.107					
MP		25.501	25.501					
MOPE		12.992			12.992			
MID			129.775					129.775
SSPRR	3.500		256.916	3.500				256.916
Skupaj	3.500	93.600	502.105	3.500	12.992	0	0	421.497

Vir: ugotovitve revizije izvrševanja finančnih načrtov revidirancev za leto 2004.

* MZZ - Ministrstvo za zunanje zadeve, MORS - Ministrstvo za obrambo, MP - Ministrstvo za pravosodje, MOPE - Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, MID - Ministrstvo za informacijsko družbo, SSPRR - Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

Najpogostejše napake so precenitve tekočih transferov, ki so posledica podcenitve investicijskih transferov ali tekočih odhodkov. V prvem primeru gre za transfere, ki se nanašajo na investicije in so nepravilno knjiženi med tekoče transfere, v drugem primeru pa na odhodke, ki se nanašajo na izvajanje dejavnosti in so nepravilno knjiženi med tekoče transfere posameznikom ali javnim zavodom.

Skupna vrednost napak na ravni državnega proračuna je prikazana v tabeli 7.

Tabela 7: Napake v razvrščanju odhodkov na ravni državnega proračuna

Opis	v tisoč tolarjih							
	Tekoči odhodki		Tekoči transferi		Investicijski odhodki		Investicijski transferi	
	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno	Precenjeno	Podcenjeno
Skupaj napake	3.500	93.601	502.105	3.500	12.993	0	0	421.497
Saldo napak		90.101	498.605		12.993			421.497
Realizacija proračuna	453.664.065		962.686.989		69.986.493		68.714.531	
Delež napake	0,02		0,05		0,02		0,61	
Vrsta napake	podcenitev		precenitev		precenitev		podcenitev	

Vir: ugotovitve revizije izvrševanja finančnih načrtov revidirancev za leto 2004.

2.3.1.2.b Tekoči odhodki so v bilanci prihodkov in odhodkov izkazani prenizko, ker ni izkazana provizija za storitve Slovenske razvojne družbe, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SRD) in D. S. U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: D. S. U.) v znesku 161.946 tisoč tolarjev. Namesto da bi bila izkazana kot odhodek proračuna, je bila odšteta od zneska kupnin od privatizacije (povezava s točko 2.3.2.1.a tega poročila).

Ne da bi ravnanje ocenili kot nepravilno oz. da bi ugotavljali vpliv na izkazovanje prihodkov in odhodkov proračuna, opozarjamo še na dve pomanjkljivosti.

2.3.1.2.c Uporabljen sistem knjiženja odhodkov v glavnih knjigah proračunskih uporabnikov ne označuje storniranih knjižb. Teh ni mogoče povezati z osnovnimi knjižbami in tako ni razvidno, katera knjižba ostane veljavna, katera pa je bila stornirana. V nekaterih primerih se pri storniranih knjižbah uporabijo drugi podatki za konto oziroma vrednost, kot so bili pri prvotni knjižbi. Ta način knjiženja ne ustreza načeloma preglednosti in urejenosti, ki sta osnovni računovodski načeli in tudi ne omogoča sledljivosti knjižb.

2.3.1.2.d Republika Slovenija je v letih 2001 in 2002 izdala dve obveznici (RS 21 in RS 39) za poravnavo svojih obveznosti za poplačilo odškodnin. V letu 2004 je bilo upravičencem vročenih 101.173 lotov obveznice RS 21 (v znesku 1.011.730 tisoč tolarjev) in 1.573.950 lotov obveznic RS 39 (v znesku 1.573.950 tisoč tolarjev), ki so bile v glavni knjigi proračuna knjižene kot povečanje dolga države na kontih bilance stanja. Poplačilo škode upravičencem ni bilo izkazano na odhodkih proračuna, izdaja obveznic pa ni bila knjižena na prejemkih proračuna.

Opravljenega pobota odhodkov za poplačilo škode od odškodnin za zaplenjeno premoženje s prejemki iz črpanja obveznic RS 21 in pobota odhodkov za plačila odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja s prejemki iz obveznice RS 39 nismo ocenili kot napako v izkazovanju tekočih odhodkov v BPO. Opozarjamo pa, da je država izdajatelj obveznic (torej tudi njen plačnik ob zapadlosti) in tudi zavezanec za poplačilo škode oškodovancem. Obe svoji obveznosti opravlja prek pooblaščenca (Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana, v nadaljevanju: SOD), katerega poslovanje pa ni vključeno v izvrševanje proračuna države. S takšnim načinom izkazovanja obveznosti, ki izhajajo iz vrednostnih papirjev, ki jih je izdala država, oz. z neizkazovanjem odhodkov za poplačilo odškodnin, država ne zagotavlja jasne in popolne preglednosti nad dejansko zadolžitvijo države in se tudi odmika od mednarodno predpisane metodologije Evropskega sistema računov⁴¹ (v nadaljevanju: metodologija ESA 95). Po metodologiji ESA se v enote centralne ravni države vključuje tudi SOD. V Poročilu o primanjkljaju in dolgu države⁴² je v letu 2004 v dolg države (neto izposojanje enot centralne ravni države) vključena tudi zadolžitev, ki izhaja iz Zakona o izdaji obveznic za poplačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja⁴³ (v nadaljevanju: ZIOOZP) in Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja⁴⁴ (v nadaljevanju: ZSPOZ)⁴⁵ (povezava s točko 2.3.3.e).

2.3.1.3 Napake v izkazovanju prihodkov in odhodkov

Vse ugotovljene napake, ki pomenijo vrednostno razliko v izkazovanju prihodkov in odhodkov pred in po reviziji, so prikazane v tabeli 8.

⁴¹ Metodologija Evropskega sistema računov iz leta 1995 (ESA 95 Manual on government deficit and debt).

⁴² Poročilo z dne 3. 3. 2005 v skladu z uredbami EU 3605/93, 475/2000 in 351/2002.

⁴³ Uradni list RS, št. 49/99.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 18/01, 111/01 in 67/02.

⁴⁵ SOD razen leta ustanovitve enakomerno in stalno ustvarja letni primanjkljaj v višini 0,1 do 0,2 odstotka bruto domačega proizvoda.

Tabela 8: Prihodki in odhodki proračuna leta 2004 pred revizijo in po reviziji

Opis	Pred revizijo v tisoč tolarjih	Napaka v tisoč tolarjih	Po reviziji v tisoč tolarjih	Pojasnilo Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
70. Davčni prihodki	1.365.468.486		1.365.468.486	
71. Nedavčni prihodki	102.707.464	(16.654)	102.690.810	2.3.1.1.h
72. Kapitalski prihodki	2.254.836		2.254.836	
73. Prejete donacije	917.783		917.783	
74. Transforni prihodki	103.167		103.167	
78. Prejeta sredstva iz EU	43.836.626		43.836.626	
Vsi prihodki	1.515.288.362	(16.654)	1.515.271.708	
40. Tekoči odhodki	453.664.065	254.222	453.918.287	2.3.1.1.b 2.3.1.2.a 2.3.1.2.b
41. Tekoči transferi	962.686.989	(498.605)	962.188.384	2.3.1.2.a
42. Investicijski odhodki	69.986.493	(12.993)	69.973.500	2.3.1.2.a
43. Investicijski transferi	68.714.531	421.497	69.136.028	2.3.1.2.a
44. Plačila sredstev v proračun EU	40.636.842		40.636.842	
Vsi odhodki	1.595.688.919	164.121	1.595.853.040	
Primanjkljaj	(80.400.557)	(180.775)	(80.581.332)	

Po reviziji so v BPO izkazani prihodki proračuna za 16.654 tisoč tolarjev manjši, odhodki proračuna pa za 164.121 tisoč tolarjev večji. Proračunski primanjkljaj se je povečal za 180.775 tisoč tolarjev. Popravek prihodkov, odhodkov in primanjkljaja po vrednosti ni pomemben.

2.3.1.4 Prerazporejanje pravic porabe sredstev proračuna

Na podlagi podatkov o prerazporeditvah, ki smo jih prejeli od Ministrstva za finance, Sektorja za proračun, smo ugotovili, da je bilo v letu 2004 opravljenih za 65.841.997 tisoč tolarjev prerazporeditev. Obseg in struktura prerazporeditev pravic porabe v letu 2004 sta prikazana v tabeli 9.

Tabela 9: Obseg in struktura prerazporeditev pravic porabe v letu 2004

Zakonska podlaga	Število enot prerazporejanja	Znesek prerazporeditev v tisoč tolarjih	Delež v odstotkih
ZIPRS0405 14. člen	1314	12.426.181	18,9
ZIPRS0405 15. člen	984	8.187.114	12,4
ZIPRS0405 16. člen	1153	30.164.720	45,8
ZIPRS0405 17. člen	5	1.605.000	2,4
ZJF 42. člen	104	13.361.235	20,3
ZJF 47. člen	31	97.747	0,2
Skupaj		65.841.997	100,0

Največji obseg prerazporeditev je bil opravljen na podlagi 16. člena ZIPRS0405 oz. po sklepih vlade (46 odstotkov), precej manj pa je bilo prerazporeditev na podlagi tretjega odstavka 42. člena ZJF (20 odstotkov) in tistih, ki jih opravijo neposredni proračunski uporabniki sami na podlagi 14. člena ZIPRS0405 (19 odstotkov).

Pri preverjanju pravilnosti prerazporejanja smo ugotovili nepravilnosti in pomanjkljivosti.

2.3.1.4.a Pri prerazporejanju pravic porabe na podlagi 15. člena ZIPRS0405 (prerazporeditve pravic porabe, o katerih odločajo predlagatelji finančnih načrtov) smo ugotovili preseganje obsega prerazporeditev na dveh podprogramih⁴⁶ skupno v znesku 3.545 tisoč tolarjev.

2.3.1.4.b Pri prerazporejanju pravic porabe na podlagi 14. člena ZIPRS0405 (prerazporeditve pravic porabe, o katerih odločajo neposredni uporabniki) nepravilnosti nismo ugotovili, je pa potrebno opozoriti, da Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, ki so ji bile podeljene posebne pravice, da lahko nastopa pri prerazporejanju sredstev kot neposredni proračunski uporabnik in kot predlagatelj finančnega načrta, nedosledno navaja zakonsko podlago, na podlagi katere izvršuje prerazporeditve. Enako nedoslednost pri navajanju zakonske podlage, katere posledica je navidezno preseganje zakonskih omejitev prerazporejanja med podprogrami, smo ugotovili na podprogramih, na področju porabe 22 - Servisiranje javnega dolga, za katero sicer omejitve na veljajo, saj dajeta 16. člen in 17. člen ZIPRS0405 vladi oz. Ministrstvu za finance neomejene pravice za prerazporejanje na področje porabe 22 oz. za plačila obveznosti s tega področja.

2.3.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V račun finančnih terjatev in naložb (v nadaljevanju: RFTN) se izkazujejo tisti izdatki, ki za državo nimajo narave odhodkov (trajne porabe sredstev), in prejemki, ki nimajo narave prihodkov (ampak spremembo oblike sredstev iz kapitalske ali finančne naložbe v denar). Med prejemki so izkazani denarni tokovi (vplačila) za vračila posojil in sredstva od prodaje kapitalskih deležev, med izdatki pa so izkazani odlivi (izplačila) za dana posojila, finančne naložbe ali za nakup kapitalskih deležev v podjetjih, bankah ali drugih pravnih osebah. V okviru teh izplačil se izkazujejo tudi unovčena poroštva države.

⁴⁶ 09012004 – Strokovno izpopolnjevanje v pravosodju in 09012006 – Mednarodno pravno sodelovanje.

V letu 2004 so prejemki od vračila danih posojil in prodaje kapitalskih deležev izkazani v znesku 3.923.642 tisoč tolarjev, izdatki za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev pa so izkazani v znesku 13.519.275 tisoč tolarjev. Saldo RFTN za leto 2004 je negativen⁴⁷.

V tabeli 10 so prikazani prejemki in izdatki RFTN za leti 2003 in 2004 in saldo RFTN.

Realizirani prejemki RFTN 2004 so se v primerjavi z letom 2003 bistveno zmanjšali, saj dosegajo le malo več kot polovico prejemkov, doseženih v letu poprej. Realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2003 povečali za 45 odstotkov. Takšna gibanja prejemkov in izdatkov RFTN so vplivala na povečanje negativne razlike v saldu RFTN. Primanjkljaj prejemkov v primerjavi z izdatki RFTN se je v letu 2004 povečal skoraj za šestkrat.

Struktura prejemkov RFTN za leto 2004 je nekoliko drugačna od strukture v letu poprej. Največji delež prejemkov predstavljajo prejeta vračila danih posojil, njihov delež se je s 30 odstotkov povzpел na 67 odstotkov, medtem ko se je delež kupnin iz privatizacije zmanjšal z 62 odstotkov na 33 odstotkov. V letu 2004 se je spremenila tudi struktura izdatkov RFTN. Najbolj so se zmanjšali izdatki iz porabe sredstev kupnin iz privatizacije in za dana posojila, povečali pa so se izdatki za nakup kapitalskih deležev in naložb.

Tabela 10: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2003 in 2004

Postavka	Realizacija v letu 2003		Realizacija v letu 2004		Indeks (6)=(4)/(2)*(100)
	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
750 Prejeta vračila danih posojil	2.276.412	29,66	2.630.186	67,03	116
751 Prodaja kapitalskih deležev	642.072	8,37	4.523	0,12	1
752 Kupnine iz privatizacije	4.756.358	61,97	1.288.934	32,85	27
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75 = 750 + 751 + 752)	7.674.842	100	3.923.642	100,00	51
440 Dana posojila	4.323.851	46,44	2.518.777	18,63	58
441 Povečanje kapitalskih deležev in naložb	149.059	1,60	7.731.626	57,19	5.187
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	4.247.580	45,62	1.768.872	13,08	42
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih	590.000	6,34	1.500.000	11,10	254
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44 = 440 + 441 + 442 + 443)	9.310.490	100	13.519.275	100,00	145
II Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75 - 44)	(1.635.648)		(9.595.633)		587

⁴⁷ Saldo RFTN je bil zadnjič pozitiven leta 2002, ko je bila opravljena prodaja deleža v Novi ljubljanski banki, d. d., Ljubljana.

2.3.2.1 Izkazovanje prejemkov in izdatkov RFTN

Pri reviziji pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov RFTN smo ugotovili tudi dve napaki.

2.3.2.1.a Prejemki od kupnin iz privatizacije podjetij so izkazani za 161.946 tisoč tolarjev prenizko, ker ni bilo evidentirano vplačilo sredstev kupnin v znesku obračunanih stroškov storitev SRD in D. S. U.

Tudi v letu 2004 država (oz. Ministrstvo za finance in Ministrstvo za gospodarstvo kot pristojni ministrstvi) s SRD oz. D. S. U. ni sklenila pogodbe, s katero bi določila obseg stroškov za opravljanje poslov, povezanih z izvajanjem Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij⁴⁸. Kljub temu, da nobena od navedenih družb nima pravne podlage za zaračunavanje stroškov za svoje delo (nima sklenjene pogodbe o obsegu in načinu plačila), sta obe obračunavali stroške trimesečno in jih pobotali z zneski prilivov od kupnin iz privatizacije. Pobot med svojimi obveznostmi (za prejeta sredstva od kupnin) in terjatvami (za stroške opravljenih storitev za proračun) je bil opravljen, preden so bila sredstva kupnin vplačana v proračun.

Takšno izkazovanje prejemkov in izdatkov proračuna je v nasprotju z načelom, ki ga določa peti odstavek 2. člena ZJF, po katerem morajo biti prejemki in izdatki izkazani v polnem (bruto) znesku. Enaka napaka je bila razkrita že v vseh revizijah zaključnega računa državnega proračuna od leta 2000 dalje in Ministrstvo za finance je bilo tako med izvajanjem revizije kot v postopku razčiščevanja opozorjeno na pomembnost te napake. Kljub razkritjem in opozorilom pogodba ni bila sklenjena in poslovni dogodki niso bili pravilno knjigovodsko evidentirani tudi v letu 2004, ko je storitve prevzela D. S. U. Ugotovljena napaka pomembno vpliva na izkazovanje postavk RFTN, saj predstavlja kar 4 odstotke vseh prejemkov računa v letu 2004⁴⁹. Kot pomembno pa jo ocenjujemo tudi po kontekstu, saj se ponavlja že več let, Vlada RS pa kljub opozorilom ni ukrepala (povezava s točko 2.3.1.2.b).

2.3.2.1.b Med izdatki RFTN ni izkazana pridobitev terjatve oziroma kapitalske naložbe v Holding Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Holding SŽ) v znesku 4.613.527 tisoč tolarjev⁵⁰. V Zakonu o poslovni sanaciji Holdinga Slovenske železnice, d. o. o. (v nadaljevanju: ZPSHSZ)⁵¹ je v 9. členu določeno, da Republika Slovenija v letu 2004 prevzame obveznosti Holdinga SŽ, ki izhajajo iz najetega kredita št. 04/98-SIN za nakup potniških vlakov, v zameno pa država pridobi terjatev, ki se spremeni v kapitalsko naložbo v podjetje.

V poslovnih knjigah proračuna je bila pridobitev terjatve oziroma kapitalske naložbe evidentirana samo na kontih bilance stanja. Tak način izkazovanja je pomanjkljiv. Pri opisanem poslovnem dogodku je namreč po vsebini prišlo do proračunske porabe, ki pa ni bila evidentirana. Poraba je bila namreč prikrita s tem, da pri poslovnem dogodku ni bilo neposredno vidnega denarnega toka. Nesporno je, da je prišlo do pridobitve terjatve, ki ni bila

⁴⁸ Uradni list RS, št. 55/92, 7/93, 31/93, 1/96, 30/98.

⁴⁹ Izračun deleža napake: 161.946 tisoč tolarjev / 3.923.642 tisoč tolarjev = 4,1 odstotka.

⁵⁰ Celotna vrednost prevzetega dolga je izkazana v znesku 4.787.980 tisoč tolarjev, vendar je del prevzema dolga, ki se nanaša na obračunane obresti v znesku 174.453 tisoč tolarjev, pravilno izkazan kot odhodek proračuna v BPO.

⁵¹ Uradni list RS, št. 45/04.

financirana z odlivom denarja, ampak s prevzemom dolga. Država se je za pridobitev terjatve torej zadolžila. Po drugi strani pa posledica večje zadolžitve ni bil priliv na račun proračuna, temveč pridobitev terjatve oziroma kapitalske naložbe. Ugotovili smo, da je bil priliv iz zadolžitve kompenziran z odlivom iz pridobitve terjatve oziroma kapitalske naložbe. Zaradi zagotovitve načela popolnosti evidentiranja poslovnih dogodkov in prednosti vsebine pred obliko, bi torej v opisanem primeru morala biti, poleg sprememb v bilanci stanja, evidentirana tudi proračunska poraba v računu finančnih terjatev in naložb, kot izdatek tega računa ter v računu financiranja kot prejemek (povezava s točko 2.3.3.b).

Poleg napak v izkazovanju prejemkov in izdatkov RFTN smo ugotovili tudi nekaj pomanjkljivosti pri evidentiranju oz. usklajevanju vrednosti naložb.

2.3.2.1.c Na dan 31. 12. 2004 ni bilo usklajeno stanje terjatev za naložbe v javne sklade v znesku 11.587 tisoč tolarjev⁵². S Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu⁵³ je predpisano obvezno usklajevanje stanja terjatev za naložbe. Stanje je bilo neusklajeno tudi na dan 31. 12. 2003.

Ministrstvo za gospodarstvo je pojasnilo, da je postopek usklajevanja začelo, vendar ga ni moglo zaključiti, ker prejemnik sredstev vztraja, da je sredstva prejel za namensko porabo (kot transfer), zato jih ne izkazuje kot obveznost do države, v poslovnih knjigah države pa je terjatev do prejemnika evidentirana kot naložba v sklad.

2.3.2.1.d Vse ugotovljene napake, ki pomenijo vrednostno razliko v izkazovanju prejemkov in izdatkov RFTN pred revizijo in po njej, so prikazane v tabeli 11.

⁵² Terjatev do Javnega sklada malega gospodarstva Goriške, Nova Gorica.

⁵³ Uradni list RS, št. 117/02, 134/03.

Tabela 11: Prejemki in izdatki RFTN za leto 2004 pred revizijo in po njej

Opis	Pred revizijo v tisoč tolarjih	Napaka v tisoč tolarjih	Po reviziji v tisoč tolarjih	Povezava s točko poročila
750 Prejeta vračila danih posojil	2.630.186			
751 Prodaja kapitalskih deležev	4.523			
752 Kupnine iz privatizacije	1.288.934	161.946	1.450.880	2.3.2.1.a
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev (75 = 750 + 751 + 752)	3.923.642	161.946	4.085.588	
440 Dana posojila	2.518.777			
441 Povečanje kapitalskih deležev in naložb	7.731.626	4.613.527	12.345.153	2.3.2.1.b
442 Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	1.768.872		1.768.872	
443 Povečanje namenskega premoženja v javnih skladih	1.500.000		1.500.000	
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev (44 = 440 + 441 + 442 + 443)	13.519.275	4.613.527	18.132.802	
II Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75 - 44)	(9.595.633)	(4.451.581)	(14.047.214)	

Po reviziji so v RFTN izkazani prejemki proračuna za 161.946 tisoč tolarjev večji, izdatki pa za 4.613.527 tisoč tolarjev večji. Primanjkljaj RFTN se je povečal za 4.451.581 tisoč tolarjev. Popravek izdatkov in primanjkljaja RFTN predstavlja pomemben znesek.

2.3.2.2 Izdana poročta države v letu 2004

Republika Slovenija je v letu 2004 jamčila za glavnice posojil v vrednosti 156.440.162 tisoč tolarjev. Podatki o danih jamstvih po prejemnikih so prikazani v tabeli 12.

Tabela 12: Dana poroštva države v letu 2004 po prejemnikih

Prejemnik poroštva	Znesek danih poroštev v tisoč tolarjih
Zavod za obvezne rezerve nafte in drugih derivatov, Ljubljana	2.134.069
Steklarna Rogaška, d. d., Rogaška Slatina	1.812.102
Javna agencija za železniški promet RS, Maribor	7.000.000
Holding Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana	35.183.032
Slovenske železnice-tovorni promet, d. o. o., Ljubljana	17.746.628
IUV- Industrija usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika	2.709.040
Družba za avtoceste v RS, DARS, d. d., Celje	31.740.509
Javni zavod Onkološki inštitut, Ljubljana	3.846.800
Jelovica, d. d., Škofja Loka	80.323
Slovenska izvozna družba, d. d., Ljubljana	43.019.190
Javor Pivka, d. d., Pivka	1.103.243
SVEA, lesna industrija Litija, d. d., Litija	621.248
INFRA, d. o. o., Maribor	1.217.284
Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru	1.750.000
Iskra kondenzatorji, d. d., Semič	1.147.446
Novoles, lesna industrija Straža, d. d., Straža	1.300.000
Splošna plovba, d. o. o., Piran	3.767.881
Novoteks Tkanina, d. d., Novo mesto	261.367
Skupaj	156.440.162

Pri preverjanju pravilnosti dajanja poroštev, ki je obsegala preveritev zakonskih omejitev pri dajanju poroštev (omejen obseg vseh danih poroštev in obseg posameznih danih poroštev), preveritev izpolnjevanja pogojev za pridobitev poroštva države in usklajevanje stanja poroštev na zadnji dan leta 2004, smo ugotovili nepravilnosti.

2.3.2.2.a V letu 2004 je država izdala poroštva za 156.440.162 tisoč tolarjev glavnice posojil, kar je za 6.440.162 tisoč tolarjev nad omejitvijo, ki jo določa ZIPRS0405.

V 86. členu ZJF je določeno, da država lahko izdaja poroštva za obveznosti iz zadolževanja drugih oseb, v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. ZIPRS0405 v 33. členu določa, da obseg novih poroštev države, izdanih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb v letu 2004, ne sme preseči skupnega zneska glavnice 150.000.000 tisoč tolarjev.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da so bila poroštva IUV - Industriji usnja Vrhnika, d. d., Vrhnika (v nadaljevanju: IUV; št. 05/04-PP, 16/04-PP), Splošni plovbi, d. o. o., Piran (v nadaljevanju Splošna plovba; št. 15/04-PP), Holdingu SŽ (št. 20/04-PP in delno 47/04-PP) in Novoteksu Tkanini, d. d., Novo mesto (št. 29/04-PP) dana kot zamenjava poroštev danih v

preteklih letih, zato ne štejejo v kvoto, ki jo določa predpis. Skupna vrednost tako danih poroštev je po navedbah Ministrstva za finance 26.109.704 tisoč tolarjev, kar pomeni, da je bila kvota izdanih poroštev dosežena le v znesku 130.330.458 tisoč tolarjev.

Pojasnila ni mogoče upoštevati, saj se je v vseh navedenih primerih prekinila tako kreditna kot poroštevna pogodba, sklenjena v preteklih letih, in so se sklepale nove kreditne (v enem primeru celo z drugo banko) in poroštevne pogodbe. V vseh primerih je bila pravna podlaga za izdajo poroštev nova. Noben od predpisov (niti ZJF, niti ZIPRS0405, niti zakoni, ki so podlaga za dajanje poroštev) nikjer ne navaja možnih izjem pri dajanju poroštev oziroma ne določa, da se porošstva lahko podaljšujejo ali zamenjujejo. V 86. členu ZJF je določeno, da država lahko da porošstvo za obveznosti iz zadolževanja drugih v obsegu in po pogojih, ki jih določa zakon. Vsako porošstvo se izda na podlagi zakona, ki ima natančna določila o znesku (za katerega jamči država) in pogoje dajanja poroštev. Podaljševanje veljavnosti poroštev ali zamenjava starih poroštev z novimi v navedenih primerih ni imelo pravne podlage, saj so predpisi, na podlagi katerih so bila v preteklosti dana porošstva, prenehali veljati, oz. so bila porošstva dana na novi pravni podlagi, kot sta Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranju gospodarskih družb v težavah⁵⁴ (v nadaljevanju: ZPRPGDT) in ZPSHSŽ.

Tako ZPRPGDT kot ZPSHSŽ določata pogoje za dajanje poroštev na novo (ne glede na to, ali so bili pogoji danih poroštev v preteklosti izpolnjeni). S podpisom poroštevne pogodbe na podlagi novih predpisov so stare poroštevne pogodbe ugasnile. Novi pravni podlagi za dana porošstva le-ta omejujeta v absolutnem znesku (ZPRPGDT posamezno porošstvo na 10 milijonov evrov, ZPSHSŽ vsa porošstva na 35 milijonov tolarjev), ZIPRS0405 pa omejuje znesek vseh poroštev države v letu. Ker je bil znesek vseh danih poroštev v letu večji, kot ga ZIPRS0405 dovoljuje, je to nepravilnost, ki se vrednoti v znesku prekoračitve. Poleg tega pa je v večini primerov (IUUV, Splošna plovba in Holding SŽ) prekoračen tudi znesek, ki je zakonsko predpisan za posameznega prejemnika porošstva, kar navajamo v nadaljevanju.

2.3.2.2.b Država je v letu 2004 dala štiri porošstva, katerih vrednost glavnice je na zadnji dan leta 2004 presegala zakonsko določeni maksimalni znesek za 1.702.782 tisoč tolarjev.

ZPRPGDT v 7. členu omejuje znesek državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb na 10 milijonov evrov. Vlada je v letu 2003 sprejela dva sklepa⁵⁵, s katerima je IUUV in Splošni plovbi dala porošstva v večjem znesku, kot dovoljuje zakon. Na podlagi sprejetih sklepov vlade so bila porošstva dana v letu 2004, in to v enem primeru (pri IUUV) v večjem znesku, kot je bil sprejet sklep vlade. Podatki o danih poroštvih in razlikah, izračunanih na dan 31. 12. 2004, so prikazani v tabeli 13.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 110/02.

⁵⁵ Sklep št. 403-33/2003-14 za IUUV z dne 24. 12. 2003 in 446-02/2001-10 z dne 24. 7. 2003.

Tabela 13: Nepravilnosti pri posameznih poroštvih

Številka pogodbe	Valuta	Datum pogodbe	Znesek v evrih oz. tolarjih	Prejemnik poročstva/opomba
07/04-PP	v evrih	30. 3. 2004	3.372.661,38	IUV
05/04-PP	v evrih	25. 3. 2004	2.571.790,94	IUV
06/04-PP	v evrih	30. 3. 2004	5.441.740,75	IUV
Skupaj	v evrih		11.386.193,07	
Omejitev	v evrih		10.000.000,00	
Razlika	v evrih		1.386.193,07	Vrednost evra na dan 31. 12. 2004 je bila 239,340 tolarjev
<i>Razlika</i>	<i>v tisoč tolarjih</i>		<i>332.330</i>	<i>Preseženo pri IUV</i>
15/04-PP	v tisoč tolarjih	15. 7. 2004	3.767.881	Splošna plovba
Omejitev	v tisoč tolarjih		2.397.430	Omejitev po zakonu v tolarjih
<i>Razlika</i>	<i>v tisoč tolarjih</i>		<i>1.370.451</i>	<i>Preseženo pri Splošni plovbi</i>
Skupaj nepravilno			1.702.782	

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je po določitih ZPRPGDT znesek posamezne državne pomoči omejen na 10 milijonov evrov. Skupni znesek pomoči, ki se nanaša na IUV, je ugotovljen v vrednosti 11.386.193,07 evrov, vendar je v tem znesku le 3.166.799 evrov državne pomoči. Kot državna pomoč pri garanciji se šteje razlika med državno garancijo (brezplačna) in tržno garancijo.

Pojasnila ni mogoče upoštevati. V 6. členu ZPRPGDT je določeno, da se kot oblike državne pomoči štejejo krediti, subvencije, subvencije obrestnih mer, poročstva, kapitalske naložbe in odlog plačila davkov in prispevkov. Ta predpis pa v 7. členu omejuje maksimalni znesek državne pomoči⁵⁶ na 10 milijonov evrov. V poročstvenih pogodbah so zneski danih poroštev določeni v vrednosti, kot je navedeno v tabeli 13, torej v vrednosti 11.386.193,07 evrov.

2.3.2.2.c Na podlagi ZPSHSŽ je država s Holdingom SŽ podpisala tri poročstvene pogodbe, katerih skupni znesek je za 183.032 tisoč tolarjev večji, kot ga predpisuje zakon. ZPSHSŽ v 2. členu določa, da država daje poročstva za restrukturiranje obveznosti iz kreditov⁵⁷ do skupnega zneska 35.000.000 tisoč tolarjev vrednosti glavnice kredita, Holdingu SŽ pa so bila dana poročstva za posojila v vrednosti 35.183.032 tisoč tolarjev.

⁵⁶ Besedilo iz 7. člena ZPRPGDT.

⁵⁷ Krediti so navedeni v prilogi 1 ZPSHSŽ.

Tabela 14: Poroštva dana v letu 2004 na podlagi ZPSHSŽ

ID	Številka pogodbe	Datum pogodbe	Znesek v tisoč tolarjih
300236	16/04-PP	5. 8. 2004	12.000.000
300237	17/04-PP	5. 8. 2004	4.000.000
527123	20/04-PP ⁵⁸	30. 7. 2004	19.183.032
Skupaj			35.183.032
Dovoljena kvota			35.000.000
Razlika			183.032

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da Holding SŽ enega posojila (17/04-PP) ni črpal v celoti, temveč samo v znesku 3.837.600 tisoč tolarjev, medtem ko je drugo posojilo (20/04-PP) črpano v znesku 19.162.400 tisoč tolarjev. Celotni obsega črpanja posojil je izkazan v znesku 35.000.000 tisoč tolarjev, kar pomeni, da ni bil presežen znesek, ki ga določa predpis. Ministrstvo za finance tudi pojasnjuje, da so bila sredstva najetih posojil namenjena samo za poplačilo posojil, ki jih navaja ZPSHSŽ.

Pojasnila Ministrstva za finance ni mogoče upoštevati. ZPSHSŽ v 2. členu določa, da država daje poroštva za restrukturiranje obveznosti iz kreditov... do skupne vrednosti glavnice 35.000.000 tisoč tolarjev oz. protivrednosti evra po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan najema posameznega kredita⁵⁹. Država je sklenila poroštvne pogodbe, v katerih so določeni zneski poroštva (in ne zneski posojila), ki presegajo zakonsko določen obseg danih poroštev. Preseganje obsega izdanih poroštev (in črpanj posojil v tuji valuti) je res predvsem posledica preračunavanja vrednosti tuje valute, vendar je bilo Ministrstvo za finance pri sklepanju poroštev premalo skrbno in ni upoštevalo predpisane zgornje meje za poroštva, temveč je izdalo jamstva za celotno poplačilo posojil, ki so bila navedena v prilogi predpisa.

2.3.2.2.d V dveh primerih dana poroštva niso bila zavarovana tako, kot določa predpis, na podlagi katerega so bila dana, ali pa tako, kot zavarovanje določa sklep vlade.

Na podlagi sklepa vlade št. 403-33/2003-27 z dne 3. 6. 2004 je Jelovica, d. d., Škofja Loka pridobila poroštvo države⁶⁰ za posojilo v vrednosti glavnice 335.000 evrov. Sklep vlade določa, da je pogoj za sklenitev poroštvne pogodbe vpis hipoteke na nepremičninah v lasti družbe. Med revizijo kljub zahtevi nismo prejeli niti pogodbe o zavarovanju in ne dokaza o vpisu hipoteke v zemljiško knjigo.

Na podlagi Zakona o poroštvu RS za obveznosti Univerze v Ljubljani, Univerze v Mariboru in Študentske organizacije Slovenije iz kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti ter izgradnjo in prenovo študentskih bivalnih zmogljivosti (v nadaljevanju: ZPSRPPP)⁶¹ je Univerzi v Mariboru država dala poroštvo v vrednosti glavnice kredita 1.750.000 tisoč tolarjev. V 7. členu ZPSRPPP je

⁵⁸ Poroštvena pogodba sklenjena z Eurofimo - European Company for the Financing and Railroad Rolling Stock v znesku 80 milijonov evrov.

⁵⁹ Citirana določila predpisa.

⁶⁰ Poroštvena pogodba št. 14/04-PP z dne 15. 7. 2004.

⁶¹ Uradni list RS št. 79/03.

določeno, da se zavarovanje poroštva uredi v 90 dneh po izdaji poroštva. Med izvajanjem revizije dokazi o zavarovanju poroštva revizorjem niso bili vročeni.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je bila z Jelovico, d. d., Škofja Loka pogodba o zavarovanju poroštva podpisana 21. 7. 2005. Osnutek pogodbe o zavarovanju poroštva je bil Univerzi v Mariboru vročen takoj po izdaji poroštva, vendar nanj univerza ni odgovorila.

2.3.2.2.e Opozarjamo, da država nima splošnega predpisa, ki bi urejal zavarovanje danih poroštev, tudi ZJF in ZIPRS0405 tega ne urejata. Tako je zavarovanje poroštev v nekaterih primerih urejeno v posameznih predpisih, kot na primer v ZPRPGDT ali ZPSRPPP, ki sta uredila obveznost zavarovanja danih poroštev. V vseh ostalih primerih določa zavarovanje ali sklep vlade ali sama poroštvena pogodba, vendar so takšna zavarovanja nezanesljiva, ali pa celo niso izpeljana do konca. Tako obstajajo zavarovanja

- o katerih je sestavljen notarski zapis z zastavno pravico na nepremičninah, vendar ni nikjer cenitve nepremičnine (njihove vrednosti) in tudi še eno leto po notarskem zapisu ni dokaza o vpisu zastavne pravice v zemljiško knjigo
- z zastavno pravico na poslovnih deležih, vendar je vrednost teh deležev zelo vprašljiva,
- z meničnimi izjavami, za katere utemeljeno dvomimo, da imajo kritje.

Nekatera poroštva niso bila zavarovana.

Ministrstvo za finance je med izvajanjem revizije zagotovilo, da se vpisi v zemljiške knjige in cenitve opravljajo, vendar ni predložil dokumentacije, ki bi to potrjevala.

Menimo, da pri dajanju poroštev država ne zagotavlja pogojev, da so njena sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. To se kaže tudi v postopkih unovčenja poroštev, kar obravnavamo v nadaljevanju poročila.

2.3.2.3 Unovčenja poroštev

V obdobju od leta 1996 pa do 2004 je bilo v breme proračuna države unovčeno za 35.671.778 tisoč tolarjev poroštev, od tega je bilo na zadnji dan leta 2004 še vedno izkazano za 29.021.581 tisoč tolarjev odprtih terjatev za unovčena poroštva. Podatki so prikazani v tabeli 15. Razliko med vsemi unovčeni poroštev in terjatvami za unovčena poroštva predstavljajo konverzije terjatev v kapitalske deleže, odpisi terjatev in v manjšem obsegu tudi poplačila terjatev.

Največji delež terjatev predstavljajo terjatve do TAM Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: TAM) in Avtomontaže BUS, družbe za proizvodnjo, razvoj in trženje avtobusov, d. o. o., Ljubljana – v stečajju (v nadaljevanju: AM BUS), kjer stečajni postopek še ni zaključen, ter do Plutala, kjer je stečajni postopek zaključen. Ocenjujemo, da v navedenih primerih možnosti poplačila terjatev skoraj ni.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da so bila navedena poroštva zavarovana in da je potrebno počakati na izid sodnih postopkov in razdelitev stečajne mase.

Tabela 15: Stanje terjatev za unovčena poroštva na dan 31. 12. 2004

Prejemnik poroštva	Znesek poroštva na dan 31. 12. 2004 v tisoč tolarjih	Delež v odstotkih
Gep Tika, d. d., Trbovlje	262.221	0,90
Planika Kranj, d. o. o., Kranj	187.411	0,65
Plutal, d. d., v stečaju, Ljubljana	1.324.855	4,57
Novoteks tkanina, d. d., Novo mesto	266.329	0,92
Vega, d. d., Ljubljana	66.280	0,23
Pivka perutninarstvo, d. d., Neverke	425.681	1,47
TAM Maribor, d. d., Maribor	20.614.227	71,03
AM BUS	2.870.146	9,89
Indip Lendava, d. d., Lendava	28.904	0,10
Oro Promes, d. d., Koper	374.922	1,29
Tiskarna Optima, d. o. o., Ljubljana	21.701	0,07
Svila tekstilna tovarna, d. d., Maribor	356.830	1,23
Banka Zasavje, d. d., Trbovlje	752.797	2,59
NLB - Divizija Velenje, d. d.	792.250	2,73
Pathos, d. o. o., Maribor	539.711	1,86
Slovenske železnice, d. d., Ljubljana	4.949	0,02
Tron, d. o. o., Krško	132.367	0,46
Skupaj	29.021.581	100,00

V letu 2004 je bilo unovčeno za 1.917.063 tisoč tolarjev poroštev, danih pred letom 2004. Podatki o unovčenju in še nezapadlih obveznostih za poroštva, za katera obstaja velika verjetnost, da bodo unovčena v breme države, so prikazana v tabeli 16.

Revizija pravilnosti izkazovanja in unovčevanja poroštev je obsegala preverjanje pravilnosti izkazanih vrednosti terjatev (usklajevanje z dolžniki), preverjanje pravilnosti izkazovanja odhodkov za unovčena poroštva in preveritev postopkov, ki jih opravi država, da bi si povrnila odhodke za unovčena poroštva. Pri izkazovanju odhodkov iz unovčenja poroštev v znesku 1.917.062 tisoč tolarjev nismo ugotovili napak. Vsi odhodki so bili pravilno izkazani v računu finančnih terjatev in naložb.

Tabela 16: Unovčena poroštva v letu 2004 in nezapadle obveznosti iz poroštev na dan 31.12.2004

Prejemnik poroštva	Unovčena poroštva v letu 2004	Nezapadle obveznosti iz unovčenega poroštva na dan 31. 12. 2004	Datum zadnjega obroka glavnice	Datum zadnjega obroka obresti
	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih		
Gep Tika, d. d., Trbovlje	26.221	0	31. 3. 2004	8. 4. 2004
Planika Kranj, d. o. o., Kranj	187.411	138.937	15. 5. 2006	15. 5. 2006
Plutal, d. d., v stečaju Ljubljana	367.713	423.283	14. 4. 2006	14. 4. 2006
Univerzale Domžale, d. d., Domžale	26.631	0	5. 1. 2004	5. 1. 2004
Novoteks tkanina, d. d., Novo mesto	52.681	90.513	21. 12. 2006	21. 12. 2006
Vega, d. d., Ljubljana	1.081	1.172	21. 4. 2006	21. 4. 2006
Pivka perutninarstvo, d. d., Neverke	145.006	276.131	12. 7. 2006	12. 7. 2006
TAM Maribor	405.180	0		
AM BUS	51.406	0		
Indip Lendava, d. d., Lendava	10.650	42.747	2. 11. 2009	2. 11. 2009
Oro Promes, d. d., Koper	89.566	237.518	15. 1. 2008	15. 1. 2008
Tovarna volnenih izdelkov, d. o. o., Majšperk	195.448	0	10. 8. 2004	10. 8. 2004
Tiskarna Optima, d. o. o., Ljubljana	21.528	0	13. 12. 2004	13. 12. 2004
Svila, d. d., Maribor	336.541	0	12. 8. 2004	26. 8. 2004
Skupaj	1.917.063	1.210.301		

Pri izkazovanju in usklajevanju terjatev iz unovčenja poroštev smo ugotovili naslednje nepravilnosti.

2.3.2.3.a Na dan 31. 12. 2004 večina od izkazanih terjatev iz unovčenih poroštev ni bila usklajena, kot določa Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR. Stanje neusklajenih terjatev iz unovčenih poroštev dne 31. 12. 2004 znaša 29.021.581 tisoč tolarjev.

Ministrstvo za finance je pravočasno poslalo IOP obrazce desetim podjetjem (pri ostalih je bil zaključen stečajni postopek, prejšnja leta terjatev niso priznavali ali naslovnik ni znan), od katerih noben naslovnik stanja ni potrdil.

2.3.2.3.b Večina izkazanih terjatev nima več pogojev za izkazovanje, saj so stečajni postopki ali postopki prisilne poravnave zaključeni, kot na primer pri Plutalu, d. d. v stečaju, Ljubljana, Oro Promesu, d. d., Koper in Vegi, d. d., Ljubljana. Unovčenja danih poroštev Plutalu, d. d. v stečaju, Ljubljana se bodo opravljala v breme države tudi v letu 2005 in 2006, in sicer v znesku 423.283 tisoč tolarjev, in predstavljajo dejansko in ne več potencialne obveznost države. Tako je tudi z obveznostmi Novoteks tkanine, d. d., Novo mesto in Pivke perutninarstvo, d. d., Neverke, kjer so bile v postopku prisilne poravnave poplačane določene

obveznosti banki, zaradi česar je morala država umakniti tožbo za izterjavo, saj po 63. členu Zakona o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji⁶² (v nadaljevanju: ZPPSL) do poplačila ni upravičena. Kot primer predstavljamo tudi poročta, dana Oro Promesu, d. d., Koper, pri katerem so še nezapadle obveznosti v znesku 237.518 tisoč tolarjev, stečaj družbe pa je zaključen.

Takšni zaključki postopkov unovčevanja poroštev so posledica tudi tega, da pri dajanju poroštev za prestrukturiranje gospodarstva ni upoštevana potrebna skrbnost, ker niso bila zagotovljena takšna zavarovanja poroštev, ki bi omogočala poplačilo teh unovčenj.

2.3.3 Račun financiranja

V predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2004 je v računu financiranja zadolževanje državnega proračuna izkazano v znesku 264.010.407 tisoč tolarjev, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 185.399.676 tisoč tolarjev.

V primerjavi z letom 2003 se je zadolževanje proračuna v letu 2004 povečalo za 17,5 odstotka, odplačilo dolga pa zmanjšala za 7,1 odstotka. Račun financiranja tako v primerjavi z letom 2003 izkazuje za 53.492.194 tisoč tolarjev večjo zadolžitev od odplačila dolga (neto zadolževanje), kar predstavlja 213-odstotno povečanje glede na leto poprej. Neto zadolžitev v letu 2004 je izkazana v znesku 78.610.732 tisoč tolarjev⁶³.

V tabeli 17 so prikazani prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2003 in 2004 in neto zadolževanje.

Tabela 17: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2003 in 2004

Postavka	Realizacija v letu 2003		Realizacija v letu 2004		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	v tisoč tolarjih	struktura v odstotkih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
500 Domače zadolževanje	216.515.999	100	253.648.859	96,1	117
501 Zadolževanje v tujini	8.079.594		10.361.548	3,9	128
50 Zadolževanje (500 + 501)	224.595.593	100	264.010.407	100	117
550 Odplačila domačega dolga	179.711.487	90,1	124.412.716	67,1	69
551 Odplačila dolga v tujino	19.765.569	9,9	60.986.960	32,9	309
55 Odplačila dolga (550 + 551)	199.477.056	100	185.399.676	100	93
III Neto zadolževanje (50 – 55)	25.118.537		78.610.732		313

Vir: zaključni račun proračuna za leto 2003 in predlog zaključnega računa proračuna za leto 2004.

⁶² Uradni list RS, št. 67/93, 74/94, 39/97, 52/99.

⁶³ Zaradi zaokroževanja zneskov je izračun izkazanega primanjkljaja v tisoč tolarjih za tisoč tolarjev večji od razlike med prejemki in izdatki, kot jih izkazuje račun financiranja.

Struktura zadolževanja v letu 2004 je skoraj enaka strukturi zadolževanja v letu 2003. Tako kot v letu poprej se je država zadolževala pretežno na domačem trgu. Struktura odplačil dolga je bila v letu 2004 bistveno drugačna kot v letu 2003. V primerjavi z letom poprej se je delež odplačila domačega dolga v strukturi odplačil dolga znižal z 90,1 na 67,1 odstotka, odplačilo dolga v tujino pa se je v primerjavi z letom poprej povečalo z 9,9 na 32,9 odstotka. Delež odplačil domačega dolga se je v letu 2004 glede na leto poprej zmanjšal za 23 odstotnih točk, delež odplačil dolga v tujino pa se je v primerjavi z letom poprej povečal za več kot trikrat.

Preizkušanje izkazovanja zadolževanja ter odplačil dolga smo opravili po revizijskem programu, tako da smo uporabili analitične postopke, preizkuse podatkov izbranih po revizorjevi presoji ali preizkuse na celotnem podsegmentu populacije. V celoti smo preverili zadolževanje na podlagi sklenjenih dolgoročnih pogodb oz. izdaje dolgoročnih vrednostnih papirjev v letu 2004, vsa predčasna odplačila in zamenjave posojil in obveznic, poročila o avkcijah za vse zakladne menice, ki so bile izkazane v stanju na dan 31. 12. 2004, dokazila o odplačilu zakladnih menic, izkazanih v otvoritvenem stanju v letu 2004, ter obračunano in izkazano revalorizacijo obveznic.

Pri reviziji pravilnosti zadolževanja države smo ugotovili:

2.3.3.a Na dan 30. 10. 2004 je država izkazovala zadolžitev iz črpanja kratkoročnega posojila in izdaje kratkoročnih vrednostnih papirjev v znesku 103.074.039 tisoč tolarjev⁶⁴. Izkazani obseg likvidnostnega zadolževanja presega zakonsko določen limit, tj. 92.555.452 tisoč tolarjev (5 odstotkov vseh prejemkov, izkazanih v letu 2004), kar je v nasprotju z 81. členom ZJF. Ta določa, da se država lahko ob neenakomernem pritekanju prejemkov likvidnostno zadolži, vendar največ do višine 5 odstotkov zadnjega sprejetega proračuna. ZJF v 19. točki 3. člena opredeljuje likvidnostno zadolževanje kot 'črpanje kratkoročnega posojila oziroma izdajo kratkoročnega vrednostnega papirja za financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenosti gibanja prejemkov in izdatkov proračuna'.

Ministrstvo za finance je med potekom revizije pojasnilo, da je likvidnostno zadolževanje ožji pojem od kratkoročnega zadolževanja. Navedlo je, da je likvidnostno zadolževanje tisti del kratkoročne zadolžitve, ki je namenjena uravnavanju dnevne likvidnosti proračuna in je izključno posledica neusklajenosti gibanja prilivov in odlivov proračuna. Po mnenju Ministrstva za finance kratkoročno zadolževanje na podlagi izdaje zakladnih menic ni namenjeno uravnavanju dnevne likvidnosti proračuna, pač pa pokrivanju dela proračunskega primanjkljaja bodisi preteklega leta bodisi tekočega leta. Glede na stalno obnavljanje ima že naravo dolgoročnega dolga, ki ni odvisen od tekoče likvidnostne situacije. Ministrstvo tudi meni, da 19. točka 3. člena opredeljuje likvidnostno zadolževanje kot črpanje tistega kratkoročnega posojila in izdajo tistega kratkoročnega vrednostnega papirja, ki ima poseben namen, to je financiranje začasnega primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica neusklajenega gibanja prejemkov in izdatkov (proračuna).

Pojasnila Ministrstva za finance upoštevamo v delu, ki se nanaša na ugotovitev, da so prejemki iz izdaje zakladnih menic namenjeni pokrivanju proračunskega primanjkljaja, saj so

⁶⁴ V znesku 20.806.530 tisoč tolarjev iz izdaje trimesečnih zakladnih menic, 20.605.780 tisoč tolarjev iz izdanih šestmesečnih zakladnih menic, 34.952.708 tisoč tolarjev iz izdaje dvanajstmesečnih zakladnih menic ter v znesku 26.709.021 tisoč tolarjev iz najema likvidnostnih posojil.

tudi tako izkazane na zadnji dan leta 2004. Ob tem opozarjamo, da kratkoročno zadolževanje države po veljavnih zakonskih opredelitvah ni namenjeno pokrivanju proračunskega primanjkljaja (tretji odstavek 81. člena ZJF). Posledica takšnega ravnanja je vsako leto večji obseg izdaje kratkoročnih vrednostnih papirjev⁶⁵ (zakladnih menic), ki je na zadnji dan leta 2004 pokrival skoraj celotni primanjkljaj bilance prihodkov in odhodkov⁶⁶.

Opozarjamo tudi, da je likvidnostno zadolževanje opredeljeno kot izdaja kratkoročnih vrednostnih papirjev in črpanje kratkoročnega posojila ne glede na namen rabe, ampak zaradi neusklajenega gibanja med prejemki (torej vsemi prejemki vključno z zadolžitvijo) in izdatki. Na podlagi pojasnil ministrstva in dodatnih preverjanj stanja dolga na zadnji dan leta 2004 ravnanja nismo ocenili kot nepravilnost.

2.3.3.b Med prejemki računa financiranja niso izkazana sredstva od prevzetega kredita v znesku 4.613.527 tisoč tolarjev, na podlagi katerega so vzpostavljene terjatve, za katere ZPSHSZ določa, da se spremenijo v kapitalsko naložbo v Holding SŽ.

Ministrstvo za finance je 30. 6. 2004 z družbo Holding SŽ podpisalo Pogodbo o prevzemu dolga⁶⁷ v znesku 4.613.527 tisoč tolarjev. Pogodba ima pravno podlago v ZPSHSZ, ki v 9. členu določa, da Republika Slovenija v letu 2004 prevzame obveznosti Holdinga SŽ, ki izhajajo iz najetega kredita št. 04/98-SIN za nakup potniških vlakov. Republika Slovenija je za vračilo tega posojila jamčila v skladu z določili Zakona o poroštvu RS za najeta posojila za nakup potniških vlakov⁶⁸ do zneska 5 milijard tolarjev. Z dnem prevzema dolga (v letu 2004) je ugasnilo poroštvo države, ki je bilo dano za zavarovanje tega kredita, vzpostavljena pa je bila terjatev do Holdinga SŽ, ki naj bi se spremenila v kapitalsko naložbo (kot določa 9. člen ZPSHSZ).

V poslovnih knjigah proračuna je bil prevzem dolga evidentiran samo na kontih bilance stanja (povečanje dolga in povečanje terjatev oz. naložb) in ne tudi na ustreznih kontih izvrševanja proračuna.

Da bi zagotovili pravilno in popolno izkazovanje zadolževanja države v posameznem letu, je potrebno prevzem dolga, ki predstavlja obveznost za državo, evidentirati na enak način, kot je predpisano za evidentiranje zadolževanja z izdajo vrednostnih papirjev oziroma najemanjem posojil, saj se istočasno s prevzemom dolga vzpostavljajo terjatve oziroma kapitalske naložbe. Istočasno izkazovanje prevzema posojila in naložbe ni predstavljalo denarnega toka, ker je bil opravljen pobot izdatkov za pridobitev terjatve oziroma kapitalske naložbe s prejemki iz povečanja zadolžitve. V 3. členu Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁶⁹ je določeno, da se odhodki priznavajo po načelu denarnega toka, in da se šteje, da je pogoj priznavanja odhodkov izpolnjen tudi, če so obveznosti poravnane na drug način, pri čemer ni nastal denarni tok.

Ministrstvo za finance mora na podlagi sklenjene pogodbe o prevzemu dolga izkazati terjatev do prejšnjega lastnika dolga in povečati zadolžitev države, vendar bi hkrati morale izkazati

⁶⁵ Na dan 31. 12. 2003 so izdane zakladne menice, ki predstavljajo obseg kratkoročnega zadolževanja v znesku 57.541.928 tisoč tolarjev, na 31. 12. 2004 pa v znesku 77.904.000 tisoč tolarjev.

⁶⁶ 96,9 odstotka (77.907 tisoč tolarjev /80.401 tisoč tolarjev x 100).

⁶⁷ Brez številke.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 20/98.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04.

prejemke iz zadolžitve države (konto skupine 50) in izdatke za pridobitev terjatve oziroma kapitalske naložbe (konto skupine 44)⁷⁰. S tem bi se zagotovilo popolnost izkazovanja vseh poslovnih dogodkov tudi na kontih izvrševanja proračuna⁷¹ (povezava s točko 2.3.2.1.b).

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je prevzem dolga po Obligacijskem zakoniku⁷² posel, pri katerem gre za spremembo strank v razmerju – namesto dosedanjega dolžnika vstopi nov dolžnik. Pri prevzemu dolga država ne more izkazovati prejemkov, ker prevzem dolga ne pomeni posojilne pogodbe, pri kateri bi država prejela posojilo oz. kakršna koli sredstva, ki bi jih bila dolžna evidentirati kot prejemek računa financiranja. Poudarja tudi, da je v 4. točki 11. člena ZJF določeno, da se v računu financiranja izkazuje zadolževanje in odplačilo dolgov, povezano s financiranjem presežkov prihodkov nad odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov, in presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb in v računu financiranja. V 18. točki 3. člena ZJF je zadolževanje opredeljeno kot črpanje posojila in izdaja vrednostnih papirjev za financiranje primanjkljaja in odplačilo glavnice. Prevzem dolga zato ni bil in ne more biti izvršen za namene financiranja primanjkljaja in za odplačilo glavnice.

Pojasnila ne moremo upoštevati iz več razlogov: v poslovnih knjigah proračuna je prevzem dolga knjižen kot dolgoročno prejeta posojila. Po določitih 64. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu se na dolgoročnih posojilih izkazujejo zneski najetih posojil. Če je prevzem dolga drugačna oblika obveznosti (ne posojilo), bi moralo biti izkazano na drugih dolgoročnih obveznostih. Poleg tega ZJF nikjer ne opredeljuje ali pojasnjuje izraza 'prevzem dolga', prav tako za ta poslovni dogodek tretji odstavek 90. člena ne določa, da se izkazuje samo v bilanci stanja. Zaradi zagotovitve načel popolnosti evidentiranja poslovnih dogodkov in prednosti vsebine pred obliko bi torej morala biti v opisanem primeru, poleg sprememb v bilanci stanja, evidentirana in izkazana tudi izdatek za pridobitev terjatve oziroma kapitalske naložbe v računu finančnih terjatev in naložb ter prejemek iz zadolževanja v računu financiranja. Ugotovitve temeljijo na tem, da je država prevzela dolg druge pravne osebe in ob tem pridobila naložbo. Ker gre za istočasno izkazovanje prevzema dolga in izkazovanje terjatve (oziroma naložbe), ni opravljeno evidentiranje denarnega toka.

Pri izkazovanju prejemkov in izdatkov računa financiranja za leto 2004 so uveljavljene posebnosti pri izkazovanju zadolževanja za temeljne razvojne programe in pri upravljanju z državnim dolgom. Posebnosti se ne uporabljajo dosledno in v nekaterih primerih vplivajo na pravilnost ali popolnost izkazovanja prejemkov in izdatkov računa financiranja, zato jih navajamo v nadaljevanju.

2.3.3.c Po določitih 4. člena Zakona o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil RS v letih od 1994 do 2007⁷³ (v nadaljevanju: ZZSR) se poraba in zadolžitve knjižita v breme proračuna po času plačila anuitet in pripadajočih obresti, ne glede na čas in količino prevzete oborožitve in opreme, za katero je posojilo najeto. Na podlagi navedenega določila se je v vseh preteklih letih priliv od črpanja kreditov za financiranje temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije (v

⁷⁰ Izdatki se evidentirajo tudi ob nastanku finančne terjatve, kot določa 44. člen Pravilnika.

⁷¹ Takšen način evidentiranja je tudi v skladu z metodologijo ESA 95, na podlagi katere je prevzem dolga Holdinga SŽ, v znesku 4.613.527 tisoč tolarjev knjižen kot odhodek države (povezava s točko 2.2.2.1.b).

⁷² Uradni list RS, št. 83/01.

⁷³ Uradni list RS, št. 13/94, 97/01.

nadaljevanju: TRP) izkazoval kot prejemek v računu financiranja, ko je bilo izvršeno odplačilo dolga. To pomeni, da se prejemek prizna istočasno kot izdatek. Takšno določilo predpisa je bilo v letu 2004 uporabljeno samo za del najetih kreditov za TRP, medtem ko drugi del najetih kreditov za TRP v računu financiranja ni izkazan, kot tudi niso izkazana odplačila kreditov za TRP v prav takem znesku.

V tabeli 18 so podatki o celotnem zadolževanju in odplačilih dolga za TRP.

Tabela 18: Zadolževanje za TRP v letu 2004

Opis	Znesek v tisoč tolarjih	Opomba
V letu 2004 prejeti krediti za TRP	56.750.000	
Poraba za predčasna odplačila glavnice	36.150.000	Ni izkazano v računu financiranja
Poraba v višini odplačanih anuitet	14.750.000	Izkazano v računu financiranja med prejemki in izdatki
Razlika zaradi posebnosti po ZZSR	5.850.000	Ni izkazano v računu financiranja – uveljavljena posebnost

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Zaradi posebnosti, ki jo omogoča ZZSR, je bilo v računu financiranja za leto 2004 izkazano za 5.850.000 tisoč tolarjev manjše zadolževanje in za enak znesek manjša neto zadolžitev. Prilivi sredstev od črpanja kreditov za financiranje TRP so v letu 2004 izkazani v znesku 20.600.000 tisoč tolarjev, medtem ko je v računu financiranja izkazana zadolžitev in odplačilo kreditov v znesku 14.750.000 tisoč tolarjev. Navedene izjeme v izkazovanju nismo ocenili kot nepravilnost, nanjo pa opozarjamo, saj se po metodologiji ESA 95 za te transakcije opravi popravek⁷⁴, ki vpliva na višje izkazan primanjkljaj na ravni države.

Opozarjamo na nedoslednost ravnanja, saj posebnost pri izkazovanju zadolžitve za TRP ni bila uporabljena pri izkazovanju predčasnih odplačil kreditov za TRP. V letu 2004 je bilo najetih za 36.150.000 tisoč tolarjev kreditov za TRP, s katerimi so bili odplačani prejšnji krediti za TRP. V računu financiranja nista izkazana niti zadolževanje niti odplačilo dolga. 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. Ob tem pa opozarjamo na neusklajenost določila ZJF v 90. členu z določilom četrtega in petega odstavka 2. člena ZJF, ki določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki in izdatki v polnem (bruto) znesku. Izkazovanje najemanja posojil in njihovo odplačevanje samo v bilanci stanja tudi ni v skladu s proračunskim načelom o izkazovanju prejemkov in izdatkov po denarnem toku.

2.3.3.d Izjemo pri izkazovanju prejemkov in izdatkov predpisuje tudi ZJF, ki v 90. členu določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja. Upravljanje z državnim dolgom je opredeljeno v 82. členu ZJF kot črpanje posojil in izdajanje vrednostnih papirjev in na ta način kot pridobivanje sredstev, potrebnih za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo ali za odkup lastnih vrednostnih papirjev.

⁷⁴ Poročilo o primanjkljaju in dolgu države, marec 2005, stran 15.

Če te izjeme ne bi bilo, bi morali biti v računu financiranja prejemki in izdatki večji za 19.005.168 tisoč tolarjev.

Med prejemki niso izkazane izdaje naslednjih obveznic:

- obveznica RS 57 - 1. izdaja v znesku 6.000.000 tisoč tolarjev in
- obveznica RS 56 - 2. izdaja v znesku 13.005.168 tisoč tolarjev.

Med izdatki ni izkazana predčasna izpolnitev obveznosti iz kredita 2/99 SIN v znesku 6.000.000 tisoč tolarjev ter predčasna izpolnitev obveznosti iz obveznice RS 13 v znesku 13.005.168 tisoč tolarjev.

2.3.3.e Republika Slovenija je v letih 2001 in 2002 izdala dve obveznici za poravnavo svojih obveznosti. Obveznica RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev je bila izdana na podlagi ZIOOZP. Obveznica RS 39 je bila v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev izdana na podlagi ZSPOZ in je zamenjala obveznico RS 30 (v razmerju 1:10).

Obe obveznici sta bili z odločbo Centralne klirinško depotne družbe d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD) vpisani v centralni register vrednostnih papirjev⁷⁵. Vpisani sta bili na račun SOD. Po 8. členu ZIOOZP je SOD plačilni agent, po 16. členu ZSPOZ pa javni pooblaščenec za opravljanje vseh administrativnih in tehničnih poslov pri izplačevanju odškodnin. V skladu z določili teh zakonov je SOD vročil obveznici upravičencem na podlagi izdanih odločb. Upravičenci so s prejetima obveznicama prosto razpolagali.

V letu 2004 je bilo upravičencem vročenih 101.173 lotov obveznice RS 21, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 1.011.730 tisoč tolarjev, in 1.573.950 lotov obveznic RS 39, kar predstavlja znesek zadolžitve države v znesku 1.573.950 tisoč tolarjev. V glavni knjigi proračuna so vse spremembe knjižene kot povečanje dolga države na kontih bilance stanja.

Uporabljenega načina evidentiranja obveznosti oz. odhodkov za poplačilo škode iz odškodnin za zaplenjeno premoženje (v znesku 1.011.730 tisoč tolarjev), odškodnin žrtvam vojnega in povojnega nasilja (v znesku 1.573.950 tisoč tolarjev) nismo ocenili kot napako v izkazovanju odhodkov in ne kot napako v izkazovanju zadolžitve države. Nanjo pa opozarjamo, saj je po metodologiji ESA 95 v letu 2004 v dolg države (neto izposojanje enot centralne ravni države) vključena tudi zadolžitev, ki izhaja iz obeh zakonov (povezava s točko 2.3.1.2.d).

2.3.3.f Napake v izkazovanju prejemkov in izdatkov računa financiranja pomembno vplivajo na račun financiranja. Razlike v izkazovanju pred revizijo in po njej so v tabeli 19.

Prejemki računa financiranja so po reviziji za skoraj 2 odstotka večji, izdatki računa financiranja pa se niso spreminjali. Neto zadolževanje se je povečalo za skoraj 6 odstotkov in je v celoti namenjeno pokrivanju primanjkljaja prihodkov v BPO.

⁷⁵ RS 21 z odločbo št. R-1016/IH/01 z dne 31. 1. 2002 in RS 39 z odločbo št. ZR-1110-2002, I-1093/2002 z dne 11. 4. 2002.

Tabela 19: Prejemki in izdatki računa financiranja za leto 2004 pred revizijo in po njej

Opis	Pred revizijo v tisoč tolarjih	Napake v tisoč tolarjih	Po reviziji v tisoč tolarjih	Pojasnilo Povezava s točko poročila
500 Domače zadolževanje	253.648.859	4.613.527	258.262.386	2.3.3.b
501 Zadolževanje v tujini	10.361.548		10.361.548	
50 Zadolževanje	264.010.407	4.613.527	268.623.934	
550 Odplačila domačega dolga	124.412.716		124.412.716	
551 Odplačila dolga v tujino	60.986.960		60.986.960	
55 Odplačila dolga	185.399.676		185.399.676	
III Neto zadolževanje	78.610.732	4.613.527	83.224.258	

2.3.4 Poslovanje enotnega zakladniškega računa

ZJF v 61. členu določa, da se izvrševanje proračuna opravlja prek računov, ki jih pri Banki Slovenije odpre minister, pristojen za finance, in ki sestavljajo sistem enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZR). V sistem EZR sta vključena tudi Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) v obveznem delu zavarovanja⁷⁶.

Minister za finance je pri Banki Slovenije odprl EZR, ki ima vlogo skupnega transakcijskega računa vseh neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov, vključenih v sistem (6. člen Odredbe o vzpostavitvi sistemov EZR⁷⁷). EZR vodi Banka Slovenije. Kot sestavni del EZR je odprt zakladniški podračun države (v nadaljevanju: zakladniški podračun), ki je poseben transakcijski račun, odprt pri Banki Sloveniji za namene upravljanja likvidnosti sistema EZR. Upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi na EZR je določeno v 68. členu ZJF, ki pooblašča ministra za finance, da upravlja s prostimi denarnimi sredstvi (jih nalaga izven sistema EZR in da najema in daje likvidnostna posojila iz prostih sredstev na podračunih⁷⁸). Način upravljanja v sistemu EZR je določen s Pravilnikom za upravljanje likvidnosti v sistemu EZR⁷⁹.

Zakladniški podračun je bil do konca leta 2003 namenjen notranjemu prometu sredstev v EZR in tudi plasmaju presežkov sredstev izven EZR. V letu 2004 je bilo poslovanje iz upravljanja s prostimi denarnimi sredstvi znotraj EZR in plasmajev teh sredstev bankam razširjeno še na najemanje posojil izven EZR. Zakonska podlaga za takšno ravnanje je določilo 32. člena ZIPRS0405.

Na dan 1. 1. 2004 je zakladniški podračun izkazoval negativno stanje v znesku 34.844.226 tisoč tolarjev, na dan 31. 12. 2004 pa negativno stanje v znesku 42.486.626 tisoč tolarjev.

⁷⁶ V reviziji štejemo, da je celotno poslovanje zavodov namenjeno obveznemu delu zavarovanja.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 54/02.

⁷⁸ Za EZR uporabljamo izraz račun, za ostale transakcijske račune, ki ga sestavljajo, pa podračun.

⁷⁹ V letu 2002 sprejeti Pravilnik o upravljanju z likvidnostjo v sistemu EZR (Uradni list RS, št. 100/02) je bil v letu 2004 preimenovan v Pravilnik o upravljanju likvidnosti v sistemu EZR.

Negativno stanje sredstev predstavlja porabo sredstev na računih EZR za zagotavljanje notranje likvidnosti⁸⁰.

Ugotovitve iz preveritev celotnega poslovanja zakladniškega podračuna so v nadaljevanju.

2.3.4.a Poslovanje zakladniškega podračuna ni izkazano v poslovnih knjigah proračuna in ni sestavni del zaključnega računa proračuna. V letu 2004 so se vse transakcije, ki jih je opravil zakladniški podračun, evidentirale pri posebnem uporabniku (NPU 1001)⁸¹. Ta uporabnik ni vodil poslovnih knjig niti po predpisih, ki veljajo za proračunske uporabnike, niti po določenih SRS (oz. nima glavne knjige)⁸². Organizaciji, pooblaščen za obdelovanje in objavljanje podatkov⁸³, je vročil bilanco stanja na dan 31. 12. 2004, s šifro uporabnika 10014 in matično št. 5028256, ki je matična številka neposrednega proračunskega uporabnika Ministrstva za finance. Celotno dokumentacijo, ki jo je za posamezne poslovne dogodke pripravljala zakladniški podračun, je pripravljalo in v svojem pisarniškem poslovanju evidentiralo Ministrstvo za finance, ki je pripravilo tudi 'računovodsko poročilo' zakladniškega podračuna na dan 31. 12. 2004. Ti dokumenti dokazujejo, da je poslovanje zakladniškega podračuna sestavni del poslovanja Ministrstva za finance, kar pa se ne odraža tudi v poslovnih knjigah ministrstva. Po določenih Pravilnika o načinu vpisovanja podatkov, potrebnih za spremljanje upravljanja z likvidnostjo sistema EZR⁸⁴, in s sklepom metodološke komisije se vsi poslovni dogodki, nastali pri zakladniškem podračunu, evidentirajo izvenbilančno (na posebnih kontih stanja) in se ne vključujejo v zaključni račun proračuna.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da po njihovem mnenju transakcije zakladniškega podračuna zaradi njegove narave poslovanja ne morejo biti sestavni del zaključnega računa proračuna, saj proračun predstavlja samo enega od subjektov (komitentov) računa, poleg tega pa bi takšno izkazovanje pomenilo podvajanje prometa.

Narava poslovanja zakladniškega podračuna ne more biti vzrok za vodenje drugačnih evidenc, kot so predpisane oz. za opuščanje evidenc. V poslovanju z drugimi (neposrednimi ali posrednimi) proračunskimi uporabniki in pravnimi osebami se je zakladniški podračun obravnaval kot 'samostojna pravna oseba' v okviru Ministrstva za finance. Sprejemal je vloge (denarna sredstva), dajal posojila, izdajal enomesečne zakladne menice in se kratkoročno zadolževal. Ves svoj promet je vodil prek posebnega transakcijskega računa, ki neprestano izkazuje negativno stanje, kar pomeni, da črpa denar z drugih računov v sestavi EZR za pokrivanje likvidnosti svojih komitentov. To poslovanje pa ni bilo evidentirano v nobenih poslovnih knjigah na način, kot ga določata ZR ali SRS. Zakladniški podračun je vodil evidenco o izdaji enomesečnih zakladnih menic (povezava s točko 2.3.4.b), ker pa je ta evidenca izvenbilančna in se ne vključuje niti v izvenbilančno evidenco države, poslovanje z enomesečnimi zakladnimi menicami ni izkazano v nobeni poslovni knjigi. Pri upravljanju z likvidnostjo je zakladniški podračun realiziral prihodke od obresti v znesku 5.490.612 tisoč tolarjev in odhodke za obresti v znesku 4.348.694 tisoč tolarjev, ki niso evidentirani v nobeni poslovni knjigi pravne osebe. Za razliko med prihodki in odhodki je ugotovljen presežek od upravljanja, ki je v letu 2004 prenesen v sklad zakladniškega podračuna (povezava s točko 2.3.4.c).

⁸⁰ Stanje EZR = denarna sredstva na podračunih - poraba teh sredstev na zakladniškem podračunu.

⁸¹ Evidence o poslovanju zakladniškega podračuna vodi Sektor glavne knjige zakladnice.

⁸² Obvezno vodenje glavne knjige določa SRS 22.13.

⁸³ Agencija za javna plačila, evidence in statistiko (AJPES).

⁸⁴ Uradni list RS, št. 115/02.

Na podlagi navedenega ravnanja ugotavljamo, da zakladniški podračun ne vodi predpisanih poslovnih knjig, njegovo poslovanje pa tudi ni vključeno v poslovne knjige proračuna ali posrednega proračunskega uporabnika.

2.3.4.b Zadolževanje države z izdajo enomesečnih zakladnih menic (v nadaljevanju: EZM) ni evidentirano v poslovnih knjigah proračuna. Celoten promet iz zadolževanja z EZM je za odplačila EZM v letu 2004 znašal 336.796.573 tisoč tolarjev in od prodaje EZM 364.798.302 tisoč tolarjev. Saldo med prilivi in odlivi v znesku 28.001.729 tisoč tolarjev je v (izvenbilančni) evidenci zakladniškega podračuna (NPU 1001) izkazan kot zadolžitev ZZS na podlagi razčlenitve celotne zadolžitve, kot jo je določila zakladnica na dan 31. 12. 2004.

Država je v letu 2004 na podlagi Sklepa o izdaji EZM izdala menice z namenom upravljanja z likvidnostjo EZR. Takšen sklep ni v skladu z 19. točko 3. člena ZJF, ki določa, da se kratkoročni vrednostni papirji izdajajo za financiranje primanjkljaja denarnih sredstev, ki je posledica gibanja prejemkov in izdatkov proračuna. Ker se iz sredstev EZR dajejo posojila ZPIZ in ZZS, ki nista vključena v proračun države, takšen sklep po našem mnenju ni v skladu z določili ZJF.

Na podlagi navedenega ravnanja ugotavljamo, da je država (izdajatelj menic) dolžna izdajo menic evidentirati kot zadolževanje države. Poraba sredstev iz izdaje menic (upoštevaje izjemo o deponiranju EZM pri Banki Slovenije) se šteje v kvoto kratkoročnega zadolževanja države, ki je omejena. Takšno evidentiranje je bilo tudi uveljavljeno vse do leta 2004 in je bilo pri vseh revizijah zaključnega računa proračuna potrjeno kot pravilno.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da izdaja EZM ni evidentirana v poslovnih knjigah proračuna, ker jih ne izdaja državni proračun, temveč zakladniški podračun.

Zakladniški podračun ni pravna oseba, ki bi lahko izdajala EZM. Iz objave avkcij in sklepa o izdaji EZM je razvidno, da so EZM izdane na podlagi 84. člena ZJF, ki določa sklepanje poslov v zvezi z državnim dolgom. Tudi na zaključnicah o nakupu zakladnih menic je poleg kupca navedeno Ministrstvo za finance kot prodajalec menic, zato pojasnila, da menic ni izdala država, ni mogoče sprejeti.

Ministrstvo za finance meni, da Sklep o izdaji EZM ne pomeni kršitve 19. točke 3. člena ZJF, ker izdane EZM niso instrument likvidnostnega zadolževanja, temveč instrument zadolževanja po 18. točki 3. člena ZJF, torej zadolževanja za financiranje primanjkljaja in odplačila glavnice dolga. Sredstva iz izdaje EZM so v celoti vezana pri Banki Slovenije in se črpajo le zaradi potrebe po likvidnih sredstvih, ki jo izkazuje EZR. Ministrstvo zato meni, da bi v svojih poslovnih knjigah izkazalo lahko le tiste EZM, ki so deponirane pri Banki Slovenije, in dodaja, da zadolžitev izkaže pravna oseba, ki je prejela posojilo pri zakladniškem podračunu.

Pri presojanju pravilnosti izdajanja in evidentiranja EZM so uporabljeni dokumenti, na podlagi katerih je poslovanje z menicami opravljeno. Ker EZR in zakladniški podračun kot samostojni pravni osebi ne obstajata, ne moreta sklepati poslov o izdaji menic in tudi ne prevzemati obveznosti v svojem imenu. Te posle je opravilo Ministrstvo za finance⁸⁵, ki je neposredni proračunski uporabnik in je po 84. členu pooblaščen za sklepanje poslov v zvezi z državnim dolgom. Izdaje menic tudi ne smemo enačiti z zadolžitvijo, ki jo izkaže prejemnik posojila pri zakladniškem podračunu. Izdaja menic v letu 2004 pomeni obliko zadolževanja

⁸⁵ Notranja organizacijska enota Zakladnica enotnega zakladniškega računa.

države (ne glede na to, ali ga opredelimo po določilih 18. ali 19. točke 3. člena ZJF), na podlagi katere so kupci menic (najpogostejše so banke) vplačali sredstva na zakladniški podračun, ta pa je iz prejetih sredstev dal posojila, torej je sredstva naložil. Na zadnji dan leta 2004 je takšen prejem sredstev izkazan v poslovnih knjigah ZZZS kot prejeta posojila, in torej zadolžitev ZZZS. Ker se poslovanje zakladniškega podračuna ni izkazalo v predpisanih poslovnih knjigah, nimamo nobene evidence o izdaji menic in o nalaganju sredstev iz izdaje menic, pri ZZZS pa imamo evidenco o prejetem posojilu, ki ga je dal zakladniški podračun, in ne zadolžitev iz izdaje EZM.

Ob tem opozarjamo na pravno nerešen status EZR in zakladniškega podračuna, kar pa ne more biti vzrok, da se poslovni dogodki ne evidentirajo v poslovnih knjigah države, saj sta na vseh dokumentih navedeni Zakladnica in Zakladnica EZR, ki sta notranji organizacijski enoti Ministrstva za finance.

2.3.4.c Na podlagi upravljanja s sredstvi na zakladniškem podračunu je bil dosežen presežek od upravljanja v znesku 1.493.253 tisoč tolarjev. Za izkazani presežek je bil oblikovan sklad⁸⁶ zakladniškega podračuna. Zakladniški podračun ne izkazuje ne prejemkov in ne izdatkov, zato je takšno oblikovanje sklada nepravilno.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je bil presežek od upravljanja v skladu z določilom Pravilnika o načinu izdelave letnega obračuna, poročanja in razporejanja presežka zakladniškega podračuna znižan za rezervo v znesku 250.000 tisoč tolarjev in v letu 2005 vplačan v proračun v znesku 1.243.253 tisoč tolarjev.

2.3.4.d Država⁸⁷ je iz zakladniškega podračuna dala t. i. 'likvidnostno' posojilo ZZZS v znesku 28.650.000 tisoč tolarjev za obdobje 368 dni⁸⁸. Posojilo nikakor ni likvidnostno, saj je dano za več kot eno leto in obsega kar tri proračunska obdobja (leto 2004, 2005 in 2006). V skladu s SRS 3.4. so finančne naložbe v dana dolgoročna posojila, ki jih namerava imeti naložbenik v posesti v obdobju daljšem od leta dni, dolgoročne naložbe.

Dokumenti, ki so v zakladniškem podračunu sestavljeni za potrebe prikazovanja danega posojila ZZZS, se nanašajo na likvidnostno posojilo, ZZZS pa v svojem letnem poročilu o izvršitvi finančnega načrta poroča o pokrivanju primanjkljaja zavoda z najetjem dolgoročnega posojila. Za pokrivanje primanjkljaja ZZZS iz preteklih let v znesku 18,8 milijona tolarjev in tekočega leta v znesku 9,8 milijona tolarjev je sredstva zagotovil proračun in bi jih moral evidentirati kot transfer ZZZS. Torej ne gre začasno pokrivanje primanjkljaja prihodkov nad odhodki znotraj leta (oz. likvidnostno posojilo), ampak za ugotovljen primanjkljaj iz poslovanja ZZZS v letih poprej in v letu 2004, ki je izkazan kot zadolžitev EZR.

Ministrstvo za finance je pojasnilo, da je dolgoročno posojilo dalo, ker je država nameravala v letu 2005 prevzeti dolg ZZZS v celoti. Ker je zaradi konvergenčnega programa moralo skleniti takšno posojilno pogodbo, da v letu 2005 ne bodo izkazane obresti, je bila sklenjena dolgoročna pogodba, po kateri obresti zapadejo v plačilo hkrati z glavnico.

⁸⁶ Po določilih 58. člena Pravilnika o enotnem kontnem načrtu drugi uporabniki enotnega kontnega načrta prenesejo presežek prihodkov in drugih prejemkov nad odhodki in drugimi izdatki na sklad (ustrezni konto 90).

⁸⁷ Podpisnik pogodbe je minister za finance.

⁸⁸ Št. pogodb: 66400001, 400460 in 68400001 vse z dne 31. 12. 2004.

2.3.5 Povzetek napak v izkazih državnega proračuna za leto 2004

Prejemki in izdatki proračuna v predlogu zaključnega računa proračuna za leto 2004 niso popolno izkazani niti pravilno razvrščeni. Napake v izkazovanju vseh prejemkov in izdatkov proračuna niso pomembne. V tabeli 20 so poleg zneskov realizacije proračuna iz revidiranih izkazov, tudi zneski ugotovljenih napak in zneski realiziranega proračuna po ugotovitvah revizije.

Tabela 20: Realizirani proračun za leto 2004 pred revizijo in po njej

Izkaz / Postavka	Pred revizijo v tisoč tolarjih	Napake v tisoč tolarjih	Po reviziji v tisoč tolarjih	Pojasnilo Povezava s točko poročila
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7. Vsi prihodki	1.515.288.362	(16.654)	1.515.271.708	2.3.1.3
4. Vsi odhodki	1.595.688.919	164.121	1.595.853.040	2.3.1.3
I. Proračunski primanjkljaj odhodkov nad prihodki	(80.400.557)	(180.775)	(80.581.332)	
I = 7 - 4				
Račun finančnih terjatev in naložb				
75. Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	3.923.642	161.946	4.085.588	2.3.2.1.d
44. Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	13.519.275	4.613.527	18.132.802	2.3.2.1.d
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(9.595.633)	(4.451.581)	(14.047.214)	
II = 75 - 44				
Račun financiranja				
50. Zadolževanje	264.010.407	4.613.527	268.623.934	2.3.3.f
55. Odplačila dolga	185.399.676		185.399.676	
III. Neto zadolževanje	78.610.732	4.613.527	83.224.259	
III = 50 - 55				
IV. Vsi prejemki	1.783.222.411	4.758.819	1.787.981.230	
IV = 7+75+50				
V. Vsi izdatki	1.794.607.870	4.777.648	1.799.385.518	
V = 4+44+55				
VI. Sprememba stanja na računih	(11.385.458)	(18.829)	(11.404.287)	
VI = V - IV				

Opomba: Zaradi zaokroževanja podatkov v tisoč tolarjev se izračun posameznih postavk razlikuje za tisoč tolarjev pri neto zadolževanju in spremembi stanja na računih.

2.3.6 Obrazložitve izkazov državnega proračuna za leto 2004

V predlogu zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004 so vse predpisane obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna in tabelarne priloge.

Predpisane so naslednje obrazložitve:

- opredelitev makroekonomskih izhodišč za pripravo proračuna in spremembe makroekonomskih gibanj med letom,
- obrazložitev splošnega dela državnega proračuna,
- obrazložitev sprememb neposrednih proračunskih uporabnikov med letom v skladu s 47. členom ZJF,
- poročilo o spremembah med sprejetim in veljavnim proračunom glede na sprejete zakone v skladu z 41. členom ZJF,
- poročilo o porabi sredstev proračunske rezerve in
- poročilo o porabi sredstev splošne proračunske rezervacije.

Obrazložitve zaključnega računa proračuna so v skladu z dejansko ugotovljenim stanjem, ki ga prikazujejo izkazi Predloga zaključnega računa proračuna RS za leto 2004.

3. REVIZIJA PRAVILNOSTI IZVRŠITVE PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2004

3.1 Obrazložitev revizije

Pravilnost izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2004 smo revidirali tako, da smo revidirali pravilnost izvršitve finančnih načrtov štirinajstih ministrstev, Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, Republiške volilne komisije in Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (v nadaljevanju: proračunski uporabniki), ki so kot revidirane osebe navedeni v uvodu tega poročila. Izvrševanje finančnih načrtov pojmuje kot poslovanje, zato tudi pravimo, da smo revidirali pravilnost poslovanja neposrednih proračunskih uporabnikov. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2004. Segmente revizije v tem delu predstavlja poslovanje posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov.

Odhodki revidiranih proračunskih uporabnikov so predstavljali 93,2 odstotka vseh proračunskih odhodkov leta 2004 in torej predstavljajo pretežni del izvršitve državnega proračuna za to leto. Deleži izvršenih finančnih načrtov revidiranih proračunskih uporabnikov v celotnem proračunu so razvidni iz tabele 21.

Tabela 21: Realizirani finančni načrti revidiranih proračunskih uporabnikov

Odhodki	Sprejeti proračun v tisoč tolarjih	Veljavni proračun v tisoč tolarjih	Realizirani proračun v tisoč tolarjih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Revidirani NPU	1.537.744.451	1.546.027.598	1.487.858.689	97	96
Celotni proračun	1.647.642.649	1.658.585.506	1.595.688.919	97	96

Vir: predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Pravilnost izvršitve finančnih načrtov proračunskih uporabnikov smo revidirali tako, da smo preizkušali pravilnost odhodkov posameznega revidiranega proračunskega uporabnika. Revidiranje pravilnosti izvršitve finančnega načrta posameznega proračunskega uporabnika je zajemalo preverjanje pravilnosti zaposlovanja ter odhodkov brez plač in drugih izdatkov za zaposlene. Glavno vprašanje, ki smo si ga zastavili v reviziji, je bilo, ali je proračunski uporabnik izvrševal finančni načrt za leto 2004 v skladu s predpisi.

Pri revizijskem delu smo kombinirali analitični pristop, vzorčenje in celotno pregledovanje določenih proračunskih postavk, vseh izplačil pri določenih pogodbah in tudi prevzete obveznosti. Obseg pregledovanja je bil odvisen od ugotovljenih specifičnih tveganj pred začetkom revizije in med samo izvedbo revizije.

Pravilnost zaposlovanja smo preizkusili tako, da smo najprej preverili usklajenost podatkov o številu novo zaposlenih pri proračunskih uporabnikih s podatki Kadrovske službe Vlade RS, nato pa še pravilnost postopkov izbire naključno izbranih novih zaposlitev.

Pravilnost odhodkov brez plač in drugih izdatkov za zaposlene smo preverjali na tekočih odhodkih brez izdatkov za zaposlene, na investicijskih odhodkih, ter na tekočih in investicijskih transferih. Pravilnost delnih tekočih in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnih naročilih⁸⁹ (v nadaljevanju: ZJN-1), ZIPRS0405 ter drugih zakonov in podzakonskih predpisov. Pri javnih naročilih smo se osredotočili predvsem na nediskriminatorno obravnavanje in izbiro ponudnikov in s tem povezano vnaprejšnje opredeljevanje in upoštevanje pogojev in meril za izbiro ponudnika. 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.

Za preizkušanje skladnosti odhodkov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Uporabili smo jih na posameznih izplačilih in prevzetih obveznostih, za katere smo ugotovili posebna tveganja pred revizijo in med potekom revizije, in na primerno velikih vzorcih izplačil, ki smo jih določili po metodi vzorčenja denarnih enot (MUS⁹⁰). Določili smo jih za vsakega revidiranega proračunskega uporabnika posebej, ki predstavlja revizijski segment. Pri določanju velikosti posameznega vzorca smo upoštevali izbrano stopnjo pomembnosti in ocenjene vrednosti faktorjev iz modela za 95-odstotno revizijsko zagotovilo. Stopnje pomembnosti so za posamezne neposredne proračunske uporabnike določene v vrednostih med 1 in 5 odstotkov, pri čemer večjemu znesku odhodkov ustreza manjša odgovarjajoča stopnja pomembnosti. Nepravilnosti pri odhodkih posameznih segmentov v znesku do 2.000.000 tisoč tolarjev štejemo za pomembne, če presegajo 5 odstotkov zneska odhodkov. Mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije kot celote izrekamo na podlagi izrečenih mnenj za vse revidirane proračunske uporabnike.

Mnenje o pravilnosti izvrševanja finančnega načrta posameznega revidiranega proračunskega uporabnika smo določili na podlagi ugotovljenih pomembnih nepravilnosti za izplačila v vzorcu, opredeljenem v revizijskem programu. Pri presoji pomembnosti smo upoštevali obseg, naravo in kontekst ugotovljenih nepravilnosti.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00, 2/04.

⁹⁰ MUS je kratica za Monetary Unit Sampling – vzorčenje po denarni enoti.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Ministrstvo za finance

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za finance poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 22.

Tabela 22: Finančni načrt Ministrstva za finance za leto 2004

Odhodki	Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizirani finančni načrt	Indeks	Indeks
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	30.407.383	29.745.662	29.591.379	97	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	399.873.878	390.697.780	382.253.180	96	98
Tekoči in investicijski transferi	4.670.902	4.435.530	3.668.275	79	83
Plačila sredstev v proračun EU	45.049.200	41.514.857	40.636.842	90	98
Vsi odhodki⁹¹	480.001.362	466.393.829	456.149.675	95	98

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za finance predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.1.1 Zaposlovanje

Po podatkih ministrstva je bilo na dan 31. 12. 2004 na ministrstvu zaposlenih 5.221 javnih uslužbencev in 2 funkcionarja, kar je 113 javnih uslužbencev manj, kot bi jih lahko bilo glede na kadrovski načrt⁹².

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.1.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.1.2.a DURS je s Hermes SoftLab, d. d, Ljubljana sklenila pogodbo⁹³ o vzdrževanju in nadgradnji sistema za elektronsko davčno poslovanje v znesku 178.500 tisoč tolarjev, ki je v veljavi do 31. 5. 2006. Javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne

⁹¹ Zaradi zaokroževanja zneskov v tisoč tolarjev se seštevki odhodkov pri sprejetem in realiziranem proračunu razlikujejo za tisoč tolarjev.

⁹² Sklep Vlade RS št. 004-12/2004-17, z dne 3. 2. 2005, dovoljeno število zaposlenih na dan 31. 12. 2004 je razvidno iz Sklepa Vlade RS št. 004-12/2004/22, z dne 29. 3. 2005.

⁹³ Št. 1612-04-000165 z dne 12. 8. 2004.

objave na podlagi tretje točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo naročila po tem členu, saj tako naročniku kot izvajalcu po pogodbi za postavitev sistema za elektronsko davčno poslovanje pripadajo lastništvo, avtorske pravice in druge pravice za vse za naročnika razvite izdelke, kar pomeni, da bi lahko naročilo izvedel kateri koli izvajalec. Vzdrževanje in nadgradnja se namreč nanašata na vzdrževanje in nadgradnjo sistema, ki se izvaja po pogodbi⁹⁴ za postavitev sistema za elektronsko davčno poslovanje, sklenjeni v letu 2003 v znesku 318.219 tisoč tolarjev, ki naj bi bila zaključena šele v prvi polovici leta 2006. Ta pogodba zelo natančno opredeljuje načrt dobav in plačila za opravljene storitve po sklopih in vključuje tudi nadgrajevanje po ločenih naročilih.

Ugotovili smo, da predmet pogodbe za vzdrževanje in nadgradnjo navedenega sistema ni tako natančno definiran, da bi ga bilo mogoče ločiti od predmeta pogodbe za postavitev sistema za elektronsko davčno poslovanje. Opredeljuje le število delovnih ur, ki se plačajo, ne da bi bile določene storitve, ki bi bile rezultat dela po tej pogodbi. Tako iz te pogodbe ni razvidno, katera storitev je nova ali dodatna glede na prvo pogodbo za postavitev sistema, kadar se načrt dobav tudi sproti spreminja. Ker se obe pogodbi izvajata sočasno, ni mogoče opredeliti, kateri izdelki morajo biti dobavljeni po osnovni pogodbi, kateri pa po drugi. To potrjuje tudi primer izplačila za storitev, povezano z REK obrazci, račun št. 04-001249 z dne 19. 10. 2004 v znesku 21.471 tisoč tolarjev na podlagi pogodbe za vzdrževanje in nadgradnjo sistema. Isti dan je bil izdan tudi račun št. 04-001237 po prvotni pogodbi za plačilo uporabniškega modula, ki je tudi vključeval storitve za REK obrazce. Takšno oblikovanje predmetov pogodb je v neskladju z načelom transparentnosti, ker omogoča, da se isti izdelki plačajo po obeh pogodbah, torej dvakrat, kar pomeni nepravilno rabo proračunskih sredstev. Kaže tudi na neustrezen notranji nadzor finančnega poslovanja oziroma notranje kontrole glede na zahteve drugega odstavka 100. člena ZJF, saj ne zagotavlja, da bi bila proračunska sredstva zavarovana pred oškodovanji in prevarami. Naročnik izstavljenih računov ni mogel ustrezno preveriti po vsebini in tudi ne po obsegu, kar predstavlja kršitev drugega odstavka 54. člena ZJF.

3.2.1.2.b DURS je sklenila pogodbo⁹⁵ o izvedbi adaptacije na objektu Davčne izpostave Nova Gorica z izvajalcem Euroinvest, d. o. o., Nova Gorica v znesku 10.620 tisoč tolarjev. Javno naročilo je bilo oddano v skladu z Navodilom za oddajo javnih naročil male vrednosti. Dne 11. 6. 2004 se je DURS na podlagi sklenitve aneksa k pogodbi dogovorila za dobavo in montažo mini kuhinje ter pomivalnega stroja, lamelnih zaves, predelnih sten in vrat, katerih skupna vrednost znaša 2.297 tisoč tolarjev. Dobava in montaža navedenega blaga niso bili predmet javnega naročila in zato tudi niso bili predmet pogodbe. DURS je s sklenitvijo aneksa oddala naročilo z neposredno pogodbo brez predhodnega zbiranja ponudb, kar je v nasprotju s 26. členom Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti, ki določa, da se cena in konkurenčnost ponudnika praviloma preverita z zbiranjem več ponudb.

3.2.1.2.c CURS je z izvajalcem ZZI Svetovanje in inženiring, proizvodnja in prodaja programske opreme, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: ZZI) sklenila pogodbo⁹⁶ za vzdrževanje in zagotavljanje delovanja programske opreme na CURS v znesku 150.221 tisoč tolarjev. CURS je oddala javno naročilo izvajalcu, s katerim sodeluje že od samega začetka

⁹⁴ Sklenjena s Hermes SoftLab, d. d, Ljubljana, št. 1612-03-000110 z dne 22. 5. 2003.

⁹⁵ Pogodba z dne 2. 4. 2004.

⁹⁶ Št. 462-02/103-04/2003 z dne 16. 7. 2003.

vzpostavitev informacijskega sistema carinskih organov Republike Slovenije, ki je potekal v več fazah od leta 1994 dalje. Javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanji brez predhodne objave, kljub temu da niso bili izpolnjeni pogoji iz 20. člena ZJN-1, saj ni mogoče trditi, da je storitev sposoben opraviti zgolj izbrani ponudnik. Vzdrževanje zahteva poznavanje tehničnih rešitev (programiranje), povezanih z delovanjem programa in ne vsebinskih rešitev, ki so v pristojnosti CURS. Ta ima izključno pravico lastništva in druge pravice za vse izdelke, ki so bili razviti ali posebej prirejeni za CURS.

CURS je v zvezi z oddajo javnega naročila v skladu s 20. členom ZJN-1 zaprosila Urad za javna naročila za mnenje⁹⁷ o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanji brez predhodne objave. Urad za javna naročila je podal mnenje, v katerem navaja, da je potrebno določbo 2. točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1 razlagati zelo restriktivno in da mora biti naročnik prepričan, da drugih ponudnikov za konkretno naročilo ni, oziroma bi na podlagi drugega ustreznega postopka (odprtega postopka) pridobil le eno pravilno ponudbo.

V skladu s 16. členom pogodbe se je CURS s sklenitvijo aneksa z dne 23. 1. 2004 dogovorila za vzdrževalna dela za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2004 v znesku 358.326 tisoč tolarjev, od tega v znesku 164.093 tisoč tolarjev za zagotavljanje delovanja (vzdrževalnine). Vzdrževanje je bilo obračunano glede na dejansko porabo časa vzdrževanja, izkazanega na podlagi mesečnih poročil o opravljenem delu in predložitvi ustreznih izdelkov. Zagotavljanje delovanja programske opreme ZZI zaračunava v obliki mesečnega pavšala, to je v znesku 13.674 tisoč tolarjev na mesec, ne glede na obseg opravljenega dela, ki vsebuje tudi storitve organizacije in programiranja. Ugotovili smo, da nepravilnosti v delovanju programov ZZI popravlja brez predhodnih odobritev pristojnih oseb, zaposlenih na CURS. Izvajalec hkrati zagotavlja delovanje sistema in popravlja programsko opremo, kar ni v skladu s priporočili za pripravo informacijske varnostne politike in predstavlja tveganje glede ustreznosti takšnih programskih rešitev. CURS je na podlagi naših ugotovitev izvajalcu že naložila, da med zagotavljanjem neprekinjenega delovanja carinskega informacijskega sistema zaradi prekinitve sistema izvede spremembo programa, o tem takoj obvesti Službo za pomoč uporabnikom, sektor za informatiko in Generalni carinski urad (v nadaljevanju: GCU), in sicer takoj, če se dogodek zgodi v poslovnem času naročnika, oziroma prvi naslednji dan, če se dogodek zgodi izven poslovnega časa. Oseba, zaposlena na CURS, ki je odgovorna za področje, na katerem je bila izvedena sprememba programa, je dolžna to isti delovni dan preveriti, testirati, če je mogoče, in o tem napisati kratko poročilo ter ga posredovati skrbniku pogodbe in vodji sektorja za informatiko.

3.2.1.2.d Ministrstvo na podlagi Zakona o financiranju občin⁹⁸ (v nadaljevanju: ZFO) ter na podlagi Sklepa Vlade RS občinam mesečno izplačuje sredstva za nemoteno izvajanje vseh njihovih ustavnih in zakonskih nalog. Do teh sredstev so upravičene le občine, kadar je obseg njihovih lastnih prihodkov nižji od izračunanega obsega primerne porabe na prebivalca. Letni izračuni in zneski finančne izravnave se v skladu z ZFO izračunavajo na Ministrstvu, letne izračune pa pred realizacijo potrjuje Vlada RS. V letu 2004 je bilo za ta namen občinam izplačanih 38.225.256 tisoč tolarjev.

⁹⁷ Št. 037-24/2003 z dne 9. 6. 2003.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 89/99.

Pri preračunu potrebnih dopolnilnih sredstev občinam glede na določila ZFO smo ugotovili, da izplačila finančne izravnave občinam v letu 2004 niso bila izvedena v skladu s predpisi. Nepravilnost se nanaša na nepravilno ugotovitev dokončnega obsega pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2003, ki bi morala biti poračunana v letu 2004. Po določilih 24. člena ZFO se pri dokončnem izračunu pripadajočih sredstev za posamezno leto upoštevajo dejansko realizirani prihodki občin. V izračunu dokončne finančne izravnave občinam za leto 2003, ki ga je ministrstvo predložilo v sprejem Vladi RS⁹⁹, so bile namesto dejansko realiziranih prihodkov uporabljene ocene prihodkov, ki pomembno odstopajo od dejanske realizacije. Zaradi takšnega načina izračuna je bilo občinam priznано za 11.266.037 tisoč tolarjev več sredstev finančne izravnave, kot jo določa predpis.

Enak način izračuna je uporabljen tudi za akontativni izračun zneskov finančne izravnave za leto 2004; v izračunu niso bili upoštevani dejansko realizirani prihodki občin v preteklem obdobju; realizacija lastnih prihodkov občin je bila ocenjena nižje, kot bi morala biti glede na razpoložljive podatkovne vire. Ocenjujemo, da je znesek izračunanih akontacij previsok najmanj za 11.710.600 tisoč tolarjev¹⁰⁰, zaradi česar so bile iz državnega proračuna izplačane višje akontacije za finančno izravnavo posameznim občinam za leto 2004, kot bi jim pripadale.

Ministrstvo je pojasnilo, da je s tako tehnično izvedbo poračunov upoštevalo opredelitve ustavnega sodišča in tudi določbe ZFO glede enakega izhodiščnega položaja občin v zvezi s finančno izravnavo, ki mora težiti k enakomerni davčni obremenitvi zavezancev v slovenskih občinah in ne sme delovati destimulativno na pobiranje dajatev, katerih obseg občine določajo same.

3.2.1.2.e Ministrstvo je v skladu z Zakonom o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja¹⁰¹ (v nadaljevanju: ZPFOPIZ) ZPIZ mesečno nakazovalo akontacije za izplačilo pokojnin in drugih dajatev po posebnih predpisih, kot so administrativne pokojnine, pokojnine borcev, izjemne pokojnine in druge pokojnine. Zneski mesečnih akontacij se določajo na podlagi sprejetega letnega finančnega načrta ZPIZ in se praviloma izplačujejo v sorazmernem deležu razpoložljivih sredstev na postavki, zmanjšani za letni poračun obveznosti za preteklo leto (dvanajstine). V letu 2004 je bilo za ta namen s postavke 4760 – Tekoče zakonske obveznosti države do ZPIZ izplačanih 82.502.284 tisoč tolarjev.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v skladu s 14. členom ZPFOPIZ zadolženo za nadzor nad izvajanjem omenjenega zakona, vendar je nadzor nad tem opustilo s sprejetjem Pravilnika o podatkih in evidencah za obračun finančnih obveznosti iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter obrazcih in dokumentaciji, ki se predloži obračunu obveznosti¹⁰². Vsa odgovornost za nadzor nad pravilnostjo obračuna zavoda je tako prenesena na Ministrstvo za finance, ki samo, ne da bi pristojno ministrstvo predhodno preverjalo obračun ZPIZ, odreja izplačilo iz proračuna. Ministrstvo za finance je v zvezi s to problematiko

⁹⁹ Vlada RS je na 84. dopisni seji z dne 16. 2. 2004 sprejela Dokončni izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2003.

¹⁰⁰ Vlada RS je na 49. redni seji z dne 27. 11. 2003 sprejela Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2004.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 81/00.

¹⁰² Uradni list RS, št. 22/01.

opozarjalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, vendar med potekom revizije še vedno ni bil vzpostavljen nadzor nad pravilnostjo obračuna.

3.2.1.3 Plačila sredstev v proračun Evropske unije

Ministrstvo za finance opravlja naloge koordinacije v zvezi z nakazovanjem sredstev v proračun Evropske unije ter poročanjem Evropski komisiji. V letu 2004 je Republika Slovenija v proračun Evropske unije vplačala 40.636.842 tisoč tolarjev, kar je bilo skoraj 10 odstotkov manj, kot je bilo predvideno s finančnim načrtom. Obseg sredstev, ki naj bi jih Republika Slovenija vplačevala v proračun Evropske unije, je bil okvirno ocenjen v pogajanjih za pristop Republike Slovenije v Evropsko unijo, natančni zneski pa so določeni v proračunu Evropske unije za leto 2004. Obseg vplačil se je med letom spreminjal zaradi izvajanja proračuna Evropske unije in sprejetih dopolnitev proračuna.

Preverili smo vsa obvestila o vpoklicih sredstev v proračun Evropske unije iz davka na dodano vrednost, bruto nacionalnega dohodka in popravka v korist Velike Britanije ter vse izkaze računa A¹⁰³, ki so bili podlaga za vplačila tradicionalnih lastnih sredstev. Ugotovili smo, da so bila v proračun Evropske unije nakazana sredstva v pravih zneskih in v ustreznih časovnih rokih.

3.2.1.4 Poraba proračunske rezerve

Sredstva proračunske rezerve so bila v letu 2004 oblikovana v znesku 8.156.519 tisoč tolarjev, dejansko pa so bila porabljena v znesku 5.939.235 tisoč tolarjev. Sredstva so se porabljala v skladu s programi, ki jih je sprejela vlada, in sicer za programe na podlagi sprejetih interventnih zakonov ter na podlagi prevzetih obveznostih po sklepih vlade v skladu s četrtem odstavkom 48. člena ZJF.

Dejansko porabo proračunske rezerve na računu 750 smo preverili v znesku 4.324.616 tisoč tolarjev pri dveh postavkah Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, in sicer na postavki 0879 in postavki 0950 za odpravo posledic škode po suši, pozebi in neurjih v kmetijstvu. Ugotovljene nepravilnosti so zapisane v revizijskem poročilu o pravilnosti izvršitve proračuna Republike Slovenije v delu, ki se nanaša na Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Pri postavki 0879 – Odprava posledic škode po suši, pozebi in neurjih v kmetijstvu je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kmetom izplačalo akontacije za odpravo posledic suše, ki je prizadela kmetijstvo v letu 2003. Ugotovljeno je bilo, da so bile akontacije v letu 2003 in 2004 previsoko izplačane v skupnem znesku 582.044 tisoč tolarjev. Od tega je bilo v letu 2004 na račun 750 vrnjenih 82.549 tisoč tolarjev preveč izplačanih akontacij. Ministrstvo za finance med izvajanjem revizije ni imelo podatkov o obsegu preveč izplačanih akontacijah za posamezne prejemnike po stanju na dan 31. 12. 2004 in nima vzpostavljenih terjatev za previsoka plačila.

¹⁰³ Ti izkazi so pripravljene na podlagi pravilnika o postopkih nakazovanja sredstev in poročanja v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi Skupnosti, Uradni list RS, št. 65/04.

3.2.1.5 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za finance

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za finance za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za finance je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v več primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- v dveh primerih je oddalo javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za takšen način oddaje naročila niso bili izpolnjeni pogoji, in v enem primeru tudi ni natančno definiralo predmeta pogodbe (točki 3.2.1.2.a, 3.2.1.2.c);
- naročilo male vrednosti ni oddalo v skladu z internim navodilom za oddajo javnih naročil male vrednosti (točka 3.2.1.2.b);
- nepravilno je obračunalo dokončni znesek finančne izravnave občinam za leto 2003 (točka 3.2.1.2.d).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Ministrstva za finance za leto 2004 zaradi vpliva ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

3.2.2 Ministrstvo za notranje zadeve

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za notranje zadeve poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 23.

Tabela 23: Finančni načrt Ministrstva za notranje zadeve za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	48.938.103	50.136.111	50.133.236	102	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	19.007.062	20.509.783	18.731.405	99	91
Tekoči in investicijski transferi	0	36.315	36.315	0	100
Vsi odhodki	67.945.165	70.682.209	68.900.956	101	97

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za notranje zadeve predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.2.1 Zaposlovanje

Število zaposlenih je bilo v letu 2004 v okviru sprejetega kadrovskega načrta. Ministrstvo je navedlo, da je bilo v kadrovskem načrtu predvidenih 10.351 zaposlenih, kar izhaja tudi iz sklepa Vlade Republike Slovenije¹⁰⁴. Ministrstvo je imelo na dan 31. 12. 2004 dejansko zaposlenih 10.114 javnih uslužbencev in 5 funkcionarjev.

3.2.2.2 Odhodki in transferi brez odhodkov za plače in druge izdatke zaposlenim

3.2.2.2.a Ministrstvo je z družbo Cetis, d. o. o., Celje sklenilo krovno pogodbo¹⁰⁵ in anekse k krovni pogodbi¹⁰⁶ za izdelavo različnih vrst tiskovin. Na podlagi krovne pogodbe je bila sklenjena pogodba med Policijo in družbo Cetis, d. o. o., Celje¹⁰⁷ in aneksi k individualni pogodbi¹⁰⁸.

Pravna podlaga neposredne sklenitve pogodb in aneksov je navedena v dokumentu¹⁰⁹, ki kot razlog sklenitve neposredne krovne pogodbe z družbo Cetis, d. d., Celje navaja 4. točko

¹⁰⁴ Št. 004-12/2004-17 z dne 3. 2. 2005.

¹⁰⁵ Št. 1711-99-460120 z dne 25. 2. 1999.

¹⁰⁶ Št. 1 z dne 6. 7. 1999, 2. z dne 31. 8. 1999, 3 z dne 12. 10. 1999, 4 z dne 18. 1. 2000, 5 z dne 29. 1. 2001, 6 z dne 27. 2. 2002, 7 z dne 3. 4. 2002 in 8 z dne 8. 5. 2002, 9 z dne 4. 7. 2002, 10 z dne 1. 8. 2002, 11 z dne 17. 4. 2003, 12 z dne 9. 4. 2004, 13 z dne 30. 7. 2004 in 14 z dne 31. 12. 2004.

¹⁰⁷ Št. 1714-00-440047 z dne 2. 3. 2000.

¹⁰⁸ Št. 1 z dne 24. 8. 2000, 2 z dne 11. 5. 2001, 3 z dne 6. 8. 2002, 4 z dne 9. 7. 2003, 5 z dne 26. 3. 2004, 6 z dne 3. 5. 2004, 7 z dne 21. 6. 2004 in 8 z dne 25. 2. 2005.

¹⁰⁹ Šifra 0048/ z dne 22. 2. 1999.

prvega odstavka 55. člena Zakona o javnih naročilih¹¹⁰ (v nadaljevanju: ZJN). Navedeno določilo omogoča sklenitev neposredne pogodbe, če je na trgu samo en dobavitelj, ki je sposoben ponuditi blago ali storitve v določenem obsegu, javnega naročila pa ni mogoče deliti v manjše zaključne celote in jih oddati ločeno¹¹¹.

Ministrstvo je dostavilo mnenje Gospodarske zbornice Slovenije¹¹², da je izbrana družba edina, ki zadosti povpraševanjem ministrstva, in da ostali možni ponudniki lahko samo delno zadostijo njihove pogoje.¹¹³ Ministrstvo je za mnenje zaprosilo šele po sklenitvi krovne pogodbe. Kljub oddaji javnega naročila z neposredno pogodbo, brez javnega razpisa, bi ministrstvo moralo na podlagi 56. člena ZJN ceno in kakovost predmeta javnega naročila posebej skrbno preveriti z zbiranjem ponudb ali z analizo stroškov ali s primerjanjem kakovosti in podobno. Ministrstvo bi moralo preverjanje izkazati, česar pa ni naredilo. Takšen način poslovanja ministrstva, ko je sklenilo neposredno pogodbo z izvajalcem, ne da bi predhodno preverilo predmet naročila na trgu in preveritev izkazalo v svoji dokumentaciji, je predstavljalo kršitev 56. člena ZJN-1.

Sklepanje aneksov na podlagi sklicevanja na edinega usposobljenega dobavitelja, ki je zmožen uresničiti naročilo v predvidenem obsegu, brez dokumentiranega vodenja postopka oddaje javnega naročila, predstavlja kršitev 84. člena ZJN-1, ker niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo naročila, kot jih navaja navedeni člen.

Hkrati ministrstvu očitamo negospodarnost, saj sta bili obe pogodbi sklenjeni v letu 1999 oziroma 2000, kar pomeni, da ministrstvu navedeni dobavitelj že pet let dobavlja blago, ne da bi ministrstvo izkazovalo preveritev primernosti cene in drugih dejavnikov, ki vplivajo na izbiro. Ministrstvo je imelo dovolj časa, da bi odpovedalo veljavnost krovne pogodbe in izvedlo postopek oddaje javnega naročila. Takšen način ravnanja ministrstva predstavlja kršitev 6. in 17. člena ZJN-1.

3.2.2.2.b Ministrstvo je na podlagi pogodbe o servisiranju¹¹⁴ družbi Porsche Slovenija, d. o. o., Ljubljana izplačalo 370 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je ministrstvo sklenilo pogodbo, ne da bi izvedlo postopek javnega naročanja, kar predstavlja kršitev 53. člena ZJF. Dejstvo je tudi, da je navedena pogodba iz leta 1998, pogodbeni znesek pa je bil prekoračen že v letu 2003, kar pomeni, da v revidiranem obdobju ni več veljala. Takšen način poslovanja ministrstva pomeni kršitev 50. člena in prvega odstavka 54. člena ZJF.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 24/97 in 78/99.

¹¹¹ Sklicevanje na navedeno določilo predpostavlja, da obstaja samo en dobavitelj, ki ni nujno edini dobavitelj, vendar pa je le on zmožen uresničiti javno naročilo v obsegu, kot ga želi naročnik in ga ni mogoče deliti v manjše celote. Upoštevati pa je potrebno tudi, da ob nedeljivem obsegu lahko dobavo ali delo prevzame več podjetij skupaj, čeprav nobeno med njimi tega ne bi moglo storiti samo. (Pravo javnih naročil, Zakon o javnih naročilih (ZJN) s komentarjem, dr. Bojan Zabel, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1997, str. 160).

¹¹² Dopis brez številke, z dne 3. 11. 1999.

¹¹³ Gospodarska zbornica Slovenije je izdala takšno mnenje na podlagi dopisa Ministrstva za gospodarstvo, št. 0302/16/05-262/144-99-23 z dne 26. 10. 1999. V tem dopisu ministrstvo poizveduje po seznamu podjetij, ki so na podlagi opisanih zahtev ministrstva usposobljeni za izdelavo in personalizacijo potnih listov, ter pri tem našteje tri družbe, med drugim tudi izbrano družbo. Hkrati se ministrstvo v navedenem dopisu sklicuje na sklenitev neposredne pogodbe z izbranim izvajalcem, na podlagi Odloka o naročilih zaupne narave (Uradni list RS, št. 63/99).

¹¹⁴ Št. 1711-98-44-0232 z dne 23. 2. 1998.

3.2.2.2.c Ministrstvo je na podlagi računa¹¹⁵, ki je temeljil na izdani naročilnici Sveta za preventivo in vzgojo v cestnem prometu¹¹⁶, plačalo družbi 00net, d. o. o., Ljubljana 432 tisoč tolarjev za opravljene storitve najema oglasnih mest v toaletnih prostorih lokalov, kjer se zbirajo mladi. Ugotovili smo, da je ministrstvo za izvedbo akcije 'Mladi voznik', ki jo je želelo oglaševati tudi v toaletnih prostorih lokalov, kjer se zbirajo mladi, predhodno zbralo ponudbi dveh dobaviteljev, oba izbralo, vendar z nobenim od njiju ni sklenilo pisne pogodbe, ampak so opravljene storitve temeljile na izdanih naročilnicah. Glede na to, da so celotni stroški akcije 'Mladi voznik' znašali skupaj 4.248 tisoč tolarjev¹¹⁷, je bilo ministrstvo na podlagi 9. člena Navodila o postopku oddaje naročila male vrednosti¹¹⁸ dolžno skleniti pogodbo z vsakim od njiju.

Ugotavljamo tudi, da ministrstvo nima zagotovil, da je izbralo najugodnejšega ponudnika oziroma da je doseglo najugodnejšo ceno. Ministrstvo je izbor obeh ponudnikov utemeljilo s tem, da ponudnika med seboj nista konkurenta, ker ponujata različna oglasna mesta, kar predstavlja tveganje, da bi ministrstvo v vsakem primeru izbralo oba ponudnika, ne glede na to, ali ponujata svoje storitve na podlagi tržnih cen. Takšen način poslovanja predstavlja kršitev 4. člena ZJN-1, ker bi moralo ministrstvo z izborom ponudbe zagotoviti gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev.

Ugotovili smo tudi, da je odredbo podpisal samo odredbodajalec, kar ni v skladu z notranjim Navodilom o pripravi in dostavljanju dokumentov v knjiženje in plačilo.¹¹⁹

3.2.2.2.d Ministrstvo je z družbo SIMT, d. o. o., Grosuplje sklenilo pogodbo o dobavi informacijske opreme v znesku 152.525 tisoč tolarjev.¹²⁰ Pogodba je bila sklenjena na podlagi javnega razpisa, pri katerem je ministrstvo storilo nekaj nepravilnosti.

- V razpisni dokumentaciji ni pravilno določilo količine blaga, saj je s klavzulo o pridržku možnosti spremembe količine, ne da bi pri tem določilo, v kakšnem obsegu in pod kakšnimi pogoji se lahko količina naknadno spremeni, kršilo 23. člen ZJN-1. Navedeni člen določa, da mora naročnik pripraviti razpisno dokumentacijo tako, da bo ponudnik na njeni podlagi lahko pripravil pravilno ponudbo ter da mora biti razpisna dokumentacija pripravljena razumljivo. Ugotovili pa smo, da so se naročene količine iz sklenjene pogodbe razlikovale od tistih, ki so bile navedene v razpisni dokumentaciji¹²¹. Da na takšna odstopanja pri naročanju informacijske opreme tudi dobavitelj ni računal, potrjuje dejstvo, da je pri dobavi opreme prišlo tudi do spremembe modelov pri večini podsklopov, pri katerih so bile spremenjene količine.

¹¹⁵ Št. 2004-06 z dne 9. 3. 2004.

¹¹⁶ Št. 7 z dne 6. 2. 2004.

¹¹⁷ V letu 2003 so stroški znašali 2.124 tisoč tolarjev, v letu 2004 pa 2.124 tisoč tolarjev, kar znaša skupaj za obe leti 4.248 tisoč tolarjev.

¹¹⁸ Št. 171-02-401/229-2002 z dne 13. 5. 2002.

¹¹⁹ Št. 0511-21-401-376-2/00 z dne 24. 10. 2000.

¹²⁰ Št. 1711-04-460308 z dne 30. 9. 2004.

¹²¹ Povečane količine informacijske opreme so znašale za:

sklop 1, skupaj 21 odstotkov (najbolj se je povečal podsklop 1.2, in sicer za 80 odstotkov),
sklop 2, skupaj 68 odstotkov (najbolj se je povečal podsklop 2.2, in sicer za 111 odstotkov),
sklop 7, skupaj 17 odstotkov (najbolj se je povečal podsklop 7.5, in sicer za 25 odstotkov),
sklop 8, skupaj 87 odstotkov (najbolj se je povečal podsklop 8.2, in sicer za 258 odstotkov).

- Sklenjena pogodba se razlikuje od pogodbe iz ponudbe ponudnika (spremenjen je bil ponudbeni predračun, ki je bil del razpisne in ponudbene dokumentacije), kar predstavlja kršitev 6. člena ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.
- Povečanje količine in s tem spreminjanje razpisnih pogojev predstavlja kršitev načela zagotavljanja konkurence med ponudniki, kot ga določa 5. člen ZJN-1. Dejstvo je, da so ponudniki pripravili ponudbe za predvidene količine in tehnične lastnosti iz razpisne dokumentacije upoštevaje tudi količinske ugodnosti ter trenutno stanje na trgu. Dejansko pa je ministrstvo sklenilo pogodbo za bistveno večje količine, kot jih je predstavilo v razpisni dokumentaciji, za ceno, ki je bila ponujena na podlagi predstavljene količine iz razpisne dokumentacije.

3.2.2.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Pri pregledovanju poslovanja in izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za notranje zadeve smo ugotovili, da ministrstvo v navedenih primerih ni poslovalo v skladu s predpisi:

- sklenilo je pogodbi in anekse, ne da bi izvedlo predpisani postopek oddaje javnega naročila, oddaje naročila pa ni ustrezno dokumentiralo (točka 3.2.2.2.a),
- sklenilo je pogodbo, ne da bi izvedlo postopek javnega naročanja in hkrati v revidiranem obdobju poslovalo po pogodbi, ki ni bila več veljavna (točka 3.2.2.2.b),
- za oddano naročilo male vrednosti ni sklenilo pogodbe, pri odrejanju plačila pa je kršilo notranja navodila (točka 3.2.2.2.c),
- plačalo je obveznosti po pogodbi, s katero je bilo oddano javno naročilo, katerega postopek oddaje ni bil izveden v skladu z zakonom (točka 3.2.2.2.d).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za notranje zadeve v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.3 Ministrstvo za zunanje zadeve

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za zunanje zadeve poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 24.

Tabela 24: Finančni načrt Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2004

Odhodki	Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizirani finančni načrt	Indeks	Indeks
	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	5.353.570	5.425.329	5.408.386	101	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	7.840.130	7.551.892	7.292.431	93	97
Tekoči in investicijski transferi	1.879.899	1.879.096	1.810.342	96	96
Vsi odhodki	15.073.599	14.856.317	14.511.159	96	98

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za zunanje zadeve predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.3.1 Zaposlovanje

3.2.3.1.a Na ministrstvu je bilo konec leta 2004 zaposlenih 548 javnih uslužbencev in dva funkcionarja. Število zaposlenih je bilo v skladu s kadrovskim načrtom.

3.2.3.1.b Pri preverjanju pravilnosti novega zaposlovanja smo ugotovili, da je ministrstvo v letu 2004 zaposlilo javno uslužbenko, sprva za določen čas kot pripravnico, po opravljenem pripravništvu z dnem 6. 12. 2004 pa za nedoločen čas. Uslužbenka ni izpolnjevala pogoja za zasedbo delovnega mesta 'Arhivist III', saj ni imela dovoljenja za dostop do tajnih podatkov, ki je kot pogoj za zasedbo delovnega mesta zahtevano v Spremembah akta o notranji organizaciji in sistemizaciji v ministrstvu za zunanje zadeve in v organu v sestavi (Urad Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu)¹²². Zasedba sistemiziranega delovnega mesta zato ni bila v skladu s z 20. členom Zakona o delovnih razmerjih¹²³ (v nadaljevanju: ZDR).

Ministrstvo je pojasnilo, da je za uslužbenko posredovalo Sektorju za tajne podatke pri Ministrstvu za notranje zadeve predlog za izdajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov¹²⁴. Obveznost pridobitve dovoljenja v takšnih primerih bo vnašalo v pogodbe kot razveljavitveni pogoj sklenitve delovnega razmerja. Postopalo bo po 28. a členu Zakona o tajnih podatkih¹²⁵

¹²² Št. ZKD-3287/04 z dne 1. 12. 2004.

¹²³ Uradni list RS, št. 42/02.

¹²⁴ Št. ZTP-153/05 z dne 16. 5. 2005.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 87/01, 101/03.

v povezavi 163. členom Zakona o javnih uslužbencih¹²⁶ (v nadaljevanju: ZJU), ki določa, da se uslužbenec premesti na delovno mesto, za katerega izpolnjuje pogoje. Ker takšnega delovnega mesta na ministrstvu po veljavni sistemizaciji ni, bo ministrstvo takšnim uslužbencem po preteku s pogodbo dogovorjenega roka odpovedalo pogodbo o zaposlitvi.

3.2.3.2 Odhodki in transferi razen odhodkov za plače in druge izdatke zaposlenim

3.2.3.2.a Ministrstvo je štirim zaposlenim odobrilo plačilo prekoračenega zneska za uporabo službenih mobilnih telefonov za junij 2004, ki presega omejitev dvakratnega zneska iz 7. člena Pravilnika o uporabi službenega telefonskega omrežja in mobilnih telefonov v Ministrstvu za zunanje zadeve¹²⁷ (v nadaljevanju: interni pravilnik) v skupnem znesku 192 tisoč tolarjev. Navedeno ravnanje pomeni kršitev določil 11. člena internega pravilnika, ki določa, da lahko generalni sekretar kljub prekoračitvi limita vodjem sektorjev, služb, centra in kabineta ministra odobri plačilo prekoračenega računa, ki ne presega dvakratnega zneska iz 7. člena internega pravilnika, če za to obstaja utemeljen razlog. Finančno računovodska služba zneskov prekoračitve ni odtegnila od plač oziroma ni ustrezno zmanjšala zneskov pri naslednjih obračunih plač, kot predvideva 13. člen internega pravilnika.

3.2.3.2.b Ministrstvo je izvedlo dva javna razpisa za zbiranje predlogov za sofinanciranje programov in projektov Slovencev v zamejstvu in po svetu ter sodelovanja z njimi v letu 2004 (v nadaljevanju: prvi javni razpis) ter javni razpis za zbiranje predlogov programov in projektov Slovencev v zamejstvu in po svetu za sofinanciranje najnujnejših akcij v letu 2004, ki so izrednega pomena za Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: drugi javni razpis). V razpisni dokumentaciji prvega javnega razpisa je navedlo način uporabe meril le za štiri od petih meril, v razpisni dokumentaciji drugega pa le za pet od šestih meril. V obeh javnih razpisih je kot uporabo merila 'Upoštevanje trenutnih socialnih razmer v državi, iz katere izhaja prosilec, določilo opisno ovrednotenje, ni pa vnaprej seznanilo vlagateljev z načinom in pomenom njegove uporabe. Posamezni vlagatelji v tem primeru niso bili vnaprej seznanjeni s pomenom navedenega merila, kar pomeni kršitev 6. točke tretjega odstavka 176. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹²⁸, ki določa, da je obvezni sestavni del razpisne dokumentacije med drugim navedba vrste meril, način njihove uporabe in pomen posameznih meril.

Ministrstvo je pojasnilo, da je bilo merilo 'Upoštevanje trenutnih socialnih razmer v državi, iz katere izhaja prosilec' navedeno za morebitne izjemne primere, do katerih pa ni prišlo, zato merilo pri izboru prejemnikov ni bilo uporabljeno.

3.2.3.2.c Ministrstvo je 161 projektom, prijavljenim na prvi in drugi javni razpis, ki niso izpolnjevali v razpisnih dokumentacijah določenega pogoja minimalnega števila točk, potrebnega za dodelitev sredstev, dodelilo sredstva v skupnem znesku 198.001 tisoč tolarjev¹²⁹. Navedeno ravnanje pomeni kršitev določil razpisne dokumentacije in 181. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da komisija

¹²⁶ Uradni list RS, št. 56/02.

¹²⁷ Št. ZKD - 1797/03 z dne 5. 12. 2003.

¹²⁸ Uradni list RS, št. 47/03, 67/03.

¹²⁹ Od tega 157 projektov v skupnem znesku 194.701 tisoč tolarjev iz prvega javnega razpisa in 4 projekti v skupnem znesku 3.300 tisoč tolarjev iz drugega javnega razpisa.

opravi strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma v razpisni dokumentaciji.

Ministrstvo je pojasnilo, da je deleže sofinanciranja vnaprej težko opredeliti, ker so projekti, ki se sofinancirajo, zelo raznoliki, od rednega delovanja društev do športnih prireditev in posameznih kulturnih dogodkov. Smisel razpisa ima posebno konotacijo podpirati aktivnosti Slovencev v zamejstvu in po svetu, ne da bi z izločanjem posameznih projektov iz financiranja krnili njihovo dejavnost.

3.2.3.2.d Ministrstvo je Gimnaziji Moste za projekt 'Slovenci v Avstriji' na podlagi sklepa odobrilo finančna sredstva v znesku 400 tisoč tolarjev, čeprav je vloga prispela 5 dni po razpisanem roku za oddajo vlog. Ministrstvo je s tem, ko je obravnavalo vlogo, ki je prispela prepozno, ravnalo v neskladju s 178. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da se odpirajo samo v roku dostavljene, pravilno izpolnjene in označene ovojnice, ki vsebujejo vloge.

Ministrstvo je pojasnilo, da je bila vloga Gimnazije Moste oddana osebno, ker je bila po pojasnilih gimnazije prvotna pošta, poslana v roku, zavrnjena. Gimnazija Moste ni zavedla odposlane pošte, odvrgli oziroma izgubili pa so tudi potrjeno dokazilo pošte.

Pomanjkljivost

Odkrili smo tudi pomanjkljivost v poslovanju, ki je nismo vrednotili kot nepravilnost, jo pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kaže na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.3.2.e Direktorica Urada Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu je v več primerih¹³⁰ drugače odločila o obsegu dodeljenih sredstev s proračunske postavke 5234 - Ustavne obveznosti - podpora slovenski narodnostni skupnosti, kot ji je na podlagi strokovnega ocenjevanja (točkovanja) vlog, prispelih na prvi javni razpis, predlagala strokovna komisija. Spremembo odločitev je direktorica pisno obrazložila oziroma utemeljila le v osmih primerih¹³¹, za preostale primere pa je urad naknadno predložil obrazložitve, iz katerih ni razvidno, zakaj so spremenili sredstva posameznemu upravičencu.

3.2.3.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil poseben del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

¹³⁰ Za 20 projektov iz Italije, 5 projektov iz Avstrije in 5 projektov iz Slovenije.

¹³¹ Obrazložitve odločitev direktorice Urada z dne 3. 5. 2004.

Ministrstvo za zunanje zadeve je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- zaposlilo je uslužbenko na delovno mesto, za katerega ni izpolnjevala zahtevanih pogojev (točka 3.2.3.1.b);
- štirim zaposlenim je odobrilo plačilo prekoračenega zneska za uporabo službenih mobilnih telefonov v nasprotju z internim pravilnikom (točka 3.2.3.2.a);
- 161 projektom, prijavljenim na prvi in drugi javni razpis, je dodelilo sredstva, čeprav niso izpolnjevali pogoja, potrebnega za dodelitev sredstev (točka 3.2.3.2.c);
- dodelilo je finančna sredstva za projekt, katerega vloga je prispela po roku za oddajo vlog (točka 3.2.3.2.d).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za zunanje zadeve v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.4 Ministrstvo za obrambo

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za obrambo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 25.

Tabela 25: Finančni načrt Ministrstva za obrambo za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	45.441.833	46.567.312	46.342.160	102	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	38.951.547	38.404.867	35.331.501	91	92
Tekoči in investicijski transferi	2.723.153	3.968.627	3.811.130	140	96
Vsi odhodki	87.116.533	88.940.806	85.484.791	98	96

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za obrambo predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.4.1 Zaposlovanje

Na ministrstvu je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 8.522 javnih uslužbencev. Število zaposlenih konec leta 2004 je bilo v okviru sprejetega kadrovskega načrta. Ministrstvo je v letu 2004 na novo zaposlilo 876 javnih uslužbencev, kar je 46 manj, kot je bilo predvideno s kadrovskim načrtom.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.4.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.4.2.a Ministrstvo je oktobra 2004 končalo postopek izbire ponudnika za naročilo zaupne narave za ureditev infrastrukture za vojaške potrebe. Ministrstvo je na podlagi četrte točke 2. člena ZJN-1 podpisalo pogodbo¹³² za izvedbo ureditve kompleksa Ledinekov Kogl - I. faza z Gradbenim podjetjem Radlje, d. d., Radlje ob Dravi. Vrednost pogodbe je znašala 199.321 tisoč tolarjev. Po pregledu dokumentacije smo ugotovili, da je ministrstvo plačalo račun za prvo gradbeno fazo v znesku 79.621 tisoč tolarjev, še preden je bila ta dejansko končana. Pogodba je bila sklenjena 8. 10. 2004. Iz gradbenega dnevnika je razvidno, da so se dela začela 19. 10. 2004, račun za prvo gradbeno fazo pa je bil izdan že 27. 10. 2004. S postavk, ki so evidentirane v gradbeni knjigi in gradbenem dnevniku, je razvidno, da dela v potrjeni I. začasni situaciji (gradbena, obrtniška, inštalacijska) niso bila realizirana. Izvajalec je v obdobju od uvedbe v

¹³² Št. 404-09-376/2004-1.

delo do izstavitve situacije izvedel dela v ocenjeni vrednosti 4.000 tisoč tolarjev. Ministrstvo je s tem kršilo drugi odstavek 52. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Dogovarjanje o predplačilih je mogoče le izjemoma, ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance. Poleg tega je bil kršen tudi 85. člen Zakona o graditvi objektov¹³³, saj investitor ni zagotovil gradbenega nadzora z dnem, ko se je pričelo z gradbenimi deli oziroma s pripravljalnimi deli, kot zahteva zakon. Pogodba o nadzoru je bila sklenjena šele v letu 2005.

3.2.4.2.b Ministrstvo je kupilo letalsko karto¹³⁴ pri družbi Kompas, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Kompas) brez naročilnice in zbiranja ponudb. Ravnanje ministrstva ni bilo v skladu s 4. členom Pravilnika za oddajo naročil male vrednosti ministrstva¹³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik), ki določa, da mora naročnik oddati naročilo male vrednosti vselej z naročilnico. Kršen je bil tudi 6. člen pravilnika, ki določa, da mora pridobiti vsaj dve ponudbi, pri čemer mora odredbodajalec zagotoviti gospodarno rabo javnih sredstev. Račun za letalsko karto je znašal 166 tisoč tolarjev.

Ministrstvo je pojasnilo, da bi za nakup letalskih kart, glede na vrednost letnega prometa, morali izvesti javni razpis, vendar tega niso storili zaradi sklepa Vlade RS¹³⁶ o določitvi skupnega javnega naročila prek Servisa skupnih služb Vlade RS. Vendar pa menijo, da posamezna naročila zato nimajo narave naročila male vrednosti.

Ministrstvo v letu 2004 ni nabavljalo letalskih vozovnic po predpisanem postopku za oddajo javnih naročil, saj ni izvedlo javnega razpisa (promet z družbo Kompas je v letu 2004 znašal 227.115 tisoč tolarjev), pa tudi pri posameznih nabavah ni upoštevalo določil internega pravilnika.

3.2.4.2.c Ministrstvo je 17. 4. 2002 sklenilo neposredno pogodbo¹³⁷ z družbo TAM, d. d., Maribor na podlagi četrte točke 2. člena ZJN-1 ter na podlagi sklepa o oddaji javnega naročila¹³⁸ za servisiranje in vzdrževanje vozil znamke TAM.

Ugotovili smo, da nekatere cene niso v skladu s cenikom, ki je sestavni del pogodbe. Pri primerjanju celotnega računa in veljavnega cenika je bil račun za 67 tisoč tolarjev večji, kot bi moral biti ob upoštevanju pogodbenih določil in veljavnega cenika. Račun je ministrstvo kljub temu potrdilo in plačalo v celoti, s čimer je kršilo drugi odstavek 54. člena ZJF, ki določa, da je potrebno pred izplačilom preveriti obseg obveznosti. Ministrstvo pri tem izplačilu ni ravnalo dovolj skrbno.

3.2.4.2.d Ministrstvo je na podlagi naročila male vrednosti¹³⁹ z dne 20. 4. 2004 sklenilo pogodbo¹⁴⁰ z družbo PRO – NEP Inženiring, d. o. o., Ljubljana za gradbeno obrtniško vzdrževanje

¹³³ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1.

¹³⁴ Št. dokumenta 38-014654-04 z dne 9. 7. 2004.

¹³⁵ Št. 017-02-58/2000-23 z dne 23. 7. 2002.

¹³⁶ Št. 414-18/2003-5 z dne 1. 4. 2004.

¹³⁷ Št. 404-09-117/2002-1 z dne 17. 4. 2002 in aneks št. 404-09-117/2002-15 z dne 16. 1. 2004.

¹³⁸ Št. 404-08-89.

¹³⁹ Št. MORS-816/04-MV z dne 20. 4. 2004.

¹⁴⁰ Št. 404-09-94/2004-1 z dne 12. 5. 2004.

objektov Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki se je izvajalo na več lokacijah. V pogodbi je določen rok plačila za opravljeno storitev trideset koledarskih dni od prejema situacije. Ministrstvo je situacijo v vrednosti 1.539 tisoč tolarjev plačalo v tridesetih dneh.

Ker gre za investicije, ki se plačujejo na podlagi izdanih mesečnih situacij, bi moral biti določen rok plačila najmanj šestdeset dni, kar določa 23. člen ZIPRS0405. Ministrstvo pri sklepanju pogodbe ni ravnalo v skladu z zakonom, ker ni spoštovalo plačilnih rokov, ki jih ta določa.

Ministrstvo je pojasnilo, da je do nepravilnosti prišlo, ker je predmet pogodbe tekoče in investicijsko vzdrževanje in so spregledali, da se investicija nanaša na konto 420500 - Investicijsko vzdrževanje in izboljšave.

3.2.4.2.e V letu 2004 ministrstvo ni zbiralo ponudb za uporabo športnih objektov za športni namen pri družbi Konex, d. o. o., Ljubljana, v skupnem znesku 339 tisoč tolarjev, zato ni ravnalo v skladu s 6. členom pravilnika.

3.2.4.2.f Ministrstvo je v letu 2004 v okviru naročil zaupne narave oddalo storitve vgradnje ožičenj za potrebe informatike v več objektih Slovenske vojske družbi Perftech, d. o. o., Bled v vrednosti 56.100 tisoč tolarjev. Pogodba¹⁴¹ je bila podpisana 6. 10. 2004, uvedba v delo pa je potekala 15. 10. 2004. Prvi račun v vrednosti 32.081 tisoč tolarjev je bil izdan le pet dni po uvedbi v delo. Iz prve začasne situacije, ki je priloga k računu, je razvidno, da je bilo v prvih petih dnevih opravljenih 57 odstotkov pogodbene vrednosti, dela pa so bila zaključena 2. 12. 2004 z Zapisnikom o pregledu izvršenih elektroinstalacijskih del ožičenja za informatiko na objektih.

Ocenjujemo, da so z deli začeli že pred podpisom pogodbe, saj so še pred uvedbo v delo opravili za več kot polovico vrednosti pogodbenih del. Kršen je bil 54. člen ZJF, ker izdatek iz proračuna ni imel za podlago verodostojne knjigovodske listine oziroma je bil v neskladju z njimi, saj račun in situacija nista bila usklajena z gradbenim dnevnikom, po katerem so z deli začeli že pred uradno uvedbo v delo, in sicer na dan podpisa pogodbe 6. 10. 2004, iz situacije pa je razvidno, da so dela potekala že septembra.

3.2.4.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za obrambo za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za obrambo je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- račun za opravljene gradnje je plačalo, še preden so bile te dejansko izvršene, in ni zagotovilo gradbenega nadzora z dnem, ko se je pričelo z deli (točka 3.2.4.2.a);

¹⁴¹ Št. 404-09-369/2004-1.

- letalsko karto je naročilo brez naročilnice in brez zbiranja ponudb (točka 3.2.4.2.b);
- ni preverilo skladnosti računa s pogodbo (točka 3.2.4.2.c);
- ni upoštevalo zakonsko določenih plačilnih rokov (točka 3.2.4.2.d);
- naročilo za uporabo športnih objektov je oddalo brez zbiranja ponudb (točka 3.2.4.2.e);
- ni prevzemalo obveznosti na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin (točka 3.2.4.2.f).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za obrambo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.5 Ministrstvo za pravosodje

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za pravosodje poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 26.

Tabela 26: Finančni načrt Ministrstva za pravosodje za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	4.585.422	4.985.373	4.952.047	108	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	3.492.342	3.261.029	3.043.576	88	93
Tekoči in investicijski transferi	274.938	284.488	241.762	87	85
Vsi odhodki	8.352.702	8.530.890	8.237.385	99	97

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za pravosodje predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.5.1 Zaposlovanje

Na ministrstvu je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 899 javnih uslužbencev, kar je za devetnajst javnih uslužbencev manj, kot je dovoljeval kadrovski načrt.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.5.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.5.2.a Ministrstvo je s fizično osebo sklenilo avtorsko pogodbo¹⁴² za predavanje na seminarju dva dni po opravljeni storitvi in s tem kršilo 97. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga in 50. člen ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzame obveznosti s pisno pogodbo.

¹⁴² Št. 2011-03-400189 z dne 13. 11. 2003.

3.2.5.2.b Ministrstvo, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij, Zavod za prestajanje kazni zapora Ljubljana, in Mercator, d. d., Ljubljana, sta sklenila pogodbo¹⁴³ v vrednosti 3.138 tisoč tolarjev. Ministrstvo je pri oddaji naročila po omejenem postopku ravnalo v neskladju z 19. členom ZJN-1, ker v drugi fazi k oddaji ponudbe ni povabilo vseh kandidatov, ki jim je bila v prvi fazi priznana sposobnost. Poleg tega naročnik pri izbiri najugodnejšega ponudnika v drugi fazi omejenega postopka za dobavo prehrabmenih izdelkov ni imel dveh pravih ponudb, temveč je pridobil le eno samo, kar pomeni, da ni ravnal v skladu s 76. členom ZJN-1, ki določa, da naročnik izbere najugodnejšega ponudnika, če je pridobil dve samostojni pravilni ponudbi.

3.2.5.2.c Ministrstvo je v postopku oddaje javnega naročila¹⁴⁴ za izdelavo, dobavo in montažo pisarniškega pohištva za potrebe pravosodnih organov izbralo dobavitelja MZG, d. o. o., Grosuplje, katerega ponudba ni bila v skladu z javnim razpisom. Ponudnik je predložil drugačno izjavo banke za izdajo garancije za dobro izvedbo posla in za odpravo napak v garancijskem roku. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 76. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik po opravljenem pregledu zavrniti vse ponudbe, ki niso primerne, sprejemljive ali pravilne.

3.2.5.2.d Ministrstvo, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij je na podlagi oddaje naročila zaupne narave za nakup in montažo opreme za sistem elektronskega varovanja izbralo TSE, avdio video inženiring, d. o. o., Ljubljana ter z njim in podizvajalcema Sintal, d. d., Ljubljana, in Avi Inženiring, d. o. o., Ljubljana, ki sta prav tako predložila svoji ponudbi, sklenilo pogodbo¹⁴⁵. Sintal, d. d., Ljubljana je v svoji ponudbi kot dokazilo o registraciji predložil izpisek iz sodnega registra za Sintal-Eko, d. o. o., Ljubljana. Ugotovili smo, da ponudba ni bila v skladu s točko 2/III Dokazovanje izpolnjevanja pogojev iz razpisne dokumentacije.

3.2.5.2.e Ministrstvo je na podlagi javnega razpisa¹⁴⁶ za adaptacijo podstrehe Okrožnega sodišča v Mariboru z Gradbeništvo Božičnik, Stanko Božičnik s. p., Celje, sklenilo pogodbo¹⁴⁷ v vrednosti 107.462 tisoč tolarjev. Pri preverjanju postopka oddaje javnega naročila in izvajanja investicije smo ugotovili, da je ministrstvo ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 76. člena ZJN-1, ki določa, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila po opravljenem pregledu in ocenjevanju ponudb vse nepravilne ponudbe zavrniti. Ponudnik ni predložil ustreznih izjav banke za izdajo garancije za dobro izvedbo posla in za odpravo napak v garancijskem roku in zahtevanega poročila pooblaščenega revizorja, izdanega v skladu s 6. členom Odredbe o finančnem poslovanju proračunskih uporabnikov¹⁴⁸.

Ugotovili smo, da je ministrstvo na podlagi prejete druge začasne situacije¹⁴⁹ plačalo dela, za katera se s pogodbo niso dogovorili. Gre za dela v vrednosti 4.649 tisoč tolarjev, ki po obsegu presegajo dogovorjene količine, in za nepredvidena dodatna dela v vrednosti 7.489 tisoč

¹⁴³ Št. 2020-05-B-2003-39 z dne 1. 10. 2003.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 15-16/04 z dne 20. 2. 2004.

¹⁴⁵ Št. 2020-03-090051 z dne 25. 8. 2003.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 25-27/2003 z dne 14. 3. 2003.

¹⁴⁷ Št. 2011-03-200019 z dne 2. 7. 2003.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 71/99, 78/99, 64/01.

¹⁴⁹ Druga začasna situacija z dne 23. 12. 2003.

tolarjev. Ministrstvo je za navedena dela sklenilo aneks¹⁵⁰ k pogodbi šele pol leta po dejanskem izplačilu, torej je ob izplačilu ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF, saj ni imelo verodostojne knjigovodske listine, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Ob tem je ministrstvo ravnalo tudi v nasprotju s 6. členom ZJN-1, ki določa, da se lahko sredstva porabijo v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila.

Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo z izvajalcem sklenilo aneks za dodatna dela, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji iz prve točke 97. člena ZJN-1 o obstoju nepredvidljivih okoliščin, temveč je potreba po dodatnih delih nastopila kot posledica slabega projektantskega predračuna, kar je razvidno iz izjave nadzornega organa pri adaptaciji.

3.2.5.2.f Ministrstvo in Ceris, Center za razvoj izkaznic in sistemov, Ljubljana, sta sklenila pogodbo¹⁵¹ o nakupu večnamenskega informacijskega terminala (v nadaljevanju: terminal) v vrednosti 1.912 tisoč tolarjev. Ministrstvo je plačilo izvršilo v pogodbenem roku, medtem ko je dobavitelj terminal dostavil šele po intervenciji popisne komisije konec marca 2004, sedem mesecev po dobavnem roku, določenem v pogodbi. Na prevzemnem zapisniku¹⁵² pa je datum prevzema informacijskega terminala 4. 8. 2003, to je na dan podpisa pogodbe. Ob navedenih dejstvih ugotavljamo tudi, da ministrstvo ni uveljavljalo pogodbene kazni v skladu s 16. členom pogodbe. Ministrstvu očitamo negospodarno ravnanje, oziroma kršitev tretjega odstavka 2. člena ZJF.

Pomanjkljivost

Odkrili smo tudi pomanjkljivost v poslovanju, ki je nismo vrednotili kot nepravilnost.

3.2.5.2.g Ministrstvo, Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij in Slovenska Frančiškanska provinca Sv. Križa, Ljubljana sta decembra 2000 sklenila najemno pogodbo¹⁵³ za najem zaporov v Kopru, ki so bili na podlagi pravnomočne odločbe z dne 27. 2. 1997 vrnjeni denacionalizacijskemu upravičencu. V pogodbi sta se stranki dogovorili za mesečne zneske najemnin in zapadle obroke najemnin od pravnomočnosti denacionalizacijske odločbe do sklenitve te pogodbe, to je za obdobje treh let in deset mesecev. Zapadli obroki najemnin so znašali 112.775 tisoč tolarjev.

Ugotovili smo, da je ministrstvo na podlagi aneksa¹⁵⁴ k najemni pogodbi zapadle obroke najemnin plačalo šele v letu 2004. Poleg zapadlih obrokov v vrednosti 112.775 tisoč tolarjev je ministrstvo plačalo tudi 35.000 tisoč tolarjev zamudnih obresti. Celoten znesek dolga je bil plačan šele leta 2004, zaradi česar je ministrstvo moralo plačati tudi zamudne obresti, kar ocenjujemo kot negospodarno ravnanje s sredstvi proračuna.

¹⁵⁰ Aneks št. 1 z dne 14. 9. 2004.

¹⁵¹ Št. 2011-03-216703 z dne 4. 8. 2003.

¹⁵² Št. 054-29/2003/6 z dne 3. 9. 2003.

¹⁵³ Št. 2020-01-000400 z dne 5. 12. 2000.

¹⁵⁴ Aneks št. 2 z dne 6. 1. 2004.

Ministrstvo za pravosodje je pojasnilo, da je najemno pogodbo sklenila Vlada RS na seji 23. 11. 2000, za podpis pogodbe pa je pooblastila direktorja Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij. Ta s proračunom za leto 2000 ni imela zagotovljenih sredstev za plačilo najemnine. Tudi v naslednjih letih, kljub opozorilom sredstva v proračunu niso bila zagotovljena. Zaradi tega meni, da ugotovljena nepravilnost ne more biti ocenjena kot negospodarno ravnanje ministrstva.

3.2.5.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za pravosodje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za pravosodje za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za pravosodje je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- sklenilo je avtorsko pogodbo po že opravljeni storitvi (točka 3.2.5.2.a);
- v drugi fazi omejenega postopka k oddaji ponudbe ni povabilo vseh kandidatov, ki jim je bila v prvi fazi postopka priznana usposobljenost, in sklenilo pogodbo z edinim ponudnikom (točka 3.2.5.2.b);
- v dveh primerih je v postopku javnega naročila izbralo dobavitelja, katerega ponudba ni bila pravilna (točki 3.2.5.2.c, 3.2.5.2.d);
- v postopku oddaje javnega naročila je izbralo izvajalca, katerega ponudba ni bila pravilna, pri čemer je aneks k pogodbi za dodatna dela sklenilo z izvajalcem šele pol leta po dejanskem izplačilu (točka 3.2.5.2.e);
- pogodbenih kazni zaradi zamude pri dobavi terminala ni uveljavilo (točka 3.2.5.2.f).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za pravosodje v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.6 Ministrstvo za gospodarstvo

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za gospodarstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 27.

Tabela 27: Finančni načrt Ministrstva za gospodarstvo za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	3.075.928	3.183.375	3.126.747	98	98
Delni tekoči in investicijski odhodki	5.593.457	4.776.448	3.494.378	73	73
Tekoči in investicijski transferi	20.508.012	21.210.338	17.333.909	82	82
Vsi odhodki	29.177.397	29.170.161	23.955.034	82	82

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za gospodarstvo predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.6.1 Zaposlovanje

Število zaposlenih je bilo v letu 2004 v okviru sprejetega kadrovskega načrta. Ministrstvo je navedlo, da je bilo v kadrovskega načrtu predvideno, da naj bi bilo zaposlenih 501, kar izhaja tudi iz sklepa Vlade RS. Ministrstvo je imelo na dan 31. 12. 2004 dejansko 494 zaposlenih.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.6.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.6.2.a Ministrstvo je s Pospesovalnim centrom za malo gospodarstvo (v nadaljevanju: PCMG) sklenilo pogodbo za izvajanje vavčerskega svetovanja¹⁵⁵ in financiranja programov za promocijo in razvoj podpornega okolja za podjetništvo¹⁵⁶. Čeprav je iz dokumentacije razvidno, da je navedena programa financiralo več neposrednih uporabnikov, so bile pogodbe sklenjene z vsakim financerjem posebej. Zaradi nezadostne preglednosti nalog in stroškov, ki jih financira posamezno ministrstvo, obstaja tveganje, da je vsak od njih plačeval iste stroške izvedbe predmeta pogodbe. Takšen način poslovanja ministrstva predstavlja kršitev 50. člena ZJF, ki določa, da je za nalogo, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, lahko sklenjena le ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog.

3.2.6.2.b Ministrstvo je na podlagi pogodbe, sklenjene s TECES, Tehnološkim centrom za električne stroje, Maribor (v nadaljevanju: TECES) za sofinanciranje stroškov projektov

¹⁵⁵ Št. pogodbe PCMG-04-1724- z dne 27. 7. 2004 in Aneks št. 1 z dne 19. 11. 2004.

¹⁵⁶ Št. pogodbe PCMG-04-1724/1728/6372-MS in Aneks št. 1 z dne 19. 11. 2004.

tehnološkega centra na področju električnih strojev, v znesku 15.387 tisoč tolarjev¹⁵⁷, TECESU izplačalo celoten pogodbeni znesek, ki ga je prikazal v zahtevku, čeprav ga je v poročilu o upravičenih stroških izkazoval le v znesku 4.923 tisoč tolarjev. Na ta način so bila prejemniku izplačana sredstva v znesku 10.464 tisoč tolarjev kot predplačilo za financiranje kasneje nastalih stroškov, kar je kršitev 4. člena pogodbe in drugega odstavka 52. člena ZJF, ki določa, da se sredstva uporabljajo za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del.

3.2.6.2.c Ministrstvo je na podlagi pogodbe o financiranju razvojno-raziskovalnih aktivnosti projektov tehnološkega razvoja v letih 2003 in 2004, v znesku 32.241 tisoč tolarjev¹⁵⁸, sklenjene z Zarjo Elektronika, d. o. o., Kamnik družbi dodelilo sredstva, čeprav ta ni izpolnjevala razpisnega pogoja predložitve dokumenta o odprtju stroškovnega mesta. Takšen način dodeljevanja sredstev predstavlja kršitev 181. in 182. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Hkrati smo ugotovili, da je ministrstvo prejemniku v skladu z zahtevkom izplačalo 5.535 tisoč tolarjev sredstev. Zahtevku je bilo priloženo fazno poročilo, v katerem so bili izkazani celotni upravičeni stroški v znesku 21.746 tisoč tolarjev. Glede na to, da iz pogodbe izhaja, da je delež sofinanciranja ministrstva 24,425 odstotka, je ministrstvo pri tem izplačilo preveč nakazalo za 223 tisoč tolarjev proračunskih sredstev. Ker preveč nakazana sredstva niso imela podlage v priloženih knjigovodskih listinah, je ministrstvo kršilo prvi odstavek 54. člen ZJF. Prav tako je ministrstvo kršilo 52. člen ZJF, ker je izvedlo predplačilo za financiranje kasneje nastalih stroškov.

3.2.6.2.d Ugotovili smo, da v okviru izvedenega razpisa dve vlogi za izbrana prejemnika¹⁵⁹ nista vsebovali vseh predvidenih dokazil in sta bili zato nepopolni, strokovna komisija pa ju je označila kot popolni. Pri obeh vlogah smo ugotovili, da ni bila predložena izjava o strinjanju z razpisnimi pogoji in ni bil naveden datum prejema vloge na ministrstvo. Tako ni bilo mogoče potrditi, da je bila vloga predložena pravočasno. Takšen način vodenja javnih razpisov, ko je ministrstvo sklenilo pogodbo in izplačalo sredstva iz proračuna dvema prejemnikoma, ki nista izpolnjevala razpisnih pogojev, predstavlja kršitev 181. in 182. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

3.2.6.2.e Ministrstvo je na podlagi pogodbe za strokovno pripravo gradiva za Švico¹⁶⁰ izvedlo plačilo honorarnim delavcem za pripravo oziroma pregled in ažuriranje objavljenih informacij, svetovanje podjetjem in zagotavljanje poslovnih priložnosti. Pri vodenju postopka naročila male vrednosti je ministrstvo storilo vrsto nepravilnosti:

- uporabilo je enake zahteve kot pogoj in kot merilo, na podlagi katerih je kandidate ocenjevalo,
- prag doseženih točk ni bil vnaprej določen, ampak ga je določila komisija na podlagi prvega kroga razgovorov,
- z eno kandidatko je bila sklenjena pogodba za državo, za katero se na podlagi razpisa sama ni prijavila,

¹⁵⁷ Št. pogodbe 4010-462/2004 z dne 2. 8. 2004, sklenjena na podlagi Javnega razpisa za spodbude tehnoloških centrov v letu 2004 (Uradni list RS, št. 23/04).

¹⁵⁸ Št. pogodbe 4010-736/2003 z dne 17. 6. 2003, sklenjena na podlagi Javnega razpisa za dodeljevanje spodbud za tehnološko razvojne projekte, ki so povezani z RR dejavnostjo podjetij v letih 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 11/03).

¹⁵⁹ Št. pogodb 400-57/2002 z dne 29. 7. 2004 in 400-65/2003 z dne 27. 7. 2004, sklenjeni na podlagi Javnega razpisa za dodeljevanje spodbud na programu Eureka v letu 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 26-29/04).

¹⁶⁰ Št. pogodbe 1548-26/2004 z dne 5. 2. 2004.

- kot pogoj za sodelovanje je bilo navedeno dobro pisno izražanje v slovenskem jeziku, vendar so kandidatovo pisno izražanje (zdaj kot merilo za ocenjevanje) ocenili z eno točko od treh in ga vseeno izbrali in bili pripravljeni z njim podpisati pogodbo,
- pomanjkljivo je bil določen predmet pogodbe,
- niso izpolnjevali pogodbenih določil, in sicer 4. člena pogodbe, ki določa, da mora vsako vprašanje, ki ga ministrstvu zaračuna izvajalec, ministrstvo tudi potrditi, in 3. člena, ki določa obveznost izstavitve poročila izvajalca storitve.

Ministrstvo je pri nabavi storitev za pripravo oziroma pregled in ažuriranje objavljenih informacij, svetovanje podjetjem in zagotavljanje poslovnih priložnosti, ki jih izvajajo zunanji sodelavci, kršilo 14. in 15. člen Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti¹⁶¹, ker pogodbe za naročilo storitev ni sklenilo po predpisih javnega naročanja.

3.2.6.2.f Ministrstvo je na podlagi pogodbe¹⁶² izvedlo izplačilo, ki se je nanašalo na plačilo storitev rednega in pogarancijskega vzdrževanja in nadgradnje računalniške opreme. Ministrstvo je med pogoji, ki jih morajo kandidati izpolnjevati, navedlo pogoj, da odstotek realizacije ponudnika z državno upravo ne presega 50 odstotkov celotne realizacije. Izpolnjevanja tega pogoja ministrstvo ni preverjalo, temveč ga je uvrstilo med pogoje, navedene v izjavi, s podpisom katere se ponudnik zaveže, da jih izpolnjuje. Vendar pa je s tem pogojem ministrstvo izločilo tiste ponudnike, ki sicer opravijo pretežni del poslovanja z državno upravo, kar pa ne pomeni, da so zaradi tega za naročnika manj ugodni. Ugotovili smo, da je naročnik pri oddaji naročila kršil 42. člen ZJN-1, ker je izbral ponudnika in z njim sklenil pogodbo, čeprav ni izpolnjeval enega od pogojev za priznanje sposobnosti (izpisek iz sodnega registra), ki so bili zahtevani v razpisni dokumentaciji. Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo kršilo 41. in 50. člen ZJN-1, saj v objavi javnega razpisa pogojev in meril ni navedlo, ampak se je le sklicevalo na razpisno dokumentacijo. Poleg tega smo ugotovili, da je bilo v objavi javnega razpisa določeno 18-mesečno vzdrževanje, kasneje pa je bil rok s pogodbo spremenjen na 16 mesecev.

3.2.6.2.g Ministrstvo je na podlagi pogodbe o organizaciji in izvedbi mednarodne konference, sklenjene z družbo Podjetnik, d. o. o., Ljubljana¹⁶³ v znesku največ do 10.000 tisoč tolarjev (brez DDV) plačalo organizacijo in izvedbo prve mednarodne konference slovenskih grozdov. Ugotovili smo, da je ministrstvo sredstva za organizacijo in izvedbo konference grozdov izplačalo s proračunske postavke 2224, vendar pa teh sredstev v okviru te postavke ni načrtovalo, niti ni o porabi teh sredstev poročalo v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih. Ministrstvo je s takšnim načinom poslovanja kršilo enajsti odstavek 2. člena ZJF. Izvajalec organizacije in izvedbe konference je bil izbran kot edini usposobljeni izvajalec za izvedbo konference, ker naj ministrstvo ne bi imelo dovolj velikega obsega posebnih znanj, veščin in drugih virov. Z revizijo ni bilo mogoče preveriti vsebine predračuna, ki je bila predstavljena v ponudbi s pogodbo. Preveritev ni bila mogoča, ker so bile naloge, navedene v pogodbi, opredeljene bolj splošno kot tiste v predračunu. Preveriti tudi ni bilo mogoče usklajenosti ponudbene cene s pogodbeno, ker je bila pogodbeni vrednost zgolj ocenjena. Ministrstvo je kršilo 7. člen pogodbe, ker je izvedlo izplačilo računa, ne da bi pridobilo dokazila o nastalih stroških. Ker je bilo izplačilo izvedeno, ne da bi bila dokazila preverjena, je bil kršen 54. člen ZJF.

¹⁶¹ Št. 017-2/01 z dne 20. 6. 2001 in spremembe navodil, št. 017-173/2002 z dne 12. 3. 2003, 19. 3. 2003 in 1. 10. 2003.

¹⁶² Št. pogodbe JRVRO_1004-3342-SW z dne 10. 9. 2004, sklenjena na podlagi javnega naročila.

¹⁶³ Št. 21-P/2004 z dne 28. 5. 2004.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi nekatere pomanjkljivosti v poslovanju, ki jih nismo vrednotili kot nepravilnosti, jih pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažejo na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.6.2.h Ugotovili smo pomanjkljivost pri poslovanju ministrstva, ker je izplačevalo stroške plač zaposlenim v PCMG na podlagi dokumentacije, ki ni vsebovala podatka o številu zaposlenih in številu pripadajočih koeficientov. Navedena podatka sta bila navedena šele v poročilih k pogodbi o financiranju PCMG, ki so bila izdana za pretekli mesec. Podatka o številu zaposlenih in številu koeficientov sta zahtevana pogoja za izplačilo iz proračuna na podlagi drugega odstavka 3. člena pogodbe¹⁶⁴.

3.2.6.2.i Ministrstvo je v okviru programa Pakta stabilnosti jugovzhodne Evrope sofinanciralo projekt Razvoj podjetništva v državah jugovzhodne Evrope, ki je opredeljen v proračunu Republike Slovenije za leti 2004 in 2005. Ministrstvo je s sklenitvijo neposredne pogodbe s PCMG¹⁶⁵ nanj preneslo izvedbo tega projekta. Za potrditev svojega ravnanja je ministrstvo pridobilo mnenje Urada za javna naročila¹⁶⁶. Ta v mnenju navaja, da je pri oddaji naročila za izvedbo projekta Razvoj podjetništva v državah jugovzhodne Evrope utemeljeno upoštevati 1. točko 2. člena ZJN-1, saj sta izpolnjena oba pogoja, in sicer, da PCMG spada v krog naročnikov po določbi 3. člena ZJN-1 in da je PCMG ustanovljen s posebnim predpisom za razvoj, organizacijo in vodenje pospeševalne svetovalne mreže tako doma kot v tujini. Izvedbo projekta Razvoj podjetništva v državah jugovzhodne Evrope je mogoče šteti za storitev, ki jo ima pravico izvesti izključno PCMG. Ministrstvo ni ravnalo ustrezno, ker niti pri načrtovanju niti pri poročanju ni navedlo, da je ta projekt v celoti izvedel PCMG in ne ministrstvo.

3.2.6.2.j Ugotovili smo pomanjkljivo izvajanje nadzora nad porabo sredstev Slovenske turistične organizacije (v nadaljevanju: STO), ker se je nadzor izvajal zgolj s preveritvijo skladnosti zneska zahtevka s pogodbenim zneskom in ker struktura poročanja ni bila enaka pogodbenim določilom. Hkrati smo ugotovili, da je Vlada RS program dela STO za leto 2004 potrdila do 12. 2. 2004 in ne do 15. 11. 2003 za prihodnje leto, kot določa 13. člen Uredbe o preoblikovanju javnega gospodarskega zavoda Centra za promocijo Slovenije v STO¹⁶⁷.

3.2.6.2.k Revidirano je bilo izplačilo stroškov evalvacije razpisov s področja spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti v letih od 2001 do 2003, ki jo je izvedla družba Deloitte & Touche, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Deloitte & Touche)¹⁶⁸. Navedena družba je bila izbrana na podlagi javnega naročila, pri katerem so bile ugotovljene pomanjkljivosti:

- Edini ponudnik, ki je bil tudi izbran, je v ponudbi navedel ceno 56.400 tisoč tolarjev (skupaj z DDV). V sklepu o spremembi sklepa o začetku oddaje javnega naročila¹⁶⁹ je bila prvotno določena vrednost, ki jo ministrstvo pričakuje, v znesku 35.000 tisoč tolarjev

¹⁶⁴ Št. pogodbe PCMG/04-6107-PF z dne 30. 12. 2003, Aneks 1 z dne 3. 5. 2004, Aneks 2 z dne 28. 6. 2004, Aneks 3 z dne 27. 12. 2004.

¹⁶⁵ Št. pogodbe PCMG-2004-1719-MV z dne 28. 6. 2004.

¹⁶⁶ Št. 766-1/2004 z dne 31. 3. 2004.

¹⁶⁷ Uradni list RS, št. 99/99, 24/00, 79/00, 84/04.

¹⁶⁸ Št. pogodbe 012-18/2004-6 z dne 14. 6. 2004, v znesku 56.400 tisoč tolarjev.

¹⁶⁹ Št. 001/04 PRPSK, št. 012-18/2004-2 z dne 10. 3. 2004.

(brez DDV) zvišana na vrednost 47.500 tisoč tolarjev (brez DDV). Iz spremembe sklepa še izhaja, da je naročilo predvideno na proračunski postavki 1539 v znesku 39.166 tisoč tolarjev (brez DDV) in na postavki 2224 v znesku 8.333 tisoč tolarjev (brez DDV). Iz pregledane dokumentacije je razvidno, da je bila ponudbena vrednost za 600 tisoč tolarjev nižja od vrednosti, ki jo je ministrstvo določilo za navedeno porabo. Ministrstvo je v celoti sprejelo edino ponudbo, brez kakršnih koli pogajanj o znižanju cene. Hkrati pa je iz dokumentacije razvidno, da ministrstvo prvotno ni načrtovalo takšnega obsega porabe, kot ga je kasneje v spremembi sklepa navedlo, in kot mu jo je kasneje ponudnik ponudil. Iz opisanega ravnanja izhaja, da je ministrstvo s sprejetjem edine ponudbe, katere cena je zelo podobna spremembi sklepa ministrstva o dovoljeni porabi sredstev za ta namen, ni zagotovilo, da je bila ponudbena cena tudi tržna.

- Ministrstvo ni ravnalo pravilno, ker v pogojih javnega naročila ni izločilo vseh tistih pravnih subjektov, ki so bili kakor koli udeleženi na področju, ki ga je dalo evalvirati zunanjim izvajalcem. Ponudnik in kasnejši izvajalec družba Deloitte & Touche je bila namreč udeležena v zagotavljanju pogojev sklenjene pogodbe z zunanjim izvajalcem projekta z referencami na področju 20 ključev, v razpisih, ki so bili zajeti v področju evalviranja. Zaradi tega obstaja dvom o verodostojnosti rezultatov izvedene evalvacije.

3.2.6.2.1 Postopki vodenja javnih razpisov za dodelitev sredstev ministrstva so pomanjkljivi¹⁷⁰, kar povečuje tveganje, da dodeljevanje transferov ni bilo pravilno. Navajamo najpomembnejše pomanjkljivosti:

- Javni razpisi v večini primerov navajajo, da naj bi na podlagi rezultatov ocenjevanja vseh popolnih vlog, v skladu z merili, obseg upravičenih stroškov in razpoložljivih sredstev strokovna komisija določila prag višine doseženih točk, nad katerim se odobri sofinanciranje projektov ter obseg sofinanciranja posameznega projekta¹⁷¹. Takšen način vodenja javnih razpisov ne omogoča, da so financirani samo tisti projekti, ki vsebujejo minimalni prag zahtevane kakovosti.
- Način uporabe meril ni bil objavljen kot sestavni del razpisne dokumentacije, zaradi česar prejemniki niso bili seznanjeni z ocenjevalnimi listi in vsebinsko strukturo podmeril, kar predstavlja kršitev 6. točke tretjega odstavka 176. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁷². Glede na to, da Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki je veljal v začetku leta 2003, ni natančno določal navedbe vrste meril, s pomočjo katerih so bili izbrani prejemniki, posamezni razpisi pa so bili izvedeni še v obdobju veljave starega pravilnika, navedeno nepravilnost štejem kot pomanjkljivost.
- Ministrstvo pri navajanju upravičenih stroškov v pogodbi oziroma razpisu ni navedlo, kateri stroški, glede na njihov nastanek, sodijo med upravičene stroške. Zaradi tega so skrbniki pogodb različno potrjevali prejete račune glede na nastanek stroška in s tem datum izstavitve računa. Ugotovili smo tudi, da so upravičeni stroški splošno določeni, kar

¹⁷⁰ Notranja revizijska služba je v seznam tveganj ministrstva z dne 20. 4. 2005 uvrstila tudi tveganja na področju subvencij in državnih pomoči, z navedbo seznama aktivnosti oz. ukrepov, ki so bile že izvedene in seznam aktivnosti oz. ukrepov, ki jih je še potrebno izvesti v letu 2005.

¹⁷¹ Na podlagi četrtega odstavka 15. člena Internih navodil za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud, št. 021-40/2002-5 z dne 8. 12. 2003, je komisija dolžna določiti prag višine doseženih točk, nad katerim se odobri sofinanciranje projektov, ter odstotek sofinanciranja upravičenih stroškov posameznega projekta.

¹⁷² Uradni list RS, št. 66/01, 53/02, 80/02, 88/02, 53/02 – veljal do 23. 5. 2003.

omogoča prejemnikom, da prilagajo kot dokazilo za nastanek upravičenih stroškov račune, iz katerih ni razvidna povezava s financiranim projektom. Takšno izvajanje javnih razpisov ministrstva ne zagotavlja transparentnosti pri dodeljevanju transferov in povečuje tveganje za kršitev 185. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije in drugega odstavka 2. člena ZJF.

- Pri vodenju javnega razpisa, ki se je nanašal na sofinanciranje storitev tehnoloških parkov in podjetniških inkubatorjev, je ministrstvo kot ustrezne sprejelo vse vloge, ki so vsebovale le seznam vključenih podjetij v tehnološki park, brez priloženih pogodb, iz katerih bi izhajala razmerja med tehnološkim parkom in ostalimi podjetji. Ministrstvo je na podlagi navedenega razpisa dodeljevalo transfere na podlagi izvedenih knjigovodskih listin.
- V posameznih primerih je izplačilo iz državnega proračuna temeljilo na predloženem poročilu, iz katerega izhaja navedba dokumentov o porabi sredstev (obsegu stroškov), ne da bi ministrstvo zahtevalo tudi račune oziroma druge izvorne knjigovodske listine. Takšen način izplačevanja, ki ne temelji na izvorni knjigovodski listini, predstavlja tveganja za nenamensko porabo javnih sredstev. Kot pomanjkljivo urejena se je izkazala tudi določitev vsebine poročil o porabi sredstev. Ta namreč ni predpisana v zakonu, temveč je predmet vsebine pogodbe.
- Strokovna komisija ne zahteva in tudi ne preverja podatkov, navedenih v izjavi o izpolnjevanju pogojev za kandidiranje, s katero vlagatelji izjavljajo, da izpolnjujejo vse pogoje za kandidiranje.
- Ministrstvo je pri dveh javnih razpisih dodeljevalo sredstva podjetjem na podlagi ocenjevanja vlog. Kljub temu, da sistem ocenjevanja ni upošteval določil notranjih navodil, je bil izveden po enakem postopku ocenjevanja za vse prijavitelje, zaradi česar smo ugotovljeno ravnanje obravnavali kot pomanjkljivost.
- Revidirali smo dvoje izplačil, ki sta se nanašali na pridobitev pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah. Ugotovili smo, da je družba prejela pomoč, na podlagi druge alineje drugega odstavka 2. člena ZPRPGDT, ki predpostavlja, da je podjetje v težavah, kadar tekoča izguba preteklih let doseže polovico osnovnega kapitala in je tekoča izguba skupaj s prenesenimi izgubami preteklih let v zadnjih dvanajstih mesecih dosegla višino četrtnine osnovnega kapitala. S preveritvijo pravilnosti izračuna smo ugotovili, da je tekoča izguba s prenesenimi izgubami prejšnjih let znašala 10,7 odstotka osnovnega kapitala. Ministrstvo je pri presoji, ali je podjetje v težavah, upoštevalo še dodatne kazalnike v skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZPRPGDT in izbrano podjetje je na podlagi dodatnih kazalnikov sodilo med podjetja v težavah. Na podlagi 21. člena ZPRPGDT je obvezna sestavina vloge tudi izjava prejemnika, da je za zavarovanje obveznosti po pogodbi o kreditu sposoben nuditi ustrezne instrumente za zavarovanje plačil. ZPRPGDT zavarovanja pri ostalih oblikah državnih pomoči ne določa. Revidirane pogodbe so za državno pomoč v obliki subvencije določale zavarovanje pogodbene obveznosti z menicami. Pogodbe so enotno določale, da je ob nenamenski porabi dodeljenih sredstev prejemnik dolžan prejeta sredstva vrniti, skupaj z zamudnimi obrestmi od dneva nakazila do dneva vrnitve. Takšno določilo je v praksi zelo težko izvedljivo, ker gre za podjetja, ki so nelikvidna in pogosto tudi nesolventna. Vrnitev nenamensko porabljenih sredstev lahko za ta podjetja predstavlja stečaj, hkrati pa se je država zavarovala le z menicami, ki ne zagotavljajo povrnitve vloženih sredstev, če so podjetja nelikvidna.

- V objavi javnega razpisa za pridobitev sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in v razpisni dokumentaciji¹⁷³ je naročnik navedel le okvirni obseg nepovratnih sredstev, ki so na voljo za sofinanciranje projektov v programskem obdobju od 2004 do 2006, z možnostjo koriščenja do 30. 6. 2008, ter obseg sredstev za vsako ministrstvo in proračunske postavke, v okviru katerih so sredstva načrtovana. Ker okvirni obseg sredstev za prvo proračunsko leto ni bil določen, je naročnik kršil 5. člen Internih navodil za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud. Komisija je s sklepom o načinu izvedbe odpiranj¹⁷⁴ sklenila, da odpiranje zaradi pričakovanega velikega števila vlog ne bo javno, a tega v objavi razpisa in razpisni dokumentaciji ni navedla. S takšnim načinom ravnanja je ministrstvo kršilo drugi odstavek 13. člena internih navodil, iz katerega izhaja, da je odpiranje ponudb javno, razen če se komisija zaradi velikega števila prejetih vlog odloči drugače, kar mora biti razvidno iz javnega razpisa.

3.2.6.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za gospodarstvo

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za gospodarstvo za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za gospodarstvo je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- sklenilo je samostojno pogodbo o financiranju programov PCMG, čeprav je programe financiralo več neposrednih uporabnikov (točka 3.2.6.2.a);
- prejemniku sredstev je izplačalo sredstva kot predplačilo za financiranje kasneje nastalih stroškov (točka 3.2.6.2.b);
- prejemniku je dodelilo sredstva, čeprav ni izpolnjeval razpisnega pogoja, in je hkrati nakazalo več sredstev, kot jih je prejemnik prikazal v poročilu (točka 3.2.6.2.c);
- sklenilo pogodbo in plačilo sredstva prejemnika, ki nista izpolnjevala razpisnih pogojev (točka 3.2.6.2.d);
- plačalo je obveznosti po pogodbi, ki je bila sklenjena na podlagi naročila male vrednosti, vendar pa ga ni izvedlo v skladu z notranjim aktom (točka 3.2.6.2.e);
- plačalo je obveznosti po pogodbi, ki je bila sklenjena na podlagi javnega naročila, vendar pa ga ni izvedlo v skladu z zakonom (točka 3.2.6.2.f);
- plačalo je obveznosti po pogodbi za namen, ki ni bil predviden v finančnem načrtu, in izvedlo izplačilo računa, ne da bi pridobilo dokazila o nastalih stroških (točka 3.2.6.2.g).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za gospodarstvo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

¹⁷³ Javni razpis za pridobitev sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) – Ukrep 1.1. Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja (Uradni list RS, št. 39-42/04).

¹⁷⁴ Št. pogodbe 012-46/2004-23 z dne 8. 6. 2004.

3.2.7 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 28.

Tabela 28: Finančni načrt Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2004

Odhodki	Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizirani finančni načrt	Indeks	Indeks
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	6.081.729	6.199.585	6.148.268	101	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	6.283.263	7.088.250	6.549.099	104	92
Tekoči in investicijski transferi	52.964.818	57.499.480	52.533.268	99	91
Vsi odhodki	65.329.810	70.787.315	65.230.635	100	92

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.7.1 Zaposlovanje

3.2.7.1.a Na dan 31. 12. 2004 je bilo na ministrstvu 927 zaposlenih, to je 12 manj, kot bi jih lahko bilo glede na dovoljeno število zaposlenih v kadrovskem načrtu.

3.2.7.1.b Ministrstvo za določitev plače pripravnikom uporablja določila neveljavne sistemizacije. V dveh primerih je bilo v pogodbah o zaposlitvi določeno, da se pripravnik usposablja za delovno mesto, ki ga v veljavni sistemizaciji ni bilo. Glede na določila 67. člena Zakona o delavcih v državnih organih¹⁷⁵ (v nadaljevanju: ZDDO) se sredstva za plače pripravnikom zagotavljajo v višini 70 odstotkov od delovnega mesta, na katerega se pripravnika lahko razporedi po zaključku pripravništva. Ministrstvo bi moralo plačo pripravnika določiti od delovnega mesta, na katerega ga je mogoče po končanem pripravništvu razporediti, ali pa v pogodbo vpisati, za katero vrsto dela se usposablja.

3.2.7.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.7.2.a Ministrstvo je objavilo javni razpis za sofinanciranje ukrepov prostorskega urejanja – obnova vasi¹⁷⁶. V javnem razpisu je bil določen obseg sredstev za posamezno leto za posamezne upravičence, za občine skupaj 166.092 tisoč tolarjev in za kmetije skupaj 47.000 tisoč tolarjev, kar je določal tudi Odlok o višini sredstev za ukrepe kmetijske strukturne politike in kmetijske

¹⁷⁵ Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 18/94, 70/97, 87/97, 38/99.

¹⁷⁶ Uradni list RS, št. 49-51/03.

politike razvoja podeželja¹⁷⁷ (v nadaljevanju: Odlok). Na podlagi izvedenega razpisa pa je bilo občinam razdeljenih 192.497 tisoč tolarjev, kmetijam pa 20.595 tisoč tolarjev. Ministrstvo je pri dodeljevanju sredstev ravnalo v nasprotju z razpisom, ker je dodelilo sredstva upravičencem v drugačnem obsegu sredstev, kot je bilo opredeljeno v razpisu in tedaj veljavnem Odloku.

V objavi javnega razpisa so navedena merila in uporaba meril, vendar pa uporaba posameznega merila ni natančno definirana, kar lahko povzroči subjektivno uporabo merila in neenakopravno obravnavanje in točkovanje vseh vlog. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 176. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Ministrstvo je kot merilo navedlo tudi izkazan delež lastne udeležbe krajanov. Menimo, da to ni merilo, temveč bi lahko bil le pogoj za sodelovanje na razpisu.

Ministrstvo je pojasnilo, da je vse vloge pregledala sedemčlanska strokovna komisija in zaradi tega ni mogoča subjektivna uporaba meril, kar pa iz predložene dokumentacije ni razvidno.

V razpisu tudi ni bilo določeno minimalno število točk, ki jih mora vloga prejeti, da se sredstva odobrijo. O minimalnem številu potrebnih točk je odločala šele komisija, ko so bile že vse vloge ocenjene, in določila, da se sofinancira 50 odstotkov priznane vrednosti investicije vsem vlogam, ki so prejele 14 in več točk. Pri pregledu odobrenih vlog smo ugotovili, da so odobrili sredstva vsem, ki so dosegli 14 in več točk, vendar pa niso vsem odobrili 50 odstotkov priznane vrednosti investicije, kot je določila komisija. V objavi razpisa je navedeno, da bodo sofinancirali do 50 odstotkov priznane vrednosti investicije. Pri določanju obsega odobrenih sredstev so sredstva zniževali tistim vlagateljem, ki so presegli 50 odstotkov priznane vrednosti investicije. Odobrena sredstva so znižali tudi zadnjemu na seznamu prejemnikov sredstev, ker ni bilo več razpoložljivih sredstev. Menimo, da bi morali natančno opredeliti, kako se določa delež sofinanciranja in kakšen je postopek pri določanju deleža, kadar se posameznim vlagateljem znižuje vrednost odobrenih sredstev, ostalim pa dodelijo sredstva v obsegu zaprošenih sredstev. Postopek dodeljevanja sredstev glede na določanje deleža je bil v nasprotju s 176. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije v delu, ki določa način določanja deleža.

3.2.7.2.b Ministrstvo in PCMG sta sklenila pogodbo¹⁷⁸ in dva aneksa¹⁷⁹ za sofinanciranje petih programov¹⁸⁰ v skupni vrednosti 170.000 tisoč tolarjev. Iz predloga financiranja je razvidno, da ministrstvo posameznih programov ne financira v celoti, kar potrjuje tudi končno poročilo, v katerem so navedeni še ostali financerji. Iz programa dela ni razvidno, kako sta bila določena vrednost posameznega programa in delež sofinanciranja ministrstva, ker PCMG ni predložil celotnega programa dela za posamezno leto, temveč samo del, ki se nanaša na ministrstvo. Ministrstvo je sklenilo samostojno pogodbo s PCMG, čeprav je programe financiralo več ministrstev. S tem je ravnalo v nasprotju s 50. členom ZJF, v katerem je določeno, da mora biti sklenjena ena večstranska pogodba, če sredstva zagotavlja več financerjev.

¹⁷⁷ Uradni list RS, št. 46/03, 81/03, 88/03, 117/03, 32/04, 34/04, 64/04.

¹⁷⁸ Št. 2311-03-000120 z dne 2. 6. 2003.

¹⁷⁹ Aneks št. 1 z dne 10. 10. 2003 in aneks št. 2 z dne 12. 1. 2004.

¹⁸⁰ Program podjetniške prenove podeželja, Program poklicnega uveljavljanja žensk, Vavčerski sistem svetovanja, Program podjetnosti in ustvarjalnosti mladih, Program dela na domu.

V pogodbi je določena dinamika izplačil in predložitev poročil ob vsakem zahtevku. Ob zahtevku, ki je podlaga za izplačilo v vzorcu, je bilo priloženo drugo fazno poročilo. V faznem poročilu je navedeno, koliko sredstev je bilo porabljenih in kakšen delež krije ministrstvo. Iz samega poročila ni razvidno, kateri stroški so pripisani posameznemu programu in kateri financer krije posamezen strošek, zato obstaja tveganje, da je isti strošek prikazan pri različnih programih in da isti strošek krije več financerjev. PCMG v končnem poročilu navaja podatke o porabi finančnih sredstev v večji vrednosti, kot pa navaja podatke o stroških, kar pomeni, da ministrstvo financira dela, ki še niso bila opravljena, kar je v nasprotju s 52. členom ZJF.

V pogodbi je tudi navedeno, da mora PCMG v zaključnem poročilu prikazati dosežene rezultate. Pri primerjavi programa dela za leto 2003, predloga financiranja programov ministrstva za leti 2003 in 2004 ter 6. člena pogodbe smo ugotovili, da v vseh treh dokumentih niso navedeni enaki pričakovani rezultati.

Ministrstvo je pojasnilo, da je bil edini možni način direktno sklepanje pogodb med vsakim ministrstvom in PCMG zaradi težav pri časovnem usklajevanju sklepanja pogodb. Pojasnjuje tudi, da oblika pogodbe ni vplivala na vsebinsko izvajanje programa in da vsebinski nadzor nad izvajanjem programa zagotavljajo projektni sveti.

3.2.7.2.c Ministrstvo je 25. 3. 2004 sklenilo pogodbo¹⁸¹ z Inštitutom za varovanje zdravja Republike Slovenije (v nadaljevanju: Inštitut). Pogodba določa, da se naloge opravijo v skladu s Programom strokovnih nalog, ki je bil sprejet s sklepom predstojnika organa v sestavi ministrstva¹⁸². Za program ni mogoče določiti, ali je vrednost del pravilno ocenjena, saj ta ne vsebuje utemeljitve vrednosti strokovne ure ter potrebne količine delovnih ur za oceno posameznega dosjeja. V dodatnih pojasnilih z dne 18. 4. 2005 je obrazloženo, da je urna postavka določena ob smiselnem upoštevanju Navodil ministrstva za šolstvo, znanost in šport. Obrazloženo je tudi, da število potrebnih ur varira od zahtevnosti in obsežnosti dosjeja. Priložena je priloga z okvirnim številom potrebnih ur.

Pogodba ne vsebuje določila o namenski porabi sredstev in o vračanju sredstev, če bi se sredstva porabila nenamensko, kar je v nasprotju s 185. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Menimo, da pogodba ni bila ustrezno sklenjena, saj podlaga za sklenitev pogodbe ni bil celovit letni program dela in finančni načrt Inštituta.

Pri pregledu odredbe za izplačilo smo ugotovili, da ima ministrstvo s svojim internim aktom vzpostavljene notranje kontrole, ki pa v navedenem primeru niso delovale, saj na odredbi ni podpisal predlagatelj, kot strokovna služba in kot odredbodajalec pa je odredbo podpisala ista oseba.

3.2.7.2.d Ministrstvo in Kmečka zadruga Kostanjevica, z. o. o., Kostanjevica na Krki (v nadaljevanju: KZ Kostanjevica) sta sklenila pogodbo¹⁸³ v skupni vrednosti 236.219 tisoč tolarjev za gradnjo črpališča in namakalnega razvoda. Javni razpis je izvedla KZ Kostanjevica. Iz zapisnika o odpiranju ponudb je razvidno, da je komisija ob prisotnosti enega izmed ponudnikov že predlagala najugodnejša ponudnika, in sicer Vodnogospodarsko podjetje Novo

¹⁸¹ Št. 2321-04-210034.

¹⁸² Št. 327-02-25/2004.

¹⁸³ Št. 2311-04-000343 z dne 26. 10. 2004.

mesto, d. d., Novo mesto (v nadaljevanju: VGP Novo mesto) za gradnjo črpališča in Kostak, d. d., Krško (v nadaljevanju: Kostak) za gradnjo namakalnega sistema, čeprav med odpiranjem ponudb ni imela možnosti računsko preverjati posameznih ponudb. Iz poročila o izvedenem javnem razpisu je razvidno, da ponudbe niso bile računsko točne.

Pogodba¹⁸⁴ med KZ Kostanjevica in VGP Novo mesto ter pogodba¹⁸⁵ med KZ Kostanjevica in Kostak sta bili sklenjeni dne 18. 10. 2004, to je pred sklenitvijo pogodbe med ministrstvom in KZ Kostanjevica, s katero so se zagotavljala proračunska sredstva.

VGP Novo mesto je v ponudbi navedel, da bodo ponujena dela izvedli sami, brez podizvajalcev, saj imajo strokovne kadre in opremo. Ministrstvo je ob zahtevi računskega sodišča za predložitev računov za opremo, ki je bila navedena v situaciji, predložilo ponudbe za izvedbo montažnih del in vodovodnega materiala, ponudbo je izdelalo podjetje Kostak naročniku VGP Novo mesto. Ponudba je bila izdelana 11. 10. 2004, to je v času, ko je VGP Novo mesto pripravljal ponudbo, v kateri je naveden neresničen podatek o podizvajalcih.

Izvajalec VGP Novo mesto je dan po podpisu pogodbe med ministrstvom in KZ Kostanjevica izdal zahtevek za stroške gradnje črpališča v vrednosti 42.316 tisoč tolarjev, kar predstavlja 33 odstotkov celotnih stroškov črpališča. Iz knjige obračunskih izmer je razvidno, da je obračunana tudi oprema v višini 80 odstotkov cene, kar predstavlja vrednost avansa, ki ga je zahteval podizvajalec. Prav tako je iz gradbenega dnevnika razvidno, da je bila oprema naročena šele 26. 10. 2004. Na podlagi tega ugotavljamo, da se je izplačilo nanašalo na plačilo avansa, kar pomeni kršitev 52. člena ZJF. Iz gradbenega dnevnika je tudi razvidno, da se je pričel voditi 20. 10. 2004, vendar pa je v knjigi obračunskih izmer navedeno, da je pričetek vodenja 1. 10. 2004, to je v času, ko še ni bila sklenjena nobena pogodba in tudi še ni bil izbran izvajalec, čeprav je na prvi strani navedena številka pogodbe med ministrstvom in KZ Kostanjevica.

Izvajalec Kostak je dan po podpisu pogodbe med ministrstvom in KZ Kostanjevica izdal zahtevek za stroške gradnje namakalnega sistema v vrednosti 56.433 tisoč tolarjev, kar predstavlja 52 odstotkov celotnih stroškov namakalnega sistema. Iz knjige obračunskih izmer je razvidno, da je obračunana tudi oprema v višini 90 odstotkov cene, čeprav še ni bila dobavljena, kar je v nasprotju s 52. členom ZJF. To potrjujejo tudi navedbe v gradbenem dnevniku, iz katerega je razvidno, kdaj je bila oprema dejansko nabavljena.

3.2.7.2.e Ministrstvo je z Veterinarsko zbornico sklenilo pogodbo¹⁸⁶ v vrednosti 29.974 tisoč tolarjev za izvajanje javnih pooblastil, določenih v odločbi¹⁸⁷. Pogodba je bila sklenjena z veljavnostjo za nazaj, saj je v njej določilo, da se uporablja od 1. 5. 2004. Kot sestavni del pogodbe je naveden Okvirni načrt dela in porabe finančnih sredstev za izvajanje javnih pooblastil Veterinarske zbornice od maja do decembra 2004. Ta samo okvirno po mesecih določa število predvidenih ur dela in stroškov, ne vsebuje pa podrobnejših izračunov potrebnih sredstev.

¹⁸⁴ Št. P44/04.

¹⁸⁵ Št. 1145/04-MM.

¹⁸⁶ Št. 2321-04-000033 z dne 18. 5. 2004.

¹⁸⁷ Št. 323-507/2003 z dne 5. 4. 2004.

Zahtevki za izplačilo ne vsebuje obračuna ali poročila o opravljenem delu, kar je v nasprotju s sklenjeno pogodbo. Iz Obrazložitve finančnega poročila o izvajanju javnih pooblastil z dne 31. 5. 2005 izhaja, da Veterinarska zbornica v letu 2004 ni izstavljal zahtevkov za izplačila na podlagi dejansko opravljenega dela. Ministrstvo bi moralo v skladu s 54. in 52. členom ZJF pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi ter izvršiti izplačilo samo za že opravljene storitve. Iz dokumentacije ni bilo razvidno, na kakšne storitve se zahtevki za izplačilo nanašajo ter na kakšen način je ministrstvo preverjalo opravljene storitve.

V finančnem poročilu Veterinarska zbornica opredeljuje porabljena sredstva za posamezne naloge iz pogodbe in okvirnega načrta. Iz poročila izhaja, da je 12.653 tisoč tolarjev namenila za delo organov zbornice za ustanavljanje, kar ni bilo predvideno v pogodbi in okvirnem načrtu. Za ta namen tudi niso bila predvidena proračunska sredstva na proračunski postavki 2100. Zaradi navedenega ravnanja izplačilo ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

Ministrstvo je pojasnilo, da je zavrnilo finančno poročilo Veterinarske zbornice ter da bo zahtevalo vračilo sredstev, če bo finančno poročilo neustrezno.

3.2.7.2.f Ministrstvo izkazuje izplačilo Študentskemu servisu Ljubljana¹⁸⁸ v znesku 819 tisoč tolarjev za delo sedmih študentov v maju 2004. Pri pregledu letnih evidenc o delu posameznega študenta prek študentskega servisa smo ugotovili, da so študentje opravljali delo v vsem letu. Ugotovili smo tudi, da v posameznem mesecu ne izkazujejo opravljanja dela za en dan, kar pojasnjujejo, da je to prekinitev zaradi zakonskih določil. Pri posamezniku smo ugotovili, da opravlja delo tudi po 14 ur dnevno več dni zapored. Navedeno ravnanje pomeni kršitev 216. člena ZDR, ker je ministrstvo najemalo študente za obdobje daljše od 90 dni.

3.2.7.2.g Pri pregledu letnih programov dela, finančnih načrtov, poročil o delu in finančnih poročil Kmetijskega inštituta Slovenije, Zavoda za gozdove Slovenije in Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, smo ugotovili, da zaradi različnosti uporabljenih metodologij pri sestavi programov dela/finančnih načrtov in poročil medsebojna primerjava med le-temi ni mogoča in da na takšni podlagi ni mogoče potrditi realizacije programov dela in finančnih načrtov.

Na podlagi preverjanja poročil in izkazanih stroškov za posamezne programe in stalne naloge smo ugotovili, da izvajalci javne službe oziroma javnih pooblastil, kot posredni uporabniki državnega proračuna, niso pripravili celovitih finančnih načrtov o izvedbi posameznih programov oziroma nalog, kot jih zahteva Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov¹⁸⁹. Iz teh bi bile natančno razvidne naloge, ki jih posamezna institucija izvaja, ter vrste stroškov zanje, pri čemer bi bili razvidni tudi viri financiranja, torej tudi nameni in sredstva za financiranje nalog iz državnega proračuna. Izvajalci nimajo vzpostavljenih ustreznih stroškovnih mest, ki bi jim omogočala spremljanje načrtovanega, zato tudi medletna in letna poročila niso pripravljena na način, ki bi omogočal primerjavo dejansko izvršenih nalog in dejansko nastalih stroškov z načrtovanimi po virih financiranja. Netransparenten način poslovanja onemogoča pripravo ustreznih zahtevkov financiranjem glede na dejansko nastale stroške in že prevzete obveznosti za posamezne naloge. Poročila, ki so podlaga za plačevanje storitev iz državnega proračuna, zelo različno in

¹⁸⁸ Račun št. 1285676/04 z dne 12. 6. 2004.

¹⁸⁹ Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00.

netransparentno prikazujejo stanja glede izvajanja in stroškov posameznega programa, kar onemogoča preverjanje namenskosti porabe proračunskih sredstev. Letna poročila tudi niso pripravljena v skladu z ZR. Tak način poslovanja posrednih proračunskih uporabnikov ni v skladu z enim od osnovnih računovodskimi načel, to je pošteno in resnično predstaviti poslovne dogodke, prav tako pa ni v skladu s SRS 20, ker ne ustreza računovodskemu predračunavanju in obračunavanju po namenih. Ne ustreza SRS 26 glede oblike izkazov za zunanje poslovno poročanje, niti SRS 30 glede pravilnega računovodskega poročanja.

Ministrstvo bi moralo posrednim uporabnikom proračuna posredovati izhodišča za pripravo proračuna, kot zahteva 17. člen ZJF, v skladu z 71. členom ZJF pa bi moralo usklajevati programe dela in finančne načrte posrednih uporabnikov proračunskih sredstev ter izvajati nadzor nad poslovanjem pravnih oseb in nadzor nad izvajanjem odobrenih programov. Ker ministrstvo ni izvajalo nadzora nad poslovanjem ter izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb, je ravnalo v nasprotju z navedenim členom zakona.

3.2.7.2.h Ministrstvo in Univerza v Ljubljani, Veterinarska fakulteta, Nacionalni veterinarski inštitut, Ljubljana (v nadaljevanju: NVI) sta sklenila pogodbo¹⁹⁰ in aneks¹⁹¹ o izvajanju javne veterinarske službe, s katerima se zagotavlja sredstva za izvajanje javne veterinarske službe v skupni vrednosti 1.196.904 tisoč tolarjev. NVI je pripravil program dela za leto 2004, ki vsebuje tudi finančno ovrednotenje dela NVI v znesku 2,6 milijarde tolarjev. Kot vir financiranja dela NVI je poleg financiranja prek ministrstva v višini 58 odstotkov naveden tudi tržni del z 42 odstotki. V poročilu o delu NVI je navedeno, da so od ministrstva v letu 2004 prejeli sredstva v znesku 1.775 milijonov tolarjev. Po podatkih iz glavne knjige proračuna so ta sredstva znašala 2.347 milijonov tolarjev. Med prejetimi sredstvi NVI med drugim ni prikazal prejetih sredstev za investicijo iz proračuna v znesku 523 milijonov tolarjev.

Veterinarska fakulteta je pripravila program dela in finančni načrt za NVI posebej, čeprav bi morala pripravljati letni program in finančni načrt za Veterinarsko fakulteto kot celoto. Oba dokumenta bi morala biti pripravljena tako, da bi vsebovala letne programe in finančne načrte posameznih organizacijskih enot Veterinarske fakultete. Za te pa bi morale biti določene naloge, projekti oziroma dejavnosti, ki jih morajo izvesti, njihovi stroški ter viri financiranja. NVI bi moral imeti natančno opredeljeno, kateri zaposleni opravljajo na NVI naloge po pogodbi o izvajanju javne veterinarske službe in po ostalih pogodbah, ki jih z NVI sklepajo posamezna ministrstva.

Finančno poročilo o delu NVI v letu 2004 je nepopolno. Po podatkih iz bruto bilance NVI izhaja, da v poročilu niso prikazani prihodki, ki jih pridobiva NVI od drugih ministrstev oz. od Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za druge namene. Ministrstvo je iz proračunskih sredstev za leto 2004 nakazalo NVI po pogodbi o gradnji prizidka k NVI sredstva v znesku 523 milijonov tolarjev. V bruto bilanci NVI med prihodki omenjeni znesek ni izkazan.

Ministrstvo je z NVI sklenilo več pogodb:

- pogodbo o izvajanju javne veterinarske službe v skupni vrednosti 1.196.904 tisoč tolarjev, ki temelji na Zakonu o veterinarstvu¹⁹² in vsakoletnem programu dela; v 2. in 3. členu

¹⁹⁰ Št. 2312-03-000024 z dne 27. 5. 2003.

¹⁹¹ Št. 3 z dne 23. 12. 2003.

¹⁹² Uradni list RS, št. 33/01, 62/04.

pogodbe je definiran predmet pogodbe, ki izhaja iz natančno določenih točk posameznih členov Zakona o veterinarstvu;

- pogodbo o sistematičnem nadzoru povzročiteljev zoonoz¹⁹³ v vrednosti 25.881 tisoč tolarjev;
- pogodbo o financiranju odstranjevanja stranskih živalskih proizvodov – trupel poginulih živali¹⁹⁴; pogodba o izvajanju javne veterinarske službe v 3. členu navaja dejavnosti, ki so predmet te pogodbe, to je zagotavljanje VHS¹⁹⁵; po pogodbi o financiranju odstranjevanja stranskih živalskih proizvodov je ministrstvo plačevalo svoje obveznosti po dvanajstih pogodbene vrednosti; ministrstvo je za opravljene storitve od januarja do novembra 2004 plačalo 12.095 tisoč tolarjev več, kot so znašali računi KOTO, d. d., Ljubljana kot izvajalca; poleg tega je ministrstvo vse leto 2004 delno avansiralo NVI, saj je ves čas plačevalo več, kot je bila vrednost opravljenih storitev, kar je v nasprotju z 52. in 54. členom ZJF;
- pogodbo o sofinanciranju storitev registracije živali¹⁹⁶ v vrednosti 4,5 milijona tolarjev; pogodba se navezuje na opravljanje dejavnosti VHS, za katero ima ministrstvo z NVI sklenjeno posebno pogodbo in jo hkrati vsebuje tudi pogodba o izvajanju javne veterinarske službe; zakaj je bila za ta del dejavnosti sklenjena posebna pogodba, ni razvidno, saj ni nikjer opredeljeno, kateri del VHS se financira po pogodbi o izvajanju javne veterinarske službe, kateri del po pogodbi o financiranju odstranjevanja stranskih živalskih proizvodov – trupel poginulih živali in kaj po obravnavani pogodbi.

Poleg izplačil po navedenih pogodbah je ministrstvo izkazalo tudi druga izplačila NVI:

- NVI je nakazalo sredstva v znesku 6.415 tisoč tolarjev za poravnavo računov za nakup značk za označevanje živali. Med temi značkami so tudi ušesne znamke za označevanje prašičev in drobnice. Po pojasnilu ministrstva značk ministrstvo ne sofinancira, zato morajo stroške zanje kriti imetniki živali.
- NVI je nakazalo sredstva v znesku 17.477 tisoč tolarjev za opravljanje analiz vzorcev, ki jih odvzamejo inšpektorji. Tudi za ta del dejavnosti NVI velja, da se ne ve, kdo te preiskave opravlja, oziroma da so storitve že plačane po pogodbi o opravljanju javne veterinarske službe.
- Ministrstvo je v letu 2004 nakazalo NVI tudi 133.550 tisoč tolarjev po pogodbi za brucelozo in enzoosko govejo levkozo¹⁹⁷, za katere se tudi ne ve, ali so te storitve vključene že v pogodbo o javni veterinarski službi.

Na podlagi pregleda navedenih pogodb in izplačil ter programa dela ni bilo mogoče potrditi, da so posamezne naloge plačane samo po eni pogodbi. Ker program dela in finančni načrt nista pripravljena tako, da bi bilo razvidno, kdo, kaj in za kakšen obseg sredstev opravlja posamezne naloge, obstaja tveganje, da so iste naloge plačane po več različnih pogodbah. Vrednost posameznih storitev ni navedena za vse storitve, kakor tudi ni navedeno, na kakšen način se posamezne storitve financirajo. Iz samega programa dela ni razvidno, katere storitve plačuje država prek pogodbe o izvajanju javne veterinarske službe in katere storitve plačuje država na podlagi posebnih pogodb med ministrstvom in NVI oziroma, kaj je javna služba, ki jo opravlja NVI, in kaj ni. Prav tako iz programa dela in finančnega načrta ni razvidno, katere storitve NVI izvaja kot prodajo storitev na trgu. Tudi iz poročila o delu ni razvidno, kaj je

¹⁹³ Št. 2312-04-000046 z dne 2. 6. 2004.

¹⁹⁴ Št. 2312-04-000005 z dne 9. 1. 2004.

¹⁹⁵ VHS – veterinarsko higienska služba.

¹⁹⁶ Št. 2311-04-000004 z dne 16. 2. 2004.

¹⁹⁷ Št. 2312-03-000026 z dne 19. 6. 2003.

država plačevala po kateri pogodbi in ali je plačevala samo dejansko opravljene storitve. Navedeno ravnanje je v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF in s 54. členom ZJF.

3.2.7.2.i Ministrstvo je objavilo javni razpis¹⁹⁸ za imenovanje organizacij za kontrolo ekoloških kmetijskih pridelkov oziroma živil. Razpis je kot pogoj za prijavo med drugim navajal tudi ustrezno računalniško opremo, ki bi omogočala varno izmenjavo informacij s pristojnimi organi ministrstva. V razpisu ni navedene možnosti sofinanciranja izdelave ali nadgradnje računalniške opreme. Izbrana je bila ponudba Kmetijsko gozdarskega zavoda Maribor (v nadaljevanju: KGZ), ki je v ponudbi predložil izjavo o ustreznosti računalniške opreme. Kljub temu je v pogodbi¹⁹⁹ med ministrstvom in KGZ določeno, da bo ministrstvo krilo del stroškov prilagoditve obstoječega računalniškega sistema izvajalca v znesku do 2.000 tisoč tolarjev za prvi dve leti po podpisu pogodbe. Pogodba ni v skladu z razpisom, kar je kršitev 6. člena ZJN-1.

3.2.7.2.j Ministrstvo je z družbo Drew Associates Limited, United Kingdom sklenilo pogodbo (v nadaljevanju: Drew Associates)²⁰⁰ za svetovanje pri uvajanju računalniškega programa SAP. Iz poročila o oddaji javnega naročila z dne 26. 1. 2004 je razvidno, da je bila k oddaji ponudbe povabljen le oseba, ki dela v okviru družbe Drew Associates. Ponudba je bila tudi sprejeta kot najbolj ustrezna. Iz vodenja postopka je razvidno, da se je ministrstvo že na začetku odločilo, da je edini primeren ponudnik in izvajalec svetovanja povabljen oseba, saj je samo njo povabilo k oddaji ponudbe. V dopisu Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija) ministrstvu z dne 14. 1. 2004 je navedeno, da je Agencija izvajalca že izbrala, ministrstvo pa naj za njo opravi postopek javnega naročila. Utemeljitev za takšno ravnanje je navedena v poročilu o oddaji javnega naročila in izhaja iz dejstva, da je povabljen oseba izvajala svetovanje v okviru twinning pogodbe SI0101.01 in je zaradi tega najboljše seznanjena s konkretno situacijo. Iz tega je razvidno, da je Agencija kot edino merilo za izbiro ponudnika upoštevala predhodno sodelovanje. S tem je naročnik omejil možne ponudnike z uporabo diskriminatornih meril, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 5. člena ZJN-1. Ministrstvo kot pravno podlago za takšno odločitev navaja 3.b člen Navodil za oddajo javnih naročil male vrednosti, ki govori o oddaji naročila edinemu ponudniku, vendar iz navodila izhaja, da se naročilo lahko odda takšnemu ponudniku le, če je v postopku zbiranja ponudb pridobil le eno ponudbo na podlagi povabil več ponudnikom.

3.2.7.2.k Republika Slovenije je v letu 2001 od Evropske komisije dobila nalogo pripraviti primerjalne tabele za dokazovanje usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo Evropske unije. V ta namen je bil izdelan testni program, ki ga je pripravil avtor, za katerega pa ministrstvo nima dokumentacije o izboru.

Evropska komisija je v letu 2003 pisno opozorila na nedejavnost na tem področju in je zahtevala pospešitev izdelave primerjalnih tabel. Zaradi pomanjkanja časa je ministrstvo s soglasjem avtorja znova začelo uporabljati testni program. Dne 9. 1. 2004 je bil sprejet sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila male vrednosti. K oddaji ponudbe je bil povabljen le avtor, katerega program je ministrstvo že vseskozi uporabljalo. Njegova ponudba je bila

¹⁹⁸ Uradni list RS, št. 69/01.

¹⁹⁹ Št. 321-01-41/01 z dne 23. 10. 2002.

²⁰⁰ Št. 2311-04-000058 z dne 1. 3. 2004.

sprejeta in z njim je bila 25. 3. 2004 sklenjena pogodba²⁰¹ o izdelavi programske opreme za usklajevanje zakonodaje 'toc-creator'. Na isti dan je minister predal Evropski komisiji zgoščenko s primerjalnimi tabelami. Ministrstvo je že pred pričetkom postopka oddaje javnega naročila za edinega primernega ponudnika izbralo omenjenega avtorja in s tem preprečilo drugim morebitnim ponudnikom možnost sodelovanja v postopku. S tem ministrstvo ni ravnalo v skladu s 1. členom Navodil za oddajo javnih naročil male vrednosti, ki kot cilj določa, da se z več ponudbami pridobijo konkurenčne ponudbe in s tem doseže nižjo ceno ob enaki kvaliteti.

Ministrstvo je pojasnilo, da so bili zaradi časovne stiske prisiljeni začeti uporabljati testni program za pripravo primerjalnih tabel, ki je bil že pripravljen in so ga kasneje tudi odkupili.

3.2.7.2.1 Ministrstvo je 4. 3. 2004 s sklepom začelo postopek oddaje javnega naročila za izdelavo službenih izkaznic. K oddaji ponudbe je povabilo dva ponudnika, vendar do predpisanega roka (19. 3. 2004) ni prispela nobena ponudba. Ponudnika sta predložila ponudbi 7. 4. 2004 in 20. 4. 2004, vendar o podaljšanju roka ponudbe ni nobene pisne dokumentacije. Čeprav je rok za oddajo ponudbe že potekel, je ministrstvo kljub nepravočasnosti ponudb upoštevalo obe ponudbi ter izbralo cenovno ugodnejšo, in s ponudnikom Cetis, d. d., Celje (v nadaljevanju: Cetis) sklenilo pogodbo, kar je v nasprotju s 57. členom ZJN-1.

Pri pregledu izplačila smo ugotovili, da je ministrstvo priznalo račun in ga poslalo v izplačilo (8. 11. 2004), še preden je izvajalec dostavil izkaznice (19. 11. 2004), kar ni v skladu z drugim odstavkom 52. člena ZJF.

3.2.7.2.m Ministrstvo je z Marinko Klar, s. p., Beltinci (v nadaljevanju: samostojna podjetnica) sklenilo pogodbo za prilagoditev aplikacije za vodenje evidence testiranj škropilnih naprav in za vzpostavitev centralne evidence škropilnih naprav²⁰². Iz poročila o oddaji javnega naročila z dne 14. 9. 2004 je razvidno, da je ministrstvo k oddaji ponudbe povabilo samo enega izvajalca, in sicer samostojno podjetnico. Iz priložene dokumentacije je razvidno, da je bil sklep o oddaji javnega naročila sprejet 13. 9. 2004, ponudba, ki jo je samostojna podjetnica naslovila na ministrstvo, pa ima datum 3. 9. 2004. Navedena ponudba ne bi smela biti obravnavana, saj se postopek oddaje javnega naročila v skladu z 21. členom ZJN-1 začne s pisnim sklepom. Ponudba pa je bila poslana prej in torej ne zapade v presojanje v zvezi s tem javnim naročilom.

Dejstvo, da je bil k oddaji ponudbe povabljen samo en ponudnik, je naročnik skušal pojasniti z utemeljitvijo, da gre samo za nadgradnjo osnovne aplikacije, ki jo je razvil pogodbenik, in bi bila izbira novega izvajalca dražja, ker bi moral razviti novo aplikacijo. Takšna trditev ne vzdrži kritične presoje, saj je s programsko opremo osnovne aplikacije naročnik pridobil tudi materialne avtorske pravice na modulu in s tem tudi celotno izvorno kodo programa. Ta je potrebna za nadgradnjo programa in omogoča, da tudi drugi ponudniki, ki bi jim bila posredovana, lahko opravijo nadgradnjo aplikacije. Zaradi tega postopek oddaje javnega naročila ni v skladu z 8. členom Navodil za oddajo javnih naročil male vrednosti, iz katerega izhaja, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila povabiti k oddaji ponudbe več kot enega ponudnika.

²⁰¹ Št. 11292.

²⁰² Št. 2321-04-210061 z dne 17. 9. 2004.

3.2.7.2.n Ministrstvo je iz proračunskih sredstev za leto 2004 plačalo podjetju KRO, d. o. o., Medvode (v nadaljevanju: KRO) 40.648 tisoč tolarjev za opravljene storitve tiska obrazcev na podlagi več pogodb in naročilnic. Pri pregledu posameznih izplačil in pogodb smo ugotovili, da je ministrstvo konec leta 2002 objavilo razpis za predtisk ter lasersko izpisovanje obrazcev s kuvertiranjem. Na razpis sta se javila dva ponudnika, KRO in Cetis. Ponudbo Cetisa je naročnik označil kot nepravilno ter jo izločil iz nadaljnje obravnave, ker Cetis ni predložil obrtnega dovoljenja, ki je bilo zahtevano v razpisni dokumentaciji poleg registracije za tiskarsko dejavnost. Ministrstvo je ponudbo omenjenega ponudnika izločilo in izdalo sklep o začetku postopka s pogajanjem za isti predmet javnega naročila po 1. točki drugega odstavka 20. člena ZJN-1, ki dopušča postopek s pogajanjem po predhodni objavi, če naročnik ne dobi nobene pravilne in sprejemljive ponudbe. V obravnavanem primeru bi moralo ministrstvo razpis ponoviti, vendar pa je oba ponudnika povabilo k oddaji ponudbe po postopku s pogajanjem. Cetis prvotne ponudbene vrednosti ni spreminjal, KRO pa je vrednost povečal za 25 odstotkov. Ministrstvo je s KRO na podlagi pogajanj sklenilo pogodbo v znesku 18.125 tisoč tolarjev, kar je 8 odstotkov več, kot je znašala prvotna ponudba, ki jo je KRO oddal na podlagi objavljenega javnega razpisa.

3.2.7.2.o Ministrstvo je novembra 2003 začelo iskati izvajalca predakreditacijskega pregleda Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija). Urad za javna naročila so 12. 11. 2003 zaprosili za mnenje o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s 3. točko prvega odstavka 20. člena ZJN-1. Urad je mnenje izdal 19. 11. 2003, v katerem je med drugim navedel, da »... bi bilo potrebno k pogajanjem povabiti ustrezno število objektivno potencialnih ponudnikov. Odločitev o ustreznem številu ponudnikov, ki se jih povabi na pogajanja, je v izključni pristojnosti naročnika«.

Ministrstvo je 24. 11. 2003 sprejelo sklep o začetku javnega naročila in pozvalo tri ponudnike k oddaji ponudbe za izvedbo predakreditacijskega pregleda Agencije. Do 28. 11. 2003 so prejeli ponudbi KPMG Slovenija, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: KPMG) in Deloitte & Touche. Komisija je predlagala izbiro izvajalca KPMG. Komisija je presojala na podlagi splošnih kriterijev za izbiro ponudnikov, meril pa ni imela opredeljenih, kar pomeni kršitev določil 50. člena ZJN-1. Ministrstvo je 1. 12. 2003 izvedlo pogajanja o ceni s ponudnikom KPMG in sklenilo pogodbo²⁰³ v vrednosti 35 milijonov tolarjev brez DDV, oziroma 42 milijonov tolarjev z DDV. Pogodba je bila sklenjena za vrednost, ki je bila večja od vrednosti v ponudbi za 846 tisoč tolarjev, če preračunamo vrednost v evrih iz ponudbe v tolarje po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan ponudbe. Ministrstvo tudi ni zahtevalo finančnega zavarovanja pogodbe, kar je v nasprotju z 20. členom ZIPRS0405. Na podlagi 97. člena ZJN-1 je ministrstvo 7. 6. 2004 sklenilo aneks št. 2 k pogodbi za izvedbo dodatnih pregledov Agencije. Vrednost aneksa je znašala skupaj z DDV 18.317 tisoč tolarjev, kar je 99 tisoč tolarjev več, kot je znašala ponudbena vrednost izražena v evrih, preračunana v tolarje po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan ponudbe. Aneks št. 2 vsebuje tudi dve določili, ki jih osnovna pogodba ni vsebovala. V 5. členu so določili pogodbeno kazen, ki bi jo moral izvajalec plačati, če bi zamudil v pogodbi določeni rok, in v 9. členu bančno garancijo v višini 5 odstotkov vrednosti aneksa.

Ministrstvo je z dopisom št. 402-20/2003/18 z dne 4. 7. 2005 zaprosilo KPMG za dobropis v vrednosti preplačila.

²⁰³ Št. 2311-03-100037 z dne 16. 12. 2003.

Proračunska rezerva

V okviru preverjanja posameznih transakcij iz proračuna smo preverili tudi porabo proračunske rezerve na računu 750. Poraba je bila preverjena pri dveh postavkah ministrstva, in sicer na postavki 0879 – Odprava posledic škode po suši, pozebi in neurjih v kmetijstvu ter postavki 0950 – Odprava posledic škode po suši, pozebi in neurjih v kmetijstvu. Ugotovili smo nepravilnosti, predstavljene v nadaljevanju.

3.2.7.2.p V letu 2004 je bila nadgrajena programska oprema IAKS²⁰⁴ za zajem poškodovanih kmetijskih rastlin ob naravnih nesrečah – modul suša, v delu, ki se nanaša na vnos in obdelavo podatkov za izvedbo obračuna dejanskega obsega odškodnine kot posledica suše glede na že izplačane akontacije v letu 2003 in delno v letu 2004. Ministrstvo je sklenilo pogodbo²⁰⁵ s podjetjem Hermes plus, d. d., Ljubljana za analizo, razvoj in nadgradnjo omenjene programske opreme ter izdelavo prevajalne tabele v vrednosti 19.891 tisoč tolarjev ter pogodbo²⁰⁶ s podjetjem MAOP, d. o. o., Ljubljana za nadgradnjo programske opreme za obračun odškodnine, če bi prišlo do naravnih nesreč, v vrednosti 19.980 tisoč tolarjev. Javni naročili sta bili v obeh primerih oddani po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, na podlagi 2. točke 20. člena ZJN-1, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji. Pri oddaji omenjenih naročil namreč ni mogoče trditi, da bi bil storitev sposoben opraviti zgolj izbrani ponudnik, saj nadgradnja programske opreme zahteva zgolj poznavanje tehničnih rešitev (programiranje), povezanih z delovanjem programa, in ne vsebinskih rešitev, ki so v pristojnosti ministrstva. Poleg tega se nadgradnja opreme nanaša na izdelavo povsem novega modula.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi nekatere pomanjkljivosti v poslovanju, ki jih nismo vrednotili kot nepravilnosti, jih pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažejo na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.7.2.q Ministrstvo je sklenilo pogodbo s Kmetijskim inštitutom Slovenije o izvajanju in financiranju strokovnih nalog s področja fitofarmaceutskih sredstev v letu 2004 z dne 9. 2. 2004 v vrednosti 21.353 tisoč tolarjev. Celotno izplačilo je bilo opravljeno na podlagi dveh zahtevkov za izplačilo. Skupna vrednost obeh izplačil je v skladu z aneksom k pogodbi, do razhajanj pa prihaja pri posameznih točkah. Tako je pod točko 1 (Ugotavljanje ostankov fitofarmaceutskih sredstev v kmetijskih proizvodih) izplačilo za 326 tisoč tolarjev manjše od predvidenega v aneksu k pogodbi, pod točko 2 (Vzorčenje in obdelava podatkov) pa je izplačilo za 326 tisoč tolarjev večje od predvidenega v aneksu k pogodbi. Navedeno izplačilo ni v skladu s sklenjeno pogodbo.

3.2.7.2.r Ministrstvo je s kmetom sklenilo pogodbo²⁰⁷ v znesku 3.143 tisoč tolarjev o dodelitvi nepovratnih sredstev kot pomoč za nadomestilo škode po požaru na njegovi kmetiji.

²⁰⁴ Oprema za podporo izvajanju administrativnega postopka izplačevanja subvencij v kmetijstvu.

²⁰⁵ Št. 027-16/2003/8) z dne 5. 3. 2004.

²⁰⁶ Št. 027-17/2003/8) z dne 25. 3. 2004.

²⁰⁷ Št. 328-08-231/2004 z dne 25. 10. 2004.

Ministrstvo in Javni sklad RS za regionalni razvoj sta objavila razpis²⁰⁸ za dodeljevanje sredstev kot pomoč za nadomestilo škode, ki so jo povzročile naravne nesreče in izjemni pojavi. V objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji so navedena merila in uporaba meril, vendar pa je bil razpis odprt in so se vloge odpirale postopoma. V objavi razpisa je tudi navedeno, da se bodo vloge ocenjevale glede na vrsto posameznega škodnega primera. Če bi zaprosene pomoči presegale razpisana sredstva, bi imele vloge z večjim številom točk prednost pri izplačilu, vloge z nižjim številom točk pa bi bile zavrjene. Odpiranje vlog je potekalo postopoma in posamezne vloge so bile tudi postopoma ocenjene, izdelana pa ni bila analiza vlog za vse prispele vloge, zato je omenjeno določilo brezpredmetno. Ministrstvo je za tovrstne transfere uporabilo neprimerna merila in možne upravičence postavilo v neenakopraven položaj.

3.2.7.2.s Pri pregledu finančnega načrta Nacionalnega veterinarskega inštituta smo ugotovili, da posredni proračunski uporabnik v svojem finančnem načrtu ni prikazal oz. ni načrtoval dokončanja gradnje prizidka, čeprav se je investicija že izvajala.

Kot skrbnik pogodbe za gradnjo prizidka Nacionalnega veterinarskega inštituta je navedena oseba, ki je zaposlena na ministrstvu v ožjem smislu, proračunska postavka pa je na Veterinarski upravi. Vsa izplačila po pogodbi potrjuje odgovorna oseba na Veterinarski upravi, ki pa ni odgovorna za izvajanje pogodbe in ni skrbnik pogodbe.

3.2.7.2.t Ministrstvo je skupaj z Javnim skladom za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (v nadaljevanju: Sklad) objavilo razpis za dodeljevanje sredstev, namenjenih za program podpor za prestrukturiranje in prenovo kmetijske proizvodnje. Od vseh ocenjenih vlog je sredstva prejelo 106 prejemnikov, ki so dobili največje število točk. Iz zapisnika 3. seje komisije, ki je obravnavala vloge, ki so prispele na omenjeni razpis, je razvidno, da je »komisija na pisno pobudo g. F. obravnavala ocenjevanje vloge g. M. G. Po pregledu ocenjevanja so člani komisije ugotovili, da je bila vloga prenizko ocenjena«. Vloga je po prvem ocenjevanju izpadla iz seznama prejemnikov sredstev, po ponovni oceni vloge pa je prejela 55 točk in bila kot zadnja uvrščena na seznam prejemnikov. Ponovno ocenjevanje vloge je bilo potrebno zaradi napake pri oceni vloge, ki jih je ugotovila oseba, odgovorna za vse javne razpise na Skladu, vendar pa ministrstvo ni pojasnilo, kako odgovorna oseba izvaja kontrole.

3.2.7.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2004. Za izvrševanje finančnega načrta ministrstva je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

²⁰⁸ Uradni list RS, št. 49-51/03.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v več primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- v objavi javnega razpisa ni natančno definiralo uporabe meril in načina določanja deleža sofinanciranja (točka 3.2.7.2.a);
- sklenilo je enostransko pogodbo, čeprav je sredstva zagotavljalo več ministrstev, in opravilo plačila del, preden so bila opravljena (točka 3.2.7.2.b);
- izplačalo je sredstva za nedobavljeno blago ali neopravljene storitve (točki 3.2.7.2.d, 3.2.7.2.l);
- izplačalo je sredstva za namen, ki ni bil določen s proračunom, in opravilo plačila storitev, preden so bile opravljene (točka 3.2.7.2.e);
- najemalo je študente za daljše obdobje, kot dovoljujejo predpisi (točka 3.2.7.2.f);
- izplačevalo je sredstva po nepopolnem finančnem načrtu in programu dela (točke 3.2.7.2.c, 3.2.7.2.g, 3.2.7.2.h);
- plačalo je obveznosti po pogodbi, sklenjeni na podlagi javnega naročila, ki pa ni bilo izvedeno v skladu s predpisi (točka 3.2.7.2.i);
- ni izvedlo predpisanega postopka javnega naročila male vrednosti (točke 3.2.7.2.j, 3.2.7.2.k, 3.2.7.2.m);
- nepravilno je izvedlo postopek s pogajanjem (točka 3.2.7.2.n);
- sklenilo je pogodbo v višji vrednosti, kot je znašala ponudba, in ni zahtevalo finančnega zavarovanja (točka 3.2.7.2.o).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2004 zaradi vpliva ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

3.2.8 Ministrstvo za promet

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za promet poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 29.

Tabela 29: Finančni načrt Ministrstva za promet za leto 2004

Odhodki	Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizirani finančni načrt	Indeks	Indeks
	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	2.281.650	2.906.656	2.808.473	123	97
Delni tekoči in investicijski odhodki	33.918.490	33.314.510	31.866.374	94	96
Tekoči in investicijski transferi	70.000.146	71.097.703	57.471.799	82	81
Vsi odhodki	106.200.286	107.318.869	92.146.646	87	86

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi revizije izvrševanja finančnega načrta Ministrstva za promet v letu 2004 predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.8.1 Zaposlovanje

Na ministrstvu je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 350 javnih uslužbencev in 6 funkcionarjev, kar je bilo v okviru kadrovskega načrta.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.8.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.8.2.a Ministrstvo, Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo je 1. 9. 2004 s podjetjem WEBO, dekontaminacija, oprema in proizvodi, d. o. o., v Ljubljani sklenilo pogodbo o dobavi gasilskega vozila za letališko gasilsko službo na letališču Maribor v znesku 58.738 tisoč tolarjev. Pri pregledu izvedbe javnega razpisa smo ugotovili, da naročnik v objavi javnega razpisa v Uradnem listu ni objavil meril, kar ni v skladu s 50. členom ZJN-1, ki določa, da mora naročnik objaviti enaka merila v objavi javnega razpisa za oddajo javnega naročila in v razpisni dokumentaciji.

3.2.8.2.b Ministrstvo, Direkcija Republike Slovenije za ceste je 18. 5. 2004 z izvajalcem ZIL inženiring, d. d., v Ljubljani sklenilo pogodbo za izvedbo 72 revizij projektne dokumentacije v znesku 58.367 tisoč tolarjev. Pri pregledu izvedbe javnega razpisa smo ugotovili, da je naročnik izvedel oddajo javnega naročila za dodatna dela po postopku s pogajanjem brez predhodne objave kljub dejstvu, da niso bili izpolnjeni vsi pogoji za oddajo

javnega naročila iz 97. člena ZJN-1, na katere se je pri izvedbi postopka sklicevalo. Navedeni člen namreč v drugi točki določa, da sme naročnik oddati naročilo po navedenem postopku, kadar gre za nove storitve, ki so ponovitev podobnih storitev in jih izvaja isti izvajalec, vendar mora naročnik že v prvi objavi razpisa navesti navedeno možnost, česar pa naročnik v omenjenem primeru ni storil.

3.2.8.2.c Ministrstvo, Direkcija Republike Slovenije za ceste je s podjetjem Izletnik Celje, d. d., v Ljubljani 31. 8. 2004 podpisalo pogodbo o koncesiji za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu za obdobje od 1. 9. 2004 do 31. 12. 2004 v znesku 126.155 tisoč tolarjev oziroma 50 tolarjev na prevoženi kilometer. V prvem odstavku 17. člena navedene pogodbe je bilo določeno, da se v oktobru vloži zahtevek in izstavi račun za pretekli mesec, upoštevajoč število prevoženih kilometrov in višino kompenzacije 16,5 tolarja na kilometer. V tretjem odstavku pa je bilo določeno, da izvajalec v decembru izstavi račun za razliko do celotne pogodbene vrednosti. Pri sprotnem obračunavanju pripadajočih subvencij se je izkazalo, da je v proračunu za leto 2004 na proračunskem projektu na voljo več sredstev od potrebnih za izplačilo subvencij v vrednosti 16,5 tolarja na kilometer, zato je ministrstvo prevoznikom prej izplačalo delno razliko subvencij do pripadajoče subvencije 50 tolarjev na kilometer, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo.

Pri pregledu skladnosti obračuna opravljenih del s pogodbo smo ugotovili, da navedeno ravnanje ni bilo v skladu s pogodbenimi določili, saj je ministrstvo obračunavalo in izplačevalo sredstva po drugačni dinamiki, kot je bila določena s pogodbo, aneksa k osnovni pogodbi pa ni sklenilo. Ministrstvo v navedenem primeru ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, saj pred plačilom računa ni preverilo oziroma ni dovolj skrbno preverilo pravnega temelja in obsega obveznosti.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi pomanjkljivosti v poslovanju, ki jih nismo vrednotili kot nepravilnosti, jih pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažeta na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.8.2.d Ministrstvo in Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) sta 8. 1. 2004 podpisala pogodbo o financiranju programov agencije v letu 2004. Pogodba določa način financiranja nalog izvajalca pri izvajanju gospodarske javne službe v železniškem prometu in investicijske dejavnosti na železniški infrastrukturi.

Agencija je 26. 1. 2004 sklenila pogodbo o načinu opravljanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture s Holdingom SŽ kot pooblaščenim upravljavcem. Ob pregledu izvajanja pogodbe med naročnikom in pooblaščenim upravljavcem smo ugotovili, da pooblaščen upravljavec ni izstavljal obračunov za pretekli mesec in situacij v skladu s pogodbo, saj skupaj z izstavljenimi situacijami ni predložil dokumentov, ki bi bili podlaga za ugotovitev dejanskega obsega opravljenega dela. Z navedenim ravnanjem je kršil drugi in tretji odstavek 8. člena pogodbe, ki določa, da mora pooblaščen upravljavec naročniku skupaj s situacijo posredovati mesečna poročila o opravljenih izvajalskih urah skupaj in po posameznih sekcijah, za porabljen material, opravljene storitve in za ugotovljeni znesek režijskih stroškov. Pooblaščen upravljavec je

predložil vso zahtevano dokumentacijo šele naslednji mesec, ko je opravil ustrezni poračun za pretekli mesec (sestavil končno situacijo).

Opozarjamo tudi, da ministrstvo ni spremljalo dela izvajalca, kot določa 11. člen pogodbe med agencijo in ministrstvom. Ta člen pogodbe namreč navaja, da naročnik spremlja delo izvajalca, še posebej postopke, ki se nanašajo na izvajanje financiranja v skladu s sprejetim programom dela in finančnim načrtom ter izdanimi zahtevki za izplačila na podračun izvajalca. Ugotovili smo tudi, da ministrstvo v pogodbi ni navedlo skrbnika pogodbe.

3.2.8.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za promet

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za promet za leto 2004. Za izvršitev finančnega načrta ministrstva je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za promet je pri izvrševanju finančnega načrta v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- v Uradnem listu je objavilo razpis za oddajo javnega naročila brez objave meril (točka 3.2.8.2.a);
- oddalo je javno naročilo brez javnega razpisa, kljub dejstvu, da niso bili izpolnjeni pogoji za oddajo javnega naročila brez predhodne objave (točka 3.2.8.2.b);
- plačalo je obveznosti v nasprotju s pogodbenimi določili (točka 3.2.8.2.c).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za promet v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.9 Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za okolje, prostor in energijo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 30.

Tabela 30: Finančni načrt Ministrstva za okolje, prostor in energijo za leto 2004

Odhodki	Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizirani finančni načrt	Indeks	Indeks
	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	9.118.573	9.108.726	8.986.312	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	13.083.824	13.809.894	9.541.264	73	69
Tekoči in investicijski transferi	18.003.538	22.462.027	18.669.912	104	83
Vsi odhodki	40.205.935	45.380.647	37.197.488	93	82

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.9.1 Zaposlovanje

Na ministrstvu je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 1.591 javnih uslužbencev in 2 funkcionarja. Število zaposlenih je bilo v okviru sprejetega kadrovskega načrta.

Na naključno izbranem vzorcu smo preverili pravilnost zaposlitve v letu 2004 na novo zaposlenih javnih uslužbencev in pri podrobnem preizkušanju podatkov nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.9.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.9.2.a Ministrstvo je 28. 4. 2004 z družbo E-NET, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: E-NET) sklenilo pogodbo v vrednosti 6.000 tisoč tolarjev, katere predmet je bila strokovna revizija dvajsetih sanacijskih programov, ki so jih pripravila posamezna podjetja na podlagi ZVO. V pogodbi je navedeno, da izvajalec 30. 4. 2004 odda vmesno poročilo in do takrat revidira sedem sanacijskih programov, do 30. 6. 2004 pa naj bi oddal končno poročilo in revidiral trinajst sanacijskih programov, pri čemer vrednost revizije enega sanacijskega programa znaša 300 tisoč tolarjev. V pogodbi je navedeno, da izvajalec izstavi račune za izvedene storitve po zaključku storitev.

Družba E-NET je 10. 5. 2004 ministrstvu izstavila račun v vrednosti 3.060 tisoč tolarjev. Iz priloženega poročila o opravljenem delu z dne 6. 5. 2004 je razvidno, da je družba E-NET do izdaje računa pregledala in oddala eno končno poročilo o pregledu sanacijskega programa, pregled šestnajstih sanacijskih programov pa je opravila v različnih obsegih in je svoje delo

zaračunala glede na ocenjen delež opravljenega dela. V skladu z določili pogodbe bi moral izvajalec do 10. 5. 2004, ko je izstavil račun, revidirati sedem sanacijskih programov. Ko je izdal račun, je izvajalec dokončal revizijo enega programa, kar pomeni, da del ni opravljal v skladu s pogodbo, in da je bilo 2.760 tisoč tolarjev obračunano in izplačano v nasprotju s pogodbo.

Navodila ministrstva o oddaji javnih naročil male vrednosti²⁰⁹ (v nadaljevanju: navodila) v 4. členu določajo, da je podlaga za oddajo javnega naročila male vrednosti s sprejetim proračunom usklajen program dela, ki ga sprejme minister oziroma predstojnik organa v sestavi ministrstva. Kot program dela je ministrstvo predložilo pregled projektnih nalog, ki jih je potrdil minister²¹⁰. Iz prejete dokumentacije ni razvidno, da so strokovne revizije sanacijskih programov predstavljale del programa dela ministrstva, zato menimo, da je ministrstvo ravnalo v nasprotju s 4. členom navodil, ker je javno naročilo oddalo, čeprav v programu dela naloga ni bila zajeta.

3.2.9.2.b Ministrstvo je 19. 7. 2004 sklenilo pogodbo²¹¹ z družbo IMOS GEATEH, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IMOS GEATEH) v znesku 95.400 tisoč tolarjev za izvajanje inženirskih storitev za pripravo investicijskega projekta 'Ureditev oskrbe s pitno vodo slovenske Istre in zalednega kraškega območja'. Oddane inženirske storitve se nanašajo na izdelavo projektnih nalog za investicijsko in projektno dokumentacijo, izdelavo projektnih nalog za raziskave terena in pridobitev parametrov okolja, izdelavo projektne naloge za pripravo razpisa za izbor izvajalca za informiranje javnosti, pripravo in koordinacijo vse potrebne razpisne dokumentacije za vse faze izdelave projektno-investicijske dokumentacije in ostalih razpisnih nalog projekta, koordinacijo ocenjevanja ponudb in izbora najustrežnejšega ponudnika za vsa razpisana dela in drugo. S pogodbo je bilo določeno, da izvajalec posreduje mesečna pisna poročila o opravljenem delu, ki naj bi bila podlaga za tekoča mesečna izplačila po opravljenem delu in so bila določena z dinamiko porabe finančnih sredstev po vrstah storitev v ponudbi izvajalca. Iz ponudbe izvajalca je razvidno, da naj bi izvajalec v prvem mesecu opravljal storitve, povezane z idejno zasnovo, strokovnimi podlagami za državni lokacijski načrt ter dokumentom identifikacije investicijskega projekta.

IMOS GEATEH je 24. 9. 2004 izstavil prvi račun v znesku 3.203 tisoč tolarjev, na podlagi katerega je ministrstvo izvedlo izplačilo. Od ministrstva smo prejeli mesečno poročilo, ki ga je potrdil izvajalec, in ki naj bi bilo pripravljeno 1. 9. 2004. Iz pogodbe in ponudbene dokumentacije ni razvidno, katere izdelke bi moral izvajalec v prvem mesecu predložiti ministrstvu oziroma katere storitve naj bi v tem mesecu opravil in v kakšni vrednosti, da bi bil upravičen do mesečnega izplačila. Iz predloženega mesečnega poročila ni razvidno, da je izvajalec v mesecu, za katerega je izstavil poročilo, opravil kakšne koli inženirske storitve. Odgovorna oseba je s podpisom na računu potrdila, da je delo opravljeno, čeprav iz mesečnega poročila to ni razvidno. Ministrstvo je izplačalo sredstva v nasprotju s pogodbo in 54. členom ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, ter da je potrebno pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

²⁰⁹ Navodila o oddaji javnih naročil male vrednosti št. 402-00-67/00 z dne 3. 1. 2001, 18. 5. 2001 in 20. 1. 2003.

²¹⁰ Sklep št. 350-06-19/01 z dne 10. 2. 2004.

²¹¹ Št. 2511-04-700051 z dne 19. 7. 2004.

3.2.9.2.c Ministrstvo – Agencija RS za okolje (v nadaljevanju: ARSO) je z izvajalcem HIS, podjetje za uvoz-izvoz, gradbeništvo in trgovino, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: HIS) 17. 3. 2003 sklenila pogodbo²¹² v vrednosti 58.018 tisoč tolarjev za gradnjo šestih potresnih opazovalnic (Bojanci, Gorjuše, Knežji dol, Kog, Vojsko, Zalesnik) po sistemu 'ključ v roke'. Za vse novozgrajene potresne opazovalnice razen za opazovalnico na Kogu je ARSO pridobila uporabna dovoljenja do konca leta 2004, za Kog pa je uporabno dovoljenje dobila 23. 1. 2004. Finančna služba in odredbodajalec ministrstva sta 9. 1. 2004 odobrila zahtevek za sklenitev pogodbe s HIS, ki je bil obrazložen z že izvedenimi in naknadno naročenimi deli na opazovalnicah. Na tej podlagi je bila z izvajalcem HIS dne 11. 2. 2004 sklenjena nova pogodba²¹³ za gradnjo 'ključ v roke', v znesku 6.228 tisoč tolarjev. Ker je ministrstvo pogodbo z izvajalcem sklenilo po pričetku opravljanja storitve, ni ravnalo v skladu s 97. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga, in s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom določeno drugače.

3.2.9.2.d ARSO je po postopku oddaje javnih naročil male vrednosti oddala dela in 22. 1. 2003 z Zavodom za zdravstveno varstvo Maribor – Inštitutom za varstvo okolja, Maribor sklenila pogodbo²¹⁴ v znesku 1.271 tisoč tolarjev za izvajanje analiz težkih kovin v delcih PM 10. Iz projektne naloge ter pogodbe je razvidno, da je bila storitev oddana za 30 analiz, ki naj bi bile izvedene v obdobju do 31. 8. 2003. ARSO in izvajalec sta zaradi nezmožnosti laboratorija ARSO za opravljanje analiz težkih kovin dne 16. 6. 2003 sklenila aneks, s katerim se je povečal obseg analiz in podaljšalo obdobje izvajanja storitev ter povečala pogodbeni vrednost za 974 tisoč tolarjev. Sklepanje aneksa za povečan obseg analiz in podaljšanje obdobja izvajanja storitev je v nasprotju z določilom 6. člena navodil, ki določa, da se javna naročila male vrednosti oddajajo na podlagi enega od načinov oddaje, opredeljenega v navodilih.

ARSO je pojasnila, da je bila ponudba drugega ponudnika pri prvem zbiranju ponudb bistveno višja, zato je ocenila, da je njeno ravnanje v danem trenutku gospodarno in zato opravičljivo. Pojasnila je tudi, da bi tudi ravnanje v skladu z navodili omogočilo sklenitev pogodbe z istim izvajalcem.

3.2.9.2.e Ministrstvo je z družbo PR Komunikacije, Hill and Knowlton, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: PR Komunikacije) sklenilo pogodbo o izvedbi komunikacijske podpore sistemu ravnanja z izrabljenimi motornimi vozili²¹⁵, na podlagi katere je bilo pregledano izplačilo v vrednosti 5.837 tisoč tolarjev. Pogodbeni rok za izvršitev 1. faze projekta, ki se je nanašala na strateško načrtovanje in organizacijske priprave, je bil 20. 3. 2004. Ministrstvo je dne 20. 4. 2004, torej en mesec po preteku pogodbenega roka za izvršitev 1. faze projekta, sklenilo aneks k pogodbi, s katerim je navedeni rok podaljšalo do 21. 4. 2004. Ministrstvo je s podaljšanjem pogodbenega roka po njegovem poteku kršilo pogodbo.

3.2.9.2.f Dne 13. 9. 2001 je ministrstvo z Univerzo v Ljubljani - Fakulteto za gradbeništvo in geodezijo sklenilo pogodbo za vzpostavitev sistema informacijske podpore v programskem orodju MS Access za pripravo, spremljanje in vodenje investicijskih projektov okoljske

²¹² Št. 2523-03-400022.

²¹³ Št. 2523-04-400009.

²¹⁴ Št. 2523-03-500007.

²¹⁵ Št. 2511-04-200011 z dne 8. 3. 2004.

komunalne infrastrukture. V skladu s pogodbo je izdelek postal last naročnika, ki ga lahko uporablja za vse namene možnih aplikacij. 14. 5. 2004 je bila z Univerzo v Ljubljani - Fakulteto za gradbeništvo in geodezijo sklenjena neposredna pogodba v znesku 7.984 tisoč tolarjev za vzdrževanje in dopolnjevanje aplikacije informacijske projektne podpore za pripravo, spremljanje in vodenje investicijskih projektov okoljske komunalne infrastrukture v obsegu 52 ur mesečno. Ker je ministrstvo lastnik izvorne kode in ker ocenjujemo, da je za oddano storitev usposobljenih več izvajalcev, je sklenitev neposredne pogodbe v nasprotju z določili 8. člena navodil, ki določa, da sme naročnik oddati naročilo male vrednosti izvajalcu z neposredno pogodbo, izjemoma v treh primerih²¹⁶. V teh primerih mora skrbnik svoje ugotovitve tudi pisno dokumentirati v dokumentaciji, ki je podlaga za oddajo naročila ter podati ustrezne obrazložitve.

Ugotovili smo tudi, da je ministrstvo potrjevalo račune in izvajalcu izplačevalo sredstva kljub temu, da ni imelo dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, kakšna dela je od izvajalca zahtevalo in kdaj ter kolikšno število ur je izvajalec porabil za posamezno nalogo. Imelo tudi ni ustrezne dokumentacije o opravljenem delu, dogovorih in spremembah v zvezi z vzdrževanjem aplikacije ter ostalimi posegi v aplikacijo. Navedeno ravnanje ni v skladu s 5. členom pogodbe ter s 54. členom ZJF, ki določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, obseg obveznosti pa je potrebno pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.2.9.2.g Ministrstvo je na podlagi postopka oddaje naročila male vrednosti s Tosjo Pušenjak, s. p., Ljubljana dne 28. 5. 2004 sklenilo pogodbo²¹⁷ v znesku 6.451 tisoč tolarjev za izvedbo 'Analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo v luči izvajanja zahtev iz operativnega programa s poudarkom na pripravi na obdobje od 2008 do 2012'. V poročilu o oddaji naročila²¹⁸ je navedeno, da je bila ponudnica izbrana na podlagi poznavanja problematike, kontinuitete dotedanjega dela, cenovno ugodnejše ponudbe in razpolaganja z ustreznimi kadri. Ministrstvo pri oddaji naročila ni vnaprej določilo meril, ki jih je upoštevalo pri izboru ponudnika, kar bi moralo storiti v skladu s 27. členom navodil.

3.2.9.2.h Ministrstvo je s podjetjem ELEKTRAS, d. o. o., Kranj sklenilo pogodbo²¹⁹ o izdelavi študije v znesku 1.672 tisoč tolarjev. Iz poročila o oddaji naročila male vrednosti²²⁰ je razvidno, da je na poziv k oddaji ponudb prispela ena veljavna in pravočasna ponudba. V skladu s 24. členom navodil lahko naročnik odda naročilo edinemu prijavljenemu ponudniku s pravilno ponudbo, vendar pa mora prej preveriti, ali ponudbena cena ustreza dejanskim razmeram na trgu za tovrstna dela. Ker ministrstvo ni dokumentiralo preverjanja cene na trgu, ni ravnalo v skladu s 36. členom navodil.

Ministrstvo je pojasnilo, da je bilo preverjanje cene izvedeno v postopku javnega naročila z začetkom 30. 7. 2002²²¹, vendar smo ugotovili, da ne gre niti za isto delo niti za enak obseg dela.

²¹⁶ Če je za izvedbo naročila usposobljen samo en ponudnik, ki razpolaga z zahtevano tehnično opremo ali ustreznimi strokovnimi kadri, če je ponudnik imetnik ali zastopnik pravic iz intelektualne lastnine ali licenc, ter če nastopijo razlogi, ki jih naročnik ni mogel predvideti.

²¹⁷ Št. 2511-04-200037.

²¹⁸ Št. 354-18/2002-1 z dne 3. 5. 2004.

²¹⁹ Št. 2511-03-911068 z dne 12. 11. 2003.

²²⁰ Št. 311-02-25/2003 z dne 22. 10. 2003.

²²¹ Sklep o začetku javnega naročila z dne 30. 7. 2002.

3.2.9.2.i Ministrstvo je 12. 7. 2004 z izvajalcem PROJEKT, d. d., Nova Gorica sklenilo pogodbo²²² o izvajanju inženirskih storitev (vse storitve do pridobitve gradbenih dovoljenj) za pripravo investicijskih projektov 'ureditev celovite oskrbe s pitno vodo in varovanje vodnih virov Pomurja in izgradnja prenosnega vodovoda za občini Črna na Koroškem in Mežica' v znesku 49.188 tisoč tolarjev. Pogodba predvideva mesečna izplačila na podlagi mesečnih poročil. Podatki, ki morajo biti iz mesečnega poročila razvidni, v pogodbi niso določeni, prav tako niso določena in ovrednotena dela, ki jih mora izvajalec opraviti, in izdelki, ki jih mora predložiti ministrstvu kot dokaz za opravljeno delo. Tako ni mogoče potrjevati vrednosti del, razvidnih iz mesečnih poročil. Navedena pogodba torej ne zagotavlja podlag, potrebnih za preverjanje skladnosti plačevanja storitev z 52. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del ter za preverjanje, ki ga zahteva 54. člen ZJF. Ministrstvo je izplačalo sredstva v znesku 7.722 tisoč tolarjev v nasprotju s 54. členom ZJF.

3.2.9.2.j Ministrstvo je s podjetjem Komunalni biro, podjetje za inženiring, d. o. o., Maribor sklenilo pogodbo²²³ o pripravi gradiva za pripravo pogojev, smernic in usmeritev za državni lokacijski načrt za ureditev oskrbe s pitno vodo slovenske Istre in zalednega kraškega območja v znesku 9.790 tisoč tolarjev. Navodila v 4. členu določajo, da je podlaga za oddajo javnega naročila male vrednosti s sprejetim proračunom usklajen program dela, ki ga sprejme minister oziroma predstojnik organa v sestavi ministrstva. Kot program dela je ministrstvo predložilo pregled projektnih nalog, ki jih je potrdil minister²²⁴. Iz prejete dokumentacije ni razvidno, da je oddaja storitev priprave pogojev, smernic in usmeritev za državni lokacijski načrt za ureditev oskrbe s pitno vodo slovenske Istre in zalednega kraškega območja del programa dela ministrstva. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s 4. členom navodil, ker je oddalo javno naročilo za storitve, ki niso bile vključene v programu dela.

Ministrstvo je pojasnilo, da »v času, ko se je program dela pripravljal, še niso bile identificirane vse projektne naloge za vsa naročila«, kar potrjuje zgornjo ugotovitev.

Ministrstvo programa dela v letu 2004 tudi ni spremenilo. Vsa dela, ki so bila povezana z inženirskimi storitvami za pripravo investicijskega projekta 'Ureditev oskrbe s pitno vodo slovenske Istre in zalednega kraškega območja' in so bila določena s programom dela, je ministrstvo oddalo s posebnim javnim razpisom.

Na podlagi pojasnil ministrstva, da je »urad za prostorsko planiranje, pristojen za vodenje državnega lokacijskega načrta za objekte državne infrastrukture, šele v juliju 2004 določil obseg gradiva za strokovne smernice in usmeritve za DLN²²⁵ za konkretni projekt,« in poziva k oddaji ponudb za izvedbo storitev, ki je bilo poslano v marcu 2004²²⁶, ugotavljamo, da je ministrstvo s postopkom oddaje javnega naročila začelo, preden je bil določen njegov obseg.

V pogodbi je določeno, da se naročnik zaveže poravnati račun po pozitivni oceni ali pozitivni recenziji zaključne naloge ter da mora predstavnik naročnika v 30 dneh po prejemu zaključne

²²² Št. 2511-04-800061.

²²³ Št. 2511-04-700028 z dne 25. 5. 2004.

²²⁴ Sklep št. 350-06-19/01 z dne 10. 2. 2004.

²²⁵ Državni lokacijski načrt.

²²⁶ Poziv št. 355-02-27/2003 z dne 31. 3. 2004.

naloge oceniti nalogo ali odločiti, da je potrebna recenzija. Med izvajanjem revizije nismo prejeli dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da je predstavnik ministrstva ocenil nalogo ali izvedel njeno recenzijo pred plačilom računa, zaradi česar je ministrstvo izvedlo izplačilo v znesku 9.790 tisoč tolarjev, ne da bi preverilo ustreznost opravljene storitve, kar je v nasprotju s pogodbo in 54. členom ZJF.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi pomanjkljivosti v poslovanju, ki ju nismo vrednotili kot nepravilnosti, ju pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažeta na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.9.2.k ARSO kot plačnik, Rudnik Žirovski vrh, d. o. o., Gorenja Vas (v nadaljevanju: Rudnik Žirovski vrh) kot naročnik ter Cestno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana kot izvajalec so sklenili gradbeno pogodbo²²⁷ v znesku 177.002 tisoč tolarjev za izvedbo in plačilo del, ki so obsegala zaprtje odkopnih polj, pristopnih ramp in smernikov, vrtanje odvodnjevalnih vrtin, sanacijo potopljenih odkopov, zapiranje, sanacijo jaškov in podkopov ter sanacijo površin v pridobivalnem prostoru Rudnika Žirovski Vrh. Iz razpisne dokumentacije je bilo razvidno, da so razpisana dela obsegala tudi izvedbo pripravljalnih del, za katere je ponudnik navedel le cene na enoto, ker celotnega obsega del predhodno ni bilo mogoče predvideti. Iz pogodbe je razvidno, da so v pogodbeni vrednosti zajeti vsi stroški za popolno in kvalitetno dokončanje prevzetih del in vsi ostali stroški po zahtevah razpisnih pogojev. To ne odraža dejanskega stanja, saj v pogodbeno vrednost ni bila zajeta vrednost pripravljalnih del, iz pogodbe pa tudi ni bilo razvidno, da bi izvajalec moral opraviti tudi pripravljalna dela, katerih vrednosti še ni bilo mogoče določiti. 18. 9. 2003 je bil sklenjen aneks h gradbeni pogodbi, s katerim se je vrednost pogodbe zaradi naknadno ugotovljenih količin povečala za 167.655 tisoč tolarjev.

3.2.9.2.1 V dveh primerih nismo pridobili zagotovil o datumu prejema mesečnih poročil o izvedbi del, katerih prejem je pogoj za izplačilo. Odgovorna oseba je pojasnila, da gredo vsa mesečna poročila v vložišče. Ker mesečna poročila pridejo skupaj z računom, v vložišču žigosajo le račun in ga vpišejo v knjigo. Ugotovili smo, da na računih, katerih priloge naj bi bila mesečna poročila, ni vsebinske označbe prilog, kot zahteva 16. člen Uredbe o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom²²⁸. Navedb odgovorne osebe in pridobitev zagotovil, da je bila potrditev o opravljenih delih opravljena na podlagi prejetih mesečnih poročil o izvedbi del, zato ni bilo mogoče potrditi.

3.2.9.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje, prostor in energijo

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za okolje, prostor in energijo za leto 2004. Za izvršitev finančnega načrta ministrstva je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter

²²⁷ Št. 2523-02-100203 z dne 18. 7. 2002.

²²⁸ Uradni list RS, št. 91/01.

dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za okolje, prostor in energijo je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- izvajalcu je izplačalo sredstva v nasprotju s pogodbo ter oddalo javno naročilo za dela, ki niso bila v programu dela ministrstva (točki 3.2.9.2.a in 3.2.9.2.j);
- izplačalo je sredstva v nasprotju s pogodbo in 54. členom ZJF (točka 3.2.9.2.b);
- sklenilo je pogodbo z izvajalcem po pričetku opravljanja storitev, pri čemer je kršilo 50. člen ZJF (točka 3.2.9.2.c);
- namesto izvedbe novega postopka oddaje javnega naročila male vrednosti je sklenilo aneks k pogodbi (točka 3.2.9.2.d);
- pogodbeno določen rok je podaljšalo po njegovem poteku in s tem kršilo pogodbo (točka 3.2.9.2.e);
- sklenilo je neposredno pogodbo v nasprotju z Navodili o oddaji naročil male vrednosti (točka 3.2.9.2.f);
- v razpisni dokumentaciji ni navedlo meril za izbor ponudnika, s čimer je kršilo Navodila o oddaji naročil male vrednosti (točka 3.2.9.2.g);
- ni dokumentiralo preverjanja cene na trgu, kar ni v skladu z Navodili o oddaji naročil male vrednosti (točka 3.2.9.2.h);
- sklenilo je pogodbo, ki ne zagotavlja osnovnih podatkov (o vrsti in vrednosti storitev), na podlagi katerih bi se pred izplačilom preverila pravilnost prevzete obveznosti (točka 3.2.9.2.i).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za okolje, prostor in energijo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.10 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

V proračunskem letu 2004 je ministrstvo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 31.

Tabela 31: Finančni načrt ministrstva za leto 2004

Odhodki	Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizirani finančni načrt	Indeks	Indeks
	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih	v tisoč tolarjih		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	2.214	2.214	2.133	96	96
Delni tekoči in investicijski odhodki	5.311	3.953	3.734	70	94
Tekoči in investicijski transferi	254.853	254.771	251.871	99	99
Vsi odhodki	262.378	260.938	257.738	98	99

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.10.1 Zaposlovanje

Na ministrstvu je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 316 javnih uslužbencev in dva funkcionarja, kar je bilo v okviru kadrovskega načrta. V tem letu 2004 so na ministrstvu na novo zaposlili 30 javnih uslužbencev. Ministrstvo je imelo konec leta zaposlene 3 javne uslužbenke manj, kot bi jih lahko imelo, glede na kadrovski načrt.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.10.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.10.2.a Ministrstvo je v letu 2004 z izbranim podjetjem, Adaptacije – vzdrževanje, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo²²⁹ za izvedbo prve faze adaptacije gradu Turn v vrednosti 61.555 tisoč tolarjev. Po mesecu dni dela je izvajalec ministrstvu izstavil situacijo v celotni pogodbeni vrednosti, čeprav so dejansko opravljena dela ob izstavitvi situacije znašala le 5.000 tisoč tolarjev. Po našem mnenju je ministrstvo s predplačilom kršilo 52. člen ZJF, ki določa, da morajo neposredni uporabniki uporabljati sredstva za plačevanje že opravljenih nabavah blaga, storitev in gradbenih del in da je dogovarjanje o predplačilih možno le izjemoma, ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja Ministrstva za finance. Ministrstvo za soglasje k pogodbi niti ni zaprosilo, saj predplačilo v pogodbi ni bilo predvideno.

²²⁹ Številka pogodbe 370-02-035/96-027 z dne 15. 9. 2004.

Ugotovili smo tudi, da se je ministrstvo z izvajalcem dogovorilo za dodatna dela, ki niso bila zajeta v predmetu pogodbe, hkrati pa je odstopilo od adaptacije pritličja gradu, ki je bila predvidena v pogodbi, in s tem zagotovilo sredstva za dodatna dela, da končni obračun del ne bi presegal pogodbene vrednosti. Opisanih sprememb ministrstvo in izvajalec nista vnesla v pogodbo, ki je bila sklenjena po načelu 'ključ v roke', temveč sta se o tem dogovorila ustno in na podlagi predračunov. Po našem mnenju je ministrstvo z dodatnimi deli, ki so znašala 17.686 tisoč tolarjev ali 29 odstotkov vseh del, kršilo 6. člen ZJN-1, ki določa, da se morajo sredstva porabiti v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročanja. V popisu del in pogodbenem projektu ni bila zajeta predelava obstoječe toplotne postaje, čeprav je bilo to delo predvidljivo in nujno za selitev pralnice iz gradu. Poleg tega je ministrstvo iz projektne dokumentacije v popis del zajelo le del poglavja instalacijskih del prenove pritličja gradu.

Ministrstvo je pojasnilo, da je situacijo potrdilo zato, ker je želelo do konca leta porabiti razpoložljiva proračunska sredstva, saj v naslednjem letu ni imelo v ta namen načrtovanih sredstev, je pa pred plačilom situacije zavarovalo svoje interese z menico, ki jo je izstavil izvajalec.

3.2.10.2.b Ministrstvo je decembra 2003 objavilo javni razpis²³⁰ za dobavo in montažo opreme za Varstveno delovni center Zagorje. V razpisni dokumentaciji je ministrstvo za večino opreme navedlo tehnične specifikacije, ki omenjajo blagovne znamke, proizvajalce ali tip opreme. Čeprav je ministrstvo omenjenim elementom dodalo navedbo 'kot na primer', po našem mnenju razpisna dokumentacija ni bila pripravljena v skladu z 32. členom ZJN-1, ker ministrstvo ni izkazalo razlogov, ki bi opravičevali uporabo blagovnih znamk in proizvajalcev. Po našem mnenju bi ministrstvo lahko opisalo predmet javnega naročila (npr. televizor, printer, fotokopirni stroj idr.) brez omenjanja blagovnih znamk in proizvajalcev.

Ugotovili smo tudi, da je naročnik izbral ponudnika Bruma, d. o. o., Kamnik, ki ni ponudil vse razpisane opreme na način, kot ga je predvidel naročnik, čeprav je bilo v navodilih ponudnikom natančno zapisano, da se variantne ponudbe ne bodo upoštevale. Kot primer navajamo garderobne omare, ko je ponudnik ponudil in kasneje tudi dobavil omare v drugačni dimenziji in vrsti materiala, kot je naročnik zapisal v razpisni dokumentaciji. Ker izbrana ponudba ni izpolnjevala vseh zahtev iz razpisne dokumentacije, je bila nepravilna in bi jo moralo ministrstvo zavrnilo v skladu s 76. členom ZJN-1, ki določa, da mora naročnik po opravljenem pregledu in ocenjevanju ponudb vse nepravilne ponudbe zavrnilo.

3.2.10.2.c Na podlagi Zakona o socialnem varstvu²³¹ (v nadaljevanju: ZSV) mora vlagatelj ob predložitvi vloge za uveljavljanje denarne socialne pomoči predložiti potrdilo o državljanstvu, potrdilo o stalnem prebivališču in skupnem gospodinjstvu, podatke o dohodkih za vsakega družinskega člana za pretekle tri mesece, potrdilo o katastrskem dohodku, potrdilo o vpisu v evidenco brezposelnih oseb pri pristojnem Uradu za delo ter potrdilo o šolanju (če je otrok starejši od 18 let). Pri pregledu transferov za socialno ogrožene, ki jih je izplačalo ministrstvo, med izvajanjem revizije nismo prejeli originalne dokumentacije, ki sta jo dva prejemnika denarne socialne pomoči predložila ob uveljavljanju pravice do denarne socialne pomoči na Center za socialno delo Celje, ker so jo na tem centru uničili. Preverili smo lahko le, ali je bilo izplačilo denarne socialne pomoči v skladu z izdano odločbo, ni pa bilo mogoče preveriti

²³⁰ Uradni list RS, št. 130-133/03.

²³¹ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

upravičenost dodelitve pomoči, ker so bila dokazila, ki sta jih vlagatelj predložila ob uveljavljanju pravice, uničena. Odgovornost za uničenje dokumentov pripisujemo Centru za socialno delo Celje in zato nepravilnost ne vpliva na mnenje.

3.2.10.2.d Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod) je na podlagi pogodbe z ministrstvom o izvajanju in financiranju programov Zavoda za leto 2004²³² objavil javni razpis za izbor lokalno zaposlitvenih programov za leto 2004²³³. V javnem razpisu, ki ga je pripravil zavod v sodelovanju z ministrstvom, je bilo določeno, da subvencija za zaposlitev težje zaposljive brezposelne osebe za obdobje najmanj dveh let znaša 1.000 tisoč tolarjev, za zaposlitev za nedoločen čas pa 1.500 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je bila opredelitev v javnem razpisu in izplačevanje subvencij za zaposlitve težje zaposljivih brezposelnih oseb v nasprotju s 44. členom Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja²³⁴ in potrjeno shemo državne pomoči Programi zaposlovanja²³⁵, v katerih je določeno, da pomoč za zaposlitev težje zaposljivih brezposelnih oseb ne sme preseči 50 odstotkov oziroma pri invalidnih osebah 60 odstotkov stroškov njihove enoletne bruto plače, z zavezo, da mora zaposlitev trajati najmanj eno leto.

Preverili smo pogodbo²³⁶ o izvajanju lokalno zaposlitvenega programa, ki jo je Zavod sklenil z izbranim izvajalcem lokalno zaposlitvenega programa Domen, d. o. o., Puževci (v nadaljevanju: Domen) v vrednosti 6.050 tisoč tolarjev, od tega se je 6.000 tisoč tolarjev nanašalo na izplačilo subvencije za zaposlitev štirih brezposelnih oseb za nedoločen čas. Iz pregledanih pogodb o zaposlitvi, ki jih je podjetje Domen sklenilo s štirimi brezposelnimi osebami in za katere je prejelo subvencijo v vrednosti 6.000 tisoč tolarjev, je bilo razvidno, da je bila vsem štirim osebam v pogodbah določena mesečna bruto plača v vrednosti 140 tisoč tolarjev. Ob upoštevanju 44. člena Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja subvencija podjetju Domen ne bi smela presegati 3.360 tisoč tolarjev. Zavod je podjetju Domen nepravilno izplačal del subvencije v vrednosti 2.640 tisoč tolarjev.

Odgovornost za opisano nepravilnost pripisujemo ministrstvu, ker je v pogodbi, ki jo je sklenilo z Zavodom o izvajanju in sofinanciranju lokalno zaposlitvenega programa za leto 2004 določilo višino subvencije v nasprotju s 44. členom Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja in potrjeno shemo državne pomoči Programi zaposlovanja in s tem povzročilo neskladnost javnega razpisa, pogodbe in izplačila z omenjenim pravilnikom.

3.2.10.2.e Ministrstvo je s Comland, d. o. o., Ljubljana dne 5. 12. 2002 sklenilo pogodbo²³⁷ o 'izvajanju računalniške podpore in mesečnih obdelav podatkov pri vzpostavljenem informacijskem sistemu za izplačila prejemkov upravičencem, plačila pravnim osebam in za izplačila drugih prejemkov po vojnih zakonih v vrednosti 49.478 tisoč tolarjev za leta 2003, 2004 in 2005 ter mesečnim pavšalom' v vrednosti 1.438 tisoč tolarjev. Pogodba je bila sklenjena na podlagi druge točke 20. člena ZJN-1 po postopku s pogajanjem brez predhodne objave.

²³² Št. 461-006/04 z dne 22. 1. 2004, Aneks 1 št. 461-006/04-003 z dne 7. 7. 2004, Aneks 2 št. 461-006/4-007 z dne 1. 10. 2004 in Aneks 3 št. 461-006/04-009 z dne 7. 10. 2004.

²³³ Uradni list RS, št. 39-42/04.

²³⁴ Uradni list RS, št. 64/01, 31/03, 135/03, 80/04.

²³⁵ Št. priglasitve 0001-5022860-2003.

²³⁶ Št. 528-55/04-1-1183 z dne 14. 7. 2004.

²³⁷ Št. 46117-00074/02.

Naročnik po omenjeni pogodbi plačuje storitev mesečnega obračuna transferov prejemnikom. Gre torej za uporabo že izdelanega računalniškega programa v lasti ministrstva in za uporabo baze podatkov ministrstva in upravnih enot. Osnovni računalniški program za izdelavo programske opreme na področju varstva vojnih invalidov, vojnih veteranov, žrtev vojnega nasilja in vojnih grobišč je Comland izdelal po pogodbi št. 039-02/95 z dne 24. 7. 1995. V pogodbi je bilo med drugim določeno, da izvajalec na naročnika prenese vse avtorske pravice za programske opreme in v ta namen izroči naročniku tudi vse potrebne materiale, zapise in kode, ki so sestavni del programske opreme, tako da naročnik z dnem izročitve programske opreme postane njen lastnik. Iz navedene pogodbe je razvidno, da niso obstajali razlogi, povezani z varovanjem izključnih pravic, saj je računalniški program v lasti ministrstva. Poleg tega pa ministrstvo tudi ni dokazalo obstoja objektivnih okoliščin, zaradi katerih bi lahko naročilo izpolnil le določen izvajalec. Ministrstvo je to javno naročilo neupravičeno oddalo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave po 2. točki 20. člena ZJN-1. Po našem mnenju je ministrstvo s tem kršilo tudi 5. člen ZJN-1, ki določa, da naročnik ne sme omejevati konkurence med ponudniki z neupravičeno uporabo omejitvenega postopka.

3.2.10.2.f Preverjali smo izplačilo po pogodbi²³⁸, ki jo je ministrstvo sklenilo z najugodnejšim ponudnikom RAIS, d. o. o., Ljubljana, izbranim na javnem razpisu²³⁹ za razvoj informacijskega sistema za podporo področjem socialno-varstvenih dajatev, družinskih prejemkov, preživnin, rejnin in posvojitev na centrih za socialno delo (v nadaljevanju: CSD) in na ministrstvu ter izvajanje mesečnih obdelav podatkov za centralna izplačila družinskih prejemkov, socialno-varstvenih dajatev in rejnin ter centralnih izpisov obvestil za preživnine za leta 2000, 2001 in 2002. Od skupne pogodbene vrednosti 127.992 tisoč tolarjev je bila cena za razvoj informacijskega sistema 77.434 tisoč tolarjev in cena za izvajanje centralnih obdelav 50.558 tisoč tolarjev.

Izvajalec del zaradi pozno sprejetega zakona in podzakonskih aktov ni opravil v dogovorjenem roku, zato je ministrstvo z aneksi spremenilo terminski plan in roke dokončanja del premaknilo vse do sredine leta 2005, ko se je razvoj tudi dejansko zaključil. Ministrstvo pa je z aneksi spremenilo tudi vsebino pogodbe v tolikšni meri, da je s tem po naši oceni kršilo 6. člen ZJN-1, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila. Spreminjala so se predvsem pogodbena določila, ki so se nanašala na razvoj informacijskega sistema, katerega vrednost je znašala 77.434 tisoč tolarjev:

- Še pred sklenitvijo prvega aneksa aprila 2001 je izvajalec za ministrstvo opravil na razvoju informacijskega sistema dodatna dela v znesku 7.660 tisoč tolarjev in do sklenitve drugega aneksa julija 2001, prav tako na razvoju, še za 18.328 tisoč tolarjev dodatnih del; dela po razpisni dokumentaciji niso bila predvidena, kar je pomenilo skupno za 25.988 tisoč tolarjev dodatnih del ali za 36 odstotkov več porabljenih sredstev, kot jih je bilo za razvoj predvidenih s pogodbo.
- S prvim aneksom so na novo določili sklope predmeta pogodbe, ko so predmet, ki je bil razdeljen v pet sklopov, razdelili v osem sklopov. Ministrstvo je pojasnilo, da so s tem zagotovili večjo preglednost.

²³⁸ Št. MDDSZ-ISCSD-1/2000 z dne 3. 3. 2000.

²³⁹ Uradni list RS, št. 77-78/99.

- S prvim aneksom se je spremenilo tudi pogodbeno določilo, da je cena za razvoj informacijskega sistema določena s ponudbo, cena za obdelave pa naj bi se enkrat letno usklajevala z rastjo cen življenjskih potrebščin, saj so se z aneksom za razvoj informacijskega sistema dogovorili tudi za usklajevanje z rastjo cen življenjskih potrebščin. Zaradi dodatnih del in usklajevanja z rastjo cen se je pogodbeno vrednost in s tem plačilo za razvoj informacijskega sistema dvignilo z začetno v pogodbi dogovorjenih 77.434 tisoč tolarjev na končnih 114.307 tisoč tolarjev, kar pomeni 46-odstotni dvig pogodbene vrednosti razvoja.
- Novembra 2002 je ministrstvo z izvajalcem sklenilo spremembo pogodbe, s katero je iz predmeta pogodbe izključilo razvoj informacijskega sistema za denarna nadomestila, vključilo pa dodatek za veliko družino. Zaradi te spremembe se pogodbeno vrednost ni spremenila, čeprav menimo, da sklopa nista vrednostno enakovredna, saj je izvajalec za razvoj informacijskega sistema za potrebe dodatka za veliko družino zaračunal 1.344 tisoč tolarjev, iz pogodbe izvzeto denarno nadomestilo pa je ministrstvo oddalo z novim javnim naročilom v okvirni vrednosti 30.000 tisoč tolarjev, iz česar sledi, da bi se pogodbeno vrednost morala znižati.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi nekatere pomanjkljivosti v poslovanju, ki jih nismo vrednotili kot nepravilnosti, jih pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažejo na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.10.2.g Ministrstvo na podlagi 63. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih²⁴⁰ (v nadaljevanju: ZSDP) izplačuje pomoč ob rojstvu otroka v enkratnem denarnem prejemku, namenjenemu nakupu opreme za novorojenca, ali pa namesto denarnega prejemka zagotovi opremo v obliki zavitka v enaki vrednosti. Od marca 2003 dalje je zavitke dobavljalo podjetje Recinko, d. o. o., Kočevje, ki ga je ministrstvo izbralo na podlagi javnega razpisa²⁴¹ po odprtem postopku za obdobje pet let. Ministrstvo je v letu sklenitve pogodbe zagotovilo v 63. členu ZSDP zahtevano enako vrednost zavitkov in denarne pomoči ob rojstvu otroka, v prihodnjih letih pa naj bi se ta enakovrednost zagotavljala z valorizacijo pogodbene vrednosti, ki jo je ministrstvo navedlo že v razpisni dokumentaciji in nato tudi v pogodbi in po kateri naj bi se obveznost ministrstva do izvajalca valorizirala istočasno in na enak način kot vsi drugi transferi posameznikom in gospodinjstvom, med katere sodi tudi denarna pomoč ob rojstvu otroka.

Pri tem izplačilu smo ugotovili še sistemsko pomanjkljivost v delovanju notranjih kontrol, Izvajalec računu vsak mesec priloži seznam oseb, ki naj bi jim izdal zavitek, ne pa tudi ustreznih dokumentov, iz katerih bi bilo razvidno, da je vsak mesec obračunal le dejansko število izdanih zavitkov. Obstaja tveganje, da je na seznamu vpisana izmišljena oseba ali da je ista oseba vpisana večkrat, saj ministrstvo ni preverjalo in potrjevalo pravilnosti obračunanih količin dodeljenih zavitkov za posamezne upravičence.

Ministrstvo je med revizijo pričelo odpravljati navedene pomanjkljivosti.

3.2.10.2.h Pri preverjanju pravilnosti starševskih nadomestil (pravice do porodniškega nadomestila, očetovskega nadomestila, nadomestila za nego in varstvo otroka in

²⁴⁰ Uradni list RS, št. 97/01, 76/03.

²⁴¹ Uradni list RS, št. 63/02.

posvojiteljskega nadomestila), ki jih je upravičencem izplačalo ministrstvo na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo, smo v 24 od 43 pregledanih primerov ugotovili, da so bile pri izračunu višine starševskega nadomestila upoštevane napačne osnove zaradi napačnega obdobja zajemanja podatkov o plači, osnovi za nadomestilo plače oziroma osnovi za obračun prispevkov za starševsko varstvo, ki so bili podlaga za določitev višine nadomestila. ZSDP v 41. členu določa, da je osnova za posamezno vrsto starševskega nadomestila povprečna osnova, od katere so bili obračunani prispevki za starševsko varstvo v skladu z 9. členom ZSDP v zadnjih 12 mesecih pred vložitvijo prve vloge za starševski dopust. Posamezni centri za socialno delo so pri izračunu osnove za starševska nadomestila ravnali v nasprotju z 41. členom ZSDP, ker pri izračunu višine nadomestila niso upoštevali osnove za nadomestilo v obdobju zadnjih dvanajstih mesecev pred vložitvijo prve vloge za starševski dopust, zato so bila obračunana in izplačana previsoka oziroma prenizka starševska nadomestila. Ker smo na podlagi vzorca ugotovili, da več kot polovica centrov za socialno delo pri izračunu nadomestila ni upoštevala obdobja zadnjih dvanajstih mesecev pred vložitvijo vloge, smo opravili dodatne preveritve in od nekaterih centrov pridobili še pojasnila vzrokov za opisane nepravilnosti.

Ministrstvo je pojasnilo, da so centrom, ki so o tem spraševali ministrstvo, posredovali ustrezni odgovor, poleg tega pa so na podlagi ugotovitev računskega sodišča pripravili enotna navodila za izračun osnove za starševska nadomestila, ki jih bodo posredovali vsem centrom za socialno delo. Pravilnost zajemanja podatkov bo ministrstvo preverjalo tudi tako, da bo zahtevalo posamezne naključno izbrane spise na vpogled. Poleg tega bo z vzpostavitvijo novega informacijskega sistema tudi za segment starševskih nadomestil ministrstvu omogočen neposreden vpogled v aplikacijo in s tem sistemska in individualna kontrola podatkov. V samo aplikacijo bo tudi vgrajena avtomatska kontrola glede zajemanja obdobja za izračun osnove za obračun starševskih nadomestil, ki bo preprečevala pojavljanje nepravilnosti, kot so bile ugotovljene med revizijo.

Na podlagi pojasnil centrov in tudi iz odločb ministrstva na drugi stopnji iz leta 2004 smo ugotovili, da je bilo ministrstvo seznanjeno z različnim pristopom centrov glede upoštevanja obdobja pri izračunu nadomestila, zato menimo da bi ministrstvo lahko že prej sprejelo učinkovitejše ukrepe za zagotavljanje pravilnosti obračunavanja nadomestil. K temu ga zavezuje odgovornost za nadzor nad izvajanjem določb o priznanju pravic do starševskega nadomestila in družinskih prejemkov, ki izhaja iz 104. člena ZSDP.

3.2.10.2.i Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod) je na podlagi pogodbe z ministrstvom o izvajanju in financiranju programov Zavoda za leto 2004²⁴² objavil javni razpis za nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest v tekstilni, oblačilni in usnjarsko obutveni industriji²⁴³.

Razpisna komisija, katere član je bil tudi predstavnik ministrstva, je pri odpiranju vlog vodila zapisnik²⁴⁴, iz katerega je bilo razvidno skupno število vseh prispelih vlog ter poimenski seznam vlagateljev, ki so predložili nepopolne vloge. Poimenski seznam vlagateljev, ki so predložili popolne vloge iz zapisnika komisije, ni bil razviden.

²⁴² Št. 461-006/04 z dne 22. 1. 2004, Aneks 1 št. 461-006/04-003 z dne 7. 7. 2004, Aneks 2 št. 461-006/4-007 z dne 1. 10. 2004 in Aneks 3 št. 461-006/04-009 z dne 7. 10. 2004.

²⁴³ Uradni list RS št. 20-21/2004.

²⁴⁴ Zapisnik 2. seje strokovne komisije z dne 2. 2. 2004.

Merila, ki jih je uporabila komisija za ocenjevanje vlog in ki so bila pripravljena v sodelovanju z ministrstvom, so bila objavljena v objavi razpisa in podrobneje razčlenjena v razpisni dokumentaciji. Izmed petih meril, ki jih je razpisna komisija uporabila za ocenjevanje prispelih vlog, je bilo pri merilu 'ocena izvedenih ukrepov in finančnih posledic, iz katerih je razvidno reševanje potencialno ogroženih delovnih mest', število dodeljenih točk odvisno od strokovne presoje ocenjevalca. Pri tem strokovne presoje niso bile obrazložene oziroma utemeljene. Ministrstvo mora zagotoviti, da bo Zavod podrobneje opisal način uporabe meril, kadar je število točk odvisno od strokovne presoje ocenjevalca.

Iz objave razpisa in sklepa o pričetku postopka izvedbe javnega razpisa²⁴⁵ je bilo tudi razvidno, da odpiranje vlog ni bilo javno, čeprav je to določal Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije v 178. členu, ki je veljal med izvedbo razpisa. Strokovna komisija sicer lahko odloči, da odpiranje vlog ni javno, kadar je število prejetih vlog veliko, vendar menimo, da število prispelih vlog (24) ni tako veliko, da bi opravičevalo odpiranje vlog, ne da bi bili prisotni ponudniki.

3.2.10.2.j Ministrstvo financira izvajanje programa socialno varstvenih storitev institucionalnega varstva in usposabljanja po posebnem zakonu oskrbe ter vodenja otrok in mladostnikov z zmerno, težjo in težko motnjo v telesnem in duševnem razvoju ter izvajanje programa vzgoje in izobraževanja za varovance z zmerno, težjo in težko motnjo v telesnem in duševnem razvoju v starosti od 21 do 25 let. Ta program izvajajo v petih centrih.

Normativi števila zaposlenih so določeni, ostali stroški pa so določeni za vse zavode v enakem obsegu. Istovrstni stroški, ki jih ministrstvo financira po javnih zavodih, so določeni v različnem obsegu. Tako so na primer v letu 2004 znašali stroški 'drugi izdatki zaposlenih', ki jih je ministrstvo financiralo iz proračuna, v Centrih za usposabljanje 30.633 tolarjev mesečno na zaposlenega brez stroška regresa, v varstveno delovnih centrih 27.809 tolarjev, v varstveno delovnih centrih, ki delujejo na podlagi podeljene koncesije, 30.867 tolarjev in v centrih za socialno delo 28.764 tolarjev. Ministrstvo ni sprejelo normativov in meril za določitev obsega tekočih in drugih stroškov, ki se pokrivajo v teh centrih in ki bi zagotavljali več objektivnosti pri dostopu centrov do javnih sredstev.

3.2.10.2.k Ministrstvo je konec leta 2002 pripravilo razpis za podaljšanje sofinanciranja programov socialnega varstva, ki jim je v letu 2002 poteklo večletno sofinanciranje²⁴⁶. V skladu z razpisom so lahko programi prejeli sredstva največ v višini 80 odstotkov vseh predvidenih odhodkov programa.

V razpisu je bilo med merili za dodelitev sredstev določeno, da naj bi ministrstvo šele po proučitvi prijav na razpis določilo obseg sredstev za stroške dela redno zaposlenih v programu, ki naj bi jih sofinanciralo, ter nujen obseg materialnih stroškov programa. Ker vsem prijavljenim ni bilo mogoče zagotoviti sofinanciranja v višini 80 odstotkov prijavljenega zneska, je komisija po svoji presoji deleže sofinanciranja zniževala.

Razpis je bil izveden na podlagi Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki je veljal v letu 2002 in je v 75. členu določal, da mora razpisna dokumentacija

²⁴⁵ Št. 961-6/04-1-1760 z dne 25. 2. 2004.

²⁴⁶ Uradni list RS, št. 83/02.

vsebovati med drugim tudi način določanja deleža, ki ga prejme posamezen prejemnik sredstev, in navedbo meril za dodelitev državnih pomoči. Način določanja v razpisu ni bil vnaprej opredeljen oziroma je bil dejansko zajet v merilih za dodelitev sredstev, ki so omogočala, da se ta določi naknadno.

Navedeno ugotovitev ne opredeljujemo kot nepravilnost, temveč kot pomanjkljivost, saj se je razpis nanašal le na izvajalce programa, ki so bili sofinancirani že v preteklem petletnem obdobju in zaradi tega iz sofinanciranja posamezni prijavitelji na razpis niso bili neupravičeno izključeni.

3.2.10.2.1 Dejavnost v varstveno delovnih centrih v celoti financira ministrstvo. Za financiranje se z njimi konec leta sklepajo pogodbe za naslednje leto. Ministrstvo v okviru tekočih transferov financira plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalca ter izdatke za blago in storitve. Zneski za plače so določeni na podlagi dejanskega seznama zaposlenih in dejanskih količnikov in dodatkov za te zaposlene, ostali stroški pa so določeni na podlagi poskusno določenih normativov, ki jih je ministrstvo pripravilo leta 2000 na podlagi spremljanja in analize posameznih elementov stroškov v predhodnem petletnem obdobju. Za posamezna področja socialnega varstva so normativi pripravljene različno podrobno. ZSV v 101. členu določa, da bi moral minister, pristojen za socialno varstvo, predpisati metodologijo za oblikovanje cen storitev za prvo socialno pomoč, osebno pomoč, pomoč družini, institucionalno varstvo ter vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji, vendar normativi uradno še niso bili sprejeti, kar ocenjujemo kot pomanjkljivost.

Ministrstvo je pojasnilo, da je v letu 2001 imenovalo komisijo za pripravo Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev. Zaradi kadrovske spremembe v ministrstvu ter težav pri sodelovanju z zunanjimi člani je komisija pripravila pravilnik v obsegu, kot je bil nato objavljen v Uradnem listu RS, št. 36/02. Minister je s sklepom dne 6. 5. 2005 imenoval strokovno komisijo in podkomisije za pripravo predloga pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev.

Ministrstvo financira tudi dejavnost centrov za socialno delo, pri čemer ne ugotavlja dejansko nastalih stroškov javne službe, ampak izhaja iz izkustvenih normativov stroškov, ki jih ministrstvo doslej tudi še ni sprejelo kot objektivni kriterij za financiranje institucij na tem področju. Ugotovili smo tudi, da ministrstvo financira plače večjega števila delavcev, kot naj bi jih glede na merila Nacionalnega programa socialnega varstva do leta 2005.

Ministrstvo je pojasnilo, da se razlika v številu zaposlenih nanaša na upravno-administrativni kader, izhajajoč iz stanja zaposlenih na centrih za socialno delo leta 1995 in izdanih soglasij k prvi razporeditvi zaposlenih po zakonu o plačah. Na ministrstvu delujejo komisije za posamezne socialno varstvene storitve, ki bodo na novo določile normative tudi za obseg tega kadra.

3.2.10.2.m Ministrstvo ZPIZ izplačuje transfere, ki se nanašajo na povračila izplačanih nadomestil za duševno in telesno prizade. Zneski se izplačujejo na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo in jih pošiljajo ZPIZ in ministrstvu.

ZPIZ kot podlago za izplačilo mesečno pripravi izpis vseh upravičencev do teh nadomestil in jih pošlje ministrstvu. Poleg tega zaračunava še stroške poštnih nakaznic, bančnih obvestil in dodatna izredna nakazila ter odšteje znesek izplačil za tiste, ki jih v preteklem mesecu niso

prevzeli. Ministrstvo izplačuje nadomestila na podlagi izračunov, ki jih pripravi ZPIZ. Izpisi prejemnikov so zelo obsežni, zato jih na ministrstvu ne preverjajo, kar ocenjujemo kot neustrezen nadzor.

3.2.10.2.n Ministrstvo je v skladu s 14. členom ZPFOPIZ zadolženo za nadzor pri izvajanju zakona, po katerem Ministrstvo za finance ZPIZ mesečno nakazuje akontacije za izplačilo pokojnin po posebnih predpisih, kot so administrativne pokojnine, pokojnine borcev, izjemne pokojnine ipd. Ministrstvo je nadzor opustilo s sprejetjem Pravilnika o podatkih in evidencah za obračun finančnih obveznosti iz PIZ ter obrazcih in dokumentaciji, ki se predloži obračunu obveznosti²⁴⁷. Ministrstvo za finance pred izplačevanjem sredstev ne more opraviti ustreznih kontrol, ne da bi pristojno ministrstvo predhodno preverilo obračun ZPIZ. Ugotavljamo, da kljub večkratnim opozorilom Ministrstva za finance nadzor nad pravilnostjo obračuna doslej še vedno ni bil vzpostavljen.

3.2.10.2.o Ministrstvo je v letu 2004 sklenilo 11 pogodb o sofinanciranju programov in projektov z društvi, organizacijami in zvezami, ki jim je ministrstvo podelilo status društva v javnem interesu. Ministrstvo je v ta namen načrtovalo in tudi realiziralo 345.867 tisoč tolarjev. Preverjali smo dve izplačili, od katerih je bilo eno nakazano Zvezi društev mobiliziranih Slovencev v nemško vojsko in drugo Zvezi združenj borcev in udeležencev narodnoosvobodilnega boja Slovenije. Ugotovili smo, da je ministrstvo načrtovalo sredstva v ta namen na podlagi prejetih finančnih načrtov in programov dela ter na podlagi realizacije v preteklih letih. Ocenjujemo, da je opisan način načrtovanja pomanjkljiv, ker ne temelji na vnaprej postavljenih natančnih kriterijih financiranja. Pomanjkljivosti smo odkrili tudi pri izvajanju pogodb, saj prejemnika sredstev ministrstvu v vseh primerih nista poročala o porabi sredstev na dogovorjeni način:

- Zveza združenj borcev in udeležencev NOB Slovenije je ministrstvu posredovala vsa poročila v pogodbenih rokih, ne pa na način, kot je določal 9. člen pogodbe²⁴⁸, saj so bila porabljena sredstva prikazana le po vrstah stroškov, ne pa tudi po nalogah oziroma projektih.
- Tudi Zveza društev mobiliziranih Slovencev v nemško vojsko ni poročala o stroških izvedbe posameznih programov in nalog, poleg tega pa ministrstvu tudi ni posredovala vseh obdobjnih poročil.

3.2.10.2.p Na vzorcu 65 izplačil smo preverjali pravilnost obračunanih otroških dodatkov. O pravicah o otroških dodatkih so odločali krajevno pristojni centri za socialno delo, izplačila pa je izvajalo ministrstvo. Višina otroških dodatkov je odvisna od povprečnega dohodka na družinskega člana v preteklem letu v primerjavi s povprečno plačo v Republiki Sloveniji za isto koledarsko leto. V skladu z 108. členom ZSDP se podatki o dohodkih zbirajo neposredno od posameznika in njegovih družinskih članov, zato po našem mnenju obstaja tveganje, da podatki niso točni in popolni. Ministrstvo je že v letu 2004, kot že v preteklih letih, enkrat letno podatke o dohodkih vlagateljev primerjalo s podatki DURS in ugotavljalo razlike. Na podlagi ugotovljenih razlik so centri za socialno delo morali izterjati preveč izplačane otroške dodatke. Ministrstvo ni izvajalo nadzora nad izterjavo in ni imelo celovitega pregleda preplačil po vseh centrih za socialno delo in po posameznih prejemnikih dodatka. Ministrstvo

²⁴⁷ Uradni list RS, št. 22/01.

²⁴⁸ 9. člen je določal, da bo zveza ministrstvu s poročili dostavljala dokumentacijo o porabi sredstev s specifikacijo stroškov izvedbe posameznih nalog oziroma programov.

zato konec leta 2004 ni imelo stanja terjatev iz neupravičeno izplačanih otroških dodatkov in jih zato tudi ni izkazalo v svojih knjigovodskih evidencah.

Na ministrstvu so pojasnili, da so z uvedbo sistema ICSD prvič dobili centralen in celoten pregled po vseh centrih in po posameznikih, ki jim je bila pravica do otroškega dodatka izplačana neupravičeno, s tem pa tudi podlago za vzpostavitev učinkovitega nadzora in za knjigovodsko evidentiranje terjatev. Primerjavo podatkov o dohodkih, ki so jih posredovali upravičenci za leto 2003 z odločbami o dohodnini, ki jo je izdala za upravičenca DURS, so prvič izvedli v okviru ICSD sistema v januarju 2005. Ugotovili so, da je bilo zaradi nepravilnih podatkov o dohodkih upravičencev za 465.689 tisoč tolarjev preplačil za otroške dodatke. Ministrstvo je ugotovilo, da se bo 410.000 tisoč tolarjev lahko poračunalo pri tekočih izplačilih (upravičenci imajo še vedno pravico do otroškega dodatka), ostali znesek pa bo treba izterjati. Sistem ICSD je zasnovan tako, da se pri terjavah do posameznika izplačevanje pravic avtomatsko ustavi, dokler dolg ni poravnal.

3.2.10.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- izvajalcu je plačalo dela, ki še niso bila izvedena (točka 3.2.10.2.a);
- v razpisni dokumentaciji je med tehničnimi specifikacijami neupravičeno navedlo blagovne znamke in izbralo ponudnika, ki ni izpolnjeval pogojev, določenih v razpisni dokumentaciji (točka 3.2.10.2.b);
- izplačalo je subvencijo v višjem znesku, kot je določeno v predpisu (točka 3.2.10.2.d);
- javno naročilo je neupravičeno oddalo s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave (točka 3.2.10.2.e);
- proračunskih sredstev ni porabljal le v okviru pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila (točka 3.2.10.2.f);

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.11 Ministrstvo za zdravje

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za zdravje poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 32.

Tabela 32: Finančni načrt Ministrstva za zdravje za leto 2004

Odhodki	Sprejeti finančni načrt	Veljavni finančni načrt	Realizirani finančni načrt	Indeks	Indeks
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	(5)=(4):(2)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	2.130.788	2.245.788	2.219.423	104	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	11.574.837	11.165.635	10.968.361	95	98
Tekoči in investicijski transferi	4.783.307	5.082.179	4.850.520	101	95
Vsi odhodki	18.488.932	18.493.602	18.038.304	98	98

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za zdravje predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.11.1 Zaposlovanje

3.2.11.1.a Na dan 31. 12. 2004 je bilo na ministrstvu zaposlenih 345 javnih uslužbencev in štirje funkcionarji. Ministrstvo je v letu 2004 na novo zaposlilo 59 javnih uslužbencev, kar je 15 manj, kot jih dovoljuje sprejeti kadrovski načrt.

3.2.11.1.b Pri preverjanju pravilnosti novega zaposlovanja smo ugotovili, da trije na novo zaposleni javni uslužbenci niso izpolnjevali vseh pogojev, določenih v sistemizaciji, za delo na delovnih mestih, na katera so bili razporejeni, kar je v neskladju z 20. členom ZDR. V enem primeru zaposlena ni imela pooblastila za dostop do tajnih podatkov, v dveh primerih pa zaposlena nista imela strokovnega izpita iz upravnega postopka. V pogodbah o zaposlitvi tudi ni določila, v kakšnem roku mora zaposleni izpolniti manjkajoče pogoje, v skladu z 89. členom ZJU.

3.2.11.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

Pri podrobnem preizkušanju podatkov enot naključnega vzorca izplačil in preizkušanju dodatnih transakcij na podlagi revizorjeve ocene tveganj nismo ugotovili nepravilnosti.

Pomanjkljivosti

Pri pregledu poslovanja pa smo odkrili nekatere pomanjkljivosti.

3.2.11.2.a Ministrstvo za zdravje je v letu 2004 načrtovalo porabo za investicije v skupnem znesku 14.197.585 tisoč tolarjev (brez kredita Onkološkega inštituta). Dejanska poraba sredstev za investicije pa je znašala 4.045.341 tisoč tolarjev, kar predstavlja le 28-odstotno realizacijo. Vzroka za tako nizko realizacijo sta predvsem v dolgotrajnih postopkih javnega naročanja oz. v revizijskih postopkih in v počasnejših izvajanjih gradenj, pogojenih z različnimi vzroki, učinkovitost investiranja pa je zato slabša.

3.2.11.2.b Ugotovili smo, da nekateri javni zdravstveni zavodi, ki so zajeti v program investicij, svojih obveznosti po Zakonu o investicijah v javne zdravstvene zavode (v nadaljevanju: ZIJZZ), katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994-2008²⁴⁹ in Pravilniku o zagotavljanju sredstev, pridobljenih iz dela amortizacije javnih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija²⁵⁰ iz združevanja dela amortizacije ne plačujejo redno ali pa jih sploh ne plačujejo. Ministrstvo ima vzpostavljeno evidenco obveznosti, a do sedaj izterjave ni opravilo. Ugotavljamo, da tako ni vzpostavljen ustrezn mehanizem, ki bi zagotavljal, da bodo ta sredstva na sklad tudi dejansko vplačana, s čimer je kršen drugi odstavek 34. člena ZJF, ki določa, da so neposredni uporabniki dolžni zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanje teh prejemkov v proračun.

3.2.11.2.c Namenska sredstva, določena z državnim proračunom, ki konec leta niso bila porabljena, so znašala 4.494.941 tisoč tolarjev. Sredstva so bila prenesena na sklad v dveh delih, in sicer 2.010.000 tisoč tolarjev 31. 12. 2004, 3. 1. 2005 pa še preostali del v znesku 1.484.941 tisoč tolarjev.

Ministrstvo likvidnostnih presežkov na tem posebnem računu do njihove porabe nima naloženih v državne vrednostne papirje, kot določa 8. člen ZIJZZ. Ministrstvo se že od decembra leta 2002 dogovarja z Ministrstvom za finance glede rešitve tega problema, vendar do dokončnega dogovora med izvajanjem revizije še ni prišlo.

3.2.11.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zdravje

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za zdravje za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za zdravje je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 po našem mnenju v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*pozitivno mnenje*).

²⁴⁹ ZIJZZ, Uradni list RS, št. 19/94, 111/01.

²⁵⁰ Uradni list RS, št. 37/02.

3.2.12 Ministrstvo za informacijsko družbo

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za informacijsko družbo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 33.

Tabela 33: Finančni načrt Ministrstva za informacijsko družbo za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	401.453	438.534	418.827	104	96
Delni tekoči in investicijski odhodki	469.718	465.340	378.200	81	81
Tekoči in investicijski transferi	3.842.431	3.675.118	3.114.560	81	85
Vsi odhodki	4.713.602	4.578.992	3.911.587	83	85

Vir: finančni načrt za leto 2004 in zaključni račun državnega proračuna za leto 2004

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za informacijsko družbo predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.12.1 Zaposlovanje

Na ministrstvu je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 49 javnih uslužbencev, kar je v okviru kadrovskega načrta.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.12.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.12.2.a Ministrstvo je sklenilo z občino Dobrovnik pogodbo o sofinanciranju²⁵¹ investicijskega programa 'informatizacija ruralne občine Dobrovnik (e-Vas)' do zneska 99.600 tisoč tolarjev, ki naj bi bila realizirana v letih 2003 in 2004. Pri pregledu izvedbe javnega razpisa smo ugotovili, da je ministrstvo pri ocenjevanju vlog pri merilih 'kakovost razvojnih dokumentov občin/naselja' in 'možnosti uporabe informacijske infrastrukture' ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 181. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da opravi komisija strokovni pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev in meril, ki so bila navedena v razpisni dokumentaciji oziroma v javnem razpisu, saj pri ocenjevanju prijaviteljev niso bila uporabljena merila na način, kot so bila objavljena v razpisni dokumentaciji. Dosežene točke prijaviteljev so zelo različne, iz zapisnika o ocenjevanju vlog pa ni razvidno, kako so določili končno število točk po

²⁵¹ Št. 2811-03-000036 z dne 5. 3. 2003.

posameznih prijaviteljih. Gre za merili, ki sta prijavitelju skupaj lahko prinesli do 50 točk ali 50 odstotkov možnih točk.

Ministrstvo je ravnalo tudi v nasprotju s 5. členom Navodila o načinu in postopkih za izdajo soglasij za investicije v občinah, ki se sofinancirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije²⁵² in v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ker zneska v pogodbi o sofinanciranju oziroma sprejete obveznosti do občine ni uskladilo s soglasjem Ministrstva za finance, izdanega v skladu s 26. členom ZFO in na podlagi Navodila o načinu in postopkih za izdajo soglasij za investicije v občinah, ki se sofinancirajo iz sredstev proračuna Republike Slovenije. Ministrstvo je s podpisom aneksa k pogodbi v letu 2005 pogodbeni znesek uskladilo s soglasjem Ministrstva za finance.

Poleg tega smo tudi ugotovili, da je ministrstvo pri izbiri prijavitelja za izvedbo projekta informatizacije ruralnih zaselkov (e-Vas) v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji navedlo tudi merilo 'večjezičnost občine/naselja', ki je imelo enako težo kot merilo ruralnosti, čeprav je ruralnost bistvena glede na zasnovo samega projekta, saj nosi naslov 'pilotski projekt informatizacije ruralnih zaselkov'. Menimo, da je merilo 'večjezičnost občine/naselja' diskriminatorno in ni smiselno povezano z javnim razpisom, saj gre za pilotni projekt, ki naj bi bil podlaga za širše projekte, ki naj bi se izvajali na slovenskem podeželju²⁵³, ne pa na dvojezičnem območju, kar ni v skladu s 7. členom in drugim odstavkom 50. člena ZJN-1.

3.2.12.2.b Ministrstvo je z Agencijo za telekomunikacije, radiodifuzijo in pošto Republike Slovenije (v nadaljevanju: ATRP) sklenilo pogodbo o financiranju²⁵⁴ dejavnosti ATRP v višini pravic porabe v proračunu Republike Slovenije za leto 2004 iz sklada za telekomunikacije v znesku največ 1.248.000 tisoč tolarjev, in sicer kot tekoči transfer v znesku 986.000 tisoč tolarjev in kot investicijski transfer 262.000 tisoč tolarjev. Del investicijskih transferov v znesku 106.300 tisoč tolarjev je bil namenjen za razvojno nalogo '2811-02-0017 - Nakup, adaptacija in oprema za poslovne prostore ATRP', ministrstvo pa je v letu 2004 Agenciji za to razvojno nalogo nakazalo 263.218 tisoč tolarjev. Ministrstvo je pri nakazilih investicijskih transferov ATRP ravnalo v nasprotju s pogodbenimi določili za izplačani znesek 156.918 tisoč tolarjev, za kolikor je bil presežen pogodbeni znesek za razvojno nalogo '2811-02-0017 - Nakup, adaptacija in oprema za poslovne prostore ATRP'. Poleg tega je ministrstvo preseгло tudi pogodbeni znesek investicijskih transferov. Ministrstvo tako ni ravnalo v skladu s pogodbenimi določili, kar je v neskladju s prvim in z drugim odstavkom 54. člena ZJF.

3.2.12.2.c Ministrstvo je z Odvetniško družbo Colja, Rojs & partnerji, o. p., d. n. o., Ljubljana sklenilo pogodbo²⁵⁵ v znesku 12.000 tisoč tolarjev za izvedbo storitev pravnega svetovanja za pridobitev visoko kvalitetnih strokovnih podlag glede odgovorov na vprašanja, ki jih sproža zahtevek družb Western Wireles International Corporation, Western Wireless International Slovenia Corporation in Western Wireless International Slovenia II Corporation, ki je bil dne 26. 10. 2004 vložen pri Državnem pravobranilstvu Republike Slovenije in Vladi RS. V letu 2004 ni bilo izvršeno nobeno izplačilo na podlagi te pogodbe, a Odvetniška družba Colja, Rojs & partnerji, o. p., d. n. o., Ljubljana je za opravljene storitve v zvezi s to pogodbo v letu 2004

²⁵² Uradni list RS, št. 55/99, 69/99.

²⁵³ Obrazložitev finančnega načrta Ministrstva za informacijsko družbo za leto 2004.

²⁵⁴ Št. 2811-04-000070 z dne 6. 2. 2004.

²⁵⁵ Št. 2811-04-000163 z dne 16. 11. 2004.

izstavila deset računov v skupnem znesku 58.948 tisoč tolarjev. Ministrstvo je za razliko v znesku 46.948 tisoč tolarjev prevzelo obveznosti brez pisne pogodbe in s tem kršilo 50. člen ZJF.

3.2.12.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za informacijsko družbo

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za informacijsko družbo za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za informacijsko družbo je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v več primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- v objavi javnega razpisa za sofinanciranje projekta informatizacije občin je navedlo diskriminatorno merilo, ki ni smiselno povezano z namenom projekta, in pri ocenjevanju ni upoštevalo meril na način, kot so bila navedena v razpisni dokumentaciji, ter pogodbenega zneska ni uskladilo s soglasjem Ministrstva za finance (točka 3.2.12.2.a);
- nakazalo je sredstva investicijskih transferov za namene, ki niso bili v skladu s pogodbo (točka 3.2.12.2.b);
- sprejelo je obveznosti brez pisne pogodbe (točka 3.2.12.2.c).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Ministrstva za informacijsko družbo za leto 2004 zaradi vpliva ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

3.2.13 Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 34.

Tabela 34: Finančni načrt Ministrstva za šolstvo, znanost in šport za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	2.441.520	2.715.804	2.677.069	110	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	14.975.118	9.273.349	8.818.811	59	95
Tekoči in investicijski transferi	287.928.067	302.237.946	301.564.142	105	100
Vsi odhodki	305.344.705	314.227.099	313.060.022	103	100

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.13.1 Zaposlovanje

Na ministrstvu je bilo na dan 31. 12. 2004 368 zaposlenih, kar je za dva javna uslužbenca več, kot je dovoljeval kadrovski načrt. Ministrstvo je navedlo, da je do razlike prišlo, ker je Vlada RS pri dopolnitvi kadrovskega načrta že upoštevala zmanjšanje za dva zaposlena, ki sta bila s 1. 1. 2005 premeščena v Ministrstvo za notranje zadeve.

Pri podrobnem preizkušanju podatkov na vzorcu novo zaposlenih, nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.13.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.13.2.a Ministrstvo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za farmacijo in Inženiring 4M, d. o. o., Ljubljana so sklenili pogodbo²⁵⁶ za izdelavo projektne dokumentacije za rekonstrukcijo obstoječe stavbe Fakultete za farmacijo v znesku 19.582 tisoč tolarjev ter dodatek k pogodbi²⁵⁷ v znesku 3.005 tisoč tolarjev. Ministrstvo v objavi razpisa²⁵⁸ ni navedlo meril za ugotavljanje in priznanje sposobnosti dobaviteljem in ni navedlo dokazov, ki jih mora predložiti ponudnik glede izpolnjevanja pogojev, prav tako tudi ni navedlo dobavnega roka oziroma roka začetka in dokončanja naročenih del. Ministrstvo je pri izvedbi navedenega javnega razpisa ravnalo v nasprotju z 19. in 45. členom ZJN.

²⁵⁶ Št. 3311-02-336009 z dne 4. 9. 2002.

²⁵⁷ Dodatek z dne 19. 12. 2003.

²⁵⁸ Uradni list RS, št. 101/00 z dne 6. 11. 2000.

3.2.13.2.b Ministrstvo in Občina Ivančna Gorica sta sklenila prodajno pogodbo²⁵⁹ za nakup parcel št. 762/1, 762/2, 762/10 in 757/4, k. o. Stična v vrednosti 473.000 tisoč tolarjev. Pogodba določa, da bo kupec plačal 323.994 tisoč tolarjev v tridesetih dneh po podpisu pogodbe, preostanek v znesku 149.006 tisoč tolarjev pa v letu 2006. Ministrstvo je drugi del kupnine plačalo 4. 10. 2004, kar je v nasprotju s pogodbo. Ministrstvo je s tem ravnalo v nasprotju s 54. členom ZJF, ki med drugim določa, da mora vsak izdatek iz proračuna imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, ter da je treba pravni temelj in obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.2.13.2.c Ministrstvo in Nogometna zveza Slovenije sta sklenila pogodbo²⁶⁰ o zagotavljanju sredstev za sofinanciranje investicije v športno infrastrukturo (umetna trava za nogometna igrišča po Sloveniji) v predvideni vrednosti 744.000 tisoč tolarjev. Pogodbena obveznost ministrstva je znašala 186.000 tisoč tolarjev in naj bi se izplačala v letih 2004, 2005, 2006 in 2007. Sklenjena pogodba ni bila v skladu z javnim razpisom²⁶¹, v katerem je bilo sofinanciranje določeno za leta 2004, 2005 in 2006. Ugotovili smo tudi, da pogodba ni bila v skladu z določbo tretjega odstavka 21. člena ZIPRS0405, po katerem lahko neposredni uporabnik v letu 2004 prevzame obveznost za investicije v breme državnega proračuna ob izpolnjenih pogojih le za leti 2004 in 2005.

3.2.13.2.d Pri investicijah, ki jih je ministrstvo financiralo iz sredstev proračunskega sklada, katerega vir so tudi dodatne koncesijske dajatve po ZDKDPS smo ugotovili, da je ministrstvo nenamensko porabilo sredstva postavke 955 - sofinanciranje investicij v študentske domove, ker je celotno vrednost pogodb, ki so se deloma nanašale tudi na investicije v visoko šolstvo, izplačalo s proračunske postavke za sofinanciranje investicij v študentske domove ter s tem kršilo enajsti odstavek 2. člena ZJF. Gre za nepravilnost v vrednosti 100.320 tisoč tolarjev, in sicer:

- Ministrstvo je izvajalcu EUKOP, d. o. o. Ljubljana za odstranitev – rušenje objektov Fakultete za družbene vede v Ljubljani plačalo celotno vrednost pogodbe²⁶² v znesku 18.538 tisoč tolarjev s proračunske postavke študentski domovi, čeprav se investicija nanaša tudi na proračunsko postavko investicije v visoko šolstvo. Po naših izračunih bi moralo izplačilo s proračunske postavke investicije v študentske domove znašati 11.957 tisoč tolarjev, 6.581 tisoč tolarjev pa bi moralo biti izplačano s proračunske postavke, namenjene investicijam v visoko šolstvo.
- Ministrstvo je izvajalcu Imos, d. d., Ljubljana na podlagi pogodbe²⁶³ izplačalo sredstva po dveh začasnih situacijah v vrednosti 169.403 tisoč tolarjev, vse s proračunske postavke sofinanciranje investicij v študentske domove. V skladu s pogodbo in po predloženih situacijah bi moralo izplačilo z navedene proračunske postavke za investicijo v študentski dom znašati 75.664 tisoč tolarjev, s proračunske postavke, namenjene investicijam v visoko šolstvo, pa bi moralo biti za investicijo v prostore Fakultete za družbene vede v Ljubljani izplačanih 93.739 tisoč tolarjev.

²⁵⁹ Št. 3311-03-236028 z dne 10. 10. 2003.

²⁶⁰ Št. 3311-04-633194 z dne 16. 6. 2004.

²⁶¹ Uradni list RS, št. 125-127 z dne 19. 12. 2003.

²⁶² Št. 3311-04-558002 z dne 23. 8. 2004.

²⁶³ Št. 3311-04-554005 z dne 7. 6. 2004.

3.2.13.2.e Ministrstvo je z izvajalcem Projekta inženiring Ptuj, d. o. o., Ptuj sklenilo pogodbo²⁶⁴ za izdelavo projektne dokumentacije in tehnične dokumentacije pri gradnji objekta študentskega doma, doma podiplomcev in gostujočih profesorjev s prostori inštituta in restavracije v Kranju, v vrednosti 28.385 tisoč tolarjev. Pogodba bremeni proračunsko postavko investicije v študentske domove in proračunsko postavko investicije v raziskovalno dejavnost. Ministrstvo je račun v vrednosti 2.839 tisoč tolarjev plačalo s proračunske postavke sklada, namenjene investicijam v študentske domove. Ministrstvo v pogodbi ni določilo deleža investicij, ki se nanašajo na študentske domove, in deleža, ki se nanaša na inštitut. Ministrstvo je nenamensko porabilo sredstva s postavke 955 – sofinanciranje investicij v študentske domove, ker je celotno vrednost pogodbe izplačalo s proračunske postavke za sofinanciranje investicij v študentske domove ter s tem kršilo enajsti odstavek 2. člena ZJF. Ministrstvo tudi ni ravnalo v skladu s pogodbo, ki v 4. členu določa, da so sredstva zagotovljena v proračunu za leto 2004 in 2005 na proračunski postavki 6322 – investicije v študentske domove in 2392 – investicije v raziskovalno dejavnost.

3.2.13.2.f Ministrstvo in Liz inženiring, d. d., Ljubljana sta sklenila pogodbo²⁶⁵ o opravljanju svetovalnega inženiringa pri investiciji študentski domovi v Ljubljani – 1. del. V pogodbi je v 5. členu določeno, da se cena za opravljene storitve določi v višini 1,98 odstotka ocenjene vrednosti gradbeno obrtniških in inštalacijskih del, kar je ob podpisu pogodbe znašalo 57.420 tisoč tolarjev. Izvajalec je bil izbran na javnem razpisu s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z 19. oziroma 45. členom ZJN, saj v objavi v uradnem listu ni navedlo meril za ugotavljanje in priznanje sposobnosti in ni navedlo dokazov, ki jih mora predložiti ponudnik glede izpolnjevanja pogojev. Prav tako ni navedlo dobavnega roka oziroma roka začetka in dokončanja del. Ministrstvo med potekom revizije ni predložilo analize, iz katere bi bilo razvidno, kako je vrednotilo (priznalo) sposobnost posameznim ponudnikom. Vrednost izplačila je znašala 29.204 tisoč tolarjev.

3.2.13.2.g Ministrstvo v finančnem načrtu ni načrtovalo virov sredstev proračunskega sklada, pri čemer so bile investicije, ki so bile financirane iz sredstev sklada, opredeljene v načrtu razvojnih programov. Viri financiranja investicij v načrtu razvojnih programov niso bili natančno določeni, kar ni v skladu z 12. členom ZJF, ki določa, da morajo biti izdatki proračuna za investicije razdeljeni po virih financiranja za celovito izvedbo programov. Ministrstvu, kot upravljavcu sklada po ZDKDPŠ, očitamo tudi neučinkovitost pri vzpostavitvi sistema zagotavljanja priliva sredstev iz dodatnih koncesijskih dajatev zaradi prepoznega sklepanja pogodb in aneksov k njim s študentskimi servisi in opustitve kontrole nad vplačili v sklad, zaradi česar je bilo po naši oceni ministrstvo prikrajšano za najmanj 31 milijonov tolarjev prihodkovnih virov. Ministrstvo pri upravljanju proračunskega sklada ni ravnalo v skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZJF.

3.2.13.2.h Pri preverjanju investicij na področju visokega šolstva smo ugotovili, da ministrstvo še vedno ni v celoti izvršilo določbe 38. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o visokem šolstvu²⁶⁶, ki se nanaša na popis premoženja univerz s stanjem na dan 1. 3. 2000, na prenos lastninske pravice od države na univerzo in druga premoženjskopravna razmerja ter na vknjižbo lastninske pravice v zemljiško knjigo.

²⁶⁴ Št. 3311-04-554007 z dne 15. 7. 2004.

²⁶⁵ Št. 3311-01-554002 z dne 6. 9. 2001.

²⁶⁶ Uradni list RS, št. 99/99.

Pomanjkljivost

Odkrili smo tudi pomanjkljivost v poslovanju, ki je nismo vrednotili kot nepravilnost, jo pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kaže na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.13.2.i Ministrstvo in Medis, d. o. o., Ljubljana sta na podlagi oddaje naročila male vrednosti sklenila pogodbo²⁶⁷ za nakup in dobavo grafičnih in simbolnih računal, merilnih inštrumentov ter prikazovalnikov v vrednosti 6.461 tisoč tolarjev. Sredstva so bila zagotovljena na proračunski postavki računalniško opismenjevanje in informatika. Ministrstvo je nabavo izvedlo na podlagi dopisa Zavoda RS za šolstvo, ki je predlagal nakup za potrebe razvojnih projektov pri predmetu matematika. Po obrazložitvi ministrstva je bil cilj projekta preveriti, ali so grafična računala nasploh primerna za pouk matematike, in ugotoviti njihovo uporabnost. Ministrstvo ni uvedlo projekta in ni zagotovilo spremljave njegovega izvrševanja in tudi ni izdelalo evalvacije.

3.2.13.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za šolstvo, znanost in šport

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za šolstvo, znanost in šport za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- v objavi javnega razpisa ni navedlo meril za ugotavljanje in priznanje sposobnosti ponudnikov in dokazov, ki jih mora predložiti ponudnik glede izpolnjevanja pogojev in izpolnjevanja sposobnosti, prav tako ni navedlo dobavnega roka oziroma roka začetka in dokončanja del (točki 3.2.13.2.a, 3.2.13.2.f);
- izplačalo je kupnino v nasprotju s pogodbo, za izplačilo ni imelo verodostojne knjigovodske listine (točka 3.2.13.2.b);
- pogodba ni bila v skladu z javnim razpisom, ministrstvo je v nasprotju s predpisi prevzelo obveznost za leti 2006 in 2007 (točka 3.2.13.2.c);
- nenamensko je rabilo z zakonom določena namenska sredstva (točki 3.2.13.2.d, 3.2.13.2.e);
- ni načrtovalo virov sredstev proračunskega sklada pri investicijah in ni vzpostavilo postopkov za plačila v sklad (točka 3.2.13.2.g).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

²⁶⁷ Št. 3311-04-276002 z dne 30. 1. 2004.

3.2.14 Ministrstvo za kulturo

V proračunskem letu 2004 je Ministrstvo za kulturo poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 35.

Tabela 35: Finančni načrt Ministrstva za kulturo za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	1.347.033	1.402.289	1.396.720	104	100
Delni tekoči in investicijski odhodki	4.552.325	1.968.069	1.910.027	42	97
Tekoči in investicijski transferi	26.626.031	29.456.660	29.292.595	110	99
Vsi odhodki	32.525.389	32.827.018	32.599.342	100	99

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Ministrstvu za kulturo predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.14.1 Zaposlovanje

Na dan 31. 12. 2004 je bilo na ministrstvu zaposlenih 208 javnih uslužbencev in dva funkcionarja. Število zaposlenih je bilo v okviru sprejetega kadrovskega načrta.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na ministrstvu nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.14.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.14.2.a 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, zato je ravnalo v nasprotju z 41. členom in drugim odstavkom 42. člena ZJN-1.

Kot merilo za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki je predstavljalo tri odstotke možnega števila doseženih točk, je ministrstvo določilo finančno stanje ponudnika, ki ga dokazuje s poslovanjem z dobičkom. Finančna sposobnost ponudnika, ki se dokazuje z bilanco stanja ali izkazi prihodkov, je v skladu z določbami šeste točke drugega odstavka 41. člena ZJN-1 eden izmed obveznih pogojev, ki jih mora izpolnjevati ponudnik, da se lahko udeleži razpisa, zato se takšno merilo ne more uporabiti za ocenjevanje ekonomsko najugodnejše ponudbe in je v nasprotju z drugim odstavkom 51. člena ZJN-1.

Kot eno izmed meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je navedlo 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. Ravnalo je tudi v nasprotju z določbami druge točke 51. člena ZJN-1, ki predpisuje merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe. V skladu z določbami 41. člena ZJN-1 so namreč pogoji za priznanje sposobnosti pogoji, ki jih mora ponudnik izpolnjevati že ob oddaji prijave oziroma ponudbe, da lahko sodeluje v postopku oddaje javnega naročila.

3.2.14.2.b Ministrstvo je v letu 2003 izvedlo javni poziv za izbor kulturnih projektov na področju Slovenci zunaj Republike Slovenije. Ministrstvo v objavi javnega poziva in v razpisni dokumentaciji ni določilo načina določanja deležev financiranja, kar je v nasprotju z določbami 3. točke tretjega odstavka 176. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

Iz dokumentacije v zvezi z izvedenim postopkom javnega poziva ni razvidno, kako so posamezni člani strokovne komisije določili končno število točk ter koliko točk je dejansko prejel posamezni kulturni projekt na podlagi ocen posameznih članov strokovne komisije. V zapisniku strokovne komisije je navedeno, da je komisija poleg kriterijev, navedenih v razpisu, pri presoji vloge upoštevala razmere, v katerih delujejo predlagatelji. Iz dokumentacije tudi ni razvidno, kako je bil določen delež financiranja posameznih projektov. Ministrstvo je pri tem ravnalo v nasprotju z določbami prvega odstavka 181. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, v nasprotju z določbami 103., 112. in 113. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo²⁶⁸ (v nadaljevanju: ZUJIK) ter v nasprotju z določbami 18. člena Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa²⁶⁹.

Opisane nepravilnosti smo odkrili pri štirih izplačilih, in sicer pri Izseljenskem društvu Slovenija, Ljubljana, s katerim je bila sklenjena pogodba²⁷⁰ v znesku 10.000 tisoč tolarjev, pri Slovenski katoliški misiji s sklenjeno pogodbo²⁷¹ v znesku 200 tisoč tolarjev, pri Slovenski izseljenski matici, Ljubljana s sklenjeno pogodbo²⁷² v znesku 8.000 tisoč tolarjev in pri Svetovnem slovenskem kongresu, Ljubljana s sklenjeno pogodbo²⁷³ v znesku 1.600 tisoč tolarjev.

3.2.14.2.c Ministrstvo je v letu 2003 izvedlo javno naročilo po odprtem postopku za izdelavo projektne dokumentacije za Prirodoslovni muzej Slovenije v Ljubljani. V objavi javnega razpisa ministrstvo ni natančneje opredelilo pogojev finančne in poslovne sposobnosti, pogoja tehnične zmogljivosti ter pogojev referenc in ustrezne strukture zaposlenih, kar ni v skladu z določbami prvega odstavka 41. in 42. člena ter 43. člena ZJN-1.

Kot merilo za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki je predstavljalo pet odstotkov možnega števila doseženih točk, je ministrstvo določilo finančno stanje ponudnika, ki ga dokazuje s poslovanjem z dobičkom. Finančna sposobnost ponudnika je v skladu z določbami

²⁶⁸ Uradni list RS, št. 96/02.

²⁶⁹ Uradni list RS, št. 6/03, 97/03.

²⁷⁰ Št. 3511-04-155033 z dne 21. 4. 2004.

²⁷¹ Št. 3511-04-155074 z dne 6. 5. 2004.

²⁷² Št. 3511-04-155035 z dne 1. 4. 2004.

²⁷³ Št. 3511-04-1550020 z dne 21. 4. 2004.

šeste točke drugega odstavka 41. člena ZJN-1 eden izmed obveznih pogojev, ki jih mora izpolnjevati ponudnik, zato je takšno merilo v nasprotju z drugim odstavkom 51. člena ZJN-1.

3.2.14.2.d Ministrstvo je s Knjigarno Haček, Knjige, Jeziki, Kulture, Celovec sklenilo pogodbo o financiranju in izvedbi kulturnega projekta v letu 2004²⁷⁴ v znesku 1.500 tisoč tolarjev. Ministrstvo je s sklenitvijo pogodbe prevzelo obveznosti in izplačalo sredstva s proračunske postavke 7115 - Nepredvidene akcije. V skladu z določbami prvega odstavka 2. člena Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa in drugega odstavka 102. člena ZUJIK so sredstva navedene proračunske postavke namenjena sofinanciranju posameznih kulturnih programov in projektov, ki jih kljub izkazanemu posebnemu pomenu in kakovosti zaradi kratkega roka ni bilo mogoče pravočasno načrtovati in z njimi kandidirati na javnih pozivih in razpisih Ministrstva za kulturo. Za financiranje projekta knjigarne niso bili izpolnjeni zakonski pogoji, saj se je navedena knjigarna že prijavila na javni razpis, vendar je bila vloga zavržena, ker ni izpolnjevala kriterijev za dodelitev finančne podpore knjigarnam. Ministrstvo te vloge ne bi smelo obravnavati v skladu z določbami prvega odstavka 2. člena Pravilnika o izvedbi javnega poziva in javnega razpisa in drugega odstavka 102. člena ZUJIK, saj ne gre za aktivnosti, ki jih ne bi bilo mogoče načrtovati. Ministrstvo je ravnalo tudi v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen in do zneska, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji.

3.2.14.2.e Ministrstvo je izvedlo javno naročilo po odprtem postopku za izvedbo gradbenih del na kulturnem spomeniku grad Pišece. Razpisna dokumentacija ni bila pripravljena 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 so predstavljale 21 odstotkov možnega števila doseženih točk. Poleg navedenih referenc ponudnika je bilo eno izmed meril tudi merilo 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 sta jih opravila ponudnika. 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 podjetju SL – inženiring Boršt, d. o. o., Boršt, s katerim je sklenilo pogodbo²⁷⁵ v znesku 423.451 tisoč tolarjev. Pri tem je ministrstvo ravnalo v nasprotju z določbami 42. in 76. člena ZJN-1, saj je oddalo naročilo ponudniku, ki ni predložil vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev. Ponudnik ni predložil potrdil o registraciji, potrdil o nekaznovanosti oziroma o tem, da ni v kazenskem postopku, ter potrdila, da zoper njega ni uveden ali začel postopek prisilne poravnave, stečajni ali likvidacijski postopek ali drug postopek.

²⁷⁴ Št. 3511-04-100128 z dne 3. 6. 2004.

²⁷⁵ Št. 3511-NM/04-4551/170 z dne 9. 8. 2004; aneks št. 1 z dne 29. 10. 2004.

3.2.14.2.f Ministrstvo je izvedlo naročilo male vrednosti za izvedbo gradbenih del na objektu ministrstva. Ministrstvo je na podlagi ocene ponudb oddalo naročilo kot najugodnejšemu ponudniku IMKO Ljubljana, d. d., Ljubljana, s katerim je sklenilo pogodbo²⁷⁶ v znesku 1.599 tisoč tolarjev. Dela po pogodbi so bila izplačana s proračunske postavke 2929 – Investicije in investicijsko vzdrževanje, čeprav sredstva za ta namen niso bila načrtovana v finančnem načrtu in v načrtu nabav in gradenj. Ministrstvo je 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 zneska, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, ter v nasprotju s prvim odstavkom 24. člena ZIPRS0405, ki določa, da lahko neposredni uporabnik nabavlja osnovna sredstva, naroča gradnje in izvaja investicijsko vzdrževanje samo, če je to načrtovano v načrtu nabav in gradenj iz 25. člena ZJF oziroma v načrtu razvojnih programov.

Poleg tega je ministrstvo pri oddaji naročila male vrednosti ravnalo tudi v nasprotju z 2. členom Navodil za oddajo naročil malih vrednosti²⁷⁷ v povezavi z načelom enakopravnosti ponudnikov v skladu s 7. členom ZJN-1, saj je v povabilu k oddaji ponudb pri opisu naročila navedlo tudi blagovno znamko.

3.2.14.2.g Ministrstvo je v letu 2004 izvedlo naročilo male vrednosti za izvedbo storitev svetovanja pri vzpostavitvi upravljalvskega sistema varovanja informacij. Ministrstvo je na podlagi ocene ponudb oddalo naročilo kot najugodnejšemu ponudniku K.Sec, d. o. o., Ljubljana, s katerim je sklenilo pogodbo²⁷⁸ v znesku 3.239 tisoč tolarjev. Dela po pogodbi so bila izplačana s proračunske postavke 2929 – Investicije in investicijsko vzdrževanje, čeprav sredstva za ta namen v načrtu nabav in gradenj niso bila načrtovana v zadostnem obsegu, saj so bila predvidena le v znesku 232 tisoč tolarjev. Ministrstvo za navedeni namen tudi ni pripravilo predloga spremembe projekta, kot določa 119. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Pri tem je ministrstvo ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 24. člena ZIPRS0405.

3.2.14.2.h Ministrstvo je izvedlo naročilo male vrednosti za izvedbo storitev ocene finančnih posledic uvedbe predloga zakona o pospeševanju avdiovizualne kulture. Pri določitvi meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je ministrstvo ravnalo v nasprotju z 2. členom Navodil za oddajo naročil malih vrednosti, saj je kot merilo, ki je predstavljalo 50 odstotkov možnega števila točk, navedlo dejanski opis predmeta javnega naročila male vrednosti, ne pa tudi načina uporabe meril za izbiro najugodnejšega ponudnika. Poleg tega pa merila referenc, ki je predstavljalo 8,3 odstotka možnega števila točk, v razpisni dokumentaciji ni opisalo, kar pomeni kršitev 2. člena Navodil za oddajo naročil malih vrednosti.

3.2.14.2.i Ministrstvo je s fizično osebo sklenilo neposredno pogodbo²⁷⁹ o nakupu filmskih kopij v znesku 1.148 tisoč tolarjev. Pri sklenitvi pogodbe se je ministrstvo sklicevalo na 18. člen Zakona o arhivskem gradivu in arhivih²⁸⁰ (v nadaljevanju: ZAGA), ki določa, da arhivi pridobivajo arhivsko gradivo z odplačnimi oziroma neodplačnimi pravnimi posli za zasebno arhivsko gradivo. V skladu z določbami ZAGA je kot predpogoj za sklenitev

²⁷⁶ Št. 3511-04-292906 z dne 15. 7. 2004.

²⁷⁷ Št. 403-1168/2002-1 z dne 2. 12. 2002.

²⁷⁸ Št. 3511-04-292914 z dne 9. 9. 2004.

²⁷⁹ Št. 677-03-41/2003 LTr z dne 17. 7. 2003.

²⁸⁰ Uradni list RS, št. 20/97, 32/97, 24/03.

kupoprodajne pogodbe predhodno izdana odločba ministrstva. Drugi odstavek 27. člena ZAGA določa, da minister na podlagi evidentiranja dokumentarnega gradiva v zasebni lasti, za katerega se domneva, da ima lastnosti arhivskega gradiva, z odločbo tako zasebno dokumentarno gradivo razglasi za arhivsko gradivo, česar pa ministrstvo ni naredilo. Pri sklenitvi pogodbe je ministrstvo ravnalo v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF.

3.2.14.2.j Na podlagi Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture²⁸¹ je ministrstvo javnemu zavodu Slovensko ljudsko gledališče Celje izdalo odločbo²⁸² v znesku 432.011 tisoč tolarjev za izvedbo programa dela v letu 2004. Od tega je bilo v skladu z odločbo za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja namenjeno 114.882 tisoč tolarjev. Na podlagi navedenega pravilnika je ministrstvo javnemu zavodu Cankarjev dom izdalo odločbo²⁸³ oziroma dopolnilno odločbo²⁸⁴ v skupnem znesku 2.371.047 tisoč tolarjev za izvedbo programa dela v letu 2004 in 2005. Od tega je bilo v skladu z odločbo za programsko materialne stroške in splošne stroške delovanja v letu 2004 namenjeno 526.269 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da je ministrstvo v letu 2004 Slovenskemu ljudskemu gledališču Celje nakazalo za materialne stroške in splošne stroške delovanja skupaj 121.153 tisoč tolarjev, kar je za 6.271 tisoč tolarjev več, kot je bilo določeno z odločbo, Cankarjevemu domu pa je za navedene stroške nakazalo skupaj 533.633 tisoč tolarjev, kar je za 7.364 tisoč tolarjev več, kot je bilo določeno z odločbo.

Ministrstvo je tako poravnalo obveznosti v višjih zneskih, kot je bilo določeno z odločbami, ni pa tudi izdalo dopolnilnih odločb, 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.

3.2.14.2.k Ministrstvo je na podlagi izvedenega javnega poziva za izbor javnih kulturnih programov na področjih umetnosti in knjige sklenilo pogodbi in dodatka k pogodbam o financiranju in izvedbi javnega kulturnega programa v obdobju 2004 do 2006, in sicer z izvajalcem NSK Info, Medvode pogodbo²⁸⁵ in dodatek k pogodbi²⁸⁶ v skupnem znesku 33.900 tisoč tolarjev, od tega v letu 2006 v znesku 11.600 tisoč tolarjev, in z izvajalcem Akademskim pevskim zborom Tone Tomšič, Ljubljana pogodbo²⁸⁷ in dodatek k pogodbi²⁸⁸ v skupnem znesku 25.220 tisoč tolarjev, od tega v letu 2006 v znesku 8.820 tisoč tolarjev.

Pri sklenitvi pogodb ministrstvo ni ravnalo v skladu z določbo tretjega odstavka 21. člena ZIPRS0405, po katerem lahko neposredni uporabnik v letu 2004 prevzame obveznost za tekoče transfere v breme državnega proračuna ob izpolnjenih pogojih le za leti 2004 in 2005 oziroma za naslednja leta, če je za ta leta veljavnost postavljena kot odložni pogoj, kar pa ministrstvo v pogodbi ni navedlo.

²⁸¹ Uradni list RS, št. 117/02, 97/03.

²⁸² Št. 403-1883/2003-6 z dne 20. 1. 2004.

²⁸³ Št. 403-1954/2003-4 z dne 20. 1. 2004.

²⁸⁴ Št. 403-1954/2003-13 z dne 21. 6. 2004.

²⁸⁵ Št. 3511-04-234705 z dne 24. 3. 2004.

²⁸⁶ Št. 1 z dne 31. 5. 2004.

²⁸⁷ Št. 3511-04-020003 z dne 30. 3. 2004.

²⁸⁸ Št. 1 z dne 29. 12. 2004.

3.2.14.2.1 Ministrstvo je izvedlo naročilo male vrednosti za nabavo osebnega vozila. Na podlagi ocene ponudb je oddalo naročilo Avtomerkur, d. d., Ljubljana, kot najugodnejšemu ponudniku, s katerim je sklenilo pogodbo²⁸⁹ po sistemu staro za novo v znesku 2.120 tisoč tolarjev po pogojih finančnega leasinga.

Sredstva za plačilo nabave avtomobila so bila izplačana s proračunske postavke 2936 – Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov, čeprav sredstva za ta namen niso bila načrtovana v finančnem načrtu in načrtu nabav in gradenj, kot zahteva 25. člen ZJF. Ministrstvo je ravnalo tudi v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF in v nasprotju s prvim odstavkom 24. člena ZIPRS0405.

Pri določitvi meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je ministrstvo ravnalo v nasprotju z 2. členom Navodil za oddajo naročil malih vrednosti, saj meril v razpisni dokumentaciji ni opisalo. Pri preverjanju ocenjevanja ponudb pa ni bilo razvidno, kako so bila merila plačilnih pogojev in lastnosti avtomobila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe uporabljena.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi pomanjkljivosti v poslovanju, ki ju nismo vrednotili kot nepravilnosti, ju pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažeta na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju ministrstva.

3.2.14.2.m Ministrstvo nima veljavnih normativov in standardov za dodeljevanje tekočih in investicijskih transferov, ki bi izhajali iz zastavljenih dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev posameznega področja delovanja ministrstva oz. programa. Na to pomanjkljivost (pri tekočih transferih) smo opozorili že v reviziji zaključnega računa proračuna za leto 2003.

3.2.14.2.n Ministrstvo nima sprejetih veljavnih normativov za določanje vrednosti odkupa zasebnega arhivskega gradiva in normativov za določanje vrednosti nadomestila stroškov za izdelavo intermediata in filmske kopije za filmsko arhivsko gradivo.

3.2.14.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kulturo

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Ministrstva za kulturo za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

²⁸⁹ Št. 3514-04-2936-02 z dne 8. 11. 2004.

Ministrstvo za kulturo je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v nekaj primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- v objavi javnega razpisa ni navedlo pogojev za priznanje sposobnosti in pri določitvi in uporabi meril za izbiro najugodnejšega ponudnika ni ravnalo v skladu s predpisi (točka 3.2.14.2.a);
- v objavi javnega poziva ni navedlo načina določanja deležev financiranja in iz ocenjevanja ni razviden način, kako je bil določen delež financiranja posameznih projektov (točka 3.2.14.2.b);
- v objavi javnega razpisa ni natančneje opredelilo pogojev finančne in poslovne sposobnosti, pogoja tehnične zmogljivosti ter pogojev referenc in ustrezne strukture zaposlenih; za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe pa ni določilo pravega merila (točka 3.2.14.2.c);
- sklenilo je pogodbo in izplačalo sredstva, čeprav sredstva niso bila načrtovana v finančnem načrtu oziroma v načrtu nabav in gradenj (točki 3.2.14.2.d, 3.2.14.2.g);
- razpisna dokumentacija ni bila pripravljena 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 3.2.14.2.e);
- sklenilo je pogodbo in izplačalo sredstva, čeprav sredstva niso bila načrtovana v finančnem načrtu oziroma v načrtu nabav in gradenj; v povabilu k oddaji ponudb je pri opisu naročila navedlo blagovno znamko (točka 3.2.14.2.f);
- za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe je kot merilo navedlo dejanski opis predmeta javnega naročila male vrednosti; merila referenc v razpisni dokumentaciji niso bila opisana (točka 3.2.14.2.h);
- sklenjena je bila pogodba in izplačana so bila sredstva, čeprav za to niso bili izpolnjeni zakonski pogoji (točka 3.2.14.2.i);
- obveznosti je poravnalo v večjem znesku, kot sta bili določeni z odločbama (točka 3.2.14.2.j);
- s pogodbo je prevzelo obveznost za tekoče transfere za leto 2006, čeprav s pogodbo za to leto veljavnost ni bila odložni pogoj (točka 3.2.14.2.k);
- sklenilo je pogodbo in izplačalo sredstva, čeprav sredstva niso bila načrtovana v finančnem načrtu oziroma v načrtu nabav in gradenj; merila v razpisni dokumentaciji niso bila opisana in iz ocenjevanja ponudb ni razvidno, kako so bila merila za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe uporabljena (točka 3.2.14.2.l).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je sicer Ministrstvo za kulturo v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

3.2.15 Vrhovno sodišče Republike Slovenije

V proračunskem letu 2004 je Vrhovno sodišče Republike Slovenije poslovalo po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 36.

Tabela 36: Finančni načrt vrhovnega sodišča za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	894.490	948.048	940.973	105	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.224.869	1.241.918	1.196.537	98	96
Vsi odhodki	2.119.359	2.189.966	2.137.510	101	98

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije (v nadaljevanju: vrhovno sodišče) predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.15.1 Zaposlovanje

Na vrhovnem sodišču je bilo na dan 31. 12. 2004 zaposlenih 62 javnih uslužbencev in 38 funkcionarjev, kar je bilo v okviru kadrovskega načrta. V tem letu so na vrhovnem sodišču na novo zaposlili devet javnih uslužbencev in tri funkcionarje.

Pri preverjanju pravilnosti na vzorcu novo zaposlenih na vrhovnem sodišču nismo ugotovili nepravilnosti.

3.2.15.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.15.2.a Vrhovno sodišče je sklenilo tri podjemne pogodbe²⁹⁰ v okviru Programa za reševanje zaostankov – Projekt Herkules v znesku 1.500 tolarjev na uro (neto). Pri pregledu dokumentacije smo ugotovili, da je bilo delo (skupaj 65 ur) opravljeno tudi pred sklenitvijo pogodbe, kar ni v skladu s 97. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitev, in 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzame obveznosti s pisno pogodbo.

Vrhovno sodišče je pojasnilo, da je do sklepanja pogodb ustno prišlo zato, ker se je obseg sredstev za podprogram Reševanje sodnih zaostankov – Herkules z amandmajem močno povečal, tako da so sodišča morala programe reševanja sodnih zaostankov šele prilagoditi

²⁹⁰ Št. III 17-1 H (8)/2004 z dne 26. 3. 2004, št. III 16-1 H 15/2004 z dne 6. 5. 2004 in št. III 16-1 H 23/2004 z dne 6. 5. 2004.

spremenjenim okoliščinam. Da ne bi prišlo do prevelikega zamika pri začetku koriščenja sredstev, je bil sprejet dogovor, da lahko posamezni delavci sodišč začno z delom še pred sprejemom formalnega programa za odpravo sodnih zaostankov.

3.2.15.2.b Vrhovno sodišče je na podlagi prejete ponudbe in pogajanj z MBB, d. o. o., Ljubljana sklenilo pogodbo²⁹¹ za vzdrževanje programske opreme v znesku 200 tisoč tolarjev mesečno. Vrhovno sodišče nima dokazov o morebitni raziskavi trga potencialnih ponudnikov, ki bi potrdila, da je izbrani ponudnik edini, ki opravlja tovrstne storitve oziroma, da je k oddaji ponudbe povabil najmanj dva ponudnika, kar pomeni, da ni vodilo postopka oddaje naročila, kot ga predpisuje 8. člen internega pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti.

S pogodbo je vrhovno sodišče prevzelo obveznosti za dobo treh let, po izteku treh let (to je leta 2005) pa se pogodba podaljša za nadaljnja tri leta, če nobena od pogodbenih strank vsaj šest mesecev pred iztekom pogodbe le-te ne bi prekinila s priporočenim pismom nasprotni stranki. Opisano prevzemanje obveznosti ni v skladu s 15. členom Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2002 in 2003²⁹², ki določa pogoje za prevzemanje obveznosti v breme proračuna prihodnjih let.

3.2.15.2.c Vrhovno sodišče je v letu 1999 sklenilo pogodbo²⁹³ o spremljanju medijev z izvajalcem Pristop, d. o. o., Ljubljana. Mesečni znesek, ki se nanaša na stalni del cene spremljanja medijev in vsebinskih opredelitev polja spremljanja plačuje vrhovno sodišče v znesku 14 tisoč tolarjev in 9 tisoč tolarjev za Webklip aplikacijo. Spremenljivi del pa plačuje v znesku 85 tolarjev za vsak poslani izrezek tiskanih medijev oziroma 275 tolarjev za vsako poslano stran magnetograma. Pogodba v 12. členu določa, da je sklenjena za obdobje šestih mesecev in se avtomatično podaljšuje za naslednje 3 mesece, če je nobena od pogodbenih strani pisno ne odpove mesec dni pred njenim iztekom. Pogodba je začela veljati 22. 4. 1999 in se je od tega datuma dalje njena veljavnost avtomatično podaljševala.

Vrhovno sodišče je v letu 2000 sklenilo pogodbo²⁹⁴ o svetovanju, načrtovanju in upravljanju v lokalnih računalniških omrežjih z izvajalcem AStec, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: AStec) v znesku 1.480 tisoč tolarjev mesečno. V letu 2004 smo revidirali dve izplačili v skupnem znesku 5.734 tisoč tolarjev. Pogodba v 10. členu določa, da je sklenjena za dobo treh let in se po izteku treh let podaljša za nadaljnja tri leta, če nobena od pogodbenih strank vsaj šest mesecev pred iztekom pogodbe te ne bi prekinila s priporočenim pismom nasprotni stranki. Pogodba je začela veljati 7. 3. 2000 in po poteku njene veljavnosti v letu 2003 ni bila pisno podaljšana.

Vrhovno sodišče je imelo od sklenitve pogodb leta 1999 oz. 2000 do leta 2004 dovolj časa, da bi lahko pogodbi odpovedalo in začelo s postopkom javnega naročanja. Vrhovno sodišče je ravnalo v nasprotju s 3., 4. in 17. členom ZJN-1, ker bi morale izvesti nov postopek oddaje javnega naročila.

²⁹¹ Št. 4111-02-600115 z dne 8. 5. 2002.

²⁹² Uradni list RS, št. 103/01, 64/02.

²⁹³ Št. 58/04/99 z dne 22. 4. 1999.

²⁹⁴ Št. 4111-00-600001 z dne 7. 3. 2000.

Pogodba, sklenjena z izvajalcem AStec, določa, da bo izvajalec storitve opravljal na podlagi naročil (pisnih ali v elektronski obliki, lahko pa tudi ustno, če je to potrebno zaradi hitrejše izvedbe). Pri pregledu dokumentacije, ki je priložena računu, smo ugotovili, da se delovni nalogi nanašajo na eno sodišče, podpis in žig odgovorne osebe pa se nanašata na drugo sodišče, nekateri delovni nalogi pa nimajo žiga. Ravnanje vrhovnega sodišča ocenjujemo kot nepravilno, saj je opravilo izplačilo iz proračuna v nasprotju z določili 54. člena ZJF, ki predpisuje, da mora vsak izdatek iz proračuna za podlago imeti verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo.

3.2.15.2.d Vrhovno sodišče je na podlagi krovne pogodbe²⁹⁵ o servisnem vzdrževanju fotokopirnih aparatov Minolta, sklenjene med Servisom skupnih služb Vlade RS in Minolto, d. o. o., Ljubljana sklenilo vzdrževalno pogodbo²⁹⁶ z izvajalcem Konica Minolta, d. o. o., Ljubljana. Predmet pogodbe je bilo vzdrževanje aparatov Minolta, model EP 2030 ter oprema in dobava ustreznega potrošnega materiala (razen papirja) in rezervnih delov. Cena kopije je 0,80 tolarjev brez DDV. V ceno kopije so zajeti vsi stroški, ki nastanejo z vzdrževanjem stroja (redni servisi, popravila, rezervni deli, potrošni material, potni stroški), razen papirja. Vrhovno sodišče je z naročilnico 22. 1. 2004 naročilo servis kopirnega stroja Minolta in plačalo račun za servis kopirnega stroja na podlagi krovne pogodbe v znesku 172 tisoč tolarjev. Račun ni bil v skladu s krovno pogodbo, saj ni bil izdan na podlagi števila kopij, temveč je zajemal dejanske stroške. Vrhovno sodišče je opravilo izplačilo iz proračuna, ne da bi preverilo pravni temelj in obseg obveznosti, kot predpisuje 54. člena ZJF.

3.2.15.2.e Vrhovno sodišče je v letu 2000 sklenilo pogodbo²⁹⁷ o svetovanju na področju informatizacije sodišč z izvajalcem Prosoft consulting, d. o. o., Ljubljana v znesku 6.194 tisoč tolarjev mesečno. Pogodbo je vrhovno sodišče sklenilo za obdobje treh let, z možnostjo podaljšanja za nadaljnja tri leta, če nobena od pogodbenih strank vsaj šest mesecev pred iztekom pogodbe le-te ne bi prekinila s priporočenim pismom nasprotni stranki. V obdobju od leta 2000 do 2004 je vrhovno sodišče sklenilo anekse, s katerimi so se dodale nove storitve in spremenil načrtovani mesečni znesek, ki je bil v letu 2004 določen v znesku 7.342 tisoč tolarjev. V letu 2004 smo revidirali šest izplačil v skupnem znesku 22.589 tisoč tolarjev in pri tem ugotovili, da so bili izvajalcu plačani tudi materialni stroški, ki niso bili predmet pogodbe (fotokopije, pisarniški material ipd.).

Vrhovno sodišče je sklenilo anekse k pogodbi v nasprotju z osnovnimi določili pogodbe, ker je spremenilo znesek plačila, in v nasprotju z določili 53. člena ZJF, ker se je z aneksom dogovorilo za opravljanje dodatnih storitev brez izvedbe predpisanega postopka oddajanja javnih naročil. Prevzemanje obveznosti oziroma podaljševanje veljavnosti pogodbe v letu 2003 na način podaljšanja veljavnosti pogodbe za nadaljnje triletno obdobje, če je nobena od pogodbenih stran v določenem roku pred iztekom pogodbe ne odpove, je tudi v nasprotju s 16. členom Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004²⁹⁸, ki določa prevzemanje obveznosti v breme prihodnjih let.

²⁹⁵ Št. 137/02 z dne 4. 9. 2002.

²⁹⁶ Št. P01690 z dne 22. 1. 2004.

²⁹⁷ Št. 4111-00-600006 z dne 16. 3. 2000.

²⁹⁸ Uradni list RS, št. 20/04-UPB.

Vrhovno sodišče je pojasnilo, da ni šlo za širitev predmeta pogodbe v smislu dodajanja novih storitev, ampak so se obstoječe pogodbene storitve specificirale oziroma prekvalificirale. Sprememba načrtovanega mesečnega zneska v aneksih se nanaša na povečan obseg izvajanja obstoječih aktivnosti. Revidiranec je še pojasnil, da se povračilo materialnih stroškov nanaša na opravljanje storitev spremljanja projektov, ki so del pogodbe, čeprav v pogodbi niso posebej specificirani.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi nekatere pomanjkljivosti v poslovanju, ki jih nismo vrednotili kot nepravilnosti, jih pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažejo na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju vrhovnega sodišča.

3.2.15.2.f Vrhovno sodišče je na podlagi izvedenega javnega naročila male vrednosti z naročilnico²⁹⁹ naročilo klimatski napravi pri dobavitelju AMI HIHG, d. o. o., Ljubljana in plačalo račun v znesku 544 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da vrhovno sodišče ni vodilo postopka oddaje naročila, kot ga predpisuje 5. člen Pravilnika za oddajo javnih naročil male vrednosti, saj je nabavilo klimatske naprave na podlagi dveh preverjenih ponudb. Pravilnik določa, da je praviloma potrebno pridobiti tri ponudbe, ter da se cena in usposobljenost ponudnika preverja na razumen način, ki ustreza naravi naročenega blaga, v višini zneska ter glede na dejstvo, ali gre za takojšnjo ali odloženo nabavo.

3.2.15.2.g Vrhovno sodišče je z izvajalcem Liko Pris, d. o. o., Vrhnika na podlagi javnega razpisa sklenilo pogodbo³⁰⁰ o izvajanju storitev pogarancijskega vzdrževanja in manjših nadgradenj aktivne mrežne opreme, strojne opreme strežnikov in namizne računalniške opreme za sodišča splošne pristojnosti in specializiranih sodišč v Republiki Sloveniji. Najvišji letni obseg del po tej pogodbi znaša 25.000 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da vrhovno sodišče ni pravočasno objavilo izida postopka za oddajo javnega naročila v Uradnem listu Republike Slovenije.

3.2.15.2.h V zvezi s programom brezplačne pravne pomoči smo ugotovili pomanjkljivost v delovanju notranjih kontrol. Ugotovili smo, da vse napotnice ne vsebujejo datuma vrnitve napotnice, vrste, obsega in datuma opravljenih dejanj brezplačne pravne pomoči in osebe oziroma organa, ki jo je izvajal, obračuna stroškov in posamezne zneske, ki jih je potrebno izplačati oziroma vrniti ter skupne zneske stroškov, ki so bili porabljeni za nudenje brezplačne pravne pomoči, kot določa 39. člen Zakona o brezplačni pravni pomoči³⁰¹ (v nadaljevanju: ZBPP). Opozarjamo tudi, da listine, s katerimi prosilci dokazujejo obstoj pogojev za brezplačno pravno pomoč, niso bile predložene v izvorniku ali overjenem prepisu oziroma jih ni preverila strokovna služba, kar ni v skladu z 32. členom ZBPP.

3.2.15.2.i Pri petih pogodbah³⁰² smo ugotovili, da so bila kršena pogodbeno določila, saj so podpisniki pogodb zamujali s predložitvijo bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

²⁹⁹ Dne 22. 6. 2004.

³⁰⁰ Št. 4111-04-600193/1 z dne 9. 1. 2004.

³⁰¹ Uradni list RS, št. 96/94-UPB1.

³⁰² Št. 4111-03-600176/219 z dne 27. 10. 2003, št. 4111-04-600226/177 z dne 15. 6. 2004, št. 4111-04-600195/3 z dne 5. 1. 2004, št. 4111-04-600224/175 z dne 15. 6. 2004 in št. 4111-04-600193/1 z dne 9. 1. 2004.

3.2.15.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Vrhovnega sodišča Republike Slovenije

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Vrhovnega sodišča Republike Slovenije za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovoren predsednik vrhovnega sodišča. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju vrhovnega sodišča in izvrševanju njegovega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v več primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- sklenilo je tri podjemne pogodbe za delo, ki je bilo opravljeno pred sklenitvijo pogodbe (točka 3.2.15.2.a);
- oddaje javnih naročil male vrednosti za dobavo blaga in storitve ni izvedlo v skladu z internim pravilnikom (točka 3.2.15.2.b);
- obveznosti v breme proračuna ni prevzelo v skladu s predpisi o javnem naročanju (točka 3.2.15.2.c);
- prevzelo je dodatne obveznosti v nasprotju s predpisi o javnem naročanju ter nakazalo sredstva za namene, ki niso v skladu s pogodbo (točki 3.2.15.2.d, 3.2.15.2.e).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Vrhovnega sodišča Republike Slovenije za leto 2004 zaradi vpliva ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

3.2.16 Republiška volilna komisija

V proračunskem letu 2004 je Republiška volilna komisija poslovala po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 37.

Tabela 37: Finančni načrt Republiške volilne komisije za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	29.854	29.854	26.854	90	90
Delni tekoči in investicijski odhodki	1.423.363	1.907.952	1.850.773	130	97
Tekoči in investicijski transferi	0	0	0	0	0
Vsi odhodki	1.453.217	1.937.806	1.877.627	129	97

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Republiški volilni komisiji predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.16.1 Zaposlovanje

Na dan 31. 12. 2004 so bile na Republiški volilni komisiji zaposlene štiri osebe. Republiška volilna komisija zaradi pričakovane reorganizacije oziroma ureditve statusa službe Republiške volilne komisije na podlagi dopolnitve Zakona o volitvah v državni zbor v letu 2004 ni dodatno zaposlovala. Število zaposlenih je bilo v okviru sprejetega kadrovskega načrta.

3.2.16.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.16.2.a Republiška volilna komisija je z javnim podjetjem Uradni list Republike Slovenije, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Uradni list) sklenila dve ločeni pogodbi o dobavi in distribuciji volilnega gradiva³⁰³, in sicer z dne 10. 5. 2004 za izvedbo volitev poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament ter z dne 3. 8. 2004 za izvedbo rednih volitev poslancev v Državni zbor Republike Slovenije. Na podlagi prejetih računov³⁰⁴ z dne 21. 6. 2004 in 12. 10. 2004 je Republiška volilna komisija prevzela in plačala naročeno gradivo v količinah, ki presegajo pogodbeno dogovorjene količine in za katere so se dogovorili kasneje s sklenitvijo aneksa k pogodbama z dne 15. 6. 2004 oziroma 5. 11. 2004, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF ter 97. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Republiška volilna komisija je tako prevzela obveznost brez pisne pravne podlage v skupnem

³⁰³ Pogodbi št. 1213-7000-01/04-02 in 10-7/00-09/04.

³⁰⁴ Računa št. 11104/2004 in 17745/2004.

znesku 5.145 tisoč tolarjev, pri čemer sta bila aneksa za to vsoto sklenjena naknadno. Prezete in plačane pa so bile tudi obveznosti v znesku 29 tisoč tolarjev, za katere pa se s pogodbama niso dogovorili, kar je v nasprotju s 50. členom in prvim odstavkom 54. člena ZJF.

Ugotovili smo, da je bilo v okviru kalkulacije stroškov vodenja organizacije in distribucije volilnega gradiva obračunano in izplačano preveliko število ur priprave na tisk. Izplačanih je bilo 155 ur, dejansko opravljenih pa je bilo 139 ur, torej 19 ur manj. Znesek dejanskih obveznosti pred izplačilom ni bil preverjen, zato je bilo izplačanih za 80 tisoč tolarjev proračunskih sredstev preveč, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 54. člena ZJF, po katerem je potrebno obseg obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.2.16.2.b Republiška volilna komisija je v štirih primerih (oddaja naročila objave obvestil državljanom, list kandidatov in števila volivcev za volitve oziroma objava akta Državnega zbora RS ter besedila akta o razpisu referendumu na podlagi izdanih naročilnic) z naročilnico oddala storitev, katere ocenjena vrednost presega 3 milijone tolarjev (brez DDV), kar je v nasprotju z 12. oziroma 23. členom internega navodila o oddaji naročil male vrednosti. Skupna vrednost nepravilno izdanih naročilnic znaša 94.165 tisoč tolarjev.

3.2.16.2.c Republiška volilna komisija je oddala javno naročilo nabave pisarniškega materiala za potrebe izvedbe državnoborskih volitev v znesku 856 tisoč tolarjev podjetju Mehanotrade – Matija Pucihar, k. d., Šmarje-Sap, katerega ponudba ni bila cenovno najugodnejša, kar je v nasprotju z 29. členom internega navodila o oddaji naročila male vrednosti.

3.2.16.2.d Republiška volilna komisija je 2. 12. 2004 DURS posredovala podatke o gotovinskih izplačilih nadomestil članom volilnih odborov za izvedbo volitev poslancev v državni zbor na predpisanem REK-2 obrazcu. V skladu s 27. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju³⁰⁵ (v nadaljevanju: ZPIZ-1) je Republiška volilna komisija zavezana k plačilu prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje od izplačanega nadomestila članom volilnih odborov, in sicer v višini 6 odstotkov izplačanega nadomestila. Republiška volilna komisija je obračunala prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje od osnove, to je gotovinskih izplačil nadomestil članom volilnih odborov za izvedbo volitev poslancev v državni zbor v znesku 232.562 tisoč tolarjev, ki je višja od dejanskih izplačil nadomestil članom volilnih odborov. Republiška volilna komisija je tako ravnala v nasprotju s 54. členom ZJF, saj prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ni obračunala na podlagi verodostojne knjigovodske listine oziroma podatkov, ki iz nje izhajajo. Izpis podatkov iz baze podatkov v tem primeru ni mogoče upoštevati kot verodostojno knjigovodsko listino.

Dne 15. 2. 2005 je Republiška volilna komisija na DURS dostavila popravljen REK-2 obrazec, na podlagi katerega je ponovno obračunala prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Na podlagi ponovnega obračuna je vložila zahtevek za vračilo preplačila, na podlagi katerega je dne 24. 5. 2005 DURS izdala odločbo³⁰⁶ za vračilo preveč plačanega prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za posebne primere zavarovanja iz drugih pravnih razmerij v znesku 407 tisoč tolarjev, od tega iz nadomestil članom volilnih odborov in namestnikov za državnoborske volitve v znesku 185 tisoč tolarjev.

³⁰⁵ Uradni list RS, št. 20/04-UPB2.

³⁰⁶ Odločba št. 42801-00038 /2005-02-0892.

3.2.16.2.e Republiška volilna komisija je za opravljanje administrativnega dela dne 1. 12. 2003 najela študentko, ki je delo opravljala v obdobju od 1. 12. 2003 do 7. 1. 2004. Republiška volilna komisija je delo oddala na podlagi napotnice³⁰⁷, ki je bila izdana naknadno, in sicer 7. 1. 2004, to je ob prenehanju dela. Opravljeno delo v obsegu 131 ur je potrdila 8. 1. 2004. Republiška volilna komisija je tako prevzela obveznost plačila dela prek študentskega servisa brez napotnice, kar je v nasprotju s 50. členom ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabnik prevzema obveznosti le s pisno pogodbo, oziroma v tem primeru napotnico. Vrednost oddanih del znaša 91 tisoč tolarjev.

3.2.16.2.f Republiška volilna komisija je za prenos vabil v okviru izvedbe državnoborskih volitev s Pošto Slovenije, d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: Pošta Slovenije) dne 9. 9. 2004 sklenila Pogodbo o prenosu vabil za volitve³⁰⁸. Okrajna volilna komisija Slovenj Gradec je na podlagi omenjene pogodbe naročila poštno storitve, ki se nanašajo na prenos vabil ter prenos navadnih, standardnih in priporočenih pisem, ter tako prevzela obveznost za opravljene poštno storitve prenosa poštnih pošiljk v znesku 130 tisoč tolarjev brez pravne podlage. Okrajna volilna komisija Slovenj Gradec je tako ravnala v nasprotju s 50. členom ZJF, saj prenos navadnih, standardnih in priporočenih pisem ni predmet krovne pogodbe, sklenjene med Republiško volilno komisijo in Pošto Slovenije, okrajna volilna komisija Slovenj Gradec pa s Pošto Slovenije nima sklenjene pogodbe za opravljene poštno storitve prenosa drugih poštnih pošiljk.

3.2.16.2.g Pri pregledu obračuna prevoznih stroškov (kilometrine), do povračila katerih so bili upravičeni predsedniki oziroma njihovi namestniki pri prevozu volilnega gradiva v okrajne volilne komisije in njihove volilne odbore, smo ugotovili, da so posamezne okrajne volilne komisije obračunavale prevozne stroške v pavšalnem znesku na upravičenca, kot je določeno na podlagi Sklepa Republiške volilne komisije z dne 30. 10. 2002³⁰⁹, ter Sklepa o spremembi sklepa o višini nadomestila članom volilnih komisij, z dne 10. 9. 2003³¹⁰. Na podlagi tega sklepa pripada posamezni okrajni volilni komisiji akontacija 2 tisoč tolarjev za upravičenca, to je za predsednika volilnega odbora oziroma njegovega namestnika.

Pri okrajnih volilnih komisijah Žalec in Ormož smo ugotovili, da sta komisiji ob volitvah v državni zbor oziroma okrajna volilna komisija Ormož tudi pri izvedbi zakonodajnega referendumu obračunali in izplačali prevozne stroške v znesku pavšala, ki je določen za akontacijo na podlagi sprejetega sklepa in ne na podlagi obračuna dejanskih stroškov na podlagi verodostojne knjigovodske listine, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 54. člena ZJF. V skladu z 10. členom Pravilnika o finančnem poslovanju in računovodstvu Republiške volilne komisije (v nadaljevanju: Pravilnik)³¹¹ se knjigovodska listina sestavi za vsak poslovni dogodek, na podlagi katerega se izplačujejo sredstva, pri čemer 11. člen Pravilnika kot eno izmed notranjih knjigovodskih listin navaja tudi obračun potnih stroškov. Okrajna volilna komisija Ormož je nepravilno izplačala potne stroške v znesku 256 tisoč tolarjev, okrajna volilna komisija Žalec pa v znesku 88 tisoč tolarjev.

³⁰⁷ Potrdilo št. 24007/206N.

³⁰⁸ Pogodba št. 08V/2004.

³⁰⁹ Št. 15-1/00-25/02 in 15-1/00-26/02.

³¹⁰ Št. 15-1/00-34/03.

³¹¹ Št. 23-3/00-4/02 z dne 3. 4. 2002.

3.2.16.2.h Republiška volilna komisija je s podjetjem Intelcom, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Intelcom) dne 18. 2. 2003 sklenila Pogodbo o vzdrževanju in skrbništvu spletne strani³¹² za nedoločen čas, s šestmesečnim odpovednim rokom, kar je v nasprotju s prvim odstavkom 51. člena ZJF, saj v letu sklenitve pogodbe ni imela načrtovanih sredstev, na podlagi katerih bi lahko prevzela obveznost v breme proračunov prihodnjih let. V letu 2004 so bile obračunane in plačane storitve vzdrževanja internetne strani za obdobje od 1. 1. 2003 do 31. 10. 2004 v skupnem znesku 792 tisoč tolarjev.

Republiška volilna komisija je vzdrževanje internetne strani za obdobje od junija do oktobra 2004 plačala s proračunske postavke 7000 - Izvedba volitev v državni zbor, kar je v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, saj menimo, da vzdrževanje internetne strani neposredno ni vezano na izvedbo volitev v državni zbor.

3.2.16.2.i Republiška volilna komisija je s podjetjem Intelcom dne 6. 1. 2003 sklenila Pogodbo o izdelavi finančno kadrovskega računalniškega programa za volilne odbore³¹³. K pogodbi je 17. 12. 2003 sklenila aneks, s katerim je prevzela dodatne obveznosti, ki niso predmet prvotne pogodbe, in sicer vzdrževanje finančno kadrovskega računalniškega programa za volilne odbore ter izpis obvestila prejemnikom nadomestil v preteklem letu za potrebe oddaje davčne napovedi za vsa izvedena glasovanja. Dne 29. 12. 2003 je z izvajalcem sklenila dodatni aneks, na podlagi katerega se je dogovorila za vzdrževanje relacijske baze podatkov, šolanje naročnika ob uvajanju novih delov programske opreme ter razvoj obstoječe programske opreme. Republiška volilna komisija je tako s sklenitvijo aneksov k pogodbi opredelila naročilo dodatnih storitev, na podlagi katerih so bila v letu 2004 izvršena izplačila v skupnem znesku 2.660 tisoč tolarjev, pri čemer sklenitev aneksov ni bila v skladu s drugo točko 97. člena ZJN-1, saj Republiška volilna komisija morebitno sklenitev aneksov za nove storitve ni predvidela že v objavi prvega razpisa.

Republiška volilna komisija je s sklenitvijo aneksov k pogodbi ravnala tudi v nasprotju z 51. členom ZJF, ker z aneksom ni opredelila obdobja, za katerega se prevzema obveznost, in hkrati v tekočem letu ni imela načrtovanih sredstev, na podlagi katerih bi lahko prevzela obveznost v breme proračunov prihodnjih let.

3.2.16.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Republiške volilne komisije

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Republiške volilne komisije za leto 2004. Za pravilno izvršitev finančnega načrta je odgovoren vodja službe Republiške volilne komisije, za pravilnost izvedbe volitev pa je odgovoren predsednik Republiške volilne komisije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju Republiške volilne komisije in izvrševanju njenega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja.

³¹² Pogodba št. 1213-02/20.

³¹³ Pogodba št. 24-1/00-9/02.

Republiška volilna komisija je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v več primerih ravnala v neskladju s predpisi, ki bi jih morala upoštevati pri svojem poslovanju:

- sprejela je finančne obveznosti brez pisne pogodbe in izplačala dela, ki niso bila opravljena (točka 3.2.16.2.a);
- oddala je naročilo objave obvestil državljanom v sredstvih javnega obveščanja v nasprotju z internim navodilom o oddaji naročil male vrednosti (točka 3.2.16.2.b);
- oddala je javno naročilo v nasprotju z internim navodilom o oddaji naročil male vrednosti (točka 3.2.16.2.c);
- prevzela je finančno obveznost na podlagi neverodostojne knjigovodske listine in pred izplačilom ni preverila obsega obveznosti (točki 3.2.16.2.d, 3.2.16.2.g);
- prevzela je obveznost brez pravne podlage (točki 3.2.16.2.e, 3.2.16.2.f);
- nenamensko je porabila sredstva, predvidena za izvedbo volitev v državni zbor in ni opredelila obdobja, za katerega se prevzema obveznost s sklenitvijo pogodbe, v tekočem letu pa ni imela načrtovanih sredstev, na podlagi katerih bi lahko prevzela obveznost v breme proračunov prihodnjih let (točki 3.2.16.2.h);
- oddala je dodatna dela v nasprotju s predpisi o javnem naročanju in ni opredelila obdobja, za katerega se prevzema obveznost s sklenitvijo pogodbe, v tekočem letu pa ni imela načrtovanih sredstev, na podlagi katerih bi lahko prevzela obveznost v breme proračunov prihodnjih let (točka 3.2.16.2.i).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Republiške volilne komisije za leto 2004 zaradi vpliva ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

3.2.17 Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj

V proračunskem letu 2004 je Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj poslovala po finančnem načrtu, ki je v zgoščeni obliki predstavljen v tabeli 38.

Tabela 38: Finančni načrt Službe za leto 2004

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)*(100)	(6)=(4):(3)*(100)
Plače in drugi izdatki za zaposlene	329.877	361.026	336.651	102	93
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.606.085	1.026.197	716.457	27	70
Tekoči in investicijski transferi	9.276.592	8.334.911	6.570.283	71	79
Vsi odhodki	12.212.554	9.722.134	7.623.391	62	78

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Na podlagi izvedene revizije izvrševanja proračuna za leto 2004 na Službi Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (v nadaljevanju: Služba) predstavljamo revizijska razkritja.

3.2.17.1 Zaposlovanje

3.2.17.1.a Število zaposlenih je bilo v letu 2004 v okviru sprejetega kadrovskega načrta. Na dan 31. 12. 2004 je bilo na Službi 56 zaposlenih, to je 6 več, kot bi jih lahko bilo glede na dovoljeno število zaposlenih v kadrovskem načrtu. Po pojasnilih Službe število zaposlenih zajema tudi dva zaposlena za določen čas in štiri pripravnike, ki jih je, glede na sklep Vlade RS, mogoče zaposliti tudi izven dovoljenega števila v kadrovskem načrtu.

3.2.17.1.b Zaposlena je bila po izbiri na javnem natečaju z odločbo³¹⁴ imenovana v naziv višja svetovalka I. S pogodbo o zaposlitvi³¹⁵ je bila za nedoločen čas, s 1. 12. 2004, razporejena na delovno mesto št. 20 – višji svetovalac, ki se lahko opravlja v nazivih višji svetovalac III, II in I. Glede na določbe Akta o sistemizaciji³¹⁶, 84. člena ZJU in prvega odstavka 21. člena Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih³¹⁷ bi morala biti zaposlena, po izbiri na javnem natečaju, prvič imenovana v najnižji naziv, v katerem se lahko opravlja delo na delovnem mestu št. 20, to je v naziv višja svetovalka III, s plačo določeno od osnovnega količnika za opravljanje dela v tem nazivu. Zaposleni je bila plača določena od osnovnega količnika za opravljanje dela v nazivu višja svetovalka I, to je za 0,9 količnika previsoko.

³¹⁴ Št. 183-14/2004-1, z dne 27. 10. 2004.

³¹⁵ Št. 183-4/2004-2, z dne 3. 11. 2004.

³¹⁶ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Službi Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, št. 017-49/2003-17, z dne 1. 3. 2004, z veljavo od: 9. 3. 2004, s spremembami.

³¹⁷ Uradni list RS, št. 22/04.

3.2.17.1.c Zaposlena je s pogodbo o zaposlitvi³¹⁸ sklenila delovno razmerje za določen čas, od 2. 11. 2004 do 31. 12. 2005 za opravljanje dela na projektu. Plača je bila določena od osnovnega količnika za opravljanje dela v nazivu svetovalec II. Po določbah 73. člena ZJU bi morala biti plača v pogodbi določena smiselno glede na določila, ki veljajo za zaposlene za nedoločen čas³¹⁹, od osnovnega količnika najnižjega naziva, v katerem se lahko, po katalogu delovnih mest Akta o sistemizaciji, opravlja delo v nazivu svetovalec, to je svetovalec III. Zaposleni je bila plača določena od osnovnega količnika za opravljanje dela v nazivu svetovalka II, to je za 0,3 količnika previsoko.

3.2.17.1.d Zaposlena je s pogodbo o zaposlitvi³²⁰ sklenila delovno razmerje s 6. 9. 2004 za določen čas 10 mesecev za opravljanja pripravništva. Mesečna plača je bila določena v višini 70 odstotkov od osnovnega količnika za opravljanje dela v nazivu svetovalec II. Glede na določila 84. člena ZJU, v povezavi s 67. členom ZDDO bi ji morala biti plača določena od osnovnega količnika za opravljanje dela v najnižjem nazivu, v katerega je lahko imenovana po zaključku pripravništva, to je svetovalec III, ker mora biti zaposleni prvič imenovan v najnižji naziv, v katerem se lahko opravlja delo na delovnem mestu, za katerega je izbran. Ker v katalogu delovnih mest Akta o sistemizaciji ni delovnega mesta, za katerega bi bilo določeno, da se lahko opravlja v najnižjem nazivu svetovalec II, je bila zaposleni plača določena za 0,21 količnika previsoko.

Služba je pojasnila, da je bilo delovno razmerje z omenjeno zaposleno zaključeno s 6. 7. 2005.

3.2.17.2 Odhodki in transferi razen plač in drugih izdatkov za zaposlene

3.2.17.2.a Služba je izdala naročilnico³²¹ za storitve fotokopiranja in čajne kuhinje za januar družbi PLUS BIRO, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: PLUS BIRO). Naročnik ni izpeljal postopka izbire najugodnejšega ponudnika, saj k oddaji ponudbe ni povabil nobenega morebitnega ponudnika ali kakor koli primerjal cene na tržišču in s tem izbral morebitnega ugodnejšega ponudnika, kar je v nasprotju s 3. in 9. členom internih navodil za oddajo javnih naročil male vrednosti Službe (v nadaljevanju: Navodila). Naročnik je takšno izbiro utemeljil z dejstvom, da je izvajalec edini ponudnik te storitve na Kotnikovi 28, vendar to ne drži, saj na tej lokaciji deluje tudi drugo podjetje. Ob tem smo tudi ugotovili, da PLUS BIRO nima veljavne odločbe o izpolnjevanju pogojev za opravljanje gostinske dejavnosti, kar je v nasprotju z 11. členom Zakona o gostinstvu³²².

Po pregledu konto kartic za PLUS BIRO smo ugotovili, da je v letu 2004 za Službo opravilo za 5.568 tisoč tolarjev storitev fotokopiranja in čajne kuhinje (izdatki za reprezentanco v znesku 3.093 tisoč tolarjev in za fotokopiranje 2.475 tisoč tolarjev). Ker gre za istovrstne storitve v vsem letu bi morala Služba oceniti skupno vrednost naročil ter naročilo oddati na podlagi 24., 25., 26., in 27. členov Navodil kot naročilo v vrednosti nad 3.000 tisoč tolarjev.

³¹⁸ Št. 183-409/2003-17, z dne 29. 10. 2004.

³¹⁹ 84. člen ZJU in prvi odstavek 21. člena Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih.

³²⁰ Št. 189-8/2004-1, z dne 3. 9. 2004.

³²¹ Št. 4-SVRP/04 z dne 5. 1. 2004.

³²² Uradni list RS, št. 1/95, 40/99.

Služba je v zvezi s čajno kuhinjo pojasnila, da je prekinila sodelovanje s PLUS BIRO.

3.2.17.2.b Javna agencija RS za regionalni razvoj, Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija) je v imenu in za račun Službe sklenila avtorsko pogodbo³²³ v vrednosti 546 tisoč tolarjev s fizično osebo za storitve prevajanja. Avtorska pogodba je bila sklenjena 1. 10. 2004, vendar pa je iz dokumenta Seznam prevedenih dokumentov z dne 16. 9. 2004 razvidno, da je bil prevod, ki je bil predmet avtorske pogodbe, tega dne že opravljen. Vse storitve so bile opravljene pred podpisom pogodbe, kar ni v skladu z drugim odstavkom 52. člena ZJF, ki določa, da morajo neposredni uporabniki prevzemati obveznosti s pisno pogodbo, ter v skladu s 97. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanja proračuna Republike Slovenije, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred pričetkom opravljanja storitve in nabave blaga. Agencija sicer ni neposredni proračunski uporabnik, vendar njena obveza spoštovanja navedenih aktov izhaja iz osnovne pogodbe³²⁴ s Službo in pogodbe³²⁵ o financiranju postavitve sistema in izvajanju pobude skupnosti Interreg, ki je specialna pogodba za področje programa Interreg, kamor spada tudi izvršeno plačilo, ki Agencijo obvezujeta, da mora pri izvajanju nalog iz te pogodbe ravnati v skladu z veljavnimi predpisi s področja izvrševanja proračuna.

3.2.17.2.c Agencija je v imenu in za račun Službe sklenila pogodbo³²⁶ z Gospodarsko zbornico Slovenije, Ljubljana o sofinanciranju druge faze aktivnosti projekta 'Na poti v Evropo' v vrednosti 9.600 tisoč tolarjev, ki se je izvajal na podlagi sklenjenega finančnega memoranduma z dne 22. 12. 2000 med Evropsko komisijo in Republiko Slovenijo. Pogodba je bila sklenjena za financiranje lastne udeležbe na projektu. Pogodba določa, da se mesečna nakazila v vrednosti do 800 tisoč tolarjev izvršijo na podlagi odobrenih mesečnih računov in priloženih poročil ter da se aktivnosti sofinancirajo glede na dejansko upravičene stroške, razvidne iz mesečnih poročil. Preverili smo izplačilo za sofinanciranje stroškov v maju 2004. Iz mesečnega finančnega poročila je razvidno, da je Gospodarska zbornica Slovenije v tem mesecu prikazala za 312 tisoč tolarjev stroškov (stroški kadra), kljub temu pa je 2. 7. 2004 izstavila zahtevek za 800 tisoč tolarjev, ki ga je Služba tudi v celoti poravnala, čeprav do plačila celotnega zneska ni bila upravičena. Služba je po pregledanem računu plačala za 488 tisoč tolarjev več, kot so znašali dejanski stroški, zato plačilo ni v skladu z 8. členom pogodbe in 52. ter 54. členom ZJF, vendar pa vsa izplačila po pogodbi niso preseгла pogodbeno dogovorjene vrednosti.

3.2.17.2.d Agencija je v imenu in za račun Službe z Občino Šentilj in Mariborsko razvojno agencijo, p. o., Maribor sklenila pogodbo³²⁷ o sofinanciranju projekta Cesta vin in dobrot – II. in III. faza v skupni vrednosti 75.197 tisoč tolarjev³²⁸. Občina Šentilj je s Cestnim podjetjem Maribor sklenila gradbeno pogodbo³²⁹ o izvajanju II. faze projekta. Iz situacije, ki je priloga zahtevka za sofinanciranje, je razvidno, da je izvajalec izvedel le II. fazo projekta, kot je bilo določeno v gradbeni pogodbi, kljub temu pa je Služba izplačala celotno pogodbeno vrednost za izvedbo II. in III. faze projekta. Služba je sredstva izplačala v nasprotju s 52. in 54. členom ZJF in z določili pogodbe z Občino Šentilj, saj je izplačala sredstva za dela, ki še niso bila izvedena.

³²³ Št. 1536-04-100064.

³²⁴ Št. ARR-1/04 z dne 16. 12. 2003.

³²⁵ Št. 102209-39/04 z dne 23. 6. 2004.

³²⁶ Št. 1536-03-500060 z dne 25. 9. 2003.

³²⁷ Št. 1536-04-500149 z dne 29. 9. 2004.

³²⁸ Sklep št. 3081-3/2004-12 z dne 6. 4. 2004 za II. fazo v vrednosti 47.212 tisoč tolarjev in sklep št. 3081-3/2004-21 z dne 7. 6. 2004 za III. fazo v vrednosti 27.985 tisoč tolarjev.

³²⁹ Št. CP-289/2004-20 z dne 13. 9. 2004.

3.2.17.2.e Agencija je v imenu in za račun Službe z Občino Cerknica sklenila pogodbo³³⁰ o sofinanciranju prioriternih regionalnih projektov Notranjsko-Kraške regije v vrednosti 24.447 tisoč tolarjev za dograditev Zdravstvenega doma Cerknica-Loška dolina. Občina Cerknica je sklenila pogodbo za gradbeno obrtniška in inštalacijska dela na objektu Zdravstvenega doma in pogodbo za notranjo opremo prostorov zdravstvenega doma. Pogodbo³³¹ za notranjo opremo zdravstvenega doma je Občina Cerknica sklenila s podjetjem Gradišče, d. o. o., Cerknica v vrednosti 14.509 tisoč tolarjev (to je 12.091 tisoč tolarjev brez DDV) na podlagi izvedenega postopka naročila male vrednosti, kar je v nasprotju z določili 20. člena ZIPRS0405, ker bi za to naročilo morala izvesti javni razpis.

3.2.17.2.f Agencija je v imenu in za račun Službe z Regionalnim centrom za razvoj, d. o. o., Zagorje ob Savi (v nadaljevanju: Regionalni center) sklenila pogodbo³³² o izvajanju štipendiranja na območju zasavskih občin v študijskem letu 2004/2005, v skladu z Letnim izvedbenim programom za leto 2004 in na podlagi Zakona o postopnem zapiranjju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije³³³ v skupni vrednosti 80.000 tisoč tolarjev. V pogodbi je določeno, da naj bi Služba nakazala sredstva po prejemu zahtevka, ki naj bi mu bilo priloženo poročilo o izvedenem razpisu za dodelitev štipendij. Regionalni center je 23. 8. 2004 poslal zahtevek za izplačilo sredstev po pogodbi, ki mu je priložil kopijo objave razpisa za štipendiranje in poročilo o izvajanju štipendiranja v študijskem letu 2003/2004 ter načrt izvajanja štipendiranja v študijskem letu 2004/2005, ni pa priložil poročila o izvedenem razpisu, saj je bil razpis za dodeljevanje štipendij v študijskem letu 2004/2005 objavljen šele 13. 8. 2004, rok za prijavo pa je bil 13. 10. 2004. Služba je 9. 9. 2004 pripravila odredbo za plačilo po pogodbi v vrednosti 80.000 tisoč tolarjev in sredstva v celoti nakazala do 30. 9. 2004. Proračunska sredstva, namenjena štipendiranju v študijskem letu 2004/2005, so bila izplačana pred potekom roka za prijavo na javni razpis za štipendiranje, kar je v nasprotju s pogodbenimi določili in 52. členom ZJF.

3.2.17.2.g Agencija je v imenu in za račun Službe z Občino Hrastnik in Regionalnim centrom za razvoj, d. o. o., Zagorje ob Savi sklenila pogodbo³³⁴ o sofinanciranju projektov za ustvarjanje prostorskih pogojev za razvoj novih dejavnosti za leto 2004 v vrednosti 73.496 tisoč tolarjev za projekt obrtna cona Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj.

Podlago za sofinanciranje in za sklenitev pogodbe predstavlja Program ukrepov za razvojno prestrukturiranje regije 2004-2006 in letni izvedbeni program 2004 z dopolnitvami. V dopolnitvah letnega izvedbenega programa 2004 z dne 13. 9. 2004 je naveden predviden obseg investicij in sofinanciranje v letu 2004. Navedeni so tudi zneski sofinanciranja po posameznih namenih. V 3. členu pogodbe je določen predmet sofinanciranja v letu 2004, pri čemer je naveden predviden obseg investicij v letu 2004 in predvideno sofinanciranje po posameznih namenih: izdelava projektne dokumentacije, nakup zemljišč in objektov ter komunalno opremljanje. Predvideno sofinanciranje v letu 2004 po navedbah v tem členu pogodbe znaša do 124.930 tisoč tolarjev, kar je v skladu z dopolnitvami letnega izvedbenega programa 2004, vendar pa je v 4. členu opredeljeno sofinanciranje največ do 73.496 tisoč

³³⁰ Št. 1536-04-500160 z dne 30. 9. 2004.

³³¹ Št. 05/2004 z dne 23. 9. 2004.

³³² Št. ZA-U3/04-02 z dne 7. 7. 2004.

³³³ Uradni list RS št. 61/00, 42/03, 71/04.

³³⁴ Št. ZA-U1/04-03 z dne 30. 9. 2004.

tolarjev. Pogodbene stranke so podpisale dodatek³³⁵ k pogodbi, s katerim se je spremenil 4. člen in je bila popravljena vrednost sofinanciranja na 124.930 tisoč tolarjev. Glede na osnovno pogodbo je bila spremenjena tudi struktura sofinanciranja. Za izdelavo projektne dokumentacije in nakup zemljišč ter objektov je bilo namenjeno do 73.496 tisoč, za komunalno opremljanje pa do 51.434 tisoč tolarjev, kar ni v skladu z dopolnitvami letnega izvedbenega programa 2004.

V 5. členu pogodbe je natančno navedeno, za katere namene Občina Hrastnik prejme proračunska sredstva. Iz prilog k zahtevku za sofinanciranje je razvidno, da je Občina Hrastnik prejela vsa sredstva, ki so bila v pogodbi in dodatku št. 1 predvidena, čeprav je iz 1. situacije³³⁶ razvidno, da v sklopu komunalnega opremljanja Obrtno industrijske cone Podkraj niso bila izvedena dela na transformatorski postaji in črpališču vode. Navedene ugotovitve pomenijo neskladnost financiranja s 52. in 54. členom ZJF in letnim izvedbenim programom, ker je Služba plačala dela, ki še niso bila izvedena.

3.2.17.2.h Služba je izplačala sredstva Javnemu skladu RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja Ribnica na podlagi pogodbe³³⁷ med Občino Miklavž na Dravskem polju, Občino Hoče - Slivnica in Ministrstvom za gospodarstvo o sofinanciranju projektov regionalne infrastrukture na območjih s posebnimi razvojnimi problemi v vrednosti 57.098 tisoč tolarjev, od tega 39.492 tisoč tolarjev za sofinanciranje v letu 2004. Občina Miklavž na Dravskem polju je 24. 6. 2004 z izvajalcem gradbenih del Nigrad, d. d., Maribor sklenila gradbeno pogodbo, na podlagi katere je izvajalec izstavil situacijo št. 53051 z dne 28. 6. 2004 v vrednosti 21.763 tisoč tolarjev. Iz gradbenega dnevnika je razvidno, da so se dela po gradbeni pogodbi pričela šele 12. 7. 2004 in da izdana situacija, čeprav jo je potrdil nadzorni organ, ne odraža resničnega stanja. Iz tega izhaja, da Služba ni ravnala v skladu z 52. členom ZJF, ker je plačala dela, ki še niso bila izvedena.

3.2.17.2.i Služba in Agencija sta s podjetjem IPMIT, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IPMIT) sklenili pogodbo³³⁸ za nadgradnjo aplikacije za podporo izvajanja javnih razpisov (URANUS) in njeno integracijo s sistemom ISARR v vrednosti 11.335 tisoč tolarjev. Služba je izbrala IPMIT po postopku za oddajo javnega naročila male vrednosti. K oddaji ponudbe so pozvali dva morebitna ponudnika, merilo za izbor ponudbe pa je bila najnižja cena svetovalnega dne, ob omejitvi, da je vrednost ponudbe največ 10 milijonov tolarjev. Z merilom najnižje cene svetovalnega dne naročnik ni zagotovil, da izvajalec izvede postavljeno nalogo, torej nadgradnjo aplikacije za podporo izvajanja javnih razpisov (URANUS) in njeno integracijo s sistemom ISARR. Naročnik bi moral preveriti, ali sta predvideni čas za izvedbo in cena primerna. Služba je ravnala v nasprotju z 2. členom Navodil.

Pri pregledu pravilnosti izplačila je Služba predložila dve poročili, od katerih se je eno nanašalo na pogodbo, drugo pa na opravljena dela po naročilnici. Pri pregledu obeh poročil smo ugotovili, da je IPMIT na podlagi naročilnice³³⁹ že izvajalo analizo stanja z oceno potrebnih prilagoditev aplikacije URANUS. Iz poročila o opravljenem delu po tej naročilnici

³³⁵ Št. 1 z dne 2. 11. 2004.

³³⁶ Št. 33304-90-I 172 z dne 2. 11. 2004.

³³⁷ Št. 14/MG z dne 7. 10. 2002.

³³⁸ Št. 1536-04-100042 z dne 12. 8. 2004.

³³⁹ Št. 128-SVRP/04.

je razvidno, da je izvajalec opravil dela v vrednosti 2.598 tisoč tolarjev, vendar je izstavil račun le v znesku 1.178 tisoč tolarjev. V tem primeru je izvajalec naredil za 1.420 tisoč tolarjev več, kot je dobil plačano. Analizo stanja z oceno potrebnih prilagoditev aplikacije je izvedel IPMIT, ki je bil kasneje izbran kot najugodnejši ponudnik, kar je v nasprotju s 5. členom ZJN-1 v povezavi z 2. členom Navodil.

Iz poročila, ki je bilo podlaga za plačilo po pogodbi, pa je razvidno, da je izvajalec opravil delo v vrednosti 18.714 tisoč tolarjev, plačano pa je dobil 11.335 tisoč tolarjev, kar je 7.379 tisoč tolarjev manj, kot je naredil.

Izvajalec je opravil dela po naročilnici in pogodbi v skupni vrednosti 21.312 tisoč tolarjev. Služba je ravnala v nasprotju s 6. in 17. členom ZJN-1, ker je dela oddala po postopkih za oddajo naročil male vrednosti, namesto da bi izvedla javni razpis. Poleg tega smo tudi ugotovili, da Služba ni poravnala vseh opravljenih del, temveč je nakazala izvajalcu samo 12.513 tisoč tolarjev, torej 8.799 tisoč tolarjev manj, kot je bilo izvedenih del. Služba ni pojasnila, kdo je poravnal razliko oz. zakaj so plačali manj, kot je bilo opravljenih del, zato obstaja tveganje, da bo izvajalec zahteval plačilo razlike z zamudnimi obrestmi.

3.2.17.2.j Služba je v februarju in septembru 2004 izvedla izbiri dobavitelja pisarniškega materiala po postopku oddaje naročila male vrednosti. Predvidena mesečna poraba pisarniškega materiala naj bi, glede na ponudbeni predračun, v prvem primeru znašala 338 tisoč tolarjev, v drugem pa 1.100 tisoč tolarjev. Merilo za izbiro ponudnika je bilo v razpisni dokumentaciji določeno na dva načina. V obeh primerih so navedli, da je merilo za izbor ponudnika cena, v obrazcu 'predračun', ki je sestavni del razpisne dokumentacije, pa je navedeno, da bo izbran ponudnik, ki bo ponudil najnižjo povprečno ceno za vse tri skupine blaga. To povprečno ceno po skupinah blaga so dobili s seštevanjem vrednosti posameznih postavk blaga iz ponudbenega predračuna, pri čemer se je vrednost posamezne vrste blaga nanašala na različne količine posamezne vrste blaga in dobljeno vrednost delili s številom vrst blaga v posamezni skupini.

Služba je na podlagi omenjenih postopkov s podjetjem Petit, d. o. o., Ljubljana sklenila pogodbo³⁴⁰ v vrednosti 8 milijonov tolarjev in pogodbo³⁴¹ v vrednosti 3.960 tisoč tolarjev. Pri pregledu pravilnosti izplačil smo ugotovili, da na računih ni sledi o preverjanju pravilnosti računa in ni priloženih dokumentov o prevzemu blaga, čeprav je na njih žig, da je dokument vsebinsko pregledan, kar je v nasprotju s 54. členom ZJF.

3.2.17.2.k Služba je s podjetjem TEVIS, d. o. o., Ljubljana sklenila pogodbo³⁴² o opravljanju storitev upravnika. Pogodba je sklenjena za nedoločen čas. Predmet pogodbe je opravljanje storitev tehničnega upravljanja in vzdrževanja ter plačevanja stroškov čiščenja in opravljanje storitev servisiranja in plačevanja stroškov porabljene električne energije za klimatske naprave. Pogodba določa, da se stroški za te storitve plačujejo mesečno na podlagi cene, določene na enoto (enota je kvadratni meter). Mesečni znesek za plačilo je določen v znesku 1.444 tisoč tolarjev, ne glede na dejansko mesečno porabo in stroške izvajalca, ki po pogodbi tudi ni dolžan specificirati in utemeljevati zaračunanega zneska. Iz pregleda posameznih

³⁴⁰ Št. 001/2004 z dne 18. 2. 2004.

³⁴¹ Št. 1536-04-100081 z dne 21. 10. 2004.

³⁴² Št. TEVIS/03-1 z dne 3. 4. 2003.

izplačil in tudi iz delilnikov stroškov, ki so priloženi k mesečnim računom je razvidno, da Služba plačuje stroške opravljenih storitev pavšalno. Posamezni stroški v vsem letu predstavljajo enak delež celotnega stroška, saj je npr. strošek za ogrevanje v poletnih mesecih enak tistemu v zimskih mesecih. Izvajalec je račune za posamezne mesece izstavil vnaprej, na začetku posameznega meseca. Takšno plačevanje obveznosti ni v skladu z 52. in 54. členom ZJF.

Služba je 7. 7. 2005 obvestila upravnika stavbe, v kateri ima poslovne prostore, o ugotovitvah računskega sodišča. Upravnika je prosila, naj pripravi novo pogodbo o opravljanju storitev, iz katere bo razvidno, da se računi izstavljajo po opravljeni storitvi in na podlagi računov za dejansko opravljene storitve (električna energija, vzdrževanje klimatskih naprav ...).

Celotna površina poslovne stavbe, v kateri ima prostore tudi Služba, znaša 9.883,26 kvadratnih metrov. Služba pa je ob koncu leta 2004 plačevala stroške vzdrževanja za 1.157,37 kvadratnih metrov oz. 11,7 odstotka celotne površine stavbe. Pogodba med Službo in TEVIS zajema tudi stroške čiščenja, za kar je Služba v letu 2004 plačala 5.381 tisoč tolarjev. Čiščenje prostorov ni dejavnost, ki bi bila vezana na storitve upravnika stavbe oziroma storitve tehničnega upravljanja, zato bi Služba za oddajo storitve čiščenja morala izpeljati postopek oddaje javnega naročila male vrednosti. Služba je pri oddaji storitev čiščenja ravnala v nasprotju z 2. členom Navodil.

Dne 20. 7. 2004 je bil sklenjen dodatek k pogodbi št. 3, s katerim se zvišuje mesečni znesek stroškov na 1.693 tisoč tolarjev. V dodatku je določilo, da se takšen znesek plačuje od 1. 3. 2004 dalje, zato je izvajalec naknadno poslal Službi poračun za stroške za marec, april in maj. Tako osnovna pogodba kot tudi dodatki št. 1, 2, 4 in 5 vsebujejo določilo, da se pogodba uporablja za nazaj, kar ni v skladu s 97. členom Pravilnika o izvrševanju proračuna Republike Slovenije.

Pomanjkljivosti

Odkrili smo tudi pomanjkljivosti v poslovanju, ki ju nismo vrednotili kot nepravilnosti, ju pa navajamo v nadaljevanju, ker menimo, da kažeta na pomanjkljive notranje kontrole pri poslovanju službe.

3.2.17.2.1 Služba je s Tovarno pohištva Trbovlje, d. d., Trbovlje sklenila pogodbo³⁴³ v vrednosti 6.507 tisoč tolarjev za nakup in montažo pisarniškega pohištva. Izvajalec je bil izbran na podlagi postopka oddaje naročil male vrednosti. Služba je prejela 3 ponudbe, od tega je ena prispela po roku za oddajo ponudb. Nepravočasne ponudbe Služba ni zaprte vrnila ponudniku, temveč jo je na odpiranju ponudb odprla in obravnavala kot nepravočasno.

3.2.17.2.m Agencija je v letu 2004 izvedla Javni razpis za spodbujanje investicij v malih, srednje velikih in velikih podjetjih na območju občin Hrastnik, Laško, Litija, Radeče, Šmartno pri Litiji, Trbovlje ali Zagorje ob Savi v letu 2004. Na podlagi izvedenega razpisa so s prejemniki sklepali pogodbe, v katerih so določili sofinanciranje v absolutnem znesku in v odstotku od izkazanih upravičenih stroškov. Glede na to, da lahko pride do razlike med načrtovanjem in izvedbo investicije, torej med načrtovanimi stroški, ki so bili podlaga za sklenitev pogodbe in dejanskimi nastalimi stroški, ki so podlaga za sofinanciranje, bi moral biti znesek sofinanciranja v pogodbi nedvoumno določen, kot zahteva 15. člen Pravilnika o finančnem poslovanju Službe. Poleg tega pa je bila v razpisu in razpisni dokumentaciji

³⁴³ Št. 1536-04-100090 z dne 9. 11. 2004.

postavljena še omejitev, ki je določala, koliko sredstev lahko največ prejme upravičenec, sredstva so bila odvisna od novozaposlenih delavcev³⁴⁴. Služba bi morala prejemnike sredstev, ki so podjetja, v pogodbah o dodelitvi sredstev zavezati, da pri porabi sredstev upoštevajo pravila o javnem naročanju in da se sredstva ne smejo porabiti za plačevanje avansov.

3.2.17.2.n Agencija je v imenu in za račun Službe z Regionalnim centrom sklenila pogodbo³⁴⁵ o sofinanciranju aktivnosti podjetniškega inkubatorja v letu 2004 v skupni vrednosti 80.000 tisoč tolarjev. Center je prejel sredstva na podlagi dveh zahtevkov, ki jim je priložil dokazila o stroških delovanju podjetniškega inkubatorja.

Na podlagi priloženih računov smo ugotovili, da naloge Regionalnega centra, ki izhajajo iz financiranja po letnem izvedbenem programu in naloge sofinanciranja aktivnosti podjetniškega inkubatorja, niso razmejene. Po letnem programu je bilo za vodenje, koordinacijo in izvajanje programa za Zasavje, Regionalnemu centru v letu 2004 namenjeno 25.500 tisoč tolarjev, kar predstavlja 3 odstotke sredstev proračunske postavke 1140 – Prestrukturiranje Zasavske regije, vendar ni bilo opredeljeno, katere naloge mora Regionalni center za ta sredstva opraviti oz. kakšen delež plač zaposlenih in materialnih stroškov je s tem financiran. Regionalni center se financira po več pogodbah (vsaj po dveh), vendar te ne določajo natančno, katere naloge opravlja Regionalni center po posamezni pogodbi in kakšne stroške pokriva posamezna pogodba, kar ni v skladu s 185. členom Pravilnika o izvrševanju proračuna Republike Slovenije.

Priloga zahtevka za sofinanciranje aktivnosti podjetniškega inkubatorja v letu 2004 so plačani računi, ki naj bi dokazovali nastale stroške, povezane z delovanjem inkubatorja. Med računi, ki dokazujejo stroške, nastale v zvezi z delovanjem podjetniškega inkubatorja, je tudi račun Univerze v Mariboru, Pravne fakultete v znesku 485 tisoč tolarjev za plačilo šolnine zaposlene v Regionalnem centru. Med stroški izobraževanja so tudi računi za različne seminarje in izobraževanja za zaposlene, za tečaj tujega jezika. Omenjeni stroški niso posledica delovanja podjetniškega inkubatorja. Takšno financiranje stroškov ni v skladu z 54. in 99.a členom ZJF, saj ni namensko, in obstaja tveganje za večkratno zaračunavanje istih stroškov, obenem pa izplačilo tudi ni v skladu s pogodbo.

3.2.17.2.o Agencija je v imenu in za račun Službe s Posoškim razvojnim centrom, Kobarid (v nadaljevanju: Center Kobarid) sklenila pogodbo³⁴⁶ za financiranje promocijskih dejavnosti na območju občin Bovec, Kobarid in Tolmin v letu 2004 v vrednosti 18.000 tisoč tolarjev. Po določilih pogodbe je Agencija sofinancirala stroške dela, stroške storitev in stroške materiala v skladu s Programom izvajanja promocijskih aktivnosti v Posočju v letu 2004, ki pa ni bil finančno ovrednoten. Center Kobarid je Agenciji predložil Poslovni načrt za leto 2004 in poročilo o njegovem izvajanju. Povezava med Programom izvajanja promocijskih aktivnosti v Posočju v letu 2004, ki je bil podlaga za sklenitev pogodbe in Poslovnim načrtom Centra Kobarid za leto 2004, ni mogoča. Agencija je sofinancirala delovanje Centra Kobarid vsaj po dveh pogodbah, saj je sofinancirala tudi njegovo delovanje v skladu s Programom spodbujanja razvoja Posočja v letu 2004 v vrednosti 12.000 tisoč tolarjev, kar predstavlja 3 odstotke sredstev, namenjenih razvoju Posočja s proračunske postavke 1166 – Razvojna

³⁴⁴ Za vsakega novozaposlenega delavca do VI. stopnje izobrazbe 2 milijona tolarjev, oziroma 3 milijone tolarjev na novo zaposlenega s VII. stopnjo izobrazbe.

³⁴⁵ Št. ZA-U2/04-01 z dne 7. 7. 2004.

³⁴⁶ Št. PO-PRO/04 z dne 8. 7. 2004.

pomoč Posočju. Nikjer ni določeno, katere naloge mora Center Kobarid po posamezni pogodbi opraviti, oziroma kakšen delež plač zaposlenih in materialnih stroškov je s tem financiran. Služba je ravnala v nasprotju s 185. členom Pravilnika o izvrševanju proračuna Republike Slovenije in Pravilnikom o finančnem poslovanju Službe.

Priloga zahtevka za financiranje promocijskih dejavnosti na območju občin Bovec, Kobarid in Tolmin v letu 2004 v znesku 9.000 tisoč tolarjev je poročilo o izvajanju teh aktivnosti v prvem polletju 2004. V poročilu so aktivnosti, ki jih je Center Kobarid opravil in za katere je težko določiti, ali pomenijo njegovo redno dejavnost ali dejavnost po obravnavani pogodbi. Iz prilog k poročilu o izvajanju programa promocijskih aktivnosti izhaja, da so stroški izvajanja programa v prvem polletju 2004 znašali 5.600 tisoč tolarjev, od tega so znašali stroški dela 3.800 tisoč tolarjev, stroški storitev 1.500 tisoč tolarjev in stroški materiala 300 tisoč tolarjev.

3.2.17.2.p Služba in Agencija sta sklenili pogodbo o financiranju delovanja Agencije za leti 2004 in 2005 v skupni vrednosti 830.580 tisoč tolarjev, ki se nanaša na pokrivanje stroškov plač delavcev Agencije, materialnih stroškov in investicijskih izdatkov za delovanje Agencije. V pogodbi je določeno, da Agencija prevzema obveznosti v imenu in za račun Službe za izvajanje nalog po posameznih proračunskih postavkah proračuna Službe. Obseg del in nalog je opredeljen z navedbo nalog po posameznih proračunskih postavkah, vendar pa ni natančneje določena vrednost dovoljenega prevzemanja obveznosti po posameznih postavkah. Predmet pogodbe in pogodbeni vrednosti nista dovolj določno opredeljena in specificirana, kar ni v skladu s 15. členom Pravilnika finančnem poslovanju službe.

Obseg potrebnih sredstev za delovanje Agencije je naveden v finančnem načrtu in programu dela Agencije za leto 2004, ki je bil sprejet 27. 5. 2004. V finančnem načrtu ni navedeno, katere odhodke in v kolikšnem obsegu financira Služba v okviru osnovne pogodbe o financiranju delovanja Agencije ter kolikšen del sredstev bo porabljen za plače, materialne stroške in investicijske izdatke, saj se Agencija financira iz več virov, na podlagi več pogodb. Služba z Agencijo in ostalimi neposrednimi proračunskimi uporabniki ni sklenila večstranske pogodbe, kot določa 50. člen ZJF, s čimer bi zagotovila preglednost nalog in virov financiranja. Tako so v programu dela našteje naloge Agencije, ni pa razvidno, iz katerih virov bo financirano izvajanje posameznih nalog, kar onemogoča nadzor. Iz programa dela tudi ni razvidno, koliko sredstev lahko Agencija porabi v okviru posamezne proračunske postavke službe. Iz programa dela ni mogoče ugotoviti, za kakšne namene bo Agencija porabila s pogodbo določena denarna sredstva. Obstaja pa tveganje, da se isti stroški pokrivajo iz več različnih virov.

Agencija prevzema obveznosti v imenu in za račun Službe, ne da bi skrbniki postavk na Službi pregledali dokumentacijo, potrdili pravilnost sklenjenih pogodb in potrdili izplačilo, saj Služba nastopa samo v vlogi odredbodajalca, ne izvaja pa kontrolne funkcije, kar ni v skladu z 71. členom in z 2. točko 99.a člena ZJF. Pogodbe s prejemniki sredstev sklepa Agencija brez vednosti Službe, pravilnost izplačil prav tako preverjajo uslužbenci Agencije, kar jim omogoča Sklep o določitvi skrbnikov proračunskih postavk in skrbnikov pogodb z dne 5. 4. 2004. Zaradi navedenega ravnanja skrbniki postavk na Službi nimajo pregleda o prevzemanju obveznosti in porabi sredstev na postavki, zato obstaja tveganje, da Agencija prevzame obveznosti nenamensko ali v večjem obsegu sredstev, kot je dovoljeno s proračunom na proračunski postavki. Čeprav so naloge službe prenesene na Agencijo, je na

podlagi 65. člena ZJF predstojnik službe odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi, sestavni del tega pa je tudi prevzemanje obveznosti.

Po pregledu vseh izplačil za delovanje Agencije smo ugotovili, da so se nakazila za plače izvrševala na podlagi predvidene porabe in ne na podlagi dejanske porabe. Takšen način izplačevanja določa tudi pogodba. Agencija je morala po pogodbi do 10. v mesecu predložiti poročilo o dejansko izplačanih stroških dela za prejšnji mesec, iz katerih je razvidno, da je predvidena poraba v vseh mesecih preseгла dejansko izplačane stroške dela, kar je v nasprotju z 52. členom ZJF. Pogodba ne določa, da se preveč plačana sredstva poračunajo, vendar pa je bil preveč plačan del sredstev poračunan ob transferu sredstev za plače za november.

Služba je 14. 7. 2005 sklenila dodatek št. 3 k pogodbi o financiranju delovanja Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj, v katerem je določila, da se pri zahtevku Agencije za plače za tekoči mesec izvede poračun na podlagi poročila o dejansko izplačanih plačah za pretekli mesec.

3.2.17.3 Mnenje o pravilnosti izvršitve finančnega načrta Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj

Revidirali smo pravilnost izvršitve finančnega načrta Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj za leto 2004. Za pravilnost izvršitve finančnega načrta je odgovorna ministrica oz. minister. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju Službe in izvrševanju njenega finančnega načrta ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Podlaga za revidiranje je bil posebni del predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne dokaze za izrek mnenja.

Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj je pri izvrševanju finančnega načrta za leto 2004 v več primerih ravnalo v neskladju s predpisi, ki bi jih moralo upoštevati pri svojem poslovanju:

- nepravilno je razporedila zaposlene na delovna mesta in nepravilno določila količnike plač (točke 3.2.17.1.b, 3.2.17.1.c, 3.2.17.1.d);
- nakazala je sredstva za dela, oddana z neposredno pogodbo (točka 3.2.17.2.a);
- pogodbo je sklenila po opravljenem delu (točka 3.2.17.2.b);
- izplačala je sredstva za nedobavljeno blago ali neopravljene storitve (točke 3.2.17.2.c, 3.2.17.2.d, 3.2.17.2.f, 3.2.17.2.g, 3.2.17.2.h, 3.2.17.2.k);
- nakazala je sredstva za dela, oddana po postopku za naročila male vrednosti, čeprav bi morala izvesti javni razpis (točki 3.2.17.2.e, 3.2.17.2.i);
- nejasno je določila merila za izbor izvajalca (točka 3.2.17.2.j).

Po našem mnenju je bilo izvrševanje finančnega načrta Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj za leto 2004 zaradi vpliva ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi (*negativno mnenje*).

4. OCENA PRAVILNOSTI IN UČINKOVITOSTI IZVAJANJA IZBRANIH PODPROGRAMOV

4.1 Obrazložitev revizijskega pristopa

V okviru revizije pravilnosti izvrševanja državnega proračuna v letu 2004 smo presojali pravilnost in učinkovitost izvajanja izbranih podprogramov na štirinajstih ministrstvih ter na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije, Republiški volilni komisiji in Službi Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, ki jih predstavljamo v tabeli 39.

Tabela 39: Izbrani podprogrami po posameznih proračunskih uporabnikih

Proračunski uporabnik	Številka pod-programa	Naslov podprograma	Delež v finančnem načrtu PU ³⁴⁷
Ministrstvo za finance	2021601	Urejanje na področju fiskalne politike	1,5
	6021601	Dopolnilna sredstva občinam	8,1
Ministrstvo za notranje zadeve	8021702	Notranja varnost	85,3
Ministrstvo za zunanje zadeve	3011802	Delovanje diplomatsko konzularnih predstavništev	59
Ministrstvo za obrambo	7011901	Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe	11,9
Ministrstvo za pravosodje	9012002	Splošne storitve za pravosodne organe	13,5
Ministrstvo za gospodarstvo	14022101	Programi povečanja konkurenčnosti	21,4
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	11022303	Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu	11,4
Ministrstvo za promet	13022404	Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest	15,9
Ministrstvo za okolje, prostor in energijo	15042501	Načrtovanje, varstvo in urejanje voda	9,9
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	10032607	Kreiranje novih delovnih mest in povečanje prilagodljivosti podjetij	2,8
Ministrstvo za zdravje	17062701	Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja	13,2
Ministrstvo za informacijsko družbo	05032801	Informacijsko komunikacijski sistemi	45,2
Ministrstvo za šolstvo znanost in šport	19033302	Splošno srednje in poklicno šolstvo	20,7
Ministrstvo za kulturo	18033511	Drugi programi v kulturi	12,2
Vrhovno sodišče Republike Slovenije	9024105	Posodobitev evidentiranja nepremičnin	8,3
Republiška volilna komisija	1011202	Izvedba in nadzor volitev in referendumov	100
Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj	6011508	Posebni ukrepi regionalne politike	5,2

Pri tem smo kot izvajanje podprograma opredelili njihovo vsebinsko in finančno načrtovanje, izvrševanje in poročanje o izvedbi in dosežkih podprogramov.

³⁴⁷ Proračunski uporabnik.

V reviziji smo preverili, ali so bili podprogrami načrtovani in izvršeni v skladu s predpisi in ali je o podprogramu vsak proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprogramov smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poseben poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranca do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Kriterije za presojo pravilnosti izvajanja podprograma so predstavljali predpisi, ki se nanašajo na načrtovanje, izvrševanje in poročanje o izvedbi podprograma:

- Zakon o javnih financah,
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna³⁴⁸,
- Navodilo za pripravo proračuna - Proračunski priročnik Ministrstva za finance³⁴⁹,
- Zakon o računovodstvu³⁵⁰,
- Slovenski računovodski standardi,
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljnih in rezultatih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov (v nadaljevanju: navodilo).

Kot kriterije za presojo učinkovitosti izvajanja podprograma smo upoštevali naslednje pogoje za učinkovito izvajanje podprograma:

- *načrtovanje*: za izvajanje aktivnosti, ki vodijo k uresničevanju ciljev in pričakovanih rezultatov, za kar mora obstojati ustrezen načrt za razporeditev človeških, materialnih in finančnih virov na načrtovane projekte in aktivnosti;
- *spremljanje izvrševanja*: obstajati morajo pomembne, zanesljive in pravočasne informacije glede aktivnosti, ki se izvajajo, razporejenih virov, izidov ter doseženih rezultatov (indikatorjev), ki se primerjajo z načrtovanimi elementi;
- *prilagoditev*: če prihaja do neskladja med dejanskimi in pričakovanimi rezultati, je potrebno pravočasno prilagoditi razporeditev virov in/ali izvajanje aktivnosti, seveda ob pogoju, da so utemeljitve razumne;
- *evidentiranje*: načrtovanje, spremljanje in prilagajanje mora biti evidentirano na sistematičen in dostopen način za namene računovodenja in rekonstrukcije sprememb;
- *računovodenje*: najvišjim upravljavskim ravnam morajo biti zagotovljene pravočasne, pomembne in točne informacije glede načrtovanja, spremljanja in prilagajanja programov in aktivnosti;
- *organizacija*: obstajati morajo strukture, postopki in delovne metode, ki zagotavljajo načrtovanje, spremljanje, prilagajanje, evidentiranje in računovodenje;
- *evalvacija*: načrtovanje, spremljanje, prilagoditev, evidentiranje, računovodenje in organizacija morajo biti evalvirani in občasno preverjeni.

Da smo lahko ocenili pravilnost in učinkovitost izvajanja izbranih podprogramov, smo v reviziji zastavili glavno vprašanje in tri podvprašanja. Glavno vprašanje je bilo,

- ali je bilo izvajanje podprograma pravilno in učinkovito.

³⁴⁸ Uradni list RS, št. 45/02.

³⁴⁹ Internetna stran Ministrstva za finance.

³⁵⁰ Uradni list RS, št. 23/99, 30/02.

Da bi nanj lahko odgovorili, smo iskali odgovore na tri podvprašanja:

- ali je bil podprogram načrtovan učinkovito in v skladu s predpisi,
- ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen,
- ali je revidiranec o podprogramu pravilno, pregledno in zadostno ter zanesljivo poročal.

Proučili smo finančne načrte revidiranih proračunskih uporabnikov, da bi razbrali, ali je iz ciljev, predstavljenih v podprogramih v okviru finančnih načrtov, razviden problem, ki ga z določenim programom nameravajo rešiti oziroma kaj želijo z njim doseči, ter tudi, ali je razvidno, kdo so končni uporabniki prejetih sredstev. Želeli smo preveriti, ali obstajajo povezave med dolgoročnimi cilji izvajanja politike države na področju, v okviru katerega se izvaja izbrani podprogram, in cilji izbranega programa, torej ali so dolgoročni cilji področja oziroma glavnega programa podprti s konkretnimi podprogrami in ali izbrani program tudi prispeva k uresničevanju zastavljenih dolgoročnih ciljev in pričakovanih rezultatov. Preverili smo, ali so cilji in pričakovani rezultati opredeljeni v skladu s kriteriji, kot so določljivost, merljivost, dosegljivost, realnost ter ustrezna časovna opredeljenost.

Pravilnost izvrševanja proračuna za izbrani podprogram smo preverjali na posameznih izplačilih, s poudarkom na preverjanju obstoja standardov, normativov in meril ter ustreznega izračuna pravic porabe. Zanimalo nas je tudi, kako ministrstvo spremlja izvrševanje podprograma in nadzira namensko rabo dodeljenih sredstev pri končnem uporabniku oziroma koristniku.

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih (v nadaljevanju: poročilo) je sestavni del poslovnega poročila³⁵¹ neposrednega proračunskega uporabnika, ki ga mora pripraviti po ZJF³⁵² in v skladu z navodilom. Poročilo je del obrazložitve posebnega dela zaključnega računa državnega proračuna. Z njim neposredni proračunski uporabnik poroča o uresnitvi ciljev, ki jih je opredelil v obrazložitvi svojega finančnega načrta leto poprej, ter o rezultatih svojega poslovanja, pri čemer oceni uspešnost, učinkovitost in gospodarnost delovanja in izvajanja programov s pomočjo merljivih kazalcev delovanja in indikatorjev dosežkov.

V zvezi s poročanjem smo presojali, ali je ministrstvo o izvršitvi podprograma poročalo v skladu z navodilom. Presojali smo tudi, ali je poročilo o doseženih ciljih in rezultatih pregledno in osredotočeno na predvidene dosežke in ali so informacije o izvajanju podprograma poštene in zanesljive.

³⁵¹ Po 21. členu ZR morajo pravne osebe sestaviti letno poročilo, katerega sestavni del je poslovno poročilo. Po 51. členu ZR morajo pravne osebe javnega prava do zadnjega dne v februarju tekočega leta predložiti letno poročilo ministrstvu, v pristojnost katerega sodi dejavnost, ki jo opravlja pravna oseba, in na zahtevo ministrstvu, pristojnemu za finance, razen če ni z drugim zakonom določeno drugače.

³⁵² Po 62. členu ZJF morajo NPU pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svojih pristojnosti v letu poprej in ga do 28. februarja tekočega leta predložiti ministrstvu, pristojnemu za finance, ta pa Vladi RS.

4.2 Ugotovitve

4.2.1 Ministrstvo za finance

4.2.1.1 Predstavitev izbranega podprograma 'Urejanje na področju fiskalne politike'

Podprogram 02021601 - Urejanje na področju fiskalne politike predstavlja osnovno dejavnost ministrstva in zajema tekoče in investicijske odhodke na dvanajstih proračunskih postavkah. V sprejetem proračunu je celotni podprogram znašal 5.298.030 tisoč tolarjev. V tabeli 40 je predstavljen podprogram po proračunskih postavkah glede na sprejeti finančni načrt, veljavni finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Podprogram Urejanje na področju fiskalne politike pripada glavnemu programu 0202 - Urejanje na področju fiskalne politike, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 02 - Ekonomska in fiskalna administracija, in vključuje dejavnost ministrstva na področju sistema javnih financ oziroma upravljanje z javnofinančnimi prejemki in izdatki. Postavka 3008 - Plače v znesku 3.088.381 tisoč tolarjev ni bila predmet ocenjevanja izbranega podprograma.

Izbrani podprogram vključuje različne aktivnosti in projekte ministrstva na področju sistema javnih financ oziroma upravljanja z javnofinančnimi prejemki in izdatki.

Tabela 40: Sprejeti finančni načrt za leto 2004 in realizacija podprograma 02021601 – Urejanje na področju fiskalne politike v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
3008 Plače	2.951.282	3.088.381	3.088.381	58,3	62,0	99
3332 Materialni stroški	495.416	690.942	581.854	9,4	11,8	117
2847 Investicije in invest. vzdrževanje državnih organov	738.600	577.062	408.548	13,9	8,3	55
8975 Investicije in invest. vzdrževanje - sredstva od prodaje držav. premoženja	152.245	163.614	26.548	2,9	0,5	17
4600 Tekoče vzdrževanje informacijskega sistema Ministrstva za finance	704.069	754.069	696.644	13,3	14,1	99
1670 Vključevanje v EU proračun	46.571	46.571	38.370	0,9	0,8	82
6960 PHARE - lastna udeležba	0	14.131	13.648	0,0	0,3	-
8854 PHARE CFCU - EDIS PHARE	0	14.591	14.226	0,0	0,3	-
8890 PHARE CFCU - Javna naročila - SNP 2004	0	46.754	46.754	0,0	0,9	-
8978 PHARE CFCU - Slovenski nacionalni program 2003	58.826	44.033	44.033	1,1	0,9	75
7756 Program Fiscalis - tuja donacija	13.922	36.428	6.072	0,3	0,1	44
8939 Prevozna sredstva - sredstva odškodnine	0	773	0	0,0	0,0	-
SKUPAJ	5.298.030	5.477.350	4.936.998	100,0	100,0	93

Vir: finančni načrt za leto 2004 in zaključni račun državnega proračuna za leto 2004.

4.2.1.2 Načrtovanje podprograma

Iz obrazložitve finančnega načrta je razvidno, da je ministrstvo obrazložilo področje proračunske porabe 02 - Ekonomska in fiskalna administracija, kamor spada podprogram 02021601 - Urejanje na področju fiskalne politike, saj je navedlo vse potrebne podatke, kot jih določa navodilo za pripravo finančnih načrtov. Ministrstvo je opisalo področje in poslanstvo ministrstva znotraj področja, navedlo je dokumente dolgoročnega razvoja, ki se nanašajo na to področje, in opredelilo dolgoročne cilje področja. Ti so zagotavljanje dolgoročne vzdržnosti javnih financ, postopno zniževanje inflacije, nadaljevanje strukturnih reform, ki bodo povečale učinkovitost in prilagodljivost zasebnega in javnega sektorja ter gospodarsko rast in vlaganja v sodobne razvojne dejavnike na področju znanja, konkurenčnosti, investicij, zaposlovanja, učinkovitejše države, zmanjševanje njene vloge v

upravljanju in reguliranju gospodarstva in gospodarsko pomembne infrastrukture v regijah, ki zaostajajo v razvoju.

Tudi pri podprogramu 02021601 - Urejanje na področju fiskalne politike je predstavilo dolgoročne in kratkoročne cilje podprograma. Med dolgoročnimi cilji so navedeni naslednji:

- do leta 2007 naj bi se tako proračunski kot javnofinančni primanjkljaj zmanjšala pod en odstotek BDP,
- delež državne potrošnje v BDP se bo zniževal in bo v letu 2007 znašal 19,4 odstotka,
- davčna reforma in
- zagotavljanje pogojev za učinkovito, racionalno in transparentno upravljanje z javnimi finančnimi sredstvi.

Glede na strukturo proračunskih postavk, ki naj bi predstavljale ukrepe za doseganje ciljev, ocenjujemo, da so predstavljeni cilji javnofinančne politike države in ne cilji omenjenega podprograma, saj jih ministrstvo z viri v okviru podprograma samo ne more v celoti doseči. Zadnji cilj bolj predstavlja aktivnost in ne pravega cilja. Ne glede na vsebino pa je večina ciljev določljivih, in ker so vrednostno opredeljeni, so tudi merljivi.

Pri letnih izvedbenih ciljnih podprograma pa je ministrstvo navedlo zgolj aktivnosti, ne pa tudi letnih izvedbenih ciljev. Tako na primer kot cilje navaja 'pripravo dokumentov dolgoročnega načrtovanja države, predvsem makrofiskalnega scenarija in proračunskega memoranduma za obdobje od 2005 do 2008', 'pripravo državnega proračuna za leti 2005 in 2006', 'pripravo dinamizirane projekcije prejemkov in izdatkov ter trimesečnih kvot porabe za leto 2004', 'tekoče knjiženje poslovnih dogodkov v letu 2004 in pripravo računovodskih izkazov za leto 2003', 'dokončanje začelih projektov na področju reforme neposrednih davkov in dokončanje zakonskih projektov vezanih na vstop Slovenije v EU' in 'dopolnjevanje zakonodaje z davčnega in carinskega področja'. Pravi programski cilji bi morali biti zastavljeni v smislu povečevanja učinkovitosti delovanja ministrstva in njegovih organov pri izvrševanju politike na makrofiskalnem področju.

Ker ministrstvo ustreznih letnih izvedbenih ciljev ni oblikovalo, niso mogoče primerjave z letnimi izvedbenimi cilji glavnega programa, niti ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od glavnega programa do podprograma. Ker so namesto kratkoročnih ciljev podprograma navedeni le ukrepi oziroma aktivnosti in projekti, ki se izvajajo v tem okviru, tudi niso znani pričakovani rezultati, vezani na leto 2004. Iz finančnega načrta tudi ni vidna konkretna povezava med razvojnimi usmeritvami države glede fiskalne politike ter programskimi cilji. Kratkoročni cilji niso merljivi, v nobenem primeru ni navedeno izhodiščno stanje, ki bi omogočalo primerjave glede na pričakovane spremembe tega stanja, indikatorji uspešnosti za podprogram tudi niso bili določeni.

Pregledali smo podlage za pripravo finančnega načrta, ki jih je imelo ministrstvo. Izdatke podprograma je ministrstvo načrtovalo po posameznih proračunskih postavkah na podlagi podatkov o pretekli realizaciji in ob upoštevanju stroškov za nove projekte in aktivnosti, na podlagi analiz, ki so temeljile na obstoječem stanju strojne in programske opreme in predloženih potreb samih uporabnikov, ob upoštevanju povečanega števila novih porabnikov, na podlagi v preteklosti sklenjenih pogodb in na podlagi ocenjene porabe v letu 2003. Ministrstvo je tudi v finančnem načrtu pri vseh postavkah navedlo izhodišča, na katerih je

temeljlil izračun predlogov pravic porabe na posameznih proračunskih postavkah, zato menimo, da so pravice porabe v proračunu ministrstva zadostno utemeljene.

4.2.1.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na proračunsko postavko 4600 - Tekoče vzdrževanje informacijskega sistema MF, in sicer na pravilnost izvrševanja pogodbe o vzdrževanju računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema³⁵³. Okvirna vrednost pogodbe za celotno pogodbeno obdobje je znašala 1.349.619 tisoč tolarjev. Ministrstvo je sklenilo štiri anekse k pogodbi, s katerimi je bil dopolnjen načrt plačil, v katerem je določeno, da vsota dejanskih izplačil ne sme presegati vsote načrtovanih plačil do tekočega meseca, kar pa je bilo v letu 2004 štirikrat prekoračeno.

Vzdrževanje sistema vključuje naloge, in sicer izvrševanje državnega proračuna, glavno knjigo in saldakonte, stroške dela in druge osebne prejemke iz sredstev proračuna, ki vsebuje tudi kadrovske evidenco, sistem vodenja osnovnih sredstev, tolarsko in devizno blagajno ter stanovanjske kredite in najemnine. V pogodbo so vključene aktivnosti vodenja, upravljanja kakovosti, upravljanja okolja, analize, izobraževanja, administriranja in pomoči uporabnikom. Za izvajanje posameznih aktivnosti so določeni faktorji obračuna, s katerimi se množijo dejanske opravljene ure izvajalca.

V letu 2004 je bilo po navedeni pogodbi izplačanih 499.251 tisoč tolarjev, od tega na primer za vodenje 24.828 tisoč tolarjev, za izobraževanje 21.113 tisoč tolarjev, programiranje 211.944 tisoč tolarjev, telefonsko pomoč uporabnikom in pomoč na terenu 149.161 tisoč tolarjev.

Pregledali smo izplačila po tej pogodbi v letu 2004 in podlage za izdane račune. V okviru aktivnosti vodenja smo ugotovili, da direktor projekta sklicuje tedenske usklajevalne sestanke, na katerih so prisotni tudi predstavniki izvajalca. Zapisnikar je predstavnik izvajalcev. Ministrstvo poleg sestankov projektne skupine plačuje tudi zapisnike internih sestankov izvajalca po isti ceni, kar znaša 628 tisoč tolarjev mesečno. Iz dokumentacije ni razvidno, komu na ministrstvu so ti zapisniki namenjeni in če je bil sprejet kakršen koli ukrep na podlagi pregleda posameznega zapisnika.

V okviru aktivnosti upravljanja okolja izvajalec mesečno pripravlja poročila o pregledu prekinitev aplikacij na strežnikih na Ministrstvu za finance in Ministrstvu za notranje zadeve. V teh poročilih je navedeno število prekinitev v mesecu, ki je dokaj veliko (npr. za maj 14.725 in november 5.431). Pogosto je tudi število prekinitev zaradi administracije podatkovne baze. Ministrstvo nima sprejetih standardov o varovanju in zaščiti podatkov, na podlagi katerih bi uvedlo ukrepe v takšnih primerih.

V okviru aktivnosti upravljanja okolja smo ugotovili, da naročnik naroča posamezne popravke v aplikacijah. Ministrstvo zato plačuje dostavo zgoščenk več verzij za isto aplikacijo v enem mesecu. Za aplikacijo za izvrševanje državnega proračuna pa plačuje za vsako dostavo vsebinsko nove verzije dveh zgoščenk, saj sta uporabniški okolji na

³⁵³Št. 1611-02-140001 z dne 1. 3. 2003.

Ministrstvu za finance in Ministrstvu za notranje zadeve v različnih verzijah. Strošek dostave za zgoščenko z verzijo znaša 74 tisoč tolarjev.

V okviru aktivnosti analize smo pregledali nekaj zahtevkov za spremembo oziroma dopolnitev programov. Izvajalec pripravi načrt izvršitve in ceno za izvedbo, ki pa je ni mogoče preveriti z zapisanimi merili v pogodbi. Pred prevzemom mora naročnik testirati izdelek. Opazili smo, da v nekaterih primerih poročila o testiranju podpišejo samo koordinatorji naloge in ne vodje naloge, ki so predstavniki strokovnih služb in opredeljujejo zahtevke. Poleg tega ministrstvo ne vodi evidence o tem, ali gre za dopolnitev ali za novo programsko opremo in zato kar vse evidentira na kontu skupine 40 - tekoči odhodki in ne ločeno na kontu skupine 40 - tekoči odhodki in skupine 42 - investicijski odhodki.

V okviru aktivnosti pomoči se izvajajo programske obdelave, telefonska pomoč, pomoč na terenu, objave na intranetu in podobno. Znotraj telefonske pomoči naj bi izvajalec nudil pomoč pri uporabi programov. Pri preveritvi mesečnih poročil smo kljub nekaterim skopim opisom ugotovili, da se vprašanja uporabnikov sistema pogosto nanašajo na področje dela in ne na uporabo programske opreme. Iz poročil je razvidno, da v okviru pomoči izvajalec tudi popravi podatke v bazi, kar pomeni tveganje za celovitost in verodostojnost podatkov. Pogosto se vprašanja nanašajo tudi na to, kaj je vzrok nedelovanja sistema. Vse odgovore izvajalec zaračuna po dogovorjenem ceniku v pogodbi tako, da trajanju vsakega klica prišteje 0,2 ure. Naročnik sicer pregleda poročila o telefonski pomoči in jih potrdi s podpisom, ni pa sledi, da bi iz njih kar koli izločil ali uporabnikom predlagal kakšne spremembe.

Ugotovili smo, da ministrstvo vsak mesec izda naročilo za pomoč pri izvajanju obdelav za obračun plač. Znesek plačila za to pomoč je v letu znašal 55.517 tisoč tolarjev. Menimo, da je ta strošek neupravičen, saj je bila programska podpora za obračun plač prevzeta po dogovorjenih postopkih, iz priloženih poročil pa ni moč razbrati upravičenosti pomoči izvajalca. Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za obrambo izvajata obračun plač brez tovrstne pomoči izvajalca.

Ugotovili smo, da ministrstvo oziroma direktor projekta sicer redno spremlja izvajanje pogodbe s tedenskimi sestanki, vendar v nekaterih delih izvajanja pogodbe vzpostavljene kontrole ne delujejo, čeprav so odgovornosti natančno določene vnaprej. Zaradi tega menimo, da bi ministrstvo moralo izboljšati učinkovitost upravljanja pogodbe.

Ministrstvo je na podlagi naših ugotovitev že predstavilo nekaj ukrepov za pravilno in učinkovito izvajanje vzdrževanja računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema. V zvezi ukrepom glede aktivnostmi vodenja, ki naj bi ga uredili tako, da bi v novi pogodbi uvedli pavšalni 10-odstotni dodatek na aktivnosti načrtovanja, programiranja in testiranja pa menimo, da ni v skladu z Metodologijo vodenja projektov v državni upravi. Tudi predstavljena druga varianta ukrepa, ki je vključila aktivnost izvajanja obračuna kot posebno aktivnost v pogodbi, v zvezi s problemom pomoči pri izvajanju obdelav za obračun plač ni ustrezna, saj ne rešuje vsebinskega problema pravilnega vnosa kadrovskega podatkov, kar je v pristojnosti posameznih uporabnikov računalniškega sistema.

4.2.1.4 Poročanje o doseženih ciljnih in rezultatih

Ministrstvo je poročalo o doseženih ciljnih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih, ni pa upoštevalo metodologije iz 10. člena navodila. Pri oceni uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev ministrstvo ni navedlo ustreznih kazalcev oziroma indikatorjev, s katerimi bi dokazovalo uspešnost doseganja zastavljenih ciljev. Poleg tega je v poročilu navedlo druge cilje, kot jih je predstavilo v finančnem načrtu, ni pa obrazloženo, zakaj je prišlo do sprememb. Ocena uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev ni natančno opredeljena, tako da ni mogoče ugotoviti dejanskih dosežkov. Ministrstvo poroča o 'doseganju v Proračunskem memorandumu, konvergenčnem programu zastavljenih proračunskih in javnofinančnih ciljev', ne navede pa, katerih in v kolikšni meri. To velja tudi za ostale navedbe v zvezi z oceno uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev podprograma Urejanje na področju fiskalne politike.

Ocena uspeha pri doseganju letnih izvedbenih ciljev podprograma, ki jih je ministrstvo v finančnem načrtu opredelilo v obliki projektov in aktivnosti, temelji na končanih projektih in na aktivnostih, ki so bile izvedene v proračunskem letu. Tudi pri letnih izvedbenih ciljnih so dodane aktivnosti, ki jih v finančnem načrtu ni bilo, niso pa obrazložene spremembe. Ministrstvo že pri predstavitvi kratkoročnih ciljev poroča o tem, kakšne dokumente je moralo pripraviti v letu 2004 in kakšne aktivnosti je izvajalo v navedem letu, kot na primer 'ministrstvo je nadaljevalo uvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna', 'na področju informatike je nadgrajevalo že prej zastavljene projekte' in podobno.

Znotraj proračunskih postavk podprograma je ministrstvo podrobno opisalo odstopanja od predvidene porabe sredstev v finančnem načrtu in navedlo vzroke za odstopanja. Pri vseh postavkah je opisalo posamezne aktivnosti, ki so se izvajale v letu 2004, in morebitne razloge, če aktivnost oziroma projekt ni bil zaključen ali pa niti začet. Zaradi velikega števila postavk znotraj podprograma niso vidne povezave z izvrševanjem podprograma. Izbrani podprogram namreč predstavlja celotno delovanje ožjega ministrstva, v okviru katerega se zagotavljajo sredstva za plače, kritje tekočih in investicijskih stroškov, zato bi bilo v prihodnje smiselno razmisliti o razmejitvi teh stroškov znotraj glavnega programa Urejanje na področju fiskalne politike, ki je razdeljeno na dva podprograma.

Pri poročanju o uspehih pri uresničevanju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev na ravni področja proračunske porabe, programa in podprograma ni mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv nerealiziranih aktivnosti znotraj proračunskih postavk na doseganje ciljev, oziroma ali je bilo ministrstvo uspešno in ali je bilo morda tudi učinkovito. Iz obrazložitve ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 02 - Ekonomska in fiskalna administracija in glavnega programa 0202 - Urejanje na področju fiskalne politike zaradi izvedenih aktivnosti in projektov tega podprograma 02021601 - Urejanje na področju fiskalne politike, saj je ministrstvo v poročilu navedlo druge cilje kot v obrazložitvi finančnega načrta.

4.2.1.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma 'Urejanje na področju fiskalne politike'

Izvajanje podprograma 'Urejanje na področju fiskalne politike' Ministrstva za finance za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi.

Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna ministrstva do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. Dolgoročni cilji podprograma ne ustrezajo vsebini podprograma, izraženi v okviru proračunskih postavk, in deloma tudi niso dovolj konkretni. Tudi letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni opredelilo v obliki pravih programskih ciljev, s konkretnimi pričakovanimi rezultati in indikatorji ter drugimi kazalci, s pomočjo katerih bi bilo mogoče uspešnost delovanja podprograma tudi izmeriti. Opredelilo jih je v obliki projektov in aktivnosti, ki predstavljajo ukrepe za doseganje ciljev. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo povsem v skladu s prepisi in ne dovolj učinkovito.

Zaradi neustreznega načrtovanja ni sledi, da bi ministrstvo *izvrševanje podprograma* spremljalo in nadzorovalo doseganje ciljev in rezultatov. Izvrševanje je bilo pomanjkljivo zaradi neustreznega spremljanja izvajanja aktivnosti med letom.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv podprograma na družbo, kar je posledica odsotnosti merljivih indikatorjev in drugih kazalcev ter nejasnosti dogajanja v času, ker ni bilo predstavljeno izhodiščno stanje. Iz poročila ministrstva, v primerjavi z njegovim finančnim načrtom, tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 02 - Ekonomska in fiskalna administracija, saj ni navedene spremembe med letom in njihovega vpliva na realizacijo. Zato ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.1.6 Predstavitev izbranega podprograma 'Dopolnilna sredstva občinam'

Podprogram 06021601 - Dopolnilna sredstva občinam sodi v področje proračunske porabe 06 - Lokalna samouprava in v program 0602 - Splošni transferi občinam. Podprogram je bil oblikovan za zagotovitev dopolnilnih sredstev občinam za nemoteno financiranje njihovih osnovnih obveznosti, kot izhajajo iz ustave in zakonov. Realizacija podprograma poteka z mesečnim izplačevanjem izračunanih sredstev finančne izravnave občinam, ki jim sredstva pripadajo. Letni izračuni in zneski finančne izravnave se v skladu z ZFO izračunavajo na Ministrstvu za finance, letne izračune pred realizacijo potrjuje Vlada Republike Slovenije.

Vrednost podprograma se izkazuje v proračunu ministrstva na postavki 7505 - Dopolnilna sredstva občinam in predstavlja 8,1-odstotni delež celotnega finančnega načrta ministrstva. V finančnem načrtu so bila na tej postavki načrtovana sredstva v znesku 38.952.857 tisoč tolarjev, realizirana pa na ravni veljavnega proračuna v znesku 38.225.256 tisoč tolarjev.

Glede na sprejeti proračun je bila realizacija 98,1-odstotna v letu 2004 glede na sprejeti proračun in za 1,8 odstotka večja kot v letu poprej.

Načrtovanje in realizacijo podprograma podrobno določa ZFO, dodatno pa tudi Zakon o lokalni samoupravi³⁵⁴ in odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije³⁵⁵ (v nadaljevanju: ustavno sodišče). Med merljivimi kriteriji za porazdelitev sredstev podprograma, kot so opredeljeni v ZFO, nismo zasledili takšnih, ki bi lahko bili predmet aktivnosti ministrstva v smeri spremembe gospodarnosti izvedbe, temveč se v celoti nanašajo na pravilnost in točnost. V revizijskem pristopu smo zato dali poseben poudarek preizkusom točnosti in pravilnosti izračunov in poračunov, ki so bili podlaga za izplačevanje sredstev podprograma. V ta namen smo poleg preveritev na posameznih elementih preverili naslednja izračuna:

- izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2004³⁵⁶, ki je bil podlaga za proračunsko načrtovanje podprograma za leto 2004;
- dokončni izračun pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam za leto 2003³⁵⁷, ki je bil podlaga za dokončno ugotovitev pripadajočih sredstev izravnave po preteku proračunskega leta in s tem povezanim poračunom sredstev, ki mora biti izvršena do 30. 9 tekočega leta³⁵⁸.

Pravilnost zneskov finančnih izravnav v izračunih smo preizkusili s pomočjo preveritev posameznih sklopov v skladu z delitvijo, kot jo je v svojih izračunih uporabilo ministrstvo. Na prvi ravni ta delitev zajema preizkuse izračunov primerne porabe³⁵⁹ ter preizkuse pravilnosti izračunov realiziranih prihodkov po 21. in 22. členu ZFO. Ker ministrstvo ločeno obravnava posamezne sklope prihodkov po 22. členu ZFO, smo jih na tak način izračunali tudi mi. Po opravljenem izračunu smo posamezne sklope primerjali s sprejetimi izračuni finančnih izravnav, na podlagi katerih je bil realiziran državni proračun v letu 2004. O ugotovljenih razlikah v posameznih sklopih po fazah poročamo v nadaljevanju.

4.2.1.7 Načrtovanje podprograma

Podprogram je bil načrtovan na podlagi ocenjenih vrednosti, kot jih je v skladu s svojo pristojnostjo, ki je opredeljena v 25. členu ZFO, ugotovilo ministrstvo. Ocenilo je, da bi bil v letu 2004 potreben znesek sredstev za finančne izravnave 38.733.000 tisoč tolarjev. Razlika do zneska 38.952.857 tisoč tolarjev pa naj bi bila rezervirana za nakazila morebitnih razlik finančne izravnave občinam, ki bi izhajale iz dokončnega izračuna za leto 2003.

Načrtovanje smo preverili po posameznih sklopih in ugotovili naslednja odstopanja.

Pri načrtovanju prihodkov občin iz nadomestil za uporabo stavbnih zemljišč se v pojasnilih k izračunu v finančnem načrtu za leto 2004 ministrstvo sklicuje na odločitev ustavnega sodišča, s katerim so bili razveljavljeni nekateri člani ZFO in omogočeno, da se občini v oceni določi

³⁵⁴ Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02.

³⁵⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS: U-I-43/96, U-I-43/99, U-I-233/97, U-I-359/98, U-I-165/00-7, U-I-256/00-6.

³⁵⁶ Sprejet na 49. redni seji Vlade RS dne 27. 11. 2003. Podlaga v 1. odstavku 24. člena ZFO.

³⁵⁷ Sprejet na 84. dopisni seji Vlade RS dne 16. 2. 2004. Podlaga v predzadnjem odstavku 24. člena ZFO.

³⁵⁸ Podlaga v zadnjem odstavku 24. člena ZFO.

³⁵⁹ Podlaga v zadnjem odstavku 20.a člena ZFO.

tudi višji znesek nadomestila za stavbna zemljišča, kot je bil v resnici realiziran, in s tem zmanjša obseg finančne izravnave, ki občini pripada.

Iz primerjave obsega ocenjenih prihodkov, kot so bili dejansko upoštevani v finančnem načrtu za leto 2004, in realiziranih prihodkov v letu 2003³⁶⁰ pa izhaja, da sklicevanje na odločbo ustavnega sodišča ni bilo ustrezno in izračun nepravilen, saj so zneski ocenjenih vrednosti v veliki meri nižji od tistih, ki so bili v letu 2003 dejansko realizirani. V letu 2003 dejansko realizirani prihodki bi namreč glede na opredelitve iz odločbe ustavnega sodišča morali biti spodnja meja za oblikovanje ocene načrtovanih prihodkov v letu 2004. Ker to ni bilo tako, temveč so se za načrtovanje uporabila merila, ki načrtovane vrednosti prihodnjih prihodkov odmikajo od tistih, ki bodo najverjetneje realizirani, menimo, da so bili načrtovani prihodki iz nadomestil za stavbna zemljišča v izračunu podcenjeni za vsaj 7.867.353 tisoč tolarjev.

Pri načrtovanju kalkulativnih 'ostalnih prihodkov' so bili v sprejetem finančnem načrtu za leto 2004 uvrščeni prihodki iz komunalnih taks razen požarne takse, prihodki iz pristojbin razen pristojbin za vzdrževanje gozdnih cest in prihodki določeni z drugimi akti. Pri načrtovanju obsega 'ostalnih prihodkov' je ministrstvo izhajalo iz predpostavke, da bi lahko imela vsaka občina 'ostale prihodke' udejanjene do višine 2,5 odstotka vseh lastnih prihodkov po 21. in 22. členu ZFO. Iz primerjave vrednosti tako pridobljenih ocen, ki so bile tudi upoštevane v finančnem načrtu za leto 2004, in dejansko realiziranih 'ostalnih prihodkov' izhaja, da je bilo navedeno sklicevanje na mejo 2,5 odstotka zavajajoče in izračun nepravilen, saj so zneski ocenjenih vrednosti precej nižji od tistih, ki so bili v letu 2003 že realizirani. V letu 2003 realizirani 'ostali prihodki' bi namreč morali biti spodnja meja za oblikovanje ocene načrtovanih prihodkov v letu 2004. Ker so se za načrtovanje uporabila merila, ki načrtovane vrednosti prihodnjih prihodkov odmikajo od tistih, ki bodo najverjetneje realizirani, menimo, da so bili načrtovani prihodki iz 'ostalnih prihodkov' v finančnem načrtu za leto 2004 podcenjeni za vsaj 22.191.221 tisoč tolarjev.

Pri načrtovanju 'lastnih prihodkov' so bili v načrt finančne izravnave za leto 2004 uvrščene naslednje vrste prihodkov: davek od premoženja, turistične takse, pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest, nadomestila za degradacijo in uzurpacijo prostora, prihodki upravnih organov, požarne takse in prihodki od podeljenih koncesij za vodno pravico. Načrtovane vrednosti za skupino 'lastnih prihodkov' je ministrstvo pridobilo podobno, kot za prihodke po 21. členu ZFO, to je na podlagi izračuna strukturnih deležev občin v dejanski realizaciji prvih devetih mesecev tekočega leta. Iz ocene celoletnega obsega prihodkov tekočega leta se je potem s pomočjo strukturnih deležev ocenilo prihodke po posameznih občinah za načrtovano leto. Izjema k navedenemu pristopu, ki je po našem mnenju korekten, saj temelji na dejanski realizacije prihodkov, je del ocene 'lastnih prihodkov', ki se nanaša na prihodke iz turistične takse. Načrtovanje le-teh je bilo izvedeno na podlagi padajoče lestvice deležev v ocenjenih bodočih prihodkih, ki jih občina predvideva realizirati s turistično takso (od 50 odstotkov za vrednosti do 2.000 tisoč tolarjev do 40 odstotkov za vrednosti nad 10.000 tisoč tolarjev). Iz primerjave vrednosti ocen, kot so bile upoštevane v finančnem načrtu za leto 2004, in dejansko realiziranimi prihodki iz turistične takse v letu 2003 izhaja, da je tak izračun nepravilen, saj so zneski ocenjenih vrednosti precej manjši od tistih, ki so bili v letu 2003 že realizirani. Ocenjujemo, da je bil dejanski priliv iz turističnih taks na tak način podcenjen za 481.981 tisoč tolarjev.

³⁶⁰ Vir: Управа за јавна плаќила - податки о плаќилном промету.

Na podlagi opravljenih preizkusov po posameznih skupinah prihodkov smo pridobljene rezultate združili in jih ovrednotili iz njihovega dejanskega vpliva na vrednost načrtovane finančne izravnave za leto 2004. Vpliv je manjši, kot je znesek podcenitev, saj vse podcenitve ne vplivajo na vrednost finančnih izravnav, ker obstoji večje število občin, ki zaradi obsega prihodkov že sicer niso deležne sredstev finančnih izravnav. Podcenitve, ki vplivajo na načrtovani znesek finančnih izravnav v letu 2004, tako znašajo najmanj 11.710.600 tisoč tolarjev. Za navedeni znesek so bila načrtovana sredstva podprograma za leto 2004 precenjena. Zaradi napačnega načrtovanja so bile tudi akontacije občinam za finančno izravnavo za leto 2004 izplačane za navedeni znesek previsoko.

4.2.1.8 Izvrševanje izbranega podprograma

Kot izhaja iz 24. člena ZFO, se predhodno določen obseg sredstev za izravnavo, ki smo ga preizkusili v fazi načrtovanja podprograma, izplačuje mesečno v obliki dvanajstin. Tako izplačane dvanajstine se ustrezno povečajo ali zmanjšajo zaradi naknadno ugotovljenih odstopanj med ocenjenimi in realiziranimi prihodki preteklega leta, ki jih je v skladu z istim členom ZFO dolžno ugotoviti ministrstvo. Morebitna odstopanja morajo biti v skladu z ZFO poračunana do 30. 9. tekočega leta.

Iz dokončnega izračuna pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003, s katerim je ministrstvo v skladu z ZFO ugotavljalo obseg odstopanj med ocenjenimi in realiziranimi prihodki občin v letu 2003, je razvidno, da je v letu 2003 občinam pripadalo 36.461.553 tisoč tolarjev finančne izravnave. Do 31. 12. 2003 jim je bilo skupaj s preplačili iz leta 2002 nakazano 37.135.273 tisoč tolarjev, iz česar sledi, da je bilo v letu 2003 preplačanih 668.807 tisoč tolarjev (potrebno poračunati do 30. 9. 2004), neplačanih pa 29.921 tisoč tolarjev.

Z vzporednim izračunom odstopanj med ocenjenimi in realiziranimi prihodki občin v letu 2003 smo ugotovili odmike od vrednosti v dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003, ki jih v obliki ugotovitev po vrstah prihodkov navajamo v nadaljevanju.

Pri poročanju o prihodkih iz nadomestil za uporabo stavbnih zemljišč v dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 ministrstvo v obrazložitvi priznava, da dejansko realizirani prihodki nadomestil za stavbna zemljišča, ki so v letu 2003 znašali 25.266.289 tisoč tolarjev, kumulativno za 6.218.065 tisoč tolarjev presegajo oceno teh prihodkov. Če ob tem upoštevamo, da se v skladu z odločbo ustavnega sodišča, kadar ocenjene vrednosti presegajo realizirane, uporabijo ocenjene vrednosti, drugače pa se v skladu s 24. členom ZFO uporabijo zneski dejansko realiziranih prihodkov, lahko ugotovimo, da so bili upoštevani prihodki iz nadomestil za stavbna zemljišča v dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 podcenjeni za 6.959.064 tisoč tolarjev.

Pri izračunu prihodkov iz 'ostalih prihodkov' smo z vzporednim izračunom ugotovili, da je ministrstvo v sprejetem dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 namesto zneskov dejansko realiziranih prihodkov iz razpoložljivi evidenc UJP in obrazcev P upoštevalo zneske v višini 2,5 odstotka vseh lastnih prihodkov občin po 21. in

22. členu ZFO. V dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 so bili izračunani prihodki 'ostalih prihodkov' podcenjeni za 22.276.250 tisoč tolarjev.

Pri izračunu 'lastnih prihodkov' smo z vzporednim izračunom ugotovili, da je ministrstvo v sprejetem dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 namesto zneskov dejansko realiziranih prihodkov iz razpoložljivi evidenc UJP in obrazcev P upoštevalo zneske, ki so bili pridobljeni na podlagi strukturnih deležev dejanske realizacije prvih devetih mesecev, ki so bili nato aplicirani na celotno leto. Odstopanje od določil 24. člena ZFO o upoštevanju dejansko realiziranih prihodkov je tudi del izračuna 'lastnih prihodkov', ki se nanašajo na prihodke iz turistične takse. Izračun teh je bil izveden na podlagi padajoče lestvice deležev v ocenjenih prihodkih, kot jih je občina predvidevala realizirati kot turistične takse (od 50 odstotkov za vrednosti do 2.000 tisoč tolarjev do 40 odstotkov za vrednosti nad 10.000 tisoč tolarjev). Ugotovili smo, da so v dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 upoštevani realizirani prihodki iz 'lastnih prihodkov' zaradi omenjenih vzrokov podcenjeni za 551.902 tisoč tolarjev.

Vse podcenitve v izračunu realiziranih prihodkov v dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 ne vplivajo na vrednost finančnih izravnav v letu 2004, saj obstaja večje število občin, ki zaradi obsega prihodkov že sicer niso deležne sredstev finančnih izravnav. Podcenitve, ki vplivajo na znesek izvršenih finančnih izravnav v letu 2004, tako znašajo 11.266.037 tisoč tolarjev. Za navedeni znesek so bila izplačila sredstev podprograma v letu 2004 previsoka zaradi nepravilnega dokončnega izračuna pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003. Glede na to, da so bila predplačila in poplačila, kot so nepravilno izračunana v dokončnem izračunu pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003, tudi dejansko izplačana, je to obseg nepravilnosti, ki izhaja iz 24. člena ZFO.

4.2.1.9 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo je o podprogramu poročalo le v smislu izvedbe izplačil občinam. Na podlagi zneskov finančne izravnave, ki jih je potrdila Vlada RS, je občinam sredstva finančne izravnave nakazovalo tekoče mesečno v obliki dvanajstin. V letu 2004 je na podlagi realiziranih prihodkov opravilo dokončni poračun finančne izravnave za preteklo leto.

Ministrstvo je v poročilu zapisalo, da so občine avtonomne pri razporejanju sredstev, ki jih imajo opredeljene v svojih proračunih, zato sredstev finančne izravnave z vidika gospodarnosti in učinkovitosti ni mogoče ocenjevati na državni ravni.

4.2.1.10 Ocena izvajanja izbranega podprograma 'Dopolnilna sredstva občinam'

Izvajanje podprograma 'Dopolnilna sredstva občinam' Ministrstva za finance za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna ministrstva do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja podprograma* po izvedbi preizkusov na celotnih izračunih smo ugotovili, da so bili izračuni izvedeni na podlagi sprejetih algoritmov natančni in v njihovem sklopu ni pomembnejših razlik od vrednosti, kot so bile glede na sprejeti način izračuna pričakovane. Pomemben za dejanski obseg sredstev finančne izravnave pa je uporabljen način izračuna načrtovanih in realiziranih prihodkov občin po 22. členu ZFO. Ta pomembno odstopa od natančnih zakonskih opredelitev v 24. členu ZFO, ki pri ugotovitvi dokončnega obsega pripadajočih sredstev finančne izravnave občinam zavezujejo k uporabi dejansko realiziranih prihodkov občin. Namesto zakonsko zahtevane uporabe vrednosti dejansko realiziranih prihodkov, ki so bile ob ugotavljanju obsega pripadajočih sredstev izravnave že na voljo, so v izračunih za ugotovitev dokončnega obsega pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 uporabljene ocene prihodkov, ki pomembno odstopajo od dejanske realizacije. Zaradi navedenega vzroka so bila nakazila občinam iz podprograma v letu 2004 za 11.266.037 tisoč tolarjev previsoka.

Dodatno poudarjamo, da pri proučitvi faz načrtovanja podprograma ni bilo mogoče ugotoviti utemeljenega razloga za uporabljeni način oblikovanja načrtovanih vrednosti prihodkov. Uporabljeni način za določanje zneskov finančne izravnave za prihodnje proračunsko obdobje namreč v pomembnem delu prihodkov po 22. člen ZFO zanemarja dostopne informacije o realizaciji navedenih prihodkov in arbitrarno določa nižja pričakovanja po realizaciji prihodkov. Zaradi navedenega vzroka so bila načrtovana nakazila občinam iz podprograma v letu 2004, ki se nanašajo na akontativno višino pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2004, načrtovana in tudi izplačana najmanj za 11.710.600 tisoč tolarjev previsoko.

Skupno je bilo na tem podprogramu v letu 2004 preveč izplačanih najmanj 22.976.637 tisoč tolarjev: zaradi nepravilno ugotovljenega dokončnega obsega pripadajočih sredstev finančne izravnave občin za leto 2003 v znesku 11.266.037 tisoč tolarjev in previsoko ocenjenega pripadajočega obsega sredstev finančne izravnave občin za leto 2004 najmanj v znesku 11.710.600 tisoč tolarjev

Ministrstvo je realiziralo izplačila dopolnilnih sredstev občinam na podlagi sklepov Vlade RS.

4.2.2 Ministrstvo za notranje zadeve

4.2.2.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 08021702 - Notranja varnost v znesku 57.963.046 tisoč tolarjev, ki obsega 85,3 odstotka sprejetega proračuna ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva najobsežnejši podprogram in zajema tekoče odhodke (plače in drugi izdatki zaposlenih, prispevki delodajalcev za socialno varnost, izdatke za blago in storitve in nakup in gradnjo osnovnih sredstev) dvajsetih proračunskih postavk.

Podprogram 08021702 - Notranja varnost pripada glavnemu programu 0801 - Notranje zadeve, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 08 - Notranje zadeve in varnost, ki je temeljno za ministrstvo in se nanaša na proračunskega uporabnika 1714 - Policija.

V tabeli 41 sta za navedene proračunske postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 41: Finančni načrt in realizacija podprograma 08021702 - Notranja varnost v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)/(2)*100
Plače	46.190.956	47.335.269	47.332.633	79,7	80,0	102
Materialni stroški	7.614.795	7.714.233	7.612.917	13,1	12,9	100
Investicije in investicijsko vzdrževanje policije	1.977.430	1.893.596	1.873.539	3,4	3,2	95
Osebna oprema	1.318.500	1.054.763	1.047.467	2,3	1,8	79
Oskrba, prehrana in prevozi tujcev	271.631	168.625	158.007	0,5	0,3	58
Sredstva za varstvo pri delu	50.000	50.000	49.909	0,1	0,1	100
Strelivo, plinska sredstva	55.000	58.993	58.993	0,1	0,1	107
Stroški službenih stanovanj in samskih domov	64.500	59.543	54.367	0,1	0,1	84
Zaščitna sredstva	71.200	69.620	69.511	0,1	0,1	98
Lastna udeležba FM2001 - Center za tujce	56.713	119.213	114.328	0,1	0,2	202
PHARE - Lastna udeležba FM2003 - Center za tujce	0	6.903	0	0,0	0,0	0
Konferenca FBI NAA - tuja donacija	0	4.003	39	0,0	0,0	0
Nakup službenih psov - Regional Drugs Programme 2000 - tuja donacija	0	810	810	0,0	0,0	0
PHARE FM2001 - Center za tujce	73.480	238.672	238.672	0,1	0,4	325
Računalniška in druga tehnična oprema - donacija	0	963	787	0,0	0,0	0
Počitniška dejavnost	50.803	129.480	101.144	0,1	0,2	199
Prehrana - gostinske storitve	107.575	377.504	317.473	0,2	0,5	295
Prevozne in druge storitve	49.117	110.790	102.612	0,1	0,2	209
Usposabljanje PA	10.346	0	0	0,0	0,0	0
Zdravstvena preventiva	1.000	1.005	584	0,0	0,0	58
Skupaj	57.963.046	59.393.985	59.133.792	100,0	100,0	102

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.2.2 Načrtovanje podprograma

Preverili smo, ali je bil podprogram načrtovan v skladu s predpisi in navodili, pri čemer smo se osredotočili predvsem na presojo predstavitev dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma ter ustrezno predstavitev pričakovanih rezultatov podprograma in indikatorjev. Hkrati smo ministrstvo pozvali, naj posreduje pojasnila in dodatno dokumentacijo, ki bi vsebovala natančen prikaz načina načrtovanja sredstev izbranega podprograma in proračunske postavke.

Kot dolgoročni cilj podprograma je ministrstvo zgolj navedlo, da 'so usklajeni s sprejetimi smernicami razvoja policije, Državnim programom RS za prevzem pravnega reda EU in smernicami predpristopne strategije RS za vključitev v EU'. Predstavitev dolgoročnih ciljev podprograma je dana v obliki napotila o usklajenosti z dolgoročnimi dokumenti, brez

določitve rokov izvedbe in prioritete. Nejasnost in netransparentnost se nanaša tudi na navedbo splošnih ciljev in predstavitev področja proračunske postavke ter glavnega programa. Glede na navedbo dolgoročnih ciljev področja proračunske postavke in glavnega programa je mogoče predpostaviti, da bi bili dolgoročni cilji podprograma ministrstva lahko povezani z aktivnostjo zagotovitve visoke stopnje varnosti ter preprečevanja vseh oblik ogrožanja temeljnih svoboščin in drugih ustavnopravnih varovanih vrednot ter nadaljevanje projekta postopnega uveljavljanja varnostnih standardov Evropske unije na zakonodajnem in organizacijskem področju. Ministrstvo je pri navedbi dolgoročnih ciljev v glavnem programu poudarilo, da bo poseben poudarek namenjen reševanju sistemskih vprašanj zagotavljanja varnosti, pripravi izhodišč sodobne migracijske politike, izhodišč nacionalne kriminalne politike, vključno s strategijo preprečevanja in zatiranja organizirane kriminalitete.

Ocenjujemo, da dolgoročni cilji podprograma po svoji vsebini niso natančno opredeljeni, saj so predstavljeni kot aktivnost in ne kot cilj, niti niso izraženi vrednostno in tudi ne glede na prioriteto ciljev in na roke njihove izvedbe. Ministrstvo pri tem ne navaja pričakovanih rezultatov, ki bi nakazali, kakšne dosežke pričakuje po preteku določenega obdobja, niti ne opredeljuje indikatorjev za merjenje uspešnosti doseganja ciljev.

Ministrstvo je letne izvedbene cilje podprograma razdelilo na posamezna področja in za posamezne področne cilje navedlo aktivnosti za naslednja področja:

- vzdrževanje reda in miru (zagotoviti učinkovito intervencijo policije, človekovih pravic v policijskih postopkih, stabilnih varnostnih razmer na javnih zbiranjih in ukrepanja policije pri kršitvah v zasebnem prostoru),
- nadzor državne meje (vzpostaviti učinkovit nadzor bodoče zunanje meje Evropske unije, nadgradnja koncepta varovanja državne meje zunanjih mejnih prehodov, zagotavljanje večje učinkovitosti pri odkrivanju ilegalcev),
- preventiva (izboljšanje kakovosti in obsega preventivnega dela policije na vseh ravneh policijske organiziranosti, povečati partnersko sodelovanje z državljani in različnimi formalnimi in neformalnimi organizacijami, povečati poznavanje policijskega dela med ljudmi ipd.).

Ministrstvo je v načrtu posebej izpostavilo aktivnosti ministrstva, ki bodo usmerjene na področja

- varovanja določenih oseb in objektov (zagotavljanje optimalne varnosti določenih oseb, objektov, okolišev objektov),
- operativnega obveščanja - poročanja (zagotavljanje operativne obveščenosti vseh policijskih sil na terenu),
- mednarodnega sodelovanja (nadaljevanje sodelovanja na vseh področjih dela policije),
- izvajanja izobraževanja in usposabljanja (dograjevanje sistema izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, izpopolnjevanje programa izobraževanja odraslih za poklic policista in višješolskega strokovnega programa).

Ministrstvo pri načrtovanju ne opredeljuje letnih izvedbenih ciljev podprograma, temveč navaja posamezne ukrepe, ki naj bi bili izvedeni za doseganje posameznih letnih ciljev, ne da bi navedlo indikatorje in pričakovane rezultate. Za preglednost vsebine načrtovanja bi moralo ministrstvo pri letnih ciljeh izhajati iz dolgoročnih ciljev podprograma, le pripisane vrednosti dosežkov (pričakovani rezultati), ki jih ministrstvo pričakuje v krajšem časovnem obdobju, bi morale biti nižje.

Pri podrobnejšem pregledu proračunske postavke 5572 - Materialni stroški v okviru podprograma težko najdemo povezavo med predvidenimi ukrepi za doseganje ciljev in opisi postavk, kar zmanjšuje proračunsko transparentnost, zato menimo, da bi bilo tako povezavo potrebno v prihodnje vzpostaviti. Glede na cilje, ki jih je oblikovalo za posamezna področja v okviru podprograma, in glede na samo obsežnost podprograma bi ministrstvo moralo razmisliti o prestrukturiranju podprograma oziroma njegovi razdelitvi na več podprogramov, za katere bi lahko oblikovalo cilje, kot jih je sedaj oblikovalo za posamezna področja. Hkrati bi ministrstvo moralo določiti indikatorje uspešnosti za posamezne pričakovane rezultate izvajanja podprograma in se ne bi smelo zadovoljiti zgolj s sprejeto definicijo indikatorja 'uspešno opravljene naloge in aktivnosti'.

Tudi za ostale obrazložitve proračunskih postavk velja, da bi morale vsebovati več informacij in podatkov ter kazalnikov in pričakovanih rezultatov, ki bi omogočali ugotavljanje realizacije in uspešnosti ob koncu proračunskega leta, pa tudi oceno utemeljenosti porabljenega obsega proračunskih sredstev za posamezen namen.

4.2.2.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na izbrano proračunsko postavko 5572 - Materialni stroški, ki poleg plač predstavlja največji obseg proračunskih sredstev izbranega podprograma.

Za oceno pravilnosti izvrševanja podprograma smo ugotovili nepravilnosti, opisane v točkah 3.2.2.2.a in 3.2.2.2.b tega poročila. Ugotovili smo tudi naslednje posamezne pomanjkljivosti, ki se nanašajo na izvajanje izbranega podprograma in proračunske postavke.

- Pri reviziji izplačila za plačilo stroškov nabave tiskovin smo poleg že navedenih nepravilnosti za nabave vizumov ugotovili še pomanjkljivost v sistemu sklepanja pogodb ministrstva. Iz drugega odstavka 12. člena pogodbe izhaja, da preneha veljati z dnem prenehanja veljavnosti krovne pogodbe, pri čemer iz določil krovne pogodbe rok prenehanja veljavnosti pogodbe ni razviden. Takšen način sklepanja pogodb ne zagotavlja poslovanja v skladu z enajstim odstavkom 2. člena in 54. členom ZJF.
- Ugotovili smo, da notranji akti ministrstva ne določajo zahtevane sestavine sklenjenih pogodb, kot npr. natančno navedbo pogodbenih strank, številko pogodbe, davčno številko, transakcijski račun, pravno podlago sklenitve pogodbe (zakon, javno naročilo, sklep ministra ipd.) in način izbire, proračunsko postavko, na podlagi katere naj bi bila sredstva plačana, natančen opis predmeta pogodbe, obseg del oz. količino blaga, pogodbeno vrednost oz. ceno, rok začetka in dokončanja del, rok plačila, veljavnost pogodbe, datum in kraj sklenitve pogodbe, podpis pogodbenih strank, žig itn. Ugotovljena pomanjkljivost pri sklepanju pogodb ministrstvu ne omogoča učinkovitega nadzora nad njihovim izvajanjem in povečuje tveganje za nenamensko porabo proračunskih sredstev, kar povečuje tveganje za kršitev drugega in enajstega odstavka 2. člena ZJF.

Pri reviziji izplačila za stroške najema boksov, oskrbe konj in drugih storitev so bile ugotovljene pomanjkljivosti.

- Pri pregledu pogodbe³⁶¹ in aneksa³⁶² smo ugotovili, da je predmet pogodbe delno nedoločen (zahteve glede standarda boksov in definiranja ostale oskrbe službenih konjev). Ugotovili smo tudi, da ministrstvo nima opredeljenih standardov za bokse in oskrbo službenih konjev. Ker ministrstvo nima natančno določenih standardov glede ustreznosti namestitve in režima oskrbe službenih konjev, je pogodba glede predmeta (količina in kvaliteta hrane, standardi glede boksov) nejasna, kar se lahko odrazi v kvaliteti izvedbe plačane storitve.
- Stroške najema boksov, oskrbe konj in drugih storitev je ministrstvo plačevalo s proračunske postavke 5572 - Materialni stroški, ne da bi takšne stroške predvidelo v svojem načrtu, čeprav iz dokumentacije izhaja, da gre za strošek daljšega časovnega obdobja.
- Na podlagi poizvedb, veterinarskih poročil in poročil o delovnem in zdravstvenem stanju službenih konj smo ugotovili, da sistem notranjih kontrol pri izvajanju pogodbenih določil ne deluje. Računi, izstavljeni na podlagi pogodbe in aneksa, so bili plačani brez preveritve skladnosti opravljenega dela s pogodbenimi določili. Zaradi takšnega načina poslovanja ministrstva obstaja tveganje, da sistem ne bo pravočasno zaznal slabo opravljene storitve izvajalca.
- Ministrstvo je sklenilo pogodbo o nakupu konja³⁶³ od fizične osebe, v znesku 1.746 tisoč tolarjev. Ugotovili smo, da ministrstvo nima dokumentacije, ki bi potrjevala, da je bil pred nakupom konj za policijo izveden postopek, kot ga določajo 4., 5. in 6. člen Navodila o postopku oddaje naročila male vrednosti.
- Ministrstvo je sklenilo tri pogodbe o prodaji konj, in sicer z dvema fizičnima osebama in Konjeniškim klubom Ljubljana.³⁶⁴ Iz predložene dokumentacije nismo ugotovili, da bi bili morebitni ponudniki pozvani k predložitvi ponudb. Ugotovili smo tudi, da ministrstvo nima notranjega akta, ki bi urejal področje prodaje službenih konj³⁶⁵, ker se Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin ne uporablja za razpolaganje z živalmi, ki so v lasti države in imajo poseben položaj.

Glede na to, da ravnanje s konji (postopek pridobitve, razpolaganja in upravljanja) predstavlja vrsto upravljanja z državnim premoženjem, lahko opisane pomanjkljivosti povečujejo tveganje, da ministrstvo krši drugi odstavek 79. člena ZJF, ki določa, da mora predstojnik neposrednega uporabnika upravljati s premoženjem, ki je v upravljanju pri neposrednem uporabniku, s skrbnostjo dobrega gospodarja.

Osnovna ugotovitev glede izvrševanja podprograma je, da bi bilo za pravilnejše in učinkovitejše izvrševanje proračuna potrebno določiti obvezne sestavine pogodb, natančno definirati njihovo izvajanje in urediti področje upravljanja in nadzorovanja stvarnega premoženja države, ki je v upravljanju ministrstva.

³⁶¹ Št. 1714-00-620069 z dne 28. 4. 2000.

³⁶² Št. 1 k pogodbi z dne 15. 8. 2001.

³⁶³ Št. 1711-04-460434 z dne 24. 11. 2004.

³⁶⁴ Št. 1711-04-090004 z dne 23. 6. 2004, v znesku 300 tisoč tolarjev, št. 1711-04-090005 z dne 29. 6. 2004, v znesku 130 tisoč tolarjev in št. 1711-04-090006 z dne 22. 6. 2004, v znesku 300 tisoč tolarjev.

³⁶⁵ Za primerjavo navedimo, da postopke prodaje službenih psov ureja Navodilo o postopkih pred nakupom, odpisom, prodajo in evtanazijo službenih psov, šifra 2142-2-522693 z dne 28. 8. 2002.

4.2.2.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo je o doseženih ciljih in rezultatih podprograma poročalo po vseh predpisanih poglavjih, ni pa popolnoma upoštevalo metodologije iz 10. člena navodila. Navedba dolgoročnih ciljev podprograma ostaja v poročilu enaka, kot jih ministrstvo navaja v načrtu, vendar je ocena uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev podprograma splošna in se glasi 'dolgoročni cilji podprograma se uresničujejo skozi letne načrte dela in doseganje letnih ciljev s tega področja'.

V poročilu je ministrstvo posameznim področnim letnim ciljem, ki so največkrat izraženi kot aktivnosti, pripisalo tudi indikatorje. Glede na to, da iz načrta ne izhajajo indikatorji, ki bi bili opremljeni s pričakovanimi rezultati, ocene gospodarnosti in učinkovitosti, ki si jo je ministrstvo pripisalo za vsako področje znotraj podprograma posebej, ni mogoče potrditi.

Pri poročanju za izbrano proračunsko postavko je ministrstvo podrobno predstavilo vrsto izdatkov, ki so bili plačani s te proračunske postavke, in njihovo strukturo. Za oceno uspeha pri doseganju ciljev izbrane proračunske postavke je ministrstvo navedlo, da so bili na podlagi razpoložljivih sredstev zastavljeni cilji v letu 2004 doseženi. Iz tega izhaja, da je prikazana realizacija proračunske postavke, kot je razvidna iz predloga zaključnega računa, 100 odstotkov glede na sprejeti proračun in 99 odstotkov glede na veljavni proračun, tudi edino merilo, ki ga je ministrstvo pri tem uporabilo, ko je poročalo o doseženih ciljih in rezultatih.

4.2.2.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za notranje zadeve za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma in proračunske postavke, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranja, do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma in proračunske postavke, ki naj bi se uresničili z določenimi aktivnostmi. Dolgoročni cilji podprograma so časovno neopredeljeni in so navedeni kot aktivnosti, ki pa jih ministrstvo ne opremi s pričakovanimi rezultati. Letni izvedbeni cilji ministrstva so razdeljeni na posamezna področja, vendar so opredeljeni kot splošne aktivnosti in ne konkretni kratkoročni cilji. Cilji tudi niso predstavljeni na način, ki bi definirali izmerljive pričakovane rezultate. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma in proračunske postavke ni bilo dovolj učinkovito. Ker ministrstvo ni natančno definiralo indikatorjev, ni zagotovilo, da bi odgovorne osebe *izvrševanje* pri uresničevanju ciljev in rezultatov spremljale in nadzorovale v zadostni meri. Sistem izplačevanja sredstev za javna naročila se je izkazal kot pomanjkljiv in v posameznih primerih tudi nepravilen. Glede *poročanja o izvršitvi* podprograma in izbrane proračunske postavke smo ugotovili, da je ministrstvo uporabilo podatke primerjalnih analiz. Ker indikatorjev in pričakovanih rezultatov ministrstvo v načrtovanju ni predstavilo, ocene gospodarnosti in učinkovitosti ni mogoče podati. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih ciljih in rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa v nekaterih delih tudi ni v skladu s predpisi.

4.2.3 Ministrstvo za zunanje zadeve

4.2.3.1 Predstavitev izbranega podprograma

Izbrani podprogram je bil v letu 2004 načrtovan v skupnem znesku 8.891.142 tisoč tolarjev, kar predstavlja 59 odstotkov proračuna ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva najobsežnejši podprogram in zajema tekoče in investicijske odhodke na petih proračunskih postavkah.

Izbrani podprogram pripada glavnemu programu 0301 - Zunanje zadeve in konzularne storitve, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 03 - Zunanja politika in mednarodna pomoč.

V tabeli 42 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 42: Finančni načrt in realizacija podprograma 03011802 - Delovanje diplomatsko konzularnih predstavništev v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)/(2)*100
Plače DKP	3.468.871	3.480.718	3.469.497	39	40	100
Materialni stroški DKP	1.642.276	1.704.745	1.572.980	18	18	96
Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov	720.496	512.838	507.107	8	6	70
Najemnine in druge pogodbene obveznosti DKP	2.843.999	3.103.233	3.051.412	32	35	107
Osnovna sredstva – sredstva od prodaje državnega premoženja	215.500	13.821	0	2	0	0
SKUPAJ	8.891.142	8.815.355	8.600.996	100	100	97

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.3.2 Načrtovanje podprograma

Ugotovili smo, da ministrstvo v obrazložitvah k finančnemu načrtu ni natančno opredelilo dolgoročnih niti letnih izvedbenih ciljev izbranega podprograma ter da navedeni cilji nimajo neposredne povezave s samim podprogramom³⁶⁶. Iz njih ni mogoče razbrati, kakšni so bili

³⁶⁶ Dolgoročni cilji podprograma: krepitev sodelovanja in zaupanja in celovito spoštovanje človekovih pravic, kot jih določajo mednarodne pogodbe in drugi mednarodni akti oziroma običajno mednarodno pravo; letni izvedbeni cilj podprograma: vstop v polnopravno članstvo EU in NATO ter začetek sodelovanja v Trojki v OVSE.

temeljni cilji delovanja diplomatsko konzularnih predstavništev (v nadaljevanju: DKP) v letu 2004. Razbrati tudi ni mogoče neposredne povezave med letnimi izvedbenimi cilji in ustreznimi razvojnimi usmeritvami države ter dolgoročnimi cilji glavnega programa. Iz samega opisa izbranega podprograma in posameznih postavk ni razvidno, koliko DKP v tujini država sploh financira, kolikšno je število diplomatov in drugih zaposlenih na DKP, niti kakšne spremembe se predvidevajo v številu DKP ali številu zaposlenih, kar bi bil najmanjši obseg pojasnil, s katerimi bi lahko ministrstvo predstavilo delovanje DKP.

Finančni načrt ministrstva ne vsebuje merljivih ciljev ali opredelitev, iz katerih bi bilo mogoče povzeti, kakšni naj bi bili pričakovani rezultati delovanja DKP, prav tako tudi ne ustreza zahtevam po opredelitvi indikatorjev in drugih meril in kazalcev, s pomočjo katerih bi bilo mogoče meriti in ocenjevati uspešnost delovanja izbranega podprograma ob koncu proračunskega leta.

Presojali smo tudi ustreznost strukture podprograma glede na možnost oblikovanja homogenih ciljev in ustreznost oblikovanja postavk v okviru izbranega podprograma in ocenili, da navedene proračunske postavke podprograma pravzaprav predstavljajo posamezne vrste stroškov, kot se izražajo na posameznih kontih enotnega kontnega načrta. Zato menimo, da bi bilo za delovanje DKP pregledneje oblikovati eno samo proračunsko postavko, v okviru katere se načrtujejo predvideni stroški na ustreznih kontih.

ZJF zahteva, da je v finančnih načrtih pojasnjeno, na kakšnih izhodiščih so bili pripravljene izračuni in ocene potrebnih sredstev za podprogram ali posamezno postavko. Ugotovili smo, da finančni načrt ministrstva takih pojasnil in izhodišč ne vsebuje.

Ugotovili smo, da ministrstvo ima ustrezne podlage in podatke, na podlagi katerih je mogoče načrtovati in stroškovno ovrednotiti proračunske postavke, ki so vključene v izbrani podprogram. V reviziji pa ni bilo mogoče potrditi, da so bili zahtevki po proračunskih sredstvih izbranega podprograma pripravljene v skladu s proračunskimi izhodišči države, ustrezno načrtovani in zadostno utemeljeni, ker nam ministrstvo natančnega izračuna potrebnih sredstev za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih na DKP ter drugih stroškov, med izvajanjem revizije ni predložilo. Dokazalo tudi ni, da so bile opravljene predhodne analize potreb, in katere predpostavke so bile pri načrtovanju uporabljene.

4.2.3.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri preverjanju pravilnosti izvršitve izbranega podprograma nismo ugotovili neskladnosti s predpisi. Pri primerjavi veljavnega z načrtovanim proračunom v okviru izbranega podprograma smo ugotovili, da je na vseh petih proračunskih postavkah prišlo do odstopanj (spremenjeni proračun, prerazporeditve sredstev), vendar ni bilo mogoče ugotoviti, ali so se cilji z rebalansom oziroma s prerazporeditvami sredstev spremenili, ker so bili presplošno določeni.

Preverjali smo tudi način spremljanja izvajanja izbranega podprograma in razpolaganja s pravočasnimi informacijami o dogajanjih na področju podprograma. Ugotovili smo, da je ministrstvo v neprekinjeni 24-urni povezavi z vsemi DKP v svetu. Povezave so vzpostavljene tako na segmentu področja dela kot tudi na področju spremljanja finančnega poslovanja DKP.

Ugotovili smo, da ministrstvo v svojih notranjih aktih ni natančno opisalo postopkov izvajanja proračuna, ni opredelilo skrbnika podprograma, niti ni opredelilo vlog skrbnikov posameznih proračunskih postavk oziroma pogodb, ni opredelilo odgovornosti odredbodajalcev, ni izdelalo konkretnih zadolžitev oziroma navodil glede načina izvajanja nalog, povezanih z izvajanjem izbranega podprograma (npr. sprotno poročanje o dosežkih ...). Ministrstvo ni predložilo zagotovil, da zaposleni v oddelkih pripravljajo analize o doseganju ciljev. Ministrstvo tudi ni predvidelo ukrepov, če cilji ne bi bili doseženi. Zaradi tega menimo, da bi moralo ministrstvo učinkovitost upravljanja izbranega podprograma izboljšati.

4.2.3.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo je v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih navedlo drugačne letne izvedbene cilje kot v obrazložitvi finančnega načrta. Kljub temu, da so cilji pri poročanju vsebinsko ustrežnejši glede na namen izbranega podprograma, pa niso bolj merljivi in so premalo konkretni, da bi bilo mogoče ocenjevati njihovo doseganje ob koncu proračunskega leta. Ministrstvo za izbrani podprogram ni podalo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, kot tudi ni navedlo doseženih fizičnih, finančnih in opisnih kazalcev, s katerimi bi bilo mogoče oceniti delovanje DKP. Ministrstvo ni podalo ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, za uresničevanje ciljev na investicijskem področju pa je ocenilo, da cilji niso bili doseženi. Zelo skopo je tudi poročanje o realizaciji v okviru posameznih proračunskih postavk.

Ministrstvo je zaradi nedorečenosti v finančnem načrtu, odsotnosti merljivih ciljev in pričakovanih rezultatov, meril gospodarnosti in učinkovitosti ter odsotnosti indikatorjev in kazalcev za merjenje uspešnosti delovanja poročalo pomanjkljivo, kar ni v skladu s predpisi, niti ni osredotočeno na dosežke in ni zadostno. Ministrstvo v poročilu ne poroča o uresničevanju ciljev in pričakovanih rezultatov, ne navaja večjih projektov po vrednosti, ne navaja morebitnih odstopanj od načrtovanih smeri in ne predstavlja trendov delovanja v daljšem časovnem razdobju. Informacij, ki so vključene v poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, je premalo, da bi omogočale celotno in objektivno sliko delovanja izbranega podprograma v letu 2004 in oceno njegove uspešnosti.

4.2.3.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za zunanje zadeve za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. Dolgoročni cilji podprograma niso bili časovno določeni in niso bili dovolj konkretni. Tudi letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni opredelilo v obliki konkretnih pričakovanih rezultatov, to je na način, ki bi omogočil njihovo

merljivost, vezano na opredeljeno izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja projektov in aktivnosti v okviru podprograma, in na dosežke, ki so posledica izvedenih projektov in aktivnosti v predvidenem časovnem obdobju. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in le delno v skladu s predpisi.

Zaradi neustreznega načrtovanja ni mogoče potrditi, da bi ministrstvo *izvrševanje podprograma* spremljalo in nadzorovalo tako, da bi dosegalo cilje in rezultate.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo ni obrazložilo izvršitve svojega finančnega načrta popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju izbranega podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen vpliv na uporabnike podprograma in na družbo je imelo izvajanje teh projektov, kar je posledica odsotnosti merljivih indikatorjev in drugih kazalcev ter nejasnosti dogajanja v času, ker izhodiščno stanje ni bilo predstavljeno. Iz poročila ministrstva tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 03 - Zunanja politika in mednarodna pomoč v primerjavi s finančnim načrtom, saj niso opredeljene niti spremembe med letom in njihov vpliv na realizacijo. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.4 Ministrstvo za obrambo

4.2.4.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 07011901 - Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe, ki obsega 11,9 odstotka sprejetega finančnega načrta ministrstva ali v znesku 10.336.953 tisoč tolarjev. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva drugi najobsežnejši in zajema tekoče odhodke, investicijske odhodke ter tekoče transfere na enajstih proračunskih postavkah. Podprogram 07011901 - Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe se izvaja na ministrstvu v ožjem smislu, ki je razpolagalo s 97,7 odstotka sredstev podprograma (ali 10.100.842 tisoč tolarjev na sedmih proračunskih postavkah), in na Inšpektoratu RS za obrambo, ki je razpolagalo z 2,3 odstotka (ali 236.111 tisoč tolarjev na štirih proračunskih postavkah) sredstev podprograma. Osredotočili smo se na del podprograma, ki se izvaja na ministrstvu v ožjem smislu.

Podprogram 07011901 - Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe pripada glavnemu programu 0701 - Splošne in skupne funkcije, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 07 - Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih.

V tabeli 43 sta za izbrani podprogram predstavljena finančni načrt in realizacija podprograma v letu 2004, ki se je izvajal na ministrstvu v ožjem smislu v letu 2004.

Tabela 43: Finančni načrt in realizacija podprograma 07011901 - Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe ministrstva v ožjem smislu v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
Plače	6.973.623	7.044.623	7.008.206	69,0	67,6	101
Materialni stroški	1.417.788	1.218.214	1.181.804	14,0	11,4	83
Stroški operativnega delovanja	1.611.982	2.034.587	1.980.139	16,0	19,1	123
Vzdrževanje stanovanjskega fonda	92.000	113.810	100.783	0,9	1,0	110
COU Poljče	2.449	21.319	18.675	0,0	0,2	763
Oddelek za prehrano Triglav	2.000	71.499	55.541	0,0	0,5	2.777
Počitniška dejavnost	1.000	40.532	28.034	0,0	0,3	2.803
Skupaj	10.100.842	10.544.585	10.373.183	100	100	103

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.4.2 Načrtovanje podprograma

Podprogram 07011901 - Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe vključuje izvajanje vseh skupnih funkcij za podporo delovanja področja obrambe, kot so področje financ, računovodstva, javnih naročil, standardizacije in kodifikacije ter druge logistične podpore, kadrovanja, izobraževanja zaposlenih, prava, publicistike, obveščevalno - varnostnega področja, informatike in komunikacij, popolnjevanja obrambnih struktur, strateških študij, razvoja in raziskav ter načrtovanja obrambnega sistema in revizij.

Preverjali smo, ali je bil podprogram načrtovan v skladu s predpisi ter navodili, pri čemer smo se osredotočili predvsem na presojo natančnosti predstavitve dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma, na ustrezno predstavitev pričakovanih rezultatov podprograma in predstavitev indikatorjev in drugih meril in kazalnikov, na podlagi katerih se merijo rezultati podprograma, kot tudi na druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje delovanja podprograma, ter izhodišč za opredelitev njihovega finančnega obsega oziroma vrednosti.

Ministrstvo je za izbrani podprogram oblikovalo pet dolgoročnih ciljev, ki so:

- zagotoviti pogoje za uspešno delovanje obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami prek upravnih, strokovnih in administrativno - tehničnih aktivnosti,
- izvesti ključne dejavnosti obrambnih reform v skladu s strateškim pregledom obrambe,
- spremeniti in dopolniti obstoječe Obrambne strategije Republike Slovenije,
- spremeniti in dopolniti Splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja slovenske vojske,
- vzpostavitev in nadzor delovanja celovitega sistema obrambnega planiranja; ministrstvo je dolgoročne cilje povzelo iz Smernic za delo Ministrstva za obrambo za leti 2003 in 2004, ki predstavlja eno od glavnih pravnih podlag za izvrševanje podprograma.

Ugotovili smo, da so dolgoročni cilji opredeljeni zelo splošno, zato ni mogoče ugotoviti, kaj konkretno je bilo v podprogramu predvideno, da naj bi bilo v določenem obdobju doseženo. Iz načrta je sicer razvidno, da želi ministrstvo izvesti ključne dejavnosti obrambnih reform, ni pa opredelilo, katerih in v kolikšni meri. Prav tako ni natančneje opredelilo, kako in v kolikšni meri bo spremenilo in dopolnilo Obrambno strategijo Republike Slovenije in Splošni dolgoročni program razvoja slovenske vojske. Ker dolgoročni cilji niso časovno opredeljeni, ni znano, kako dolgo je dolgoročno obdobje, za katerega so cilji predvideni.

Ministrstvo je v finančnem načrtu oblikovalo devetnajst letnih izvedbenih ciljev, kar je za učinkovito spremljanje njihovega uresničevanja preveč. Iz obrazložitev finančnega načrta je sicer mogoče razbrati probleme, ki naj bi jih s pomočjo sredstev podprograma reševali, vendar pa niti dolgoročni niti kratkoročni cilji podprograma niso dovolj natančno opredeljeni³⁶⁷. Ker v podprogramu ni bilo opredeljeno izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja podprograma, ni razvidno, kakšno je trenutno stanje in kakšno je ciljno stanje, kaj

³⁶⁷ Letni izvedbeni cilji podprograma: izboljšati sistem planiranja, programiranja in priprave proračuna, nadaljevati z dograjevanjem programa MFERAC, doseganje ciljev interoperabilnosti, ki je zagotovitev visoke stopnje ujemanja (kompatibilnosti) in je hkrati zagotavljanje skupnega tržišča, ki se odraža tudi na vojaškem področju in se kaže predvsem v prizadevanjih za ustanovitev mednarodnih enot ali za sodelovanje pri posebnih operacijah pod okriljem NATA, neposredne priprave za vključitev Republike Slovenije v NATO, sodelovanje pri nadaljnji reorganizaciji obrambnega sistema, zagotavljanje uresničevanja nalog na področju civilne obrambe v skladu s spremenjenimi potrebami obrambnega sistema, še zlasti pa usklajevanje normativnih aktov s strateškimi in doktrinarnimi dokumenti, uresničevanje nalog na področju izvajanja podpore države gostiteljice (HNS), zagotavljanje razvoja sistema kriznega upravljanja v Republiki Sloveniji in pogoje za nemoteno delovanje Nacionalnega centra za krizno upravljanje, izboljšanje informacijske in komunikacijske podpore, dokončanje gradnje celovitega poslovno informacijskega sistema za potrebe upravnega dela MO, izpolnjevanje zakonskih obveznosti za zagotovitev ustreznih pogojev dela, izdaja strokovnih revij na obrambnem področju, zavarovanje oseb, prevoznih sredstev in nepremičnin, izboljšati izobrazbeno raven zaposlenih, zmanjšati razkorak med dejansko in zahtevano izobrazbo po stopnji in smeri izobrazbe, zaposliti načrtovano število delavcev po projekciji zaposlovanja, uveljaviti rezultate strateškega pregleda obrambe, pripraviti srednjeročni obrambni program razvoja do leta 2010, izdelava usmeritev za obrambno planiranje v letu za obdobje 2005 - 2010, zagotavljati z revizijskimi pregledi učinkovito in zakonito porabo proračunskih sredstev.

zahteva spremembe ter kakšni pričakovani rezultati naj bi bili doseženi z izvedbo podprograma. Kratkoročni cilji so opredeljeni predvsem z besedami, kot so sodelovanje, priprave, nadaljevanje, zagotavljanje, uresničevanje, izboljšanje, uveljavljanje. Iz takih opisov ni mogoče razbrati, kaj se bo dejansko izvedlo. Skupne funkcije za podporo delovanja področja obrambe so obsežne, zato so v okviru podprograma oblikovani preštevilni letni izvedbeni cilji (devetnajst). Da bi finančni načrt postal bolj transparenten, bi bilo smiselno razmisliti o oblikovanju več podprogramov, kar bi omogočilo njihovo večjo homogenost in lažje oblikovanje izvedbenih ciljev zanje (na primer posebej za reorganizacijo obrambnega sistema in za druge sklope nalog), ali pa bi se bilo v okviru obstoječega podprograma potrebno osredotočiti na nekaj bistvenih ciljev, ki jih je potrebno doseči v določenem obdobju (kot na primer na povečanje učinkovitosti urejanja skupnih funkcij na področju obrambe in podobno). Ministrstvo mora pri sestavi finančnega načrta ločiti med programskimi cilji in ukrepi za njihovo doseganje, kar doslej ni storilo. Med predstavljenimi 'cilji' je zato sedaj veliko število projektov in aktivnosti (na primer zavarovanje oseb, zaposlitev delavcev, uresničevanje nalog, priprave na vključitev v NATO in podobno), ki pomenijo ukrepe za doseganje ciljev (torej način, kako do cilja priti), pravi programski cilji pa pravzaprav niso bili oblikovani.

V obrazložitvah finančnega načrta ministrstvo pri vseh proračunskih postavkah ni navedlo indikatorjev pričakovanih rezultatov, kar onemogoča spremljanje in merjenje ter ocenjevanje uspešnosti delovanja podprograma ob koncu proračunskega leta. Ob tem tudi ni mogoče vzpostaviti povezave s programskimi dosežki v preteklih letih. Predstavitev podprograma je netransparentna tudi zato, ker v obrazložitvah ukrepi za doseganje ciljev niso predstavljeni posebej za posamezen cilj, temveč so se s cilji pomešali. Za navedene cilje ukrepi posebej niso navedeni, tako da ni jasno, kateri ukrepi (navedeni kot cilji) so povezani s posameznim ciljem.

Ker pravi programski cilji niso bili oblikovani in ne poznamo konkretnih pričakovanih rezultatov podprograma in predvidenih ukrepov za uresničitev posameznega cilja, način merjenja doseganja rezultatov pa ni bil določen, ni mogoče predvideti, kdaj in v kakšni meri bodo cilji doseženi, in ni mogoče oceniti, kakšni bodo končni učinki na področju, na katerem podprogram deluje. Prav tako ni mogoče presojati, kako bo izvajanje ukrepov vplivalo na uresničevanje ciljev. Ocenimo lahko, da načrtovanje podprograma ni bilo učinkovito in v skladu s predpisi.

Pri pravem programskem pristopu k upravljanju s proračunskimi sredstvi bi morali biti vsi stroški (vključno s stroški za plače ter blago in storitve) razporejeni na posamezne projekte in aktivnosti, ki se izvajajo v okviru podprograma za doseganje njegovih ciljev. Posamezne postavke pa bi morale odražati ukrepe za doseganje ciljev. Ker v obstoječem sistemu stroški za plače in drugi tekoči stroški niso razporejeni po posameznih nalogah, ni razvidno, koliko posamezni ukrepi za doseganje ciljev sploh stanejo, s tem pa princip ekonomske klasifikacije prevlada nad programskim - vsebinskim principom, transparentnosti delovanja pa ne zagotavlja.

ZJF zahteva, da je v finančnih načrtih pojasnjeno, na kakšnih izhodiščih so bili pripravljene izračuni in ocene potrebnih sredstev za posamezno postavko. Ugotovili smo, da finančni načrt ministrstva takih pojasnil in izhodišč ne vsebuje. Od ministrstva smo za nekatere postavke

dobili podrobnejša izhodišča za načrtovanje sredstev, vendar dokumentacije za vse predvidene aktivnosti in projekte ni bilo mogoče pridobiti. Na takšni podlagi zato ni bilo mogoče oceniti, ali so bili stroški za podprogram ustrezno načrtovani in ali so bile zahteve po proračunskih sredstvih ustrezno utemeljene.

Ugotovili smo, da ministrstvo ne daje dovolj poudarka procesu načrtovanja podprograma. Tako nima opisanega procesa načrtovanja za celoten podprogram in porabo sredstev na proračunskih postavkah, iz katerega bi bile med drugim razvidne odgovorne osebe za načrtovanje, opredelitev obsega poslovno potrebnih stroškov za posamezne opredeljene ukrepe, roki za pripravo načrta, predpostavke, ki jih je potrebno upoštevati pri načrtovanju, način določanja prioritetenih projektov in podobno. Ocenjujemo, da bi ustrezen in zadosten opis procesa ter delovanje v skladu z njim lahko pripomoglo k ustrežnejšemu načrtovanju.

4.2.4.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ocenjevanju izvajanja podprograma smo se osredotočili na dve proračunski postavki, na postavko 3333 - Materialni stroški in 5883 - Stroški operativnega delovanja. Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na izplačila, ki so bila zajeta v vzorec za preizkušanje pravilnosti izvrševanja proračuna ministrstva. Izplačila so se nanašala na izdatke za blago in storitve ter nakup in gradnjo osnovnih sredstev.

Pri pregledu izvrševanja izbranega podprograma nismo ugotovili neskladnosti s predpisi. Pri primerjavi načrtovanega podprograma z realiziranim smo ugotovili, da je na vseh proračunskih postavkah prišlo do odstopanj (prerazporeditve sredstev), realizacija nekaterih postavk pa je zelo odstopala od načrtovanih zneskov, kar kaže na neustrezno načrtovanje. Ob tem pa ni bilo mogoče ugotoviti, ali so se s tem spremenili tudi cilji, saj so bili ti presplošno določeni.

Na izbranih dveh postavkah smo primerjali realizacijo podprograma in sprejeti proračun. Ugotovili smo pomembna odstopanja. Ministrstvo je na proračunski postavki 3333 - Materialni stroški načrtovalo za 17 odstotkov preveč sredstev, na proračunski postavki 5883 - Stroški operativnega delovanja pa za 23 odstotkov premalo sredstev, kar kaže na ne dovolj natančno načrtovanje.

Ministrstvo je pojasnilo, da je do odstopanj prišlo zaradi sprejetih sprememb predpisov in članstva v NATO in Evropski uniji, ki jih ob pripravi finančnega načrta še niso mogli predvideti.

Pri preverjanju načina spremljanja izvajanja proračunske postavke 3333 - Materialni stroški in proračunske postavke 5883 - Stroški operativnega delovanja smo ugotovili, da se ministrstvo ravna le po Usmeritvah za pripravo finančnega načrta, v katerem je po vrstah stroškov opredeljeno, kaj kdo načrtuje in s tem za kaj je odgovoren. Na ravni direktoratskih so določeni skrbniki postavk. V okviru računalniške aplikacije se spremlja realizacija po posameznih projektih in aktivnostih. V direktoratu za logistiko se tedensko spremlja realizacija. Poročila o glavnih aktivnostih se izdelujejo po ravneh, od posameznega sektorja do predstavitev direktorata. Ministrstvo je v letu 2004 uvedlo analitično spremljanje finančnega poslovanja in poročanja za različne upravljaljske ravni, vendar samo ta ukrep ne zadošča.

Preverjali smo način upravljanja s podprogramom in ugotovili, da minister ni določil skrbnika podprograma, ki bi bil odgovoren za koordinacijo pri načrtovanju podprograma, za spremljanje njegovega izvajanja ter za poročanje o doseganju njegovih ciljev. Določeni so bili le skrbniki posameznih proračunskih postavk in odredbodajalci za proračunske postavke, ki se izvršujejo v okviru tega podprograma, kar pa ne zadošča. Ugotovili smo, da obstoječi način upravljanja s podprogramom ne zagotavlja dovolj učinkovite priprave in njegovega izvrševanja, da bi se dosegli zastavljeni cilji in pričakovani rezultati.

4.2.4.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Preizkušali smo, ali je ministrstvo v poročilu o doseganju ciljev in rezultatov podprograma poročalo v skladu z navodilom, kot tudi, ali je bilo poročanje zadostno in osredotočeno na dosežke. Poročanje mora biti pregledno in zadostno po obsegu informacij, ki so podane v poročilu glede izvrševanja podprograma, kar omogoča pridobiti celovito in objektivno sliko njegovega delovanja in doseženih rezultatov.

Ministrstvo je poročalo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih, vendar pa je poročalo o več dolgoročnih ciljih, kot jih je opredelilo ob načrtovanju. V obrazložitvah izvršitve finančnega načrta za leto 2004 so se pojavili še naslednji cilji: učinkovito izvajanje inšpekcij na področju vojaške in civilne obrambe ter izvajanja notranjega nadzora na področju varovanja tajnih podatkov, z izmenjavo izkušenj, znanja in veščin krepitev povezljivost z ostalimi članicami NATA na področju inšpekcij ter dograjevanje postopkov upravljanja s finančnim načrtom z ustrezno informacijsko podporo.

Ministrstvo je v poročilu navedlo enaintrideset letnih izvedbenih ciljev, kar je dvanajst več, kot jih je navedlo v svojem finančnem načrtu, poroča pa o izvajanju devetnajst letnih ciljev. Pri tem poroča, da enajst ciljev ni bilo doseženih. Pri pregledu obrazložitev izvršitve finančnega načrta smo ugotovili, da ministrstvo zaradi neustrezno zastavljenih ciljev ne poroča o uspešnosti doseganja programskih ciljev s pomočjo indikatorjev, vendar pa menimo, da so obrazložitve realizacije posameznih navedenih aktivnosti in ukrepov, ob nekaj izjemah, dokaj dobro predstavljene. V nekaterih primerih pa iz obrazložitev kljub naštevanju posameznih aktivnosti ni razvidno, kaj konkretno je bilo v letu 2004 narejeno (primer cilja: 'sodelovanje pri nadaljnji reorganizaciji obrambnega sistema' ali 'neposredne priprave za vključitev Republike Slovenije v NATO'). V primerih, za katere ministrstvo poroča, da predvidene aktivnosti niso bile izvedene ali so bile izvedene le delno, pa le redko navaja razloge za takšno stanje. Ob tem tudi ni razvidno, kakšni so učinki slabše realizacije podprograma.

Ministrstvo je pojasnilo, da so novi dolgoročni cilji delno povezani s številnimi spremembami in novostmi v poslovanju ministrstva, in so posledica članstva v NATO in Evropski uniji ter nove zakonodaje.

Ocenjujemo, da poročanje o izvedbi podprograma ni bilo zadostno, saj iz poročila ne dobimo vseh odgovorov na vprašanja, ki se zastavljajo ob realizaciji finančnega načrta. Tako na primer iz obrazložitev proračunske postavke 3333 - Materialni stroški javnost ne izve, ali je bil cilj dosežen, v kolikšni meri so bili zagotovljeni osnovni pogoji delovanja in ali so bili pri tem uspešni. Pri poročanju o uspehih pri uresničevanju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev na

ravni področja proračunske porabe, programa in podprograma ni mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv nerealiziranih aktivnosti znotraj proračunskih postavk.

Zastavlja se vprašanje, ali je bilo ministrstvo ob manjši porabi sredstev na nekaterih postavkah bolj učinkovito ali ne, saj je sredstva za celoten podprogram porabila v celoti. Pogrešamo podatke o tem, kolikšni so bili stroški za posamezen projekt ali aktivnost. Ker ministrstvo ocenjuje, da več kot polovica ciljev ni bila v celoti doseženih, ostaja neodgovorjeno, ali je bilo ministrstvo morda neučinkovito, ali pa so bili ob predstavljenih ciljnih realizirani še drugi cilji. Iz poročila bi bilo moč sklepati, da so se načrtovana sredstva porabila za druge aktivnosti oziroma cilje, kot pa so bili načrtovani, saj so se v poročilu pojavili trije nenačrtovani dolgoročni cilji in dvanajst novih nenačrtovanih letnih ciljev. Odgovora glede učinkovitosti delovanja ministrstva v okviru tega podprograma pa ni mogoče pridobiti. Menimo, da bi moralo poročilo nuditi dovolj verodostojnih informacij, tako glede uspešnosti kot tudi učinkovitosti delovanja ministrstva pri izvrševanju podprograma, ki jih sedaj ni na voljo, zato ocenjujemo, da poročanje ministrstva o doseženih ciljnih in rezultatih podprograma ni bilo v skladu z zahtevami predpisov, ni bilo dovolj pregledno, in ne zadostno.

4.2.4.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za obrambo 07011901 - Urejanje skupnih funkcij na področju obrambe za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranca, do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da ministrstvo podprograma ni načrtovalo v skladu s predpisi, saj iz finančnega načrta zaradi prevelikega števila ciljev ni mogoče razbrati njihovih prioritet pri izvrševanju podprograma. Niti dolgoročni niti letni izvedbeni cilji podprograma niso določljivi, ker zanje niso opredeljeni pričakovani rezultati, ki bi imeli pripisane ciljne vrednosti, ki jih ministrstvo s podprogramom želi doseči. Cilji zato niso merljivi, način merjenja uspešnosti njihovega doseganja, ki bi ga lahko izvedli s pomočjo primernih indikatorjev in drugih kazalcev, pa ni bil opredeljen. Ministrstvo nima zadostne dokumentacije, ki bi potrjevala upravičenost proračunskih zahtevkov za vse načrtovane aktivnosti, zato menimo, da bi bilo načrtovanje podprograma lahko bolj učinkovito.

Izvrševanje podprograma je bilo v skladu s predpisi, vendar pa je zaradi neustreznega in pomanjkljivega načrtovanja prihajalo do velikih odstopanj pri izvršitvi finančnega načrta. Menimo, da med letom ni bilo zagotovljeno zadostno spremljanje in usmerjanje izvajanja podprograma, ki bi omogočilo pravočasno ukrepanje za doseganje zastavljenih ciljev, kar je posledica nejasne odgovornosti za izvrševanje podprograma.

Ministrstvo v *poročilu o doseženih ciljnih in rezultatih* ni poročalo o dosežkih podprograma, kar je med drugim tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje je usmerjeno predvsem k navajanju različnih aktivnosti in projektov, torej izidov,

za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Izvrševanje podprograma ni celovito obrazloženo, čeprav ministrstvo navaja, da več kot polovica ciljev ni bilo doseženih popolno, za izvršitev podprograma pa je bilo razporejenih več sredstev, kot je bilo načrtovanih. Razlogi za tako stanje pa niso v celoti pojasnjeni. Zaradi opisanega stanja ni bilo mogoče preveriti učinkovitosti delovanja ministrstva in uspešnosti izvajanja podprograma. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih ciljih in rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.5 Ministrstvo za pravosodje

4.2.5.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 09012002 - Splošne storitve za pravosodne organe v znesku 1.126.793 tisoč tolarjev, ki obsega 13,5 odstotka sprejetega proračuna ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva drugi najobsežnejši podprogram in zajema tekoče in investicijske odhodke na desetih proračunskih postavkah.

Podprogram Splošne storitve za pravosodne organe pripada glavnemu programu 0901 - Koordinacija pravosodja in splošne administrativne zadeve, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 09 - Pravosodje.

V tabeli 44 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 44: Finančni načrt in realizacija podprograma 09012002 - Splošne storitve za pravosodne organe v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov	1.093.633	888.887	834.826	97,1	97,2	76
Delovanje Komisije Vlade RS za izvajanje Zakona o popravi krivic	8.558	10.058	8.947	0,8	1,0	105
Drugi odhodki za delo na drugih področjih	5.612	5.612	2.862	0,5	0,3	51
Reševanje stanovanjskih vprašanj za zaposlene v pravosodju	5.500	5.500	2.609	0,5	0,3	47
Nakupi - sredstva od prodaje državnega premoženja	3.000	6.125	4.027	0,3	0,5	134
Izpiti za sodne cenilce in izvedence	5.090	1.033	996	0,4	0,1	20
Izvršitelji	107	220	194	0,0	0,0	181
Pravosodni bilten	4.393	5.294	3.794	0,3	0,5	86
Stečajni upravitelji	900	849	670	0,1	0,1	74
Osnovna sredstva - sredstva odškodnine	0	42	0	0,0	0,0	0
SKUPAJ	1.126.793	923.730	860.036	100,0	100,0	76

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.5.2 Načrtovanje podprograma

Podprogram 09012002 - Splošne storitve za pravosodne organe je glede na opis v obrazložitvi finančnega načrta namenjen

- nakupu novih poslovnih prostorov za pravosodne organe in adaptacije obstoječih,
- informatizaciji tožilstev, pravobranilstev in sodnikov za prekrške (nakup računalniške strojne in programske opreme, vzpostavitev lokalnih računalniških mrež, njihovo vzdrževanje ter svetovanje in izobraževanje na področju informatizacije),
- nakupu opreme za vse pravosodne organe (nakup pisarniškega pohištva, pisarniške in druge opreme, opreme za varovanje, birotehnične telekomunikacijske in avdiovizuelne opreme ter službenih vozil).

Opis ne ustreza povsem dejanskemu stanju, saj se sredstva podprograma namenjujejo tudi za druge namene, čeprav le v 3 odstotkih realiziranih sredstev podprograma. Opis ustreza le največji proračunski postavki, 2987 - Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov. Tudi v poglavju o dolgoročnih ciljih podprograma so cilji, po naši oceni, povezani le z največjo proračunsko postavko. Le pri letnih izvedbenih ciljih na ravni podprograma so opisane tudi druge naloge, in sicer 'da bo ministrstvo še naprej zagotavljalo posebna materialna sredstva pravosodnim organom ter organiziralo opravljanje izpitov za sodne izvedence in cenilce, stečajne upravitelje in sodne izvršitelje'.

Ugotavljamo, da so dolgoročni in letni izvedbeni cilji predstavljeni le na ravni glavnega programa 0901 - Koordinacija pravosodja in splošne administrativne zadeve. Pri tem so cilji predstavljeni zelo splošno, so nepregledni in praviloma predstavljajo opise dejavnosti oziroma aktivnosti, ki jih je potrebno izvesti oziroma jih ministrstvo izvaja. Noben od navedenih ciljev ni pravi programski cilj, saj za nobenega ni določeno obdobje, v katerem naj bi bil dosežen, za nobenega niso navedene konkretne vrednosti oziroma pričakovani rezultati programskega delovanja v tem časovnem obdobju. Navedeni cilji torej niso merljivi. Poleg tega ni navedenih indikatorjev in drugih kazalcev, s pomočjo katerih bi lahko merili uspešnost in učinkovitost njihovega delovanja oziroma izvajanja programov. Glede na zastavljene cilje ni razvidno, kateri cilji so prioritetni, oziroma ali so enako pomembni vsi navedeni cilji oziroma aktivnosti.

Da bi ministrstvo lahko merilo napredek pri uresničevanju ciljev, bi moralo biti razvidno, kakšno je izhodiščno stanje v delovanju, ki ga želi spremeniti, opredeliti bi moralo tudi pričakovane rezultate delovanja, ki naj bi jim bile pripisane konkretne vrednosti, določiti pa bi morali tudi način merjenja (indikatorje in kazalce). Teh elementov programski cilji ne vsebujejo, saj iz opredeljenih ciljev ni mogoče izvedeti, ali ministrstvo z npr. 'zagotavljanjem primernejših prostorskih pogojev za pravosodne organe na področju zagotavljanja materialnih pogojev pravosodnih organov' (eden od dolgoročnih ciljev glavnega programa) zagotavlja 'večjo učinkovitost sodstva, odpravlja sodne zaostanke, ...'. Večja učinkovitost sodstva, odprava sodnih zaostankov je po našem mnenju cilj oziroma eden od ciljev, ki povezuje ministrstvo in pravosodne organe, in je po hierarhiji eden višjih ciljev na področju proračunske porabe 09 – Pravosodje. Iz finančnega načrta ministrstva ni razvidno, da področje proračunske porabe, poleg dveh glavnih programov, ki ju ministrstvo navaja, po Pravilniku o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna³⁶⁸ obsega še štiri glavne programe, ki jih izvajajo pravosodni organi.

³⁶⁸ Št. 74745/03 z dne 24. 9. 2003.

S programskimi cilji je potrebno reševati probleme na ravni področja proračunske porabe, zato je pomembno, da so cilji povezani, tudi kadar si jih zastavlja več neposrednih proračunskih uporabnikov. Da bi to dosegli, bi morali biti cilji in pričakovani rezultati na področju pravosodja povezani tudi s problematiko in cilji pravosodnih organov, kar bi pripomoglo k uresničevanju strateških razvojnih usmeritev države, opredeljenih v njenih sprejetih dokumentih.

Pri načrtovanju posameznih proračunskih postavk podprograma je ministrstvo razen pri investicijah in investicijskem vzdrževanju zgradb pravosodnih organov navedlo le obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke, kar lahko pomeni, da si ministrstvo za te proračunske postavke ni zastavilo ciljev in pričakovanih rezultatov in zanje ni mogoče ugotavljati uspešnosti.

Pri proračunski postavki Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov je ministrstvo navedlo tudi obrazložitve projektov v okviru proračunske postavke, kjer opisuje posamezne aktivnosti v okviru 'skrbi za tehnološko posodobitev poslovanja pravosodnih organov, in sicer sodišč, državnih tožilcev, državnih pravobranilcev in organov za postopke o prekrških'. Tu ministrstvo tudi našteva konkretne projekte, ki naj bi jih predvidoma izvedlo v letu 2004, in navaja, da so sredstva načrtovana na podlagi veljavnih metodologij ter da so glavni letni izvedbeni cilji na ravni podprograma opredeljeni v letnem Skupnem načrtu nabav in gradenj za potrebe pravosodnih organov. Ne glede na to, da je ministrstvo načrt skupnih nabav predložilo (obe spremembi), ostaja dejstvo, da finančni načrt ni bil pripravljen po predpisani strukturi in ne vsebuje predpisanih informacij.

Iz obrazložitve finančnega načrta ministrstva ni razviden izračun predloga pravic porabe, ne za posamezne proračunske postavke in tudi ne za podprogram oziroma glavni program in področje proračunske porabe. Menimo, da zahteve po proračunskih sredstvih niso bile dovolj natančno predstavljene.

Ocenjujemo, da finančni načrt ministrstva v delu, ki zajema podprogram Splošne storitve za pravosodne organe, ni ustrezno in zadostno obrazložen, cilji in pričakovani rezultati niso opredeljeni, niso vrednostno izraženi, indikatorji niso navedeni, kar pomeni, da ne vemo, kakšne rezultate ministrstvo načrtuje oziroma pričakuje ter kako se cilji podprograma navezujejo na cilje pravosodnih organov, za katere ministrstvo zagotavlja pogoje dela. Načrtovanje ministrstva je omejeno predvsem na delitev in porabo sredstev ter nepopolne opise aktivnosti.

4.2.5.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na proračunsko postavko 2987 - Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov, ki obsega 97 odstotkov realiziranih sredstev podprograma. Na izbrani proračunski postavki se zagotavljajo sredstva za tehnološko posodobitev poslovanja pravosodnih organov, in sicer sodišč, državnih tožilcev, državnih pravobranilcev in organov za postopke o prekrških.

Pri preizkušanju pravilnosti izvrševanja podprograma smo v okviru podprograma preverili enajst izplačil v skupnem znesku 144.736 tisoč tolarjev. Vsa izplačila se nanašajo na proračunsko postavko 2987 - Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov. Ugotovili smo, da ministrstvo pri dveh od pregledanih enajstih javnih naročil ni ravnalo v skladu z ZJN-1 (točki 3.2.5.2.c in 3.2.5.2.e).

Pri preverjanju izplačil s proračunske postavke 2987 - Investicije in investicijsko vzdrževanje smo ugotovili, da ministrstvo s te postavke plačuje tudi naročnino za uporabo IUS - INFO storitev podjetju IUS Software, d. o. o. Menimo, da omenjeni stroški sodijo med materialne stroške pravosodnih organov.

Največji problem pri izvrševanju podprograma oziroma proračunske postavke 2987 - Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov vidimo v neurejenosti na področju evidentiranja sredstev, ki jih ministrstvo zagotavlja pravosodnim organom. Ministrstvo je namreč po Zakonu o sodiščih³⁶⁹ (tretji odstavek 75. člena) in Zakonu o državnem tožilstvu³⁷⁰ (66.c člen) dolžno zagotavljati finančna sredstva oziroma prostorske pogoje za sodišča in državno tožilstvo. Za te namene (za investicijske odhodke in investicijsko vzdrževanje zgradb) je ministrstvo v letu 2004 namenilo 834.826 tisoč tolarjev. Tako je ministrstvo nosilec izvajanja investicij za te namene, in sicer vse od faze zbiranja potreb in preverjanja njihove utemeljenosti do skrbništva nad izvajanjem sklenjenih pogodb in predlogov za izplačilo računov. Kar očitamo ministrstvu je, da nima pregleda nad premoženjem pravosodnih organov, v katera vlaga velik del svojih proračunskih sredstev, in da v svojih knjigah ne izkazuje osnovnih sredstev v skladu z 42. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu oziroma da ne zagotovi, da to v svojih knjigah izkazujejo tudi sodišča in državna tožilstva. Ministrstvu ponovno predlagamo³⁷¹, da uredi evidentiranje osnovnih sredstev, ki jih nabavlja za pravosodne organe, ter prenos teh sredstev v upravljanje pravosodnim organom.

Na proračunski postavki 2987 - Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov je bila realizacija glede na sprejeti proračun 76,3-odstotna, kar pomeni, da 258.807 tisoč tolarjev načrtovanih sredstev ni bilo porabljenih za načrtovane namene, če primerjamo realizacijo z veljavnim proračunom pa je razlika znašala 54.171 tisoč tolarjev. V oceni uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev na proračunski postavki ministrstvo navaja, da je bil nakup poslovnih prostorov glede na veljavni proračun realiziran 100-odstotno, pri investicijskem vzdrževanju in obnovah pa je bila realizacija 91,8-odstotna. Ministrstvo tudi pojasnjuje, da je nerealiziranih ostalo nekaj manjših projektov, da so lahko izvedli nepredvidene nujne sanacije, ki so se pokazale med letom. Navaja tudi, da je bilo zaradi zelo zgodnjega sprejetja Pravilnika o zaključku izvrševanja državnega proračuna za leto 2004 nekaj projektov sicer izvedenih v letu 2004, plačanih pa iz proračuna za leto 2005. Ocenjujemo, da pojasnilo ministrstva ni zadostno, predvsem glede na realizacijo sprejetega proračuna, ki je bila 76,3-odstotna.

³⁶⁹ Uradni list RS, št. 19/94, 45/95, 38/99, 28/00, 26/01, 16/04, 73/04.

³⁷⁰ Uradni list RS, št. 36/94, 105/02, 110/02.

³⁷¹ Pismo predstojnici št. 1201-2/2004-38/MP z dne 29. 6. 2004.

4.2.5.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih ni upoštevalo metodologije iz 10. člena Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega poročanja ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Na ravni glavnega programa Koordinacija pravosodja in splošne administrativne zadeve je ministrstvo pri opisu programa, dolgoročnih ciljih in letnih ciljih na ravni glavnega programa predstavilo identičen tekst, kot je v obrazložitvi finančnega načrta. Dodani sta oceni uspeha. V oceni uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev je ministrstvo navedlo, da je bilo 'poslovanje v letu 2004 usmerjeno k uspešnemu uresničevanju dolgoročnih ciljev'. Podobno je ocenilo svoj uspeh pri uresničevanju letnih ciljev, in sicer: 'letni cilji so bili uspešno uresničeni v okviru razpoložljivih sredstev'.

Na ravni podprograma je ministrstvo v poročilu navedlo osem skupin dolgoročnih ciljev, ki jih v finančnem načrtu ni navedlo. V večini primerov gre za opise aktivnosti, ki so povezani z ozkim področjem delovanja, npr. pri prvem cilju - področje Zakona o popravi krivic, ministrstvo navaja: 'reševanje zahtev upravičencev za pridobivanje statusa ..., priprava gradiva za vsako sejo komisije, odpošiljanje gradiva članom komisije pet dni pred vsako sejo, usklajevanje sej komisije, prisostvovanje na sejah komisije in pisanje zapisnika, priprava sklepov komisije po vsaki seji, pošiljanje sklepov komisije vsakemu od upravičencev, vstavljanje povratnic o prejetih sklepih v spise'. Pri navedenem primeru gre za opis, ki je ali bi lahko bil del poslovnika komisije, ne predstavlja pa ciljev. Cilj bi lahko bil, da bi komisija v določenem časovnem obdobju rešila določeno število zahtev, ki bo večje za določen odstotek od v preteklem letu rešenih zahtev. Nekaj več nam o reševanju vlog pove opis v okviru proračunske postavke, kjer je navedeno prejeta število vlog ter število rešenih in nerešenih vlog ter da je bil zastavljeni plan dela realiziran. Podobno je tudi pri ostalih ciljih, izjemi sta šesti in sedmi cilj, ki govorita o zmanjšanju zaostankov oziroma povečanju zaposlenih, pri čemer pa ni mogoče ugotoviti, na katera področje se nanašata in tudi ne v kakšnem časovnem obdobju bosta dosežena.

Navedeni cilji predstavljajo aktivnosti, niso merljivi, nimajo določenih indikatorjev in ne omogočajo ocene uspeha pri njihovem delovanju.

O proračunskih postavkah ministrstvo poroča zelo različno. Pri posameznih postavkah je naveden le kratek opis oziroma obrazložitev dejavnosti s splošno oceno, pri drugih pa so navedene podrobnosti, npr. pri proračunski postavki 2987 - Investicije in investicijsko vzdrževanje zgradb pravosodnih organov, kjer preveliko število informacij ustvarja nejasno sliko. Ocenjujemo, da je struktura podprograma razdrobljena in nepregledna.

Ocenjujemo, da informacije v poročilu niso ustrezne, saj niso osredotočene na dosežke pri izvajanju izbranega podprograma. Informacije, ki so navedene, so zgolj splošnega značaja, gre predvsem za opise aktivnosti, ki niso povezane s pričakovanimi rezultati in tudi ne vsebujejo primerjave dosežkov s stanjem v izhodiščnem obdobju kot tudi ne primerjav z dosežki preteklih let. Poročilo ne zagotavlja dovolj natančne slike izidov in dosežkov. Iz poročila ni mogoče razbrati, ali je bilo delovanje usmerjeno v doseganje programskih ciljev, kot tudi ni mogoče v celoti oceniti, koliko vložkov je bilo potrebnih za doseženi rezultat. Ni torej mogoče oceniti, ali so bili izidi pridobljeni na najbolj racionalen in stroškovno učinkovit

način in ali so zadostili pričakovani ravni glede na količino, kvaliteto in učinkovitost delovanja. Ocenimo lahko, da ministrstvo o delovanju ni poročalo dovolj osredotočeno in transparentno, oziroma tako, kot določajo navodila za pripravo zaključnega računa proračuna.

Iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva pri izvajanju podprograma. Ker ministrstvo že v fazi načrtovanja ni upoštevalo navodil za pripravo finančnega načrta in cilji niso bili zastavljeni na način, da bi bili merljivi, se to odraža tudi v poročanju.

4.2.5.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za pravosodje za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Ocenjujemo, da *finančni načrt* ministrstva v delu, ki zajema podprogram Splošne storitve za pravosodne organe, ni ustrezno in zadostno obrazložen, cilji in pričakovani rezultati niso opredeljeni, niso vrednostno izraženi, indikatorji niso navedeni, posledica tega pa je, da ne vemo, kakšne rezultate ministrstvo načrtuje oziroma pričakuje ter kako se cilji podprograma navezujejo na cilje pravosodnih organov, za katere ministrstvo zagotavlja pogoje dela. Načrtovanje ministrstva se nanaša predvsem na delitev in porabo sredstev ter nepopolne opise aktivnosti. Zaradi teh lastnosti načrtovanje podprograma ni bilo učinkovito in tudi ne v skladu s predpisi.

Na podlagi kriterijev za presojo učinkovitosti pri *preverjanju izvrševanja podprograma* ministrstvu očitamo neurejenost pri evidentiranju sredstev, ki jih zagotavlja pravosodnim organom. Pri tem pa ocenjujemo, da ministrstvo dovolj učinkovito načrtuje in izvaja naloge, povezane z zagotavljanjem pogojev dela za pravosodne organe.

Ministrstvo za pravosodje v *poročilu o doseženih ciljih in rezultatih* ni poročalo o dosežkih podprograma, kar je med drugim tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje je nepregledno. Izvrševanje podprograma ni celovito obrazloženo, informacij, ki bi omogočale celovito sliko delovanja, je premalo, indikatorji za merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja niso opredeljeni. Zaradi opisanega stanja ni bilo mogoče preveriti učinkovitosti in uspešnosti podprograma pri doseganju ciljev. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih ciljih in rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.6 Ministrstvo za gospodarstvo

4.2.6.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 14022101 - Programi povečanja konkurenčnosti v znesku 6.245.600 tisoč tolarjev, ki obsega 21,4 odstotka sprejetega proračuna ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva najobsežnejši podprogram in zajema tekoče in investicijske transfere in tekoče odhodke na desetih proračunskih postavkah.

Podprogram 14022101 - Programi povečanja konkurenčnosti pripada glavnemu programu 1402 - Pospješevanje in podpora gospodarski dejavnosti, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 14 - Gospodarstvo.

V tabeli 45 sta za navedene proračunske postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 45: Finančni načrt in realizacija podprograma 14022101 - Programi povečanja konkurenčnosti v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
Program izravnave obresti	950.000	0	0	15,2	0	0
Spodbujanje javnih investicij - EU - Strukturni skladi	225.000	781.367	373.160	3,6	10,2	166
Spodbujanje javnih investicij - EU - Strukturni skladi - slovenska udeležba	75.000	75.000	11.501	1,2	0,3	15
Phare - lastna udeležba	310.000	310.000	0	5	0	0
Priprava, evalvacija in razvoj programov	157.278	115.526	73.342	2,5	2	47
Razvojni program za pospeševanje konkurenčnosti slovenske industrije	3.592.722	3.642.436	3.209.092	57,5	87,5	89
PHARE CFCU - Vse na enem mestu	233.900	0	0	3,7	0	0
PHARE CFCU - Tehnološki centri	233.900	0	0	3,7	0	0
PHARE CFCU - Spin-off inkubatorji	233.900	0	0	3,7	0	0
PHARE CFCU - Poslovne cone	233.900	0	0	3,7	0	0
Skupaj	6.245.600	4.924.329	3.667.095	100,0	100,0	59

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.6.2 Načrtovanje podprograma

Preverili smo, ali je bil podprogram načrtovan v skladu s predpisi ter navodili, pri čemer smo se osredotočili predvsem na presojo predstavitve dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma, ustrezno predstavitev pričakovanih rezultatov podprograma in indikatorjev, na podlagi katerih so bili vezani pričakovani rezultati ministrstva. Hkrati smo ministrstvo pozvali, da posreduje pojasnila in dodatno dokumentacijo, ki bi vsebovala natančen prikaz načina načrtovanja sredstev izbranega podprograma in proračunske postavke.

Kot splošni cilj podprograma je ministrstvo navedlo 'spodbuditi razvoj poslovne kulture in vlaganja podjetij v ključne faktorje uspeha globalne konkurence, to je v znanje, inovativnost, fleksibilnost, odzivnost in podjetništvo'. Dolgoročni cilji podprograma so opredeljeni za obdobje od leta 2002 do leta 2006 in se nanašajo na krepitev sposobnosti podjetij za delovanje na globalnem trgu. Cilji, ki si jih je ministrstvo zastavilo za omenjeno obdobje, so:

- povečanje bruto dodane vrednosti na zaposlenega (za zmanjšanje razlike med slovenskim gospodarstvom in povprečjem Evropske unije),
- povečanje internacionalizacije slovenskih podjetij (stopnja izvozne usmerjenosti in intenzivnosti, izhodne investicije),
- povečanje deleža izdelkov z visoko dodano vrednostjo v izvozu.

Ocenjujemo, da so dolgoročni cilji natančno opredeljeni po svoji vsebini, niso pa vrednostno izraženi, tako da ni znano, za koliko naj bi se povečala bruto dodana vrednost ali stopnja izvozne usmerjenosti ali delež izdelkov z visoko dodano vrednostjo slovenskega gospodarstva. Ministrstvo pri tem ne navaja pričakovanih rezultatov, ki bi prikazali, kakšne dosežke pričakuje po preteku načrtovanega obdobja, niti ne opredeljuje indikatorjev za merjenje doseganja ciljev (oziroma jih nekaj navaja kot cilje). Če bi bili cilji vrednostno opredeljeni, bi bili indikatorji lahko opredeljivi (na primer kot stopnja rasti bruto dodane vrednosti na zaposlenega, razlika med bruto dodano vrednostjo na zaposlenega v slovenskem gospodarstvu in v povprečju Evropske unije, stopnja izvozne usmerjenosti slovenskih podjetij, obseg izhodnih investicij, delež izdelkov z visoko dodano vrednostjo v izvozu (opredeliti kolikšno). Uspešnost doseganja dolgoročnih ciljev bi po določenem času lahko izmerili, če bi ministrstvo opredelilo še izhodiščno stanje (glede dosežene ravni dodane vrednosti na zaposlenega, glede obstoječe stopnje internacionalizacije podjetij in podobno) pred zagonom podprograma ter določilo vire informacij, ki bodo uporabljeni za izračun uspešnosti delovanja podprograma.

Ministrstvo je med letne izvedbene cilje podprograma navedlo razvoj novih storitev za podporo internacionalizacije slovenskih podjetij, za povečevanje izhodnih investicij na tujih trgih, za podporo tržnih strategij in krepitev gospodarskih predstavništev, evalvacijo programov, prilagoditev in razvoj novih programov, ukrepov in instrumentov, izpeljava javnih razpisov na vseh navedenih področjih in podpora perspektivnim projektom ('podpreti vsaj 350 projektov'). Ministrstvo na ta način ne opredeljuje letnih izvedbenih ciljev podprograma, temveč navaja posamezne ukrepe, ki naj bi bili izvedeni za doseganje posameznih letnih ciljev. Letni cilji bi morali izhajati iz dolgoročnih ciljev podprograma, le pripisane vrednosti dosežkov (pričakovani rezultati), ki jih ministrstvo pričakuje v krajšem časovnem obdobju, bi morale biti nižje. Za vsak izvedbeni cilj bi potem morali navesti še ukrepe, ki navedene cilje podpirajo.

Pri podrobnejšem pogledu proračunske postavke v okviru podprograma težko najdemo povezavo med predvidenimi ukrepi za doseganje ciljev in opisi postavk, kar zmanjšuje proračunsko transparentnost, zato menimo, da bi bilo tako povezavo potrebno v prihodnje vzpostaviti. Obrazložitve proračunskih postavk bi morale vsebovati več informacij in podatkov ter indikatorjev, ki bi omogočale merjenje njihove realizacije ob koncu proračunskega leta, pa tudi utemeljitev obsega proračunskih sredstev za posamezen namen.

Podrobneje smo pregledali pripravo finančnega načrta za proračunsko postavko 6372 - Razvojni program za pospeševanje konkurenčnosti slovenske industrije. Ministrstvo je v načrtu med kazalce, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic porabe, navedlo rezultate analiz dosedanjih aktivnosti na tem področju³⁷². Iz tega ni razviden način izračuna potrebnih sredstev na proračunski postavki, možno je le sklepati, da ministrstvo na podlagi preteklih izkušenj ocenjuje, da je vsebina te proračunske postavke smiselna in z navajjanji posameznih rezultatov tudi pomembna.

Ministrstvo je med aktivnosti pregledane proračunske postavke navedlo predvsem dodeljevanje spodbud za posamezne namene (npr. uvajanje strategij povečevanja produktivnosti, uporabo sodobnih managerskih orodij in sistemov za izboljšanje organizacije, povečanje fleksibilnosti in usposobljenosti zaposlenih, podporo strateškim razvojnim projektom podjetij, prenos znanja, metod in orodij povečevanja produktivnosti v slovensko gospodarsko okolje itd.) in povezovanje podjetij in razvoj grozdov ter internacionalizacija podjetij.

Iz obrazložitve pregledane proračunske postavke so razvidni naslednji načrtovani indikatorji, s pomočjo katerih ministrstvo meri pričakovane rezultate: število novih projektov, število novo vključenih podjetij, trideset novih projektov za povečevanje produktivnosti ter podpora projektom prenosa znanja, sofinanciranje vsaj petih projektov razvoja grozda v zgodnji fazi rasti, sofinanciranje vsaj osmih novih projektov razvoja grozda, sedemdeset projektov povezovanja podjetij na različnih področjih (skupni nastopi na trgu, skupni tehnološki projekti, projekti specializacije v proizvodnih verigah) itn. Taki podatki bi tudi sodili v obrazložitev finančnega načrta podprograma. Na kakšen način so predstavljeni indikatorji služili ministrstvu pri merjenju pričakovanih rezultatov, pa ni bilo mogoče ugotoviti.

4.2.6.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na izbrano proračunsko postavko 6372 - Razvojni program za pospeševanje konkurenčnosti slovenske industrije. Pri preverjanju pravilnosti izvrševanja podprograma oziroma izbrane proračunske postavke smo ugotovili pomanjkljivosti. Pri dodatnem preverjanju vsebine dokumentacije, ki se je nanašala na javni razpis za financiranje grozdov, smo ugotovili nepravilnosti, ki so posledica slabo pripravljenih javnih razpisov.

³⁷² Npr. povečevanje odzivnosti podjetij, krepitev konkurenčnih sposobnosti podjetij, interes povezovanja podjetij v grozde, načrtovanje podjetij v nadaljnja vlaganja v prihodnjih letih, da bi se realizirali zastavljeni projekti.

Pri obeh javnih razpisih, ki sta se nanašala na financiranje grozdov³⁷³, se je kot pomanjkljiva izkazala vsebina Internih navodil za izvajanje javnih razpisov za dodeljevanje razvojnih spodbud, ker ne ureja primerov ravnanja, ko en ocenjevalec oceni vlogo s točkami, ki ne dosegajo praga sofinanciranja, pri drugem ocenjevalcu pa je prag presežen. Ministrstvo je v takšnem primeru ravnalo tako, da je v skladu z internimi navodili iz obeh dobljenih ocen izračunalo povprečno oceno, in ko je ta presegla prag sofinanciranja, je bil projekt izbran. Pri takšnem načinu ocenjevanja obstaja tveganje, da se bo sofinanciral projekt, ki po mnenju enega od ocenjevalcev ni primeren za sofinanciranje. Menimo, da bi se postopek v takšnem primeru moral voditi drugače kot pri vlogah, ko obe dosežeta ali presežeta prag sofinanciranja.

Pri izvedbi javnega razpisa za sofinanciranje grozdov za leti 2003 in 2004 smo poleg že opisanega ravnanja ugotovili naslednje pomanjkljivosti:

- V razpisni dokumentaciji je bilo med navodili predlagateljem za izdelavo vloge navedeno, da je vsak upravičeni strošek potrebno ob predložitvi poročila o izvedbi projekta dokazati z računom, iz katerega je natančno razvidna povezava z aktivnostmi projekta in dokazilom o plačilu. Ugotovili smo, da je skrbnik pogodbe izplačilo odobril kljub temu, da pri nekaterih izplačilih prejemnik ni predložil zahtevanega dokazila o plačilu.
- Ugotovili smo, da je bila definiranost pojma upravičenih stroškov slaba. Med pregledanimi računi, ki so se nanašali na drugo fazo razpisa, ko se predpostavlja, da je institut grozda pravno formalno že ustanovljen in deluje, je bilo ugotovljeno naslednje:
 - sprejeti so bili računi za svetovanje in izvajanje aktivnosti pri razvoju grozda, ko je naročnik storitve eden od članov grozda (naročnina in stroški telefona, stroški električne energije, stroški najemnin, članarina GZS, stroški kotizacij in izobraževanja, stroški sanacije kotlovnice, stroški nakupa tonerja, stroški izvedbe aktivnosti svetovanja in zastopanja pri nakupu električne energije in zavarovanja naročnika pred nevarnostmi v procesu nakupa za obdobje 2004 itn.),
 - iz vsebine računov je razvidno, da ga je izstavil član grozda drugemu članu grozda za različne vsebine (stroški razstavljanja na sejmu, predavanje na seminarju, objava v reviji itn.),
 - iz vsebine računa ni razvidna povezava zaračunanega stroška z dejavnostjo grozda (tiskanje kataloga, objava oglasov, oblikovanje prospekta za predstavitev v tujini itn.),
 - posamezni računi ne bi smeli soditi med upravičene stroške iz druge faze razpisa³⁷⁴, ker gre za stroške, ki se nanašajo na dejavnost podjetja samega, ki je sicer del grozda, opravlja pa jo neodvisno od dejavnosti grozda, in bi ti stroški nastali, ne glede na to, ali je podjetje član gozda ali ne (stroški implementacije programske opreme, svetovalne storitve glede aplikativne programske opreme, nakup računalniške opreme itn.),
 - med upravičenimi stroški navajajo tudi takšne, ki po času nastanka ne sodijo med upravičene (stroški električne energije za december 2003 za članico grozda, stroški fotokopiranja in vezave v decembru 2003 za članico grozda, stroški telefona za december 2003 za članico grozda itn.),

³⁷³ Javni razpis za spodbujanje razvoja grozdov v letih 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 8/03) in Javni razpis za spodbujanje razvoja grozdov v letih 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 10-11/04).

³⁷⁴ Druga faza razpisa je bila namenjena podpori začetnemu delovanju grozdov za obdobje prvih dveh let organiziranega delovanja. Aktivnosti vključujejo delovanje skupne razvojne enote, pripravo in začetno izvajanje ključnih skupnih projektov grozda za vzpostavitev poslovno razvojnih in tehnoloških osnov grozda, pripravo in izvajanje večletnih razvojnih in raziskovalnih programov grozda in internacionalizacijo grozda.

- kot vzorčni primer smo preverili skladnost potnih nalogov s popisom aktivnosti in stroškov na projektu, kjer je za vsakega sodelujočega zaposlenega navedeno njegovo ime, mesec opravljanja aktivnosti in opis aktivnosti, čas trajanja v urah, vrednost dela ter potni stroški; primerjali smo čas trajanja poti iz potnega naloga in to aktivnost povezali z aktivnostjo v popisu in primerjali čas trajanja v popisu; ugotovili smo velika odstopanja, saj je čas trajanja v popisu (ki je podlaga za obračun stroškov osebja in se uveljavljajo kot upravičeni stroški) precej daljši od časa poti, navedenega v potnem nalogu; mogoče je, da je ostalo izvajanje aktivnosti potekalo na sedežu, česar ni bilo mogoče preveriti; ugotovili smo tudi neskladje med aktivnostjo, navedeno v popisu, z aktivnostjo, navedeno v potnem nalogu³⁷⁵.
- Iz razpisne dokumentacije je razvidno, da je bil pojem stroškov dela slabo definiran. Pri preveritvi skladnosti poročanja z navodili in določili smo ugotovili, da je prejemnik sicer poročal s skladu z vnaprej določenimi navodili razen navajanja stroškov zaposlenih, ko ni navedel datuma in ure sodelovanja na projektu, ampak je poročal le o skupnih urah po mesecih za vsakega zaposlenega posebej. Natančen vpogled v potek dela po projektih in sodelujočih tako ni mogoč. Ugotovili smo tudi, da prejemnik za vse sodelujoče zaposlene obračunava najvišjo možno bruto urno postavko. Iz prejete dokumentacije ni bilo mogoče preveriti, ali vsi zaposleni dejansko opravljajo svoje delo obračunano po tej postavki.
- Pri pregledu dokazil za upravičene stroške, ki so bili podlaga za izplačilo zahtevka za sofinanciranje, smo ugotovili, da se predmet nekaterih računov nanaša na družbe, ki so bile v vlogi za razpis navedene med sodelujočimi, kasneje pa niso bile vpisane v sodnem registru kot ustanovitelji grozda.

Pri izvedbi javnega razpisa za financiranje grozdov za leti 2004 in 2005 so bile ugotovljene še naslednje pomanjkljivosti:

- Vrednost pogodbe je določena v skladu z razpisom za dve leti. Natančen obseg sofinanciranja, na podlagi kriterijev in metode izračuna, ki jih je določila strokovna komisija, je v pogodbi določen le za leto 2004. Za leto 2005 so vsem osmim izbranim družbam določili pavšalni znesek 80.000 tisoč tolarjev. To pomeni, da je potencialna obveznost za leto 2005, ki izhaja iz zneskov, preseгла razpoložljiva sredstva načrtovana za leto 2005 (450.000 tisoč tolarjev). S sklepom je komisija odločila, da je obseg sofinanciranja posameznega projekta v letu 2005 odvisen od uspešnosti izvajanja posameznih projektov v letu 2004 in planiranih sredstev za leto 2005. Tega določila v razpisni dokumentaciji naročnik ni navedel.
- Ugotovili smo, da so se posamezni računi tudi v drugi fazi nanašali na nosilno podjetje grozda ali drugo podjetje, ki je član grozda³⁷⁶.
- Ministrstvo je sklenilo pogodbo o spodbujanju razvoja grozdov za leti 2004 in 2005 z družbo, ki je nosilno podjetje iz prve faze financiranja grozda, in ne z razvojno enoto grozda, kot izhaja iz določil razpisne dokumentacije.

³⁷⁵ Tako na primer v popisu aktivnosti prejemnik poroča o obisku grozda v Avstriji in je pri tej aktivnosti pripisal, da so potni stroški znašali 16 tisoč tolarjev. Ta znesek smo poiskali med potnimi nalogi in ugotovili, da zajema dva potna naloga, nobeden od njiju pa se ni nanašal na potovanje v Avstrijo.

³⁷⁶ V skladu z razpisom je prijavitelj projekta razvojna enota grozda. Glede na to, da je v prvi fazi razpisa opredeljeno kot rezultat tudi ustanovitev pravno-formalne oblike razvojne enote grozda, je bilo pri uveljavljanju upravičenih stroškov pričakovati, da bo na njih naveden kot kupec razvojna enota grozda.

- Ugotovili smo, da je definicija upravičenih stroškov zelo splošna, posledica tega pa je, da omogoča upoštevanje stroškov, ki jih sicer ne bi smeli upoštevati, ker iz njih ne izhaja povezava s financiranjem projekta, kot npr. računi za gostinske storitve, stroški najema parkirnega prostora, najem računalniške opreme, seminarji, stroški knjig, opravljanje svetovalnih storitev, stroški programske zasnove priprave člankov, ocenitev testa angleškega jezika, stroški storitev pravnega svetovanja s področja delovnega prava, gospodarskega prava, prava javnih naročil in prava informacijsko komunikacijske tehnologije, nakup računalniške opreme, stroški objave čestitke, stroški priprave scenarija za film z elementi snemalne knjige in opravljanja snemanja po izboru naročnika. Uveljavljen je bil celo račun družbe, ki je članica grozda, za nakup vozila v znesku 5.134 tisoč tolarjev.
- Ministrstvo je potrdilo račune, ki so se nanašali na družbe, ki so člani grozda, in sicer računi za GSM storitve družbe, oblikovanje in tisk kataloga, stroški prevajanja, stroški izdelave vprašalnika in svetovanje pri primerjalni analizi, stroški telefona, stroški računovodskih storitev, stroški gostinskih storitev, stroški hotela, stroški oblikovanja letnega biltena, stroški šolnine itn.
- Ugotovili smo, da je skrbnik spregledal dvakratno uveljavljanje istih računov.
- Pri pregledu ocenjevalnih listov je bilo v enem primeru ugotovljena napaka pri ocenjevanju vloge. Ugotovljena napaka v celoti spremeni strukturo financiranja in s tem zneske odobrenih sredstev vsem izbranim prijaviteljem. Zaradi obsežnega načina izračuna odobrenih sredstev drugim prijaviteljem novih zneskov sofinanciranja nismo ponovno izračunavali.
- Tri od štirih pregledanih pogodb za sofinanciranje v letih 2004 in 2005 vsebujejo v 11. členu določilo, da bo za spremljanje izvajanja projekta ministrstvo imenovalo projektni svet, katerega člani bodo predstavniki ministrstva in sodelujočih podjetij oziroma ustanov. Projektni svet naj bi se sestel na predlog prejemnika sredstev najmanj dvakrat letno. Iz preostale dokumentacije in pojasnila skrbnika pogodbe je razvidno, da projektni svet ne deluje.

Navedene nepravilnosti in pomanjkljivosti predstavljajo pomembno dejstvo pri ocenjevanju izvrševanja podprograma, saj predstavlja izbrana proračunska postavka 58 odstotkov sprejetega podprograma, sredstva namenjena grozdom v letu 2004 pa so obsegala 31 odstotkov izbrane proračunske postavke.

Pri ugotavljanju vzrokov za nastanek nepravilnosti smo ugotavljali, kdo je bil odgovoren in ali so bile naloge v povezavi s skrbništvom podprograma oziroma izbrane proračunske postavke natančno opredeljene. Ministrstvo je vnaprej določilo odgovorno osebo za načrtovanje, izvedbo in poročanje podprograma in proračunske postavke. V skladu s pravilnikom, ki ureja finančno poslovanje ministrstva³⁷⁷, sta za vsebino pogodbe in njeno izvajanje odgovorna skrbnik pogodbe, odredbodajalec pa je odgovoren za zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namembnost porabe proračunskih sredstev. Ker je sedanji sistem dodeljevanja in nadzora proračunskih sredstev pomanjkljiv, je potrebno, da ministrstvo izdela konkretne zadolžitve posameznih odgovornih oseb pri načrtovanju, izvajanju in poročanju. Hkrati je potrebno, da izpopolni sistem nadzora za izvajanje kvalitetnega skrbništva nad določili pogodb in definiranju pristojnosti in izvajanju nalog notranje kontrolne enote.

³⁷⁷ Pravilnik o finančnem poslovanju v Ministrstvu za gospodarstvo z dne 10. 6. 2002, veljal do 18. 10. 2004 in Pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah v Ministrstvu za gospodarstvo z dne 18. 10. 2004, velja od 19. 10. 2004.

4.2.6.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo je poročalo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih, ni pa v celoti upoštevalo metodologije iz 10. člena navodila. Ocena uspeha ministrstva pri doseganju dolgoročnih ciljev programa in podprograma je podobna, kar potrjuje naše ugotovitve o načrtovanju podprograma, kjer ni mogoče razbrati hierarhije zastavljenih ciljev v primerjavi s področjem proračunske porabe, programom in podprogramom. Ocena temelji na aktivnostih, ki so bile izvedene v proračunskem letu.

Ministrstvo je v poročilu nekoliko predrugačilo definicijo dolgoročnih ciljev podprograma kot izhaja iz obrazložitve finančnega načrta. Skupni imenovalec obeh dokumentov se kot dolgoročni cilj navaja v obliki aktivnosti, in sicer povečevanje konkurenčnosti naših podjetij v tujini.

Ministrstvo je v letu 2004 financiralo izvedbo študije Evalvacija razpisov področja za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti v letih 2001 - 2003, ki vključuje tudi področje izbranega podprograma. Na podlagi ugotovitev študije je ministrstvo v poročilu navedlo, da so rezultati pokazali, da se projekti večinoma izvajajo po načrtih in da se povprečna naložba podjetju povrne v približno štirih letih, plačani davki in prispevki iz projekta pa presežejo obseg državne pomoči v nekoliko daljšem obdobju. Evalvacija je ministrstvu potrdila, da so zastavljene cilje dosegli. Pri sklicevanju na navedeno študijo pa je treba opozoriti, da se je ta nanašala na celotni Program ukrepov pospeševanja podjetništva in konkurenčnosti in, kot je izvajalec v študiji tudi sam navedel, je imelo ministrstvo postavljene cilje, vendar pa cilji večinoma niso bili kvantificirani³⁷⁸, zato ni bilo mogoče natančno oceniti, ali je bil program uspešen pri doseganju zastavljenih ciljev. Za namene študije je zato izvajalec sam izbral indikatorje.

Ministrstvo je v poročilu pod oceno uspeha pri doseganju letnih ciljev podprograma z oceno gospodarnosti in učinkovitosti navedlo, da so bila s sofinanciranjem razvojnih projektov podjetij na prednostnih področjih spodbujena podjetniška vlaganja v razvoj in krepitev konkurenčnih sposobnosti podjetij najmanj v vrednosti dvajsetkratnika vloženih sredstev države. Ministrstvo je še navedlo, da so se neposredni učinki odrazili v povečanem obsegu vlaganj, novih investicijah, večji produktivnosti in izvozni konkurenčnosti, ustvarjanju novih delovnih mest. Podatkov, ki bi opisano potrdili, pa ministrstvo ni navedlo. Ministrstvo tudi ni predstavilo ocene gospodarnosti in učinkovitosti.

Iz poročila je razvidno, da načrtovani cilji podprograma niso bili doseženi na proračunski postavki 2224 (realizacija sredstev je bila 63-odstotna) zaradi odstopanj neizvedenih načrtovanih analiz na področju horizontalnih ukrepov v tradicionalnih panogah ter neizvedenih študij namenjenih pripravi projektov s področja internacionalizacije, povečevanja produktivnosti, povezovanja podjetij in razvoja grozdov in inovativnosti.

Pri realizaciji izbrane proračunske postavke je ministrstvo za razlog neporabljenih proračunskih sredstev navedlo nižja izplačila po pogodbah s podjetji, ki niso v celoti izvedla vseh načrtovanih aktivnosti projektov in neizstavitvi zahtevkov za izplačila po pogodbah. Ministrstvo pa kljub temu meni, da so bili cilji doseženi in da nepričakovanih okoliščin in

³⁷⁸ "... kot npr. delež dejavnosti z visoko dodano vrednostjo se bo povečal za x odstotnih točk, število podpornih ustanov za pospeševanje podjetništva in inovativnosti se bo povečalo na y ..."

nedopustnih napak pri izvajanju programa ni bilo. Na oceno uspeha vpliva zgolj in predvsem realizacija porabljenih proračunskih sredstev, ki pri proučevani proračunski postavki temelji na zahtevkih za izplačilo po pogodbi posameznega podjetja.

Pri poročanju o doseženih rezultatih in ciljnih ministrstvo ni predstavilo vpliva nerealiziranih ciljev podprograma in izbrane proračunske postavke na uresničevanje dolgoročnih in kratkoročnih ciljev po vsebini in obsegu, kot jih je navedlo ministrstvo, s čimer bi bilo mogoče definirati učinkovitost ministrstva pri izpolnjevanju načrtovane vsebine. Za takšno poročanje je potrebna vzpostavitev aplikacije, ki bi omogočala vpogled nad načinom dodeljevanja sredstev, njihovo realizacijo, dokumentacijo o izplačilih, prejemnikih ter vrsto in obseg izvedenega nadzora pri posameznem prejemniku proračunskih sredstev.

Glede na to, da ministrstvo v fazi načrtovanja ni predstavilo merljivih ciljev in indikatorjev, ki bi merili pričakovane rezultate tako na ravni podprograma kakor tudi izbrane proračunske postavke, tudi ni bilo mogoče podati realne ocene o doseženih ciljnih in rezultatih. Način priprave finančnega načrta se zato odraža tudi v pomanjkljivem poročanju. Ocenjujemo, da poročanje ni celovito in zadostno, saj ni osredotočeno na dosežke in zato tudi ne omogoča, da bi se pridobile zadostne informacije glede uspešnosti izvrševanja finančnega načrta ministrstva.

4.2.6.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za gospodarstvo za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma in proračunske postavke, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranca do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma in proračunske postavke, ki naj bi se uresničili z določenimi aktivnostmi. Dolgoročni cilji podprograma so časovno neopredeljeni in so navedeni kot aktivnosti, ki pa niso opremljeni s pričakovanimi rezultati. Tudi letni izvedbeni cilji ministrstva so opredeljeni kot splošne aktivnosti in ne konkretni kratkoročni cilji. Cilji tudi niso predstavljeni na način, ki bi definirali izmerljive pričakovane rezultate. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma in proračunske postavke ni bilo dovolj učinkovito. Slabosti v sistemu načrtovanja podprograma in proračunske postavke so se odrazile pri njunem *izvrševanju*. Ker ministrstvo ni natančno definiralo indikatorjev, ni zagotovilo, da bi izvrševanje pri uresničevanju ciljev in rezultatov v zadostni meri spremljale in nadzorovale odgovorne osebe. Sistem dodeljevanja sredstev se je v večih primerih izkazal za pomanjkljiv in premalo učinkovit, v posameznih primerih pa se je izkazal tudi kot nepravilen. Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* in izbrane proračunske postavke smo ugotovili, da to ni bilo osredotočeno na dosežke, ker indikatorjev in pričakovanih rezultatov ministrstvo ni določilo. Iz poročila zato ne izhaja natančna ocena gospodarnosti in učinkovitosti. Ministrstvo je gradilo oceno uspeha zgolj na realizaciji porabljenih sredstev, zato se je pri ocenjevanju zadovoljilo z doseženimi rezultati. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih ciljnih in rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.7 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

4.2.7.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 11022303 - Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu, ki obsega 11,4 odstotka sprejetega proračuna ministrstva ali v znesku 7.442.894 tisoč tolarjev. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva tretji najobsežnejši podprogram in zajema druge odhodke, tekoče transfere in investicijske transfere.

Podprogram Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu pripada glavnemu programu 1102 - Program reforme kmetijstva in živilstva, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 11 - Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo.

V tabeli 46 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 46: Finančni načrt in realizacija podprograma 11022303 - Strukturni ukrepi v kmetijstvu in živilstvu v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks (7)=(4):(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Stroški SAPARD po fin. memorandumu	3.702	0	0	0,1	0,0	0
SAPARD - tuja donacija	1.233.811	3.177.323	3.176.818	16,6	33,3	257
SAPARD - lastna udeležba	616.717	2.475.358	2.275.408	8,3	23,8	369
EKUJS - usmerjevalni del - delež EU	568.500	634.773	107.822	7,6	1,1	19
EKUJS - usmerjevalni del - lastna udeležba	568.500	118.591	91.546	7,6	1,0	16
Podpora promociji za sadje in vino	456.000	453.454	453.454	6,1	4,8	99
Podpore ekonomski diverzifikaciji podeželja	184.000	196.977	180.362	2,5	1,9	98
Podpore organizacijam proizvajalcev	157.360	187.566	187.457	2,1	1,9	119
Programi podpor za prestr. in prenovo kmet. proizvodnje	2.110.304	1.548.667	1.483.820	28,4	15,5	70
Programi podpor za prestrukturiranje živilstva	1.543.000	1.507.816	1.496.371	20,7	15,7	97
PHARE CFCU - SNP 2002/2 - krepitev institucij	0	63.211	63.211	0,0	0,7	
PHARE CFCU - SNP 2003	0	29.877	29.877	0,0	0,3	
SKUPAJ	7.441.894	10.393.613	9.546.146	100,0	100,0	128

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.7.2 Načrtovanje podprograma

Ministrstvo je v skladu s Proračunskim priročnikom 2004 – 2005 pripravilo obrazložitev predloga finančnega načrta za vsako leto posebej. V finančnem načrtu so za področje proračunske porabe, glavni program, podprogram in proračunske postavke navedli vsa zahtevana podpoglavja, kot zahteva priročnik, vendar pa vsebina posameznega poglavja vedno ne ustreza naslovu poglavja.

Ministrstvo je v obrazložitvi finančnega načrta v delu, ki se nanaša na cilje področja porabe, navedlo cilje, ki so opredeljeni v 2. členu Zakona o kmetijstvu³⁷⁹ kot cilji kmetijske politike. Cilji področja porabe so preslikani tudi v cilje glavnega programa in so preširoko definirani. Dolgoročni cilji, določeni za področje delovanja, za glavni program in podprogram niso časovno opredeljeni in niso dovolj konkretni. Za posamezni dolgoročni cilj ni natančno določeno, na koga se cilj nanaša, oziroma kdo je končni koristnik sredstev podprograma.

Ministrstvo navaja preveč letnih izvedbenih ciljev za posamezen podprogram in ne loči dovolj natančno med aktivnostmi, kot ukrepi za doseganje ciljev, in cilji. Letni izvedbeni cilji bi morali izhajati iz dolgoročnih ciljev, vendar pri primerjavi dolgoročnih ciljev in letnih izvedbenih ciljev na ravni podprograma ne moremo zaključiti, da letni izvedbeni cilji vodijo k uresničevanju dolgoročnih ciljev. Direktne povezave med omenjenimi cilji ni mogoče potrditi, saj pri izvedbenih ciljih ministrstvo izhaja iz ukrepov, predstavljenih v proračunskih postavkah, in ne iz dolgoročnih ciljev.

V finančnem načrtu ni posebej navedenih pričakovanih rezultatov za posamezen cilj podprograma, ni razvidno, kako bi pričakovani rezultati vplivali na izboljšanje razmer na področju, za katerega so namenjena sredstva podprograma, in kako bi vplivali na stanje kmetijstva kot celote. V okviru podprograma v finančnem načrtu ni navedeno, kakšno delovanje na družbo se pričakuje po izvedbi podprograma.

V finančnem načrtu je ministrstvo v okviru letnih izvedbenih ciljev podprograma namesto ciljev navedlo ukrepe, ki se bodo izvajali, saj navaja podatke o tem, koliko kmetij oz. projektov bodo v okviru podprograma podprli. Iz finančnega načrta ni razvidno, da bi lahko spremljali doseganje letnih izvedbenih ciljev, spremlja se lahko le doseganje izvajanja ukrepov, pa še to ne za vse namene proračunske postavke.

Na ravni glavnega programa letni izvedbeni cilji oziroma pričakovani rezultati niso merljivi. Indikatorji, s pomočjo katerih bi lahko spremljali uresničevanje ciljev podprograma, niso navedeni. Ministrstvo kazalcev uspešnosti ne navaja za celoten podprogram, temveč jih navaja za posamezne proračunske postavke, vendar pa niso številčno izraženi. Menimo, da bi ministrstvo moralo izhajati iz celotnega podprograma in določiti indikatorje in druga merila učinkovitosti in uspešnosti za podprogram kot tudi za posamezne ukrepe (po proračunskih postavkah), ker se le-te po vsebini razlikujejo in za vse ne more biti določeno enako merilo ali enak indikator.

Ukrepe za doseganje ciljev je ministrstvo navajalo v okviru letnih izvedbenih ciljev podprograma. Pri primerjavi usklajenosti ukrepov z dolgoročnimi cilji ni razvidna povezava med posameznim ukrepom in dolgoročnim ciljem. Ukrepi so predstavljeni tako, da ni mogoče ugotoviti, kolikšen del proračunskih sredstev naj bi bil zanje namenjen, kar zelo otežuje primerjavo po izvršitvi teh ukrepov ob koncu proračunskega leta.

Ministrstvo v obrazložitvi proračuna ne izkazuje izračunov pravic porabe po posamezni aktivnosti oz. ukrepu, kot zahtevajo predpisi. V obrazložitvi proračuna tudi niso izkazani realizacija v preteklih letih in predvideni trendi delovanja v prihodnjih letih. Ministrstvo v pojasnilih navaja, da so izračuni pravic porabe prikazani v Obrazložitvi proračuna, Odloku o

³⁷⁹ Uradni list RS, št. 54/00, 45/04.

višini sredstev za ukrepe kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja in Uredbi o ureditvi trga s svežim sadjem in zelenjavo. V omenjenih dokumentih so navedene samo vrednosti za celotno postavko, ne pa izračun pravic porabe za posamezen ukrep, iz katerega bi morale biti razvidne predpostavke in kazalci, na katerih temeljijo zahtevki po sredstvih. Pri določanju ukrepov, ki se bodo izvajali, ministrstvo izhaja iz evropskega pravnega reda in ne iz razpoložljivih sredstev proračuna. Na podlagi razpoložljivih sredstev se odločijo, ali bodo ukrep sploh izvajali ali ne. Pri izračunih pravic porabe so pri posameznih ukrepih v okviru proračunskih postavk navedeni samo maksimalni odstotki možnega sofinanciranja, vendar pa iz navedenih podatkov ni mogoče določiti izračuna pravic porabe za ukrep oz. proračunsko postavko, oziroma oceniti, da je bil zahtevek po proračunskih sredstvih skrbno načrtovan in dobro utemeljen.

Pri pripravi finančnih načrtov ministrstvo izhaja iz realizacije v preteklih letih. Načrtovanje mora temeljiti na doseganju zelenih rezultatov v tekočem letu in ne na realizaciji preteklih let. Ministrstvo bi moralo pri načrtovanju izhajati iz dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev, določiti bi moralo merljive indikatorje in na podlagi tega načrtovati sredstva za posamezen ukrep in proračunsko postavko.

Podprogram se izvaja v okviru desetih proračunskih postavk, od katerih samo dve nista deljeni na ukrepe. Menimo, da je obstoječa delitev na ukrepe v okviru proračunskih postavk ustrezna in da je na podlagi take strukturiranosti mogoče spremljanje izvajanja posameznega ukrepa v okviru proračunske postavke.

4.2.7.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Podprogram se izvršuje v okviru desetih proračunskih postavk. Podrobneje smo pregledali izvrševanje podprograma na proračunskih postavkah 2242 - Podpora promociji za sadje in vino (v nadaljevanju: 2242) ter 5538 - Programi podpor za prestrukturiranje in prenovo kmetijske proizvodnje (v nadaljevanju: 5538).

Ministrstvo ni izdalo posebnih navodil ali smernic glede spremljanja in izvajanja nalog, projektov in ukrepov. Naloge v zvezi z izvajanjem ukrepov na podprogramu in proračunskih postavkah in zadolžitve posameznikov so določene v internih aktih o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ter v poimenskem seznamu odgovornih oseb. Minister je z internim dokumentom v posameznih sektorjih določil predlagatelje oz. nosilce proračunskih postavk, ni pa določil osebe, odgovorne za celoten podprogram, kar se odraža pri obvladovanju podprograma kot celote. Odgovorna oseba je v skladu z veljavnimi predpisi odgovorna za stanje na področju izvajanja nalog za izvedbo ukrepov. Odgovorni nosilec ukrepa je odgovoren za pripravo ukrepa, za tekoče spremljanje ukrepa in za odpravo pomanjkljivosti in je dolžan nadrejene sproti obveščati o težavah pri izvajanju ukrepa. Redno preverjanje stanja proračuna se izvaja na kolegijih sektorjev, kolegijih direktorata, kolegijih državnega sekretarja in kolegijih ministra. Odgovorni na ministrstvu tudi redno, lahko vsakodnevno, sodelujejo s predstavniki Agencije, ki izvaja posamezne ukrepe. Če naloge niso izvršene, so nadrejeni obveščeni sproti. Problemi, ki se pokažejo pri obravnavi vlog, so podlaga za spremembo oz. prilagoditev ukrepa. Celovita analiza se izvaja z letnim poročilom o stanju kmetijstva, gozdarstva in živilstva, ki je obenem tudi podlaga za predloge sprememb, ki pa so vidne šele v naslednjih proračunskih letih.

Prevzete obveznosti na proračunskih postavkah so v skladu z obrazložitvami proračunskih postavk. Ministrstvo je že v obrazložitvah postavk napovedalo poravnavo prevzetih obveznosti preteklega leta, kar je sicer v skladu z določili ZJF, vendar sproži vprašanje kvalitete načrtovanja posameznega ukrepa v preteklem letu, če obveznosti preteklega leta pomenijo pretežni del sredstev tekočega leta. Na proračunski postavki 2242 je bilo od skupno razpoložljivih 453 milijonov tolarjev za poravnavanje obveznosti leta 2003 porabljenih 287 milijonov tolarjev ali 63 odstotkov sredstev na postavki.

Na proračunski postavki 5538 je bilo v sprejetem finančnem načrtu načrtovanih za 42 odstotkov več sredstev, kot pa jih je bilo dejansko porabljenih. Pri pregledu posameznih ukrepov ugotovljamo, da so v sprejetem proračunu načrtovali bistveno več sredstev, kot pa je bilo razporejenih. Ugotovili smo tudi, da je imelo ministrstvo za ukrep podpor za prevzem kmetij in nadomestilo škode s sprejetim proračunom razpoložljivih zadosti sredstev, ki so jih z veljavnim proračunom zmanjševali, vendar tudi teh niso porabili, istočasno pa so prenesli obveznosti v leto 2005. To kaže na slabo koordinacijo dela za izvedbo tega ukrepa.

Za proračunsko postavko 5538 je ministrstvo v obrazložitvi proračuna natančno navedlo, koliko projektov naj bi bilo v okviru posameznega ukrepa financiranih. Pri pregledu realiziranih smo ugotovili, da je ministrstvo v letu 2004 financiralo bistveno manj projektov, kot jih je načrtovalo. Ministrstvo v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih navaja, da za ukrepe podprograma ni bilo na voljo toliko sredstev, kot je bilo prvotno načrtovano, zato je bilo odobreno manjše število projektov. En izmed ukrepov pa ni bil izpeljan, ker se je spreminjala evropska zakonodaja.

Menimo, da ministrstvo zaradi načrtovanja na podlagi realizacije preteklih let ne načrtuje realno in da zaradi prenosa obveznosti iz preteklih let dejansko izvajanje ukrepa v tekočem letu ni razvidno.

Način dodeljevanja sredstev je opredeljen v obrazložitvi finančnega načrta in v posameznih uredbah. Pri pregledu izvedbe javnih razpisov na proračunski postavki 5538 smo ugotovili, da sta bila razpis za nadomestilo in razpis za prestrukturiranje in prenovo kmetijske proizvodnje izvedena v nasprotju z določili Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Nepravilnosti se nanašajo na določitev pogojev, meril, uporabe meril, način določanja deleža ter na ocenjevanje vlog. Uporaba meril ni določena za vsa merila, vloge ocenjujejo posamezniki, ki lahko tudi subjektivno ocenijo posamezno vlogo. Ugotovili smo tudi, da so pri odprtem razpisu navedena merila in njihova uporaba, ki pa naj ne bi bila uporabljena, dokler je dovolj sredstev za ta namen, in bi jih uporabili le, če bi bilo število vlog preveliko. V takšnem primeru bi lahko zgodnje vloge z nizkim številom točk prejele sredstva, kasnejše vloge z višjim številom točk pa bi bile zavržene. Ugotovili smo tudi, da so posamezno vlogo, ki ni dosegla dovolj točk za dodelitev sredstev, ponovno obravnavali, ne da bi se vlagatelj pritožil, temveč je bila to zahteva enega od članov komisije. Omenjena vloga je po drugem ocenjevanju prejela dovolj točk in so bila sredstva dodeljena. Ocenjujemo, da ministrstvo k pripravi in izvedbi razpisov za dodeljevanje sredstev ne pristopa na način, ki bi preprečeval možne zlorabe, in ne zagotavlja zadostnih notranjih kontrol, ki bi preprečile nepravilnosti pri njihovi izvedbi.

4.2.7.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Način poročanja o doseženih ciljih in rezultatih je opredeljen v 10. členu navodila, v katerem so navedeni obvezni elementi poročila.

Ministrstvo za glavni program, podprogram in proračunske postavke ni poročalo v skladu z omenjenim navodilom, saj poročilo ne vsebuje vseh predpisanih elementov. Ministrstvo pri obravnavanju letnih izvedbenih ciljev na ravni glavnega programa ne povzema opisa ciljev iz finančnega načrta, temveč je opisan rezultat izvajanja glavnega programa. Pri podprogramu pa so, tako kot v finančnem načrtu, navedeni posamezni ukrepi in ne letni izvedbeni cilji. Ministrstvo je pri predstavitvi dosežkov podprograma navedlo samo številčne podatke o izvedenih ukrepih, ni pa prikazalo dosežkov na podlagi fizičnih, finančnih kazalcev in s pomočjo vnaprej merljivih kazalcev učinkovitosti in indikatorjev uspešnosti doseganja ciljev. Pri oceni uspeha pri doseganju ciljev ni primerjalo izvajanja ukrepov in uspešnosti delovanja s preteklimi leti. Ministrstvo v poročilu ne obravnava odstopanj od načrtanega delovanja ter vzrokov za ta odstopanja in ne navaja morebitnih zunanjih razlogov, ki so vplivali na uspešnost izvajanja podprograma. Predstavitev ocene učinkov poslovanja na ravni države je navedena samo opisno pri glavnem programu. Učinki na ravni države niso predstavljeni z merljivimi kazalci.

Pri pregledu poročanja o doseženih rezultatih in ciljih smo ugotavljali tudi preglednost poročila in osredotočenost na dosežke. Poročilo je pripravljeno po glavnih programih, podprogramih in v okviru le-teh po proračunskih postavkah. V okviru proračunskih postavk niso predstavljeni vsi ukrepi, ki so se izvajali. Posamezne vsebine se pri poročilu o glavnem programu in poročilu o podprogramu ponavljajo. Iz poročila ni razvidno, koliko sredstev je bilo namenjenih za posamezne projekte ter koliko sredstev je bilo namenjeno za posamezen ukrep v okviru proračunske postavke. Zaradi navedenega ravnanja tudi ni mogoče ugotavljati odstopanj realizacije od načrtovanega za posamezen ukrep na proračunski postavki. Informacije o izvajanju podprograma so prikazane samo opisno. Ker niso prikazane načrtovane in realizirane vrednosti po posamezni postavki in posameznem ukrepu v okviru postavke, in ker niso bili pravilno določeni letni cilji ter ni navedenih meril in indikatorjev, ni mogoče potrditi, da so informacije predstavljene dovolj natančno. Ministrstvo za revidirano leto uspešnosti delovanja zaradi nenavedenih meril in indikatorjev ne more ugotavljati. Iz poročila ni mogoče ugotavljati uspešnosti delovanja v primerjavi s preteklimi leti. Ministrstvo v poročilu ne prikazuje trendov, ki so povezani z izvajanjem ukrepov na postavki oz. ukrepov v okviru podprograma. Menimo, da podatki o izvajanju podprograma in proračunskih postavk ter ukrepov v okviru postavk niso zadostni, ker ne obravnavajo vseh ukrepov in podajajo samo podatke o realizaciji in nikakršnih primerjalnih podatkov z realizacijo preteklih let. Ob tem pa tudi ne ugotavlja učinkov izvajane politike na področje kmetijstva kot celote, torej spremljanje dosežkov podprograma ni izvedeno.

4.2.7.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo

zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. Dolgoročni cilji podprograma so časovno neopredeljeni in niso dovolj konkretni. Tudi letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni opredelilo v obliki konkretnih pričakovanih rezultatov, temveč je navajalo le posamezne ukrepe. Pričakovani rezultati niso opredeljeni na način, ki bi omogočil njihovo merljivost, vezano na opredeljeno izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja projektov in aktivnosti v okviru podprograma, in na dosežke, ki so posledica izvedenih projektov in aktivnosti v predvidenem časovnem obdobju. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in le delno v skladu s predpisi.

Zaradi neustreznega načrtovanja ni sledi, da bi ministrstvo *izvrševanje podprograma* spremljalo in nadzorovalo tako, da bi doseglo cilje in rezultate. Posledica tega je, da je tudi izvrševanje projektov in aktivnosti pomanjkljivo, in je zaradi nezadostnega spremljanja izvajanja načrta med letom prišlo tudi do nepravilnosti.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen vpliv na uporabnike podprograma in na družbo je imelo izvajanje teh projektov, kar je posledica odsotnosti merljivih indikatorjev in drugih kazalcev ter nejasnosti dogajanja v času, ker izhodiščno stanje ni bilo predstavljeno. Iz poročila ministrstva tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti delovanja v okviru področja proračunske porabe 11 - Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo v primerjavi s finančnim načrtom, saj niso opredeljene niti spremembe med letom in njihov vpliv na realizacijo. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno in ne zadostno, in tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.8 Ministrstvo za promet

4.2.8.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 13022404 - Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest v znesku 16.866.557 tisoč tolarjev, ki obsega 15,9 odstotka sprejetega proračuna ministrstva.

Izbrani podprogram se izvaja na Direkciji Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: direkcija) in zajema tekoče in investicijske odhodke na štirih proračunskih postavkah, kot je razvidno iz tabele 47.

Podprogram Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest pripada glavnemu programu 1302 - Cestna infrastruktura, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 13 - Promet, prometna infrastruktura in komunikacije. Navedeni program se v pretežni meri (63 odstotkov) izvaja v okviru ministrstva, preostali del pa v okviru direkcije.

V tabeli 47 sta za navedene postavke v izbranem podprogramu predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 47: Finančni načrt in realizacija podprograma 13022404 - Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
Investicijsko vzdrževanje državnih cest	12.373.142	11.884.450	11.414.630	74,4	72,5	92
Gradnja državnih cest	4.274.983	4.487.218	4.176.415	25,3	27,5	98
Varstvo okolja zaradi prometa	218.432	196.857	162.135	1,3	1,0	75
PHARE CFCU - Program prekomejnega sodelovanja z Avstrijo za leto 1998	0	2.117	2.117	0,0	0,0	-
SKUPAJ	16.866.557	16.570.642	15.755.297	100,0	100,0	93

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.8.2 Načrtovanje podprograma

Ministrstvo je pripravilo obrazložitev finančnega načrta, ki pa ni povsem v skladu s predpisi in proračunskim priročnikom, ki opredeljujejo vsebino finančnega načrta proračunskih uporabnikov. Dolgoročni in kratkoročni cilji podprograma 13022404 - Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest bi morali slediti dolgoročnim in letnim izvedbenim ciljem glavnega

programa 1302 - Cestna infrastruktura, vendar so cilji glavnega programa tako splošni, da izgubijo pomen, ki bi ga morali imeti za proračunsko načrtovanje.

Iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče ugotoviti, kaj so razvojne usmeritve države na tem področju. Opis podprograma, ki ga izvaja direkcija, ne vsebuje nikakršnega konkretnega podatka in ne zagotavlja nobenih informacij, ki se nanašajo na investicijsko vzdrževanje in gradnje državnih cest, ki bi jih pričakovali, na primer o dolžini državnih cest, ki jih je potrebno vzdrževati, njihovem trenutnem stanju potreb po vzdrževanju, o državnih cestah, ki so v gradnji in podobno. Dolgoročni cilji podprograma so tako splošni, da bi jih lahko pripisali tudi kateremu drugemu področju delovanja države (na primer telekomunikacijam ali železniškemu prometu) in katerem koli časovnem obdobju. Letni izvedbeni cilji so bolj določljivi, vendar še vedno ne izražajo natančnih namer, kaj naj bi bilo v letu 2004 storjenega s proračunskimi sredstvi.

Navedeni cilji ne vsebujejo komponente učinkovitosti ali gospodarnosti, kot tudi ne vsebujejo nobenih ciljnih vrednosti, na podlagi katerih bi lahko ob zaključku leta ugotavljali uspešnost in učinkovitost doseganja zastavljenih ciljev, čeprav bi bilo za ta podprogram ustrezne programske cilje in merljive pričakovane rezultate relativno enostavno oblikovati (na primer obseg dokončanja različnih izvršenih del na cestah). Niti glavni program niti podprogram ne vsebujeta indikatorjev (fizičnih, finančnih in opisnih kazalcev), s katerimi se merijo zastavljeni cilji oziroma pričakovani rezultati. Tako je na primer letni izvedbeni cilj 'prednostno ohranjanje obstoječega cestnega omrežja' premalo natančen, saj iz cilja ni mogoče ugotoviti namenov, za katere bo država namenjala sredstva. Cilj tudi nima pripisane ciljne vrednosti, zato njegovega uresničevanja ni mogoče preveriti, in ga zato ne moremo šteti kot pravi programski cilj. Tudi cilja 'povečanje prometne varnosti, vključno z varnostjo prebivalstva ob cesti in zmanjšanje negativnih vplivov na okolje' bi morala biti konkretnije opredeljena, da bi bilo razumljivo, kakšno povečanje prometne varnosti je pričakovati na podlagi konkretnih investicijskih vlaganj in morda tudi kje (na katerih cestnih odsekih).

Pregledovali smo izhodišča in kazalce ter informacijske podlage za pripravo finančnega načrta, ki jih ima ministrstvo. Osnovni dokument strateškega načrtovanja predstavlja Osnutek dolgoročnega razvojnega programa državnih cest (v nadaljevanju: razvojni program), ki pomeni podlago za izdelavo letnega programa dela in finančnega načrta. Ugotovili smo, da ima ministrstvo razvit ustrezen informacijski sistem - bazo podatkov o cestah, njihovem stanju in prometu, vendar informacij, ki jih ima na voljo, ne uporablja pri pripravi svojega finančnega načrta. Baza cestnih podatkov je namenjena predvsem potrebam dolgoročnega strateškega načrtovanja.

Stroški podprograma na postavkah 1350 - Investicijsko vzdrževanje državnih cest, 1351 - Gradnja državnih cest in 8990 - Varstvo okolja zaradi prometa so bili načrtovani na podlagi analize stanja cestnega omrežja in objektov, ki je bila izdelana v okviru razvojnega programa, vendar podatka o konkretnem izračunu načrtovanega zneska za navedene postavke nismo prejeli, tako da navedb ministrstva ni mogoče potrditi. Ministrstvo je pojasnilo, da na podlagi analize stanja in analize potreb v okviru standardnih vrst ukrepov oblikuje konkretne projekte, ki se po prioriteti uvrščajo v letni program dela.

Ministrstvo konkretnega cilja stroškovne učinkovitosti ni uvrstilo med izvedbene cilje podprograma. Pojasnilo je, da se pri načrtovanju podprograma trudi, da bi bilo tudi stroškovno učinkovito, zato pri tem najpogosteje uporablja analitični pristop, ki temelji na več kriterijih. Za vse projekte v fazi izdelave dokumentacije preverjajo različne variante in izberejo ekonomsko najbolj upravičeno.

4.2.8.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na proračunsko postavko 1350 - Investicijsko vzdrževanje državnih cest. Pri preverjanju izvrševanja nismo ugotovili neskladnosti s predpisi.

Ministrstvo ima natančne informacije v zvezi z izvajanjem podprograma prek informacijskega sistema INFOSIS, kjer se evidentirajo vse aktivnosti na proračunskih projektih. Za spremljanje izvajanja podprograma naj bi bili posredno odgovorni skrbniki projektov, ki se določijo vsako leto s sklepom direktorja, za spremljanje izvajanja podprograma pa nimajo posebej določenih odgovornih oseb.

Pri primerjavi načrtovanega z realiziranim smo ugotovili, da je v okviru navedene proračunske postavke prišlo do kar precejšnjih odstopanj (prerazporeditve sredstev). Ali je bil izbrani podprogram izvršen tako, kot je bilo načrtovano, ni bilo mogoče ugotoviti, ker so bili cilji določeni preveč splošno.

Realizacija navedene postavke je bila glede na sprejeti proračun 92,3-odstotna, kar pomeni, da 1.063.026 tisoč tolarjev ni bilo porabljenih za načrtovane namene. Razlog za manjšo realizacijo od načrtovane je po pojasnilih ministrstva v tem, da je bilo v skladu s Pravilnikom o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2004³⁸⁰ z 8. 10. 2004 ustavljeno prevzemanje obveznosti v breme proračuna Republike Slovenije. Navedeno ravnanje po našem mnenju ni utemeljen razlog za neizvršitev projektov, saj ne gre za nepredvidljivo okoliščino, zato bi morali to dejstvo upoštevati pri samem izvrševanju podprograma in vse postopke pravočasno načrtovati.

Ugotovili smo tudi, da postavka 8526 - PHARE CFCU - Program prekomejnega sodelovanja z Avstrijo za leto 1998 v obrazložitev finančnega načrta ni bila vključena. Gre za gradnjo kolesarske poti od MP Rateče do Gozda Martuljka, ki je bila zgrajena v letu 2001, vendar je pri izplačilu PHARE zadržal del zneska za odpravo pomanjkljivosti, ki je bil izplačan v letu 2004.

Ugotavljamo, da ministrstvo izvajanje nalog v okviru navedenega podprograma dosledno spremlja in preverja, če pa ugotovi neskladje med dejanskimi in pričakovanimi rezultati, je za pripravo predloga za pravočasno prilagoditev virov odgovoren skrbnik projekta. Vendar pa ministrstvo ni predložilo dokazov, iz katerih bi bilo razvidno, da se po oddelkih analizira doseganje ciljev. Ministrstvo tudi ni predvidelo ukrepov ob nedoseganju ciljev. Zaradi navedenega ravnanja ugotavljamo, da bi ministrstvo lahko izboljšalo učinkovitost izvrševanja navedenega podprograma.

³⁸⁰ Uradni list RS, št. 109/04, 117/04.

4.2.8.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Preizkušali smo, ali je ministrstvo o rezultatih delovanja podprograma poročalo v skladu s predpisi. Pri preveritvi Poročila o doseženih ciljih in rezultatih (v nadaljevanju: poročilo) za leto 2004 smo ugotovili, da ministrstvo ni spoštovalo določil 10. člena navodila, saj ni poročalo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih tako, kot zahteva metodologija.

Ministrstvo v poročilu ni navedlo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upoštevajoč pri tem fizične, finančne in opisne kazalnike, na podlagi katerih bi lahko presojali uspešnost doseganja ciljev, saj pravih ciljev ni opredelilo. Ministrstvo pri oceni uspeha doseganja letnih ciljev poroča o izvedenih ukrepih, to je o obsegu izvršenih del na cestnem omrežju, in navaja konkretne podatke - kazalce izidov (število kilometrov izvedenih preplastitev, rekonstrukcij, število sanacij brežin, sanacij premostitvenih objektov), ki pa jih ni mogoče primerjati z načrtovanimi, saj finančni načrti takih podatkov ne vsebujejo. Zato ocene uspeha izvršitve podprograma ni mogoče podati, ker ministrstvo ni določilo indikatorjev, s katerimi bi lahko merili stopnjo doseganja ciljev in pričakovanih rezultatov podprograma (kot na primer delež realizacije programa obnove, delež vzdrževanega cestnega omrežja pred posegi in po njih, odstotek zmanjšanja prometnih nesreč v obdobju po obnovi itn.).

Ministrstvo v poročilu ni navedlo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let. Navedlo je sicer znesek realiziranih sredstev v letu 2003, primerjalno z letom 2004, vendar ni navedlo primerjav izidov in dosežkov med posameznimi proračunskimi leti (na primer primerjave obsega obnov, preplastitev, križišč idr., ki so jih izvedli). Ministrstvo tudi ni navedlo ocene gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, zato ni mogoče ugotoviti, ali so bili izidi pridobljeni na najbolj stroškovno učinkovit način oziroma koliko vložkov je bilo potrebnih za dosežen rezultat (ni podatkov in primerjav stroškov na enoto izidov v posameznih letih) .

Ugotovili smo, da je ministrstvo v poročilu podalo nekatere splošne informacije o izvajanju podprograma, vendar te niso osredotočene na pričakovane rezultate in tudi ne vsebujejo primerjave dosežkov s stanjem z začetka proračunskega leta kot tudi ne primerjave s preteklimi leti. Ocenjujemo, da je ministrstvo o izvršitvi podprograma poročalo dovolj celovito in pregledno, vendar pri tem ni bilo osredotočeno na pričakovane rezultate oziroma dosežke, temveč je izvajanje podprograma predstavilo preveč opisno. Poročanje ni bilo povsem v skladu z navodilom za pripravo poročila in po našem mnenju ni bilo zadostno.

Ker morajo neposredni uporabniki pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih izhajajoč iz finančnega načrta, gre pomanjkljivo poročanje o navedenem podprogramu pripisati tudi dejstvu, da finančni načrt ni bil pripravljen v skladu s predpisi.

4.2.8.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za promet za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno

kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranca do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da v finančnem načrtu ministrstva cilji niso bili ustrezno opredeljeni tako v glavnem programu, v okviru katerega se izvaja izbrani podprogram, kot v samem podprogramu. Poleg tega ministrstvo ni natančno opredelilo niti dolgoročnih niti letnih izvedbenih ciljev podprograma, tako da ni znano, kakšni so pričakovani rezultati izvajanja podprograma v določenem časovnem obdobju. Za navedene cilje niso bili opredeljeni indikatorji uspešnosti doseganja ciljev in drugi kazalci, ki bi bili v pomoč pri merjenju doseganja ciljev. Ocenili smo, da finančni načrt ni bil pripravljen v skladu s predpisi, medtem ko menimo, da je načrtovanje podprograma v okviru ministrstva dovolj učinkovito ter da zahtevki za proračunska sredstva temeljijo na ustreznih izhodiščih in izračunih.

Pri *izvrševanju podprograma* je bilo ugotovljeno, da je bil podprogram sicer izvršen v skladu s predpisi, ministrstvo pa bi z določenimi ukrepi lahko še izboljšalo učinkovitost izvrševanja navedenega podprograma.

Pri *poročanju o izvršitvi podprograma* ministrstvo v obrazložitvah izvršitve finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izidov in aktivnosti za doseganje ciljev. Uspešnosti izvrševanja podprograma zaradi odsotnosti vrednostno izraženih pričakovanih rezultatov in načrtovanih indikatorjev ni mogoče presojati. Ministrstvo ni ocenilo gospodarnosti in učinkovitosti delovanja pri izvrševanju podprograma. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, pa tudi ne povsem v skladu s predpisi.

4.2.9 Ministrstvo za okolje, prostor in energijo

4.2.9.1 Predstavitev izbranega podprograma

Izbrani podprogram ministrstva 15042501 - Načrtovanje, varstvo in urejanje voda je del glavnega programa 1504 - Upravljanje in nadzor vodnih virov v okviru temeljnega področja proračunske porabe Varovanje okolja in naravne dediščine. Izbrani podprogram se je v letu 2004 izvajal na ministrstvu v ožjem smislu ter na ARSO. Ministrstvo je v letu 2004 za izvajanje podprograma porabilo 2.527.526 tisoč tolarjev ali 6,8 odstotka vseh porabljenih sredstev celotnega ministrstva v tem letu. Ministrstvo je podprogram izvajalo na ministrstvu v ožjem smislu, za kar je porabilo 1.234.756 tisoč tolarjev ali 48,9 odstotka programskih sredstev ter na ARSO, kjer je bilo porabljenih 1.292.770 tisoč tolarjev ali 51,1 odstotka sredstev celotnega podprograma.

Tabela 48: Finančni načrt in realizacija podprograma 15042501 - Načrtovanje, varstvo in urejanje voda v letu 2004

Proračunska postavka	Sprejeti proračun	Veljavni proračun	Realizacija proračuna	Struktura sprejetega proračuna	Struktura realizacije proračuna	Indeks
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v odstotkih (5)	v odstotkih (6)	(7)=(4)/(2)*100
Vodni sklad	2.569.813	3.651.449	1.234.756	64,4	48,9	48
PHARE CFCU - Program prekomejnega sodelovanja z Italijo za leto 1999	17.890	0	0	0,4	0,0	0
Varstvo obalnega morja	40.493	40.493	38.023	1,0	1,5	94
Strokovne podlage za vodnogospodarsko in prostorsko dokumentacijo	53.069	15.069	10.579	1,3	0,4	20
Dolgoročna strategija vodooskrbe RS	17.930	85.930	81.384	0,4	3,2	454
Upravna in razvojna dokumentacija	24.159	30.159	19.840	0,6	0,8	82
Izvajanje odločb IRSVN	20.468	14.468	0	0,5	0,0	0
Vzdrževanje vodnogospodarskih objektov v območju avtocest	4.983	4.983	999	0,1	0,0	20
Aktivnosti za približevanje Evropski uniji - vode	4.983	4.983	1.095	0,1	0,0	22
Lokacijski načrti za državne vodnogospodarske objekte	30.010	30.010	27.802	0,8	1,1	93
Recenzije in revizije	2.666	2.865	2.478	0,1	0,1	93
Strokovne obveznosti po mednarodnih konvencijah	27.203	27.203	16.777	0,7	0,7	62
Vodnogospodarska javna služba	1.166.260	1.138.561	1.088.202	29,2	43,1	93
Vodna zemljišča	10.900	10.900	5.592	0,3	0,2	51
SKUPAJ	3.990.827	5.057.073	2.527.526	100	100	63

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.9.2 Načrtovanje podprograma

Preverjali smo, ali je bil podprogram načrtovan v skladu s predpisi ter navodili, pri čemer smo se osredotočili predvsem na presojo natančne predstavitev dolgoročnih in letnih izvedbenih ciljev podprograma, na ustrezno predstavitev pričakovanih rezultatov podprograma in predstavitev indikatorjev in drugih meril in kazalnikov, na podlagi katerih se merijo rezultati podprograma, kot tudi na druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje delovanja podprograma ter izhodišč za opredelitev njihovega finančnega obsega oziroma vrednosti.

Dolgoročni cilji, opredeljeni v podprogramu, so naslednji: doseganje dobrega stanja voda in drugih, z vodo povezanih ekosistemov, zagotavljanje varstva pred škodljivim delovanjem voda, ohranjanje in urejanje vodnih količin, spodbujanje trajnostne rabe voda, dolgoročno varstvo razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti ter odločanje o rabi voda ob upoštevanju njene gospodarske, ekološke in socialne funkcije. Ministrstvo je dolgoročne cilje povzelo iz ZV-1, ki predstavlja eno od glavnih pravnih podlag za izvrševanje podprograma.

Ugotovili smo, da je iz obrazložitve finančnega načrta sicer mogoče razbrati probleme, ki naj bi jih s pomočjo sredstev podprograma reševali (slabo stanje voda in drugih ekosistemov, škodljivo delovanje voda, manjšanje vodnih količin, problem trajnostne rabe voda, nezadovoljivo varstvo razpoložljivih vodnih virov in njihove kakovosti), vendar pa niti dolgoročni niti kratkoročni cilji podprograma niso natančno opredeljeni³⁸¹, saj ni razvidno, kakšne konkretne cilje je ministrstvo nameravalo doseči v daljšem (časovno natančno opredeljenem) obdobju, niti kaj naj bi bilo doseženo v letu izvrševanja proračuna. V podprogramu ni bilo opredeljeno začetno stanje na posameznem področju, na katerem so bili predvideni posegi v okviru podprograma, prav tako niso bili opredeljeni pričakovani rezultati projektov in aktivnosti, ki so se načrtovali v okviru podprograma, in ki bi povedali, kakšni bodo vplivi delovanja podprograma in končni učinki na področju, na katerem podprogram deluje. Iz samega opisa podprograma ni razvidno, kakšno je trenutno stanje voda in drugih ekosistemov in kakšno je ciljno stanje, kakšno škodo povzroča voda in kje ter kakšni pričakovani rezultati naj bi bili doseženi z izvedbo podprograma. Iz opisov ciljev podprograma ni mogoče natančno razbrati, kdo so njegovi končni uporabniki oziroma kdo ima koristi od izvajanja podprograma. Med dolgoročnimi cilji podprograma in glavnega programa ni jasne povezave, pri čemer so cilji glavnega programa še manj določljivi kot cilji podprograma in bi bili bolj primerni kot cilji institucij, ki program izvajajo. V večini primerov cilji bolj predstavljajo posamezne aktivnosti in projekte in jih zato ne moremo opredeljevati kot prave programske cilje.

V obrazložitvah finančnega načrta ministrstvo ni navedlo indikatorjev pričakovanih rezultatov, kar onemogoča spremljanje in merjenje ter ocenjevanje uspešnosti delovanja podprograma ob koncu proračunskega leta, tudi ni nikakršne povezave s programskimi

³⁸¹ Letni izvedbeni cilji podprograma: priprava strokovnih podlag za strateške odločitve pri upravljanju z vodami, priprava strokovnih podlag za izdelavo lokacijskih načrtov za državno vodno infrastrukturo (ključni projekti so letni načrt (v nadaljevanju: LN) za državno vodno infrastrukturo Spodnje Savinjske doline in LN za državno vodno infrastrukturo obrambe pred poplavami dela Ljubljane, sodelovanje pri pripravi državnih lokacijskih načrtov za verigo HE na spodnji Savi, priprava strokovnih podlag za izvajanje upravnih nalog, izboljšanje stanja voda, varstvo pred škodljivim delovanjem voda, obramba pred poplavami, ohranjanje in uravnavanje vodnih količin.

dosežki v preteklih letih. Predstavitev podprograma je pomanjkljiva tudi zato, ker v obrazložitvah niso opredeljeni ukrepi za doseganje ciljev.

Iz opisa podprograma ni razvidno, da podprogram izvajata tako ožje ministrstvo kot tudi ARSO, kar je tudi posledica mešanja institucionalnega in programskega pristopa pri pripravi državnega proračuna, saj na tak način podprogram ni obravnavan celovito.

ZJF zahteva, da je v finančnih načrtih pojasnjeno, na kakšnih izhodiščih so bili pripravljene izračuni in ocene potrebnih sredstev za posamezno postavko. Ugotovili smo, da finančni načrt ministrstva takih pojasnil in izhodišč ne vsebuje.

Pri pregledu obrazložitve finančnega načrta, ki se je nanašal na proračunsko postavko 8549 - PHARE CFCU - Program prekomejnega sodelovanja z Italijo za leto 1999 - SL 9911, smo ugotovili, da gre za sofinanciranje projektov gradenj istih čistilnih naprav in kanalizacij, ki se financirajo tudi s proračunske postavke 2137 - Lastna udeležba - PHARE - CBC, ki spada pod podprogram 15022501 - Izboljšanje stanja okolja. Ministrstvo je torej financiranje istih projektov načrtovalo v okviru različnih podprogramov, kar močno zmanjšuje transparentnost državnega proračuna.

Pri pregledu proračunske postavke 3017 - Vodni sklad smo ugotovili več pomanjkljivosti. Iz obrazložitve ni razvidno, s katerimi cilji podprograma so povezani posamezni projekti. Ministrstvo se v obrazložitvah finančnega načrta sklicuje na program koriščenja sredstev vodnega sklada³⁸², vendar ne pove, kdo in kdaj je/bo program sprejel, kaj je iz njega razvidno, kje je program na razpolago, zaradi česar je obrazložitev pomanjkljiva. Ministrstvo pri obrazložitvah projektov v okviru proračunske postavke ni navedlo vseh projektov, ki jih je navedlo v programu koriščenja sredstev vodnega sklada. Ministrstvo ni podalo načrtovanih rezultatov in njihove primerjave z izidi in dosežki v preteklih letih. Pri lokacijskih načrtih ministrstvo ni obrazložilo, katere strokovne podlage načrtuje, da bi bile izvedene v naslednjem letu za posamezen lokacijski načrt, pri Inštitutu za vode Republike Slovenije pa navaja predvsem aktivnosti, ne pa tudi načrtovanih izidov.

Med projekti, ki naj bi bili financirani iz vodnega sklada, je ministrstvo navedlo iste projekte, ki naj bi jih financirala tudi ARSO s proračunske postavke 3529 - Lokacijski načrti za državne vodnogospodarske objekte (priprava lokacijskega načrta za zagotavljanje poplavne varnosti v Spodnji Savinjski dolini in za obrambo pred poplavami dela Ljubljane). Iz obrazložitve postavk ni razvidno, katere naloge v okviru istih projektov se bodo financirale z ene, in katere z druge proračunske postavke.

Po pojasnilu ministrstva je bil celoten postopek izdelave državnih lokacijskih načrtov od leta 2000 do 2004 voden in financiran na ARSO, ki v letu 2005 ne bo več koristila sredstev na proračunski postavki 3529.

Informacijske vire pri načrtovanju programa Vodnega sklada predstavljajo letna in sprotne poročila izvajalcev vodnogospodarskih javnih služb, ki imajo sklenjene pogodbe z ARSO, in na podlagi evidentiranja stanja na terenu oblikujejo poročilo s predlogom potrebnih aktivnosti

³⁸² Dne 21. 5. 2004 je z dokumentom št. 355-01-58/2002 minister potrdil Program koriščenja sredstev na proračunski postavki 3017 - Vodni sklad za leti 2004 in 2005.

na posameznih vodnih območjih. Ugotovili smo, da se informacijski sistem, ki podpira dolgoročno strateško načrtovanje na proračunski postavki 3017 - Vodni sklad, šele vzpostavlja, in sicer s katastrom vodne infrastrukture, pregledom vseh strokovnih podlag v knjižnici ARSO in Inštituta za vode RS ter z izdelavo podrobnejših načrtov za posamezna povodja in načrte urejanja porečij. Ocenjujemo, da bosta dokončna vzpostavitev in vzdrževanje informacijskega sistema lahko pripomogla tudi k učinkovitejšemu načrtovanju.

Ugotovili smo, da ministrstvo nima opisanega procesa načrtovanja porabe sredstev na proračunski postavki Vodnega sklada, iz katerega bi bile med drugim razvidne odgovorne osebe za načrtovanje prihodkov in posameznih vrst odhodkov, roki za pripravo načrta, predpostavke, ki jih je potrebno upoštevati pri načrtovanju, merila za določitev prioriternih projektov, usmeritve pri izdelavi ocen vrednosti posameznih sklopov porabe oziroma pri razporeditvi sredstev med posamezne sklope porabe ter podatki, ki morajo biti iz načrta razvidni. Ocenjujemo, da bi ustrezen in zadosten opis procesa ter delovanje v skladu z njim lahko pripomoglo k ustrežnejšemu načrtovanju.

4.2.9.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri oceni izvajanja podprograma smo se osredotočili na oceno izvajanja proračunske postavke 3017 - Vodni sklad, ki je predstavljala največji delež realizacije med vsemi proračunskimi postavkami podprograma. V okviru te proračunske postavke se je v letu 2004 zagotavljalo financiranje

- opravljanja strokovnih in razvojnih nalog Inštituta za vode RS,
- priprave prostorske dokumentacije ter strokovnih podlag za državne lokacijske načrte,
- priprave projektne dokumentacije PGD-PZI za objekte vodne infrastrukture,
- nakupov zemljišč, potrebnih za gradnjo državne in lokalne vodne infrastrukture,
- gradenj in investicijskega vzdrževanja vodne infrastrukture,
- storitev inženiringa,
- izvajanja javne gospodarske službe urejanja voda na območju energetskega izkoriščanja spodnje Save, ki jo izvaja družba INFRA³⁸³,
- priprave strokovnih podlag za pripravo državnih lokacijskih načrtov.

Za oceno pravilnosti izvrševanja podprograma smo preverili pet izplačil ter dodatno tri pogodbe in pri tem ugotovili nepravilnost, opisano v točki 3.2.9.2.i tega poročila. Poleg tega smo pri preveritvah prišli do ugotovitev, navedenih v naslednjih točkah:

4.2.9.3.a Kritje stroškov izvajanja gospodarske javne službe s sredstvi proračunskega sklada za vode je sicer v skladu z določbo 4. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja Spodnje Save³⁸⁴ (v nadaljevanju: uredba), vendar pa ZV-1 v 162. členu porabo sredstev sklada omejuje in je ne dovoljuje za namene izvajanja gospodarske javne službe. Obstaja tveganje, da so uredba in izplačila, izvedena na podlagi uredbe, v neskladju z ZV-1. Ministrstvo je v letu 2004 iz sredstev vodnega sklada izplačalo družbi INFRA sredstva, evidentirana med tekočimi transferi v znesku 33.267 tisoč tolarjev oz. med investicijskimi transferi v znesku 8.528 tisoč tolarjev.

³⁸³ INFRA, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Sevnica (v nadaljevanju: INFRA).

³⁸⁴ Uradni list RS, št. 22/04, 125/04.

4.2.9.3.b Ministrstvo je v letu 2004 podpisalo aneks št. 1 h koncesijski pogodbi za izkoriščanje energetskega potenciala spodnje Save, čeprav določilo točke 3.5. aneksa ni bilo v skladu s 7. členom Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala spodnje Save³⁸⁵. Zakon v 7. členu določa, da sredstva za vzdrževanje objektov na območju akumulacijskega bazena posamezne hidroelektrarne zagotavlja koncesionar, točka 3.5. aneksa pa določa, da te objekte vzdržujeta skupaj koncesionar in izvajalec javne službe v skladu z določbami točke 4.8. koncesijske pogodbe. Koncesijska pogodba predstavlja podlago za izplačilo sredstev za gradnjo vodne infrastrukture na območju energetskega izkoriščanja spodnje Save.

Ministrstvo je na podlagi naše ugotovitve zagotovilo, da bo nepravilnost odpravilo s sklenitvijo aneksa št. 2, in je tudi pojasnilo, da ministrstvo oziroma izvajalec javne službe nista imela nobenih stroškov, ki bi izhajali iz nepravilnega določila aneksa.

4.2.9.3.c Pri primerjavi realizacije proračunske postavke 3017 - Vodni sklad z načrtovano porabo smo ugotovili, da je realizacija predstavljala le 33,8 odstotka vseh sredstev, ki so bila v tem letu na voljo. Ministrstvo je pojasnilo, da so razlog za to dolgotrajni postopki za pridobivanje gradbenega dovoljenja in pri pridobivanju zemljišč, zahtevni in dolgotrajni postopki javnih naročil ter nova organizacija, ki je zaživela šele v drugi polovici leta 2004. Ker iz programa koriščenja proračunskih sredstev Vodnega sklada ni bilo razvidno, ob kakšnih predpostavkah je ministrstvo pripravilo program, ni bilo mogoče preveriti, ali pojasnilo odraža resnične in vse vzroke za nedoseganje načrtovanega, ali pa je bila nizka poraba tudi posledica slabega načrtovanja postavk in podprograma.

4.2.9.3.d Preverili smo način upravljanja s podprogramom in ugotovili, da minister ni določil skrbnika podprograma, ki bi bil odgovoren za koordinacijo pri načrtovanju podprograma, za spremljanje njegovega izvajanja ter za poročanje o doseganju njegovih ciljev. Določeni so bili le skrbniki posameznih proračunskih postavk in odredbodajalci za proračunske postavke, ki se izvršujejo v okviru tega podprograma. Ugotovili smo tudi, da v navodilih za finančno poslovanje niso natančno razmejene odgovornosti med skrbniki proračunskih postavk in odredbodajalci.

Pri preverjanju načina spremljanja izvajanja proračunske postavke 3017 - Vodni sklad smo ugotovili, da ministrstvo nima natančnih navodil, smernic ali opisanega procesa izvajanja posameznih nalog, projektov in aktivnosti, povezanih z Vodnim skladom, iz katerega bi bile med drugim razvidne odgovornosti in naloge posameznih oseb, ki izvršujejo del podprograma. Menimo, da bi lahko bil opis procesa in delovanje v skladu s tem procesom dobra podlaga za učinkovitejše izvajanje programa Vodnega sklada tudi zato, ker naloge, povezane z izvajanjem programa, izvaja veliko število zaposlenih in zunanjih izvajalcev.

Dorečen ni niti sistem poročanja odgovornih oseb glede uspešnosti izvajanja podprograma. Ugotavljamo, da ministrstvo sicer tedensko oziroma štirinajstdnevno spremlja izvajanje nalog v okviru programa Vodnega sklada in na podlagi poročil inženirjev (zabeležke rednih koordinacij) o zadevah poroča nadrejenim, vendar celovitih poročil o izvajanju nalog in dokumentacije v zvezi s tem ne izdeluje. Ministrstvo ni sprejelo ukrepov za izboljšanje realizacije nalog v okviru podprograma.

³⁸⁵ Uradni list RS, št. 61/00, 42/02, 121/03.

Ugotovili smo, da obstoječi način upravljanja s podprogramom ne zagotavlja dovolj učinkovite priprave in njegovega izvrševanja za doseganje zastavljenih ciljev in pričakovanih rezultatov.

4.2.9.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Preizkušali smo, ali je ministrstvo v poročilu o doseganju ciljev in rezultatov podprograma poročalo v skladu z navodilom, kot tudi, ali je bilo poročanje osredotočeno na dosežke. Poročanje mora biti pregledno in zadostno po obsegu informacij, ki so podane v poročilu glede izvrševanja podprograma, kar omogoča pridobiti celovito in objektivno sliko njegovega delovanja in doseženih rezultatov.

Pri pregledu poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni podalo ocene uspeha pri doseganju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev podprograma, pri katerih bi upoštevalo fizične, finančne in opisne kazalce (indikatorje). Navedlo je le, da se cilji uresničujejo v skladu z možnostmi proračuna, programi in strategijami. Ministrstvo tudi ni ocenilo gospodarnosti in učinkovitosti pri doseganju letnih ciljev. Ministrstvo je sicer podalo pojasnilo področja, na katerem načrtovani cilji niso bili doseženi, vendar so pojasnila v drugih poglavjih, kot bi morala biti.

Poročanje tudi ni bilo zadostno. Tako na primer iz obrazložitve proračunske postavke Vodnega sklada ne izvemo, koliko načrtov in katere načrte upravljanja z vodami je Inštitut za vode RS izdelal oziroma katere druge izdelke v zvezi z opravljanjem svojih nalog je pripravil, za kateri namen so bila odkupljena zemljišča (vodna, priobalna ali zemljišča, povezana z gradnjo vodne infrastrukture) in plačane odškodnine za zemljišča, katere objekte vodne infrastrukture se je gradilo in zgradilo na območju energetskega izkoriščanja Spodnje Save, kateri državni lokacijski načrti za oskrbo s pitno vodo so bili pripravljene, kateri vodooskrbni sistemi so se gradili in kateri so bili dokončani oziroma katere naloge v zvezi z vodooskrbnimi sistemi so bile narejene. Podatkov v zvezi s stroški ni, pa tudi ne podatka, da je ministrstvo iz sredstev Vodnega sklada izplačevalo tekoče in investicijske transfere družbi INFRA ter nobenih podatkov o objektih, na katerih je potekalo investicijsko vzdrževanje. Slednjih informacij ni niti pri opisu projekta 2511-04-0018 - Vodni sklad, kar pomeni, da informacije o izvrševanju tega dela proračuna niso celovite, niso natančne in objektivne in zato tudi niso zadostne. Ministrstvo tudi ni predložilo zagotovil o tem, da kdo preverja kvaliteto podatkov in informacij, podanih v poročilu, ki se nanašajo na izbrani podprogram; pojasnilo je le, da poročilo potrди direktor direktorata.

Pri poročanju smo ugotovili tudi naslednje:

- struktura ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev projekta 2511-04-0018 - Vodni sklad se razlikuje od strukture obrazložitve projektov v okviru proračunske postavke v obrazložitvi finančnega načrta, kar ne omogoča ustrezne preglednosti nad dosežki,
- v poglavju, ki naj bi se nanašalo na obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke, ter v poglavju, ki naj bi se nanašalo na oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev za proračunsko postavko Vodni sklad, je ministrstvo poročalo o vsebini, ki bi sodila v poglavje pojasnila na področjih, na katerih cilji niso bili doseženi,
- ministrstvo je med proračunskimi postavkami v okviru podprograma dalo informacije tudi o proračunskih postavkah, ki ne spadajo v revidiran podprogram, med projekti, ki se izvajajo v okviru podprograma, pa je navedlo projekte, ki ne sodijo v podprogram,

- ministrstvo je pri proračunski postavki 3017 - Vodni sklad navedlo vzroke za majhno realizacijo, katerih resničnost ni mogoče potrditi, ker iz programa porabe sredstev Vodnega sklada ni razvidno, ob kakšnih predpostavkah je bil program pripravljen.

Glede na navedeno ravnanje lahko ocenimo, da poročanje ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih podprograma ni bilo v skladu z zahtevami predpisov, ni bilo pregledno, ne zadostno, zanesljivosti poročanja pa ni bilo mogoče potrditi.

4.2.9.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za okolje, prostor in energijo za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranja, do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da v finančnem načrtu ministrstva dolgoročni cilji preiskovanega podprograma časovno niso opredeljeni in ne izražajo natančno, kaj bi moralo biti v okviru podprograma v določenem obdobju doseženo. Tudi letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni opredelilo v obliki konkretnih pričakovanih rezultatov, to je na način, ki bi omogočil njihovo merljivost, vezano na opredeljeno izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja projektov in aktivnosti v okviru podprograma in na dosežke, ki so posledica izvedenih projektov in aktivnosti v predvidenem časovnem obdobju. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in je bilo le delno v skladu s predpisi.

Zaradi neustreznega načrtovanja tudi *izvrševanje podprograma* ni bilo dovolj učinkovito. Izvrševanje podprograma je ministrstvo le delno nadzorovalo, pri čemer je bila realizacija začrtanih nalog pod načrtovano ravniho, medletnih ukrepov za izboljšanje stanja pri izvrševanju podprograma pa ministrstvo ni sprejemalo.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju (nedefiniranih) ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen vpliv na uporabnike podprograma in na družbo je imelo izvajanje teh projektov, kar je posledica odsotnosti merljivih indikatorjev in drugih kazalcev ter nejasnosti dogajanja v času, ker izhodiščno stanje na področju ni bilo predstavljeno. Iz poročila ministrstva ni mogoče razbrati, kakšna je bila dejanska uspešnost ministrstva pri izvrševanju podprograma, zato ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, ni zanesljivo, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.10 Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

4.2.10.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 10032607 - Kreiranje novih delovnih mest in povečanje prilagodljivosti podjetij. Vrednostno je izbrani podprogram v sprejetem proračunu znašal 7.331.021 tisoč tolarjev ali 2,79 odstotka sprejetega proračuna ministrstva. Podprogram pripada glavnemu programu 1003 - Aktivna politika zaposlovanja, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 10 - Trg dela in delovni pogoji.

V tabeli 49 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 49: Finančni načrt in realizacija podprograma 10032607 - Kreiranje novih delovnih mest in povečanje prilagodljivosti podjetij v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih	750.000	570.713	420.808	10,2	7,1	56
Nadomestitev stroškov za ohranitev delovnih mest	150.000	150.000	139.500	2,0	2,3	93
Pomoč pri samozaposlovanju	529.672	511.673	505.438	7,2	8,5	95
Spodbude delodajalcem za odpiranje novih delovnih mest	4.686.221	4.498.358	3.907.110	63,9	65,7	83
Izvajanje zakona o pomoči za reševanje in prestruktur. GD v težavah	200.000	0	0	2,7	0,0	0
ESS - sredstva EU za ukrep 2.4.	761.346	904.789	729.976	10,4	12,3	96
Lastna udeležba – sredstva EU za ukrep 2.4.	253.782	301.596	243.325	3,5	4,1	96
SKUPAJ	7.331.021	6.937.129	5.946.157	99,9	100,0	81

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.10.2 Načrtovanje podprograma

Glavni program 1003 - Aktivna politika zaposlovanja je v letu 2004 zajemal trideset ukrepov, ki so bili sprejeti s Programom aktivne politike zaposlovanja za leto 2004. Večina ukrepov razen nekaterih izjem je bila enakih kot leto prej, spremenila pa se je struktura glavnega programa in podprogramov, ter razvrstitev ukrepov po podprogramih in po proračunskih postavkah, s tem pa se je otežila primerjava s predhodnimi leti.

Ministrstvo naj bi z ukrepi aktivne politike zaposlovanja uresničevalo dolgoročne strateške cilje nacionalnega programa, ki so:

- dvig izobrazbene ravni aktivnega prebivalstva oziroma njegove usposobljenosti,
- zmanjševanje strukturnih neskladij, ki bi se kazalo v zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih na okoli 40 odstotkov in deleža brezposelnih brez poklicne izobrazbe na okoli 25 odstotkov,
- zagotovitev vključenosti v programe zaposlovanja vseh mladih zaposlenih,
- zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela,
- rast zaposlenosti, ki bo v povprečju v obdobju do leta 2006 presegla 1 odstotek letno, ob pospešeni gospodarski rasti, kar bo omogočilo zmanjšanje stopnje brezposelnosti na okoli 5 odstotkov po mednarodni metodologiji oziroma registrirane stopnje brezposelnosti na okoli 8 odstotkov do konca leta 2006 in
- nadaljnji razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečanja zaposlovanja.

Na podlagi navedenih dolgoročnih ciljev je ministrstvo moralo opredeliti letne cilje, pričakovane rezultate in indikatorje za merjenje učinkovitosti in uspešnosti in jih navesti v obrazložitvi finančnega načrta. Iz podrobnejšega pregleda obrazložitve finančnega načrta za izbrani podprogram in za področje in glavni program, kamor podprogram sodi, smo ugotovili, da ministrstvo ni dovolj natančno zapisalo, da je izvajalec ukrepov Zavod RS za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod) in tudi ni navedlo ločenih meril za merjenje učinkovitosti delovanja zavoda in indikatorjev, s pomočjo katerih bi bilo mogoče ocenjevati uspešnost izvajanja podprograma ministrstva in ugotavljati njegov vpliv na družbo oziroma njene segmente.

Poleg tega smo ugotovili še naslednje pomanjkljivosti:

- Ministrstvo ni ustrezno opredelilo dolgoročnih ciljev podprograma, ki bi bili hierarhično podrejeni dolgoročnim ciljem glavnega programa in ciljem področja proračunske porabe, temveč je na vseh treh ravneh navedlo enake strateške cilje iz Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006³⁸⁶. Poleg tega tudi po horizontali ni ustrezno opredelilo dolgoročnih ciljev, saj je tako kot za izbrani podprogram tudi pri podprogramu Povečanje zaposljivosti, ki prav tako sodi v glavni program aktivne politike zaposlovanja, navedlo enake dolgoročne cilje. Ministrstvo bi moralo presoditi, ali bi bilo ustrežnejše oblikovati en homogen podprogram z več različnimi ukrepi za različne ciljne populacije ali pa oblikovati več podprogramov za posamezne ciljne populacije, ki so jim namenjeni.
- Ministrstvo za letne izvedbene cilje ni opredelilo pričakovanih rezultatov in učinkov na trgu dela, ki bi se kazali kot prehodi iz programov v zaposlitev ali kot ohranitev zaposlitev tudi po preteku programa, temveč le kot število vključitev v programe oziroma ukrepe, torej kot izide, kar pa ni dovolj. V tem smislu ministrstvo tudi ni postavilo ustreznih indikatorjev, s pomočjo katerih bi lahko ocenjevali stopnjo uspešnosti uresničevanja ciljev v določenem časovnem obdobju.
- Ministrstvo tudi ni pravilno prikazalo vsote vseh letnih izvedbenih ciljev (števila vključitev) na ravni podprograma, ki bi morala biti enaka seštevku vključitev po ukrepih. Razliko smo odkrili pri številu načrtovanih novo odprtih delovnih mest, ko je ministrstvo navedlo, da bo z odpiranjem novih delovnih mest dodatno zaposlilo 8.780 težje zaposljivih brezposelnih

³⁸⁶ Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, Uradni list RS, št. 92/01.

oseb, ugotovili pa smo, da je po vseh ukrepih skupaj načrtovanih le 4.351 dodatnih zaposlitev. Razlika obstaja tudi pri številu ohranjenih delovnih mest, ko je ministrstvo navedlo, da načrtuje ohranitev 2.000 delovnih mest, ugotovili pa smo (na podlagi seštevka po vseh ukrepih za ohranitev delovnih mest), da je pravi podatek 3.665 načrtovanih novih ohranitev, 5.000 ohranitev pa se nadaljuje še iz preteklega obdobja.

- Na ravni posameznih ukrepov ministrstvo tudi ni ustrezno opredelilo pričakovanih rezultatov in indikatorjev uspešnosti zanje. Za tri ukrepe smo opravili podrobnejšo presojo:
 - Ukrep sofinanciranja stroškov samozaposlovanja pomeni denarno pomoč brezposelni osebi, če se le-ta samozaposli za dve leti. Denarna pomoč se osebi izplača ob samozaposlitvi v enkratnem znesku štirih minimalnih plač. Če oseba prekine zaposlitev pred iztekom dveh let, bi praviloma morala prejeto denarno pomoč vrniti. Indikatorja sta bila število vključitev in povprečni strošek na osebo, kar po našem mnenju ne zadošča, saj se morajo učinki vlaganj v okviru tega ukrepa presojati v daljšem času. O rezultatih in učinkih v tem letu izvedenega ukrepa bi po našem mnenju lahko sodili šele po poteku dveh let, ko poteče pogodbeno obveznost zaposlitve, ko bi ugotavljali, koliko od začetno vključenih oseb, ki so se zaposlile, je po dveh letih še zaposlenih. Za merjenje učinkovitosti bi ministrstvo potrebovalo tudi podatek o dejanskih stroških na osebo, ki ne bi zajemali le neposrednih stroškov, temveč tudi režijske stroške.
 - Tudi za ukrep lokalno zaposlitvenih programov, ki se prav tako začne z zaposlitvijo osebe za določeno obdobje in plačilom nadomestila plače delodajalcu za osebo, ki jo je zaposlil, je ministrstvo kot indikator uspešnosti navedlo število novih zaposlitev. Tudi v tem primeru menimo, da merjenje zgolj števila vključenih ni zadosti za celovito oceno učinkovitosti in uspešnosti pri uresničevanju ciljev. Ministrstvo bi moralo po našem mnenju meriti še število ohranjenih delovnih mest po zaključku programa.
 - Za ukrep sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja zaposlenih je ministrstvo v obrazložitvi finančnega načrta navedlo, da je ključni indikator predvsem število vključenih, ki so uspešno končali program. Po našem mnenju je tudi ta indikator pomanjkljiv, saj ne predvideva merjenja učinkov ukrepa čez leto ali dve.

Ministrstvo ima dejansko opredeljenih veliko več indikatorjev, kot jih je navedlo v obrazložitvi finančnega načrta, predvsem to velja za ukrepe, financirane iz sredstev Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS), saj so za te ukrepe že vnaprej določeni indikatorji spremljanja v izvedbeni strukturi in mora ministrstvo zanje le še opredeliti načrtovane rezultate. Za nekatere indikatorje je ministrstvo tudi že določilo načrtovane rezultate za leto 2004 razen indikatorja število vključenih oseb ciljnega prebivalstva, ki ga ministrstvo ni načrtovalo za noben ukrep.

Ugotovili smo, da ministrstvo za ukrepe financirane iz sredstev ESS od zavoda zahteva spremljanje po večjem številu indikatorjev kot za ukrepe, ki se financirajo iz državnega proračuna, pa čeprav gre za enake ukrepe in le za druge vire financiranja. Po našem mnenju bi ministrstvo moralo čim prej poenotiti indikatorje spremljanja na ravni ukrepov, ne glede na vir financiranja.

V letu 2005 je ministrstvo poročalo o učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči v letu 2004, saj je kar dvanajst ukrepov aktivne politike zaposlovanja predstavljalo državno pomoč. Kazalcev učinkovitosti ministrstvo ni opredelilo ob priglasitvi shem državnih pomoči, temveč

jih je oblikovalo šele pred pripravo poročila. Na ministrstvu so pojasnili, da je vzrok v poznem sprejetju navodil za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči (februar 2004).

Menimo, da bi moralo ministrstvo za potrebe načrtovanja ukrepe in programe aktivne politike zaposlovanja, ki jih je izvajalo v preteklosti, evalvirati³⁸⁷, da bi na ta način pridobilo oceno o njihovi ustreznosti glede na izbrano strategijo, zastavljene cilje in stopnjo doseženih učinkov. Obveznost evalviranja je navedena v Nacionalnem programu in v Pravilniku o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Hkrati pa je v prvi smernici za politiko zaposlovanja držav članic Evropske unije³⁸⁸ (v nadaljevanju: smernice Evropske unije) zapisano, da države članice zagotavljajo redno vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti programov na trgu dela in jih revidirajo v skladu s tem. Dejansko ministrstvo pred načrtovanjem ukrepov za leto 2004 ni evalviralo ukrepov, in za to tudi še ni določilo podrobnejše metodologije, ki bi jo moralo določiti že v letu 2001.

Ministrstvo po naši oceni pred začetkom izvajanja ukrepov ni opravilo ustreznih strokovnih analiz, zaradi česar so bili nekateri ukrepi nezanimivi za trg dela ali pa neizvedljivi v celoti glede na razpoložljivi čas. Posledice neustreznega načrtovanja so se kazale tudi v pomanjkljivih pogodbah, v pomanjkljivo opredeljenih upravičenih stroških in dokazilih. V nadaljevanju opisujemo primer ukrepa, za katerega na trgu dela skoraj ni bilo nobenega zanimanja, kar kaže na pomanjkljivost pri načrtovanju, saj bi po našem mnenju ministrstvo lahko predhodno preverilo interes delodajalcev za takšen ukrep in ukrepa ne bi niti začelo izvajati, s tem pa bi prihranilo administrativne stroške, ki jih vsak ukrep povzroči. To je bil nov ukrep v okviru podprograma Kreiranje novih delovnih mest in spodbujanje podjetništva, v katerega je ministrstvo uvrstilo skupno enajst ukrepov, ker je s tem želelo združiti ukrepe za ohranitev in odpiranje novih delovnih mest pri delodajalcih in ukrepe za povečanje prilagodljivosti podjetij tržnim spremembam in razmeram na trgu. Od enajstih ukrepov, ki jih je uvrstilo v ta podprogram, se jih je devet izvajalo že v preteklih letih, dva pa sta bila uvedena na novo. Eden od teh je bil ukrep za spodbujanje mobilnosti brezposelnih oseb. Ministrstvo je s tem ukrepom želelo pospešiti uresničevanje tretje smernice Evropske unije: spremljanje sprememb in spodbujanje prilagodljivosti in mobilnosti na trgu dela, ki določa, da države članice rešujejo pomanjkanje delovne sile z različnimi ukrepi, kot na primer z odstranjevanjem ovir za geografsko mobilnost, s promocijo poklicne mobilnosti ipd. Ker je evropska strategija zaposlovanja postavila le srednjeročne in dolgoročne vsesplošne cilje zaposlovanja, izrecno pa ne narekuje načinov njihove realizacije, je bila naloga ministrstva, da izbere najučinkovitejši način. Za ta ukrep je ministrstvo predvidelo 500.000 tisoč tolarjev oziroma zaposlitev 500 oseb. Dejansko se je v ukrep vključilo in zaposlilo le 38 oseb, za kar je bilo porabljenih 15.200 tisoč tolarjev. Po navedbah zavoda, ki je ta ukrep izvajal, je bil vzrok v skromnem zaposlovanju brezposelnih oseb v krajih, ki so oddaljeni več kot 40 kilometrov od njihovega bivališča, prav tako pa tudi manjši interes delodajalcev za zaposlovanje teh oseb, saj sredstva subvencije pokrivajo stroške prevoza le za krajše obdobje.

Menimo, da bi moralo ministrstvo večjo pozornost nameniti načrtovanju in razvijanju ukrepov.

³⁸⁷ Evalvacija bi morala vključevati oceno o učinkovitosti na podlagi kvantificiranih rezultatov glede na zastavljene cilje in analizo vzrokov za nedoseganje ciljev in rezultatov, o vložnem delu in o ekonomičnosti ukrepov in programov aktivne politike zaposlovanja, ki vključuje oceno o strokovni kompetentnosti izvajalca in primernost ukrepov in programov za udeležence.

³⁸⁸ Svet EU, 22. 7. 2003 (2003/578/EC).

Na ministrstvu so pojasnili, da postopek načrtovanja ukrepov ni predpisan in ne obstajajo nikakršna interna pisna pravila, ki bi jih ob načrtovanju morali upoštevati. Na splošno je postopek načrtovanja predviden in opredeljen v predpisih Evropske unije, ki pa jih še niso normativno operacionalizirali, kljub temu pa jih skušajo v praksi čim bolj uveljaviti vsaj pri programih Enotnega programskega dokumenta. Tudi odgovornosti za načrtovanje nimajo razdeljenih po osebah. V preteklih dveh letih je imela največji vpliv na izbor programov in ukrepov, njihove vsebine in celo imena programov harmonizacija s politiko zaposlovanja Evropske unije ter obveza implementacije evropske strategije in smernic zaposlovanja, ki jim postavlja srednjeročne in dolgoročne vsesplošne cilje zaposlovanja. Na izbor ukrepov in njihovo težo je vplivala tudi vladna politika, razpoložljivi obseg sredstev in potrebe na trgu dela. Če je bilo možno dogodke predvideti (npr. priliv v odprto brezposelnost večjega števila špediterjev, carinikov in delavcev) ter kadar so bila neugodna gibanja že znana ob načrtovanju, so se ustrezni ukrepi in programi načrtovali in kreirali že ob sprejetju programa. Če pa je prišlo do nepredvidljivih dogodkov med izvajanjem programov, je bila naloga ministrstva, da se je nanje kar čim hitreje odzvalo. Ministrstvo je za primer navedlo v letu 2004 povečano brezposelnost delavcev iz lesne in pohištvene industrije, zato so program, ki je bil prvotno namenjen tekstilcem, spremenili in ga namenili tudi delavcem in delodajalcem iz predelovalnih dejavnosti v prestrukturiranju ter s prerazporeditvijo sredstev povečali obseg razpoložljivih sredstev.

4.2.10.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Ministrstvo je na podlagi Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti³⁸⁹ z zavodom sklenilo pogodbo o izvajanju in financiranju programov aktivne politike zaposlovanja za leto 2004. S pogodbo je ministrstvo pooblastilo zavod, da izvaja postopke podrobnejšega planiranja, izvajanja, spremljanja izvajanja in poročanja o izvedenih programih in izvedenih internih evalvacijah. Zavod se je s pogodbo zavezal, da bo sredstva iz proračuna uporabil učinkovito in namensko. Ministrstvo je zavodu nakazovalo sredstva na podlagi zahtevkov za izplačila. Obvezna podlaga za izplačila so bili tudi podatki o številu oseb, vključenih v programe.

Zavod je ministrstvu poročal le o porabi sredstev in o izvajanju programov, ne pa tudi o internih evalvacijah, ki so bile kot obveznost zavoda predpisane s Programom aktivne politike zaposlovanja za leto 2004. Ugotovili smo, da zavod evalvacij v takšnem obsegu, kot so bile predpisane, ni izvajal.

Ministrstvo je lahko spremljalo izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja le na podlagi poročanja zavoda, neposredne povezave z informacijskim sistemom zavoda pa ni imelo, kar kaže na popolno odvisnost ministrstva od zavoda. Povezave ni imelo niti za ukrepe financirane iz sredstev ESS, čeprav je bil prav za ta namen predviden poseben modul ESF, ki pa ni bil zgrajen. Poleg tega zavod tudi nima centraliziranega informacijskega sistema za vse ukrepe aktivne politike in za vse območne službe skupaj. Ugotovili smo, da ima zavod za spremljanje ukrepov kar osem različnih aplikacij, nekatere ukrepe pa spremlja kar v excelovih tabelah. Zato mora za poročanje združevati podatke po območnih službah in ukrepih. Zaradi neustrezne aplikativne podpore je zavod v poslovnem poročilu za leto 2004, izdanem marca 2005,

³⁸⁹ Uradni list RS, št. 5/91, 12/92, 71/93, 38/94, 80/97, 69/98, 97/01, 42/02, 67/02, 2/04, 63/04.

ministrstvu posredoval le ocenjeno število v program sofinanciranja in izobraževanja zaposlenih vključenih oseb, ker dejanskih podatkov še ni imel. Po našem mnenju obstaja tveganje, da podatki o številu vključenih oseb niso točni. Ministrstvo oziroma posredniško telo je bilo v letu 2004 odgovorno za pripravo in izvajanje ISARR-SP kompatibilnega ESF modula na podlagi Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike³⁹⁰, ki je določila, da bo za zbiranje in spremljanje podatkov o izvedenih aktivnostih ESS deloval poseben ESF modul. Ugotovili smo, da modul ESF v letu 2004 ni bil zaključen, čeprav bi se moral že izvajati.

Po našem mnenju je zelo pomembno, da ministrstvo vzpostavi učinkovit nadzor nad nalogami, ki jih izvaja zavod in s tem zagotovi zakonitost, namenskost in gospodarnost porabe sredstev proračuna, zato smo ugotavljali, kako je ministrstvo v letu 2004 nadziralo zavod. Nadzor nad izvajanjem ukrepov ter namensko porabo sredstev je urejal Pravilnik o izvajanju nadzora nad delom zavoda³⁹¹, ki je določil, da je za strokovni in upravni nadzor in nadzor nad namenskostjo porabe sredstev pristojno ministrstvo. V skladu s pravilnikom lahko nadzor opravljajo le osebe, ki imajo izpit za nadzornika. Ugotovili smo, da skrbniki pogodb in odgovorne osebe na ministrstvu tega izpita nimajo in da tovrstnih nadzorov v letu 2004 niso opravljali. Naloge skrbnikov so se v praksi v največjem delu nanašale le na finančno spremljanje izvajanja programov.

Na ministrstvu vzpostavljen nadzorni sistem nad zavodom je po naši oceni neustrezen, ker se nadzor nad zakonito, namensko in gospodarno porabo sredstev ne izvaja. Po našem mnenju bi se ministrstvo pri vzpostavljanju sistema nadzora lahko zgledovalo pri ukrepih, financiranih iz sredstev ESS, s tem, da bi predhodno morale odpraviti nekatere pomanjkljivosti, ki jih v nadaljevanju opisujemo.

Za ukrepe, financirane iz sredstev ESS, je moralo ministrstvo vzpostaviti kontrolno enoto v skladu s 4. členom Uredbe Evropske komisije³⁹² in s tem v obstoječi sistem nadzora vgraditi postopke za preverjanje upravičenosti in resničnosti izdatkov. Poleg tega je ministrstvo zavodu, skupaj s pogodbami za sredstva ESS, posredovalo podrobnejša navodila za izvajanje nadzora nad končnimi prejemniki, v katerih je zavod zadolžilo, da po presoji strokovnega delavca opravlja tudi preverjanja pri končnem prejemniku. Po našem mnenju bi ministrstvo moralo zavodu posredovati natančnejša navodila o izvajanju kontrole, v katerih bi na podlagi analize tveganja za vsak ukrep posebej določilo odstotek in izbor izdatkov za kontrolo in način izvedbe kontrole pri končnem prejemniku sredstev, ne pa da je odločanje o preverjanju prepustilo presoji strokovnega delavca.

Na eni od območnih služb zavoda³⁹³ smo preverili, ali so pri katerem od končnih prejemnikov, s katerimi so v letu 2004 sklenili pogodbe o sofinanciranju stroškov spodbujanja podjetništva, opravili preverjanje, saj smo ocenili, da obstaja tveganje, da ob premajhnem številu preverjanj niso odkriti primeri, ko končni prejemnik zavodu posreduje račune za materialne stroške, najemnine ipd., ki dejansko niso nastali. Območna služba zavoda je v letu 2004 sklenila 261 pogodb, financiranih iz sredstev ESS. Preverjanj pri končnem prejemniku niso opravljali.

³⁹⁰ Uradni list RS, št. 30/04, 48/04.

³⁹¹ Uradni list RS, št. 17/99.

³⁹² Št. uredbe: 438/01.

³⁹³ Območna služba Ljubljana.

Pojasnili so, da za to nimajo zadostnih kadrovskih virov. Tudi pri ukrepu sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja zaposlenih je bila za kontrolo izvajanja tega ukrepa, v katerega je bilo vključenih 58 podjetij oziroma 5.861 udeležencev, zadolžena le ena oseba - skrbnica programa, ki pa glede na druge obremenitev ni mogla opraviti še ogledov pri prejemnikih sredstev.

Po našem mnenju je za zagotavljanje upravičenosti in resničnosti izdatkov za projekte, ki se sofinancirajo iz sredstev ESS in s tem tudi za njihovo hitrejše črpanje, ključnega pomena učinkovita kontrolna enota ministrstva. Zato je zelo pomembno, da ima kontrolna enota ustrezne kadrovske zmogljivosti. Kontrolna enota se je v ministrstvu vzpostavila šele oktobra 2004, ko je bila za to delo imenovana ena oseba. Do konca leta 2004 je zavod ministrstvu posredoval pet poročil o realiziranih plačilih v skupnem znesku 1.077.113 tisoč tolarjev, kar pomeni, da je morala kontrolna enota za vseh pet poročil preveriti pravilnost dokumentov zavoda in izvesti ustrezna preverjanja izplačanih zneskov po izbranem vzorcu. Šele potem je ministrstvo lahko pripravilo zahtevek za povračilo iz sredstev ESS. Po naši oceni ena zaposlena oseba v kontrolni enoti ne zmora zagotavljati učinkovite kontrole sredstev ESS, poleg tega lahko zaradi premajhne zmogljivosti kontrolne enote prihaja do prepočasnega vračanja sredstev iz ESS v državni proračun. Glede na sistemsko ureditev v Sloveniji je potrebno za projekte, financirane iz sredstev strukturnih skladov, najprej v celoti založiti domača sredstva, praviloma iz državnega proračuna, šele nato lahko država pričakuje povrnitev 75 odstotkov upravičenih javnih izdatkov iz proračuna Evropske unije.

Hitrost vračanja sredstev iz ESS v državni proračun pa ni odvisna le od zmogljivosti kontrolne enote ministrstva, temveč tudi od časa, ki je potreben za pridobivanje dokazov o upravičenosti izdatkov. Po našem mnenju je ta čas zelo odvisen od kakovosti pogodb ministrstva z zavodom in zavoda s končnimi prejemniki, predvsem v tistem delu pogodb, v katerem je navedeno, kateri stroški so upravičeni in katera dokazila morajo končni prejemniki posredovati. Če določila niso dovolj natančna, lahko prihaja do zastojev pri posredovanju dokazil, ki so podlaga za zahteve za povračila ali celo do tega, da dokazila ne bodo ustrezna, kar pa pomeni tveganje, da ne bo prišlo do povračila sredstev ESS v državni proračun.

Ministrstvo je na plačilni organ že posredovalo nekaj zahtevkov za povračilo, vendar pa ta v letu 2004 zaradi pomanjkljivosti v zahtevkih še ni avtoriziral in certificiral izdatkov in zato zahtevkov za plačilo ni posredoval Evropski komisiji. V reviziji nismo ugotavljali vzrokov, zakaj je plačilni organ zavrnil zahteve ministrstva, pač pa smo se osredotočili na vprašanje, ali zavod v rokih pridobiva poročila o porabi od končnih prejemnikov, vključno z dokazili, in jih posreduje ministrstvu oziroma kontrolni enoti, da jih preveri, potrdi in nato pošlje plačilnemu organu v avtorizacijo in certificiranje. To preveritev smo opravili pri ukrepu spodbujanje samozaposlovanja (sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva). Da bo ministrstvo iz ESS lahko dobilo povrnjenih 75 odstotkov izplačanih sredstev, mora od zavoda, ta pa od končnih prejemnikov, pridobiti dokazila, iz katerih bo razvidno, da je bila subvencija porabljena namensko oziroma v skladu s pogodbo, ki je opredelila, kateri stroški so upravičeni. Na eni od območnih služb smo preverili, kako je v letu 2004 potekalo poročanje končnih prejemnikov. Ugotovili smo, da je služba v letu 2004 sklenila 261 pogodb z osebami, ki so se samozaposlile, in jim vnaprej kot denarno pomoč izplačala 123.656 tisoč tolarjev. Končni prejemniki so bili dolžni predložiti dokazila o porabi v petih oziroma osmih mesecih od zaposlitve oziroma podpisa pogodbe. Ugotovili smo, da bi do konca leta zavod moral

pridobiti dokazila za 39.092 tisoč tolarjev, dejansko pa jih je od tega prejel le za 5.594 tisoč tolarjev. V območni službi so pojasnili, da je bil po njihovem mnenju vzrok v pogodbah, ki so jih kot tipske prejeli od ministrstva, saj v njih ni bilo izrecno navedeno, da morajo končni prejemniki dostaviti dokazila o porabi v vrednosti subvencije. Hkrati pa so imeli težave tudi zato, ker v pogodbah ni bilo natančno določeno, kateri dokumenti veljajo kot dokazilo. V kasnejših pogodbah so to pomanjkljivost odpravili. Z novimi pogodbami pa so hkrati tudi spremenili določilo, za kakšen namen se smejo sredstva porabiti. Medtem ko je bilo v prvi pogodbi določeno, da se dodeljena sredstva lahko porabijo za plačilo prispevkov za socialna zavarovanja, pa so v kasnejših pogodbah določili, da se sredstva lahko porabijo še za plačo, materialne stroške, drobni inventar, najem poslovnih prostorov in osnovnih sredstev, obvezne članarine in druge stroške, ki so neposredno povezani s samozaposlitvijo. Po našem mnenju je zavod s to spremembo želel pospešiti izvajanje ukrepa, saj so končni prejemniki lahko v krajšem času porabili sredstva in o tej porabi tudi poročali, medtem ko bi po prejšnji pogodbi nekateri prejemniki, kot npr. kmetje, ki v povprečju plačujejo prispevke v znesku 20 tisoč tolarjev, potrebovali skoraj dve leti, da bi dokazali porabo prejetega zneska. Zavod je o tej spremembi ustno obvestil tudi tiste končne prejemnike, ki so sklenili pogodbo po starem vzorcu, in jim kljub temu, da z njimi ni sklenil aneksa, omogočil porabo sredstev za širši namen, kot je bilo v pogodbi določeno.

Obstaja velika verjetnost, da so podobne težave imele tudi druge območne službe, saj so bile pogodbe tipske. Po naši oceni so vzroki za opisane probleme v ministrstvu, ki zavodu ni dalo dovolj natančnih navodil. Po našem mnenju bi se moralo v pogodbe s končnimi prejemniki vgraditi določilo o pogodbeni kazni in odškodnini, in sicer v vrednosti škode, ki nastane, ko prejemnik ne posreduje dokazil o porabi sredstev, saj v takšnih primerih ni mogoče pričakovati povračil iz sredstev ESS.

Ocenjujemo, da obstaja tveganje glede povrnitve sredstev iz ESS tudi pri porabi sredstev za lokalno zaposlitvene programe, kjer so izplačane subvencije presegle upravičene stroške, kot so bili navedeni v shemi državne pomoči, ki jo je potrdila Evropska komisija. Obstaja tveganje, da zavod oziroma ministrstvo ne bo moglo uveljavljati zahtevkov za črpanje sredstev v celotni vrednosti izplačanih subvencij, temveč zgolj v vrednosti 50 oziroma 60 odstotkov letnih stroškov bruto plač (opisano v točki 3.2.10.2.d). Poleg tega so bili po našem mnenju v pogodbah pomanjkljivo navedeni upravičeni stroški za porabo sredstev subvencij, saj je bilo navedeno le, da mora izvajalec upravičenost porabe sredstev dokazovati s plačilnimi listami zaposlenih, ne pa tudi z dokazili o dejansko izplačanih plačah.

Tudi pri izvajanju tega programa je prisoten zamik med izplačili subvencij in zbiranjem dokazil o porabi sredstev. Zavod je izvajalcem lokalno zaposlitvenih programov izplačal subvencije za nove zaposlitve na podlagi predloženega dokazila o realizaciji zaposlitve (podpisana pogodba o zaposlitvi) ter dokazila o prijavi novo zaposlenega delavca v zavarovanje (obrazec M1). Za lokalne zaposlitvene programe, ki naj bi bili financirani iz sredstev ESS, pa je mogoče vložiti zahtevke za črpanje sredstev šele ob predložitvi dokazil, da so bila sredstva porabljena, to je plačilnih list. Ob predpostavki, da je izvajalec programa z novo zaposlenim delavcem sklenil pogodbo o zaposlitvi v vrednosti minimalne plače (117 tisoč tolarjev) za obdobje dveh let, bi zavod pridobil potrebna dokazila za uveljavitev zahtevka za črpanje sredstev po devetih mesecih oziroma pri zaposlitvi za nedoločen čas po 13 mesecih, če pa so dokazila posredovana nepravočasno, pa je lahko zamik tudi daljši.

Tudi pri ukrepu sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja smo preverili, če so bili upravičeni stroški v javnem razpisu dovolj natančno opredeljeni in na kakšen način je na zavodu potekala kontrola dokazil upravičenih stroškov. Ugotovili smo, da v razpisni dokumentaciji ni bilo opredeljeno, na kaj se lahko nanašajo stroški udeležencev usposabljanja, ki so bili kot upravičeni stroški navedeni v javnem razpisu. Prav tako niso bili natančno opredeljeni ostali tekoči stroški, pri katerih je bilo navedeno, da skupna vrednost vseh tovrstnih stroškov ne sme preseči 3 odstotkov vseh stroškov, pri tem pa iz razpisne dokumentacije ni izhajalo, ali se vsi stroški, ki naj bi predstavljali omejitev obsega, nanašajo na vrednost prijavljenih izobraževanj, vrednost vseh stroškov podjetja, vrednost vseh tekočih stroškov podjetja ali na kaj drugega. Ocenjujemo, da so bili tudi priznani upravičeni stroški preveč raznovrstni, kar je pomenilo večji obseg preverjanja priloženih dokazil, ki so jih morala podjetja predložiti ob izstavitvi zahtevkov za sofinanciranje, in zato daljše postopke potrjevanja zahtevkov na zavodu.

Pomembno je, da se ukrepi, ki se financirajo iz sredstev ESS, izvajajo na takšen način, da lahko zagotavljajo porabo vseh odobrenih sredstev, drugače ostanejo odobrena sredstva neizkoriščena. Da bi ugotovili, ali je bilo ministrstvo učinkovito pri črpanju sredstev iz ESS, smo za vse projekte iz izbranega podprograma, ki so se financirali iz sredstev ESS, primerjali obseg odobrenih sredstev z dejansko porabljenimi sredstvi. Najučinkovitejše je bilo ministrstvo pri izvajanju projekta sofinanciranja stroškov spodbujanja podjetništva, ki je bil realiziran v znesku 564.986 tisoč tolarjev, kar je pomenilo 99,97 odstotka odobrenih sredstev. Pri izvajanju projekta lokalni zaposlitveni program je bilo ministrstvo manj učinkovito, saj se je ta projekt realiziral v znesku 220.616 tisoč tolarjev oziroma 73,54 odstotka odobrenih sredstev. Najnižji delež realiziranih sredstev glede na odobrena sredstva pa je ministrstvo doseglo pri ukrepu izobraževanje in usposabljanje zaposlenih (dva projekta), ko je ta delež znašal le 55 odstotkov. Ugotovili smo, da je bila učinkovitost črpanja sredstev odvisna od načina izvajanja ukrepov. Medtem ko je bila izvedba prvega projekta enostavna, saj se je izplačilo prejemu izvedlo vnaprej kot avans na podlagi zaposlitvenega načrta za brezposelno osebo in dokazila, da se je ta oseba samozaposlila in sklenila pogodbo z zavodom, pa je bila izvedba ukrepa sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja zaposlenih dolgotrajnejša in bolj zahtevna. Zavod je moral najprej objaviti javni razpis, sledil je podpis pogodb z izbranimi izvajalci, sredstva pa se niso izplačevala vnaprej, ampak so bila vezana na predložitev poročil o izvedenih programih izobraževanja in usposabljanja ter dokazil o realiziranih stroških izvedenih programov. Poleg večje zahtevnosti izvedbe ukrepa sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja zaposlenih gre razloge za tako nizko realizacijo programa iskati tudi v kratkem razpoložljivem času, ki so ga imeli izvajalci za realizacijo programov izobraževanja in usposabljanja. Iz pregledane dokumentacije je bilo razvidno, da je zavod začel s postopkom izvedbe javnega razpisa šele sredi aprila 2004, podpisovanje pogodb z izbranimi izvajalci pa je potekalo konec julija oziroma v začetku avgusta 2004. Glede na dejstvo, da so bili izvajalci na podlagi določil v javnem razpisu in sklenjenih pogodbah zavezani zaključiti izobraževanja oziroma usposabljanja do sredine oktobra, končna poročila pa predložiti do 31. 10. 2004, sta bila za izvedbo programov na voljo dva meseca in pol, zaradi česar izbrani in sofinancirani programi niso bili realizirani v predvidenem obsegu. Razliko med odobrenimi sredstvi in dejansko porabljenimi sredstvi so predstavljali neizvedeni programi in neizkoriščena odobrena sredstva.

V ocenjevanju izvrševanja podprograma smo se še osredotočili na izvedbo dveh programov aktivne politike zaposlovanja, in sicer lokalno zaposlitvene programe ter sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih, ki sta se izvajala z javnimi razpisi, in se pri tem omejili na vprašanje, ali je ministrstvo z načinom izvedbe zagotovilo uresničenje namena ukrepov oziroma uresničevalo cilje, kot so bili navedeni v Enotnem programskem dokumentu Republike Slovenije za obdobje 2004 - 2006 (v nadaljevanju: EPD), Programskem dopolnilu Republike Slovenije za obdobje 2004 - 2006 (v nadaljevanju: Programsko dopolnilo) in Programu aktivne politike zaposlovanja za leto 2004.

Na podlagi pregledane dokumentacije ocenjujemo, da javna razpisa za izbiro izvajalcev lokalno zaposlitvenih programov in sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja nista bila izvedena na način, ki bi v celoti zagotavljal uresničevanje namena ukrepov.

Javni razpis za izbor lokalno zaposlitvenih programov je izvedel zavod. V merilih, ki jih je razpisna komisija uporabila pri vrednotenju vlog, prispelih na javni razpis, bi se morala odražati kakovost prispelih vlog glede na cilje, ki jih je želel zavod z javnim razpisom doseči. Cilji razpisa pa bi morali biti povezani s cilji, ki jih določajo strateški in drugi dokumenti, ki posegajo na področje aktivne politike zaposlovanja oziroma in v tem okviru na področje lokalno zaposlitvenih programov.

Preverili smo, kako so se cilji v strateških in drugih dokumentih odrazili v merilih za ocenjevanje programov, prispelih na javni razpis. Iz pregleda ciljev, kot so opredeljeni v EPD, Programskem dopolnilu in Programu aktivne politike zaposlovanja za leto 2004 izhaja, da bi se morali v prvi vrsti financirati tisti lokalno zaposlitveni programi, ki jih podpirajo in so v interesu lokalnih skupnosti, v širšem smislu pa programi, ki spodbujajo odpiranje novih delovnih mest na področju storitev, sociale, ekologije in drugih področjih ter razvoj novih oblik dela, kot so kooperative, delo na daljavo, delo na domu in podobno. Če te cilje primerjamo z uporabo meril iz razpisa, ugotovimo, da se je posamezen prijavljeni program ovrednotil tudi v povezavi z izpolnjevanjem teh ciljev, ki pa niso imeli takšnega pomena, da bi neposredno vplivali na samo izbiro programa (razen pri zadnjem odpiranju vlog, ko je vrednost programov presegla še razpoložljiva sredstva in so bili izbrani programi, ki so dosegli višje število točk) oziroma je bil javni razpis izveden tako, da je dopuščal tudi sofinanciranje programov, ki jih niso podpirale lokalne skupnosti, prav tako pa tudi programov, ki niso posegali na področje storitev, sociale in ekologije in niso razvijali novih oblik dela. Zaradi tega ocenjujemo, da tako izveden javni razpis predstavlja tveganje, da financiranje prijavljenih programov ni doseglo zastavljenih ciljev.

Cilj javnega razpisa za sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih, kot je bil opredeljen v javnem razpisu, je bil zvišati raven usposobljenosti zaposlenih, da bi se ohranjale zaposlitve in preprečeval prehod neustrezno usposobljenih in/ali presežnih delavcev v brezposelnost; izboljšati prilagodljivost zaposlenih in s tem povečevati zaposlitvene možnosti ter spodbujanje razvoja podjetij. Na razpis so se lahko prijavila podjetja v preoblikovanju in perspektivna podjetja. Pri pregledu pogojev, ki so jih morala izpolnjevati podjetja v preoblikovanju, smo ugotovili, da pogoji prijave na razpis niso bili natančno opredeljeni, saj je bilo v razpisu določeno le, da za sredstva lahko zaprosijo vlagatelji, ki povečujejo produktivnost in konkurenčnost podjetja z zvečanjem usposobljenosti zaposlenih in dajejo poudarek uvajanju novih tehnologij in metod dela, kar naj bi bilo razvidno iz priložene

strategije podjetja. Pri tem ni bilo natančno definirano, katerim podjetjem je priznan status podjetja v preoblikovanju, prav tako ne, kako bo komisija presojala, ali bo dvig usposobljenosti zaposlenih prispeval k povečanju produktivnosti in konkurenčnosti podjetij.

Status perspektivnih podjetij pa je glede na opredeljene pogoje za prijavo na razpis zavod priznal podjetjem, katerih dodana vrednost na zaposlenega je bila v zadnjih dveh letih nad povprečjem panoge, ki uvajajo novo tehnologijo, in katerih dobiček je v zadnjih dveh letih naraščal in je bil hkrati nad povprečjem panoge. Presoja, kaj se šteje nad povprečjem panoge, je bila prepuščena razpisni komisiji.

Opredelitev dveh ciljnih skupin podjetij, ki so bile upravičene do sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja, je izhajala iz opredelitev specifičnih ciljev v EPD oziroma Programskem dopolnilu, v katerem sta bila kot specifična cilja, ki se nanašata na revidiran program, navedena dvig ravni kvalifikacij, zlasti v sektorjih, ki se prestrukturirajo, da se prepreči prehod delavcev med brezposelne, ter izboljšanje prilagodljivosti delavcev napredku v proizvodnih procesih, zlasti v perspektivnih sektorjih, ki zagotavljajo konkurenčnost celotnega gospodarstva. Iz tega izhaja, da naj bi bilo sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja v podjetjih, ki se preoblikujejo, namenjeno predvsem potencialno presežnim in presežnim delavcem, medtem ko naj bi bilo sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja v perspektivnih podjetjih namenjeno vsem zaposlenim.

Ocenjujemo, da zavod kot izvajalec programa na podlagi opredelitev v strateških in drugih dokumentih, ki jih je imel med pripravo razpisa, ni mogel dovolj natančno opredeliti pogojev za prijavo na razpis, ker ministrstvo, kot nosilec programa aktivne politike zaposlovanja, pred samo uvrstitvijo programa 'sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih' v program aktivne politike zaposlovanja ni izdelalo celovite analize stanja, s katero bi analiziralo razmere na trgu dela, opredelilo sektorje v prestrukturiranju in perspektivne sektorje in znotraj njih natančno določilo ciljne skupine zaposlenih, ki naj bi se izobraževali in usposabljali, in ni definiralo potrebnih znanj, s katerimi bi lahko presežni oziroma potencialno presežni delavci v sektorjih v preoblikovanju ohranili delovna mesta, zaposleni v perspektivnih sektorjih pa napredovali in tako prispevali k ohranjanju konkurenčnosti gospodarstva.

Glede na dejstvo, da ministrstvo oziroma zavod ni izdelal posnetka stanja na trgu dela pred vključitvijo programa sofinanciranja usposabljanja in izobraževanja v aktivno politiko zaposlovanja in niso bili opredeljeni pričakovani rezultati, ni mogoče presojati, ali je program sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja dosegel svoje cilje.

Program sofinanciranja usposabljanja in izobraževanja zaposlenih in na njegovi podlagi izveden javni razpis je bil zastavljen tako, da je bila presoja glede izbora programov usposabljanja in izobraževanja v celoti prepuščena podjetjem, ki so se prijavila na razpis. Ker ministrstvo ni izdelalo celovite analize stanja ter določilo prioriteten izobraževanj in usposabljanj glede na potrebe na trgu dela oziroma v sektorjih v preoblikovanju in perspektivnih sektorjih, je zavod z izvedenim razpisom lahko spodbujal samo tiste vrste usposabljanj in izobraževanj, ki so bila kot prioriteta navedena v EPD oziroma Programskem dopolnilu.

Preverili smo, ali je zavod oblikoval merila za vrednotenje prijavljenih programov izobraževanja in usposabljanja na način, da so bili višje ovrednoteni tisti programi

izobraževanja in usposabljanja, ki so bili usklajeni s prioritetaми, kot so navedene v strateških dokumentih. Glede na merila, ki so bila objavljena v javnem razpisu in jih je komisija uporabila pri ocenjevanju vlog, ugotavljamo, da zavod ob objavi razpisa ni imel izdelane strategije, katere vrste izobraževanj želi z razpisom podpreti. Iz uporabe meril izhaja, da so bila višje ovrednotena tista izobraževanja in usposabljanja, ki so bila v skladu s sprejeto strategijo podjetja, programi s področja informacijske družbe in programi s področja okoljevarstva. Če uporabljena merila za ocenjevanje vlog primerjamo s cilji v EPD, pa lahko ugotovimo, da so kot prednostna področja izobraževanja in usposabljanja navedena področje informacijske in komunikacijske tehnologije, raziskave in razvoj ter trajnostni razvoj izobraževanja in usposabljanja. Iz tega izhaja, da zavod z izvedenim javnim razpisom ni v celoti podprl sofinanciranja tistih izobraževanj in usposabljanj, ki jih določa EPD.

Ker je bil program sofinanciranja izobraževanja in usposabljanja zasnovan tako, da je bila izbira programov izobraževanja in usposabljanja prepuščena podjetjem, ki so se prijavila na razpis, smo preverili, ali je zavod z vrednotenjem prijavljenih programov izobraževanja in usposabljanja pridobil zagotovilo, da prijavljeni programi dejansko odražajo potrebe podjetij in bodo prispevali k ohranitvi delovnih mest oziroma bodo izboljševali prilagodljivost zaposlenih. Ugotovili smo, da so podjetja, v skladu z javnim razpisom, vlogi morala predložiti tudi sprejeti program usposabljanja in izobraževanja zaposlenih. Pri tem pa sta bila vsebina in način priprave programa prepuščena samemu podjetju.

Načrtovanje in ugotavljanje potreb po izobraževanju in usposabljanju zaposlenih bi moralo temeljiti na celoviti analizi potreb, ki bi na eni strani pokazala, katera znanja in spretnosti potrebujejo zaposleni za učinkovito izvajanje svojih nalog, po drugi strani pa, katera od teh znanj in spretnosti zaposleni že imajo in kaj še potrebujejo. Če analiza stanja potrdi, da je za reševanje vrzeli med potrebnimi in obstoječimi znanji in spretnostmi najprimernejša rešitev usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, lahko temu sledi tudi oblikovanje in nadaljnje načrtovanje usposabljanja in izobraževanja.

Ker zavod od podjetij, ki so se prijavila na razpis, v okviru priprave programa usposabljanja in izobraževanja ni zahteval predložitve celovite analize potreb po izobraževanjih in usposabljanjih, ocenjujemo, da obstaja tveganje, da izobraževanja in usposabljanja, ki jih je sofinanciralo ministrstvo, niso temeljila na dejanskih potrebah podjetij in ne bodo prispevala k ohranjanju delovnih mest in povečevanju prilagodljivosti zaposlenih v teh podjetjih.

Ministrstvo bi po našem mnenju moralo temeljito preučiti vzroke za opisane pomanjkljivosti in jih odpraviti, hkrati pa čim prej sprejeti ustrezne ukrepe za čim večji odstotek porabe odobrenih sredstev ESS, in čim hitrejša povračila sredstev iz proračuna Evropske unije.

4.2.10.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo mora poročati o doseženih ciljih in rezultatih na način, ki je opredeljen v 10. členu Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, v katerem so navedeni obvezni elementi poročila. Ministrstvo za glavni program in

podprogram ni poročalo v skladu z omenjenim navodilom, ker poročilo ni vsebovalo vseh predpisanih elementov. V poročilu sta manjkali oceni

- delovanja sistema notranjega finančnega nadzora (8. točka navodil) in
- gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja ministrstva in ukrepi za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja ministrstva (7. točka navodil).

Ministrstvo je pri oceni uspeha pri doseganju ciljev podprograma navedlo samo številčne podatke o izvedenih ukrepih in jih primerjalo z načrtovanim številom ter realiziranimi ukrepi iz preteklih let, ni pa prikazalo učinkov izvedenih ukrepov na področje zaposlovanja, ker nima ustreznih podatkov in tudi ne informacijskega sistema. Zato ministrstvo lahko le sklepa, da so bile spremembe v stopnji in strukturi brezposelnih oseb posledica učinkov ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Ministrstvo na več mestih v poročilu navaja število v posamezne programe vključenih oseb, v enem primeru pa celo navaja, kolikšen je bil delež vključenih brezposelnih oseb v programe, čeprav tovrstnih podatkov nima. Zavod ministrstvu namreč lahko poroča le o številu vključitev po ukrepih, kar pa ni isto kot število vključenih oseb, saj se lahko ista oseba vključi v več ukrepov (npr. pri izobraževanju in usposabljanju). Po našem mnenju je ministrstvo v oceni uspeha pri uresničevanju letnih ciljev glavnega programa prikazalo delež vključenih brezposelnih oseb v programe glede na povprečno število brezposelnih na podlagi neustrezne primerjave števila vključitev s številom brezposelnih oseb. Ministrstvo je tudi v drugih delih poročila neustrezno interpretiralo podatke zavoda in število vključitev razlagalo kot število vključenih oseb.

Na ministrstvu in zavodu so nam pojasnili, da je v pripravi enotna baza vseh programov aktivne politike zaposlovanja, ki bo omogočala pridobivanje tovrstnih podatkov.

Po našem mnenju je ključna pomanjkljivost poročila ministrstva tudi v tem, da ni natančno ločene ocene uspešnosti in učinkovitosti delovanja podprograma ministrstva od ocene delovanja zavoda.

4.2.10.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu ministrstvo poročalo tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranja do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri preverjanju načrtovanja smo ugotovili, da ministrstvo postopka načrtovanja nima zapisanega v internih navodilih ali smernicah, kar smo ocenili kot pomanjkljivost. Ministrstvo bi moralo evalvirati ukrepe aktivne politike zaposlovanja, kar pa v letu 2004 ni naredilo in zato po naši oceni ni imelo zadostnih strokovnih podlag za dobro načrtovanje. Pomanjkljivosti pri načrtovanju so se kazale tudi pri načrtovanju izvajanja nekaterih ukrepov,

predvsem tistih, ki jih je ministrstvo uvajalo prvič. Ministrstvo bi lahko tudi izboljšalo obrazložitev finančnega načrta in bi vanj bolj natančno in transparentno zapisalo cilje in pričakovane rezultate, opredeliti pa bi moralo tudi indikatorje in druge kazalce, po katerih bi bilo mogoče spremljati uspešnost in učinkovitost doseganja ciljev. Menimo, da bi ministrstvo z odpravo pomanjkljivosti lahko izboljšalo svojo prakso načrtovanja in s tem izboljšalo celovit sistem upravljanja.

Pri preverjanju *izvrševanja podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo nima neposrednega vpogleda v spremljanje izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja, čeprav je načrtovalo izdelavo modula ESF, ki naj bi bil namenjen zbiranju in spremljanju podatkov o izvedenih aktivnostih ESS. Po naši oceni ministrstvo nima vzpostavljenega ustreznega nadzornega sistema nad delom zavoda razen za ukrepe, financirane iz sredstev ESS, saj so v teh primerih v nadzorni sistem vgrajeni vsi predpisani nadzori. Smo pa ugotovili, da v nekaterih primerih obstaja tveganje, da nadzori ne delujejo učinkovito, predvsem zaradi nezadostnih kadrovskih zmogljivosti kontrolne enote in zavoda. Ministrstvo bi moralo tudi čim prej odpraviti pomanjkljivosti v pogodbah s končnimi prejemniki sredstev, da ne bi več prihajalo do zastojev pri pridobivanju dokazov o upravičenosti izdatkov, poleg tega bi moralo v pogodbe vgraditi pogodbeno kazen in ustrezno odškodnino, ki bi bila odraz dejanske škode, ki nastane, če prejemnik ne posreduje dokazil o porabi sredstev.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in ukrepov, za katere pa ni mogoče presoditi, v kakšni meri so pripomogli k doseganju učinkov na trgu dela. V nekaterih primerih smo ugotovili, da je ministrstvo nekatere podatke v poročilu nepravilno interpretiralo. Iz poročila ministrstva tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva in tudi ne uspešnosti zavoda, ki je glavni izvajalec podprograma. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.11 Ministrstvo za zdravje

4.2.11.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 17062701 - Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja, ki obsega 2.434.594 tisoč tolarjev ali 15 odstotkov sprejetega proračuna ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva drugi najobsežnejši podprogram in zajema tekoče in investicijske odhodke in tekoče in investicijske transfere na dvanajstih proračunskih postavkah.

V tabeli 50 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija podprograma v letu 2004.

Tabela 50: Finančni načrt in realizacija podprograma 17062701 - Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizacija finančnega načrta v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)/(2)*100
Analiza zdravstvenega stanja prebivalstva	1.524.761	1.581.544	1.532.503	62,6	73,5	101
Ciljni raziskovalni projekti	20.000	20.000	19.500	0,8	0,9	98
Nacionalni programi boja proti AIDS	7.000	7.000	1.500	0,3	0,1	21
Prehranska politika	80.726	80.726	66.041	3,3	3,2	82
Program varovanja zdravja delavcev	23.795	48.795	21.214	1,0	1,0	89
Programi varovanja zdravja in zdravstvena vzgoja	176.881	162.009	143.390	7,2	6,9	81
Sodelovanje v programih in agencijah EU	10.601	0	0	0,4	0,0	0
Usposabljanje laboratorijev v ZZV	315.336	238.285	238.285	13,0	11,4	76
Zmanjševanje razlik v zdravju	50.000	50.000	49.423	2,1	2,4	99
Lastna udeležba za DDV	9.237	12.867	12.860	0,4	0,6	139
Programi EU - EU	143.443	0	0	5,9	0,0	0
Programi EU - lastna udeležba	72.814	0	0	3,0	0,0	0
SKUPAJ	2.434.594	2.201.226	2.084.716	100,0	100,0	86

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Podprogram Spremljanje zdravstvenega stanja prebivalstva in aktivnosti promocije zdravja pripada glavnemu programu 1706 - Preventivni programi zdravstvenega varstva, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 17 - Zdravstveno varstvo.

4.2.11.2 Načrtovanje podprograma

Iz obrazložitve finančnega načrta za leto 2004 je razvidno, da je ministrstvo obrazložilo področje proračunske porabe 17 - Zdravstveno varstvo, kamor spada izbrani podprogram 17062701 - Spremljanje zdravstvenega stanja in aktivnosti promocije zdravja, saj je navedlo vse potrebne podatke, kot jih določa navodilo za pripravo finančnih načrtov. Ministrstvo je opisalo področje in poslanstvo ministrstva znotraj področja, navedlo je dokumente dolgoročnega razvoja, ki se nanašajo na to področje, in opredelilo dolgoročni cilj področja, ki je izvajanje programov zdravstvenega varstva v skladu z Nacionalnim programom zdravstvenega varstva v Republiki Sloveniji - zdravje za vse do leta 2004. Predvideli so, da naj bi zaradi dogovorjene politike obvladovanja javnih izdatkov za zdravstvo programe zdravstvenega varstva izvajali z določanjem prioriternih programov zdravstvenega varstva ob upoštevanju uvajanja širitev zdravstvenih programov. V ta namen in zaradi zagotavljanja večje učinkovitosti zdravstvenega sektorja naj bi izvajali postopne spremembe v zdravstvenem varstvu, ki bi potekale v okviru vstopanja Slovenije v Evropsko unijo in v sklopu katerih so vključena tudi izhodišča za spreminjanje zdravstvene zakonodaje.

Iz finančnega načrta je mogoče ugotoviti povezavo med razvojnimi usmeritvami države ter dolgoročnimi cilji glavnega programa in podprograma. V glavnem programu je ministrstvo opredelilo dolgoročni cilj, kot na primer, oblikovanje zdravstvene politike ter uresničevanje družbene skrbi za zdravje na strokovnih izhodiščih, da bi se izboljšalo zdravstveno stanje in kvaliteta življenja ljudi, preprečevanje prezgodnje obolevnosti in umrljivosti, zmanjševanje ekonomskega in socialnega bremena zaradi bolezni in drugih vzrokov, zmanjševanje razlike v zdravju ter zagotavljanje kemične in ekološke varnosti na področju zdravstva, izvajanje koordinativne aktivnosti na medministrski ravni na področju drog in zagotavljanje realizacije ciljev iz nacionalnega programa za droge. V podprogramu je ministrstvo navedlo petnajst dolgoročnih in enajst letnih izvedbenih ciljev, kar je za smotrno upravljanje s podprogramom preveč, in bi bil zato potreben razmislek o preoblikovanju podprograma v manjše in bolj homogene celote - podprograme, za katere bi bilo smiselno oblikovati ne več kot pet programskih ciljev. Dolgoročni cilji bi morali biti časovno omejeni na določeno obdobje, sicer ni mogoče ocenjevati uspešnosti njihovega doseganja. Dolgoročni cilji niso nadgrajeni s pričakovanimi rezultati, ki bi bili vrednostno opredeljeni, da bi, glede na izhodiščno stanje (na primer zdravstveno stanje prebivalstva) v družbi ali pri državljanih med načrtovanjem vedeli, kakšne spremembe tega stanja želimo doseči v določenem obdobju (na primer izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva za xy odstotkov v obdobju treh let).

Letni izvedbeni cilji so v večini primerov bolj opredeljeni kot aktivnosti, torej kot ukrepi, ki jih je potrebno izvesti, da bi bili cilji doseženi, zato to seveda niso pravi programski cilji. Tudi letni izvedbeni cilji niso nadgrajeni s pričakovanimi rezultati, ki bi bili vrednostno opredeljeni in izraženi z indikatorji in drugimi kazalci, s pomočjo katerih bi lahko preverjali njihovo uresničevanje. Hierarhija zastavljenih ciljev iz finančnega načrta ni razvidna.

Ocenjujemo, da navedeni dolgoročni in kratkoročni cilji podprograma niso opredeljeni tako, da bi ustrezali temeljnemu kriteriju programskih ciljev, ker niso določljivi, ker so premalo konkretni in niso vrednostno izraženi, zato tudi niso merljivi.

Ker smo želeli preveriti kvaliteto priprave finančnih načrtov, smo pregledovali tudi strokovne podlage za pripravo finančnega načrta, s katerimi je razpolagalo ministrstvo, in se pri tem osredotočili na aktivnosti za usposabljanje javno-zdravstvenih laboratorijev, ki opravljajo uradni nadzor nad živili in pitno vodo in ki morajo biti ustrezno strokovno in tehnično usposobljeni in akreditirani v skladu z normami, ki veljajo v državah članicah Evropske unije. V letu 2004 je ministrstvo financiralo monitoring pitne vode za tekoče leto.

Pregledali smo podrobneje načrtovanje sredstev za proračunsko postavko 1451 - Usposabljanje laboratorijev v Zavodih za zdravstveno varstvo in analize zdravstvene ustreznosti. Načrtovana sredstva so bila namenjena financiranju monitoringa pitne vode v Sloveniji. Pripravljen je bil podroben načrt izvedbe monitoringa pitne vode, ki naj bi zajel 7185 rednih in 459 občasnih preskušanj voda.

Pri izračunu cen rednih in občasnih preskušanj voda so pri izračunu stroškov upoštevani naslednji elementi:

- stroški terenskih meritev, ki jih izvede višji sanitarni inženir, ki povprečno v dveh urah odvzame tri vzorce; število vzorcev za posamezno oskrbovano območje je določeno na podlagi kriterijev po Pravilniku o pitni vodi³⁹⁴,
- stroški dela, ki temeljijo na časovnih normah in so izračunani na podlagi podatkov o povprečnih kvalifikacijskih količnikih v javnih zdravstvenih zavodih,
- stroški materiala in storitev, ki so izračunani na podlagi porabljenih količin materiala in drobnega inventarja po zadnjih nabavnih cenah,
- stroški preskušanja in
- stroški upravne režije v višini 8 odstotkov.

Ugotovili smo, da so za posamezne postavke obstajale dovolj natančne predkalkulacije stroškov in so bili zahtevki po proračunskih sredstvih ob pripravi proračuna ustrezno načrtovani. Zato za del podprograma, ki smo ga preverili, lahko ocenimo, da je bil skrbno načrtovan.

4.2.11.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na proračunsko postavko 1451 - Usposabljanje laboratorijev v Zavodih za zdravstveno varstvo in analize zdravstvene ustreznosti. V sklopu preizkušanja pravilnosti izvrševanja proračuna smo imeli v vzorcu tri izplačila s te postavke, ki so se nanašala na izvedbo letnega programa spremljanja zdravstvene ustreznosti pitne vode v skladu s parametri, ki jih določa Direktiva Sveta Evropske unije o pitni vodi. Z letnim programom spremljanja je določeno število in nabor različnih laboratorijski preiskav vzorcev pitne vode ter porazdelitev odvzemnih mest po posameznih vodovodih glede na količino distribuirane vode oz. število prebivalcev, ki jih posamezni sistem oskrbuje. Pri preizkušanju pravilnosti nismo ugotovili nepravilnosti ali nenamenske rabe sredstev. V okviru te proračunske postavke je ministrstvo zagotovilo pokrivanje materialnih in kadrovskih stroškov priprave programa, analitske ocene in priprave poročila, vzorčenja in izvajanja laboratorijskih analiz in razvoja metod.

³⁹⁴ Uradni list RS, št. 19/04, 35/04.

Pravno podlago za izvajanje monitoringa pitne vode predstavljata Zakon o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov in snovi, ki prihajajo v stik z živili³⁹⁵ ter Pravilnik o pitni vodi, ki povzema smernico Evropske unije o kakovosti pitne vode³⁹⁶. V pravilniku in prilogah so določeni parametri, frekvence in drugi pogoji izvedbe monitoringa. Direktiva nalaga državam članicam Evropske unije, da o rezultatih monitoringa poročajo Evropski komisiji, zato mora biti monitoring izveden v skladu z določili pravilnika in omenjene direktive.

Monitoring pitne vode na pipah uporabnikov se je v Sloveniji v letu 2004 izvajal prvič, kar pomeni, da je imela Slovenija celovite in primerljive podatke o zdravstveni ustreznosti pitne vode na pipah uporabnikov za celotno ozemlje v vsem letu.

Ostale aktivnosti se na tej proračunski postavki niso izvajale, saj so zahteve Evropske komisije zelo natančne, in ministrstvo še ni uspelo izdelati kriterijev, po katerih naj bi določili ustrezne laboratorije in izvedli akreditacijo le-teh.

V okviru tega podprograma smo revidirali še pravilnost izvrševanja proračuna na proračunski postavki 1100 - Prehranska politika in 7084 - Analiza zdravstvenega stanja prebivalstva, kjer smo imeli v vzorcu kar devet izplačil, nepravilnosti ali neskladij pa nismo ugotovili.

Ministrstvo je sproti izvajalo nadzor nad rabo sredstev z vmesnimi poročili o izvedenem delu in finančnih poročil, ki so bila priložena vsem zahtevkom za izplačilo. Pripravljeno je bilo tudi končno poročilo o izvedbi monitoringa, ki so ga izvajalci posredovali v dogovorjenem roku.

Ugotovili smo, da ima ministrstvo precej natančno opisane postopke izvajanja proračuna in opredeljene posamezne vloge skrbnikov proračunskih postavk in skrbnikov pogodb, pa tudi odgovornosti odredbodajalcev, tako da v omenjenih primerih nismo ugotovili bistvenih odstopanj. Ministrstvo ima izdelane konkretne obrazce, s katerimi sproti spremlja izvajanje posameznih programov, vodje sektorjev pa na delovnih sestankih redno zahtevajo ažurirane informacije o izvajanju nalog, o morebitnih problemih ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na izvajanje programov.

4.2.11.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo je poročalo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih, ni pa upoštevalo metodologije iz 10. člena navodila. Ocena uspeha ministrstva pri doseganju dolgoročnih ciljev programa in podprograma je popolnoma enaka, kar potrjuje naše ugotovitve o načrtovanju podprograma, kjer ni mogoče razbrati hierarhije zastavljenih ciljev v primerjavi s področjem proračunske porabe, programom in podprogramom. Ocena temelji na aktivnostih, ki so bile izvedene v proračunskem letu, konkretni dosežki pa niso navedeni. Ministrstvo je na primer poročalo, 'da kazalci o osveščenosti prebivalstva o pomenu zdravega življenjskega sloga kažejo, da so bile aktivnosti uspešne', ni pa poročalo, kako se to kaže, niti kakšne konkretne aktivnosti so bile izvedene, saj so tudi te opredeljene preveč na splošno, npr. 'sofinanciranje programov za vzpodbujanje zdravega življenjskega sloga'. Omenjeni so pozitivni učinki na drugih področjih, vendar niso prikazani številčno - niso izmerjeni. Pri

³⁹⁵ Uradni list RS, št. 52/00, 42/02.

³⁹⁶ Council Directive 98/83/EC on the Quality of water intended for human consumption.

oceni uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev podprograma je ministrstvo sicer navedlo, da je rezultate omenjenih aktivnosti realno pričakovati šele v srednjeročnem obdobju, konkretnih navedb pa ni.

Letni cilji podprograma, ki so navedeni v poročilu, so enaki ciljem podprograma v finančnem načrtu. Pri oceni uspeha pri doseganju letnih ciljev ministrstvo poroča o tem, da je izpolnilo vse cilje, kar je zelo težko potrditi, saj ti niso bili zastavljeni konkretno in merljivo. V istem poglavju manjka tudi ocena gospodarnosti in učinkovitosti. Poročilo je premalo konkretno, npr. 'Poročilo o izvedeni prvi fazi pilotskega projekta za zmanjševanje razlik v zdravju MURA kaže na uspešnosti pri zastavljenih ciljnih in doseganju pričakovanih rezultatov v smislu izboljševanja kazalnikov zdravstvenega stanja prebivalstva.'

Pri poročanju o uspehih pri uresničevanju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev na ravni področja proračunske porabe, programa in podprograma ni mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv nerealiziranih aktivnosti znotraj proračunskih postavk na posamezno raven poročanja oziroma ali je bilo ministrstvo uspešno ali pa morda tudi učinkovito, saj se niso realizirale aktivnosti kar treh proračunskih postavk, kar predstavlja 13 odstotkov finančnega načrta podprograma. Iz obrazložitve torej ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 17 - Zdravstveno varstvo. V okviru podprograma je imelo ministrstvo tudi opredeljen letni izvedbeni cilj 'priprava in izvajanje programov zdravstvene preventive in promocije zdravja na delovnem mestu pod naslovom Čili za delo, ki bodo sofinancirani v okviru strukturnih skladov Evropske unije'. V oceni uspeha pri doseganju ciljev le-ta ni več omenjen, je pa razvidno pri obrazložitvah za obe proračunski postavki, da realizacije ni bilo in da so bila sredstva v celoti prerazporejena na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. V obrazložitvah ni dovolj pojasnil, ki bi dala objektivno sliko o celotnem izvrševanju proračuna.

Ker ministrstvo že v fazi načrtovanja ni upoštevalo vseh navodil za pripravo finančnega načrta v okviru tega programa in cilji niso bili zastavljeni na način, da bi bili merljivi, se to odraža tudi v pomanjkljivem poročanju, ki zato ni celovito in ni zadostno, saj ni osredotočeno na dosežke. V poročilu ni mogoče pridobiti zadostnih informacij glede uspešnosti izvrševanja finančnega načrta ministrstva.

4.2.11.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za zdravje za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna, do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. Dolgoročnih ciljev podprograma je preveč, časovno niso opredeljeni in niso dovolj konkretni. Tudi letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni opredelilo v obliki konkretnih pričakovanih rezultatov, to je na način, ki bi

omogočil njihovo merljivost, vezano na opredeljeno izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja projektov in aktivnosti v okviru podprograma, in na dosežke, ki so posledica izvedenih projektov in aktivnosti v predvidenem časovnem obdobju. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in je bilo le delno v skladu s predpisi.

Kljub neučinkovitemu načrtovanju sta bila za *izvrševanje podprograma* zagotovljena spremljanje in nadzor za doseganje ciljev in rezultatov. Finančna sredstva za načrtovane projekte, ki so se izkazali za neuresničljive zaradi časovne stiske ali drugih vzrokov, so se pravočasno prerazporedila.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen vpliv na uporabnike podprograma in na družbo je imelo izvajanje teh projektov, kar je posledica odsotnosti merljivih indikatorjev in drugih kazalcev ter nejasnosti dogajanja v času, ker izhodiščno stanje ni bilo predstavljeno. Iz poročila ministrstva tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 17 - Zdravstveno varstvo v primerjavi z izvršitvijo finančnega načrta, saj niso opredeljene niti spremembe med letom in njihov vpliv na realizacijo. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno in le delno v skladu s predpisi.

4.2.12 Ministrstvo za informacijsko družbo

4.2.12.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 05032801 - Informacijsko komunikacijski sistemi v znesku 2.129.357 tisoč tolarjev, ki obsega 45,17 odstotka sprejetega proračuna ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva najobsežnejši podprogram in zajema tekoče in investicijske transfere na petih proračunskih postavkah.

Podprogram Informacijsko komunikacijski sistemi pripada glavnemu programu 0503 - Podprogrami v podporo znanosti, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 05 - Znanost in tehnološki razvoj.

V tabeli 51 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 51: Finančni načrt in realizacija podprograma 05032801 - Informacijski komunikacijski sistemi v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)/(2)*100
ARNES ³⁹⁷	1.440.300	1.535.300	1.535.300	67,6	95,1	107
Pilotni projekt e-Vas	110.057	78.386	78.326	5,2	4,9	71
Hitri internet priključki	118.000	0	0	5,5	0,0	0
EU - Strukturni skladi	386.000	363.500	0	18,1	0,0	0
EU - Strukturni skladi (slovenska udeležba)	75.000	131.671	0	3,5	0,0	0
SKUPAJ	2.129.357	2.108.857	1.613.626	100,0	100,0	76

Vir: finančni načrt za leto 2004 in zaključni račun državnega proračuna za leto 2004

4.2.12.2 Načrtovanje podprograma

Iz obrazložitve finančnega načrta za leto 2004 je razvidno, da ministrstvo ni obrazložilo področja proračunske porabe 05 - Znanost in tehnološki razvoj, kamor spada izbrani podprogram 0503281 - Informacijsko komunikacijski sistemi, saj ni navedlo vseh potrebnih podatkov, kot določa navodilo za pripravo finančnih načrtov. Ministrstvo je pri področju proračunske porabe navedlo le oznako in naziv področja proračunske porabe, ni pa opisalo področja in poslanstva ministrstva znotraj področja, ni navedlo dokumentov dolgoročnega razvoja, ki se nanašajo na to proračunsko področje, in ni opredelilo dolgoročnih ciljev področja državnega proračuna. Obstaja tveganje, da načrtovani cilji in načrtovana sredstva v okviru pripadajočega podprograma niso v skladu s cilji področja proračunske porabe.

³⁹⁷ Akademska in raziskovalna mreža Slovenije.

Iz finančnega načrta tako ni mogoče ugotoviti povezave med razvojnimi usmeritvami države ter dolgoročnimi cilji glavnega programa in podprograma. Poleg tega je ministrstvo v glavnem programu v nekaj primerih cilje opredelilo kot aktivnosti, ki dejansko predstavljajo ukrepe za njihovo doseganje. Tako na primer kot dolgoročni cilj navaja 'oblikovanje modela e-skupnosti, izbor storitev, vsebin in virtualnih interesnih skupnosti', kot kratkoročni cilj pa 'zasledovanje, vodenje in analiza učinkovitosti in uspešnosti projekta e-skupnosti ter gradnja infrastrukture in izgradnja e-skupnosti'. V podprogramu je ministrstvo med dolgoročnimi cilji navedlo za e-Vas popolnoma enak tekst kot v glavnem programu. Iz finančnega načrta ministrstva zato ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke.

V podprogramu 0503281 - Informacijsko komunikacijski sistemi v nekaterih primerih letni izvedbeni cilji in dolgoročni cilji med seboj niso povezani. Dolgoročni cilj podprograma je na primer oblikovanje modela e-skupnosti, izbor storitev, vsebin in virtualnih interesnih skupnosti, letni izvedbeni cilj pa je v okviru projekta e-Vas hitrejša gospodarska rast v Občini Dobrovnik, kreiranje novih delovnih mest in izboljšanje poslovanja obstoječih gospodarskih subjektov ter nastajanje novih subjektov. Po našem mnenju 'kreiranje novih delovnih mest, hitrejša gospodarska rast občine, izboljšanje poslovanja obstoječih in nastajanje novih gospodarskih subjektov' niso ustrezni letni izvedbeni cilji podprograma ministrstva, ker nanje ministrstvo s svojim delovanjem nima odločilnega vpliva. Pravih izvedbenih ciljev podprograma, ki bi bili povezani z učinki predvidenih vlaganj, ministrstvo ni predstavilo.

Poleg tega ministrstvo kratkoročnih ciljev podprograma ni opredelilo v obliki konkretnih izmerljivih pričakovanih rezultatov, to je na tak način, da bi bili merljivi in vezani na konkretno časovno obdobje. Letni izvedbeni cilj za delovanje javnega zavoda ARNES - Akademska in raziskovalna mreža Slovenije (v nadaljevanju: ARNES) je zagotoviti zmogljivejše medkrajevne in mednarodne povezave. Pri tem pa ni razvidno, kakšna je izhodiščna zmogljivost, niti ni razvidno, kakšni so pričakovani rezultati povečanja zmogljivosti po izvedbi aktivnosti v okviru podprograma. Ker ministrstvo ne navaja načina spremljanja uspešnosti izvajanja podprograma, ni podlage, da bi lahko ob koncu leta ugotavljali učinkovitost in uspešnost podprograma. Pri postavkah, kjer ministrstvo navaja merljive cilje, pa sami cilji niso realni in določljivi, kot pri e-Vasi, ker so preveč optimistični in jih ni mogoče izmeriti za enoletno obdobje, saj se je v letu 2004 šele gradila infrastruktura, zato rezultatov, kot so kreiranje novih delovnih mest, izboljšanje poslovanja obstoječih gospodarskih subjektov in nastajanje novih, ni mogoče pričakovati takoj ob zaključku projekta. V nobenem primeru, tudi če so pričakovani rezultati merljivi, ni navedeno začetno stanje in pričakovana sprememba obstoječega stanja, kar pomeni, da indikatorji uspešnosti niso nedvoumno in natančno določeni. Indikatorji so navedeni le na ravni proračunske postavke, in to pri postavki 4344 - Hitri internetni priključki, za katere je predvideno, da naj bi bila do konca leta 2005 zagotovljena hitra povezava za vsaj 30 odstotkov upravičenih uporabnikov, pa kljub temu ni mogoče ugotoviti, koliko upravičenih uporabnikov sploh je v Sloveniji.

Pregledovali smo tudi podlage za pripravo finančnega načrta, ki jih je imelo ministrstvo, in sicer za sofinanciranje ARNES, in ugotovili, da program dela in razvoja ARNES za leto 2004 opredeljuje merljive cilje in indikatorje, ki pa jih ministrstvo v svojem finančnem načrtu ni povzelo. ARNES je pripravil program dela in razvoja glede na dejavnost, ki jo mora opravljati, vendar je moral prilagoditi (zmanjšati) svoj program glede na sredstva, ki so bila

predvidena v finančnem načrtu ministrstva. ARNES je zaradi premalo zagotovljenih sredstev iz državnega proračuna v letu 2003 v tem letu posloval z izgubo v znesku 238.459 tisoč tolarjev.

Stroški podprograma na postavki 2388 - ARNES - Akademska in raziskovalna mreža Slovenije so bili načrtovani na podlagi programa dela ARNES, na postavki 4011 - Pilotni projekt e-Vas so bila sredstva načrtovana v vrednosti javnega razpisa, izvedenega v letu 2004. Na postavki 4344 - Hitri internet priključki naj bi se obseg stroškov načrtoval na podlagi opravljene analize ARNES, vendar podatka o izračunu načrtovanega zneska na postavki nismo prejeli, medtem ko za postavki 4345 - EU - Strukturni skladi in 4346 - Strukturni skladi - Slovenska udeležba nismo pridobili podlag, ki bi dokazovale ustreznost načrtovanja.

4.2.12.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izveden, smo se osredotočili na proračunsko postavko 2388 - ARNES - Akademska in raziskovalna mreža Slovenije. Pri preizkušanju pravilnosti smo ugotovili, da ministrstvo ni poslovalo v skladu s 54. členom ZJF, ker pred izplačilom ni dejansko preverjalo pravnega temelja in obsega obveznosti, ki sta izhajala iz priloženega zahtevka, zato je prišlo tudi do nenamenske rabe sredstev. Pri pregledu zaključnega računa ARNES smo namreč ugotovili, da je ARNES iz prejetih tekočih transferov dejansko financiral tudi investicije v znesku 125.830 tisoč tolarjev. Sredstva ministrstva zato niso bila porabljena v skladu z določili pogodbe. Ministrstvo je izkazalo tekoče transfere za 125.830 tisoč tolarjev previsoko in v enakem znesku prenizko izkazalo investicijske transfere.

Pri ugotavljanju vzrokov za nastanek nepravilnosti smo ugotavljali tudi odgovornost in ustreznost opredelitve nalog, povezanih s skrbništvom podprograma. Ministrstvo je vnaprej določilo odgovorno osebo, in sicer je določilo skrbnika proračunske postavke in pogodbe ter odredbodajalca, ki ima dolžnosti in odgovornosti določene v Pravilniku o finančnem poslovanju Ministrstva za informacijsko družbo ter organa in organizacije v sestavi ministrstva³⁹⁸ (v nadaljevanju: pravilnik).

Za predmet pogodbe in njeno izvajanje sta bila po pravilniku odgovorna skrbnik pogodbe (predlagatelj) in njegov neposredni vodja (odredbodajalec). Odredbodajalec je bil dolžan preveriti utemeljenost izdatka v okviru dodeljenih pravic porabe v proračunu. Pogodbo mora predhodno parafirati skrbnik pogodbe, ki s tem jamči za zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namenskost porabe proračunskih sredstev ter da so finančna sredstva zagotovljena. Skrbnik pogodbe poda izjavo, da je delo opravljeno v skladu s pogodbo. Skrbnik sme posredovati pogodbene obveznosti v izplačilo finančni službi po prejemu in preveritvi dokumentov, ki so podlaga za izdani račun, in po prejemu poročila o opravljenem delu (storitvi), ki ga posreduje prejemnik proračunskih sredstev.

Ugotovili smo, da ministrstvo med letom dejansko ni izvajalo nadzora nad porabo sredstev. Sredstva je nakazovalo le na podlagi zahtevkov ARNES, ni pa od njih zahtevalo poročil in drugih ustreznih dokazil o namensko porabljenih sredstvih, kot je navedeno v pravilniku. Na

³⁹⁸ Št. 0111-6/2001/4, z dne 27. 1. 2003; v veljavi od 27. 1. 2003 do 31. 8. 2004 in Št. 0111-3/2004/1 z dne 30. 8. 2004; v veljavi od 1. 9. 2004.

zahtevku je obrazloženo le likvidnostno stanje ARNES, druge dokumentacije pa ministrstvo od ARNES ob izplačilih ni zahtevalo. Porabljena sredstva za investicije bi morala biti v skladu z načrtom nabav, ki so opredeljene v programu dela in razvojem ARNES za leto 2004. Ministrstvo je sicer med letom opravljalo nadzor nad izvajanja nalog v okviru programa dela ARNES prek upravnega odbora, katerega naloga je spremljanje izvrševanje programa dela javnega zavoda. Upravni odbor je ugotovil, da so bila sredstva v finančnem načrtu načrtovana v premajhnem obsegu glede na dejavnost zavoda, zato je ministrstvo razpoložljiva sredstva na tej postavki za leto 2004 povečalo za 95.000 tisoč tolarjev. Ministrstvo pa ni zagotovilo ustrezne hierarhije nadzora nad namensko rabo sredstev znotraj ministrstva, saj je bil ves nadzor prepuščen le enemu zaposlenemu.

Ugotavljamo, da je ministrstvo v svojih notranjih aktih imelo precej natančno opisane postopke izvajanja proračuna in opredeljene posamezne vloge skrbnikov proračunskih postavk in skrbnikov pogodb, pa tudi odgovornosti odredbodajalcev, vendar se v praksi pravila niso izvajala tako, da bi se preprečil nastanek nepravilnosti in napak. Ministrstvo ni imelo izdelanih konkretnih zadolžitev, povezanih z izvajanjem podprograma, da bi sproti poročalo o dosežkih, saj tudi finančni načrt ni bil pripravljen tako, da bi omogočal tovrstna poročanja.

4.2.12.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo je poročalo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih, ni pa upoštevalo metodologije iz 10. člena navodila. Ocena uspeha ministrstva pri doseganju dolgoročnih ciljev programa in podprograma je popolnoma enaka, kar potrjuje naše ugotovitve o načrtovanju podprograma, kjer ni mogoče razbrati hierarhije zastavljenih ciljev v primerjavi z področjem proračunske porabe, programom in podprogramom. Ocena temelji na aktivnostih, ki so bile izvedene v proračunskem letu. Konkreten dosežek je naveden le pri vzpostavitvi hitrih internetnih priključkov, kjer se je število priključkov v letu 2004 povečalo od 1790 na 4309, za kar pa v letu 2004 ministrstvo ni porabilo niti tolarja.

Letni cilji podprograma, ki so navedeni v poročilu, niso enaki ciljem podprograma v finančnem načrtu, obrazložitev sprememb pa ni podana. Med cilji je tudi besedilo, ki se dejansko nanaša na poročanje, in sicer: 'Vsi letni cilji, razvidni iz podprograma dela za projekt hitri internetni priključki, so bili realizirani'. Pri oceni uspeha pri uresničevanju letnih ciljev podprograma je ministrstvo prav tako kot pri oceni doseganja dolgoročnih ciljev poročalo tako kot pri programu. Pri poročanju o ARNES je navedlo, da se je število organizacij, ki so priključene na omrežje ARNES, povečalo na 1014 in da se je število končnih uporabnikov povzpelo na 120.000, ni pa informacije o številu priključenih organizacij in končnih uporabnikih eno leto prej. Na enak način je podana ocena uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev znotraj proračunske postavke 2388 - ARNES. O hitrih internetnih priključkih pa v tem delu ministrstvo ne poroča. O oceni uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev pri proračunski postavki 4344 - Hitri internetni priključki ministrstvo navaja, da je uresničilo vse zastavljene cilje. V obrazložitvi omenja projektno delovno skupino, ki je bila sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za informacijsko družbo, Ministrstva za šolstvo, znanost in šport ter ARNES, in da je bil sklenjen dogovor med ministrstvoma, ni pa navedlo, da ministrstvo v letu 2004 ni sofinanciralo tega projekta in ne napotuje bralca, da je poraba proračunskih sredstev izkazana na Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport. Pri postavki e-Vas ministrstvo ni poročalo o uspešnosti na podlagi indikatorjev, ki so opredeljeni v finančnem načrtu.

Pri poročanju o uspehih pri uresničevanju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev na ravni področja proračunske porabe, programa, in podprograma ni mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv nerealiziranih aktivnosti znotraj proračunskih postavk na doseganje ciljev, oziroma ali je bilo ministrstvo sploh uspešno, ali je bilo morda tudi bolj učinkovito, čeprav se niso realizirale aktivnosti kar treh proračunskih postavk, ki predstavljajo 28 odstotkov finančnega načrta podprograma. Iz obrazložitve torej ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 05 - Znanost in tehnološki razvoj.

4.2.12.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za informacijsko družbo za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranca do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. Dolgoročni cilji podprograma so časovno neopredeljeni in niso dovolj konkretni. Tudi letnih izvedbenih ciljev ministrstvo ni opredelilo v obliki konkretnih pričakovanih rezultatov, to je na način, ki bi omogočil njihovo merljivost, vezano na ugotovljeno izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja projektov in aktivnosti v okviru podprograma, in na dosežke, ki so posledica izvedenih projektov in aktivnosti v predvidenem časovnem obdobju. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in le delno v skladu s predpisi.

Zaradi neustreznega načrtovanja ni sledi, da bi ministrstvo *izvrševanje podprograma* spremljalo in nadzorovalo tako, da bi dosegalo cilje in rezultate. Posledica tega je, da je zato tudi izvrševanje projektov in aktivnosti pomanjkljivo, zaradi nezadostnega spremljanja izvajanja načrta med letom je prišlo tudi do nepravilnosti.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen vpliv je imelo na uporabnike podprograma in na družbo izvajanje teh projektov, ker niso bili določeni merljivi indikatorji in drugi kazalci, in ker ni bilo predstavljeno izhodiščno stanje, da bi se lahko ocenilo dogajanje v času poročanja. Iz poročila ministrstva tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 05 - Znanost in tehnološki razvoj v primerjavi s finančnim načrtom, saj niso pojasnjene spremembe med letom in njihov vpliv na realizacijo. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, pa tudi ne povsem v skladu s predpisi.

4.2.13 Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport

4.2.13.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 19033302 - Splošno srednje in poklicno šolstvo v znesku 63.127.937 tisoč tolarjev, ki obsega 20,7 odstotka sprejetega proračuna ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva drugi najobsežnejši podprogram in zajema tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere na desetih proračunskih postavkah.

Podprogram Splošno srednje in poklicno šolstvo pripada glavnemu programu 1903 - Primarno in sekundarno izobraževanje, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 19 - Izobraževanje.

V tabeli 52 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 52: Finančni načrt in realizacija podprograma 19033302 - Splošno, srednje in poklicno šolstvo v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
Priprava dokumentacije v srednjem šolstvu	30.300	43.688	43.688	0,0	0,1	144
Intervencijska sredstva za investicije v srednjem šolstvu	59.558	72.312	72.312	0,1	0,1	121
Inventarizacija srednješolskega prostora	32.541	7.273	7.206	0,1	0,0	22
Razvoj poklicnega izobraževanja	19.402	17.879	17.738	0,0	0,0	91
Sredstva za izvedbo ZSPJS-Center poklicnega izobraževanja	778	0	0	0,0	0,0	0
Strukturni skladi-lastna udeležba-EPD 2.3.: razvoj izobraževanja in izobraževanje učiteljev v srednjem šolstvu	4.000	13.750	9.623	0,0	0,0	241
Strukturni skladi-tuja udeležba-EPD 2.3.: razvoj izobraževanja in izobraževanje učiteljev v srednjem šolstvu	12.000	41.250	28.869	0,0	0,0	241
Investicije in investicijsko vzdrževanje v srednjem šolstvu	5.599.830	3.680.391	3.680.391	8,9	5,8	66
Dejavnost srednjega šolstva	57.116.623	59.883.513	59.882.652	90,5	93,6	105
Center poklicnega izobraževanja	252.905	242.695	242.695	0,4	0,4	96
SKUPAJ	63.127.937	64.002.751	63.985.174	100,0	100,0	101

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.13.2 Načrtovanje podprograma

Podprogram splošno srednje in poklicno šolstvo je glede na opis v finančnem načrtu namenjen zagotavljanju prostorskih, kadrovskih in splošnih materialnih pogojev ter zagotovitvi sredstev za izvedbo programske prenove na področju nižjega in srednjega poklicnega, srednjega strokovnega in srednjega splošnega izobraževanja. V glavnem programu 1903 - Primarno in sekundarno izobraževanje so bili za srednje oziroma sekundarno izobraževanje predstavljeni naslednji dolgoročni cilji:

- racionalizacija in optimizacija šolske mreže izvajanja programov,
- dvig kakovosti,
- zmanjšanje osipa,
- posodabljanje srednješolskih programov na podlagi potreb trga delovne sile in njihovo umeščanje v usmeritve Evropske unije na področja šolstva.

Dolgoročni cilji glavnega programa in podprograma bi morali biti povezani, vendar smo pri pregledu ciljev podprograma ugotovili, da so drugačni in se od navedenih ciljev precej razlikujejo, saj naj bi v okviru podprograma splošnega srednjega in poklicnega šolstva dolgoročno

- zagotavljali pridobitev vsaj prvega poklica vsem, ki se vključujejo v organizirano vzgojo in izobraževanje,
- omogočili vsem državljanom vsaj štiriletno srednjo izobrazbo,
- v srednješolsko izobraževanje vključili celotno generacijo mladine, ki konča osnovno izobraževanje,
- zmanjšali osip v srednji šoli.

Glede na različno zastavljene dolgoročne cilje ni razvidno, kateri cilji so prioritetni oziroma ali so enako pomembni vsi navedeni cilji. Niti eden od navedenih ciljev pa ni pravi programski cilj, saj nobeden ni določljiv v obdobju, v katerem naj bi bil dosežen, za nobenega niso navedene konkretne vrednosti oziroma pričakovani rezultati programskega delovanja v določljivem časovnem obdobju. Navedeni cilji niso merljivi. Razlog za nemerljivost je tudi v tem, da za podprogram ni navedenih indikatorjev in drugih kazalcev uspešnosti in učinkovitosti njegovega delovanja, s pomočjo katerih bi uspešnost in učinkovitost lahko merili.

Pri pripravi finančnega načrta med letnimi izvedbenimi cilji in dolgoročnimi cilji ni najti povezave, čeprav bi prvi morali slediti drugim, da bi jih bilo v določenem obdobju mogoče tudi doseči. Ministrstvo kot kratkoročne cilje navaja nekaj splošnih namer delovanja, za katere ni mogoče oceniti niti, da so predvidene aktivnosti za doseganje ciljev. Med letnimi izvedbenimi cilji podprograma ministrstvo navaja, da naj bi se prenova programov nižjega in srednjega poklicnega in srednjega strokovnega izobraževanja nadaljevala, ter da naj bi bili do začetka šolskega leta 2004/2005 zagotovljeni pogoji za izvajanje vsaj dveh izobraževalnih programov, pripravljenih v skladu z v letu 2001 sprejetimi izhodišči. Ministrstvo izvaja projekt izobraževalne reforme poklicnega izobraževanja ter reforme administrativnega in finančnega sistema na tem področju, ki bo imelo velike učinke v različnih smereh, pa o teh ciljnih in pričakovanih rezultatih iz finančnega načrta ne izvemo ničesar.

Da bi ministrstvo lahko merilo napredek pri uresničevanju ciljev, bi moralo biti razvidno, kakšno je izhodiščno stanje v delovanju, ki ga želi spremeniti, opredeliti mora tudi pričakovane rezultate delovanja podprograma, ki naj bi jim bile pripisane konkretne vrednosti, določiti pa bi morali tudi način merjenja (indikatorje in kazalce). Teh elementov programski cilji ne vsebujejo, saj iz opredeljenih ciljev ni mogoče izvedeti

- kakšen delež mladine si do določenega leta starosti pridobi poklic sedaj in v kakšnem obdobju se predvideva, da bodo poklic pridobili vsi, ki so v izobraževanje vključeni,
- kolikšen delež državljanov je že dosegel štiriletno stopnjo srednješolske izobrazbe in v kakšnem časovnem obdobju je pričakovati, da jo bodo pridobili še preostali državljani,
- kakšna je stopnja vključenosti osnovnošolcev v srednješolsko izobraževanje sedaj in kdaj je pričakovati, da bi bili v srednješolsko izobraževanje vključeni vsi,
- kakšno je sedanje število šol v mreži, ki jo ministrstvo želi racionalizirati, in kakšen učinek racionalizacije se pričakuje,
- kakšna je sedanja stopnja osipa v različnih programskih skupinah in kakšno je njegovo pričakovano zmanjšanje v določenem časovnem obdobju

in podobno, za vsak opredeljeni cilj.

Ker izhodiščno stanje na področju med načrtovanjem ni bilo predstavljeno in ni natančno opredeljeno, kaj konkretno s podprogramom ministrstvo želi v določenem obdobju doseči, navedeni cilji niso pravi programski cilji in zanje uspešnosti njihovega doseganja ni mogoče ugotavljati.

Menimo tudi, da samo vključitev generacij v izobraževanje ne more biti temeljni cilj splošnega srednješolskega in poklicnega izobraževanja, saj obsega le začetek procesa, ki naj bi prinesel pričakovane rezultate predvsem ob zaključku srednješolskega izobraževanja na različnih ravneh in s tem možnost uspešnega vključevanja v nadaljnje izobraževanje za pričakovani poklic oziroma uspešno vključitev v poklic. S programskimi cilji je potrebno reševati probleme v družbi. Zato je pomemben vpliv izobraževalnega procesa na družbo kot celoto ali njene posamezne dele (na primer gospodarstvo ali posamezne gospodarske panoge), ki bi s programskimi cilji moral biti izražen. Da bi to dosegli, bi morali biti cilji in pričakovani rezultati izobraževalnega procesa v okviru tega podprograma povezani tudi s problematiko zaposljivosti in zaposlenosti, z zmanjševanjem kadrovskih vrzeli, povečanjem učinkovitosti izobraževalnega procesa in podobnim, kar bi pripomoglo k uresničevanju strateških razvojnih usmeritev države, opredeljenih v sprejetih dokumentih. Prav takih povezav v finančnem načrtu ni zaslediti, čeprav bi morale biti navedene, če bi bil načrt pripravljen v skladu z navodili.

Z navedbo ukrepov (aktivnosti in projektov) za doseganje letnih ciljev bi ministrstvo moralo zagotoviti transparentnost delovanja v posameznem letu in dati javnosti tiste informacije, ki bi povedale, na kakšen način bodo pričakovani cilji in rezultati doseženi. Uspešnost doseganja ciljev bi lahko izmerili, če bi ministrstvo opredelilo indikatorje in druge kazalce za merjenje uspešnosti in učinkovitosti doseganja posameznega pričakovanega cilja in rezultata, ki bi jih glede na usmeritve moralo, pa v finančnem načrtu o njih ni sledi.

Iz obrazložitve finančnega načrta ministrstva ni razviden izračun predloga pravic porabe ne za posamezne proračunske postavke in tudi ne za podprogram oziroma glavni program in

področje proračunske porabe. Menimo, da zahteve po proračunskih sredstvih niso bile zadosti utemeljene.

Ocenjujemo, da je finančni načrt ministrstva v delu, ki zajema podprogram splošno srednje in poklicno izobraževanje nezadosten, nenatančen in nepregleden. Cilji podprograma časovno niso opredeljeni in niso vrednostno izraženi, indikatorji niso navedeni, kar pomeni, da ne vemo, kakšne rezultate ministrstvo načrtuje oziroma pričakuje na področju srednjega šolstva. Načrtovanje ministrstva se nanaša predvsem na delitev in porabo sredstev ter nepopolne opise aktivnosti. Zaradi teh lastnosti načrtovanje podprograma ni bilo učinkovito in tudi ne v skladu s predpisi.

4.2.13.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Izbrani podprogram obsega zagotavljanje prostorskih, kadrovskih in splošnih materialnih pogojev za izvajanje srednješolskega izobraževanja ter zagotovitev sredstev za izvedbo programske prenove na področju nižjega in srednjega poklicnega, srednjega strokovnega in srednjega splošnega izobraževanja. Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili predvsem na proračunsko postavko 6676 - Dejavnost srednjega šolstva, ki obsega 94 odstotkov realiziranih sredstev podprograma. Na izbrani proračunski postavki se zagotavljajo sredstva za plače s prispevki delodajalcev in druge osebne prejemke za strokovne in druge delavce v srednjih šolah na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom, normativi in standardi ter s kolektivno pogodbo. Poleg teh sredstev se zagotavljajo tudi sredstva za materialne stroške, za zavarovanje premoženja in sredstva za splošno in poklicno maturo ter sredstva za opremo in investicijsko vzdrževanje.

Pri preizkušanju pravilnosti izvrševanja podprograma smo v okviru podprograma preverili 61 izplačil v skupnem znesku 883.311 tisoč tolarjev. Vsa preverjena izplačila se nanašajo na proračunsko postavko dejavnost srednjega šolstva, in sicer na plačila plač, davkov in prispevkov na plače, materialne stroške, plačilo regresa za letni dopust, dodatno pokojninsko zavarovanje, račune za storitve, stroške izpitnih komisij in odpravnine ob upokojitvi. Prejemniki navedenih tekočih transferov so bile gimnazije ter srednje poklicne in strokovne šole. Nepravilnosti nismo odkrili. Ugotovili pa smo, da ministrstvo ne spremlja programov dela in finančnih načrtov srednjih šol in ne izvaja nadzora nad izvajanjem programov, kar pomeni, da ministrstvo ne ravna v skladu z 71. členom ZJF, ki nalaga ministrstvu, da usklajujejo programe dela in finančne načrte javnih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij ter financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih ter opravljajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb in nad izvajanjem odobrenih programov.

Ugotovili smo tudi, da šole niso celovito obveščene o pogojih in kriterijih delovanja in financiranja, ker ministrstvo s šolami ne sklepa pogodb. Menimo, da bi ministrstvo s srednjimi šolami pogodbe morale sklepati³⁹⁹, in se v njih dogovoriti o temeljnih principih in vsebini delovanja in financiranja šol. Obe pogodbeni strani bi se morali dogovoriti o tem, kakšen je priznani obseg izvajanja javne službe in pod kakšnimi pogoji in kriteriji ter v

³⁹⁹ Drugi odstavek 96. oziroma drugi odstavek 104. člena Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 47/03 in 67/03; v veljavi od 23. 5. 2003 do 7.10. 2004 oziroma Uradni list RS, št. 108/04; veljavi od 8. 10. 2004.

kakšnem obsegu se ta financira iz državnega proračuna. V pogodbi bi morali s šolami doreči tudi način načrtovanja⁴⁰⁰ in način poročanja ministrstvu glede uspešnosti delovanja posamezne izvajalke. S pripravo enotnega načina načrtovanja in poročanja bi šole zadostile potrebam svojih organov upravljanja in zakonskim zahtevam, ministrstvo pa bi pridobilo potrebne informacije za preverjanje uspešnosti delovanja izobraževalnega sistema, torej tudi doseganja lastnih zastavljenih ciljev, s čimer bi lažje izvajalo nadzor nad porabo proračunskih sredstev.

Na javnih srednjih šolah je bilo v letu 2003/2004 sistemiziranih 9.568 delovnih mest, od tega 8.126 strokovnih delavcev. Ministrstvo je za njihove plače in druge izdatke zaposlenim ter izdatke za blago in storitve namenilo 58.930.628 tisoč tolarjev, kar predstavlja 98,4 odstotka realizacije proračunske postavke Dejavnost srednjega šolstva. Poraba sredstev na proračunski postavki Dejavnost srednjega šolstva je bila v letu 2004 za 2.766 milijonov tolarjev ali za 4,8 odstotka večja od sprejetega proračuna. Ministrstvo v poročilu ni pojasnilo, kaj je bil razlog za tako veliko odstopanje v realizaciji proračuna.

Ker je večina sredstev proračunske postavke dejavnost srednjega šolstva in tudi podprograma namenjena plačam zaposlenih na srednjih šolah, smo posebno pozornost namenili informacijskemu sistemu ŠKIS. Informacijski sistem je ministrstvo začelo razvijati v letu 1996 in naj bi omogočal klasične funkcije kadrovskega poslovanja, mesečni izračun koeficientov za plače zaposlenih v šolstvu, primerjavo zasedenosti delovnih mest s sistematizacijo delovnih mest, podporo analitiki ministrstva na področju kadrovske analize in zbiranju podatkov za potrebe državne statistike.

Pri preverjanju izvrševanja izbranega podprograma oziroma proračunske postavke dejavnost srednjega šolstva smo ugotovili, da se informacijski sistem uporablja predvsem v delu za šole, medtem ko bi ga ministrstvo lahko uporabljalo za svoje tekoče delovanje bistveno bolj kot doslej. V podatkovni bazi so na ministrstvu zbrani kadrovske podatki (s plačnimi količniki, dodatki in drugimi podatki) za vse zaposlene v srednjem šolstvu. Ugotovili smo, da ni mogoče preverjati vhodnih podatkov o pravilnosti učne obveznosti, saj ministrstvo ne vodi evidenc o dijakih in ne izvaja sistematičnih kontrol na terenu - v šolah, zato obstaja tveganje glede pravilne določitve obsega dela zaposlenih v šolah. Ministrstvo na podlagi teh podatkov mesečno obračuna zneske nakazil pripadajočih sredstev za plače in osebne prejemke posameznikom ter oblikuje znesek nakazila za šolo. Na šoli dobljenih podatkov iz informacijskega sistema ŠKIS ne uporabijo, pač pa jih ponovno vnašajo v svoje aplikacije za obračun plač in plače ponovno izračunavajo, kar pomeni, da se delo podvaja, verjetnost za napake pa je večja, čeprav informacijski sistem ŠKIS, ki se uporablja na šolah, omogoča izvoz podatkov in njihovo nadaljnjo obdelavo.

Pri končnem uporabniku sredstev (na eni od srednjih šol) smo primerjali podatke za obračun plač v informacijskem sistemu ŠKIS in informacijskem sistemu za obračun plač šole in ugotovili odstopanja pri zaposlenih za polovični delovni čas in delovnih invalidih. Končni uporabnik navaja, da ni bil seznanjen z možnostjo uvoza podatkov. Pri preveritvi pri enem od maloštevilnih dobaviteljev programske opreme za obračun plač smo ugotovili, da take programske rešitve sploh nima. Ocenjujemo, da bi dopolnitev programov za plače z možnim

⁴⁰⁰ Strukturo finančnega načrta izvajalcev javne službe ter opredeliti poenoten sistem kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti delovanja posamezne izvajalke, ki jih mora ministrstvo spremljati po izvajalkah javne službe in nato na agregatni ravni izračunati svoje kazalce in indikatorje za raven družbe.

uvozom podatkov iz informacijskega sistema ŠKIS omogočila odpravo nepotrebne delo na šolah in zagotovila popolno ujemanje podatkov, ki so podlaga za obračun plač zaposlenim v šolah z obračunanimi količniki za plače v šolah na ministrstvu.

Aplikacija ŠKIS na ministrstvu ne nudi vnaprej definiranih poročil in vpogledov po različnih kriterijih, čeprav so bile take zahteve opredeljene že v prvi pogodbi⁴⁰¹ z izvajalcem RRC Računalniške storitve, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: RRC) iz leta 1996 in tudi v novejših pogodbah o dograditvi in vzdrževanju iz leta 2004, ker jih ministrstvo ne zahteva in jih ne uporablja za svoje tekoče poslovanje. Iz baze podatkov se pripravljajo le sprotne poizvedbe izven informacijskega sistema ŠKIS, medtem ko ministrstvo ni opredelilo izpisov, ki bi jih tekoče uporabljalo za spremljanje izvajanja in nadzora, analiziranje delovanja in načrtovanje.

Zastavlja se vprašanje učinkovite uporabe informacij, ki so zbrane na ministrstvu, še posebej, ker je vzdrževanje informacijskega sistema zelo drago. Ugotovili smo, da sta bili v letu 2004 podpisani pogodbi za vzdrževanje in administriranje uporabniških programov za leto 2004 z RRC v znesku 49.000 tisoč tolarjev in Rdesign namizno založništvo, elektrotehnika, d. o. o, Slovenj Gradec v znesku 45.270 tisoč tolarjev. Na podlagi prejete dokumentacije ni bilo mogoče ugotoviti, katere naloge naj bi opravil posamezen izvajalec, ker je predmet pogodbe v obeh pogodbah enako opredeljen.

Ocenjujemo, da je izvrševanje izbranega programa premalo učinkovito. Pri preverjanju pravilnosti na ministrstvu sicer nismo ugotovili nepravilnosti pri obračunavanju in izplačevanju obveznosti srednjim šolam. Ugotovili pa smo, da obstaja tveganje za neupravičeno porabo proračunskih sredstev, ker ni bilo nadzora nad poslovanjem srednjih šol in pomanjkljivih kontrol pri preverjanju obsega izvrševanja dejavnosti v šolah, ki jih ministrstvo financira v okviru podprograma. Pri tem menimo, da ministrstvo informacije, ki jih nudi drag informacijski sistem, v premajhni meri izkorišča za nadzor nad poslovanjem šol.

4.2.13.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo v poročilu o doseženih ciljih in rezultatih ni dosledno upoštevalo metodologije iz 10. člena navodila. Na ravni glavnega programa Primarno in sekundarno izobraževanje ter na ravni podprograma Splošno srednje in poklicno šolstvo je ministrstvo navedlo cilje nekoliko bolj pregledno kot v obrazložitvah finančnega načrta. Pri tem pa je ministrstvo v poročilu navedlo identični tekst pri opisu dolgoročnih ciljev, oceni uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev, letnih ciljev in oceni uspeha pri uresničevanju letnih ciljev na ravni glavnega programa v delu, ki se nanaša na splošno srednje in poklicno izobraževanje in na ravni podprograma. Poročanje je nenatančno, hierarhije zastavljenih ciljev na različnih ravneh programa (glavni program, podprogram) ni.

Ocena uspeha ministrstva pri doseganju dolgoročnih ciljev glavnega programa in podprograma je popolnoma enaka in temelji na opisih aktivnosti, ki so se pričele ali bile izvedene v proračunskem letu. Pri tem pa ministrstvo ocenjuje, da so 'začetne cilje dolgoročnega razvoja uspešno dosegli', čeprav za merjenje pred tem ni določilo merljivih ciljev, ni opredelilo izhodiščnega stanja pred merjenjem, niti ni določilo indikatorjev in drugih

⁴⁰¹ Št. 617-96/1.

kazalcev, s pomočjo katerih bi bilo merjenje omogočeno, če bi bili tudi viri za zbiranje potrebnih informacij vnaprej določeni in razpoložljivi.

Prav take so ugotovitve pri oceni uspeha pri uresničevanju letnih ciljev glavnega programa in oceni uspeha pri doseganju letnih ciljev z oceno gospodarnosti in učinkovitosti podprograma. Obe oceni sta skoraj identični, ministrstvo ocenjuje, da je letne cilje doseglo. Razlika v oceni je le ta, da so med doseženimi cilji na ravni glavnega programa ministrstvo navedeni doseženi cilji pri podpornih storitvah⁴⁰². Ostali letni cilji, ki jih ministrstvo navaja v tem poglavju in za katere ocenjuje, da jih je doseglo, so: 'v sekundarno izobraževanje smo vključili 98,7 odstotka mladine, ki je končala osnovno šolo, v štiriletnih programih imamo naslednje deleže mladine: gimnazija 37,6, srednje strokovno izobraževanje 32,1, poklicno tehniško izobraževanje 7,6. Vsebinska prenova poklicnega izobraževanja: začelo se je izvajanje programa avtoserviser po novih izhodiščih, začeli smo sistematično spremljati nekatere mednarodne primerljive kazalce razvoja (število dijakov na učitelja), šole so vključene v programe preprečevanja nasilja in projekt državljanstvo, integracija in izobraževanje'. Ali je bilo ministrstvo uspešno pri uresničevanju zastavljenih dolgoročnih in letnih ciljev, ki bi morali iz njih izhajati, pa iz obrazložitve izvršitve finančnega načrta in poročila o uresničevanju ciljev in rezultatov ne izvemo.

O proračunskih postavkah ministrstvo poroča zelo različno. Pri posameznih postavkah je naveden le kratek opis oziroma obrazložitev dejavnosti s splošno oceno, pri drugih pa so navedene podrobnosti, npr. pri proračunski postavki Dejavnost srednjega šolstva, kjer preveliko število informacij ustvarja nejasno sliko. Ocenjujemo, da je struktura podprograma razdrobljena in nepregledna, v posameznih primerih tudi nelogična (primer projekta Modernizacija financiranja in upravljanja, ki ga je ministrstvo predstavilo kot projekt na področju celotnega srednjega šolstva, naveden pa je v okviru proračunske postavke Razvoj poklicnega izobraževanja in ne na proračunski postavki Dejavnost srednjega šolstva).

Različnost poročanja kaže na neuskkljenost delovanja ministrstva pri pripravi poročila. Po drugi strani pa podprogram ne zajema vseh aktivnosti in projektov, ki bi po našem mnenju sodili v podprogram, če bi ministrstvo opredelilo cilje in pričakovane rezultate v smislu uspešnosti izvajanja srednješolskih izobraževalnih programov. Informacij, ki jih ministrstvo navaja za uresničevanje podprograma, je preveč in se celo podvajajo. Vendar pa so premalo urejene, da bi iz njih lahko pridobili celovito sliko delovanja na področju, ker niso primerljive ne v času (na primer s preteklimi leti), ne s cilji in pričakovanimi rezultati podprograma. Indikatorjev uspešnosti in učinkovitosti področja in njihove primerjave z indikatorji v drugih državah ministrstvo ne navaja.

Ocenjujemo, da informacije v poročilu niso ustrezne, saj niso osredotočene na dosežke pri izvajanju izbranega podprograma. Informacije, ki so navedene, so zgolj splošnega značaja, gre predvsem za opise aktivnosti, ki niso povezane s pričakovanimi rezultati in tudi ne vsebujejo primerjave dosežkov s stanjem v izhodiščnem obdobju kot tudi ne primerjav z dosežki preteklih let. Poročilo ne zagotavlja dovolj natančne slike izidov in dosežkov. Iz poročila ni mogoče razbrati, ali je bilo delovanje na področju srednjega šolstva usmerjeno v doseganje programskih ciljev, kot tudi ni mogoče v celoti oceniti, koliko vložkov je bilo

⁴⁰² Na srednjih šolah in dijaških domovih je bilo zgrajenih deset omrežij, povezanih v internet. Nabavljeno je bilo 2503 računalnikov. 240 učiteljev srednjih šol se je udeležilo izobraževanj s tematiko uporabe informacijsko komunikacijske tehnologije pri svojem delu.

potrebnih za doseženi rezultat. Ni torej mogoče oceniti, ali so bili izidi pridobljeni na najbolj racionalen in stroškovno učinkovit način in ali so zadostili pričakovani ravni glede na količino, kvaliteto in učinkovitost delovanja. Poročilo tudi ne odgovarja na vprašanje glede vplivov delovanja podprograma na družbo ali njen posamezen segment. Ocenimo lahko, da ministrstvo o delovanju ni poročalo dovolj osredotočeno in transparentno, oziroma tako, kot določajo navodila za pripravo zaključnega računa proračuna.

Ugotovili smo, da ima ministrstvo dovolj močno informacijsko bazo in razvit informacijski sistem, ki omogoča vsestransko analiziranje stanja in dogajanja na posameznem izobraževalnem področju, vendar analiz ne pripravlja sistematično in izsledkov ne uporablja da bi objektivno in transparentno poročalo o delovanju posameznega izobraževalnega področja. Ministrstvo zbranih informacij tudi ne preverja, zato nimamo zagotovila, da so le-te verodostojne.

Iz poročila o doseženih ciljih in rezultatih ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva pri izvajanju podprograma. Menimo, da bi moralo poročilo nuditi bistveno več verodostojnih informacij, tako glede uspešnosti kot tudi učinkovitosti delovanja ministrstva pri izvrševanju podprograma, ki jih sedaj ni na voljo, zato ocenjujemo, da poročanje ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih podprograma ni bilo v skladu z zahtevami predpisov, ni bilo dovolj pregledno in ne zadostno.

4.2.13.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za šolstvo, znanost in šport za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranja do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo podprograma ni načrtovalo v skladu s predpisi, saj iz finančnega načrta ni mogoče razbrati določljivih in konkretnih dolgoročnih, niti letnih izvedbenih ciljev podprograma. Za cilje niso opredeljeni pričakovani rezultati, ki bi imeli pripisane ciljne vrednosti, ki jih ministrstvo s podprogramom želi doseči. Cilji zato niso merljivi, način merjenja uspešnosti njihovega doseganja, ki bi ga lahko izvedli s pomočjo primernih indikatorjev in drugih kazalcev, pa ni bil opredeljen. Ministrstvo nima na voljo zadostne dokumentacije, ki bi potrjevala upravičenost proračunskih zahtevkov za vse načrtovane aktivnosti.

Na podlagi kriterijev za presojo učinkovitosti pri *preverjanju izvajanja podprograma* pri končnem uporabniku ocenjujemo, da je bilo izvajanje podprograma premalo učinkovito, ker delo ni bilo organizirano tako, da bi zagotovilo učinkovito načrtovanje, spremljanje in analiziranje stanja ter sprememb na področju srednjega šolstva. Ocenjujemo tudi, da ministrstvo ne izvaja zadostnih kontrol pridobljenih podatkov od izvajalcev, ki so podlaga za njihovo financiranje, pri tem pa obstaja tveganje, da se nenamensko in negospodarno uporabljajo proračunska sredstva za plačilo storitev na področju informatike.

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport v *poročilu o doseženih ciljih in rezultatih* ni poročalo o dosežkih podprograma, kar je med drugim tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje je nepregledno. Izvrševanje podprograma ni celovito obrazloženo, informacij, ki bi omogočale celovito sliko delovanja, je premalo, indikatorji za merjenje učinkovitosti in uspešnosti delovanja niso opredeljeni. Zaradi opisanega stanja ni bilo mogoče preveriti učinkovitosti izobraževalnega sistema in uspešnosti podprograma pri doseganju ciljev. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih cilji in rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno in tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.14 Ministrstvo za kulturo

4.2.14.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na ministrstvu smo ocenjevali izvajanje podprograma 18033511 - Drugi programi v kulturi, ki obsega 3.972.830 tisoč tolarjev ali 12 odstotkov sprejetega finančnega načrta ministrstva. Izbrani podprogram je v strukturi ministrstva tretji najobsežnejši podprogram in zajema tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere na osmih proračunskih postavkah.

V tabeli 53 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena tudi finančni načrt in realizacija podprograma v letu 2004.

Tabela 53: Finančni načrt in realizacija podprograma 18033511 - Drugi programi v kulturi v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks (7)=(4)(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Investicije v kulturi	872.000	500.502	497.346	21,9	14,2	57
Investicijsko vzdrževanje in oprema nevladnih organizacij	20.117	20.117	19.800	0,5	0,6	98
Metelkova - investicija	1.300.000	1.300.000	1.295.613	32,7	36,9	100
Sofinanciranje investicij v kulturi	352.058	343.217	331.486	8,9	9,5	94
Kultura za Slovence zunaj RS	206.145	240.345	238.837	5,2	6,8	116
Kulturna dejavnost manjšinskih skupnosti v RS	178.940	169.640	169.280	4,5	4,8	95
Kulturni tolar - javni zavodi	945.711	894.913	833.267	23,8	23,7	88
Nepredvidene akcije	97.859	126.327	124.319	2,5	3,5	127
SKUPAJ	3.972.830	3.595.061	3.509.948	100,0	100,0	88

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

Podprogram Drugi programi v kulturi pripada glavnemu programu 1803 - Programi v kulturi, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 18 - Kultura, šport in nevladne organizacije.

4.2.14.2 Načrtovanje podprograma

Podprogram Drugi programi v kulturi je glede na opis v finančnem načrtu namenjen obnovi in vzdrževanju obstoječih prostorskih kapacitet ter širitvi in gradnji infrastrukture na področju

kulture. Zajema tudi kulturno sodelovanje s Slovenci v zamejstvu in po svetu in kulturno dejavnost manjšinskih skupnosti. Dejavnost podprograma, ki predstavlja skoraj 18-odstotni delež glavnega programa 1803 - Programi v kulturi, v opisu samega programa ni predstavljena, saj ministrstvo področja in poslanstva znotraj glavnega programa ni opisalo v celoti. Tudi opredeljeni dolgoročni in kratkoročni cilji glavnega programa ne zajemajo vseh podprogramov in niso določeni za vse bistvene vidike delovanja glavnega programa. Iz finančnega načrta ministrstva zato ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od glavnega programa do podprogramov.

Ugotovili smo, da med pripravo finančnega načrta osrednji dokument strateškega planiranja Nacionalni program za kulturo 2004 - 2007, ki predstavlja podlago za izdelavo letnega programa dela in finančnega načrta, še ni bil sprejet. Kljub temu je imelo ministrstvo druge dokumente dolgoročnega razvoja, vendar le-teh v svoj finančni načrt ni vključilo.

Pri presoji strukture podprograma Drugi programi v kulturi smo ugotovili, da podprogram vsebuje dve zelo različni skupini namenov financiranja, zajetih v proračunskih postavkah, pri čemer prvo skupino predstavljajo investicijske postavke, drugo pa financiranje kulturne dejavnosti Slovencev v zamejstvu in po svetu ter manjšinskih skupnosti. Ker investicije v okviru tega podprograma niso namenjene manjšinam, temveč gradnji in obnovi premičnin in nepremičnin javnih zavodov in deloma nevladnih organizacij, menimo, da za podprogram ni mogoče opredeliti homogenih programskih ciljev, kar kaže na to, da podprogram ni pravilno oblikovan in bi na ministrstvu morali razmisliti o njegovem prestrukturiranju (razdelitvi na dva do tri podprograme, za katere bi bilo mogoče oblikovati tudi ustrezne programske cilje in pričakovane rezultate).

Ugotovili smo, da je kar šest od osmih proračunskih postavk, ki jih podprogram vsebuje, takih, da so namenjene uresničevanju ciljev, ki so zajeti že v okviru podprograma 18033501 - Umetniški programi oziroma podprograma 18033506 - Knjižničarstvo in založništvo. Iz finančnega načrta zato ni mogoče razbrati ustrezne hierarhije ciljev. Tako so na primer sredstva v okviru tega podprograma namenjena investiranju v knjižnice in druge javne zavode na področju kulture (postavke Investicije v kulturi, Metelkova - investicija, Sofinanciranje investicij v kulturi in Investicijsko vzdrževanje in oprema nevladnih organizacij), pri čemer smo ugotovili, da obstajajo investicijske postavke tudi v okviru drugih podprogramov (na primer v okviru podprograma knjižničarstvo), zato bi bilo potrebno ugotoviti, ali je mogoče določene investicije vključiti v katerega od že obstoječih podprogramov, da bi na ta način povečali transparentnost proračuna ministrstva.

Ministrstvo je za podprogram navedlo en dolgoročni cilj, in sicer *'doseganje osnovnih prostorskih standardov in normativov na področju kulturnih dejavnosti'*. Tako opredeljen cilj ne pove dosti o tem, kaj namerava ministrstvo s podprogramom doseči v časovnem obdobju, ki ni opredeljeno. Cilj ni konkreten, ne pove, kakšen prostorski standard bi radi dosegli in za koga, torej ni določljiv in zato tudi ne merljiv. Ministrstvo pri navedenem podprogramu tudi ni opredelilo letnih izvedbenih ciljev, niti indikatorjev in drugih meril in kazalcev, s pomočjo katerih bi lahko spremljali izvajanje ciljev v okviru podprograma. Zato obstaja tveganje, da je izraba virov slaba, da so roki pri izvajanju del prekoračeni ali da so stroški nepotrebni.

Pri obrazložitvi proračunskih postavk izbranega podprograma je ministrstvo za večino proračunskih postavk opisalo le dejavnosti v okviru proračunskih postavk, ne pa tudi ostalih podatkov, kot določa navodilo. Opisi postavk so presplošni, saj ne vsebujejo dovolj informacij o tem, za kakšne namene naj bi bila razporejena proračunska sredstva (na primer za katere investicije, ali kaj konkretno in v kakšnem obsegu se financira pri sodelovanju s Slovenci po svetu, ali kulturnih dejavnostih manjšinskih skupnosti, in koliko sredstev je posameznim skupinam projektov in aktivnostim namenjenih). Ukrepi za izvajanje podprograma tako niso predstavljeni, ob koncu leta pa zato ni mogoče ugotavljati stopnje realizacije predvidenih nalog in s tem uspešnosti delovanja ministrstva pri izvedbi navedenega podprograma.

Pregledovali smo izhodišča in kazalce ter informacijske podlage za pripravo finančnega načrta, s katerimi je razpolagalo ministrstvo.

Stroški podprograma so bili načrtovani na postavki 5666 - Kulturni tolar - javni zavodi na podlagi dokazil javnih zavodov in občin o pripravljenosti investicij, uvrščenih v Zakon o zagotavljanju sredstev za nekatere nujne programe Republike Slovenije v kulturi⁴⁰³, na postavki 8596 - Investicijsko vzdrževanje in oprema nevladnih organizacij na podlagi izvedenega razpisa, na postavkah 7202 - Kultura za Slovence zunaj RS in 7199 - Kulturna dejavnost manjšinskih skupnosti v RS na podlagi opravljene analize ministrstva v letu 2002, vendar podatka o konkretnem izračunu načrtovanega zneska na postavki nismo prejeli. Za postavke 2477 - Investicije v kulturi, 6157 - Metelkova - investicija, 4561 - Sofinanciranje investicij v kulturi in 7115 - Nepredvidene akcije pa nismo pridobili podlag, ki bi dokazovale ustreznost načrtovanja, zato ni mogoče potrditi, da so bile zahteve po proračunskih sredstvih zadosti strokovno utemeljene.

Ocenjujemo, da je finančni načrt ministrstva v delu, ki zajema podprogram Drugi programi v kulturi, neustrezno obrazložen, nenatančen in nekonkreten, podlage za načrtovanje so nepreverljive. Cilji podprograma časovno niso opredeljeni in niso merljivi, zato ni mogoče ugotoviti, kakšne rezultate je ministrstvo načrtovalo, uspešnosti doseganja ciljev pa ni mogoče meriti, zato menimo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in tudi ne v skladu s predpisi.

4.2.14.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na proračunsko postavko 5666 - Kulturni tolar - javni zavodi. Pri preizkušanju pravilnosti smo ugotovili, da ministrstvo ni poslovalo v skladu s predpisi pri izbiri prijavitelja za izdelavo projektne dokumentacije za Prirodoslovni muzej Slovenije v Ljubljani (točka 3.2.14.2.c).

Pri ugotavljanju vzrokov za nastanek nepravilnosti smo ugotavljali, kdo je bil odgovoren in če so bile naloge natančno opredeljene. Ministrstvo je vnaprej določilo odgovorne osebe, in sicer je določilo skrbnika podprograma, proračunske postavke in pogodbe ter odredbodajalca, ki so imeli dolžnosti in odgovornosti opredeljene na podlagi pravilnika o finančnem poslovanju in sklepov o

⁴⁰³ Uradni list RS, št. 24/98, 108/02, 14/03.

skrbnikih podprogramov, proračunskih postavk, pogodb oziroma odločb, o predlagateljih in sopolpisnikih odredb za plačila iz proračuna in o odredbodajalcih v letu 2003 oziroma 2004⁴⁰⁴.

Za prevzemanje obveznosti v breme ministrstva so bili odredbodajalci odgovorni za pravilno, zakonito in smotrno porabo proračunskih sredstev. Na podlagi Sklepa o pričetku oddaje javnega naročila in imenovanju strokovne komisije za izvedbo postopka javnega naročila⁴⁰⁵, ki ga je izdal odgovorni odredbodajalec, je bila imenovana strokovna komisija, katere naloga je bila 'pregled prispelih ponudb in izdelava poročila z oceno ustreznosti in kakovosti prispelih ponudb z navedbo, katera ponudba najbolj ustreza objavljenim merilom za izbiro najugodnejše'. Ugotovili smo, da za pripravo razpisne dokumentacije in objave javnega razpisa ni bila zadolžena strokovna komisija za izvedbo postopka javnega naročila, ampak zunanji izvajalec. Iz dokumentacije v zvezi s postopkom oddaje javnega naročila ni razvidno, da bi ministrstvo pred objavo javnega razpisa preverilo pogoje za priznanje sposobnosti ter merila za izbiro najugodnejše ponudbe, ki jih je pripravil zunanji izvajalec, ter tako zagotovilo zakonito porabo proračunskih sredstev.

Pri primerjavi načrtovanega z realiziranim smo ugotovili, da je v okviru podprograma prišlo do večjih odstopanj, ki so posledica prerazporejenih oziroma neporabljenih sredstev. Realizacija podprograma glede na sprejeti proračun je bila v letu 2004 88,4-odstotna, kar pomeni, da 462.882 tisoč tolarjev načrtovanih sredstev ni bilo porabljenih za načrtovane namene. Med proračunskimi postavkami z nizko realizacijo načrtovanega proračuna izstopata postavka 2477 - Investicije v kulturi, ki je imela le 57-odstotno realizacijo in je predstavljala 22-odstotni delež sprejetega proračuna podprograma, ter postavka 5666 - Kulturni tolar - javni zavodi, ki je imela 88-odstotno realizacijo in je predstavljala 24-odstotni delež sprejetega proračuna podprograma. Kot razlog za nizko realizacijo je ministrstvo navedlo nepredvidene dejavnike v postopku investiranja, kot so na primer pritožbe pri razpisih del, zaradi česar ministrstvo ni moglo dokončno in v celoti vplivati na izvedbo investicij. Navedeno ravnanje po našem mnenju ni utemeljen razlog za tako veliko odstopanje, saj ne gre za nepredvidljivo okoliščino, zato bi moralo ministrstvo to dejstvo upoštevati tudi pri izvrševanju podprograma.

Ugotovili smo, da ministrstvo izvajanje nalog v okviru navedenega podprograma praviloma spremlja in preverja na podlagi obračunske dokumentacije ter faznih in zaključnih poročil prejemnikov sredstev, ne pa tudi na podlagi dejanskega neposrednega nadzora nad izvajanjem projektov. Obstaja tveganje, da informacije o uspešnosti niso zanesljive in izvajanje načrtovanih aktivnosti ni bilo učinkovito. Ob ugotovljenem neskladju med dejanskimi in pričakovanimi rezultati so za pripravo predloga za pravočasno prilagoditev resursov odgovorni skrbnik podprograma, skrbniki proračunskih postavk oziroma skrbniki pogodb. Ministrstvo je sicer navedlo, da se v oddelkih analizira doseganje ciljev, za kar pa ni predložilo ustreznih dokazov in tudi ni predvidelo ukrepov za nedoseganje ciljev.

⁴⁰⁴ Sklep o skrbnikih podprogramov, proračunskih postavk, pogodb oziroma odločb, o predlagateljih in sopolpisnikih odredb za plačila iz proračuna in o odredbodajalcih v letu 2003, št. 403-50/2003-48, z dne 3. 5. 2003; v veljavi od 4. 5. 2003 do 13. 10. 2003; Sklep o skrbnikih podprogramov, proračunskih postavk, pogodb oziroma odločb, o predlagateljih in sopolpisnikih odredb za plačila iz proračuna in o odredbodajalcih v letu 2003 - popravek priloge št. 1, št. 403-50/2003-63, z dne 13. 10. 2003; v veljavi od 14. 10. 2003 do 1. 4. 2004; Sklep o skrbnikih podprogramov, proračunskih postavk, pogodb oziroma odločb, o predlagateljih in sopolpisnikih odredb za plačila iz proračuna in o odredbodajalcih v letu 2004, št. 403-369/2004-3, z dne 1. 4. 2004; v veljavi od 2. 4. 2004.

⁴⁰⁵ Št. 403-3154/99, z dne 5. 9. 2003.

4.2.14.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Ministrstvo je poročalo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih, ni pa pri tem upoštevalo metodologije iz 10. člena navodila.

V letnem poročilu navedeni dolgoročni cilji glavnega programa niso enaki dolgoročnim ciljem v finančnem načrtu, pri čemer ni podana obrazložitev, zakaj je prišlo do sprememb. Prav tako so v poročilu za podprogram za investicijske namene navedeni konkretni cilji investiranja v posamezne objekte, ki jih v finančnem načrtu ni bilo. Pri posameznih postavkah se tudi pojavljajo financirani objekti (ali so bili tudi pravočasno načrtovani, pa ni mogoče ugotoviti), ki jih načrt ni vseboval.

Ocene uspeha pri uresničevanju letnih ciljev glavnega programa, izbranega podprograma in pripadajočih proračunskih postavk so zelo splošne. Ministrstvo je navedlo le opisne kazalnike, na podlagi katerih pa ni mogoče oceniti uspešnosti ministrstva pri doseganju zastavljenih ciljev, saj ti niso bili zastavljeni tako, da bi bili merljivi. Tako je na primer pri oceni uspeha pri doseganju letnih ciljev z oceno gospodarnosti in učinkovitosti na ravni podprograma ministrstvo navedlo, da 'so bili letni cilji na področju investicij in posodabljanja kulturne infrastrukture razen dveh izpeljani v okviru predvidenih sredstev uspešno in gospodarno, letni cilji na drugih področjih podprograma pa so bili v okviru realnih sredstev izpeljani prav tako učinkovito in gospodarno'. Že ob primerjavi realizacije investicijskih postavk z načrtovanimi taka trditev postane vprašljiva. Realizacija izbranega podprograma je bila v celoti 88-odstotna, pri čemer so velika odstopanja med posameznimi proračunskimi postavkami. Najslabšo realizacijo je imela proračunska postavka 2477 - Investicije v kulturi s samo 57-odstotno realizacijo.

Pri nekaterih proračunskih postavkah gre pri oceni uspeha dejansko za opis aktivnosti, ki se izvajajo na proračunski postavki, kot na primer pri proračunski postavki 4561 - Sofinanciranje investicij v kulturi, za katero je v poročilu navedeno: 'Pri projektih knjižnic gre predvsem za doseganje prostorskih normativov in standardov, pri kulturnih domovih za obnovo in adaptacijo dotrajanih objektov, pri muzejih za zagotavljanje primernih pogojev za hranjenje muzejskih predmetov'. Ker ministrstvo v poročilu ni navedlo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji, iz poročila preteklega leta ali več preteklih let tudi zaradi tega ni mogoče oceniti ocene uspeha izvajanja izbranega podprograma v letu 2004.

Pri poročanju o uspehih pri uresničevanju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev na ravni področja proračunske porabe, programa in podprograma, ni mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv nerealiziranih aktivnosti znotraj proračunskih postavk na posamezno raven poročanja oziroma ali je bilo ministrstvo uspešno ali pa morda tudi učinkovito.

Ker ministrstvo že v fazi načrtovanja ni upoštevalo vseh navodil za pripravo finančnega načrta v okviru tega programa in cilji niso bili zastavljeni na način, da bi bili merljivi, se to odraža tudi v pomanjkljivem poročanju. Poročanje zato ni celovito in zadostno, saj ni osredotočeno na dosežke in zato tudi ne omogoča, da bi se pridobile zadostne informacije glede uspešnosti izvrševanja finančnega načrta ministrstva.

4.2.14.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Ministrstva za kulturo za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ministrstva ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke, tudi zaradi proračunskih postavk, ki med seboj niso homogene. Podprogram ima naveden samo en dolgoročni cilj, ki dejansko pomeni ukrep za doseganje cilja in ne zajema celotnega podprograma. Za podprogram niso bili opredeljeni letni izvedbeni cilji, na podlagi katerih bi lahko ocenili uspešnost in učinkovitost izvajanja podprograma. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in le delno v skladu s predpisi.

Kljub neučinkovitemu načrtovanju je *izvrševanje podprograma* ministrstvo v glavnem spremljalo in nadzorovalo doseganje ciljev in rezultatov. Pri izvrševanju postavk podprograma smo ugotovili nepravilnost. Finančna sredstva za načrtovane projekte, ki so se izkazali za neuresničljive zaradi časovne stiske ali drugih vzrokov, so se prerazporedila za druge namene.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da ministrstvo v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni bilo osredotočeno na dosežke, temveč usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen vpliv na uporabnike podprograma in na družbo je imelo izvajanje teh projektov, kar je posledica odsotnosti merljivih indikatorjev in drugih kazalcev ter nejasnosti dogajanja v času, ker izhodiščno stanje ni bilo predstavljeno. Iz poročila ministrstva tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti ministrstva v okviru področja proračunske porabe 18 - Kultura, šport in nevladne organizacije v primerjavi s finančnim načrtom, saj niso bile opredeljene niti spremembe med letom in njihov vpliv na realizacijo. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, prav tako pa tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.15 Vrhovno sodišče Republike Slovenije

4.2.15.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na vrhovnem sodišču smo ocenjevali izvajanje podprograma 09024105 - Posodobitev evidentiranja nepremičnin v znesku 176.797 tisoč tolarjev, ki obsega 8,3 odstotka sprejetega proračuna vrhovnega sodišča. Izbrani podprogram zajema tekoče in investicijske odhodke na proračunski postavki 7950 - Projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin. Podprogram Posodobitev evidentiranja nepremičnin pripada glavnemu programu 0902 - Koordinacija vrhovnega sodišča in delovanje sodišč, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 09 - Pravosodje.

V tabeli 54 sta za navedeno postavko izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 54: Finančni načrt in realizacija podprograma 09024105 - Posodobitev evidentiranja nepremičnin v letu 2004

Proračunska postavka podprograma	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)x100	(6)=(4):(3)*100
Projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin	176.797	222.506	216.698	123	97

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2004.

4.2.15.2 Načrtovanje podprograma

Iz finančnega načrta vrhovnega sodišča za leto 2004 je razvidno, da področje proračunske porabe 09 - Pravosodje, v katero spada izbrani podprogram 09024105 - Posodobitev evidentiranja nepremičnin, ni obrazloženo, prav tako tudi ni navedenih vseh potrebnih podatkov, kot določa navodilo. Vrhovno sodišče je pri področju proračunske porabe navedlo poslanstvo sodne veje oblasti, v katerem je zajet tudi opis področja, ni pa navedlo dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki se nanašajo na to proračunsko področje. Dolgoročni cilj glavnega programa je zastavljen presplošno, saj temelji na 23. členu Ustave Republike Slovenije⁴⁰⁶ in kot dolgoročni cilj določa, da je potrebno vsakomur zagotoviti pravico do sodnega varstva pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem v razumnem roku.

Iz finančnega načrta ni mogoče ugotoviti povezave med razvojnimi usmeritvami države ter dolgoročnimi cilji glavnega programa in podprograma. V glavnem programu se ponovi dolgoročni cilj, ki je naveden že pri področju proračunske porabe. Iz obrazložitve podprograma je razbrati, da je namen podprograma 'odprava zaostankov pri vpisih v zemljiško knjigo' in 'posodobitev, optimizacija in racionalizacija poslovnih procesov in postopkov, ki omogočajo tudi vzpostavitev elektronske zemljiške knjige ter vpis zadev v zemljiško knjigo s pomočjo računalnika'. Iz teh ciljev podprograma je sicer mogoče ugotoviti, kaj vrhovno sodišče s podprogramom želi doseči, čeprav ni razvidno, za kakšno časovno obdobje so bili cilji načrtovani, zato tudi ni (ne bo) mogoče presojati o uspešnosti izvršitve podprograma in o njegovi stroškovni učinkovitosti, ker ne vemo, kako je bil podprogram v celoti zasnovan,

⁴⁰⁶ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04.

koliko naj bi stal in kdaj naj bi bil dovršen. Dolgoročni cilji ne vsebujejo nobenega podatka ali kazalca, iz katerega bi bilo mogoče razbrati, kaj konkretno je bilo načrtovano, da naj bi bilo s programom doseženo. Tako ne vemo, koliko zaostankov bo odpravljenih v določenem obdobju, razvidno pa je, da je končni cilj podprograma vzpostavitev elektronske zemljiške knjige, le v katerem letu je to mogoče pričakovati, ne vemo. Ali so bili s podprogramom predvideni tudi kateri drugi procesi racionalizacije in optimizacije poslovanja razen vzpostavitve elektronske zemljiške knjige, tudi ni znano.

Dolgoročni cilj podprograma in letni izvedbeni cilji med seboj niso povezani. Letni izvedbeni cilji podprograma tudi niso ustrezno navedeni, ker niso izraženi na način, ki bi omogočal jasno sliko nameravanega delovanja. Letni izvedbeni cilji so podani kot naloge vnašalcev in managerke, torej so se pri pripravi finančnega načrta cilji pomešali z ukrepi za njihovo doseganje. Letni izvedbeni cilji bi morali natančno opredeliti, kaj so pričakovani rezultati podprograma v proračunskem letu, torej kakšno naj bi bilo zmanjšanje zaostankov pri vpisih v zemljiško knjigo in kaj naj bi bilo narejenega na področju racionalizacije preostalih poslovnih procesov in postopkov, ki naj bi omogočali tudi vzpostavitev elektronske zemljiške knjige ter vpis zadev v zemljiško knjigo s pomočjo računalnika. Prav tako bi vrhovno sodišče pri sestavi finančnega načrta moralo ločiti med programskimi cilji in ukrepi za njihovo doseganje, kar v zdajšnjem finančnem načrtu ni ločeno.

Vrhovno sodišče pri nobenem cilju ni navedlo začetnega, izhodiščnega stanja, s katerim bi lahko primerjali pričakovane spremembe po koncu proračunskega leta, kar pomeni, da osnovni pogoj za merjenje uspešnosti ni bil zagotovljen. Tudi indikatorji, s pomočjo katerih bi lahko merili uspešnost doseganja ciljev, niso bili določeni, zato tudi ni mogoče ugotoviti, ali so bili pričakovani rezultati podprograma doseženi ali ne.

Pregledali smo tudi podlage za pripravo finančnega načrta, ki jih ima vrhovno sodišče, in ugotovili, da Dokument identifikacije investicijskega projekta (projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin) vsebuje merljive cilje, ki pa jih vrhovno sodišče v svojem finančnem načrtu ni povzelo.

Vrhovno sodišče je stroške podprograma načrtovalo na postavki 7950 - Projekt posodobitve evidentiranja nepremičnin, za katero v obrazložitvi finančnega načrta ni navedlo obrazložitve, kar ni v skladu s 16. členom ZJF in Proračunskim priročnikom.

Vrhovno sodišče spremlja projekt naložitve elektronske zemljiške knjige in odprave zaostankov z mesečnimi in tedenskimi statističnimi poročili, ki jih avtomatsko generira sistem iz podatkovne zbirke. Ta statistična poročila mesečno pošilja predsednikom vseh okrajnih sodišč in Svetovni banki za obnovo in razvoj. Managerka mesečno opravi kvalitativno analizo podatkov, ki so podlaga za izvajanje ukrepov na posameznih sodiščih, na katerih so sprejeti Programi za odpravo zaostankov. Ocenjujemo, da je spremljanje in vodenje tega podprograma učinkovito, kar je tudi posledica izdelanih in vnaprej znanih pravil ravnanja in poročanja ter natančne opredelitve odgovornosti za izvedbo programa.

4.2.15.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Projekt posodobitev evidentiranja nepremičnin se je izvrševal v okviru proračunske postavke 7950 in je v 54 odstotkih financiran s posojilom Svetovne banke za obnovo in razvoj, v 46 odstotkih pa iz

državnega proračuna. Naročila in nakupi se izvajajo po postopkih, ki jih določa Svetovna banka za obnovo in razvoj.

Pri primerjavi načrtovanega z realiziranim podprogramom smo ugotovili, da je v okviru navedene proračunske postavke prišlo do odstopanj, saj je bila realizacija za 22,6 odstotka večja glede na sprejeti proračun. Ali je bil izbrani podprogram izvršen tako, kot je bilo načrtovano, ni bilo mogoče ugotoviti, ker so bili cilji preveč splošno določeni.

Pri preizkušanju pravilnosti smo ugotovili, da se vnašalcem poleg plačila za opravljeno delo povrnejo tudi vsi stroški, ki so nastali ob registraciji statusa samostojnega podjetnika, stroški vodenja računovodstva za njihov s. p., pavšalni znesek za uporabo lastnega GSM telefona in hotelski stroški bivanja v Ljubljani med izobraževanjem. Ugotovili smo tudi, da je vrhovno sodišče v pogodbah določilo, da se vnašalcem povrnejo tudi nekateri stroški, ki niso bili navedeni v razpisni dokumentaciji (zavarovanje odgovornosti, članarina GZS in drugo na podlagi odobritve naročnika in pisnega soglasja koordinatorja). Glede na to, da je stroške odobrila Svetovna banka, navedenih stroškov nismo obravnavali kot neupravičene stroške.

Pri primerjavi stroškov storitev iz razpisne dokumentacije in sklenjenih pogodb smo ugotovili, da je vrhovno sodišče z vnašalci sklenilo tudi anekse, s katerim se je cena storitev v primerjavi s pogodbo povečala od 30 od 309 odstotkov (različno za posamezne storitve), kasneje so se ti stroški zmanjšali, vendar v primerjavi z osnovno pogodbo povišanje znaša od 2 do 252 odstotkov (različno za posamezne storitve). Prav tako so bile z aneksom določene dodatne storitve (npr. izdelava osnutka sklepa). V pogodbi je določeno, da se vsi zneski revalorizirajo vsako leto januarja na podlagi podatkov Statističnega urada RS o letni inflaciji v Sloveniji. Povišanje cen ni bila posledica revalorizacije, kar pomeni, da so se cene povečale neupravičeno.

Vrhovno sodišče je v zvezi s povišanjem cen v Aneksu št. 1 pojasnilo, da morajo zunanji vnašalci primarno najprej v elektronsko zemljiško knjigo prenesti vloške, na katerih bodo referenti s povečanim obsegom v naslednjem obdobju izvrševali določene vpise. Pri tem gre za vloške z območja različnih katastrskih občin. To pomeni, da mora vnašalec velikokrat zapustiti svoje delovno mesto, vzeti drugo knjigo in se vrniti nazaj. Vse to zahteva veliko režijskega časa, ki ga je potrebno glede na v pogodbi določeno ureditev tudi natančno spremljati. Ker plačilo tega dela v pogodbi ni bilo posebej predvideno, vnašalci ta čas prikazujejo kot režijski čas, saj bi bili sicer zaslužki minimalni. Oblikovanje ocene storitev v osnovni pogodbi je izhajalo iz izkušenj pri projektu sistematične naložitve zemljiške knjige, ki se je izvajalo v drugi polovici lanskega leta s pomočjo zemljiškoknjižnih referentov na sodiščih.

Med izvajanjem revizije ni bilo mogoče ugotoviti, kako je bila določena vrednost plačila za opravljeno delo. Vrhovno sodišče je glede višine plač vnašalcev pojasnilo, da je projekt unikaten in da ga je nemogoče primerjati s podobnimi, zato plače temeljijo na izplačilih zaposlenim na sodiščih, ki opravljajo podobna dela. Iskali smo odgovore glede višine obračunanih stroškov za delo, saj so stroški posameznega vnašalca v letu 2004 v povprečju znašali 8.428 tisoč tolarjev na leto (podatki temeljijo na enotah izbranih v vzorec). Menimo, da gre za nesorazmeren obseg stroškov glede na to, da plače temeljijo na izplačilih zaposlenim na sodiščih, ki opravljajo podobna dela. Vrhovno sodišče ni predložilo analize ali

drugih dokumentov, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kako so bili stroški določeni, zato obstaja tveganje, da tudi osnovni obračun za delo ni določen v skladu z načeli gospodarnosti.

Vrhovno sodišče ne ravna v skladu s 5. členom Zakona o sodiščih, ki določa, da sodišča poslujejo v slovenskem jeziku. Dokumentacija, ki je bila predložena v zvezi s podprogramom, je delno v slovenskem delno pa v angleškem jeziku.

Pri ocenjevanju izvrševanja podprograma smo preverjali tudi odgovornost in ustreznost opredelitve nalog, povezanih s skrbništvom podprograma. Predsednik sodišča, vrhovni sodnik, je 21. 4. 2004 pooblastil direktorja Centra za informatiko vrhovnega sodišča za razpolaganje s sredstvi vrhovnega sodišča in določil tudi naloge odredbodajalca. Pred izdajo tega pooblastila odredbodajalci na vrhovnem sodišču niso bili določeni. Nepravilnosti, ki so se pojavile pri izvrševanju podprograma, so lahko tudi posledica tega, da vrhovno sodišče nima internega akta – pravilnika o finančnem poslovanju in nima načrta nabav. Prav tako bi se nadzor nad poslovanjem lahko izboljšal, če bi odredbe za izplačilo vsebovale tri podpisnike (odredbodajalca, predlagatelja in strokovne službe), kljub temu da Pravilnik o postopkih izvrševanja proračuna določa datum in podpis predlagatelja in datum in podpis strokovne službe kot neobvezne podatke na odredbi. Ugotavljamo, da vrhovno sodišče preverja delovanje in izvajanje nalog v okviru podprograma tedensko in mesečno. Vrhovno sodišče pa ni predvidelo ukrepov, če cilji ne bi bili doseženi, zato menimo, da bi morale izboljšati učinkovitost upravljanja podprograma.

4.2.15.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Vrhovno sodišče je poročalo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma, vendar pri tem ni upoštevalo metodologije iz 10. člena Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov. Pri oceni uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev je sicer navedlo, da so se zemljiškoknjižni zaostanki na ravni Slovenije v letu 2004 znižali za 18 odstotkov, pričakovani čas rešitve zadeve pa se je znižal za tri mesece, stopnja naloženosti zemljiške knjige v letu 2004 pa je bila 97-odstotna. Ob tem ni mogoče oceniti, ali je bilo vrhovno sodišče pri svojem delovanju uspešno, ker konkretni cilji delovanja niso bili določeni in niso bili merljivi. Če bi bil cilj določen, kot na primer pričakovani rezultat zmanjšanje zaostankov za 20 odstotkov, potem bi uspešnost lahko presojali.

Pri navajanju letnih ciljev podprograma je vrhovno sodišče navedlo tudi dodatne cilje, ki jih v finančnem načrtu ni bilo. Tako cilji, povezani z delom administratorjev, niso bili zajeti v finančnem načrtu, v zaključnem računu pa, zato obstaja tveganje, da stroški, ki se nanašajo na administratorje, niso bili načrtovani. Dodatni cilji v zaključnem računu niso pojasnjeni, kot tudi ni pojasnjena razlika v nastalih stroških.

Iz zaključnega računa je za podprogram razvidno, da je bilo načrtovano obdobje za vpis predloga v zemljiško knjigo za nesporne zadeve usklajeno s Svetovno banko, to je dvajset delovnih dni. Obseg zaostankov na večini sodišč pa je večji in obdobje od oddaje predloga v zemljiško knjigo do vpisa je še vedno zelo različno. Na največjih sodiščih je potrebno še vedno čakati na vpis leto ali več, na večini ostalih sodišč vpišejo predlog v obdobju treh mesecev, na nekaterih manjših sodiščih pa rešijo zadevo tudi v nekaj tednih. Iz izvršitve

proračunske postavke - konta je iz zaključnega računa razvidno, da računalniška oprema (HW) še ni bila kupljena, ker se je podaljšalo obdobje priprave obsežne in zahtevne razpisne dokumentacije. Vzpostavljena tudi še ni povezava s katastrom, ker je bil na Geodetski upravi spremenjen časovni raspored aktivnosti, ki so potrebne za realizacijo povezave.

Ocenjujemo, da poročilo o doseženih ciljih in rezultatih ni dovolj pregledno in osredotočeno na dosežke. Vrhovno sodišče je sicer navedlo izide delovanja podprograma, torej kaj je bilo narejenega⁴⁰⁷, ni pa navedlo, kaj to dejansko predstavlja v zvezi z doseganjem ciljev. V obrazložitvah ni informacij, podprtih z ustreznimi primerjavami, ki bi omogočale razumevanje dogajanja in na podlagi katerih bi si bilo mogoče ustvariti celotno sliko o uspešnosti delovanja podprograma.

Pri pregledu finančnega načrta in zaključnega računa za izbrani podprogram smo ugotovili, da ni mogoče oceniti učinkovitosti in uspešnosti uresničevanja zastavljenih ciljev za izbrani podprogram, saj vrhovno sodišče ni podalo doseženih ciljev na način, ki bi omogočal primerjavo glede na preteklo leto.

4.2.15.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Vrhovnega sodišča Republike Slovenije smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene učinkovitosti izvajanja podprograma smo presojali, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranca, do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja podprograma* smo ugotovili, da iz finančnega načrta vrhovnega sodišča ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. Dolgoročni cilji podprograma so časovno neopredeljeni in niso dovolj konkretni. Tudi letnih izvedbenih ciljev vrhovno sodišče ni opredelilo v obliki konkretnih pričakovanih rezultatov, to je na način, ki bi omogočil njihovo merljivost, vezano na opredeljeno izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja projektov in aktivnosti v okviru podprograma, in na dosežke, ki so posledica izvedenih projektov in aktivnosti v predvidenem časovnem obdobju. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in le delno v skladu s predpisi.

Vrhovno sodišče sicer spremlja *izvrševanje podprograma*, vendar pa zaradi neustrezno opredeljenih ciljev ni bilo mogoče ugotoviti, ali so bile izvedene vse naloge in ukrepi, ki so bili načrtovani. Pri izvajanju podprograma so bile ugotovljene tudi nepravilnosti, ki se nanašajo na povrnitev stroškov in povišanje cene storitev. Vrhovno sodišče zaradi neustreznega načrtovanja nima analiz, ki bi dokazale upravičenost oz. gospodarnost pri obračunavanju določenih stroškov za delo vnašalcev.

⁴⁰⁷ Vnašalci in administratorji so uskladili 210 tisoč vložkov, vpisali prek 15 tisoč predlogov v vpisnik, pripravili 30 tisoč predlogov sklepov, delo s strankami v času uradnih ur, izdajali izpiske in delali ostala administrativna dela.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da vrhovno sodišče v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročalo popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, v nekaterih delih pa ni v skladu s predpisi.

4.2.16 Republiška volilna komisija

4.2.16.1 Predstavitev izbranega podprograma

Ocenjevali smo izvajanje podprograma 01011202 - Izvedba in nadzor volitev in referendumov, na podlagi katerega zagotavlja izvrševanje oblasti državljanek in državljanov z volitvami na način, kot določa Ustava Republike Slovenije, sodelovanje državljanek in državljanov pri upravljanju javnih zadev z referendumom ter izvrševanje volilne pravice v okviru sistema lokalne samouprave ter Evropske unije. Podprogram je del glavnega programa 0101 - Politični sistem v okviru področja porabe 01 - Politični sistem.

Republiška volilna komisija je nosilec proračunskih postavk, prek katere se zagotavljajo sredstva tudi za delovanje drugih državnih volilnih komisij ter volilnih odborov pri izvedbi volitev in referendumov, in sicer deset volilnih komisij volilnih enot ter osemindeset okrajnih volilnih komisij. Republiška volilna komisija ima stalno službo, ki deluje kot sekretariat za potrebe izvrševanja nalog Republiške volilne komisije.

Podprogram 01011202 - Izvedba in nadzor volitev in referendumov je edini podprogram, za izvajanje katerega je zadolžena Republiška volilna komisija v skladu z Ustavo Republike Slovenije ter drugo zakonsko podlago. Za izvajanje podprograma so bila v sprejetem proračunu namenjena sredstva v vrednosti 1.453.217 tisoč tolarjev, ki pa so se kasneje povečala zaradi razpisanega referenduma, tako da je veljavni proračun znašal 1.937.806 tisoč tolarjev. Podprogram je bil v letu 2004 izvršen v obsegu 1.877.627 tisoč tolarjev.

Podprogram zajema tekoče in investicijske odhodke na sedmih proračunskih postavkah, kot je razvidno iz tabele 55. Proračunska postavka 8259 - Izvedba zakonodajnega referenduma v finančnem načrtu ni bila predvidena, saj je zakonodajni referendum o tehničnem zakonu o izvršitvi Ustavne odločbe (tehnični zakon o izbrisanih) državni zbor razpisal v februarju, izveden pa je bil 4. 4. 2004.

V tabeli 55 sta za navedene postavke podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 55: Finančni načrt in realizacija podprograma 01011202 - Izvedba in nadzor volitev in referendumov v letu 2004

Proračunske postavke podprograma	Sprejeti finančni načrt v tisoč tolarjih	Veljavni finančni načrt v tisoč tolarjih	Realizirani finančni načrt v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega finančnega načrta v odstotkih	Struktura realizacije finančnega načrta v odstotkih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4):(2)*100
Plače	29.631	29.631	26.854	2,0	1,5	91
Sredstva za izvedbo ZSPJS ⁴⁰⁸	223	223	0	0,0	0,0	0
Materialni stroški	23.844	23.844	22.765	1,6	1,2	95
Investicije in invest. vzdrževanje državnih organov	3.776	3.776	3.326	0,3	0,2	88
Izvedba volitev poslancev iz Slovenije v Evropski parlament	695.760	641.218	633.830	47,9	33,1	91
Izvedba volitev v državni zbor	699.983	643.010	594.893	48,2	33,2	85
Izvedba zakonodajnega referenduma	0	596.105	595.959	0,0	30,8	/
SKUPAJ	1.453.217	1.937.806	1.877.627	100,0	100,0	129

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.16.2 Načrtovanje podprograma

Republiška volilna komisija je podala obrazložitev finančnega načrta v strukturi, ki jo je predpisal minister za finance, ni pa v celoti upoštevala vsebine, določene s 24. členom Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna ter s Proračunskim priročnikom 2004 – 2005.

V obrazložitvi finančnega načrta za leto 2004 ni razvidna obrazložitev področja proračunske porabe 01 - Politični sistem, kamor spada izbrani podprogram 01011202 - Izvedba in nadzor volitev in referendumov, področje ni opisano, opisano tudi ni poslanstvo Republiške volilne komisije znotraj področja. Iz finančnega načrta ni mogoče ugotoviti, kaj so razvojne usmeritve države na tem področju. Republiška volilna komisija je v glavnem programu kot tudi v podprogramu opisala poslanstvo Republiške volilne komisije. V glavnem programu je kot cilje opredelila aktivnosti, ki dejansko predstavljajo ukrepe za doseganje ciljev. Kot dolgoročni cilj tako navaja 'zagotavljanje z ustavo določenih pravic državljanek in državljanov, da neposredno in z volitvami izvršuje oblast', kot kratkoročni cilj pa aktivnost 'izvedbo rednih volitev predstavnikov Republike Slovenije v Evropski parlament ter redne volitve poslancev v Državni zbor Republike Slovenije'. Za dolgoročne cilje podprograma in letne izvedbene cilje podprograma so navedeni popolnoma enaki opisi ciljev kot v glavnem programu. Iz finančnega načrta tako ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, če ta obstaja. Prav tako pa ni razvidno, ali obstaja razlika v tem, kar naj bi bilo narejeno v različnih časovnih obdobjih.

⁴⁰⁸ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 126/03, 70/04.

Navedeni cilji so zelo splošni in premalo konkretni, ne vsebujejo komponente učinkovitosti ali gospodarnosti, kot tudi ne vsebujejo nobenih ciljnih vrednosti, na podlagi katerih bi lahko ob zaključku leta ugotavljali uspešnost in učinkovitost doseganja zastavljenih ciljev, čeprav bi bilo za ta podprogram ustrezne programske cilje relativno enostavno oblikovati. Niti glavni program niti podprogram ne vsebujeta indikatorjev (fizičnih, finančnih in opisnih kazalcev), s katerimi se merijo zastavljeni cilji in pričakovani rezultati. Nekaj fizičnih kazalcev, ki predstavljajo izide, je navedenih le na ravni proračunske postavke⁴⁰⁹, vendar so napačno predstavljeni kot indikatorji uspešnosti podprograma. Navedeni so tudi stroški izvedbe preteklih in tekočih volitev, kar pa tudi ne moremo šteti za ustrezen indikator, ker cilj, na katerega naj bi se tak indikator nanašal (na primer na cilj večje stroškovne učinkovitosti izvedbe volitev), za podprogram ni bil zastavljen. Ti kazalci torej ne morejo biti indikatorji, ker ne izražajo lastnosti, po kateri bi lahko presojali, ali je bil cilj in pričakovani rezultat dosežen, zato menimo, da Republiška volilna komisija ni navedla načrtovanih indikatorjev, na podlagi katerih bi se lahko merila uspešnost zastavljenih ciljev v posameznem proračunskem letu.

Republiška volilna komisija je pri obrazložitvah finančnega načrta podprograma na ravni proračunskih postavk pri treh proračunskih postavkah podala zgolj obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke, in sicer proračunskih postavkah 7660 - Plače, 7670 - Materialni stroški in 2819 - Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov, pri ostalih dveh proračunskih postavkah pa je poleg obrazložitve dejavnosti navedla tudi izhodišča in podatke, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic porabe. Proračunske postavke 1246 - Sredstva za izvedbo ZSPJS Republiška volilna komisija v obrazložitvah finančnega načrta ni obrazložila.

Stroški podprograma so bili na postavki 1250 - Izvedba volitev poslancev iz Slovenije v Evropski parlament in postavki 7000 - Izvedba volitev v državni zbor načrtovani na podlagi obsega aktivnosti pri zadnjih istovrstnih volitvah ter na podlagi predpostavk z zadnjih volitev, ne glede na to, ali je šlo za istovrstne volitve. Sredstva za plače, zagotovljena na proračunski postavki 7660 - Plače, so bila načrtovana v skladu z usmeritvami Vlade RS ter na podlagi obstoječega števila zaposlenih. Materialni stroški, ki so v finančnem načrtu izkazani na proračunski postavki 7670 - Materialni stroški, predstavljajo v pretežni meri stroške najemnine in tekočega vzdrževanja prostorov na sedežu Republiške volilne komisije, in so bili načrtovani v obsegu s pogodbo prevzetih obveznosti, z upoštevanjem predvidene rasti stroškov za leto 2004 v skladu z navodili Ministrstva za finance, ob obveznem upoštevanju postavljenega limita Ministrstva za finance. Pri načrtovanju sredstev na postavki 2819 - Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov je Republiška volilna komisija izhajala iz načrta nabav. Menimo, da bi morale proračunske postavke bolj upoštevati posamezne cilje - ali posamezne ukrepe za doseganje ciljev - na primer izvedbo posameznih volitev v preteklem letu, v okviru postavke pa bi morali biti predvideni vsi stroški (za plače, materialni stroški, ...), ki se nanašajo na ta ukrep, razporejeni po ekonomski klasifikaciji. Postavke, kakor so oblikovane sedaj, po naši presoji premalo upoštevajo programsko usmeritev.

⁴⁰⁹ Pri postavki 1250 - Izvedba volitev poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament in postavki 7000 - Izvedba volitev v državni zbor, kjer je predvideno število volišč na območju Republike Slovenije in diplomatsko konzularnih predstavništvih RS v tujini, ter število volivcev na volitvah predstavnikov iz Republike Slovenije v Evropski parlament ter poslancev v državni zbor, ki naj bi bile izvedene v letu 2004.

4.2.16.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Pri ugotavljanju, ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen, smo se osredotočili na proračunsko postavko 7000 - Volitve v državni zbor. Nepravilnosti, ki smo jih ugotovili pri preizkušanju podrobnosti, so opredeljene v poglavju 3.2.

Ugotovili smo tudi, da je bilo zaradi pomanjkanja sredstev na proračunski postavki 7670 - Materialni stroški plačilo vzdrževanja internetne strani v letu 2004 izplačano s proračunske postavke 7000 - Izvedba volitev v državni zbor, kar pomeni nenamensko rabo sredstev.

Ugotavljali smo vzroke za nastanek nepravilnosti, posebej še, ali je bila odgovornost za posamezne naloge vnaprej znana in so bile naloge jasno opredeljene. Ugotovili smo, da je Republiška volilna komisija vnaprej opredelila odgovorne osebe, in sicer je določila skrbnike proračunskih postavk in pogodb ter odredbodajalce v skladu s Pravilnikom o finančnem poslovanju in računovodstvu Republiške volilne komisije. Ni pa bil določen skrbnik podprograma, ki bi bil zadolžen za ustrezno načrtovanje in spremljanje izvrševanja podprograma ter za poročanje o njegovi uspešnosti.

Za kontrolo izvajanja pogodbe ter kontrolo in potrjevanje računov oziroma situacije je po pravilniku odgovoren finančni referent (predlagatelj), ki je odgovoren tudi za postopek oddaje javnega naročila. Odredbodajalec je bil dolžan preveriti utemeljenost izdatka v okviru dodeljenih pravic porabe v proračunu. V vseh navedenih primerih je predlagatelj kot tudi odredbodajalec ena in ista oseba, to je vodja službe Republiške volilne komisije.

Republiška volilna komisija za delo okrajnih volilnih komisij nakazuje akontacije sredstev na podlagi izdelanega razdelilnika stroškov. Ugotovili smo, da služba Republiške volilne komisije v okviru finančnega poslovanja in računovodenja (finančna služba) evidentira dejansko porabo okrajnih volilnih komisij na podlagi podatkov iz analitičnih bruto bilanc in ne na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin, kar povečuje tveganje, da bi bila raba sredstev nenamenska in nezakonita. V skladu s 4. in 8. členom Pravilnika o finančnem poslovanju in računovodstvu Republiške volilne komisije je služba v okviru finančnega poslovanja in računovodenja odgovorna za usklajeno, pravočasno, utemeljeno in zakonito porabo sredstev na posamezni proračunski postavki/kontu, preverjanje razpoložljivih proračunskih sredstev ter kontrole knjigovodskih listin (vsebinske in formalne kontrole).

Ugotavljamo, da je Republiška volilna komisija s Pravilnikom o finančnem poslovanju in računovodstvu Republiške volilne komisije precej natančno opisala postopke izvajanja proračuna in opredelila posamezne vloge skrbnikov proračunskih postavk in skrbnikov pogodb, pa tudi odgovornosti odredbodajalcev, vendar v svojih notranjih aktih ni natančno opisala postopkov izvajanja proračuna na ravni okrajnih volilnih komisij in opredelila odgovornosti članov volilnih komisij, ki imajo pristojnosti odredbodajalca oziroma tistih oseb, ki jih okrajna volilna komisija oziroma volilna komisija volilne enote s sklepom določi kot odredbodajalca. Sprejeti interni predpis se v praksi ni izvajal v taki meri, da bi preprečili nastanek nepravilnosti in napak.

4.2.16.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Republiška volilna komisija je poročala o doseženih ciljih in rezultatih podprograma po vseh predpisanih poglavjih, ni pa upoštevala metodologije iz 10. člena navodila. Republiška volilna komisija je oceno uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev programa podala le opisno, pri čemer ni upoštevala fizičnih in finančnih kazalcev.

V poročilu o doseženih ciljih in rezultatih na ravni proračunske porabe in glavnega programa Republiška volilna komisija pri navedbi letnih ciljev proračunskega uporabnika ni povzela ciljev, zastavljenih v obrazložitvah predloga finančnega načrta. Republiška volilna komisija tako med letnimi izvedbenimi cilji navaja, da so bile vse volitve izvedene v predpisanih rokih in na predpisan način, ter ocenjuje, da je bil cilj na tem področju dosežen. Takšno besedilo dejansko predstavlja oceno uspeha pri uresničevanju letnih ciljev.

V poročilu o doseženih ciljih in rezultatih proračunskega uporabnika tudi ni navedla dolgoročnih in letnih ciljev na ravni podprograma ter ni podala ocene uspeha pri doseganju ciljev podprograma. Na ravni proračunske postavke je Republiška volilna komisija podala le oceno za proračunske postavke, ki se nanašajo na izvedbo volitev ter investicije in investicijsko vzdrževanje⁴¹⁰, pri ostalih proračunskih postavkah je podala le obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke in navezavo na projekte načrta razvojnih programov. Pri poročanju o izvedbi volitev poslancev iz Slovenije v Evropski parlament ter izvedbi zakonodajnega referendumu je navedeno, da je glasovanje potekalo v skladu z zakoni in mednarodnimi standardi, ter da ni bilo v večji meri uporabljenih pravnih sredstev varstva volilne pravice, s čimer ocenjujejo, da je bil cilj dosežen, pri poročanju o izvedbi volitev v državni zbor pa so zgolj pojasnjevali odstopanje stroškov glede na izvedbo volitev predsednika republike ali pri referendumu, in niso poročali o uspešnosti na podlagi indikatorjev, ki so jih opredelili v finančnem načrtu.

Ocena uspeha tudi ne temelji na primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let. Republiška volilna komisija je sicer za izvedbo volitev podala oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja, vendar ne temelji na primerjavi dejanskega stanja s zastavljenimi tovrstnimi cilji. Predpisanih tovrstnih standardov in meril v državi ni, tako da bi bile mogoče le primerjave gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja s preteklimi leti, v katerih so bile prav tako izvedene volitve. Republiška volilna komisija navaja, da se izvedba volitev glede na realiziran strošek na volivca v primerjavi z razvitimi demokracijami lahko ocenjuje kot gospodarna, pri čemer iz obrazložitve ni razvidna primerjava stroškov. Primerjava stroškov na volivca je podana v okviru poročila o realizaciji finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika.

Republiška volilna komisija na področjih, na katerih zastavljeni cilji niso bili doseženi (na področju investicij in investicijskega vzdrževanja), ni navedla utemeljitev takega stanja in morebitnih ukrepov za izboljšanje doseganja proračunskih ciljev.

Pri poročanju o uspehih pri uresničevanju dolgoročnih in kratkoročnih ciljev na ravni področja proračunske porabe, programa in podprograma ni mogoče razbrati, ali so bile v

⁴¹⁰ 1250 - Izvedba volitev poslancev iz Slovenije v Evropski parlament, 7000 - Izvedba volitev v državni zbor, 8259 - Izvedba zakonodajnega referendumu, 2819 - Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov.

celoti realizirane vse aktivnosti, ki so bile predvidene v predlogu finančnega načrta. Sredstva, zagotovljena s proračunom, niso bila realizirana v celoti. Odstopanje realiziranega finančnega načrta glede na sprejeti finančni načrt je posledica vključitve nove proračunske obveznosti v zvezi z izvedbo zakonodajnega referenduma o izvršitvi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije (tehnični zakon o izbrisanih), zaradi česar se je povečal obseg proračunskih sredstev, po drugi strani pa je vključitev novih obveznosti privedlo do nezmožnosti poravnavanja obveznosti za volitve v državni zbor ter prenos teh obveznosti v leto 2005. Iz obrazložitev ni mogoče razbrati, ali gre samo za prenos plačila obveznosti v leto 2005 ali pa tudi za nerealizirane aktivnosti. Iz obrazložitve torej ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti Republiške volilne komisije v okviru področja proračunske porabe 01 - Politični sistem.

Republiška volilna komisija že v fazi načrtovanja ni upoštevala vseh navodil za pripravo finančnega načrta v okviru tega programa, saj cilji niso bili zastavljeni na ta način, da bi bili merljivi, kar se odraža tudi v pomanjkljivem poročanju.

4.2.16.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Izvajanje podprograma Republiške volilne komisije za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali je bil podprogram načrtovan in izvršen v skladu s predpisi in ali je o podprogramu proračunski uporabnik poročal tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprograma smo presodili, ali je bilo zadoščeno kriterijem učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitemu upravljanju izbranega podprograma, od njegove priprave, izvrševanja v okviru proračuna revidiranca do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz finančnega načrta ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. Kratkoročni cilji podprograma niso opredeljeni v obliki konkretnih izmerljivih in pričakovanih rezultatov, niti na način, da bi bili merljivi. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in le delno v skladu s predpisi.

Zaradi neustreznega načrtovanja je tudi *izvrševanje podprograma* pomanjkljivo, saj ni bilo zagotovljeno zadostno spremljanje izvajanja načrta med letom. Posledica tega je tudi pomanjkljivo izvrševanje projektov in aktivnosti, na kar kažejo tudi številne ugotovljene nepravilnosti.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da Republiška volilna komisija v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročala popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju različnih podatkov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Na njihovi podlagi tudi ni mogoče ocenjevati gospodarnosti in učinkovitosti delovanja Republiške volilne komisije. Ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno, in tudi ni povsem v skladu s predpisi.

4.2.17 Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj

4.2.17.1 Predstavitev izbranega podprograma

Na Službi Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj smo ocenjevali izvajanje podprograma 06011508 - Posebni ukrepi regionalne politike, ki obsega 5,16 odstotka sprejetega proračuna Službe ali v znesku 629.725 tisoč tolarjev. Izbrani podprogram zajema tekoče odhodke, investicijske odhodke, tekoče transfere in investicijske transfere.

Podprogram Posebni ukrepi regionalne politike pripada glavnemu programu 0601 - Delovanje na področju lokalne samouprave ter koordinacija vladne in lokalne ravni, ki je uvrščen v področje proračunske porabe 06 - Lokalna samouprava.

V tabeli 56 sta za navedene postavke izbranega podprograma predstavljena finančni načrt in realizacija v letu 2004.

Tabela 56: Finančni načrt in realizacija podprograma 06011508 - Posebni ukrepi regionalne politike v letu 2004

Proračunska postavka	Sprejeti proračun v tisoč tolarjih	Veljavni proračun v tisoč tolarjih	Realizacija proračuna v tisoč tolarjih	Struktura sprejetega proračuna v odstotkih	Struktura realizacije proračuna v odstotkih	Indeks (7)=(4):(2)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Aktivnosti na področju evropskih integracij	30.000	19.444	11.047	4,8	2,0	37
Razvojne naloge	60.000	63.919	56.478	9,5	10,2	94
Transregionalni projekti	24.594	35.670	26.977	3,9	4,8	110
Priprava in spremljanje izvajanja držav. dokum. razvojnega načrtovanja	35.000	15.780	14.780	5,6	2,7	42
Razvojna pomoč Posočju	395.131	434.556	416.228	62,7	74,9	105
Ublažitev gosp. posledic sprem. mejnih režimov zaradi pristopa k EU	50.000	0	0	7,9	0,0	0
Infrastruktura na območjih, kjer žive Romske etn. skupnosti	35.000	31.300	29.914	5,6	5,4	85
SKUPAJ	629.725	600.669	555.424	100,0	100,0	88

Vir: finančni načrt za leto 2004 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004.

4.2.17.2 Načrtovanje podprograma

Služba je v skladu s Proračunskim priročnikom 2004 – 2005 pripravila obrazložitev predloga finančnega načrta za vsako leto posebej. V finančnem načrtu so za področje proračunske porabe, glavni program in podprogram navedena vsa zahtevana podpoglavja, kot zahteva priročnik, vendar pa vsebina posameznega poglavja vedno ne ustreza naslovu poglavja. Dolgoročni cilji pri področju proračunske porabe, glavnem programu in podprogramu niso časovno opredeljeni in niso dovolj konkretni. Dolgoročni cilji glavnega programa so povzeti po dolgoročnih ciljih Strategije regionalnega razvoja in Državnega razvojnega programa. Dolgoročni cilji podprograma so enaki kot cilji glavnega programa, čeprav bi morali biti ožje definirani, saj je podprogramov več in bi se morali navezovati na cilje glavnega programa. Dolgoročni cilji področja porabe glavnega programa in podprograma niso merljivi.

Letni izvedbeni cilji morajo izhajati iz dolgoročnih ciljev, vendar pa pri pregledanem podprogramu ni povezave med dolgoročnimi in letnimi izvedbenimi cilji. Pri opisu podprograma niso navedeni poslanstvo in ključne naloge, ki jih mora izvesti Služba. Pri predstavitvi podprograma niso navedeni indikatorji in merila za merjenje učinkovitosti in uspešnosti. Opis podprograma je presplošen, prav tako opisi proračunskih postavk, dejavnosti niso opredeljene oz. so opisane na nerazumljiv način. V finančnem načrtu Službe ni posebej navedenih pričakovanih rezultatov podprograma in ni razvidno, kako naj bi pričakovani rezultati vplivali na regionalni razvoj. V okviru podprograma v finančnem načrtu tudi ni navedeno, kakšno delovanje na družbo se pričakuje po izvedbi podprograma.

Vse proračunske postavke v okviru podprograma v obrazložitvi finančnega načrta ne vsebujejo vseh predpisanih poglavij, vsebina poglavij je neustrezna, ker se vsebina poglavja ne nanaša na naslov poglavja. Pri posamezni proračunski postavki je težko ugotoviti, na kateri dolgoročni in letni izvedbeni cilj se nanaša. Izhodišča in kazalci so opisani, vendar niso dovolj konkretni. Navedenih ni nikakršnih podatkov o tem, kakšne rezultate je dosegala posamezna podpora v preteklih letih. Prav tako ni navedeno, kakšna je bila realizacija v preteklih letih. Obrazložitev projektov je nepopolna in niso navedeni indikatorji, s katerimi naj bi se merila uspešnost zastavljenih ciljev v posameznem proračunskem letu. Če pa so navedeni indikatorji, niso dovolj konkretni. Poleg indikatorjev bi Služba morala navesti tudi merila, ki morajo biti izražena tudi številčno.

Po pojasnilih Službe so pri izračunih pravic porabe izhajali iz zakonskih določil, predvidevanj, izkušenj iz preteklih let in obveznosti preteklega leta. Služba v obrazložitvi proračuna ne izkazuje izračunov pravic porabe po posamezni proračunski postavki in po posameznem projektu v okviru proračunske postavke. Izkazani tudi niso realizacija v preteklih letih in predvideni trendi delovanja v prihodnjih letih.

Pri posamezni proračunski postavki so navedeni projekti, vendar je pri nekaterih proračunskih postavkah opis projektov zelo splošen, navedeno tudi ni, ali se projekti vključujejo v načrt razvojnih programov. Projekti so predstavljeni na način, iz katerega ni razvidno, kakšen del sredstev proračunske postavke oz. podprograma naj bi bil obremenjen.

4.2.17.3 Izvrševanje izbranega podprograma

Služba je s sprejetim proračunom zagotavljala 13 odstotkov več sredstev, kot pa jih je dejansko realizirala. Z veljavnim proračunom so se sredstva na dveh postavkah povečevala, na ostalih pa zniževala. Služba v finančnem načrtu ni natančno opredelila, katere projekte bo v okviru podprograma izvajala, in tudi ni navedla, v kateri načrt razvojnih programov je projekt vključen. V obrazložitvi zaključnega računa Služba sicer navaja, kaj se je v okviru posameznega načrta razvojnih programov izvedlo in v kakšni vrednosti, vendar pa, ker projekti v obrazložitvi finančnega načrta niso opredeljeni kot pričakovani rezultati, ni mogoče oceniti skladnosti izvajanja podprograma z načrtovanim programom.

Služba ni izdala posebnih navodil ali smernic glede spremljanja in izvajanja nalog, projektov ali ukrepov. Redno preverjanje stanja proračuna se izvaja na kolegijih področij in kolegijih ministrice. Če pride do odstopanj od načrtovanega izvajanja posamezne naloge, programski vodja zahteva pisno poročanje. Naloge v zvezi z izvajanjem ukrepov podprograma in proračunskih postavk so opredeljene v letnem programu PRR⁴¹¹, Programu razvojne pomoči Posočju ter v finančnem načrtu in programu dela Javne agencije RS za regionalni razvoj (v nadaljevanju: Agencija). V letnem programu PRR so določene odgovorne osebe za posamezno nalogo, vendar pa nalog ne moremo povezati tudi z nalogami v okviru proračunskih postavk. Obveznosti posameznikov so definirane v Sklepu ministrice o določitvi skrbnikov proračunskih postavk/programov in skrbnikov pogodb/naročil v Službi in na Agenciji. V sklepu so navedeni skrbniki podprogramov, vendar pa je za revidirani podprogram določenih več skrbnikov, kar zamegljuje odgovornost za njegovo upravljanje in izvrševanje. Zadolžitve posameznikov so vezane na različne oblike spremljanja, kot so skrbništvo nad pogodbami, sodelovanje v strokovnih komisijah za izvedbo posameznega ukrepa, članstvo v nadzornih odborih posameznih projektov.

Ministrica je 5. 1. 2004 izdala Pravilnik o spremembah pravilnika o finančnem poslovanju Službe (v nadaljevanju: pravilnik). V pravilniku je navedeno:

- finančna služba Agencije opravlja operativne finančne naloge za vse proračunske postavke, na katerih ima pravico razpolaganja, kar zajema izdelavo predlogov prerazporeditev, kontrolo dokumentacije za izplačilo, pripravo odredb za plačilo obveznosti, izvajanje kontrole pravilnosti podatkov na računih, izdelavo odredb,
- pogodbe, ki bremenijo proračunske postavke, za katere ima Agencija pravico razpolaganja, podpisuje predstojnik Agencije,
- skrbnike proračunskih postavk/programov in pogodb/naročil, na katerih ima Agencija pravico razpolaganja, določi ministrica na predlog predstojnika Agencije.

Služba in Agencija sta sklenili pogodbo o financiranju delovanja Agencije. Predmet pogodbe je transfer sredstev za plače, materialne stroške ter investicijske izdatke, ki so potrebni za izvajanje obsega del in nalog, ki jih izvaja Agencija. Dela in naloge pa predstavljajo izvajanje postopkov dodeljevanja neposrednih regionalnih spodbud iz sredstev proračuna. V pogodbi so natančno določene proračunske postavke, s katerimi upravlja Agencija, vendar pa niso navedene vrednosti posamezne proračunske postavke. V pogodbi je tudi navedeno, da Agencija prevzema obveznosti za izvajanje nalog s sklepanjem pogodb v imenu in za račun

⁴¹¹ PRR – Področje regionalnega razvoja.

Službe, odredbodajalec za tako prevzete obveznosti pa je Služba. S 50. členom ZJF je določeno, da obveznosti prevzema neposredni uporabnik, v navedenem primeru pa obveznosti prevzema Agencija v imenu Službe, ki ob sklepanju pogodb s prejemniki sredstev ni seznanjena o prevzemanju obveznosti. Čeprav so naloge Službe prenesene na Agencijo, je na podlagi 65. člena ZJF predstojnik Službe odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi, sestavni del zagotavljanja tega pa je tudi prevzemanje obveznosti. Obstoječe stanje ne zagotavlja ustreznega nadzora nad porabo proračunskih sredstev Službe (1. točka 71. člena ZJF) in ne zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti finančnega poslovanja (drugi odstavek 99.a člena ter 1. in 2. točka 100. člena ZJF).

Glede financiranja Agencije so predvidene spremembe. V postopku sprejemanja je Zakon o skladnem regionalnem razvoju, ki med drugim opredeljuje, da naj bi bila Agencija od 1. 1. 2006 notranja organizacijska enota Službe.

V okviru skladnosti izvrševanja proračuna s predpisi smo preverjali pravilnost dodeljevanja sredstev in pravilnost izplačil na postavkah 1134 - Transregionalni projekti in 1166 - Razvojna pomoč Posočju. Prevzete obveznosti na proračunskih postavkah so v skladu z obrazložitvami proračunskih postavk. Pri pregledu postopkov dodeljevanja in izplačevanja sredstev smo ugotovili naslednje:

- Služba je izplačala sredstva brez vnaprejšnjega preverjanja pravilnosti zahtevka, zahtevku za izplačilo je bil priložen seznam stroškov, iz katerega je razvidno, da je bilo samo 17 odstotkov stroškov upravičenih, Služba pa je nakazala upravičencu celotno vrednost zahtevka.
- Služba je izplačevala sredstva, čeprav v pogodbi ni bil natančno določen predmet pogodbe ter ob sklenitvi pogodbe ni bil predložen finančno ovrednoten program dela, iz katerega bi bila razvidna obveznost Službe.
- Služba je izplačala sredstva, čeprav iz pogodb ni razviden predmet pogodbe in čeprav se izplačilo ne nanaša na delovanje prejemnika sredstev.

Za načrtovanje in izvrševanje proračuna Služba uporablja MFERAC in SAPRA, za spremljanje fizičnih ciljev pa ISARR. Sistem ISARR je operativen na ravni spremljanja projektov, analitična podpora spremljanju procesov na ravni regij pa se še razvija. Poleg navedenega si posamezni skrbniki pogodb pomagajo s podatkovnimi bazami access in excel. Vse analize v zvezi s spremljanjem regionalne politike potekajo na podlagi uradnih podatkov Urada RS za statistiko.

Uresničevanje ciljev regionalne politike je vezano na daljša časovna obdobja. Z rednimi letnimi poročili o stanju regionalnega razvoja in realizaciji proračuna na področju regionalne politike se ugotavljajo odstopanja od ciljev letnega programa in strateških ciljev. Če zastavljeni cilji niso doseženi, se ugotovijo vzroki za odstopanja od načrtovane dinamike. Uvedeni so tudi letni razgovori, na katerih se ugotavlja doseganje zastavljenih ciljev v vsem letu. Predvidena so tudi dodatna usposabljanja. Če se ugotovi, da so se pojavile ovire v izvajanju programa v tekočem letu, se jih poskuša takoj odpraviti.

4.2.17.4 Poročanje o doseženih ciljih in rezultatih

Način poročanja o doseženih ciljih in rezultatih je opredeljen v 10. členu navodil, kjer so navedeni obvezni elementi poročila.

Služba za glavni program, podprogram in proračunske postavke ni poročala v skladu z omenjenim navodilom, saj poročilo ne vsebuje vseh predpisanih elementov. Služba pri obravnavanju dolgoročnih ciljev in letnih izvedbenih ciljev na ravni glavnega programa in podprograma ne povzema opisa ciljev iz obrazložitve finančnega načrta. Predstavljeni dosežki podprograma niso prikazani na podlagi fizičnih, finančnih kazalcev in s pomočjo vnaprej merljivih kazalcev (meril) učinkovitosti in indikatorjev uspešnosti doseganja ciljev. Na ravni glavnega programa so pri oceni uspeha navedeni podatki za leto 2003. Primerjava je prikazana na ravni celotnih regionalnih spodbud med leti 2002 in 2003, ni pa primerjave z letom 2004, vendar Služba ne pojasnjuje, ali gre pri tem morebiti za kasnejše učinke vlaganj. Služba tudi ni pripravila nikakršne primerjave na ravni posameznih spodbud oz. proračunskih postavk. Služba pojasnjuje, da vsako leto pripravi Poročilo o izvajanju regionalne politike, ki pa za leto 2004 še ni pripravljeno. V poročilu so obravnavana odstopanja od začrtanega delovanja ter vzroki za ta odstopanja, vendar zelo splošno, ni pa jasno, ali so obstajali zunanji razlogi in kateri, ki so vplivali na uspešnost izvajanja podprograma. Ocena učinkov poslovanja na ravni države pri glavnem programu ni navedena.

Pri pregledu poročanja o doseženih rezultatih smo ugotavljali tudi, kakšni sta preglednost poročila in osredotočenost na dosežke. Poročilo je pripravljeno po glavnih programih, podprogramih in v okviru teh po proračunskih postavkah. V okviru proračunskih postavk niso predstavljeni vsi projekti, ki so se izvajali. V finančnem načrtu niso navedena merila in indikatorji, zato ne moremo potrjevati uspešnosti izvajanja posameznega ukrepa, postavke ali podprograma. Poročanje ni osredotočeno na poročanje o uresničitvi ciljev in pričakovanih rezultatov, ker le-ti niso bili vnaprej določeni. V poročilu o doseženih ciljih in rezultatih je razvidno, koliko sredstev je bilo namenjeno posameznemu projektu, vendar pa zaradi posebnega prikaza vseh izvedenih projektov (ne v okviru postavke) projektov ni mogoče povezati s posameznimi proračunskimi postavkami. Iz poročila tudi ni razvidno, koliko sredstev je bilo namenjenih za posamezen projekt v okviru proračunske postavke. Zaradi tega tudi ni mogoče ugotavljati odstopanj realizacije od načrtov na proračunski postavki, kakor tudi ni mogoče ugotavljanje odstopanj realizacije projektov od načrtovanih projektov, ker v finančnem načrtu niso navedeni.

Informacije o izvajanju podprograma so prikazane samo opisno. Informacije o rezultatih izvajanja nalog se obravnavajo v sklopu posameznih poročil, ki jih pripravlja Služba in v sodelovanju z drugimi institucijami. Služba ima sistem več stopenj poročanja. Poročajo regionalne razvojne agencije in Agencija za regionalni razvoj, Služba pa pripravi tudi letno poročilo o regionalnem razvoju, v katerem so objavljene analize za regije in določeni statistični podatki o razvoju. V poročilu o ciljih in doseženih rezultatih je osnutek letnega poročila o regionalnem razvoju, ki ga dokončno potrdi Vlada RS sredi tekočega leta za preteklo leto. Ker niso prikazane načrtovane in realizirane vrednosti po posamezni postavki in posameznem ukrepu v okviru postavke in ker niso bili pravilno določeni letni cilji in ker ni navedenih meril in indikatorjev za merjenje učinkovitosti in uspešnosti, ni mogoče potrditi, da so informacije predstavljene dovolj natančno. Služba ne more ugotavljati uspešnosti

delovanja, ker niso navedena merila in indikatorji za revidirano leto. Iz poročila ni mogoče ugotavljati uspešnosti delovanja v primerjavi s preteklimi leti. Služba v poročilu ne prikazuje trendov, ki so povezani z izvajanjem ukrepov na postavki oz. projektov v okviru podprograma. Menimo, da podatki o izvajanju podprograma in proračunskih postavk ter projektov v okviru postavk niso zadostni, ker ni navedena povezava med projekti in proračunskimi postavkami, in ker so navedeni samo podatki o realizaciji, ne pa tudi primerjalni podatki z realizacijo preteklih let.

4.2.17.5 Ocena izvajanja izbranega podprograma

Pri *preverjanju načrtovanja* smo ugotovili, da iz obrazložitve finančnega načrta Službe ni mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi ali projekti v okviru proračunske postavke. Dolgoročni cilji podprograma so časovno neopredeljeni in niso dovolj konkretni. Tudi letnih izvedbenih ciljev Služba ni opredelila v obliki konkretnih pričakovanih rezultatov. Pričakovani rezultati niso opredeljeni na način, ki bi omogočil njihovo merjenje. Tia bi morali biti vezani na izhodiščno stanje pred pričetkom izvajanja projektov in aktivnosti v okviru podprograma, in na dosežke izvedenih projektov in aktivnosti v predvidenem časovnem obdobju. Ocenili smo, da načrtovanje podprograma ni bilo dovolj učinkovito in je bilo le delno v skladu s predpisi.

Zaradi neustreznega načrtovanja ni sledi, da bi Služba *izvrševanje podprograma* spremljala in nadzorovala glede doseganja ciljev in rezultatov. Posledica tega je, da je zato tudi izvrševanje projektov in aktivnosti pomanjkljivo, zaradi njihovega nezadostnega spremljanja izvajanja načrta med letom je prišlo tudi do nepravilnosti.

Glede *poročanja o izvršitvi podprograma* smo ugotovili, da Služba v obrazložitvah izvršitve svojega finančnega načrta ni poročala popolnoma v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprograma. Poročanje ni osredotočeno na dosežke, temveč je usmerjeno predvsem k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti. Za te ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Iz poročila ni mogoče razbrati, kakšen vpliv na uporabnike podprograma in na družbo je izvajanje teh projektov imelo. To je posledica odsotnosti merljivih indikatorjev in drugih kazalcev ter nejasnosti dogajanja v času, ker izhodiščno stanje ni bilo predstavljeno. Iz poročila Službe tudi ni mogoče razbrati dejanske uspešnosti Službe v okviru področja proračunske porabe 06 - Lokalna samouprava v primerjavi z obrazložitvami finančnih načrtov, saj niso opredeljene spremembe med letom in njihov vpliv na realizacijo, zato ocenjujemo, da poročanje o doseženih rezultatih ni dovolj pregledno, ne zadostno in tudi ni povsem v skladu s predpisi.

5. MNENJA

Revidirali smo

- izkaze državnega proračuna za leto 2004 s pripadajočimi obrazložitvami in
- pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2004,

ter ocenili

- pravilnost in učinkovitost izvajanja izbranih podprogramov revidiranih proračunskih uporabnikov v letu 2004.

Revidirali smo naslednje izkaze državnega proračuna za leto 2004:

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

Navedeni izkazi in obrazložitve so sestavni deli predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2004, ki ga je Ministrstvo za finance 31. 3. 2005 predložilo računskemu sodišču.

Pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2004 smo revidirali tako, da smo revidirali pravilnost izvršitve finančnih načrtov sedemnajstih neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so navedeni v uvodu (poglavje 1 revizijskega poročila).

Za pravilnost izkazov državnega proračuna je odgovorna Vlada RS. Za pravilnost izvršitve državnega proračuna so odgovorni Vlada RS in predstojniki posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov. Naša naloga je podati mnenje o izkazih in pravilnosti izvršitve državnega proračuna.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju države kot celote in podatkov o poslovanju izbranih neposrednih proračunskih uporabnikov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev.

Menimo, da smo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za

- izrek mnenja o izkazih državnega proračuna za leto 2004,
- izreke mnenj o pravilnosti izvršitve državnega proračuna, in sicer:
 - izreke mnenj o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2004 v delih, ki so jih predstavljali finančni načrti sedemnajstih neposrednih proračunskih uporabnikov, ter
 - izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2004 kot celote,
- oceno pravilnosti in učinkovitosti izvajanja izbranih podprogramov revidiranih proračunskih uporabnikov.

5.1 Mnenje o izkazih državnega proračuna za leto 2004

Revidirali smo bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja državnega proračuna za leto 2004 in ugotovili:

- odhodki proračuna so izkazani za 2.175 tisoč tolarjev prenizko, prihodki proračuna pa za 16.654 tisoč tolarjev previsoko zaradi nepravočasnega izkazovanja prejemkov od najemnin in zaradi medsebojnega poračunavanja prihodkov z odhodki (točka 2.3.1.1.h);
- v razvrščanju odhodkov je za 498.605 tisoč tolarjev precenitev tekočih transferov, za 12.993 tisoč tolarjev precenitev investicijskih odhodkov, za 90.101 tisoč tolarjev podcenitev tekočih odhodkov in za 421.497 tisoč tolarjev podcenitev investicijskih transferov (točka 2.3.1.2.a);
- odhodki proračuna in kupnine od privatizacije so za 161.946 tisoč tolarjev prenizko izkazani, ker je bila provizija za storitve Slovenske razvojne družbe, d. d., Ljubljana oz. D. S. U., družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana odšteta od zneska kupnin od privatizacije (točki 2.3.1.2.b, 2.3.2.1.a);
- izdatki za kapitalsko naložbo v vrednosti 4.613.527 tisoč tolarjev in zadolžitev iz prevzema posojila niso izkazani, ker je opravljen pobot med izdatki za naložbo v Holding SŽ s prejemki od prevzema posojila za nakup vlakov (točki 2.3.2.1.b, 2.3.3.b);
- izkazi zaključnega računa proračuna niso izkazani popolno, ker predlog zaključnega računa proračuna za leto 2004 ne izkazuje 13.701 tisoč tolarjev prihodkov in 78.849 tisoč tolarjev odhodkov za plače Ministrstva za pravosodje, Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (točka 2.3.1.1.b);
- prilivi in odlivi na kontu podračuna proračuna nimajo zapisov ustreznih protiknjižb, v sistemu MFERAC pa tudi ni vključenih blokad, ki bi onemogočale enostranske knjižbe (točka 2.3.1.1.a).

Razen vpliva napak na poslovanje, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani izkazi državnega proračuna za leto 2004 pravilno, v skladu z ZJF, ZR in podzakonskimi predpisi, predstavljajo prejemke in izdatke državnega proračuna za leto 2004 (*mnenje s pridržkom*).

Opozarjamo, da v poslovnih knjigah proračuna ni evidentirano poslovanje zakladniškega podračuna države, predvsem pa na to, da ni urejen pravni status enotnega zakladniškega računa in zakladniškega podračuna in tudi ne njuno knjigovodsko evidentiranje poslovanja, posledica tega pa je, da v poslovnih knjigah ni evidentirano poslovanje z enomesečnimi zakladnimi menicami. Ugotovili smo, da je bila na zadnji dan leta 2004 vrednost izdaje enomesečnih zakladnih menic ugotovljena v znesku 28.650.000 tisoč tolarjev, kar vpliva na izkazovanje postavk bilance stanja države na dan 31. 12. 2004⁴¹² (točki 2.3.4.a, 2.3.4.b).

⁴¹² Bilanca stanja države ni sestavni del zaključnega računa proračuna. Po določilih 6. člena Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov se v obrazložitvah zaključnega računa proračuna vključi nekatere podatke iz bilance stanja. Za leto 2004 Vlada RS državnemu zboru ni bila dolžna predložiti konsolidirane premoženjske bilance države. Kot določa 94. člen ZJF se premoženjska bilanca države vroča državnemu zboru vsake dve leti hkrati s predložitvijo zaključnega računa proračuna. Zadnja premoženjska bilanca je bila sestavljena po stanju 31. 12. 2003.

5.2 Mnenje o pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2004 kot celote

Pravilnost izvršitve državnega proračuna za leto 2004 smo revidirali tako, da smo revidirali pravilnost izvršitve finančnih načrtov štirinajstih ministrstev, Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, Republiške volilne komisije in Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj.

Na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve državnega proračuna kot celote so vplivale nepravilnosti v poslovanju posameznih revidiranih proračunskih uporabnikov, ki so bile tudi na ravni celotnega državnega proračuna pomembne glede na vrednost, po naravi ali po kontekstu. Izrekli smo eno pozitivno mnenje, deset mnenj s pridržkom in šest negativnih mnenj (poglavje 3 revizijskega poročila).

Pri revidiranju pravilnosti izvršitve državnega proračuna za leto 2004 smo odkrili nepravilnosti.

Nepravilnosti pri zaposlovanju:

- zaposlitev uslužbenke na delovno mesto, za katerega ni izpolnjevala zahtevanih pogojev (točka 3.2.3.1.b);
- nepravilna razporeditev zaposlene na delovna mesta in nepravilno določeni količniki plač (točke 3.2.17.1.b, 3.2.17.1.c, 3.2.17.1.d);
- najemanje študentov za daljše obdobje kot dovoljujejo predpisi (točka 3.2.7.2.f).

Nepravilnosti pri oddaji javnih naročil:

- javno naročilo ni bilo izvedeno v skladu z zakonom o javnih naročilih (točke 3.2.2.2.d, 3.2.6.2.f, 3.2.15.2.c);
- pogodba je bila sklenjena brez izvedenega predpisanega postopka oddaje javnega naročila, ali pa oddaja naročila pa ni bila ustrezno dokumentirana (točki 3.2.2.2.a, 3.2.2.2.b);
- dela so bila oddana po postopku za naročila male vrednosti, čeprav bi moral biti izveden javni razpis (točki 3.2.17.2.e, 3.2.17.2.i);
- v objavi javnega razpisa niso bili navedeni pogoji in merila za ugotavljanje in priznanje sposobnosti ali merila za ocenitev ponudbe (točke 3.2.8.2.a, 3.2.13.2.a, 3.2.13.2.f, 3.2.14.2.a, 3.2.14.2.c);
- kot merilo za izbor ponudnika je bil opredeljen obvezen pogoj, ki ga mora izpolnjevati ponudnik (točka 3.2.14.2.c);
- javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za takšen način oddaje naročila niso bili izpolnjeni pogoji (točke 3.2.1.2.a, 3.2.1.2.c, 3.2.8.2.b, 3.2.10.2.e);
- nepravilno je bil izveden postopek s pogajanjem (točka 3.2.7.2.n);
- v nasprotju s predpisi o javnem naročanju so bila oddana dodatna dela (točka 3.2.16.2.i);
- v razpisni dokumentaciji so bile med tehničnimi specifikacijami neupravičeno navedene blagovne znamke (točka 3.2.10.2.b);
- v postopku javnega naročanja je bil izbran ponudnik, ki ni izpolnjeval pogojev, določenih v razpisni dokumentaciji ali ponudba ni bila pravilna (točke 3.2.5.2.c, 3.2.5.2.d, 3.2.5.2.e, 3.2.7.2.i, 3.2.10.2.b, 3.2.14.2.e);
- v drugi fazi omejenega postopka k oddaji ponudbe niso bili povabljeni vsi kandidati, ki jim je bila v prvi fazi postopka priznana usposobljenost, pogodba je bila sklenjena z edinim ponudnikom (točka 3.2.5.2.b).

Nepravilnosti pri oddaji javnih naročil male vrednosti:

- naročilo male vrednosti ni bilo oddano v skladu z internim navodilom za oddajo javnih naročil male vrednosti (točke 3.2.1.2.b, 3.2.2.2.c, 3.2.6.2.e, 3.2.7.2.j, 3.2.7.2.k, 3.2.7.2.m, 3.2.9.2.f, 3.2.15.2.b, 3.2.16.2.b, 3.2.16.2.c, 3.2.17.2.a);
- v razpisni dokumentaciji niso bili navedeni pogoji in merila za izbor ponudnika, merila so bila opredeljena nejasno ali ni bil opredeljen način uporabe meril (točki 3.2.9.2.g, 3.2.14.2.h);
- preverjanje cene na trgu ni bilo dokumentirano (točka 3.2.9.2.h);
- namesto izvedbe novega postopka oddaje javnega naročila male vrednosti je bil sklenjen aneks k obstoječi pogodbi (točka 3.2.9.2.d);
- naročila so bila oddana brez zbiranja ponudb (točki 3.2.4.2.b, 3.2.4.2.e).

Nepravilnosti pri prevzemanju in izvrševanju obveznosti iz proračuna:

- obveznosti so bile prevzete brez pravne podlage ali pogodbe (točke 3.2.12.2.c, 3.2.14.2.i, 3.2.14.2.l, 3.2.16.2.a, 3.2.16.2.e, 3.2.16.2.f);
- obveznosti so bile prevzete, čeprav sredstva niso bila načrtovana v finančnem načrtu oziroma v načrtu nabav in gradenj (točke 3.2.6.2.g, 3.2.14.2.d, 3.2.14.2.f, 3.2.14.2.g);
- obveznosti so bile prevzete za daljše obdobje, kot ga dovoljujejo predpisi (točke 3.2.13.2.c, 3.2.14.2.k, 3.2.16.2.i);
- obveznosti niso bile prevzete na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin (točke 3.2.4.2.f, 3.2.16.2.d, 3.2.16.2.g);
- pogodba je bila sklenjena v višji vrednosti, kot je znašala ponudba (točka 3.2.7.2.o);
- obveznosti so bile prevzete po tem, ko so bila dela ali storitve že opravljene ali so se že začele izvajati (točke 3.2.5.2.a, 3.2.9.2.c, 3.2.15.2.a, 3.2.17.2.b);
- sredstva so bila izplačana za nedobavljeno blago ali neopravljene storitve (točke 3.2.17.2.c, 3.2.17.2.d, 3.2.17.2.i, 3.2.17.2.j, 3.2.17.2.k);
- obveznosti so bile plačane, še preden so bila dela ali storitve izvršene ali so nastali stroški (točke 3.2.4.2.a, 3.2.7.2.d, 3.2.7.2.e, 3.2.7.2.l, 3.2.10.2.a);
- sredstva so bila izplačana v nasprotju s sklenjeno pogodbo (točke 3.2.8.2.c, 3.2.9.2.a, 3.2.9.2.j, 3.2.10.2.f, 3.2.12.2.b, 3.2.13.2.b, 3.2.15.2.d, 3.2.15.2.e);
- obveznosti so bile plačane brez verodostojnih knjigovodskih listin ali ne da bi bile te preverjene (točke 3.2.4.2.c, 3.2.9.2.b, 3.2.9.2.i);
- sredstva so bila izplačana v nasprotju z internim pravilnikom ali odločbo (točki 3.2.3.2.a, 3.2.14.2.j);
- sredstva so bila izplačana po nepopolnem finančnem načrtu in programu dela (točke 3.2.7.2.c, 3.2.7.2.g, 3.2.7.2.h);
- zakonsko ali pogodbeno določeni roki niso bili spoštovani (točki 3.2.4.2.d, 3.2.9.2.e);
- pogodbeni kazni zaradi zamude pri dobavi terminala ni bila uveljavljena (točka 3.2.5.2.f);
- nepravilno je bila obračunana dokončna višina finančne izravnave občinam za leto 2003 (točka 3.2.1.2.d);
- sredstva, predvidena za zakonsko določene namene, so bila uporabljena nenamensko (točke 3.2.13.2.d, 3.2.13.2.e, 3.2.16.2.h);
- ni načrtovalo virov sredstev proračunskega sklada in ni vzpostavilo postopkov za plačila v sklad (točka 3.2.13.2.g).

Nepravilnosti pri dodeljevanju transferov:

- sklenjene so bile enostranske pogodbe za financiranje programov, čeprav jih je financiralo več neposrednih uporabnikov (točki 3.2.6.2.a, 3.2.7.2.b);

- v objavi javnega poziva ni bil naveden način določanja deležev financiranja ali ni bil natančno določen način uporabe meril (točke 3.2.7.2.a, 3.2.14.2.b, 3.2.14.2.l);
- prejemniku sredstev so bila izplačana sredstva kot predplačilo za financiranje kasneje nastalih stroškov (točka 3.2.6.2.b);
- sredstva so bila dodeljena za projekt, katerega vloga je prispela po roku za oddajo vlog (točka 3.2.3.2.d);
- prejemnikom so bila dodeljena sredstva, čeprav niso izpolnjevali razpisnih pogojev ali razpis ni bil pravilno izveden (točke 3.2.3.2.c, 3.2.6.2.c, 3.2.6.2.d);
- subvencija je bila izplačana v večjem znesku, kot je določeno v predpisu (točka 3.2.10.2.d);
- v objavi javnega razpisa za sofinanciranje projekta informatizacije občin je bilo navedeno diskriminatorno merilo, ki ni bilo smiselno povezano z namenom projekta, pri ocenjevanju meril pa ta niso bila upoštevana na način, kot so bila navedena v razpisni dokumentaciji (točka 3.2.12.2.a).

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjih odstavkih, menimo, da je bila sicer izvršitev državnega proračuna v letu 2004 v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi (*mnenje s pridržkom*).

5.3 Ocena pravilnosti in učinkovitosti izvajanja izbranih podprogramov

Ocenili smo izvajanje osemnajstih izbranih podprogramov sedemnajstih revidiranih proračunskih uporabnikov. Izvajanje podprogramov za leto 2004 smo ocenjevali tako, da smo preverili, ali so bili podprogrami načrtovani in izvršeni v skladu s predpisi in ali so proračunski uporabniki o podprogramih poročali tako, kot zahtevajo predpisi. Pri oblikovanju ocene glede učinkovitosti izvajanja podprogramov smo presojali, ali so bili upoštevani kriteriji učinkovitosti poslovanja proračunskih uporabnikov. Poudarek je bil na učinkovitem upravljanju izbranih podprogramov, od njihove priprave, izvrševanja v okviru proračuna do poročanja o uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev.

Za vsak izbrani podprogram sta bila ocena in mnenje o pravilnosti in učinkovitosti izvajanja izbranih podprogramov predstavljena v poglavju 4 Ocena pravilnosti in učinkovitosti izvajanja izbranih podprogramov. V nadaljevanju so predstavljene le bistvene skupne ugotovitve, ki se nanašajo na načrtovanje podprogramov in na poročanje o dosežkih podprogramov, medtem ko so ugotovitve glede pravičnega izvrševanja podprogramov vključene v poglavje 3.

Ocenjujemo, da *finančni načrti revidiranih proračunskih uporabnikov* v delu, ki zajemajo podprograme, v večini pregledanih primerov niso bili načrtovani učinkovito in v skladu s predpisi. Iz obrazložitvev finančnih načrtov ministrstev večinoma ni bilo mogoče razbrati hierarhije ciljev, od področja proračunske porabe, glavnega programa do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. V nekaterih primerih je to tudi posledica neustrezno oblikovanih podprogramov, ki so po vsebini proračunskih postavk, ki jih vsebujejo, zelo heterogeni in morda preobsežni, ter zanje konsistentnih programskih ciljev niti ni mogoče oblikovati. V takih primerih bi bil potreben razmislek glede prestrukturiranja podprogramov, njihovega združevanja ali združevanja z deli drugih podprogramov.

Ugotovili smo, da so v posameznih primerih opisi podprogramov preskopi in ne dajejo celovite slike o delovanju podprograma, nejasnosti so povezane tudi z dosedanjim nekonsistentnim mešanim, programsko institucionalnim pristopom k pripravi proračuna, kadar posamezne dele glavnega programa ali podprograma izvaja več različnih državnih organov, pa tega iz temeljnih obrazložitvev ni zaznati, ker so opisi delovanja podprogramov pomanjkljivi, ali pa se opisi preveč ponavljajo, ne da bi se osredotočali na dele podprograma, ki jih izvaja posamezen državni organ.

Dolgoročni cilji podprogramov so bili oblikovani presplošno, časovno obdobje, na katerega so se nanašali, pa ob redkih izjemah ni bilo opredeljeno, kot tudi ni bilo opredeljeno izhodiščno stanje na področju delovanja podprograma pred spremembami, ki so jih proračunski uporabniki želeli doseči s posameznimi ukrepi za doseganje ciljev. Za dolgoročne cilje neposredni uporabniki večinoma niso opredelili pričakovanih vrednosti sprememb, torej pričakovanih rezultatov delovanja podprogramov na posameznem področju, ki bi opredeljevali pričakovane vplive delovanja na to področje. Le v redkih primerih smo zasledili prave programske indikatorje in druge kazalce, s pomočjo katerih bi bilo mogoče uspešnost doseganja ciljev tudi meriti.

Podobno je tudi stanje pri opredeljevanju letnih izvedbenih ciljev, ki bi morali izhajati iz dolgoročnih ciljev in bi prav tako morali izražati pričakovane vrednosti, ki jih posamezni proračunski uporabniki želijo doseči na določenem področju. Ugotavljali smo, da proračunski uporabniki tudi letnih izvedbenih ciljev z redkimi izjemami niso opredeljevali v obliki pravih programskih ciljev, to je z opredeljenimi konkretnimi pričakovanimi rezultati in indikatorji ter drugimi kazalci, s pomočjo katerih bi bilo mogoče uspešnost delovanja podprograma izmeriti. V veliko primerih so bili izvedbeni cilji pomešani z ukrepi za njihovo doseganje, torej opredeljeni v obliki projektov in aktivnosti, ki predstavljajo ukrepe, s pomočjo katerih naj bi bili cilji doseženi. V posameznih primerih se je načrtovanje skrčilo zgolj na predstavitev razporeditve sredstev ali na nepopolne opise aktivnosti. Ugotovili smo tudi, da je v posameznih primerih navedenih veliko preveč dolgoročnih in tudi letnih izvedbenih ciljev, saj je ponekod njihovo število celo presegalo trideset. To še potrjuje oceno glede neustrezne programske strukture državnega proračuna, saj taka množica ciljev ne omogoča vzpostavitve njihove hierarhije po pomembnosti za izvajanje podprogramov, lahko pa so si celo nasprotujoči.

Smiselno bi bilo, da bi posamezne postavke podprogramov pomenile posamezne aktivnosti ali projekte, torej ukrepe za doseganje ciljev podprogramov, vendar je bilo pogosto v podprogramu mogoče zaslediti tudi postavke, za katere bi težko ocenili, na kakšen način vplivajo na delovanje podprograma, oziroma postavke, ki v podprogram sploh niso sodile.

V finančnih načrtih smo le izjemoma zasledili podatke, na podlagi katerih so bile opredeljene izhodiščne vrednosti posamezne proračunske postavke ali posameznih ukrepov, iz katerih bi bilo mogoče oceniti utemeljenost zahtevkov po proračunskih sredstvih, čeprav bi te vrste informacij finančni načrt nujno moral vsebovati.

Zaradi omenjenih lastnosti podprogramov ocenjujemo, da proračunski uporabniki podprogramov *niso dovolj skrbno in učinkovito načrtovali, načrtovanje pa tudi ni bilo v skladu s predpisi.* Tako pripravljene finančni načrti proračunskih uporabnikov ne omogočajo merjenja delovanja

podprogramov in ugotavljanja njihove uspešnosti, to je stopnje doseganja ciljev, niti merjenja učinkovitosti proračunskih uporabnikov pri doseganju opredeljenih ciljev.

Menimo, da je eden od vzrokov za tako stanje, da neposredni uporabniki za načrtovanje in spremljanje izvajanja ter za poročanje o dosežkih podprogramov niso opredelili odgovornih oseb, ki bi bile zadolžene za koordinacijo dela pri izvajanju teh podprogramov. K slabi kvaliteti podprogramov pripomorejo tudi vsakoletni kratki roki priprave državnega proračuna in prepozen pristop proračunskih uporabnikov k vsebinski pripravi načrtovanja v okviru podprogramov. Vsekakor pa smo iz razgovorov z odgovornimi osebami ugotovili, da so usmeritve za uresničevanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja pomanjkljive, vsebinsko opredeljeni pojmi in postopki priprave k rezultatom usmerjenega proračuna pa niso natančni.

Preverjali smo tudi *poročanje o izvršitvi podprogramov* in ugotovili, da proračunski uporabniki v obrazložitvah izvršitve svojih finančnih načrtov niso poročali povsem v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprogramov.

Ugotovili smo, da je bilo v večini primerov poročanje o izvrševanju podprogramov v letu 2004 kvalitetnejše kot v predhodnih letih, vendar je bilo še vedno premalo osredotočeno na dosežke. V večini primerov je bilo predvsem usmerjeno k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Pogosto smo zasledili, da so bili cilji, navedeni v poročilu, drugačni ali jih je bilo več, kot jih je bilo opredeljenih v finančnem načrtu revidiranega proračunskega uporabnika, kar je še dodatno onemogočalo primerljivost doseženega z načrtovanim. Iz poročil je zato le izjemoma mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv podprograma na družbo, ker ni bilo merljivih indikatorjev.

V številnih poročilih je bilo sicer zaslediti množico podatkov, pri čemer so bili nekateri zelo podrobni, vendar so se večinoma nanašali na opisovanje posameznih izvedenih projektov ali izvajanih aktivnosti. Globalnih informacij, ki bi omogočale celovito sliko delovanja podprograma, je premalo, saj informacije niso osredotočene na doseganje pričakovanih rezultatov. Premalo je bilo predvsem bistvenih podatkov in informacij, ki bi zgoščeno predstavile temeljne vidike delovanja podprograma, in še posebej takšnih, iz katerih bi bilo mogoče sklepati na delovanje podprograma glede na zastavljene cilje. V poročilih tudi ni bilo (s podatki podkrepljenih) informacij, ki bi kazale na učinkovitost delovanja institucij pri doseganju zastavljenih ciljev. V nekaj primerih pa smo ugotovili, da revidirani proračunski uporabniki celo imajo ustrezne in obsežne informacijske baze, ki pa jih premalo uporabljajo za tekoče spremljanje delovanja in sprotno upravljanje s podprogrami in tudi ne za ustrežnejše poročanje o dosežkih.

Med poročili o doseženih ciljeh in rezultatih za izbrane revidirane podprograme ni bilo mogoče najti poročila, ki bi zagotavljajo celovito informacijo o delovanju podprograma in bi na podlagi predstavljenih informacij bilo mogoče razbrati dejansko uspešnost podprograma. Ocenjujemo, da se poročanje neposrednih proračunskih uporabnikov o doseženih rezultatih podprogramov sicer postopno izboljšuje, vendar še vedno ni dovolj pregledno, ne zadostno, pa tudi ni povsem v skladu s predpisi. Menimo, da morajo revidirani proračunski uporabniki izboljšati načrtovanje in upravljanje podprogramov, da bodo lahko vzpostavljeni pogoji za ustrežnejše poročanje o dosežkih pri doseganju zastavljenih ciljev.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Revidirani proračunski uporabniki morajo 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.

Vlada RS mora

- dopolniti informacijski sistem MFERAC tako, da bo s kontrolnimi mehanizmi zagotovila dvostranske knjižbe in da bo vsako knjižbo mogoče povezati z ustrezno protiknjižbo; zagotovljena mora biti tudi sledljivost knjižb pri stornacijah (točki 2.3.1.1.a, 2.3.1.2.c);
- začeti postopke za spremembe predpisov, ki bodo uredili izkazovanje vseh poslovnih dogodkov, ki povečujejo dolgoročne obveznosti iz financiranja, tudi v računu financiranja (točki 2.3.2.1.b in 2.3.3.b);
- sprejeti načrt aktivnosti, s katerim bo zagotovila, da se vzpostavijo popolne evidence nepremičnin v lasti države, kot določa 74. člen Uredbe o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (točka 2.3.1.1.r);
- naložiti pristojnemu ministrstvu, da sklene pogodbo z D. S. U., družbo za svetovanje in upravljanje, d. o. o., Ljubljana, s katero bo določen način obračuna in plačila stroškov opravljanja poslov, povezanih z izvajanjem Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (točki 2.3.1.2.b in 2.3.2.1.a);
- naložiti pristojnemu ministrstvu, da zagotovi zavarovanje poroštva danega Univerzi v Mariboru (točka 2.3.2.2.d);
- začeti postopke za ureditev zamenjave poroštev in zavarovanja poroštev, ki jih daje država (točka 2.3.2.2.e);
- naložiti pristojnemu ministrstvu, da pripravi načrt gospodarjenja s praznimi stanovanji in uvede nadzor nad izkazovanjem terjatev za najemnine za stanovanja, in jih mesečno usklajuje z upravnikom ter redno nakazuje sredstva najemnin v proračun (točka 2.3.1.1.h);
- zagotoviti nadzor nad pravilnostjo obračuna sredstev, ki jih nakazuje Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje na podlagi Zakona o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja za izplačilo pokojnin in drugih dajatev po posebnih predpisih (točka 3.2.1.2.e).

Ministrstvo za finance mora

- predlagati aktivnosti za zagotovitev poročila finančne izravnave občinam za leto 2005 v skladu z veljavnimi predpisi (točka 3.2.1.2.d);
- pripraviti navodilo za sestavo poročil A3 za fizične in pravne osebe iz analitičnih podatkov ter zagotoviti, da se enotno poročilo za vse davke in prispevke pripravi po enotnem kontnem načrtu (točka 2.3.1.1.d);
- izvesti aktivnosti za zaključevanje evidence za DDV ob koncu leta, ki naj vsebuje tudi vsa vračila DDV in pripravo letnega poročila za DDV ter uskladiti evidence z Upravo RS za javna plačila glede podatkov o pobranem DDV (točki 2.3.1.1.e in 2.3.1.1.f).

Ministrstvo za zunanje zadeve mora

- spremeniti interni Pravilnik o uporabi službenega telefonskega omrežja in mobilnih telefonov tako, da uredi primere, ko zaposleni prekoračijo odobreni limit zaradi nujne dosegljivosti na službeni poti v tujini ter določiti in izvesti načine poravnave stroškov, nastalih s prekoračitvijo limita (točka 3.2.3.2.a).

Ministrstvo za pravosodje mora

- zahtevati od Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij, da se sredstva za plače delavcev, za katere so bile vzpostavljene terjatve do gospodarskih enot zaporov, vrnejo v proračun (točka 2.3.1.1.b);
- obračunati in izterjati v pogodbi dogovorjeno pogodbeno kazen (točka 3.2.5.2.f).

Ministrstvo za gospodarstvo mora

- izboljšati sistem dodeljevanja in nadzorovanja transferov tako, da določi obvezne sestavine javnih razpisov (vrste upravičenih stroškov, vrste listin, časovno obdobje uveljavljanja stroškov, določitev praga za dodelitev proračunskih sredstev), pristojnosti odgovornih oseb in nadzorne funkcije pri dodeljevanju in porabi transferov (točke 3.2.6.2.a, 3.2.6.2.b, 3.2.6.2.c, 3.2.6.2.d).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano mora

- izboljšati sistem dodeljevanja transferov in nadzor nad delovanjem njihovih prejemnikov ter opredeliti vsebino pogodbenih določil pri sofinanciranju programov in projektov (vrste upravičenih stroškov, vrste listin, na podlagi katerih bo temeljilo izplačilo oziroma predpisan način poročanja, pogodbene kazni) (točke 3.2.7.2.d, 3.2.7.2.h, 3.2.7.2.g);
- izboljšati kontrolno okolje in delovanje vodstvenih kontrol, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri prevzemanju in izvrševanju obveznosti iz proračuna (točke 3.2.7.2.c, 3.2.7.2.e, 3.2.7.2.f, 3.2.7.2.i, 3.2.7.2.j, 3.2.7.2.k, 3.2.7.2.l, 3.2.7.2.p).

Ministrstvo za okolje in prostor mora

- pričeti aktivnosti za vzpostavitev evidence koncesijskih dajatev, ki bi jih koncesionarji iz pristojnosti ministrstva morali plačati v posameznem letu, in zaračunati koncesijske dajatve za opravljanje gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami za leto 2003 (točki 2.3.1.1.i in 2.3.1.1.l);
- v svojih poslovnih knjigah zagotoviti in od zavoda Triglavski narodni park zahtevati evidentiranje nakupa nepremičnin in njihovega investicijskega vzdrževanja, ki jih je izvedel javni zavod kot nakup iz namenskih sredstev proračuna in kot sredstva dana zavodu v upravljanje, in s tem uskladiti stanje sredstev danih v upravljanje (točka 2.3.1.1.q);
- vzpostaviti učinkovite notranje kontrole (določitev postopkov, odgovornih oseb, dokumentov, iz katerih so razvidne opravljene kontrole), ki bodo na ministrstvu in v organih v sestavi zagotavljale javno naročanje tudi v skladu s programom dela (točke 3.2.9.2.a, 3.2.9.2.b, 3.2.9.2.f, 3.2.9.2.i. in 3.2.9.2.j).

Ministrstvo za šolstvo in šport mora

- izboljšati kontrolno okolje in zagotoviti delovanje notranjih kontrol (določitev postopkov, odgovornih oseb, dokumentov, iz katerih so razvidne opravljene kontrole), ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri oddaji javnih naročil ter pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna (točki 3.2.13.2.b, 3.2.13.2.c).

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo mora

- začeti aktivnosti za vzpostavitev nadzora nad vplačevanjem dodatnih koncesijskih dajatev študentskih servisov (kontrola pravilne višine vplačil koncesijske dajatve, in izterjava neplačanih obveznosti) (točka 2.3.1.1.n);
- izboljšati kontrolno okolje in zagotoviti delovanje notranjih kontrol (določitev postopkov, odgovornih oseb, dokumentov, iz katerih so razvidne opravljene kontrole), ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri oddaji javnih naročil (točki 3.2.13.2.a in 3.2.13.2.f) ter pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna (točki 3.2.13.2.d, 3.2.13.2.e).

Vrhovno sodišče Republike Slovenije mora

- sprejeti interni akt o finančnem poslovanju, ki bo uredil način finančnega poslovanja, vključno z nadzorom nad prevzemanjem in plačevanjem obveznosti iz državnega proračuna v skladu z zakoni in s podzakonskimi predpisi s področja javnih financ (točke 3.2.15.2.a, 3.2.15.2.b, 3.2.15.2.c, 3.2.15.2.d, 3.2.15.2.e).

Republiška volilna komisija mora

- izboljšati kontrolno okolje in vzpostaviti notranje kontrole, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri oddaji javnih naročil in prevzemanju finančnih obveznostih ter preprečevale nenamensko rabo proračunskih sredstev (točke 3.2.16.2.a, 3.2.16.2.b, 3.2.16.2.c, 3.2.16.2.d, 3.2.16.2.e, 3.2.16.2.f, 3.2.16.2.g, 3.2.16.2.h, 3.2.16.2.i).

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko mora

- uskladiti količnike za določitev osnovne plače v pogodbah o zaposlitvi z aktom o sistemizaciji (točke 3.2.17.1.b, 3.2.17.1.c, 3.2.17.1.d);
- začeti postopke, ki bodo zagotavljali, da bo Javna agencija RS za regionalni razvoj opravljala storitve v svojem imenu in za svoj račun (točke 3.2.17.2.b, 3.2.17.2.c, 3.2.17.2.d, 3.2.17.2.e, 3.2.17.2.f, 3.2.17.2.g);
- izboljšati sistem dodeljevanja transferov in način nadzora nad prejemniki transferov ter opredeliti vsebino pogodbenih določil pri sofinanciranju projektov (vrste upravičenih stroškov, vrste listin, na podlagi katerih bo temeljilo izplačilo pogodbene kazni (točke 3.2.17.2.b, 3.2.17.2.c, 3.2.17.2.d).

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 poslovanja⁴¹³. 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 revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁴¹³ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

7. PRIPOROČILA

Revidiranim proračunskim uporabnikom priporočamo:

- *Vlada RS* naj
 - sprejme ustrezne ukrepe, s katerimi bo izboljšala programsko načrtovanje, spremljanje izvrševanja glavnih programov in podprogramov ter poročanje o dosežkih pri izvrševanju državnega proračuna (izboljšanje navodil za uveljavljanje k rezultatom usmerjenega proračuna, učinkovitejše kontrole pri pripravi obrazložitve finančnih načrtov in poročil o delovanju proračunskih uporabnikov ipd);
 - naloži organom državne uprave, da zaradi zagotavljanja nadzora nad izvajanjem projektov informatizacije dosledno uporabljajo metodologijo vodenja projektov v državni upravi;
 - natančneje opredeli postopke oddaje javnih naročil zaupne narave;
 - izboljša prevzemanje obveznosti v breme proračuna s sklepanjem pogodb tako, da napoti neposredne proračunske uporabnike, da v pogodbah poleg elementov, ki jih določajo predpisi, uredijo vsaj še naslednje: pravna podlaga sklenitve pogodbe, navedba skrbnika pogodbe, proračunske postavke, kazenske določbe, če se niso izvrševala pogodbena določila, veljavnost pogodbe, številka pogodbe, ki mora zagotavljati sledljivost sklenjene pogodbe, natančno definiran nadzor neposrednega uporabnika ipd.;
 - začne postopke za spremembo predpisov, tako da bo tudi bilanca stanja sestavni del zaključnega računa proračuna;
 - začne postopke za spremembo predpisov, ki bodo določali maksimalni obseg dolgov iz zadolževanja, ki jih v določenem letu država lahko prevzame od drugih pravnih oseb;
 - zagotovi spremembo predpisov, ki bodo uredili strukturo finančnih načrtov, programov dela in letnih poročil posrednih uporabnikov proračunov, tako da bodo ti med drugim zagotavljali skladnost in zadostnost informacij o načrtovanih in izvršenih nalogah po posameznih virih financiranja in po vrstah stroškov za posamezno nalogo in financerja;
 - začne postopke za vzpostavitev ustrezne knjigovodske evidence poslovanja zakladniškega podračuna države in ureditev pravnega statusa tega računa.
- *Ministrstvo za finance* naj
 - enotno uredi podpisovanje dokumenta 'Odredba za plačilo – nakazilo'; pri tem naj opredeli, kdo je predlagatelj izplačila in strokovna služba, in kakšne so njihove naloge, ter določi, da sodijo podpisi (predlagatelja, strokovne službe in odredbodajalca) med obvezne sestavine odredbe;
 - dopolni kadrovske informacijske sistem tako, da bo vseboval informacijo o vsebini poročil 'Prihodi delojemalcev v obdobju'; izboljša naj kontrole pri prevzemu dokumentov iz kadrovskega informacijskega sistema v okviru MFERAC;
 - zagotovi nepretrgano delovanje kontrole, ki preprečuje odpiranje proračunskih postavk, ki nimajo podlage v ZJF;
 - zagotovi celovite in objektivne informacije o pobranih davčnih prihodkih in v svojem letnem poročilu predstavi tudi podatke o vračilih preveč in napačno plačanih davčnih prihodkov.

- *Ministrstvo za notranje zadeve* naj
 - v internih aktih uredi področje nakupa, upravljanja in prodaje službenih konj ter ga vključi v notranji kontrolni sistem ministrstva.
- *Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve* naj
 - izboljša nadzorni sistem nad delom centrov za socialno delo, ki bo zagotavljal pravilno obračunavanje starševskih nadomestil, pravilno hranjenje dokumentov ter učinkovito izterjavo neupravičenih izplačil;
 - vzpostavi učinkovitejši nadzorni sistem nad delom Zavoda RS za zaposlovanje pri izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
 - izboljša vzpostavljeni sistem upravljanja sredstev evropskih strukturnih skladov, ki bo zagotavljal učinkovitejše črpanje in povračila sredstev iz teh skladov;
 - sprejme kriterije za sofinanciranje programov in projektov društev, ki jim je ministrstvo podelilo status društva v javnem interesu.
- *Ministrstvo za promet* naj izboljša delovanje notranjih kontrol tako, da bo delovanje Javne agencije za železniški promet spremljalo in nadziralo glede na sprejeti program dela in finančni načrt ter izdane zahteve za izplačila na podračun izvajalca, ki temeljijo na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin.
- *Ministrstvo za kulturo* naj
 - sprejme interne akte za 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;
 - sprejme kriterije za določanje vrednosti odkupa zasebnega arhivskega gradiva in kriterije za opredelitev vrednosti nadomestila stroškov za izdelavo intermedija in filmskih kopij za filmsko arhivsko gradivo.

Pravni pouk

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

Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

- Vlada Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za finance, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za notranje zadeve, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za zunanje zadeve, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za obrambo, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za pravosodje, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za gospodarstvo, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za promet, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za zdravje, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za šolstvo in šport, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
- Ministrstvo za kulturo, priporočeno s povratnico;
- Vrhovno sodišče Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
- Republiška volilna komisija, Marko Golobič, priporočeno s povratnico;
- Republiška volilna komisija, dr. Anton Gapšer Frantar, priporočeno s povratnico;
- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno s povratnico;
- mag. Anton Rop, priporočeno;
- dr. Dušan Mramor, priporočeno;
- dr. Rado Bohinc, priporočeno;
- Ivo Vajgl, priporočeno;
- dr. Anton Grizold, priporočeno;
- mag. Ivan Bizjak, priporočeno;
- Zdenka Cerar, priporočeno;
- dr. Tea Petrin, priporočeno;
- dr. Matej Lahovnik, priporočeno;
- mag. Franc But, priporočeno;
- dr. Milan Pogačnik, priporočeno;
- Jakob Presečnik, priporočeno;
- dr. Marko Pavliha, priporočeno;
- mag. Janez Kopač, priporočeno;
- dr. Vlado Dimovski, priporočeno;
- dr. Dušan Keber, priporočeno;
- dr. Pavel Gantar, priporočeno;
- dr. Slavko Gaber, priporočeno;
- Andreja Rihter, priporočeno;
- Marko Šorli, priporočeno;
- mag. Zdenka Kovač, priporočeno;
- Državni zbor Republike Slovenije, priporočeno;
- arhiv, tu.