




REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

**Popravljalni ukrepi pri reviziji upravljanja
s pogodbami na področju spodbujanja filmske
in avdiovizualne dejavnosti**



2022

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti

Številka: 320-17/2020/38

Ljubljana, 13. septembra 2022

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti¹ v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 6. 2021, št. 320-17/2020/31 z dne 17. 5. 2022 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da je bilo Ministrstvo za kulturo (v nadaljevanju: ministrstvo) **neučinkovito** pri zagotavljanju pravnih in materialnih pogojev za upravljanje Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije (v nadaljevanju: SFC) s pogodbami. SFC pa je bil pri upravljanju s pogodbami s področja filmske in avdiovizualne dejavnosti **delno učinkovit**.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu ministrstvu in SFC podalo zahtevo za predložitev odzivnih poročil.

Ministrstvo je 2 dni po predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Asta Vrečko, ministrica za kulturo, je predstavljen popravljalni ukrep ministrstva.

SFC je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložil odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Nataša Bučar, direktorica, je predstavljen popravljalni ukrep SFC.

V porevizijskem postopku smo pregledali obe odzivni poročili ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinkovitost-upravljanja-s-pogodbami-na-podrocju-spodbujanja-filmske-in-avdiovizualne-dejavnosti-v-r/#tabs-4517>], 31. 8. 2022.

² Odzivno poročilo št. 615-1/2021-3340-54 z dne 16. 8. 2022, oddano Pošti Slovenije 17. 8. 2022, ki ga je računsko sodišče prejelo 18. 8. 2022.

³ Odzivno poročilo št. 06-1/2021-21 z dne 11. 8. 2022.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Ministrstvo za kulturo

2.1.1 Pomanjkljivosti pogodbe o sofinanciranju SFC

2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 3.1.4.2 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo na podlagi potrjenega programa dela SFC izda odločbo o sofinanciranju SFC in s SFC sklene pogodbo o sofinanciranju.⁴ Izdana odločba in sklenjena pogodba SFC zagotavljata pravice porabe proračunskih sredstev in zato predstavljata pravno podlago za objavo javnih razpisov in pozivov ter v nadaljevanju za sklenitev pogodbe z izbranimi prijavitelji.⁵

V točki 3.1.4.2.b revizijskega poročila je navedeno, da so pogodbe, ki jih je v letih 2018, 2019 in 2020 s SFC sklenilo ministrstvo, navajale skupni znesek sredstev⁶, namenjenih izvajanju programa SFC, iz česar pa niso razvidni⁷ ločeni zneski za:

- del sredstev, namenjenih za izpolnjevanje že sprejetih pogodbenih obveznosti iz razpisov preteklih let, in
- del sredstev, namenjenih za javne razpise, načrtovane za tekoče oziroma prihodnje proračunsko leto.

Pogodbe, ki jih je sklenilo ministrstvo s SFC, tako niso bile sestavljene v skladu s predpisi s področja načrtovanja proračuna⁸, saj niso jasno določale vrednosti pravic porabe, ki so na evidenčnem projektu rezervirane za financiranje javnega razpisa, ki ga bo SFC izvedel v posameznem letu. V pogodbe v nasprotju z navedenimi določili tudi ni bilo vključeno določilo, da bo obveznost iz dela

⁴ 10. člen Zakona o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZSFCJA; Uradni list RS, št. 77/10, 40/12 – ZUJF, 19/14 – odl. US, 63/16 in 31/18) in 10. člen Pravilnika o načinu izvajanja financiranja javnih zavodov, javnih skladov in javnih agencij na področju kulture (Uradni list RS, št. 85/10).

⁵ V okoliščinah, kjer je SFC pridobil večino sredstev za izvajanje svojega programa iz državnega proračuna, na podlagi 1. alineje prvega odstavka 20. člena ZSFCJA in pogodb, sklenjenih z ministrstvom, ki so določale višino zagotovljenih sredstev za delo SFC po posameznih proračunskih postavkah, SFC ni imel zagotovljenih sredstev iz drugih virov za izvedbo javnega razpisa.

⁶ Transfernih sredstev, ki niso namenjena kritju stroškov dela SFC.

⁷ V letih 2018, 2019 in 2020 je pogodba, sklenjena med ministrstvom in SFC, v marcu vsebovala tudi določila, povezana s transfernimi sredstvi za filmski program, v letu 2021 pa so bila določila v zvezi s temi sredstvi vključena šele v aneksu št. 1 po predmetni pogodbi.

⁸ Točka 2.26 Pojasnil Ministrstva za finance k načrtovanju, potrjevanju in evidentiranju projektov ter ukrepov, ki se financirajo s sredstvi državnega proračuna; [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/NRP/Pojasnila_NRP.pdf], 31. 8. 2022.

sredstev za prihodnje javne razpise nastala, ko bodo konkretni projekti filmske in avdiovizualne dejavnosti izbrani in uvrščeni v Načrt razvojnih programov⁹ (v nadaljevanju: NRP).

Poleg tega je navedeno tudi, da pogodbe, ki jih je ministrstvo sklenilo s SFC, opredeljujejo zgolj porabo sredstev v tekočem proračunskem letu, ob tem pa ne vsebujejo določb, ki bi opredeljevale, v kakšni meri in pod kakšnimi pogoji sme SFC sklepati pogodbe v breme prihodnjih proračunskih let, čeprav filmski projekti, ki jih financira SFC, praviloma trajajo več let.

Računsko sodišče je zato v revizijskem poročilu ocenilo, da ministrstvo v posamičnih pravnih aktih, ki so določali delovanje in financiranje SFC, ni zagotovilo pravočasnih in ustreznih pravnih podlag za upravljanje SFC s pogodbami. Ministrstvo po oceni računskega sodišča SFC tudi ni nudilo pravnih podlag, ki bi omogočale kontinuirano izvajanje večletnih filmskih in avdiovizualnih projektov.

Ministrstvo je izkazalo, da je 8. 3. 2022, še pred izdajo revizijskega poročila, SFC poslalo osnutek pogodbe o financiranju programa za leto 2022, ki pa še vedno ni opredeljeval prevzemanja obveznosti SFC z javnimi razpisi v breme prihodnjih proračunskih let. Osnutek pogodbe tudi ni določal, da mora SFC v primeru, ko so na javnem razpisu izbrani projekti večje vrednosti, prevzem obveznosti odložiti do uvrstitve izbranih projektov v NRP.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je SFC v podpis posredovalo aneks k pogodbi o sofinanciranju SFC za leto 2022, ki bo SFC zagotavljal jasno pravno podlago za izvedbo javnih razpisov za izbor filmskih projektov, katerih financiranje bo potekalo tudi v prihodnjih proračunskih letih, opredeljeval obseg sredstev, namenjenih izvedbi teh razpisov, ter vključeval določbo, da mora SFC prevzem obveznosti (sklenitev pogodb z izvajalci) odložiti do trenutka vključitve ustreznega projekta v NRP.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je pripravilo in dne 16. 8. 2022 SFC poslalo v podpis Aneks št. 1 k pogodbi št. 3340-22-127001 o financiranju Programa dela Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije v letu 2022 (v nadaljevanju: aneks).

V aneksu je ministrstvo med drugim navedlo, da za leti 2023 in 2024 na evidenčnem projektu¹⁰ ni razpoložljivih sredstev in da so vsa načrtovana proračunska sredstva že vključena v projekte v veljavnem NRP. Aneks navaja tudi, da za leto 2025 okvirna višina razpoložljivih sredstev znaša 2.257.276 EUR, kar mora SFC upoštevati pri izvajanju javnih razpisov, načrtovanih v veljavnem programu dela za leto 2022. Poleg tega aneks določa še, da mora SFC pri izvedbi javnih razpisov določiti okvirno obdobje upravičenosti stroškov in da mora SFC prevzem obveznosti (sklenitev pogodb z izvajalci) odložiti do trenutka vključitve ustreznega projekta v NRP.

⁹ Načrt razvojnih programov je tretji del državnega proračuna, v katerem so odhodki proračuna prikazani kot projekti in ukrepi.

¹⁰ Evidenčni projekt 3340-17-0019 Programi v kulturi in medijih.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

Pri tem pa opozarjamo, da ministrstvo v veljavnem NRP ni predvidelo nikakršnih sredstev na evidenčnih projektih, ki bi SFC omogočali, da na podlagi novih javnih razpisov za spodbujanje filmske in avdiovizualne dejavnosti prevzeme dodatne obveznosti za leti 2023 in 2024. V primeru, da ne bo sprejeta sprememba proračuna ali nov proračun, s katerim bi se odobrila dodatna sredstva na evidenčnih projektih za spodbujanje filmske in avdiovizualne dejavnosti v letih 2023 in 2024, SFC ob obstoječem sistemu financiranja približno 2 leti ne bo mogel izvajati ene izmed svojih temeljnih dejavnosti – spodbujanja filmske dejavnosti prek javnih razpisov, kar lahko pomembno vpliva na kontinuiteto dela SFC in posledično na filmsko in avdiovizualno dejavnost v Republiki Sloveniji.

2.2 Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije

2.2.1 Določitev pogojev za izplačilo predplačil

2.2.1.1 Opis nesmotrnosti

SFC z izbranimi prijavitelji¹¹ sklene pogodbo o sofinanciranju. ZSFCJA določa, da mora biti pogodba praviloma sklenjena v 1 letu od vročitve odločbe¹², v 2 letih pa mora SFC pričeti s sofinanciranjem. S podpisom pogodbe izbrani prijavitelj postane pogodbeni partner SFC.¹³

Pogodba mora biti skladna z odobreno višino sofinanciranja in mora ustrezno varovati pravne interese SFC. Obvezne sestavine pogodbe so določene v pravilniku o izboru projektov¹⁴.

V revizijskem poročilu je v točki 3.2.2.a navedeno, da je SFC za vse projekte, za katere je sklenil pogodbe, izplačeval predplačila v višini 25 % sofinanciranega zneska. V pogodbah je kot predpogoj za izplačilo predplačila od pogodbenih partnerjev zahteval predložitev zavarovanj. Računsko sodišče pa je ugotovilo, da so posamezne pogodbe določale različne oblike zavarovanj. V določenih primerih je SFC zahteval bančno garancijo, v določenih primerih pa menico.

SFC je med revizijo pojasnil, da je imel v praksi vzpostavljen sistem določanja višine in oblike zavarovanj, in izkazal, da je pogoje za izplačilo predplačil v letu 2022 pričel navajati v besedilu javnih razpisov. Računsko sodišče pa je ocenilo, da bi moral SFC zaradi zagotovitve bolj enotne prakse in

¹¹ Prijavitelji filmskih projektov, ki jih je SFC izbral v postopku javnega razpisa za spodbujanje filmske in avdiovizualne dejavnosti.

¹² Tretji odstavek 14. člena ZSFCJA.

¹³ Točka 3.2.2 revizijskega poročila.

¹⁴ 61. člen Pravilnika o izvedbi postopka izbire projektov in programov, pogojih in merilih za izbor projektov in programov ter postopku sklepanja pogodb, vsebine pogodb in načinu nadzora nad izvajanjem pogodb Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije (v nadaljevanju: pravilnik o izboru projektov; Uradni list RS, št. 43/17 in 27/19).

zadostnosti prejetih zavarovanj tudi pri vseh prihodnjih javnih razpisih pogoje za izplačilo predplačila in zahtevane oblike zavarovanj predplačila določiti ne samo pri vsakem posameznem razpisu, temveč tudi v splošnih aktih.

V revizijskem poročilu je v točki 3.2.1.1.c navedeno tudi, da aktualni pravilnik o izboru projektov ne opredeljuje postopka in pogojev za izplačilo predplačila. Možnosti izplačila predplačila sicer opredeljujeta Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo¹⁵ (v nadaljevanju: ZUJIK), ki pa določa le najvišjo dovoljeno višino predplačila, in ZSFCJA¹⁶, ki dovoljuje potrdilo prvega zahtevka za izplačilo brez ustrezne dokumentacije. Vendar pa niti ZUJIK niti ZSFCJA ne določata, kateri pogoji morajo biti izpolnjeni in/ali kakšna zavarovanja dana pred izplačilom predplačila. SFC je v praksi pri vseh pogodbah, ki so bile vključene v vzorec preveritev v reviziji, odobril predplačilo v višini 25 % vrednosti sofinanciranja.

SFC je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravil osnutek internega akta ali spremembe obstoječega internega akta, ki določa višino predplačil in pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za izplačilo predplačila, in ga predložil v sprejem Svetu Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije (v nadaljevanju: svet agencije).

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

SFC je v odzivnem poročilu izkazal, da je pripravil predlog sprememb pravilnika o izboru projektov¹⁷, in izkazal, da je navedeni predlog posredoval svetu agencije, ki ga je že tudi sprejel¹⁸.

Spremenjeni pravilnik v dodanem 60.a členu določa, da se znesek sofinanciranja filmskega projekta izplačuje po tranšah, določenih s pogodbo o sofinanciranju. Prva tranša je izplačana kot predplačilo v višini do največ 25 %. Predplačilo za sofinancirane projekte se zavaruje na naslednji način:

- a) pri projektih z zneskom sofinanciranja do vključno 50.000 EUR z menicami v višini odstotka predplačila,
- b) pri projektih z zneskom sofinanciranja nad 50.000 EUR se najmanj 10 % zneska sofinanciranja zavaruje z listino o finančnem zavarovanju za kvalitetno izvedbo sofinanciranega projekta (kot dokazilo se upošteva garancija o izvedbi posla, ki jo v brezpogojno korist SFC izda banka ali druga finančna ustanova, ali notarski zapis), preostali znesek predplačila se v ustreznem odstotku višine predplačila zneska sofinanciranja zavaruje z menicami.

¹⁵ Uradni list RS, št. 77/07 – uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13, 68/16, 61/17 in 21/18 – ZNOrg.

¹⁶ 13. člen ZSFCJA.

¹⁷ Predlog Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o izvedbi postopka izbire projektov in programov, pogojih in merilih za izbor projektov in programov ter postopku sklepanja pogodb, vsebine pogodb in načinu nadzora nad izvajanjem pogodb Slovenskega filmskega centra, javne agencije Republike Slovenije.

¹⁸ Sklep sveta agencije št. 0140-7/2022-4 z dne 20. 7. 2022.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta ju na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti upravljanja s pogodbami na področju spodbujanja filmske in avdiovizualne dejavnosti v Republiki Sloveniji izdelala Ministrstvo za kulturo in Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije. Ocenili smo, da sta odzivno poročilo Ministrstva za kulturo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila dr. Asta Vrečko, ministrica za kulturo, in odzivno poročilo Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila Nataša Bučar, direktorica, verodostojni.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

3.1 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Ministrstva za kulturo

Ocenjujemo, da je izkazani popravljani ukrep, opisan v točki 2.1.1.2, ki ga je sprejelo Ministrstvo za kulturo za odpravo nesmotnosti, ugotovljenih v zvezi s pomanjkljivostmi pogodbe o sofinanciranju Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije, **zadovoljiv**.

3.2 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Slovenskega filmskega centra – javne agencije Republike Slovenije

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.1.2, ki ga je sprejel Slovenski filmski center – javna agencija Republike Slovenije za odpravo nesmotnosti, povezanih z določitvijo pogojev za izplačilo predplačil, **zadovoljiv**.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za kulturo, navadno elektronsko;
2. Slovenskemu filmskemu centru – javni agenciji Republike Slovenije, navadno elektronsko;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, navadno elektronsko.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si