



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Sistem priznavanja, odmere in izplačila
izjemnih pokojnin

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Sistem priznavanja, odmere in izplačila
izjemnih pokojnin



Računsko sodišče je revidiralo sistem priznanja, odmere in izplačila izjemnih pokojnin na podlagi Zakona o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge (v nadaljevanju: ZIPO) v obdobju od 1. 1. 1998 do 10. 8. 2010. *Cilj revizije* je bil izrek mnenja o uspešnosti sistema priznanja, odmere in izplačila izjemnih pokojnin pri zagotavljanju enakopravne obravnave oseb.

Po ZIPO o priznanju in odmeri izjemne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge, na predlog pristojnega ministrstva odloči Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). Po zakonu se šteje, da imajo na področjih znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti posebne zasluge "osebe, ki so s svojim ustvarjalnim delom dosegle izjemne uspehe oziroma njihova dela predstavljajo vrhunske stvaritve na teh področjih, še zlasti če so za svoje dosežke prejele najvišja priznanja v Republiki Sloveniji oziroma v SFRJ ali visoka mednarodna priznanja". Natančnejših kriterijev za priznanje izjemne pokojnine, ki se lahko podeli v višini do zneska najvišje pokojnine, zakon iz leta 1974, ki je bil nazadnje spremenjen leta 1990, ne določa.

Po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ) naj bi v letu 2009 izjemno pokojnino prejelo 342 oseb, ki so skupaj prejele 3,8 milijona evrov. Od izplačanega zneska je 1,6 milijona evrov, kot razliko med izplačanimi izjemnimi pokojninami in pokojninami, ki bi osebam pripadale po splošnih predpisih, poravnal državni proračun.

Računsko sodišče je ugotovilo naslednje:

- pravna ureditev sistema izjemnih pokojnin ne zagotavlja pogojev za enakopravno obravnavo vlog oseb, ki so v enakem ali primerljivem položaju;
- kriteriji za dodelitev izjemne pokojnine in njene višine na Ministrstvu za kulturo (v nadaljevanju: MK), Ministrstvu za šolstvo in šport (v nadaljevanju: MŠŠ) in Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (v nadaljevanju: MVZT) so določeni le v internih dokumentih in so večinoma zelo nedorečeni;
- omenjena ministrstva so predlagala dodelitev izjemne pokojnine samo za posameznike, ki so sami zaprosili za obravnavo, in niso na lastno pobudo obravnavala tudi drugih vlog morebitnih prejemnikov, ki so v enakem ali podobnem položaju;
- nobeno od ministrstev nima v celoti določenih posebnih postopkovnih pravil za predlaganje dodelitve izjemne pokojnine, pri tem pa so na MK in MŠŠ ravnali v nasprotju s sprejetimi internimi pravili;
- za vseh enajst prejemnikov izjemne pokojnine na področju športa ni bilo mogoče potrditi, da so izjemni uspehi oziroma vrhunski dosežki nastali z ustvarjalnim delom oziroma predstavljajo vrhunske stvaritve, kot zahteva ZIPO;
- vlada ni sprejela posebnih kriterijev za presojo upravičenosti posameznikov do dodelitve izjemne pokojnine in za določitev njene višine;

- vlada je z odločitvijo, da od aprila 2004 do oktobra 2007 ne odloča o morebitnih prejemnikih izjemnih pokojnin, te posameznike neenako obravnavala v primerjavi s posamezniki pred tem obdobjem in po njem;
- več kršitev ZIPO in Zakona o splošnem upravnem postopku, saj vlada v več primerih ni končala upravnega postopka s posamičnim upravnim aktom; v večini primerov je pri izdaji odločbe znatno preseгла rok za odločanje o upravni zadevi, večinoma je podelila pravico tudi za nazaj; večina odločb o priznanju in odmeri izjemne pokojnine je slabo obrazloženih ali pa sploh niso; v nekaj primerih ni objavila odločbe o priznanju in odmeri izjemne pokojnine v Uradnem listu Republike Slovenije, v vseh drugih primerih pa je namesto odločb objavila sklepe;
- pri izplačevanju izjemnih pokojnin smo odkrili več nepravilnosti in primerov neenake obravnave posameznikov, saj je ZPIZ v več primerih odmeril del vdovske pokojnine od pokojnine, do katere je bil pokojni upravičen po splošnih predpisih, čeprav bi bila za posameznika ugodnejša odmera od izjemne pokojnine; v več primerih je napačno uskladal izjemne pokojnine (računsko sodišče ocenjuje, da je delež napake pri izplačilih izjemnih pokojnin 29,4-odstoten); v letne obračune obveznosti države je v delu, ki se nanaša na prejemnike izjemnih pokojnin, zajel 92 posameznikov, ki niso pridobili pravice do izjemne pokojnine, hkrati pa ni zajel osmih posameznikov, ki so prejeli izjemno pokojnino (ocenjeni delež napake znaša 50,5 odstotka); v večini primerov je napačno obračunal obseg obveznosti države za prejemnike izjemnih pokojnin (ocenjeni delež napake znaša 74,8 odstotka);
- nadzor Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: MDDSZ) nad poslovanjem ZPIZ v delu, ki se nanaša na pripravo obračunov obveznosti države pri izjemnih pokojninah, je bil ocenjen kot neučinkovit.

Na podlagi navedenih ugotovitev in ocen računsko sodišče meni, da poslovanje ministrstev, pri katerih je potekala revizija, vlade in ZPIZ pri zagotavljanju enakopravne obravnave oseb v okviru sistema priznanja, odmere in izplačila izjemnih pokojnin v obdobju od 1. 1. 1998 do 10. 8. 2010 *ni bilo uspešno*.

Računsko sodišče je od vlade, ZPIZ in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve zahtevalo *izvedbo popravljivih ukrepov* za odpravo ugotovljenih nepravilnosti oziroma nesmotrnosti ter podalo več *priporočil*, med katerimi je najpomembnejše priporočilo resornim ministrstvom in vladi, naj čim prej sprejmejo odločitev o novem zakonu s področja izjemnih pokojnin oziroma začnejo spreminjati obstoječi sistem priznanja in odmere izjemnih pokojnin.

Računsko sodišče se je v revizijskem poročilu tudi opredelilo do zadnjega uradnega predloga zakona s področja izjemnih pokojnin in opozorilo na morebitna tveganja.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE	9
1.3 REVIDIRANCI	10
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	13
2. PRIZNANJE IN ODMERA IZJEMNIH POKOJNIN	14
2.1 PRAVNA UREDITEV SISTEMA IZJEMNIH POKOJNIN	14
2.1.1 Pogoji za dodelitev izjemne pokojnine	14
2.1.2 Merila in kriteriji za dodelitev izjemne pokojnine	15
2.1.3 Postopek dodelitve izjemne pokojnine	16
2.1.4 Ocena pravnih podlag za priznanje in odmero izjemnih pokojnin	17
2.2 OBRAVNAVA OSEB S PODROČJA KULTURE.....	17
2.2.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba	18
2.2.2 Določitev pravil postopka in njihova uporaba	20
2.2.3 Dodelitev izjemnih pokojnin prejemnikom kulturnih priznavalnin	22
2.2.4 Preostale ugotovitve	23
2.3 OBRAVNAVA OSEB S PODROČJA ŠPORTA	24
2.3.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba	25
2.3.2 Določitev pravil postopka in njihova uporaba	28
2.3.3 Izpolnjevanje pogojev po ZIPO	28
2.3.4 Preostale ugotovitve	29
2.4 OBRAVNAVA OSEB S PODROČJA ZNANOSTI	29
2.4.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba	29
2.4.2 Določitev pravil postopka in njihova uporaba	30
2.4.3 Preostale ugotovitve	31
2.5 SKUPNE UGOTOVITVE IN OCENA POSLOVANJA MINISTRSTEV	31
2.6 PRIZNANJE IN ODMERA IZJEMNIH POKOJNIN NA VLADI.....	32
2.6.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba	35

2.6.2	Določitev pravil postopka in njihova uporaba.....	35
2.6.3	Spoštovanje procesnih in materialnih zakonov	36
2.6.4	Preostale ugotovitve	39
2.6.5	Ocena priznanja in odmere izjemnih pokojnin pri vladi.....	40
2.7	PRIPRAVA NOVEGA ZAKONA.....	41
2.7.1	Pregled dosedanjih aktivnosti	41
2.7.2	Predvidene rešitve novega zakona	43
3.	IZPLAČEVANJE IZJEMNIH POKOJNIN	46
3.1	IZPLAČEVANJE IZJEMNIH POKOJNIN NA ZPIZ.....	47
3.1.1	Izpolnjevanje pogojev ob pričetku izplačevanja izjemne pokojnine	48
3.1.2	Razmerje med pravico do republiške oziroma kulturne priznavalnine in pravico do izjemne pokojnine.....	49
3.1.3	Odmera družinske oziroma vdovske pokojnine po prejemnikih izjemne pokojnine.....	50
3.1.4	Pravilnost izplačanih zneskov izjemnih pokojnin	52
3.1.5	Popolnost obračunov obveznosti države	53
3.1.6	Pravilnost obračunov obveznosti države.....	54
3.2	NADZOR MDDSZ NAD IZPLAČEVANJEM IZJEMNIH POKOJNIN.....	54
4.	MNENJE	56
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	58
6.	PRIPOROČILA	60

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije² (v nadaljevanju: PoRacS). Sklep o izvedbi revizije sistema priznanja, odmere in izplačila izjemnih pokojnin (v nadaljevanju: sistem izjemnih pokojnin) je bil izdan 29. 6. 2009³, dopolnitev sklepa o izvedbi revizije pa je bila izdana 4. 2. 2010⁴.

S sklepom o izvedbi revizije in njegovo dopolnitvijo so bili za revidirance določeni:

- Vlada Republike Slovenije, Gregorčičeva 20, Ljubljana;
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Kotnikova 5, Ljubljana;
- Ministrstvo za kulturo, Maistrova 10, Ljubljana;
- Ministrstvo za šolstvo in šport, Masarykova cesta 16, Ljubljana;
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Kotnikova 38, Ljubljana in
- Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Kolodvorska 15, Ljubljana.

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, s posebnim poudarkom na evropskih smernicah za izvajanje standardov INTOSAI, ki opredeljujejo potek revidiranja izvajanja nalog⁶.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil *izrek mnenja o uspešnosti sistema priznanja, odmere in izplačila izjemnih pokojnin pri zagotavljanju enakopravne obravnave oseb*. Z revizijo smo zajeli obdobje poslovanja od 1. 1. 1998 do 10. 8. 2010 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si postavili naslednje podcilje:

- oceniti ustreznost pravnih podlag;

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1214-4/2009/2.

⁴ Št. 1214-4/2009/46.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

⁶ Standard 41 "Revizija izvajanja nalog", Revizor, št. 7-8/99.

- oceniti sistem predlaganja oseb za priznanje in odmero višje starostne pokojnine, kot bi pripadala posameznikom po splošnih predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: izjemna pokojnina) na pristojnih ministrstvih;
- oceniti sistem priznanja in odmere izjemne pokojnine (v nadaljevanju tudi: dodelitev) na vladi in
- oceniti sistem izplačil izjemnih pokojnin na ZPIZ ter nadzor nad obračunavanjem obveznosti Republike Slovenije.

1.2 Utemeljitev revizije

V skladu z Zakonom o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge⁷ (v nadaljevanju: ZIPO), lahko vlada na predlog pristojnega ministrstva osebam, ki imajo posebne zasluge, prizna in odmeri izjemno pokojnino.

ZIPO, ki obsega šest členov, je skop pri opredelitvi, katere osebe imajo posebne zasluge, saj določa le, da so to osebe, ki so s svojim ustvarjalnim delom dosegle izjemne uspehe oziroma njihova dela predstavljajo vrhunske stvaritve na določenih področjih, še zlasti, če so za svoje dosežke prejele najvišja priznanja v Republiki Sloveniji oziroma v SFRJ ali visoka mednarodna priznanja⁸. ZIPO je v letu 1990 omejil področja, na katerih je možno dodeliti izjemno pokojnino na področja kulture, umetnosti, znanosti ali drugih dejavnosti. Pred uveljavitvijo spremembe je bilo mogoče, glede na določbe ZIPO iz leta 1974, izjemno pokojnino dodeliti tudi osebam, ki so imele posebne zasluge na področju revolucionarne ali politične dejavnosti. ZIPO določa še, da izjemna pokojnina ne sme biti višja od zneska najvišje pokojnine za polno pokojninsko dobo⁹.

Vlada lahko izjemno pokojnino izjemoma dodeli tudi družinskim članom pokojnih oseb (v nadaljevanju: izjemna družinska pokojnina), ki so imele posebne zasluge in za časa življenja niso bili prejemniki izjemne pokojnine¹⁰. V takem primeru se odmeri družinska pokojnina od višje starostne oziroma invalidske pokojnine, kot bi bila v skladu s splošnimi predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju: splošni predpisi) odmerjena po pokojni osebi. Prav tako se po pokojnem prejemniku izjemne pokojnine od te pokojnine odmerita vdovska oziroma družinska pokojnina. Izjemne pokojnine izplačuje ZPIZ, sredstva pa se v delu, ki presega pokojnino v skladu s splošnimi predpisi, zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije.

Po podatkih ZPIZ naj bi v letu 2009 izjemno pokojnino prejemale 342 oseb, ki so skupaj prejele 3,78 milijona evrov. Od izplačanega zneska je ZPIZ državnemu proračunu za leto 2009 obračunal 1,6 milijona evrov kot razliko med izplačanimi izjemnimi pokojninami in pokojninami, ki bi osebam pripadale po splošnih predpisih¹¹.

⁷ Uradni list SRS, št. 18/74 in Uradni list RS-stari, št. 14/90.

⁸ Povzeto po drugem odstavku 1. člena ZIPO.

⁹ Ker se termin "polna pokojninska doba" v veljavnih predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ne uporablja več, smo ga v reviziji uporabili le na tistih mestih, kjer smo se sklicevali oziroma povzemali dokumente različnih državnih organov.

¹⁰ 2. člen ZIPO.

¹¹ Ocena pravilnosti podatkov o številu prejemnikov izjemne pokojnine in znesku obračuna obveznosti Republike Slovenije je podana v točki 3. tega poročila.

Za izvedbo revizije smo se odločili na podlagi opravljene predrevizijske poizvedbe¹², pri kateri smo med drugim ugotovili, da:

- ni določenih pravno-zavezujočih kriterijev¹³ in načina njihovega izkazovanja za odločanje o tem, kdo je upravičen do izjemne pokojnine;
- kriteriji ministrstev za izbor morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine niso javno objavljeni;
- ni določenih jasnih meril in kriterijev glede odmere višine izjemne pokojnine¹⁴;
- je vlada pravico do izjemne pokojnine brez pravne podlage dodelila tudi za nazaj.

Na podlagi teh ugotovitev je računsko sodišče ocenilo, da obstajajo tveganja za neenako obravnavanje morebitnih prejemnikov izjemnih pokojnin, saj ni zagotovil za enako obravnavanje oseb, ki so v enakem ali primerljivem položaju.

Obseg revizije je bil v februarju 2010 razširjen še na izplačevanje izjemnih pokojnin zaradi ocene, da obstaja tveganje glede:

- pravilnosti obračunov obveznosti Republike Slovenije,
- višine izplačil izjemnih pokojnin in
- zagotavljanja enake obravnave posameznikov pri izplačevanju izjemnih pokojnin.

1.3 Revidiranci

Presojali smo poslovanje naslednjih uporabnikov javnih sredstev:

- MDDSZ, ki je v skladu z Zakonom o državni upravi¹⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) pristojno ministrstvo za področje delovnih razmerij in pravic iz dela¹⁶ (torej tudi pokojnin) in je bilo s sklepi vlade¹⁷ določeno za pripravo novega sistema priznanja in odmere izjemnih pokojnin oziroma dodatka za izjemne dosežke;
- MK, ki je v skladu z ZDU-1 pristojno ministrstvo za področje ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih vrednot¹⁸ in ki je v skladu z ZIPO predlagatelj oseb za dodelitev izjemne pokojnine na področju kulture in umetnosti¹⁹;

¹² Računsko sodišče je za načrtovanje revizije pred uvedbo revizije na podlagi 26. člena ZRacS-1 in tretjega odstavka 10. člena PoRacS opravilo predrevizijsko poizvedbo pri vladi, MDDSZ in ZPIZ (št. 1214-12/2008).

¹³ Merilo za presojo upravičenosti osebe za dodelitev izjemne pokojnine so po ZIPO posebne zasluge. Kriteriji pa naj bi določili, kakšne posebne zasluge so zadostne za dodelitev izjemne pokojnine.

¹⁴ Ni določeno, kaj naj bi državni organi pri odločanju o višini izjemne pokojnine upoštevali (merila), in tudi ne na podlagi česa se določi višina izjemne pokojnine (kriteriji).

¹⁵ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

¹⁶ 28. člen ZDU-1.

¹⁷ Sklepi vlade št. 194-1/2004 z dne 8. 4. 2004, 103-2/2005 z dne 21. 4. 2005 in 00700-14/2007/3 z dne 11. 10. 2007.

¹⁸ 33. člen ZDU-1.

¹⁹ 3. člen v povezavi s 1. členom ZIPO.

- MŠŠ, ki je v skladu z ZDU-1 pristojno ministrstvo na področju športa²⁰ in ki je v skladu z ZIPO predlagatelj oseb za dodelitev izjemne pokojnine na področju športa (kot ene izmed drugih dejavnosti po ZIPO)²¹;
- MVZT, ki je v skladu z ZDU-1 pristojno ministrstvo na področju znanosti²² in ki je v skladu z ZIPO predlagatelj oseb za dodelitev izjemne pokojnine na področju znanosti²³;
- vlade, ki v skladu z ZIPO na predlog pristojnih ministrstev odloča o dodelitvi izjemne pokojnine²⁴, ter
- ZPIZ, ki v skladu z ZIPO izplačuje izjemne pokojnine in v skladu z Zakonom o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja²⁵ obračunava obveznosti Republike Slovenije za uživalce izjemnih pokojnin.

V tabeli 1 so predstavljene odgovorne osebe revidirancev v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Tabela 1: Odgovorne osebe revidirancev

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti	
	od	do
Predsednik Vlade Republike Slovenije		
dr. Janez Drnovšek		7. 6. 2000
dr. Andrej Bajuk	7. 6. 2000	30. 11. 2000
dr. Janez Drnovšek	30. 11. 2000	19. 12. 2002
mag. Anton Rop	19. 12. 2002	3. 12. 2004
Janez Janša	3. 12. 2004	21. 11. 2008
Borut Pahor	21. 11. 2008	
Ministrica/minister za delo, družino in socialne zadeve	od	do
mag. Anton Rop		7. 6. 2000
dr. Mihael Brejc	7. 6. 2000	30. 11. 2000
dr. Vlado Dimovski	30. 11. 2000	3. 12. 2004
mag. Janez Drobnič	3. 12. 2004	1. 12. 2006
mag. Andrej Vizjak (vršilec dolžnosti ministra)	1. 12. 2006	18. 12. 2006
Marjeta Cotman	18. 12. 2006	21. 11. 2008
dr. Ivan Svetlik	21. 11. 2008	

²⁰ 39. člen ZDU-1.

²¹ 3. člen v povezavi s 1. členom ZIPO.

²² 39.a člen ZDU-1.

²³ 3. člen v povezavi s 1. členom ZIPO.

²⁴ 3. člen v povezavi s 1. členom ZIPO.

²⁵ Uradni list RS, št. 81/00.

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti	
Ministrica/minister za kulturo	od	do
Jožef Školč		7. 6. 2000
mag. Rudi Šeligo	7. 6. 2000	30. 11. 2000
Andreja Rihter	30. 11. 2000	3. 12. 2004
dr. Vasko Simoniti	3. 12. 2004	21. 11. 2008
Majda Širca	21. 11. 2008	
Ministrica/minister za šolstvo in šport	od	do
dr. Slavko Gaber		29. 7. 1999
dr. Pavel Zgaga	29. 7. 1999	7. 6. 2000
dr. Lovro Šturm	7. 6. 2000	30. 11. 2000
dr. Lucija Čok (Ministrica za šolstvo, znanost in šport)	30. 11. 2000	19. 12. 2002
dr. Slavko Gaber (Minister za šolstvo, znanost in šport)	19. 12. 2002	03. 12. 2004
dr. Milan Zver	3. 12. 2004	21. 11. 2008
dr. Igor Lukšič	21. 11. 2008	
Ministrica/minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	od	do
dr. Alojzij Marinček (Minister za znanost in tehnologijo)		30. 11. 2000
dr. Lucija Čok (Ministrica za šolstvo, znanost in šport)	30. 11. 2000	19. 12. 2002
dr. Slavko Gaber (Minister za šolstvo, znanost in šport)	19. 12. 2002	3. 12. 2004
dr. Jure Zupan	3. 12. 2004	1. 10. 2007
Mojca Kucler Dolinar	1. 10. 2007	21. 11. 2008
Gregor Golobič	21. 11. 2008	
Generalni direktor Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	od	do
Janez Prijatelj		11. 4. 2005
Marijan Papež	12. 4. 2005	

Vira: spletna stran vlade²⁶ in ZPIZ.

²⁶ [URL: http://www.vlada.si/si/o_vladi/prejsnje_vlade/], julij 2010.

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo izvedli tako, da smo zbrali, pregledali in proučili revizijske dokaze, povezane s sistemom izjemnih pokojnin. Pri tem smo uporabili predvsem naslednje kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja:

- proučevanje pravnih podlag s področja revizije;
- proučevanje člankov, literature in drugih javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranje in analiza podatkov o številu prejemnikov izjemnih pokojnin in o višini sredstev za izjemne pokojnine;
- proučevanje podatkov in informacij o vsebini in poteku dosedanjih aktivnosti revidirancev;
- zbiranje in pregled vseh spisov tistih zadev, ki se nanašajo na sistem izjemnih pokojnin pri MK, MŠŠ in MVZT ter vladi;
- vpogled in pridobivanje podatkov o izplačilih izjemnih pokojnin ter postopkih odmere pravic do družinske oziroma vdovske pokojnine iz dosjejev zavarovancev in računalniške zbirke ZPIZ;
- metodi pisnega (vprašalnik, dopis) in ustnega (intervju, razgovor) zaprosila za predložitev listin ter metodo analize vprašanj.

2. PRIZNANJE IN ODMERA IZJEMNIH POKOJNIN

2.1 Pravna ureditev sistema izjemnih pokojnin

V reviziji smo preverili, ali je pravna podlaga za priznanje in odmero izjemnih pokojnin takšna, da so pravila jasna (ne dopuščajo dvoma o tem, kakšen naj bi bil pravilen način ravnanja) in določena vnaprej ter s tem zagotavljajo pogoje za enakopravno obravnavo vlog oseb, ki so v enakem ali primerljivem položaju.

Načelo enakosti je ena temeljnih ustavnih norm in pomeni pravico posameznika do zagotovitve enakosti, tako pri postavljanju kot tudi pri uporabi prava (enakost v zakonu in enakost pred zakonom). Načelo enakosti pomeni splošno prepoved arbitrarne oziroma samovoljne diskriminacije. Splošno načelo enakosti je prizadeto, kadar ni mogoče najti utemeljenega razloga, ki izvira iz narave stvari in ki upravičuje različno obravnavo. Načelo enakosti poleg zakonodajne zavezuje tudi izvršilno vejo oblasti pri izvrševanju prava, zlasti na področjih, kjer zakonodajalec dopušča upravnim organom možnost prostega preudarka ali interpretacijo in uporabo nedoločnih pravnih pojmov. V takih primerih je izvršna oblast izrecno vezana na spoštovanje načela enakosti, kar pomeni, da je za enaka stvarna razmerja treba izbrati enako upravno prakso.

Kršitev načela enakosti je podana ob samovoljnem obravnavanju, torej kadar enako ali različno obravnavanje ni niti potrebno niti upravičeno in zato lahko sklepamo, da temelji na presoji, ki ni upravičena. Obstoj stvarnega razloga pri uporabi prava je treba presojati strožje, saj mora uprava delovati v okviru zakona in ne zadošča kakršen koli stvarni razlog, ampak le takšen, ki ga je mogoče najti v namenu zakona ali pa ga iz njega izpeljati. Odstop od prakse je dopusten, če je bila dotedanja praksa pravno nedopustna. Načelo vezanosti na lastne prejšnje odločitve zahteva, da upravni organ ne sme odstopiti niti od splošnih pravil, ki si jih je postavil sam, niti od ustaljene upravne prakse, ki se je uveljavila, ne da bi imel za to upravičen razlog.

Zakonsko podlago za priznanje in odmero izjemnih pokojnin določa ZIPO, ki vsebuje pogoje, delno pa tudi merila in postopek za dodelitev izjemne pokojnine.

2.1.1 Pogoji za dodelitev izjemne pokojnine

ZIPO določa naslednja pogoja za dodelitev izjemne pokojnine:

- oseba mora imeti posebne zasluge na področju znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti ter
- oseba mora izpolnjevati pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po splošnih predpisih.

ZIPO tudi določa, da se sme družinskim članom izjemoma odmeriti tudi družinska pokojnina od višje starostne oziroma invalidske pokojnine, kot bi bila odmerjena umrli osebi po splošnih predpisih. Izjemna družinska pokojnina, se odmeri:

- če družinski člani izpolnjujejo pogoje za družinsko pokojnino po splošnih predpisih in
- če je pokojna oseba izpolnjevala pogoje za dodelitev izjemne pokojnine.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta splošne predpise na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja predstavljala dva zakona, in sicer Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju²⁷ (v nadaljevanju: ZPIZ/92) ter Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju²⁸ (v nadaljevanju: ZPIZ-1).

ZIPO določa, da upravičenec do izjemne pokojnine izpolnjuje pogoje za pridobitev starostne pokojnine po splošnih predpisih, kar pomeni, da ni nujno, da starostno pokojnino tudi dejansko prejema (posameznik v času odločanja tako lahko prejema invalidsko pokojnino ali pa še ni upokojen). Izjemna družinska pokojnina se lahko prizna in odmeri od pokojnikove starostne ali invalidske pokojnine, ne glede na to, ali je posameznik, ki je imel posebne zasluge, izpolnil pogoje za pridobitev starostne pokojnine po splošnih predpisih.

Po ZIPO priznana in odmerjena izjemna pokojnina ne sme biti višja od zneska najvišje pokojnine za polno pokojninsko dobo, pri čemer se od uveljavitve ZPIZ-1 (od 1. 1. 2000) pravice po ZIPO odmerijo glede na znesek najvišje pokojnine za moškega, odmerjene od najvišje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe (v nadaljevanju: najvišja izjemna pokojnina). ZPIZ-1 tudi loči med družinsko in vdovsko pokojnino, a ker je v času sprejetja ZIPO po splošnih predpisih veljalo, da izraz družinska pokojnina vključuje tudi današnjo vdovsko pokojnino, se določbe ZIPO, ki določajo pravico do dodelitve izjemne družinske pokojnine po veljavni ureditvi, nanašajo tako na družinske kot tudi na vdovske pokojnine.

Izjemna družinska pokojnina se odmeri z odstotkom glede na število družinskih članov po splošnih predpisih²⁹ in ne sme biti odmerjena od višje starostne oziroma invalidske pokojnine, kot znaša najvišja pokojnina za polno pokojninsko dobo.

Znesek najvišje izjemne pokojnine, ki jo vlada lahko prizna, se redno spreminja, saj se po eni strani najvišja pokojninska osnova usklajuje z rastjo plač, po drugi strani pa se vsako leto za pol odstotne točke zniža odmerni odstotek za odmero zneska pokojnine glede na pokojninsko osnovo.

2.1.2 Merila in kriteriji za dodelitev izjemne pokojnine

ZIPO je glede meril za presojo upravičenosti posameznika za dodelitev izjemne pokojnine skop, saj določa le, da se šteje, da imajo na področjih znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti posebne zasluge osebe, ki so s svojimi ustvarjalnim delom dosegle izjemne uspehe oziroma njihova dela

²⁷ Uradni list RS, št. 12/92, 5/94, 7/96, 54/98.

²⁸ Uradni list RS, št. 106/99, 72/00, 124/00, 109/01, 108/02, 135/03, 72/05, 69/06.

²⁹ Po 122. in 124. členu ZPIZ-1 se družinska pokojnina za enega družinskega člana odmeri v višini 70 odstotkov od pokojnine pokojnega posameznika, za dva družinska člana v višini 80 odstotkov, za tri 90 odstotkov in za štiri člane v višini 100 odstotkov tega zneska (tako je v 85. in 86. členu določal tudi ZPIZ/92).

predstavljajo vrhunske stvaritve na teh področjih, še zlasti če so za svoje dosežke prejele najvišja priznanja v Republiki Sloveniji oziroma v SFRJ ali visoka mednarodna priznanja.

ZIPO ne določa natančnih kriterijev, po katerih bi upravni organi v postopku predlaganja in dodeljevanja izjemne pokojnine presojali, ali posameznikovi uspehi, doseženi z ustvarjalnim delom, oziroma njegove stvaritve dosegajo takšno raven, da so upravičeni do izjemne pokojnine po ZIPO. Za opredelitev posebnih zaslug, ki so pogoj za dodelitev izjemne pokojnine, ZIPO namreč uporablja le nedoločna pravna pojma "izjemni uspehi, doseženi z ustvarjalnim delom" in "vrhunske stvaritve", ki sta po naši oceni zelo široka in vsebinsko nedefinirana.

Na podlagi ZIPO ni bil sprejet noben podzakonski akt, ki bi natančneje uredil kriterije za dokazovanje posebnih zaslug³⁰. MK, MŠŠ in MVZT sicer imajo kriterije za svoje resorno področje (več o tem v točki 2.2), vendar gre za interne dokumente in ne za pravne akte s splošno veljavo³¹, na katere bi se posameznik v postopku lahko skliceval.

Podobno je tudi s kriteriji za določitev višine izjemne pokojnine, saj ZIPO določa le najvišjo dovoljeno višino in prepušča upravnim organom, da v posameznem obravnavanem primeru sami določijo višino izjemne pokojnine. Podzakonskega akta, ki bi določal kriterije za določitev višine ali deleža od najvišje izjemne pokojnine po ZIPO, ni. Tudi obstoječi interni dokumenti ministrstev, pri katerih je potekala revizija, praviloma določajo le razpon, v katerem se dodeli izjemna pokojnina, in ne natančne višine oziroma deleža.

2.1.3 Postopek dodelitve izjemne pokojnine

ZIPO določa³², da o izjemnem priznanju in odmeri starostne oziroma družinske pokojnine odloča Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije na predlog republiškega upravnega organa, pristojnega za področje, na katerem ima oseba posebne zasluge, ter da izjemne pokojnine izplačuje skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Glede na veljavno upravno-pravno ureditev imajo resorna ministrstva vlogo predlagatelja, o pravici pa odloči vlada, ki pošlje odločbo v izvrševanje ZPIZ. Ta tudi izplačuje izjemne pokojnine, Republika Slovenija pa mu iz državnega proračuna povrne razliko med pokojnino, odmerjeno po splošnih predpisih, in izplačano izjemno pokojnino. Odločba o dodelitvi izjemne pokojnine oziroma izjemne družinske pokojnine mora biti objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije (v nadaljevanju: Uradni list RS).

Glede na to, da ZIPO za postopek priznanja in odmere izjemne pokojnine ne vsebuje posebnih postopkovnih določb, veljajo pravila Zakona o splošnem upravnem postopku³³ (v nadaljevanju: ZUP).

³⁰ Pred uveljavitvijo ZIPO je veljal Odlok o podrobnejših merilih za izjemno priznavanje pokojnin osebam, ki imajo posebne zasluge (Uradni list SRS, št. 35/74), ki pa ga je ZIPO z izrecno določbo 5. člena razveljavil.

³¹ Podobno stališče je zapisano tudi v sodbi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. U 527/94-6 z dne 15. 2. 1996 zoper odločbo vlade o priznanju in odmeri izjemne pokojnine, v kateri je navedeno, da kriteriji MK služijo ministertvu le kot strokovni pripomoček pri oblikovanju predlogov o priznanju, pravno podlago za odločanje vlade pa predstavlja ZIPO.

³² 3. in 4. člen ZIPO.

³³ V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta veljala Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP/86), Uradni list SFRJ, št. 47/86 in Uradni list RS, št. 55/92, ter Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP/99), Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 126/07, 65/08, 8/10.

Predlog vladi za dodelitev izjemne pokojnine lahko poda le ministrstvo, zato se vloge, ki jih morebitni prejemniki posredujejo na ministrstvo, obravnavajo kot pobude za pričetek postopka po uradni dolžnosti.

2.1.4 Ocena pravnih podlag za priznanje in odmero izjemnih pokojnin

ZIPO za presojo upravičenosti posameznikov do priznanja in odmere izjemne pokojnine uporablja nedoločne pravne pojme, ki so po naši oceni tako nedorečeni, da omogočajo arbitrarno odločanje o pravici posameznika, hkrati pa o dodelitvi izjemne pokojnine odloča vlada po prostem preudarku, kar povečuje tveganje za neenako obravnavo vlog morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine. Kriteriji za presojo upravičenosti posameznikov do priznanja izjemne pokojnine ter za določitev njene višine niso določeni z aktom, ki bi imel naravo predpisa. Pri tem pa določbe zakona niso dovolj jasne in popolne ter zato niso neposredno uporabne za odločanje o pravici do priznanja in odmere izjemne pokojnine v konkretnih primerih, kar predstavlja tveganje za neenakopravno obravnavo posameznikov.

Računsko sodišče glede na navedene ugotovitve ocenjuje, da pravna ureditev sistema izjemnih pokojnin ne zagotavlja pogojev za enakopravno obravnavo vlog oseb, ki so v enakem ali primerljivem položaju.

2.2 Obravnava oseb s področja kulture

V skladu z ZIPO predlog za priznanje in odmero izjemne pokojnine poda ministrstvo, pristojno za področje, na katerem ima oseba posebne zasluge. Na področjih ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih vrednot, medijev ter skrbi za uveljavljanje, razvoj in promocijo slovenskega jezika je po določbi 33. člena ZDU-1 pristojno MK.

MK je v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot morebitne prejemnike obravnavalo 207 oseb³⁴. Vladi je za 122 oseb podalo predlog za izdajo pozitivne odločbe, za 27 oseb pa predlog za izdajo zavrnilne odločbe. V 45 primerih vladi iz različnih razlogov ni posredovalo predloga za izdajo odločbe, temveč je postopek samo zaključilo, 13 vlog pa je bilo med izvajanjem revizije še v obravnavi. Večina, to je 175 oseb, je bila obravnavana kot morebitni osebni prejemniki izjemne pokojnine, 32 oseb pa je na MK vložilo vlogo za priznanje izjemne družinske pokojnine.

Vlada³⁵ je na predlog MK v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdala 112 pozitivnih odločb³⁶, s katerimi je posameznikom dodelila izjemno pokojnino. Med njimi jih je bilo 93 osebnih prejemnikov izjemne pokojnine in 19 prejemnikov izjemne družinske pokojnine. Povprečna višina priznane in odmerjene izjemne pokojnine je bila 79,6 odstotka najvišje izjemne pokojnine. Razporeditev višine dodeljenih izjemnih pokojnin, ki jih je na predlog MK potrdila vlada, je glede na delež od najvišje izjemne pokojnine prikazana v tabeli 2.

³⁴ V to številko je vključenih tudi 22 oseb, pri katerih je MK obravnavalo predlog o povišanju zneska že priznane izjemne pokojnine.

³⁵ V revizijskem poročilu so ob navajanju odločitev vlade predstavljene tako odločitve vlade kot tudi Komisije Vlade Republike Slovenije za kadrovske in administrativne zadeve, ki je v skladu z akti o ustanovitvi odločala o priznanju in odmeri izjemnih družinskih pokojnin, razen če ni drugače navedeno.

³⁶ V to številko je vključenih 11 odločb, s katerimi je vlada na predlog MK posameznikom povišala znesek že priznane izjemne pokojnine.

Tabela 2: Višina dodeljenih izjemnih pokojnin glede na delež od najvišje izjemne pokojnine

Delež od najvišje izjemne pokojnine	70 %	75 %	80 %	85 %	90 %	95 %	100 %
Število odločb	33	32	14	7	10	2	14

Vira: dokumentacija MK in vlade.

2.2.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba

MK pri presoji upravičenosti prosilcev do dodelitve izjemne pokojnine uporablja kriterije, ki so zapisani v internem dokumentu³⁷ iz septembra 1996, ki ga je podpisal minister za kulturo. V tem dokumentu so posebne zasluge opredeljene kot zasluge, ki se na področjih umetnosti in kulture kažejo v izrednih uspehih in vrhunskih dosežkih, ki so jih posamezniki dosegli s svojim ustvarjalnim in poustvarjalnim delom, ter dosežki, ki so bili predhodno praviloma nagrajeni z najvišjimi priznanji Republike Slovenije oziroma z visokimi mednarodnimi priznanji ali nagradami tujih držav.

Dokument določa, da MK pri oblikovanju predlogov za vlado upošteva naslednje kriterije:

- izjemna pokojnina v višini od 70 do 100 odstotkov zneska najvišje zakonsko predvidene pokojnine v državi za polno pokojninsko dobo se dodeli kulturnim ustvarjalcem ali poustvarjalcem, ki so za svoje delo prejeli:
 - Prešernovo nagrado³⁸ ali
 - najvišje mednarodne nagrade ali
 - tistim, katerih vrhunski umetniški dosežki in življenjsko delo pomenijo trajno obogatitev slovenske kulture.
- republiške priznavalnine na področju kulture³⁹ (v nadaljevanju: kulturne priznavalnine) v višini 50 odstotkov zneska najvišje zakonsko določene pokojnine v državi za polno pokojninsko dobo se dodeli kulturnim delavcem, ki izpolnjujejo pogoje za priznavalnino in so za svoje delo prejeli:
 - nagrado Prešernovega sklada⁴⁰ ali
 - Borštnikov prstan ali
 - Badjurovo nagrado ali
 - Jakopičevo nagrado ali
 - Sovretovo nagrado ali

³⁷ Merila za oblikovanje predlogov za izredne pokojnine in državne priznavalnine z dne 16. 9. 1996.

³⁸ Po Zakonu o Prešernovi nagradi (Uradni list RS, št. 29I/91-I) so Prešernove nagrade in nagrade Prešernovega sklada najvišja priznanja Republike Slovenije za dosežke v umetnosti. Prešernovo nagrado prejmejo ustvarjalci, ki so z vrhunskimi umetniškimi dosežki ali s svojim življenjskim opusom trajno obogatili slovensko kulturno zakladnico. Posameznik jo praviloma lahko prejme le enkrat.

³⁹ Priznavalnine na področju kulture so natančneje predstavljene v nadaljevanju revizijskega poročila.

⁴⁰ Po Zakonu o Prešernovi nagradi nagrado Prešernovega sklada prejmejo ustvarjalci za pomembne umetniške dosežke, ki so bili javnosti predstavljeni v zadnjih dveh letih pred podelitvijo in pomenijo obogatitev slovenske kulturne zakladnice.

- druge pomembnejše domače nagrade, ki pomenijo na posameznem področju najvišje priznanje, ali
- tem ustrezne mednarodne in tuje nagrade.

Kriteriji, ki jih uporablja MK, so določeni v internem dokumentu in ne aktu, ki bi imel naravo predpisa, na podlagi katerega bi lahko posamezniki zahtevali obravnavo svoje vloge v skladu z zapisanimi pravili. Ocenjujemo, da so kriteriji zelo nedorečeni, saj so do izjemne pokojnine na področju kulture poleg prejemnikov Prešernovih nagrad, kar je zunanje objektivno preverljivo dejstvo, lahko upravičeni tudi posamezniki, ki so prejeli najvišje mednarodne nagrade, pri katerih pa ni jasno, katere nagrade se upoštevajo, saj te niso našteje vsaj s primeri.

Najbolj nedorečen pa je po naši oceni kriterij, ki določa, da se dodeli izjemna pokojnina osebi, katere "vrhunski umetniški dosežki in življenjsko delo pomenijo trajno obogatitev slovenske kulture", saj tovrstna obogatitev brez dodatnih kriterijev ni objektivno merljiva. Kot so pojasnili na MK, se zavedajo možnosti velikega subjektivnega vpliva posameznikov, ki odločajo o predlogih za dodelitev izjemne pokojnine, zato skušajo dosežke kandidatov objektivizirati s predhodno oceno strokovne komisije, ki je sestavljena iz več članov.

Kriteriji MK tudi ne vsebujejo natančnih napotil, v kakšni višini naj se dodeli izjemna pokojnina. Znesek je sicer določen v deležu od najvišje izjemne pokojnine, a le v razponu od 70 do 100 odstotkov tega zneska, ni pa usmeritev za določitev natančnega zneska.

Pri pregledu spisov, ki jih je MK obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili, da:

- je MK predlagalo vladi, da prizna izjemno pokojnino 16 osebam, ki so izpolnjevale objektivno preverljiv kriterij (prejemniki Prešernove nagrade);
- je MK predlagalo vladi, da prizna izjemno pokojnino tudi 106 osebam, ki niso izpolnjevale objektivno preverljivega kriterija, saj niso prejemniki Prešernove nagrade;
- MK ni predlagalo vladi, naj dodeli izjemno pokojnino 60 osebam, ki prav tako niso izpolnjevale objektivno preverljivega kriterija (niso prejemniki Prešernove nagrade).

Pri skupini oseb iz druge in tretje alineje prejšnjega odstavka zaradi nedoločnosti kriterijev ni mogoče objektivno preverljivo oceniti, ali so izpolnjevali kriterije MK za izjemno pokojnino oziroma kdo od njih jih je izpolnjeval, saj niso prejeli Prešernove nagrade, kar je edini objektivno merljiv kriterij. To predstavlja tveganje za neenakopravno obravnavo vlog morebitnih prejemnikov izjemnih pokojnin, saj ni zagotovil, da odločanje o tem, koga bo MK predlagalo za dodelitev izjemne pokojnine in koga ne, ni bilo arbitrarno.

V enem primeru je MK predlagalo (in vlada potrdila) dodelitev izjemne družinske pokojnine po pokojnem članu umetniške skupine, medtem ko treh prosilcev za osebno izjemno pokojnino, ki so bili prav tako člani te umetniške skupine, ki je v letih 1957 in 1964 prejela Prešernovo nagrado, vladi ni predlagalo. MK je glede omenjenih članov umetniške skupine računskemu sodišču pojasnilo, da je bil posameznik, zaradi katerega so predlagali izjemno družinsko pokojnino, član umetniške skupine v času, ko je ta prejel Prešernovi nagradi, medtem ko so ostali trije prosilci pričeli sodelovati v umetniški skupini šele v obdobju po prejemu Prešernove nagrade v letu 1964. Pri tem opozarjamo, da kriteriji MK ne vsebujejo določb, kako ravnati pri kolektivnih nagradah, ki so podeljene skupini ljudi, katerih sestava se spreminja.

Pri pregledu dokumentacije izjemnih pokojnin s področja kulture med letoma 1998 in 2010 smo še ugotovili, da je MK v letu 2008 ob enakih pravnih podlagah in internih kriterijih spremenilo svojo prakso oblikovanja predlogov za dodelitev izjemne pokojnine. Praksa MK namreč ni več upoštevala prej omenjenih kriterijev in zdaj predlaga dodelitev izjemne pokojnine v višini:

- 100 odstotkov najvišje izjemne pokojnine za osebe, ki so prejele Prešernovo nagrado, in
- 70 odstotkov najvišje izjemne pokojnine za osebe, ki so prejele nagrado Prešernovega sklada.

Oseb, ki niso prejele ene od navedenih nagrad, MK vladi ne predlaga. Prav tako MK vladi ne predlaga več dodelitev izjemne družinske pokojnine, ne glede na to, ali je bil pokojni, po katerem družinski člani prosijo za priznanje izjemne družinske pokojnine, prejemnik Prešernove nagrade ali nagrade Prešernovega sklada. S tem se je MK v letu 2008 brez spremembe pravnih podlag odločilo za odstop od ustaljene prakse. To po oceni računskega sodišča postavlja prosilce v letu 2008 in kasneje v neenak položaj glede na prosilce v prejšnjem obdobju.

MK predlaga dodelitev izjemne pokojnine samo za tiste posameznike, ki sami zaprosijo za obravnavo, ne predlaga pa na lastno pobudo tudi drugih prejemnikov Prešernove nagrade ali nagrade Prešernovega sklada, s čimer bi zagotovilo enakopravno obravnavo vlog vseh prejemnikov tovrstnih nagrad.

2.2.2 Določitev pravil postopka in njihova uporaba

MK nima določenih posebnih pravil postopka pri odločanju, ali bo predlagalo vladi, da dodeli posamezniku izjemno pokojnino ali ne. Praviloma se vloge pred odločitvijo ministra posredujejo v oceno tudi strokovni komisiji, ustanovljeni na podlagi Zakona o uresničevanju javnega interesa na področju kulture⁴¹ (v nadaljevanju: ZUJIPK) oziroma novega Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo⁴² (v nadaljevanju: ZUJIK) in na njegovi podlagi sprejetega Pravilnika o strokovnih komisijah⁴³. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bili za obravnavanje vlog za dodelitev izjemnih pokojnin imenovani dve devetčlanski strokovni komisiji (z devetimi namestniki):

- za obdobje od 10. 6. 1996 do 9. 6. 2000 je bila imenovana strokovna komisija⁴⁴ kot "posvetovalni organ za pomoč pri ugotavljanju, ali predlagatelj izpolnjuje pogoje za pridobitev republiške priznavalnine", ki ji je bilo naloženo tudi delo, povezano z obravnavanjem in opredeljevanjem do predlogov za dodelitev izjemne pokojnine, in
- za obdobje od 27. 5. 2002 do 26. 5. 2007 je bila imenovana strokovna komisija za izjemne pokojnine in republiške priznavalnine⁴⁵ kot "posvetovalni organ za pomoč, ali predlagatelji izpolnjujejo pogoje iz 1. člena ZIPO oziroma pogoje iz 4. člena uredbe o republiških priznavalninah⁴⁶".

⁴¹ Uradni list RS, št. 75/94.

⁴² Uradni list RS, št. 96/02, 53/07, 56/08, 4/10.

⁴³ Uradni list RS, št. 109/02, 25/04, 104/05.

⁴⁴ Ustanovljena z Aktom o ustanovitvi in imenovanju strokovne komisije, št. 021-9/93 z dne 10. 6. 1996.

⁴⁵ Ustanovljena s Sklepom o ustanovitvi in načinu dela strokovne komisije za izjemne pokojnine in republiške priznavalnine, št. 108-49/2002 z dne 27. 5. 2002.

⁴⁶ Uredba o republiških priznavalninah, Uradni list RS, št. 1/96, 68/96, kasneje Uredba o republiških priznavalninah na področju kulture (v nadaljevanju: Uredba o kulturnih priznavalninah), Uradni list RS, št. 70/03.

Ugotovili smo, da med mandatoma prve in druge strokovne komisije, to je od 10. 6. 2000 do 26. 5. 2002, ni bila imenovana strokovna komisija, ki bi imela med svojimi pristojnostmi določeno tudi obravnavanje vlog za dodelitev izjemne pokojnine, čeprav je MK v tem času vladi posredovalo 46 predlogov za izdajo odločbe. Druga komisija, katere mandat je trajal do 26. 5. 2007, je s svojim delom pri obravnavanju vlog morebitnih prejemnikov izjemnih pokojnin dejansko prenehala v letu 2004, in sicer ko je vlada aprila 2004 sprejela sklep, da do sprejema novega zakona s področja izjemnih pokojnin ne bo več odločala o predlogih za dodelitev izjemnih pokojnin in zato MK do maja 2008 ni več predlagalo novih prejemnikov izjemnih pokojnin.

Kot izhaja iz 3.a člena veljavnega Pravilnika o strokovnih komisijah, so naloge strokovnih komisij kot posvetovalnih teles ministra⁴⁷, ki so imenovane za posamezna področja oziroma vidike kulture⁴⁸, obravnavanje vlog za dodelitev republiških priznavalnin. V sklepih o imenovanju nobena od strokovnih komisij nima med pristojnostmi navedenega obravnavanja vlog za dodelitev izjemne pokojnine.

Pri pregledu spisov, ki jih je MK obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili, da so strokovne komisije obravnavale večino vlog posameznikov v vsem obdobju, kar pomeni, da so jih med 10. 6. 2000 in 26. 5. 2002 ter po 27. 5. 2007 obravnavale strokovne komisije, ki glede na akte o imenovanju za to niso bile pristojne.

V večini primerov je MK pri oblikovanju predlogov za dodelitev izjemne pokojnine upoštevalo mnenje strokovne komisije. Odstopanje med mnenjem strokovne komisije in predlogom, ki je bil posredovan vladi, smo ugotovili v 23 primerih. V 20 primerih se je ministrica oziroma minister (v nadaljevanju: minister) odločil, da kljub pozitivnemu mnenju strokovne komisije vladi ne predlaga dodelitve izjemne pokojnine, v treh primerih (v nobenem ni šlo za prejemnika Prešernove nagrade) pa je minister kljub negativnemu mnenju strokovne komisije predlagal vladi dodelitev izjemne pokojnine. Poleg tega smo ugotovili, da je v treh primerih MK predlog za izjemno pokojnino vladi poslalo brez predhodne obravnave na strokovni komisiji (med njimi je bil en prejemnik Prešernove nagrade).

Ocenjujemo, da bi – čeprav ima komisija le posvetovalno vlogo –, za enakopravno obravnavo morale vse vloge obravnavati za to pristojne strokovne komisije. Odločitev ministra, ki je različna od predloga strokovne komisije, pa bi po naši oceni morala biti ustrezno utemeljena in obrazložena, česar v zgoraj opisanih primerih ni bilo. To predstavlja tveganje za neenako obravnavo vlog posameznikov.

Pri pregledu spisov, ki jih je MK v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavalo, pa vladi ni posredovalo predloga za dodelitev izjemne pokojnine, smo ugotovili, da je MK ravnalo na naslednje načine:

- v 32 primerih je prosilcu poslalo dopis, da ga ne namerava predlagati;
- v treh primerih je prosilcu poslalo dopis z obvestilom, da ga ne namerava predlagati, ker znesek njegove pokojnine po splošnih predpisih presega znesek izjemne pokojnine, za katerega bi ga predlagalo;
- v dveh primerih je prosilcu poslalo dopis, da ne izpolnjuje pogojev po ZIPO;
- v 27 primerih je predlagalo vladi, naj izda zavrnilno odločbo;

⁴⁷ 20. člen ZUJIK in 2. člen Pravilnika o strokovnih komisijah.

⁴⁸ Skupaj je imenovanih 17 strokovnih komisij.

- v enem primeru je izdalo sklep o ustavitvi postopka po ZUP, ker posameznik na poziv ni dopolnil vloge;
- v enem primeru je vlogo posameznika, ki je želel pridobiti izjemno družinsko pokojnino po pokojnem (ki je bil prejemnik Prešernove nagrade), odstopilo v obravnavo Ministrstvu za zdravje⁴⁹;
- v dveh primerih ni odgovorilo na vlogo;
- v enem primeru ni nadaljevalo postopka, saj je prosilec med postopkom preminil,
- v treh primerih je postopek zaključilo s tem, da je prosilec poslalo obvestilo, da je vlada sprejela sklep, da ne bo več dodeljevala izjemnih pokojnin.

Ko je vlada aprila 2004 sprejela sklep, da veljavni predpisi niso več primerni za dodeljevanje izjemnih pokojnin in da namerava o predlogih zato odločiti po uveljavitvi novega zakona s tega področja, je MK prosilce obveščalo o tem, da vladi trenutno ne more predlagati novih prejemnikov izjemnih pokojnin in da se bodo postopki nadaljevali po uveljavitvi novega zakona. Potem ko je vlada oktobra 2007 sprejela nov sklep, s katerim je razveljavila zgoraj omenjeno odločitev, je MK nadaljevalo sedem postopkov, medtem ko v treh primerih (zadnja alineja prejšnjega odstavka) prosilcev ni obvestilo o ponovnem pričetku odločanja o dodeljevanju izjemnih pokojnin.

Ocenjujemo, da je MK neenako obravnavalo posameznike, ker nekaterim posameznikom ni odgovorilo na njihovo vlogo, nekaterim je poslalo dopis, za ostale pa predlagalo vladi, naj izda zavrnilno odločbo. Zgolj na podlagi zavrnilne odločbe lahko posameznik sproži upravni spor in s tem zagotovi sodni nadzor nad upravnimi akti. Neenaka je bila tudi obravnava, ko je MK po odločitvi vlade, da ponovno prične odločati o dodeljevanju izjemnih pokojnin, za nekatere posameznike nadaljevalo s postopkom, za druge pa ne.

Priporočilo

MK naj v obliki internega akta določi pravila postopka obravnave morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine in določi obvezno obravnavo takih primerov na eni izmed obstoječih strokovnih komisij. MK naj komisijam tudi podeli pristojnost za obravnavo vlog morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine. Pri odločanju o izjemnih pokojninah naj poenoti postopek, kadar obravnava tiste posameznike, ki po presoji MK ne izpolnjujejo pogojev ali ne dosegajo kriterijev za dodelitev izjemne pokojne.

2.2.3 Dodelitev izjemnih pokojnin prejemnikom kulturnih priznavalnin

V reviziji smo preverili tudi dodelitev izjemne pokojnine prejemnikom kulturnih priznavalnin. MK je namreč do 28. 11. 2002 na podlagi ZUJIPK in Uredbe o republiških priznavalninah podeljevalo tudi kulturne priznavalnine. Kulturno priznavalnino je MK lahko podelilo "upokojenemu državljanu Republike Slovenije, ki je pomembno prispeval k slovenski kulturi, njegova pokojnina pa ni ustrezna danemu prispevku slovenski kulturi"⁵⁰. Pred odločitvijo ministra, ki je dodelil pravico z odločbo, je vlogo za kulturno priznavalnino obravnavala strokovna komisija, višina priznavalnine pa je bila določena kot razlika med posameznikovo pokojnino in 50 odstotki zneska najvišje pokojnine za polno delovno dobo. Kulturne priznavalnine izplačuje ZPIZ, sredstva pa zagotovi MK iz svojega proračuna.

⁴⁹ Ministrstvo za zdravje je računskemu sodišču potrdilo, da je prejelo dopis, da se jim vloga pošilja v reševanje, vendar pa ministrstvo na vlogo ni odgovorilo.

⁵⁰ Prvi odstavek 54. člena ZUJIPK in prvi odstavek 2. člena Uredbe o republiških priznavalninah.

Pri pregledu spisov oseb, ki jih je MK obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili, da je MK v letih 2001 in 2002 dva posameznika, ki sta pred dodelitvijo izjemne pokojnine prejela tudi kulturno priznavalnino, po dodelitvi izjemne pokojnine pozvalo, naj se kulturni priznavalnini odpove. En posameznik se je na podlagi poziva odpovedal kulturni priznavalnini, za drugega to ni izkazano. V obeh primerih MK ni izdalo odločbe, temveč je ZPIZ z dopisom obvestilo, da posameznikoma od dne dodelitve izjemne pokojnine ne pripada več pravica do kulturne priznavalnine. Na podlagi dopisa je ZPIZ zadržal izplačevanje kulturne priznavalnine ter o tem obvestil oba omenjena posameznika in MK.

MK je po 29. 11. 2002 kulturne priznavalnine podeljevalo "upokojenim ustvarjalcem na področju kulture, ki so posebej pomembno prispevali k slovenski kulturi, njihova pokojnina pa ni ustrezna danemu prispevku"⁵¹. Podlago predstavljata ZUJIK in Uredba o kulturnih priznavalninah. Kulturno priznavalnino minister, po predhodni pridobitvi mnenja strokovne komisije, podeli z odločbo, njena višina pa je določena kot razlika med 35 odstotki najvišje pokojninske osnove in posameznikovo pokojnino, odmerjeno po splošnih predpisih. Znesek kulturne priznavalnine izplačuje ZPIZ, sredstva pa zagotovi MK iz svojega proračuna.

Pri pregledu spisov oseb, ki jih je MK obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo tudi ugotovili, da je ZPIZ v letu 2008 dvema posameznikoma, ki sta pred dodelitvijo izjemne pokojnine prejela kulturno priznavalnino, s prejemom odločbe o dodelitvi izjemne pokojnine zadržal izplačevanje kulturne priznavalnine ter o tem obvestil posameznika in MK. MK je ZPIZ obvestilo, da ne bo izdalo odločb o ukinitvi pravice, ker po njihovem mnenju za to ni ustrezne pravne podlage. MK je predlagalo, da ZPIZ tudi v prihodnje v takih primerih sam ustavi izplačevanje kulturne priznavalnine.

Računsko sodišče opozarja, da sta izjemna pokojnina in kulturna priznavalnina pravici do rednega mesečnega prihodka, ki temeljita na skoraj enakem dejanskem stanju in s katerima se uresničuje enak namen, kljub temu pa v predpisih ni jasno določeno, da se pravici med seboj izključujeta. Predpisi tudi ne določajo postopka za ponovno odločanje o upravičenosti do posamezne pravice (v tem primeru o prenehanju prejemanja kulturne priznavalnine).

2.2.4 Preostale ugotovitve

Na podlagi vlog, ki jih je MK v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavalo, je podalo tudi 22 predlogov za povišanje že priznane izjemne pokojnine. Pri tem smo ugotovili:

- v dveh primerih, ko sta posameznika izkazala nova dela oziroma nove nagrade v obdobju po prvem odločanju o dodelitvi izjemne pokojnine (oba sta medtem prejela Prešernovo nagrado), je MK predlagalo vladi povišanje zneska izjemne pokojnine, kar je vlada potrdila;
- v sedmih primerih MK ni predlagalo povišanja zneska izjemne pokojnine za posameznike, ki niso izkazali novih del oziroma novih nagrad;
- v 13 primerih je MK predlagalo povišanje zneska izjemne pokojnine, kljub temu da posamezniki niso izkazali novih del oziroma novih nagrad; pri tem je vlada:
 - desetim posameznikom z odločbo povišala znesek izjemne pokojnine,
 - dvema posameznikoma z odločbo zavrnila povišanje, ker ni bilo izkazanih novih del oziroma nagrad, ki so navedene v kriterijih MK, in

⁵¹ Prvi odstavek 90. člena ZUJIK.

- v enem primeru na predlog za povišanje izjemne družinske pokojnine z dopisom obvestila MK, da je oseba, zaradi katere posebnih zaslug naj bi povišali znesek že priznane izjemne družinske pokojnine, že pokojna in zato niso izpolnjeni pogoji za povišanje, ker ni izkazanih novih del oziroma nagrad.

Ocenjujemo, da je MK neenakopravno obravnavalo posameznike s tem, ko je v nekaterih primerih predlagalo povišanje zneska izjemne pokojnine tudi tedaj, ko posamezniki niso izkazali novih del oziroma nagrad v obdobju od prejšnjega odločanja o višini izjemne pokojnine.

Priporočilo

MK naj predlaga povišanje izjemne pokojnine le za tiste posameznike, ki so izkazali nova dela oziroma so prejeli nagrade v obdobju od prejšnjega odločanja o višini izjemne pokojnine.

Pri pregledu spisov, ki jih je MK obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo tudi ugotovili, da je bilo 109 predlogov odločb, ki jih je MK predložilo vladi v sprejem, slabo obrazloženih ali pa sploh niso bili obrazloženi. Kljub temu, da morajo upravne odločbe vsebovati opis dejanskega stanja in obrazložitev ocene, zakaj je organ odločil tako, kot je zapisano v izreku, smo ugotovili, da predlogi odločb, ki jih je pripravilo MK, niso vsebovali vseh navedenih sestavin. Podrobneje obrazloženih predlogov odločb je bilo 22, med njimi so zavrnilne odločbe, ki jih je vlada izdajala le do 12. 12. 2002, in odločbe, sprejete po letu 2008⁵².

Ugotovili smo tudi, da je MK v letih 2001 in 2002 predlagalo dodelitev izjemne pokojnine za pet posameznikov v višini, ki je bila nižja od njihove pokojnine po splošnih predpisih. V nobenem od teh primerov vlada takšnega predloga ni potrdila, tako da do posega v priznane pravice posameznika ni prišlo⁵³. Po letu 2002 je v takšnih primerih MK samo ugotovilo razliko med pokojnino po splošnih predpisih in predlagano izjemno pokojnino ter postopek zaključilo z dopisom posamezniku, da ga iz navedenega razloga ne bo predlagalo.

V enem primeru je MK predlagalo vladi dodelitev izjemne družinske pokojnine posamezniku, ki ni izpolnjeval pogojev iz 2. člena ZIPO (več o tem v točki 2.6.3).

Postopki predlaganja kandidatov za dodelitev izjemne pokojnine v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili predmet notranje revizije ali drugega nadzora pri MK.

2.3 Obravnava oseb s področja športa

V skladu z ZIPO poda predlog za priznanje in odmero izjemne pokojnine ministrstvo, pristojno za področje, na katerem ima oseba posebne zasluge. Za področja vzgoje, osnovnega, srednjega in višjega šolstva ter športa je po določbi 39. člena ZDU-1 pristojno MŠŠ.

⁵² MK je vladi sicer posredovalo 149 predlogov za izdajo odločbe, vendar vlada v 18 primerih postopka ni zaključila z odločbo.

⁵³ V vsaj enem primeru je do takega posega sicer prišlo, vendar je bila zadeva ustrezno popravljena že pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija.

MŠŠ je v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot morebitne prejemnike izjemnih pokojnin obravnavalo 26 oseb. MŠŠ je vladi za 11 oseb podalo predlog za izdajo pozitivne odločbe, v petih primerih vladi ni posredovalo predloga za izdajo odločbe, temveč se je postopek zaključil na MŠŠ, deset vlog pa je bilo med izvajanjem revizije še v obravnavi⁵⁴. V 25 primerih so prosilci vložili vloge za dodelitev osebne izjemne pokojnine, v enem primeru pa je MŠŠ obravnavalo vlogo za dodelitev izjemne družinske pokojnine.

Vlada je na predlog MŠŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdala deset pozitivnih odločb, s katerimi je posameznikom dodelila izjemno pokojnino, in eno odločbo, s katero je priznala in odmerila izjemno družinsko pokojnino. Povprečna višina dodeljene izjemne pokojnine je bila 85,0 odstotka najvišje izjemne pokojnine. Razporeditev višine dodeljenih izjemnih pokojnin, ki jih je na predlog MŠŠ dodelila vlada, je glede na delež od najvišje izjemne pokojnine prikazana v tabeli 3.

Tabela 3: Višina dodeljenih izjemnih pokojnin glede na delež od najvišje izjemne pokojnine

Delež od najvišje izjemne pokojnine	70 %	75 %	80 %	85 %	90 %	95 %	100 %
Število odločb	0	6	0	1	0	0	4

Vira: dokumentacija MŠŠ in vlade.

2.3.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba

Na MŠŠ so v obdobju, na katero se nanaša revizija, uporabljali tri interne dokumente s kriteriji, ki se upoštevajo pri presoji upravičenosti prosilcev do dodelitve izjemne pokojnine⁵⁵. Vse tri dokumente je podpisal minister.

Prvi kriteriji so bili sprejeti aprila 2000 in so določali, da se posebne zasluge na področju športa "kažejo v izrednih športnih uspehih in vrhunskih mednarodnih dosežkih, ki so jih slovenski športniki dosegli na tekmovanjih najvišjega svetovnega ranga in so bili predhodno praviloma nagrajeni z najvišjimi športnimi oziroma državnimi priznanji Republike Slovenije ali z mednarodnimi športnimi priznanji in nagradami". MŠŠ je pri oblikovanju predlogov za vlado upoštevalo naslednje kriterije:

- za izjemno pokojnino v višini od 85 do 100 odstotkov zneska najvišje pokojnine za polno pokojninsko dobo se predlaga bivše vrhunske športnike, ki so:
 - za svoje dosežke prejeli Bloudkovo nagrado kot najvišje priznanje Republike Slovenije za dosežke na športnem področju ali drugo državno nagrado ali visoko mednarodno priznanje za športne dosežke ali so bili izbrani za športnika leta Jugoslavije ali športnika Slovenije in
 - so nosilci medalj z olimpijskih iger, svetovnih ali evropskih prvenstev v ekipnih ali individualnih športih,
- za izjemno pokojnino v višini od 75 do 85 odstotkov zneska najvišje pokojnine za polno pokojninsko dobo se predlaga bivše vrhunske športnike, ki so:

⁵⁴ Za vse vloge je MŠŠ v novembru 2009 že posredovalo pozitivne predloge vladi, vendar jih je kasneje iz vladnega postopka umaknilo.

⁵⁵ Merila za oblikovanje predlogov za izjemne pokojnine na področju športa.

- za svoje dosežke prejeli Bloudkovo nagrado ali plaketo ali so nosilci drugih državnih nagrad ali so bili izbrani za športnika Jugoslavije ali Slovenije in
- so nosilci medalj s svetovnih ali evropskih prvenstev.

Drugi kriteriji, ki so bili sprejeti novembra 2000, so določali enake kriterije kot prejšnji dokument. Dodano je bilo le, da "v izjemnih primerih lahko predlog za priznanje in odmero starostne pokojnine za posebne zasluge na področju športa oblikuje minister, pristojen za šport, po lastni presoji".

Ugotavljamo, da so bili prvi in drugi kriteriji, ki jih je uporabljalo MŠŠ, določeni v internem dokumentu in ne aktu, ki bi imel naravo predpisa, na podlagi katerega bi lahko posamezniki zahtevali obravnavo svoje vloge v skladu z zapisanimi pravili. Ocenjujemo, da so bili prvi kriteriji napisani natančno, saj se je o upravičenosti posameznika za dodelitev izjemne pokojnine odločalo na podlagi zunanje objektivno preverljivih dejstev, razen v delu, ki določa "drugo državno nagrado ali visoko mednarodno priznanje za športne dosežke", saj te nagrade ali priznanja niso bila našeta vsaj s primeri. Ti drugi kriteriji so dopuščali možnost odločanja, ne da bi se upoštevali zapisani kriteriji, kar ocenjujemo kot tveganje za neenako obravnavo vlog posameznikov.

Kriteriji MŠŠ niso vsebovali natančnih napotil glede višine izjemne pokojnine, ki naj jo ministrstvo predlaga vladi. Znesek je določen v deležu od najvišje izjemne pokojnine v razponu od 75 do 85 oziroma od 85 do 100 odstotkov tega zneska, pri tem pa je bilo mogoče, da je posameznik izpolnil pogoje po prvi in drugi alineji hkrati, saj pogoji med seboj niso bili izključujoči (na primer prejemnik Bloudkove nagrade in nosilec medalje s svetovnega ali evropskega prvenstva), kar pomeni, da je MŠŠ v takih primerih lahko predlagalo višino izjemne pokojnine v razponu od 75 do 100 odstotkov.

Tretji kriteriji, ki so bili sprejeti septembra 2002 in še vedno veljajo, določajo, da se posebne zasluge na področju športa "kažejo v vrhunskih športnih rezultatih na olimpijskih igrah, svetovnih in evropskih prvenstvih, v izjemnih športnih dosežkih (svetovnih rekordih), v izjemnih uspehih pri trenerskem delu in v izjemnem pomenu pri organizaciji, razvoju in popularizaciji športa v Sloveniji in svetu in so bili predhodno praviloma nagrajeni z najvišjimi športnimi oziroma državnimi priznanji Republike Slovenije ali z mednarodnimi športnimi priznanji in nagradami". MŠŠ mora za izjemne pokojnine na podlagi teh kriterijih praviloma predlagati:

- vrhunske športnike, ki so:
 - dosegli svetovni rekord v članski konkurenci (višina ni določena) ali
 - nosilci medalj z olimpijskih iger (100 odstotkov zneska najvišje izjemne pokojnine), svetovnih (od 85 do 100 odstotkov) ali evropskih prvenstev (od 75 do 85 odstotkov) v individualnih ali ekipnih športnih disciplinah, ki so v rednem programu olimpijskih iger v članski konkurenci, ali
 - nosilci medalj s svetovnih (od 85 do 100 odstotkov) ali evropskih prvenstev (od 75 do 85 odstotkov) v individualnih ali ekipnih športnih disciplinah v članski konkurenci, ki niso v programu olimpijskih iger in so dobitniki Bloudkove nagrade ali plakete, ali
 - vrhunski alpinisti, za katere MŠŠ oceni, da imajo njihovi dosežki izjemen pomen za slovenski šport ter imajo hkrati pozitivno mnenja Strokovnega sveta Republike Slovenije za šport⁵⁶ in so dobitniki Bloudkove nagrade ali plakete (od 75 do 100 odstotkov najvišje izjemne pokojnine);

⁵⁶ V skladu s 13. členom Zakona o športu (Uradni list RS, št. 22/98) Strokovni svet Republike Slovenije za šport ustanovi vlada za odločanje o strokovnih zadevah v športu ter za strokovno pomoč pri sprejemanju odločitev in pri pripravi predpisov.

- trenerje in športne delavce, ki so prejemniki Bloudkove nagrade (od 75 do 100 odstotkov najvišje izjemne pokojnine).

Če je po kriterijih višina izjemne pokojnine določena v razponu, velja, da predlagano višino izjemne pokojnine, ob upoštevanju pomena prosilčevih dosežkov za slovenski šport in višine starostne pokojnine prosilca, določi minister.

V zdaj veljavnih kriterijih MŠŠ je določeno tudi, da se lahko predlaga dodelitev izjemne pokojnine tudi proslcem, ki ne izpolnjujejo navedenih kriterijev. V takem primeru morata biti izpolnjena dva pogoja:

- ocena izjemnega pomena dela ali rezultatov prosilca za slovenski šport in
- pozitivno mnenje Strokovnega sveta Republike Slovenije za šport.

Ugotavljamo, da so zdaj veljavni kriteriji, ki jih uporablja MŠŠ, zapisani zgolj v obliki internega dokumenta in ne akta, ki bi imel naravo predpisa. Po naši oceni s tremi internimi akti, ki določajo kriterije, MŠŠ sicer preverja doseganje izjemnih uspehov oziroma vrhunskih dosežkov, vendar ne preverja doseganja posebnih zaslug, ki jih za dodelitev izjemne pokojnine zahteva ZIPO (ali obravnavani posamezniki izkazujejo ustvarjalno delo oziroma vrhunske stvaritve). Ne glede na to smo preverili njihovo vsebino.

Zdaj veljavni kriteriji so po naši oceni v pretežnem delu objektivno merljivi, vendar pa omogočajo tudi izjeme. Kljub temu, da se v takih primerih zahteva še pozitivno mnenje Strokovnega sveta Republike Slovenije za šport, ocenjujemo, da to pomeni tveganje za neenako obravnavo vlog posameznikov, saj takšno odločanje ne temelji na zunanje preverljivih objektivnih dejstvih. Zdaj veljavni kriteriji MŠŠ vsebujejo natančno napotilo, v kakšni višini naj posameznik prejme izjemno pokojnino le za prejemnike medalj z olimpijskih iger, za ostale pa je določen večji ali manjši razpon ali pa napotil za določitev višine sploh ni (pri športnikih, ki so dosegli svetovni rekord v članski konkurenci).

Pri pregledu spisov oseb, ki jih je MŠŠ obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili:

- ko je MŠŠ uporabljalo kriterije, sprejete novembra 2000, je za posameznika, ki je imel medaljo s svetovnega prvenstva in Bloudkovo nagrado, predlagalo 75 odstotkov od zneska najvišje izjemne pokojnine (vlada je predlog potrdila), čeprav je izpolnil vse pogoje, da bi lahko predlagalo tudi izjemno pokojnino v deležu od 85 do 100 odstotkov omenjenega zneska;
- ko je MŠŠ uporabljalo kriterije, sprejete novembra 2000, ki so dopuščali, da lahko v izjemnih primerih predlog za dodelitev izjemne pokojnine oblikuje minister po lastni presoji in brez upoštevanja kriterijev, je odločalo o štirih posameznikih in na vlado posredovalo en predlog za dodelitev izjemne pokojnine za posameznika, ki ni imel medalje z olimpijskih iger, svetovnega ali evropskega prvenstva (vlada je predlog potrdila);
- čeprav je MŠŠ uporabilo veljavne kriterije za športnega delavca, ki je prejel Bloudkovo nagrado, ni predlagalo dodelitve izjemne pokojnine, temveč mu je poslalo dopis, da ne izpolnjuje kriterijev; MŠŠ je pojasnilo, da so pri odločanju presojali tudi prispevek posameznika oziroma pomen njegovega dela za šport in presodili, da ni tako velik, da bi upravičeval dodelitev izjemne pokojnine.

Ocenjujemo, da je MŠŠ v zadnjih dveh opisanih primerih neenako obravnavalo posameznika v primerjavi z drugimi – enkrat, ker je predlagalo priznanje in odmero izjemne pokojnine za posameznika kljub temu, da ni izpolnjeval splošnih kriterijev iz internega dokumenta, drugič pa ker za posameznika, kljub temu, da izpolnjuje splošne kriterije, ni predlagalo vladi dodelitve izjemne pokojnine.

Ministrstvo predlaga priznanje in odmero izjemne pokojnine samo za tiste posameznike, ki sami zaprosijo za obravnavo, na lastno pobudo pa ne predlaga tudi drugih, ki izpolnjujejo kriterije.

2.3.2 Določitev pravil postopka in njihova uporaba

V obdobju do sprejema zdaj veljavnih kriterijev MŠŠ ni imelo posebnih pravil postopka za dodelitev izjemne pokojnine. Ta pa vsebujejo tudi nekaj pravil postopka za oblikovanje predlogov za izjemne pokojnine, in sicer, da se postopek prične na predlog upravičenca, ki mora predlogu predložiti:

- kratek življenjepis s podatki o športni poti, dosežkih, rezultatih in delu v športu,
- dokazila o doseženih rezultatih ali nagradah v skladu z merili,
- odločbo ZPIZ o upravičenosti do starostne pokojnine,
- odrezek zadnje pokojnine, in
- mnenje nacionalne panožne športne zveze ali Olimpijskega komiteja Slovenije o pomenu prosilčevih rezultatov, dosežkov ali dela za slovenski šport.

MŠŠ odloča na podlagi popolne vloge ali pozitivnega mnenja Strokovnega sveta Republike Slovenije za šport. Pri pregledu spisov, ki jih je MŠŠ obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili, da je MŠŠ v dveh primerih pripravilo predlog za dodelitev izjemne pokojnine in ga posredovalo vladi, kljub temu da ni prejelo popolne vloge (brez mnenja nacionalne panožne športne zveze ali Olimpijskega komiteja Slovenije o pomenu prosilčevih rezultatov, dosežkov ali dela za slovenski šport) oziroma pozitivnega mnenja Strokovnega sveta Republike Slovenije za šport.

Iz pregledanih spisov, ki jih je MŠŠ obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo razvidno:

- MŠŠ je za deset posameznikov predlagalo vladi izdajo pozitivne odločbe za dodelitev izjemne pokojnine in v enem primeru dodelitev izjemne družinske pokojnine (vsem je bila izjemna pokojnina tudi priznana),
- MŠŠ na pet vlog (tri iz leta 2007 in po eno iz 2008 in 2009) ni odgovorilo, nato pa je med izvajanjem revizije konec oktobra 2009 vsem poslalo dopis, da jih ne bo predlagalo, ker ne izpolnjujejo kriterijev, in
- deset vlog še čaka v obravnavi na dokončni predlog MŠŠ⁵⁷.

2.3.3 Izpolnjevanje pogojev po ZIPO

ZIPO v 1. členu določa, da se sme izjemna pokojnina dodeliti le osebam, ki imajo posebne zasluge na področju znanosti, umetnosti, kulture ali druge dejavnosti. Pri tem se šteje, da imajo posebne zasluge osebe, ki so s svojimi ustvarjalnim delom dosegle izjemne uspehe oziroma njihova dela predstavljajo vrhunske stvaritve na teh področjih, še zlasti če so za svoje dosežke prejele najvišja priznanja v Republiki Sloveniji oziroma v SFRJ ali visoka mednarodna priznanja. Bistven pogoj za posebne zasluge je torej ustvarjalno delo, katerega rezultat je izjemen uspeh, ali delo, katerega rezultat je vrhunska stvaritev.

⁵⁷ Za vse je MŠŠ v novembru 2009 že posredovalo pozitivne predloge vladi, vendar jih je kasneje iz vladnega postopka umaknilo.

Po pregledu spisov posameznikov, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejeli izjemno pokojnino zaradi posebnih zaslug na področju športa, se računsko sodišče strinja s stališčem MŠŠ, ki ocenjuje, da obravnavani posamezniki izkazujejo izjemne uspehe oziroma vrhunske dosežke. Glede na določbe ZIPO, v skladu s katerimi mora posameznik posebne zasluge doseči z ustvarjalnim delom oziroma vrhunsko stvaritvijo, ki smo ju ocenili kot široka in vsebinsko nedefinirana nedoločna pravna pojma, pa za nobenega od enajstih prejemnikov izjemne pokojnine ni mogoče potrditi, da so izjemni uspehi oziroma vrhunski dosežki nastali z ustvarjalnim delom oziroma predstavljajo vrhunske stvaritve in da so torej bili izpolnjeni pogoji za priznanje izjemne pokojnine po ZIPO.

2.3.4 Preostale ugotovitve

Postopki predlaganja kandidatov za izjemne pokojnine v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili predmet notranje revizije ali drugega nadzora pri MŠŠ.

2.4 Obravnava oseb s področja znanosti

V skladu z ZIPO predlog za priznanje in odmero izjemne pokojnine poda ministrstvo, pristojno za področje, na katerem ima oseba posebne zasluge. Na področjih visokega šolstva, znanosti, raziskovanja, tehnologije, meroslovja, elektronskih komunikacij, pošte in pospeševanja informacijske družbe, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, in usklajevanja dela na področju informacijske družbe, je po določbi 39.a člena ZDU-1 pristojno MVZT.

MVZT je v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot morebitna prejemnika izjemne pokojnine obravnavalo dve osebi. Vlada je na predlog MVZT v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdala eno pozitivno odločbo, s katero je posamezniku priznala izjemno pokojnino v višini najvišje možne izjemne pokojnine. V drugem primeru pa zaradi neizpolnjevanja kriterijev MVZT vladi ni posredovalo predloga za izdajo odločbe, temveč je postopek samo zaključilo.

2.4.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba

Na MVZT so v obdobju, na katero se nanaša revizija, za presojo upravičenosti do dodelitve izjemne pokojnine uporabljali interni dokument⁵⁸, ki ga je maja 1993 podpisal takratni generalni sekretar MVZT. V dokumentu je zapisano, da se posebne zasluge na področju znanosti ugotavljajo na podlagi "izjemnih uspehov in vrhunskih dosežkov, ki so jih prosilci dosegli s svojim ustvarjalnim delom in ki so lahko nagrajeni z najvišjimi priznanji Republike Slovenije, SFRJ oziroma z visokimi mednarodnimi priznanji".

MVZT je v skladu z navedenim dokumentom pri oblikovanju predlogov upoštevalo naslednje kriterije:

- nagrade in priznanja Republike Slovenije, ki so jih prosilci prejeli, in so opredeljene v 38. in 39. členu Zakona o raziskovalni dejavnosti⁵⁹,
- ekonomsko izračunljive in uspešne inovacije,

⁵⁸ Kriteriji za oblikovanje predlogov za izjemno priznanje in odmero starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge, št. 7032/93 z dne 4. 5. 1993.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 8I/91-I.

- objavljene publikacije v tujini (knjige, članki ...),
- veljavni domači ali tuji patenti,
- udeležba v ekspertnem sistemu MVZT.

MVZT predlaga vladi dodelitev izjemne pokojnine že, če posameznik izpolnjuje kriterij, naveden v prvi alineji prejšnjega odstavka. Če posameznik ne izpolnjuje omenjenega kriterija, MVZT predlaga dodelitev izjemne pokojnine, če izpolnjuje vsaj tri kriterije iz druge do pete alineje prejšnjega odstavka.

V skladu z navedenimi kriteriji je določena tudi višina izjemne pokojnine, ki jo MVZT predlaga vladi, in sicer:

- 90 odstotkov zneska najvišje izjemne pokojnine – za posameznike, ki izpolnjujejo prej omenjene kriterije iz prve do četrte alineje,
- 80 odstotkov zneska najvišje izjemne pokojnine – za posameznike, ki izpolnjujejo prej omenjen kriterij iz prve alineje, in
- 60 odstotkov zneska najvišje izjemne pokojnine – za posameznike, ki izpolnjujejo vsaj tri kriterije iz druge do pete alineje.

Ugotavljamo, da so kriteriji, ki jih uporablja MVZT, določeni v internem dokumentu in ne v aktu, ki bi imel naravo predpisa, na podlagi katerega bi lahko posamezniki zahtevali obravnavo svoje vloge v skladu z zapisanimi pravili. Ocenjujemo, da so kriteriji v pretežnem delu objektivno merljivi, še najbolj nedorečen in prepuščen subjektivni presoji je kriterij ekonomsko izračunljivih in uspešnih inovacij. K objektivnosti pripomore tudi določba, da mora posameznik, če ne izpolnjuje kriterija, navedenega v prvi alineji, izpolnjevati kriterije iz vsaj treh ostalih navedenih alinej, saj se tako lahko preverja hkratno izpolnjevanje več kriterijev. Navedeni dokument vsebuje tudi natančna napotila glede višine izjemne pokojnine.

Pri pregledu spisov, ki ju je MVZT obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili, da posameznik, ki ni bil predlagan vladi, ni izpolnjeval določenih kriterijev. Drugi posameznik je izpolnjeval kriterije in je zanj MVZT podalo predlog vladi za dodelitev izjemne pokojnine. Pri tem je MVZT predlagalo izjemno pokojnino v višini 100 odstotkov najvišje izjemne pokojnine kljub temu, da po kriterijih najvišja izjemna pokojnina, ki jo MVZT lahko predlaga, znaša 90 odstotkov zneska najvišje izjemne pokojnine. Zaradi neupoštevanja lastnih internih pravil v opisanem primeru ocenjujemo, da obstaja tveganje za neenako obravnavo vlog posameznikov, saj bi lahko bili prosilci v prihodnjih postopkih ob upoštevanju internih pravil v slabšem položaju kot omenjeni posameznik.

MVZT tudi predlaga priznanje in odmero izjemne pokojnine samo za tiste posameznike, ki sami zaprosijo za obravnavo, in na lastno pobudo ne predlaga tudi drugih, ki izpolnjujejo kriterije.

2.4.2 Določitev pravil postopka in njihova uporaba

MVZT v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo posebnih pravil postopka za obravnavo predlogov morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine.

2.4.3 Preostale ugotovitve

Pri pregledu spisov oseb, ki ju je MVZT obravnavalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo ugotovili, da edini predlog, ki ga je predložilo vladi, ni bil obrazložen, saj je pri obrazložitvi dejanskega stanja navedeno le področje, na katerem ima posameznik posebne zasluge, te zasluge pa niso podrobneje opisane.

Postopki predlaganja kandidatov za dodelitev izjemne pokojnine v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili predmet notranje revizije ali drugega nadzora pri MVZT.

2.5 Skupne ugotovitve in ocena poslovanja ministrstev

V reviziji smo preverili, ali sistem izjemnih pokojnin v delu, ki se nanaša na obravnavo vlog morebitnih prejemnikov izjemnih pokojnin na resornih ministrstvih, zagotavlja enakopravno obravnavo oseb. Pri tem smo preverili, ali imajo ministrstva jasno določene kriterije in postopkovna pravila za oblikovanje predlogov za dodelitev izjemne pokojnine ter ali so kriteriji in postopki v praksi upoštevani in ali je nad njihovim izvajanjem zagotovljen nadzor.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, smo na podlagi pregleda internih dokumentov MK, MŠŠ in MVZT in že zaključenih postopkov obravnave morebitnih prejemnikov ugotovili naslednje:

- vsa tri ministrstva imajo kriterije za presojo upravičenosti posameznikov do predlaganja dodelitve izjemne pokojnine, določene v internih dokumentih in ne v aktih, ki bi imeli naravo predpisa, na podlagi katerega bi lahko posamezniki zahtevali obravnavo svoje vloge v skladu z zapisanimi pravili;
- interna pravila, ki določajo kriterije za presojo upravičenosti posameznikov do izjemne pokojnine – po ministrstvih:
 - kriteriji MK so tako nedorečeni, da v večini pregledanih postopkov ni bilo mogoče oceniti, ali so bili kriteriji upoštevani;
 - kriteriji MŠŠ dopuščajo možnost izjem; na MŠŠ so tako enkrat predlagali dodelitev izjemne pokojnine za posameznika, ki ni izpolnjeval zahtev, zapisanih v kriterijih, hkrati pa v drugem primeru posameznika kljub izpolnjevanju vseh kriterijev niso predlagali za dodelitev izjemne pokojnine;
 - MVZT je v obeh obravnavanih primerih odločilo v skladu s kriteriji;
- v skladu z obstoječo ureditvijo vsa tri ministrstva predlagajo dodelitev izjemne pokojnine samo za posameznike, ki sami zaprosijo za obravnavo, in na lastno pobudo ne predlagajo tudi drugih, ki so v enakem ali podobnem položaju, kar povečuje tveganje neenake obravnave vseh morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine;
- glede višine predlagane izjemne pokojnine ima najbolj natančna pravila določena MVZT (vendar jih v edinem primeru, ko je predlagalo dodelitev izjemne pokojnine, ni spoštovalo), medtem ko je predvidena višina predlagane izjemne pokojnine za vse obravnavane primere pri MK in za večino pri MŠŠ v internih pravilih določena v razponu, brez kriterijev za določitev natančnega zneska;

- nobeno od ministrstev nima v celoti določenih posebnih postopkovnih pravil za predlaganje dodelitve izjemne pokojnine:
 - pri MK vlogo pred odločitvijo o predlogu praviloma obravnava strokovna komisija (vendar je v 26 primerih minister odločil brez mnenja strokovne komisije ali v nasprotju z njim);
 - MŠŠ je z internim dokumentom določilo, kaj mora vsebovati vloga posameznika (v dveh primerih je MŠŠ poslalo vladi predlog za dodelitev izjemne pokojnine, kljub temu, da ni prejelo popolne vloge oziroma pozitivnega mnenja Strokovnega sveta Republike Slovenije za šport);
- za vseh enajst prejemnikov izjemne pokojnine za zasluge na področju športa ni mogoče potrditi, da so izjemni uspehi oziroma vrhunski dosežki nastali z ustvarjalnim delom oziroma predstavljajo vrhunske stvaritve in da so torej bili izpolnjeni pogoji za priznanje izjemne pokojnine po ZIPO;
- postopki predlaganja kandidatov za dodelitev izjemne pokojnine pri vseh treh ministrstvih niso bili predmet notranje revizije ali drugega nadzora.

Ocenjujemo, da obstoječi sistem izjemnih pokojnin v delu, ki se nanaša na obravnavo vlog morebitnih prejemnikov na resornih ministrstvih, ne zagotavlja v zadostni meri pogojev za enakopravno obravnavo oseb, ki so v enakem ali primerljivem položaju, in da je v več primerih prišlo do kršenja pravice do enake obravnave.

2.6 Priznanje in odmera izjemnih pokojnin na vladi

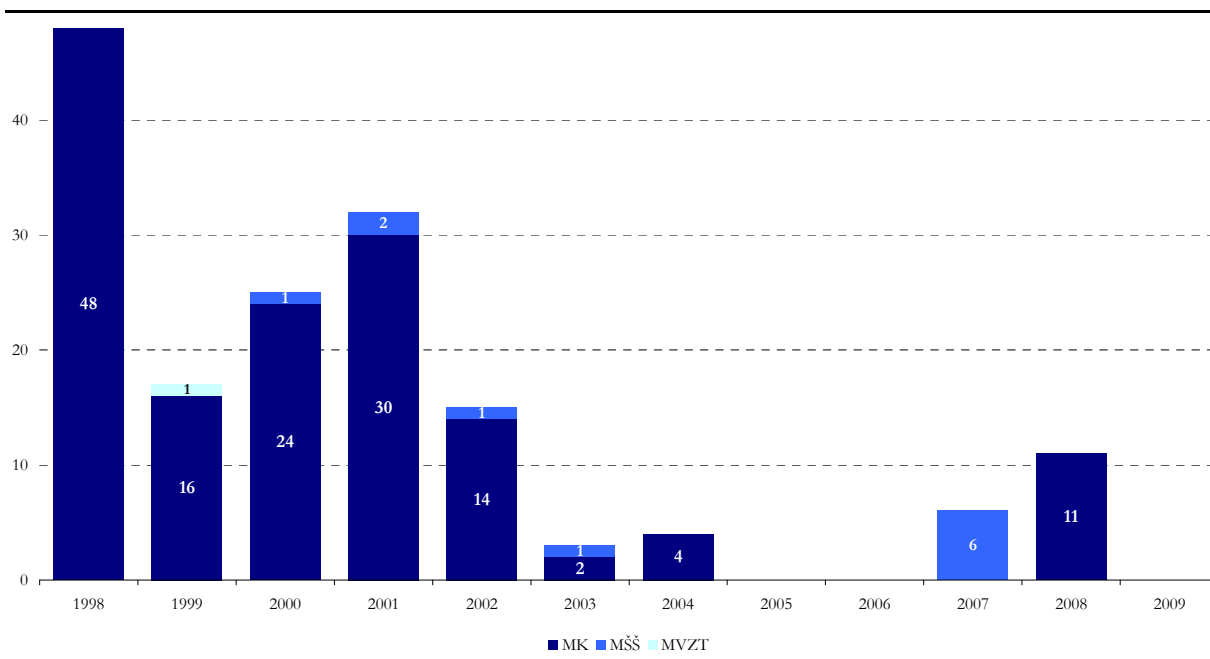
V skladu z ZIPO o izjemnem priznanju in odmeri starostne oziroma družinske pokojnine na predlog resornih ministrstev odloča vlada⁶⁰.

Vlada je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v obravnavo prejela 161⁶¹ predlogov za odločanje o dodelitvi pravice do izjemne pokojnine, od tega za 149 oseb s posebnimi zaslugami na področju kulture, 11 na področju športa in enega posameznika s posebnimi zaslugami na področju znanosti. Število prejetih predlogov po ministrstvih med letoma 1998 in 2009 je predstavljeno v grafu 1. Večino, to je 138 oseb, je vlada obravnavala kot morebitne prejemnike osebne izjemne pokojnine (od tega so ministrstva predlagala vladi izdajo 112 pozitivnih in 26 zavrnilih odločb), v 23 primerih pa so ministrstva predlagala v obravnavo dodelitev izjemne družinske pokojnine (22 predlogov za izdajo pozitivne odločbe in en predlog za izdajo zavrnilne odločbe).

⁶⁰ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je vlada obravnavala le osebne izjemne pokojnine, medtem ko je za dokončno obravnavo izjemnih družinskih pokojnin pooblastila Komisijo Vlade Republike Slovenije za kadrovske in administrativne zadeve.

⁶¹ V to številko ni všteti sedem predlogov MK in deset predlogov MŠŠ, ki sta jih ministri v letu 2009 posredovali vladi in jih kasneje iz vladne obravnave umaknili.

Graf 1: Število prejetih predlogov na vladi – po ministrstvih med letoma 1998 in 2009



Opomba: v leto 1998 so zajeti tudi predlogi MK iz leta 1997, ki jih je vlada obravnavala v letu 1998.

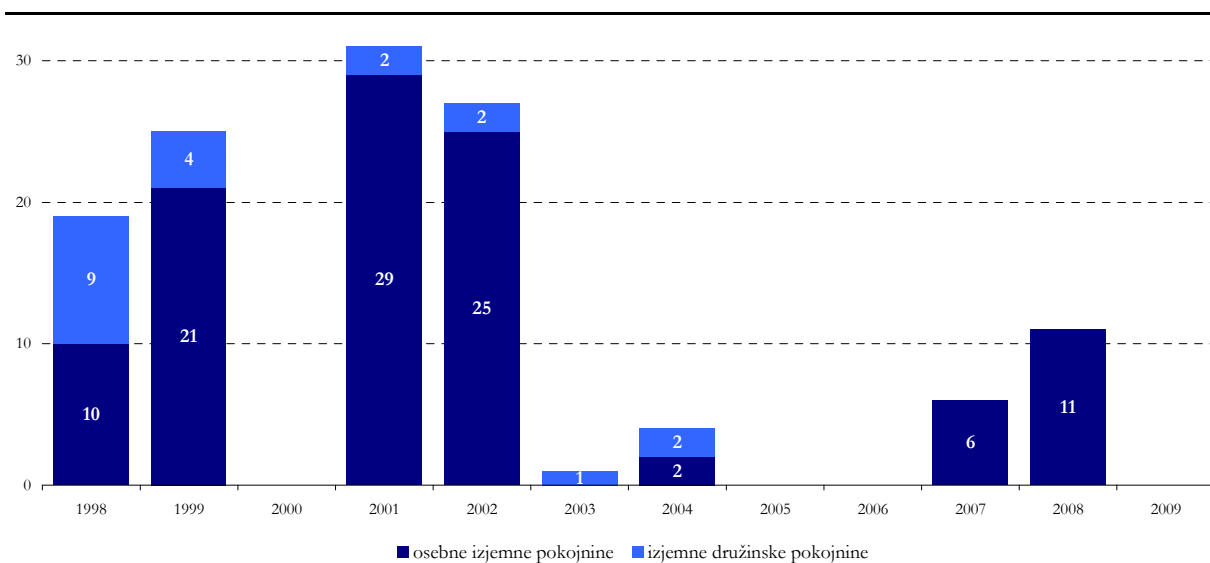
Vira: dokumentacija ministrstev in vlade.

V omenjenem obdobju je vlada v 18 primerih postopek za dodelitev izjemne pokojnine zaključila brez izdaje odločbe, v 19 primerih (vsi s področja kulture) pa je izdala zavrnilne odločbe (v 18 primerih je zavrnila priznanje osebne izjemne pokojnine, enkrat pa priznanje izjemne družinske pokojnine). V 124 primerih je vlada izdala pozitivne odločbe:

- 104 odločbe, s katerimi je dodelila osebno izjemno pokojnino – od tega 11 odločb, s katerimi je povišala znesek izjemne pokojnine obstoječim prejemnikom, in
- 20 odločb, s katerimi je dodelila izjemno družinsko pokojnino – od tega je z eno odločbo povišala znesek izjemne pokojnine osebi, ki je že prejemale izjemno družinsko pokojnino.

Število odločb, s katerimi je vlada priznala in odmerila ali povišala izjemno pokojnino, je glede na vrsto izjemne pokojnine (osebne ali družinske) po letih v obdobju od leta 1998 do leta 2009 predstavljeno v grafu 2.

Graf 2: Število izdanih pozitivnih odločb o dodelitvi izjemne pokojnine v obdobju od leta 1998 do leta 2009 – po letih in po vrsti izjemne pokojnine



Viri: objave v Uradnem listu RS in dokumentacija vlade.

Iz grafa 2 je razvidno, da v letih 2005 in 2006 vlada ni dodelila nobene nove izjemne pokojnine, kar je posledica sklepa vlade iz aprila 2004, s katerim je ugotovila, da veljavni predpisi niso več primerni za priznanje in odmero izjemnih pokojnin. Hkrati je vlada tudi sprejela sklep, da namerava o predlogih za izjemne pokojnine odločati po uveljavitvi novega zakona s tega področja. Omenjeni sklep je na pobudo MŠŠ vlada oktobra 2007 razveljavila⁶² in nato še isti mesec izdala odločbe šestim novim prejemnikom izjemne pokojnine s področja športa. Konec maja 2008 je vlada dodelila še 11 novih izjemnih pokojnin s področja kulture.

Ocenjujemo, da je vlada morebitne prejemnike izjemnih pokojnin od 9. 4. 2004 do 10. 10. 2007 v primerjavi z morebitnimi prejemniki pred tem obdobjem in po njem neenakopravno obravnavala. Posamezniki namreč v času vladne odločitve, da veljavnega zakona ne izvaja, niso imeli možnosti priznanja in odmere izjemne pokojnine, čeprav so bili v enakem položaju kot posamezniki, ki so v času pred 8. 4. 2004 in po 11. 10. 2007 prejeli izjemno pokojnino.

Povprečna višina priznane in odmerjene izjemne pokojnine po odločbah, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdala vlada, je bila 80,2 odstotka najvišje izjemne pokojnine. Razporeditev višine dodeljenih izjemnih pokojnin je, glede na delež od najvišje izjemne pokojnine, prikazana v tabeli 5.

⁶² Sklep št. 00700-14/2007/3 z dne 11. 10. 2007.

Tabela 5: Višina dodeljenih izjemnih pokojnin glede na delež od najvišje izjemne pokojnine

Delež od najvišje izjemne pokojnine	70 %	75 %	80 %	85 %	90 %	95 %	100 %
Število odločb	33	38	14	8	10	2	19

Viri: objave v Uradnem listu RS in dokumentacija vlade.

Nadaljnje ugotovitve temeljijo na pregledu spisov, obravnavanih na vladi, na podlagi predlogov ministrstev za dodelitev izjemne pokojnine. Ker vlada treh spisov nima⁶³, smo pregledali le 158 spisov, za manjkajoče posameznike pa smo potek dogodkov preverili na podlagi dokumentacije resornega ministrstva in ZPIZ ter objav v Uradnem listu RS. Zaradi manjkajoče dokumentacije je bil pregled na vladi nepopoln, kar predstavlja omejitev revizije, vendar ne v tako pomembnem delu, da o poslovanju vlade ne bi mogli izreči mnenja.

2.6.1 Določitev kriterijev in njihova uporaba

Vlada za odločanje o dodelitvi izjemne pokojnine ni sprejela posebnih kriterijev, po katerih bi presojala upravičenost oseb do izjemne pokojnine, temveč se je pri odločanju opirala na mnenja področnih ministrstev, ki so bila razvidna iz predlogov za dodelitev izjemne pokojnine. Izjema je le nekaj primerov, v katerih je MK predlagalo povišanje zneska že priznane izjemne pokojnine. Pri njih je vlada preverila, ali so izkazana nova dela oziroma nagrade, ki bi glede na kriterije MK utemeljila povišanje zneska že priznane izjemne pokojnine (tako je vlada na primer v dveh primerih odločila, da ne bo povišala zneska izjemne pokojnine prejemniku častnega znaka svobode Republike Slovenije⁶⁴, ker ta ni naveden v kriterijih MK).

Pri pregledu dokumentacije o primerih, ki jih je vlada obravnavala, smo ugotovili, da je vlada prek svojih strokovnih služb praviloma preverjala zgolj izpolnjevanje formalnih pogojev – na primer, ali bi bila predlagana izjemna pokojnina višja od pokojnine po splošnih predpisih, ali so predlogi obrazloženi in podobno.

Vlada tudi ni določila posebnih kriterijev za določanje višine izjemne pokojnine, temveč je v delu, ki se nanaša na višino izjemne pokojnine, vedno upoštevala predlog ministrstva.

2.6.2 Določitev pravil postopka in njihova uporaba

Poslovanje in odločanje vlade je urejeno v Poslovniku Vlade Republike Slovenije⁶⁵. Vlada za odločanje o izjemnih pokojninah ni določila posebnih postopkovnih pravil, razen za odločanje o dodelitvi izjemnih družinskih pokojnin. V skladu s sklepi o ustanovitvi Komisije Vlade Republike Slovenije za kadrovske in

⁶³ Vlada je pojasnila, da je računskemu sodišču omogočila pregled vse dokumentacije, ki so jo prejeli od kadrovske službe vlade in Ministrstva za javno upravo, ter da manjkajočih spisov nima.

⁶⁴ V skladu z Zakonom o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/92, 22/04.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 43/01 (23/02-popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10.

administrativne zadeve⁶⁶ (v nadaljevanju: kadrovska komisija) je ta dokončno obravnavala predloge za dodelitev izjemne družinske pokojnine⁶⁷.

2.6.3 Spoštovanje procesnih in materialnih zakonov

Vlada je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v obravnavo prejela 161 predlogov za dodelitev izjemne pokojnine. Pri tem je:

- v 124 primerih izdala pozitivne odločbe, in sicer:
 - v 112 primerih o dodelitvi osebne izjemne pokojnine;
 - v 12 primerih o povišanju že dodeljene izjemne pokojnine (vsi s področja kulture);
- v 19 primerih (vsi s področja kulture) je izdala zavrnilno odločbo, in sicer:
 - v sedmih primerih na predlog MK zaradi neizpolnjevanja kriterijev MK;
 - v šestih primerih v nasprotju s predlogom MK, ker posamezniki niso izkazali novih del oziroma nagrad, ki bi upravičevale povišanje že priznane izjemne pokojnine;
 - v petih primerih v nasprotju s predlogom MK, ker bi ob upoštevanju takega predloga posamezniku priznala nižjo izjemno pokojnino, kot je znašala njegova pokojnina po splošnih predpisih;
 - v enem primeru je izdala zavrnilno odločbo v nasprotju s predlogom MK, saj posameznik ni izpolnjeval pogojev za pridobitev starostne pokojnine po splošnih predpisih, kot zahteva ZIPO;
- v 16 primerih je vlada prejela predlog ministrstva, vendar ni izdala odločbe ali sklepa;
- v dveh primerih vlada ni izdala upravnega akta, ker je v enem primeru posameznik preminil med postopkom, v drugem pa je vlada MK z dopisom obvestila, da ne bo izdala odločbe o izjemni družinski pokojnini, saj mora po splošnih predpisih ZPIZ po pokojnem prejemniku izjemne pokojnine sam odmeriti izjemno družinsko pokojnino (v nobenem od dveh primerov vlada postopka ni končala z izdajo odločbe ali sklepa).

Ravnanja vlade, opisana v zadnjih dveh alinejah prejšnjega odstavka, predstavljajo kršitev ZUP, saj je vlada zaključila obravnavo brez izdaje ustreznega upravnega akta (odločbe ali sklepa). S takim ravnanjem vlada hkrati postavlja posameznike, ki ne prejmejo odločbe oziroma sklepa, v neenakopraven položaj glede na tiste, ki so prejeli zavrnilne odločbe, saj razen tožbe zaradi molka organa nimajo na voljo drugega pravnega sredstva, s katerim bi dosegli sodno varstvo za presojo pravilnosti upravnega akta.

⁶⁶ Prvi sklep, ki je za obdobje, na katero se nanaša revizija, določil pristojnost kadrovske komisije, da odloča o izjemnih družinskih pokojninah, je bil Sklep o ustanovitvi, nalogah in sestavi Komisije Vlade Republike Slovenije za kadrovske in administrativne zadeve št. 021-02/97-3 z dne 28. 2. 1997, ki je določil tudi, da se odločbe, ki jih izdaja kadrovska komisija, izdajajo kot odločbe vlade. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo izdanih več sklepov, vendar je pristojnost kadrovske komisije glede odločanja o izjemnih družinskih pokojnin ostala enaka do 22. 6. 2006, od tega dne je ta komisija pristojna le še za predhodno obravnavo in ne več za dokončno odločanje. Komisija se od 22. 11. 2008 imenuje Komisija Vlade Republike Slovenije za administrativne zadeve in imenovanja.

⁶⁷ Kot delovno telo vlade lahko, v skladu s 4. členom Poslovnika Vlade Republike Slovenije, tudi dokončno obravnava gradiva, ki obravnavajo posamezna ožja in manj pomembna vprašanja.

Pri pregledu odločb, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdala vlada, smo preverili tudi roke, v katerih je vlada odločila o dodelitvi izjemne pokojnine. Ugotovili smo, da je vlada v 22 primerih odločila v roku enega meseca od prejema predloga ministrstva, kot ga za skrajšane ugotovitevne postopke predvideva ZUP (najhitreje v treh dneh po prejemu predloga), medtem ko je v 121 primerih ta rok preseгла v znatni meri (v 15 primerih za več kot eno leto). Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje vlade pri odločanju v upravnem postopku poleg kršitve ZUP predstavlja tudi neenako obravnavo vlog posameznikov.

Priporočilo

Vlada naj vzpostavi notranje kontrolne mehanizme, ki bodo preprečevali zamude pri odločanju o dodelitvi izjemnih pokojnin.

Pri pregledu vsebine odločb smo ugotovili, da 79 od 124 pozitivnih odločb v izreku vsebuje določbo, da se osebi prizna izjemna pokojnina tudi za obdobje pred dnem izdaje odločbe, za kar vlada v ZIPO nima zakonske podlage. V večini primerov je vlada priznala pravico do izjemne pokojnine s prvim dnem v tistem mesecu, ko je o tem odločala, največje razlike med datumom izdaje odločbe in datumom priznanja pravice pa je bilo pri odločitvi, sprejeti 2. 7. 1998. Takrat je bilo odločeno, da desetim posameznikom pripada pravica od 1. 5. 1998, torej za več kot dva meseca nazaj. Na to, da odločba o priznanju in odmeri izjemne pokojnine ne more dodeliti pravice za nazaj, je leta 2000 v sodbi⁶⁸ opozorilo tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ki je zapisalo, da gre pri priznanju izjemne pokojnine za konstitutivno odločbo in ima ta učinke lahko le za naprej. Vlada je tudi po prejemu sodbe še vedno dodeljevala izjemne pokojnine za nazaj (nazadnje v letu 2008).

Ocenjujemo, da tovrstno ravnanje vlade ni v skladu s predpisi, obenem pa posameznike, ki jim je bila pravica do izjemne pokojnine dodeljena za nazaj, postavlja v privilegiran položaj glede na tiste, ki jim je vlada pravilno priznala pravico na naprej. Poleg tega opozarjamo, da podeljevanje pravice do izjemne pokojnine za nazaj predstavlja tveganje tudi za javne finance, saj bi lahko vlada dodelila izjemne pokojnine tudi za daljše obdobje pred dnem odločitve in s tem dodatno obremenila državni proračun.

Priporočilo

Vlada naj vzpostavi notranje kontrolne mehanizme, ki bodo preprečevali, da bi z odločbo podelila pravico tudi za nazaj.

Med 143 izdanimi odločbami je bilo kar 115 odločb slabo obrazloženih ali pa sploh niso bile obrazložene. Izdane odločbe niso imele opisa dejanskega stanja in obrazložitve ocene, zakaj je vlada odločila tako, kot izhaja iz izreka odločbe. Vlada je pojasnila, da so pri pripravi odločb uporabljali četrti odstavek 214. člena ZUP/99⁶⁹, ki določa, da lahko obrazložitev v enostavnih zadevah, v katerih je udeležena samo ena stranka in se zahtevku ugodí, vsebuje samo kratko obrazložitev strankinega zahtevka in sklicevanje na pravne predpise, na podlagi katerih je bilo o zadevi odločeno. Glede na odločanje z uporabo prostega preudarka in glede na obstoj nedoločnih pravnih pojmov v ZIPO, katerih pomen v praksi določi šele upravni organ pri svoji odločitvi, ocenjujemo, da pri odločanju o dodelitvi izjemne pokojnine ne gre za enostavne zadeve po ZUP, zato bi morale biti odločbe podrobneje obrazložene, oziroma bi morale vsebovati vse sestavine

⁶⁸ Sodba št. U 53/98-9 z dne 28. 6. 2000.

⁶⁹ Podobno določbo je imel tudi ZUP/83.

upravne odločbe, kot zahteva tretji odstavek 210. člena ZUP. Poleg tega ZUP v petem odstavku 214. člena jasno določa, da mora organ, če odloča po prostem preudarku, v obrazložitvi navesti tudi "razloge, zakaj je tako odločil, in kako je uporabil obseg in namen prostega preudarka".

Podrobneje obrazloženih odločb je bilo 28, med njimi 11 zavrnilnih odločb, ki jih je vlada izdajala le do konca leta 2002, ter vseh 17 pozitivnih odločb, ki so bile izdane v letih 2007 in 2008. Ocenjujemo, da je sprememba prakse, po kateri je vlada prenehala izdajati zavrnilne odločbe⁷⁰ in postopka ni formalno zaključila, v škodo pravni varnosti posameznikov⁷¹, saj zdaj upravni organi, če je odločitev negativna, ne izdajo nobenega akta, zoper katerega bi posameznik imel pravico do pravnega sredstva za presojo zakonitosti upravne odločitve. Sprememba prakse zato postavlja v neenak položaj vse prosilce, ki so podali vlogo po letu 2002 in ki po mnenju ministrstev in vlade ne izpolnjujejo kriterijev za dodelitev izjemne pokojnine. Razen tožbe zaradi molka organa, če ministrstvo poda predlog na vlado in vlada o njem ne odloči, posamezniki namreč nimajo druge možnosti pritožbe ali drugega pravnega sredstva zoper formalno neobstoječe odločitve upravnih organov.

Vlada je v vseh enajstih primerih, ki jih je predlagalo MŠŠ, z odločbo priznala in odmerila izjemno pokojnino posameznikom s področja športa. Za omenjene posameznike je računsko sodišče ocenilo, da ni mogoče potrditi, ali so izkazali ustvarjalno delo oziroma vrhunske stvaritve, kot zahteva ZIPO (več v točki 2.3.3).

Ugotovili smo tudi, da je v enem primeru vlada izdala odločbo, ki vsebuje napako. V izreku odločbe je namreč navedeno, da se osebi odmeri 85 odstotkov najvišje izjemne pokojnine oziroma 179.214,84 tolarjev, kar pa je na dan odločitve predstavljalo 90 odstotkov najvišje izjemne pokojnine. Ta odstotek pa je bil naveden tudi v obrazložitvi odločbe. Ugotovili smo, da ZPIZ osebi pravilno izplačuje izjemno pokojnino v znesku, ki je zapisan v odločbi, in ne glede na v izreku zapisan odstotek od najvišje izjemne pokojnine.

ZIPO v drugem odstavku 3. člena določa, da mora biti odločba o izjemnem priznanju in odmeri starostne oziroma družinske pokojnine objavljena v Uradnem listu RS. Ker ZIPO ne določa posebnih pravil glede odločbe, se za obvezne sestavine odločbe upoštevajo določbe 210. do 218. člena ZUP, po katerih mora imeti vsaka odločba uvod, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, ime organa s številko in datumom odločbe, podpis uradne osebe in pečat organa.

Na podlagi pregleda objav v Uradnem listu RS in izdanih pozitivnih odločb smo ugotovili, da pet odločb o dodelitvi izjemne pokojnine ni bilo objavljenih v Uradnem listu RS, za preostalih 119 odločb pa je vlada objavila zgolj svoje sklepe, da je določenim posameznikom priznala pravico do izjemne pokojnine. Iz objavljenih sklepov je razvidna pravna podlaga, organ, ki je sklep sprejel (vlada ali kadrovska komisija), datum sprejema odločitve, ime in priimek (v šestih primerih tudi datum rojstva) upravičenca, področje, na katerem ima upravičenec posebne zasluge, datum pridobitve pravice in priznani delež od najvišje pokojnine za polno delovno dobo. Pri vseh izjemnih družinskih pokojninah je poleg imena upravičenca navedeno tudi ime pokojnega družinskega člana, ki je imel posebne zasluge. Ugotavljamo, da vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spoštovala drugega odstavka 3. člena ZIPO, saj ni objavila odločb

⁷⁰ Posledica tega je bila, da so ministrstva tudi prenehala pošiljati predloge za izdajo zavrnilnih odločb.

⁷¹ Posamezniki v večini primerov niso bili obveščeni o tem, da je ministrstvo posredovalo predlog za dodelitev izjemne pokojnine vladi.

za vse, ki jim je priznala in odmerila izjemno pokojnino, temveč je za večino objavila le sklep, ki pa ne vsebuje vseh obveznih sestavin odločbe, ki jih zahtevajo določbe ZUP.

V enem primeru je vlada na predlog MK izdala odločbo o priznanju izjemne družinske pokojnine osebi, ki ni izpolnjevala pogojev po ZIPO, in sicer pogojev za pridobitev družinske pokojnine po splošnih predpisih. ZPIZ je vlado obvestil, da za to osebo nima podatkov, na podlagi katerih bi lahko izplačal izjemno pokojnino, saj oseba ni upravičenec do družinske pokojnine. Na podlagi obvestila ZPIZ je vlada obnovila postopek in v obnovljenem postopku odpravila odločbo ter prošnjo osebe zavrnila z odločbo.

2.6.4 Preostale ugotovitve

Na podlagi predlogov MK je vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavala tudi 15 predlogov za povišanje zneskov že priznanih izjemnih pokojnin. Pri tem smo ugotovili, da je vlada:

- v dveh primerih, kjer sta posameznika izkazala nova dela oziroma nagrade v času po prvem odločanju o priznanju in odmeri izjemne pokojnine (oba sta v tem času prejela Prešernovo nagrado), izdala pozitivno odločbo, in
- v 13 primerih, ko je MK predlagalo povišanje zneska izjemne pokojnine, kljub temu da posamezniki niso izkazali novih del oziroma novih nagrad:
 - desetim posameznikom z odločbo potrdila povišanje;
 - dvema posameznikoma z odločbo zavrnila povišanje, ker ni bilo izkazanih novih del oziroma nagrad, ki jih ima v svojih kriterijih zapisane MK, in
 - v enem primeru na predlog za povišanje izjemne družinske pokojnine z dopisom obvestila MK, da je oseba, zaradi katere posebnih zaslug naj bi povišali znesek že priznane izjemne družinske pokojnine, pokojna.

Ocenjujemo, da je vlada neenakopravno obravnavala posameznike s področja kulture s tem, ko je v desetih primerih potrdila povišanje zneska izjemne pokojnine tudi tedaj, ko posamezniki niso izkazali novih del oziroma nagrad v obdobju od prejšnjega odločanja o višini izjemne pokojnine.

Priporočilo

Vlada naj v prihodnje poviša znesek že priznane izjemne pokojnine le tistim posameznikom, ki so v obdobju od prejšnjega odločanja o višini izjemne pokojnine z ustvarjalnim delom dosegli nove izjemne uspehe oziroma prejeli nove nagrade za svoje vrhunske stvaritve v skladu s kriteriji resornega ministrstva.

V enem primeru je vlada na predlog MK priznala izjemno družinsko pokojnino po pokojnem, ki je že bil prejemnik izjemne pokojnine, kljub temu da v drugih primerih ZPIZ v skladu s splošnimi predpisi avtomatično odmeri družinsko pokojnino od izjemne pokojnine, če je to za posameznika bolj ugodno kot odmera družinske pokojnine po splošnih predpisih. Več o odmeri izjemne družinske pokojnine je zapisano v nadaljevanju revizijskega poročila v točki 3.1.3.

V enem primeru je vlada na predlog MK izdala odločbo o priznanju pravice do izjemne pokojnine osebi, ki še ni izpolnjevala pogojev za pridobitev starostne pokojnine. Vlada je v odločbi navedla, da posamezniku pripada izjemna pokojnina, ko se bo starostno upokojil. Ko se je posameznik upokojil, je izdala novo odločbo, ki poleg zgoraj omenjenih petih primerov tudi ni bila objavljena v Uradnem listu RS. V enem primeru pa je vlada na predlog MŠŠ izdala odločbo o priznanju pravice do izjemne pokojnine

osebi, ki je že bila starostno upokojena, vendar se ji pokojnina zaradi zaposlitve ni izplačevala. Vlada je v odločbi določila, da se odmera izjemne pokojnine opravi po prenehanju zaposlitve in v izreku ni navedla višine izjemne pokojnine, iz obrazložitve pa izhaja, da je MŠŠ predlagalo izjemno pokojnino v višini 100 odstotkov najvišje izjemne pokojnine. Vlada je kasneje, ko je oseba ponovno prejela starostno pokojnino, s sklepom odločila, da se ji prizna izjemna pokojnina v višini 100 odstotkov zneska najvišje izjemne pokojnine za obdobje šestih mesecev pred sprejemom sklepa. Tudi ta sklep ni bil objavljen v Uradnem listu RS.

Postopki dodeljevanja izjemnih pokojnine v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri vladi niso bili predmet notranje revizije ali drugega nadzora.

2.6.5 Ocena priznanja in odmere izjemnih pokojnin pri vladi

Preverili smo, ali sistem izjemnih pokojnin v delu, ki se nanaša na priznanje in odmero izjemnih pokojnin pri vladi, zagotavlja enakopravno obravnavo oseb. Pri tem smo preverili, kakšne kriterije in pravila postopka za dodelitev izjemne pokojnine vlada upošteva v praksi in ali je nad njihovim izvajanjem zagotovljen nadzor.

Ugotovili smo, da vlada ni sprejela posebnih kriterijev za presojo upravičenosti posameznikov do dodelitve izjemne pokojnine in za določitev višine predlagane izjemne pokojnine. Prav tako se pri odločanju o izjemnih pokojninah ne ravna po posebnih postopkovnih pravilih.

Vlada je z odločitvijo, da od aprila 2004 do oktobra 2007 ne bo odločala o morebitnih prejemnikih izjemnih pokojnin, te posameznike neenako obravnavala v primerjavi s posamezniki pred tem obdobjem in po njem.

V postopkih priznanja in odmere izjemnih pokojnin smo ugotovili tudi več kršitev ZIPO in ZUP, saj vlada:

- v več primerih ni končala upravnega postopka s posamičnim upravnim aktom;
- je v večini primerov pri izdaji odločbe znatno preseгла rok za odločanje o upravni zadevi
- je v večini primerov podelila pravico tudi za nazaj;
- je večina odločb o priznanju in odmeri izjemne pokojnine slabo obrazloženih ali pa sploh niso obrazložene;
- v nekaj primerih ni objavila odločbe o priznanju in odmeri izjemne pokojnine v Uradnem listu RS, v vseh drugih primerih pa je namesto odločb objavila zgolj sklepe.

Vlada je z odločbami dodelila izjemno pokojnino tudi posameznikom s področja športa, za katere računsko sodišče ne more potrditi, da so njihovi izjemni uspehi oziroma vrhunski dosežki nastali z ustvarjalnim delom oziroma predstavljajo vrhunske stvaritve in da so torej bili izpolnjeni pogoji za priznanje izjemne pokojnine po ZIPO.

Ocenjujemo, da sistem izjemnih pokojnin v delu, ki se nanaša na priznanje in odmero izjemne pokojnine pri vladi, ne zagotavlja pogojev za enakopravno obravnavo oseb, ki so v enakem ali primerljivem položaju, ter da je v več primerih prišlo do kršenja pravice do enake obravnave.

2.7 Priprava novega zakona

2.7.1 Pregled dosedanjih aktivnosti

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo podanih več pobud za spremembo veljavnega ZIPO. Računsko sodišče je zato pregledalo pripravo sprememb ZIPO oziroma pripravo novega zakona, ki naj bi uredil področje izjemnih pokojnin, ter podalo oceno zadnjega predloga, ki ga je MDDSZ poslalo v vladno obravnavo.

Iz dokumentacije, pridobljene med izvajanjem revizije, izhaja, da so se pomisleki o uporabnosti določb ZIPO pričeli pojavljati že konec devetdesetih let, od leta 2000 pa so vlada in ministrstva razmišljali o morebitni spremembi ZIPO⁷², pri čemer so svoje predloge in mnenja podale tudi različne organizacije civilne družbe⁷³.

Vlada je marca 2000 sprejela sklep, s katerim je naložila MK, MVZT, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter MDDZS, da pripravijo informacijo o izjemnih pokojninah in drugih izjemnih pravicah. Aprila 2003 je vlada ustanovila tudi posebno delovno skupino za proučitev vprašanj izjemnega priznavanja in odmerjanja starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge⁷⁴ (v nadaljevanju: delovna skupina) in ji naložila, da prouči problematiko izjemnih pokojnin, preveri kriterije, na podlagi katerih se pripravljajo predlogi za priznanje izjemnih pokojnin na področju kulture, znanosti in športa, ter oblikuje predloge za spremembo ali prenehanje veljavnosti ZIPO.

O izjemnih pokojninah je razpravljal tudi Ekonomsko-socialni svet, ki kot tripartitni organ deluje pod okriljem vlade, in maja 2003 na predlog sindikatov sprejel sklep, s katerim je predlagal prenovo ZIPO tako, da bo zagotovljena preglednost postopka in objava dokumentov, zaostritev kriterijev za priznanje izjemne pokojnine ter uskladitev ZIPO z obstoječo zakonodajo.

Delovna skupina je januarja 2004 vladi posredovala Informacijo o izjemnih pokojninah (v nadaljevanju: Informacija), v kateri je med drugim predlagala:

- pripravo novega zakona, ki bo nadomestil ZIPO in bo določal natančne kriterije za podelitev nagrade;
- preimenovanje izjemne pokojnine v "izjemna priznanja za dosežke na področju kulture in športa";
- omejitev podeljevanja izjemnih priznanj le za dosežke na področju kulture in športa;
- opredelitev izjemnega priznanja kot osebne pravice, ki ugasne s smrtjo upravičenca, in prenehanje podeljevanja te pravice družinskim članom po smrti posameznika;
- določitev enotne višine izjemnega priznanja za vse prejemnike v znesku, ki je enak razliki med posameznikovo priznano starostno pokojnino in letno določenim odstotkom za odmero starostne pokojnine za 40 let pokojninske dobe za moškega oziroma 38 let za ženske;
- določitev kriterijev za podeljevanje izjemnega priznanja z zakonom.

⁷² MDDSZ je na primer 24. 2. 2000 izdalo sporočilo za javnost, v katerem je navedlo, da se zavzema za prenehanje dodeljevanja izjemnih pokojnin ter da predlaga resornim ministrstvom, naj ponovno proučijo ustreznost kriterijev, predlagajo njihovo spremembo in dopolnitev ter po presoji tudi spremembo ZIPO.

⁷³ Kot primer navajamo društva upokojujencev in sindikate.

⁷⁴ Sklep o ustanovitvi, nalogah in sestavi delovne skupine za proučitev vprašanj izjemnega priznavanja in odmerjanja starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge, št. 194-8/2003 z dne 30. 4. 2003.

V navedenem dokumentu so predstavljeni tudi predlogi MK in takrat združenega ministrstva za šolstvo, znanost in šport (v nadaljevanju: MŠZŠ)⁷⁵ glede kriterijev za dodelitev izjemne pokojnine. Ker je bilo predvideno, da naj bi se priznanja podeljevala le za področje športa in kulture, posebnih kriterijev s področja znanosti ni bilo.

MK je predlagalo, da "lahko izjemno priznanje prejme oseba, ki je za svoj dosežek prejela veliko Prešernovo nagrado na področju umetnosti ali Valvasorjevo oziroma Steletovo nagrado na področju dediščine oziroma je prejela primerljivo mednarodno priznanje, in sicer Nobelovo nagrado, Herderjevo nagrado na področju literature, Oskarja, Beneškega leva, Zlato palmo ali Berlinskega medveda na področju filma, prvo nagrado na Beneškem bienalu ali na kasselskih Documentih na področju vizualnih umetnosti in arhitekture, prvo nagrado na Varšavskem bienalu plakata ali Brnskem bienalu grafičnega oblikovanja na področju oblikovanja, Grammyja na področju glasbe, nagrado Prix Europa na področju AV-kulture, London Dance Performance Award ali Monaco Grand Prix na področju plesa, prvo nagrado na Graški Štajerski jeseni ali na Dunajskih slavnostnih tednih na področju gledališča ali Zlato Niko na linški Ars Electronici na področju intermedijskih umetnosti".

MŠZŠ pa je predlagalo, da "lahko izjemno priznanje prejme oseba, ki je:

- s svojim športnim dosežkom izjemno prispevala k razpoznavnosti slovenskega športa ali
- dosegla vrhunski športni rezultat na olimpijskih igrah, svetovnih in evropskih prvenstvih ali dosegla svetovni rekord ali
- dosegla izjemen uspeh pri trenerskem delu in izjemen uspeh pri organizaciji, razvoju in popularizaciji športa v Sloveniji in v svetu ter je bila predhodno praviloma nagrajena z najvišjimi športnimi oziroma državnimi priznanji Republike Slovenije ali z mednarodnimi športnimi priznanji in nagradami".

V predlogu MŠZŠ so bili določeni tudi kriteriji glede nosilcev medalj in prejemnikov Bloudkove nagrade oziroma priznanja na enak način, kot so opredeljeni v veljavnih kriterijih MŠŠ z dne 25. 9. 2002.

Vlada je po seznanitvi z Informacijo delovne skupine februarja 2004 sprejela sklepe, s katerimi:

- se je strinjala s pripravo in sprejemom novega zakona, ki bi vseboval rešitve, predlagane v Informaciji;
- se je strinjala s predlaganimi kriteriji za dodelitev izjemne pokojnine in
- je nosilnima ministrstvoma (MK in MŠZŠ) naložila, da pripravita predlog novega zakona (pri pripravi pa sta dolžna sodelovati tudi MDDSZ in Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije).

Po sprejemu tega sklepa je medresorska skupina, sestavljena iz predstavnikov MDDSZ, MK, MŠZŠ in Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF), sicer pripravila prvi osnutek delovnega besedila členov novega zakona, ki pa ni bil predložen v vladno obravnavo. Vlada je nato aprila 2004 sprejela sklep, da veljavni predpisi niso več primerni za odmero in podeljevanje izjemnih pokojnin ter da zato namerava o predlogih odločati po uveljavitvi novega zakona. Za pripravo njegove vsebine je sprva zadolžila MK in MŠZŠ, nato pa je leto kasneje navedeni sklep spremenila in na predlog MK pripravo novega zakona naložila MDDSZ v sodelovanju z MK, MVZT, MŠŠ in MF.

⁷⁵ Konec leta 2004 se je področje dela Ministrstva za šolstvo, znanost in šport razdelilo med dve ministrstvi, in sicer MŠŠ in MVZT.

Oktoberja 2007 je vlada sprejela nov sklep, tokrat na predlog MŠŠ, s katerim je ponovno omogočila dodeljevanje izjemnih pokojnin, hkrati pa je določila tudi, da mora MDDSZ v roku treh mesecev vladi predložiti nov predlog zakona.

MDDSZ je pripravilo več predlogov novega zakona, ki naj bi nadomestil ZIPO. Prvi predlog Zakona o dodatku za izjemne dosežke je bil januarja 2008 javno objavljen na spletnih straneh tega ministrstva in poslan v medresorsko usklajevanje, februarja 2008 pa je bil popravek predloga drugič poslan v medresorsko usklajevanje. MDDSZ je marca 2008 predlog zakona predložilo v sprejem vladi, kljub temu da besedilo ni bilo v celoti medresorsko usklajeno. Na MK in MŠŠ so menili, da bi morala kriterije sprejeti vlada z uredbo, Ministrstvo za obrambo pa je predlagalo, naj zakon velja tudi za področje obrambe in varnosti. Vlada predloga zakona ni obravnavala.

Aktivnosti, povezane s pripravo novega zakona, so se ponovno pričele z usklajevanji v začetku leta 2009, rezultat pa je bil nov predlog zakona, ki ga je MDDSZ v vladno obravnavo vložilo 24. 3. 2009. Vlada zakona ni obravnavala, saj ga je MDDSZ 30. 3. 2009 umaknilo iz vladne obravnave. Razlog je bil v nasprotovanju MVZT, ki je menilo, da mora nov zakon veljati tudi za področje znanosti. Po 30. 3. 2009 so se usklajevanja glede vsebine predloga zakona nadaljevala, vendar ministrstva na vlado niso posredovala novega predloga zakona.

2.7.2 Predvidene rešitve novega zakona

Zadnji uradni predlog Zakona o dodatku za izjemne dosežke (v nadaljevanju: predlog zakona) je MDDSZ posredovalo vladi marca 2009. V obrazložitvi predloga zakona je navedeno, da vlada "zagotavlja osebam, ki so pomembno prispevale k prepoznavnosti države, finančno stabilno življenje. Osebe, ki bodo deležne dodatka, si v času možne aktivne udeležbe na trgu dela (od 15. do 65. leta), niso mogle zagotoviti osnove za primeren prejemek za starost, saj so svoje aktivnosti usmerile v dejavnosti, ki so pomembne za prepoznavnost države v svetovnem merilu".

Glede na veljavne določbe ZIPO so v predlogu zakona predlagane naslednje spremembe:

- preimenovanje izjemnih pokojnin v dodatek za izjemne dosežke;
- dodatek za izjemne dosežke se lahko podeli državljanom Republike Slovenije, ki so uživalci pokojnine po slovenskih predpisih, ki izpolnjujejo pogoje za pridobitev starostne pokojnine in so s svojim življenjskim delom in izjemnimi dosežki na področju kulture ali športa trajno prispevali k razvoju družbe in ugledu države, ter je njihova pokojnina nižja od starostne pokojnine moškega, odmerjene od najvišje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe;
- za izjemni dosežek se štejejo življenjska dela, nagrajena z najvišjimi državnimi ali mednarodnimi priznanji oziroma vrhunski dosežki, nagrajeni na tekmovanjih najvišjega svetovnega ranga;
- podrobnejša merila za ugotavljanje izjemnega dosežka in načina za izkazovanje pogojev za dodelitev dodatka predpiše minister, pristojen za področje, na katerem je oseba dosegla izjemne dosežke, v 30 dneh po uveljavitvi zakona;
- dodatek za izjemne dosežke se odmeri enotno v fiksnem znesku, ki je enak 1,5 povprečne mesečne starostne pokojnine⁷⁶, vendar pokojnina posameznika, izplačana v Republiki Sloveniji in v tujini, skupaj z dodatkom ne sme presegati starostne pokojnine moškega, odmerjene od najvišje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe;

⁷⁶ Izplačane v državi v decembru v predhodnem koledarskem letu.

- vlada lahko dodatek za izjemne dosežke odvzame, če je prejemnik s pravnomočno sodbo sodišča obsojen na kazen zapora za kaznivo dejanje zoper človekove pravice in svoboščine, zoper suverenost Republike Slovenije in njeno demokratično ustavno ureditev ter zoper človečnost in mednarodno pravo;
- dodatek za izjemne dosežke se dodeli kot osebna pravica in ne več tudi družinskim članom, glede na zasluge oziroma izjemne dosežke pokojnega posameznika, prav tako se dodatek preneha izplačevati s smrtjo prejemnika in se ne upošteva v osnovo, od katere se odmerita družinska ali vdovska pokojnina po splošnih predpisih;
- po prehodnih določbah obstoječi prejemniki izjemne pokojnine še naprej prejemajo nespremenjeno izjemno pokojnino; po njihovi smrti se ta preneha izplačevati in se družinska oziroma vdovska pokojnina odmeri od pokojnine, ki bi jo pokojni prejemal po splošnih predpisih.

Po oceni računskega sodišča predlagane spremembe odpravljajo nekatere težave in nejasnosti v sedanjem sistemu dodeljevanja izjemnih pokojnin, namreč:

- pojem izjemni dosežki vključuje tudi dosežke na področju športa, saj v nasprotju z ZIPO ne zahteva, da so posebne zasluge rezultat ustvarjalnega dela, oziroma da gre za vrhunske stvaritve;
- predlog zakona predvideva, da kriterije za presojo upravičenosti do dodatka za izjemne dosežke natančneje določijo področni ministri s pravilniki, kar bi zmanjšalo tveganje za neenako obravnavo posameznikov;
- prenehanje podeljevanja izjemne družinske pokojnine, tako da bo dodatek za izjemne dosežke izključno osebna nagrada posamezniku za njegove dosežke;
- izplačevanje izjemne pokojnine oziroma dodatka za izjemne dosežke se preneha s smrtjo upravičenca in se družinska oziroma vdovska pokojnina odmeri od pokojnine, ki bi jo pokojni prejemal po splošnih predpisih;
- zakonsko določen enotni znesek višine dodatka za izjemne dosežke (z omejitvijo, da skupno izplačilo ne sme preseči zneska najvišje pokojnine); to odpravlja tveganje za neenako obravnavanje posameznikov v primerjavi z zdajšnjim dodeljevanjem izjemnih pokojnin, ko v večini primerov ni bilo objektivno možno preveriti razlogov za dodelitev pravice v razponu od 70 do 100 odstotkov najvišje izjemne pokojnine.

Hkrati pa rešitve iz predloga zakona po naši oceni ne odpravljajo vseh tveganj za neenako obravnavo posameznikov, saj predlog zakona:

- ohranja uporabo nedoločnih pravnih pojmov ("so s svojim življenjskim delom in izjemnimi dosežki na področju kulture ali športa trajno prispevali k razvoju družbe in ugledu države") pri odločanju, kdo je upravičen do dodatka za izjemne dosežke, hkrati pa tudi ne določa, katera "življenjska dela, nagrajena z najvišjimi državnimi ali mednarodnimi priznanji oziroma vrhunski dosežki, nagrajeni na tekmovanjih najvišjega svetovnega ranga" se bodo upoštevala pri presoji upravičencev do dodatka za izjemne dosežke; pri tem pa predlogi podzakonskih aktov, ki bi te pojme natančneje določili, (še) niso pripravljene, zato ni bilo mogoče oceniti ustreznosti ureditve teh vprašanj;
- opredeli pogoje za dodelitev pravice, hkrati pa določa, da naj način izkazovanja pogojev predpiše pristojni minister za posamezno področje; to predstavlja tveganje, da bodo načini izkazovanja zakonskih pogojev različni glede na področje, na katerem je posameznik dosegel izjemen dosežek;
- ne ureja možnosti sodnega nadzora nad upravnimi odločitvami, kadar se ministrstvo odloči, da posameznika ne bo predlagalo vladi za dodelitev dodatka za izjemne dosežke;
- ne ureja nadzora nad tem, ali posameznik uživa pokojnino iz tujine in v kakšni višini;

- ne ureja nadzora nad postopki predlaganja, dodeljevanja in izplačevanja dodatka za izjemne dosežke;
- ukinja obvezno objavo odločbe o dodelitvi pravice v Uradnem listu RS, s čimer bo zmanjšana preglednost postopka dodelitve pravice in možnost seznanitve javnosti z dodelitvami dodatka za izjemne dosežke ter obrazložitvijo razlogov za vladno odločitev;
- ne predvideva, da bi se druge pravice posameznika, ki imajo naravno rednega mesečnega prihodka, vendar hkrati niso del pokojnine po splošnih predpisih (kot na primer pravica do kulturne priznavalnine, ki je opisana pod točko 2.2.3), upoštevale pri priznanju dodatka za izjemne dosežke oziroma pri določanju njegove višine.

Glede na zapisane ugotovitve ocenjujemo, da predlog zakona sicer odpravlja nekatere težave in nejasnosti, ki jih v praksi povzroča uporaba ZIPO, vendar ne vseh oziroma ne v celoti. S predvideno ukinitvijo obveznosti objave odločbe v Uradnem listu RS pa dodatno zmanjšuje preglednost postopka dodelitve pravice.

Ugotovili smo, da se je potreba po spremembi pravne ureditve, ki ureja področje priznanja in odmere izjemne pokojnine, pojavila že pred več kot desetimi leti, vendar do danes kljub številnim aktivnostim, do spremembe še ni prišlo, čeprav se je vlada strinjala s predlogi iz Informacije, s katero se je seznanila že januarja 2004. Ugotovljene pomanjkljivosti veljavnega ZIPO se odražajo v težavah pri njegovem izvajanju in povzročajo neenako obravnavo vlog posameznikov v sistemu priznanja in odmere izjemnih pokojnin.

Pojasnilo MDDSZ

Vlada je s sklepom št. 10007-197/2009/12 z dne 29. 7. 2010 spremila svoj sklep št. 10007-197/2009/8 z dne 30. 7. 2009 in z novim sklepom naložila MK, da mora pripraviti predlog novega zakona skupaj z MŠŠ in MVZT ter v sodelovanju z MDDSZ in MF.

Pojasnilo MK

MK je do 30. 8. 2010 pripravilo delovni verziji novega predloga zakona o dodatku za izjemne dosežke oziroma zakona o doživljenjski renti za izjemne dosežke. MK je od marca 2009 spodbujalo nadaljevanje dela delovne skupine za pripravo predpisov za dodeljevanje dodatka za izjemne dosežke na področju kulture, športa in znanosti. Na podlagi predloga zakona, ki ga je MDDSZ v marcu 2009 posredovalo vladi, ter predlogov delovne skupine, je MK pripravilo nov osnutek predloga zakona, ki že vsebuje nekaj novih rešitev, ki dodatno odpravljajo tveganje za neenako obravnavo posameznikov, in sicer:

- *kriteriji za dodeljevanje izjemnega dodatka naj bi bili določeni z zakonom in zato podrobnejša merila pristojnih ministrstev ne bi bila potrebna;*
- *pobudo naj bi pristojno ministrstvo podalo na podlagi vloge stranke z opredeljenimi sestavinami;*
- *v predlog naj bi vključili tudi obveznost objave v Uradnem listu RS;*
- *delovna skupina naj bi še dodatno obravnavala vprašanja sodnega nadzora nad upravnimi odločitvami glede podajanja pobud ter postopki predlaganja, dodeljevanja in izplačevanja rente za izjemne dosežke;*
- *glede vprašanja nadzora nad prejemom pokojnin iz tujine pa MK meni, da je pri obravnavi treba upoštevati tudi naravo pravice same, ki naj ne bi bila več vezana na pokojnino.*

Priporočilo

Vladi in ministrstvom, pri katerih je potekala revizija, priporočamo, naj čim prej sprejmejo odločitev o predlogu novega zakona oziroma pristopijo k spremembam obstoječega sistema priznanja in odmere izjemnih pokojnin.

3. IZPLAČEVANJE IZJEMNIH POKOJNIN

V skladu z ZIPO izjemne pokojnine izplačuje ZPIZ⁷⁷, pri čemer razliko med pokojnino, ki bi jo posameznik prejel po splošnih predpisih, ter izjemno pokojnino (v nadaljevanju: obveznost države), povrne proračun Republike Slovenije.

Do 31. 12. 1999 je veljal ZPIZ/92, ki je v 170. členu določal, da sredstva za povečane obveznosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki nastajajo zaradi pridobivanja in uveljavljanja pravic do starostne pokojnine pod posebnimi pogoji, zagotavlja Republika Slovenija iz proračuna. Natančneje sta postopek obračuna obveznosti države v tem obdobju določala Zakon o poračunavanju obveznosti Republike Slovenije do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije⁷⁸ (v nadaljevanju: ZPOZPIZ) ter na njegovi podlagi sprejet Pravilnik o metodologiji za obračunavanje obveznosti Republike Slovenije do Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje⁷⁹. Omenjena predpisa sta določala, da mora ZPIZ obveznost države ugotoviti po uradni dolžnosti in predložiti letni obračun obveznosti. Za nadzor nad izvajanjem ZPOZPIZ je bilo pristojno MDDSZ, na katero je ZPIZ tudi naslavljal letne zahteve za izplačilo zneska obveznosti države. V letnih obračunih obveznosti države do ZPIZ je bilo zajetih 13 kategorij upravičencev, ena izmed njih so bili prejemniki izjemnih pokojnin.

Od 1. 1. 2000 obveznost države za zagotavljanje sredstev iz državnega proračuna za pokrivanje obveznosti obveznega zavarovanja, ki nastanejo zaradi priznavanja ali odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pod posebnimi pogoji, določa 232. člen ZPIZ-1, iz katerega tudi izhaja, da poračunavanje finančnih obveznosti med Republiko Slovenijo in ZPIZ ureja poseben zakon. Gre za Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja⁸⁰ (v nadaljevanju: ZPFOPIZ), na podlagi katerega je bil sprejet Pravilnik o podatkih in evidencah za obračun finančnih obveznosti iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o obrazcih in dokumentaciji, ki se predloži obračunu obveznosti⁸¹. Omenjena predpisa določata enak postopek glede letnega obračuna obveznosti in nadzora nad izvajanjem kot prejšnji ZPOZPIZ. Razlika je le v zahtevi za izplačilo zneska obveznosti države, ki jo ZPIZ zdaj naslovi na MF. V letnih obračunih obveznosti države do ZPIZ je zdaj zajetih 55 kategorij upravičencev, ena izmed njih so prejemniki izjemnih pokojnin.

⁷⁷ ZPIZ je pravni naslednik Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 71/93.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 16/94, 32/96.

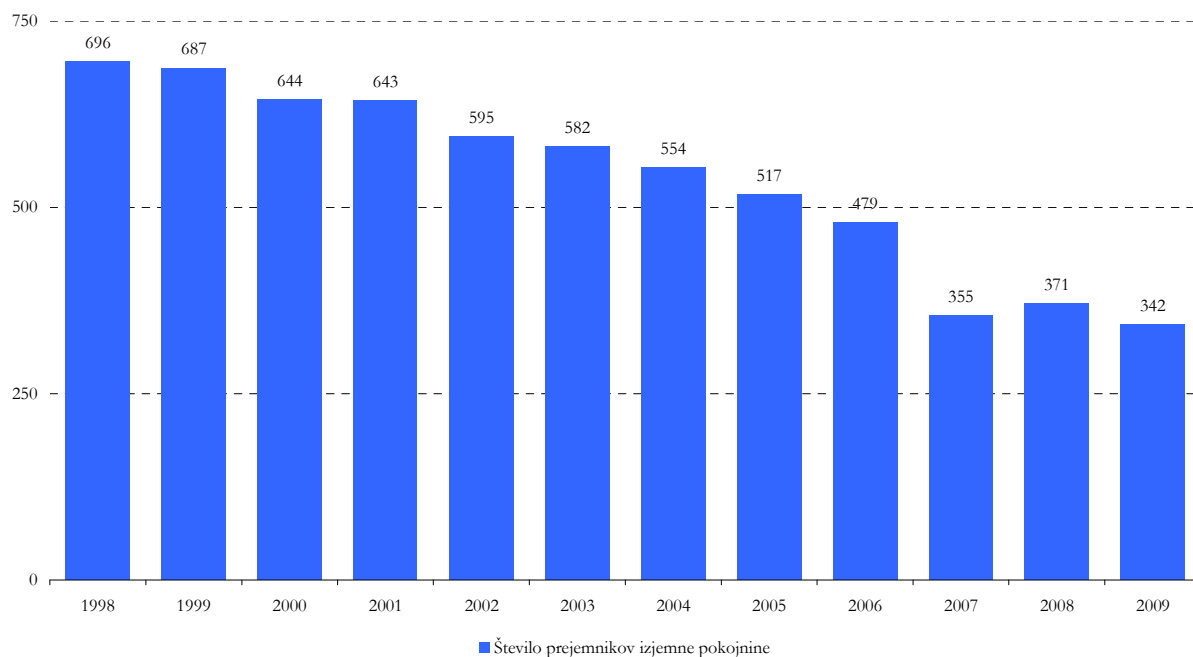
⁸⁰ Uradni list RS, št. 81/00.

⁸¹ Uradni list RS, št. 22/01, 90/09.

3.1 Izplačevanje izjemnih pokojnin na ZPIZ

Po podatkih ZPIZ iz obračunov obveznosti države za prejemnike izjemnih pokojnin se je število prejemnikov izjemnih pokojnin med letoma 1998 in 2009 zmanjšalo s 696 na 342, kar je prikazano v grafu 3.

Graf 3: Število prejemnikov izjemnih pokojnin po obračunih ZPIZ med letoma 1998 in 2009



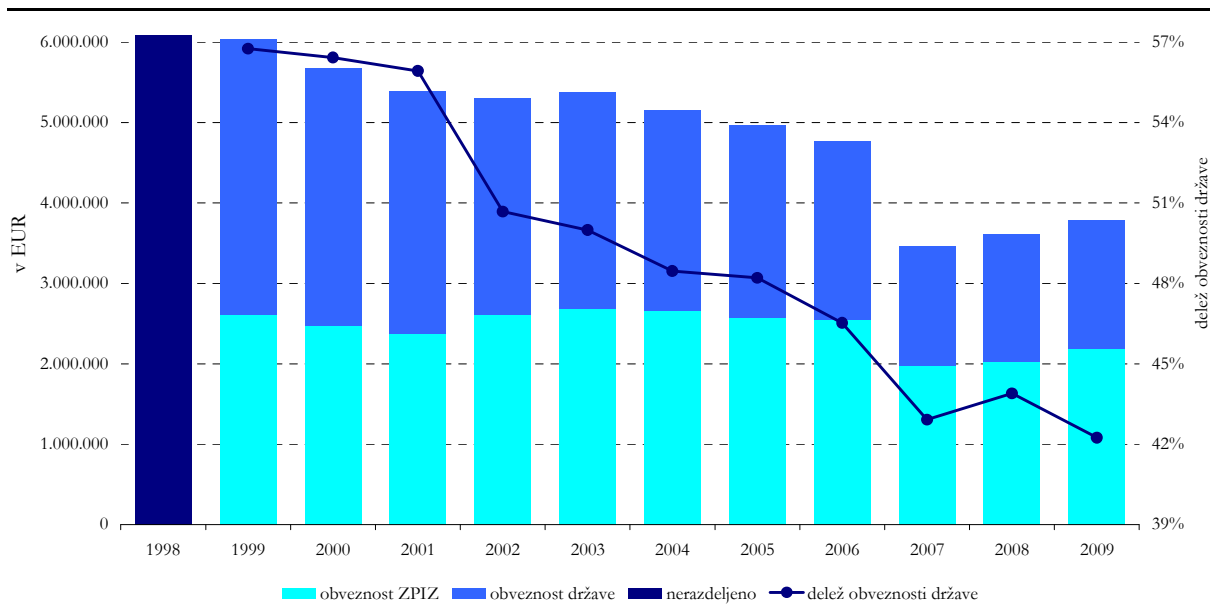
Opomba: Skokovito zmanjšanje števila prejemnikov izjemnih pokojnin v letu 2007 je posledica spremembe računalniškega sistema, ki je spremenil način zajema podatkov za pripravo obračuna, in ne le zmanjšanja števila prejemnikov.

Vir: obračuni ZPIZ.

Po podatkih obračunov obveznosti države za prejemnike izjemnih pokojnin so prejemniki izjemnih pokojnin med letoma 1998 in 2009 prejeli 59,6 milijona evrov⁸², od tega je revalorizirana obveznost države med letoma 1999 in 2009 znašala 26,8 milijona evrov. Zneski izplačanih izjemnih pokojnin z deležem obveznosti države v teh zneskih so predstavljeni v grafu 4.

⁸² Letni zneski so revalorizirani od zadnjega dne v posameznem letu do 31. 12. 2009.

Graf 4: Znesek izplačanih izjemnih pokojnin in delež obveznosti države med letoma 1998 in 2009



Opomba: Iz podatkov za leto 1998, ki jih je računsko sodišče prejelo od ZPIZ, ni mogoče ločiti zneska obveznosti ZPIZ in države; zneski so v evrih, revalorizirani od zadnjega dne v posameznem letu do 31. 12. 2009; skokovito zmanjšanje zneska izplačanih izjemnih pokojnin v letu 2007 je tudi posledica spremembe računalniškega sistema, ki je spremenil način zajema podatkov za pripravo obračuna, in ne le zmanjšanja števila prejemnikov.

Vir: obračuni ZPIZ.

Ker smo med izvajanjem revizije zaznali tveganja glede pravilnosti predstavljenih podatkov o številu prejemnikov izjemnih pokojnin, zneskih izplačil in obračunov obveznosti države, smo preverili, ali je ZPIZ pri izplačevanju izjemnih pokojnin posameznike obravnaval enako in ali so izplačila izjemnih pokojnin ter obračuni obveznosti države popolni in pravilni.

3.1.1 Izpolnjevanje pogojev ob pričetku izplačevanja izjemne pokojnine

Pri pregledu izplačil izjemnih pokojnin za tiste posameznike, ki jim je vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdala odločbo o dodelitvi izjemne pokojnine (124 oseb), smo ugotovili, da je ZPIZ po prejemu odločbe v 123 primerih pričel izplačevati izjemne pokojnine. Izjema je le primer, ko je vlada izdala odločbo o priznanju in odmeri izjemne pokojnine osebi, ki ni izpolnjevala pogojev po ZIPO⁸³. Po prejemu te odločbe je ZPIZ vlado obvestil o neizpolnjevanju pogojev za izjemno družinsko pokojnino, zato je vlada obnovila postopek in odpravila odločbo ter prošnjo osebe zavrnila.

V vseh primerih, ko je ZPIZ po prejemu odločbe o priznanju in odmeri izjemne pokojnine pričel z izplačevanjem, je bila prva izplačana izjemna pokojnina tudi dejansko višja od pokojnine, ki so jo posamezniki prejeli do takrat oziroma so bi bili do nje upravičeni po splošnih predpisih.

⁸³ Šlo je za primer izjemne družinske pokojnine, ko oseba ni izpolnjevala pogojev za družinsko pokojnino po splošnih predpisih.

ZPIZ je eni osebi, v obdobju od marca 2000 do marca 2010, izplačeval akontacijo vdovske pokojnine, odmerjene od izjemne pokojnine, čeprav bi bila zanjo, zaradi različne višine uskladitev pokojnin od februarja 2001, bolj ugodna odmera od starostne pokojnine, ki bi jo pokojni prejemal po splošnih predpisih. Ker odločba o dokončni odmeri višine pokojnine še ni bila izdana, je ZPIZ med izvajanjem revizije izdal odločbo, s katero je v skladu z ugotovitvijo računskega sodišča osebi ustrezno obračunal pokojnino.

V treh drugih primerih so posamezniki med izplačevanjem izjemne pokojnine sami ugotovili, da je – prav tako zaradi različne višine uskladitev pokojnin – zanje bolj ugodna starostna pokojnina po splošnih predpisih. Na podlagi vloge jim je ZPIZ to pokojnino tudi začel izplačevati.

Zaradi različne višine uskladitev pokojnin po oceni računskega sodišča obstaja tveganje, da je primerov, kjer je višina zneska pokojnine, ki bi posameznikom pripadala po splošnih predpisih, presegla znesek izjemne pokojnine, še več. Ob tem pa ugotavljamo, da ni pravne podlage, da bi ZPIZ brez zahteve stranke namesto izjemne pokojnine pričel izplačevati pokojnino po splošnih predpisih, ali da bi moral biti na to dejstvo pozoren po uradni dolžnosti.

3.1.2 Razmerje med pravico do republiške oziroma kulturne priznavalnine in pravico do izjemne pokojnine

ZPIZ poleg pokojnin izplačuje tudi republiške priznavalnine po Zakonu o republiških priznavalninah⁸⁴ (v nadaljevanju: ZRPri) in kulturne priznavalnine (opisane v točki 2.2.3). V obeh primerih priznavalnin gre za pravico do dodatnega mesečnega prejemka, ki ni del pokojnine in ki ga podobno kot izjemno pokojnino po prostem poudarku na podlagi ocene posebnih zaslug posameznika z odločbo dodeli pristojni organ (vlada oziroma MK).

Po ZRPri se republiška priznavalnina podeli občanom⁸⁵, ki imajo posebne zasluge za nacionalni obstoj, za zmago narodnoosvobodilnega boja in socialistične revolucije, za razvoj socialistične družbene ureditve, za splošni napredek slovenskega naroda in za napredek njegove kulture, umetnosti in znanosti ter s svojimi dohodki ne morejo vzdrževati take življenjske ravni, ki bi ustrezala okolju, v katerem živijo, njihovemu družbenemu položaju in zaslugam⁸⁶. O pravici do republiške priznavalnine odloča vlada, izplačuje pa jih ZPIZ⁸⁷. V letu 1998 je ZPIZ izplačeval republiško priznavalnino 198 posameznikom, do leta 2010 pa se je število prejemnikov zmanjšalo na 57.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je 31 posameznikov hkrati prejemalo izjemno pokojnino in republiško priznavalnino, eden izmed njih pa je poleg izjemne pokojnine in republiške priznavalnine prejemal še kulturno priznavalnino. Vlada je v enem primeru posamezniku, ki mu je poleg republiške

⁸⁴ Uradni list SRS, št. 27/71, 13/77. Na podlagi ZRPri je bilo sprejeto tudi Navodilo za izvrševanje zakona o republiških priznavalninah, Uradni list SRS, št. 23/72, 13/77.

⁸⁵ Lahko tudi družinskim članom umrlih zaslužnih občanov.

⁸⁶ 1. člen ZRPri.

⁸⁷ 9. člen ZRPri.

priznavalnine dodelila tudi izjemno pokojnino, izdala odločbo o ukinitvi pravice do republiške priznavalnine⁸⁸. ZPIZ je omenjenemu posamezniku prenehal izplačevati republiško priznavalnino.

V letu 1998 je ZPIZ izplačeval kulturno priznavalnino 49 posameznikom, do leta 2010 pa se je število prejemnikov povečalo na 114. MK je v letih 2001 in 2002 za dva posameznika (več v točki 2.2.3) ZPIZ z dopisom obvestilo, da jima od dne dodelitve izjemne pokojnine ne pripada več pravica do kulturne priznavalnine. Na podlagi dopisa je ZPIZ zadržal izplačevanje kulturne priznavalnine ter o tem obvestil posameznika in MK. Ocenjujemo, da je bilo ravnanje ZPIZ nepravilno, saj bi moral v obeh primerih izplačevati kulturno priznavalnino na podlagi veljavne odločbe MK.

Poleg tega je ZPIZ v letu 2008 dvema posameznikoma, ki sta pred dodelitvijo izjemne pokojnine prejela tudi kulturno priznavalnino, po prejemu odločbe o dodelitvi izjemne pokojnine zadržal izplačevanje kulturne priznavalnine ter o tem obvestil posameznika in MK. MK je ZPIZ obvestilo, da ne bo izdalo odločb o ukinitvi pravice, ker po njihovem mnenju za to nima ustrezne pravne podlage. Predlagalo je, naj ZPIZ tudi v prihodnje v takih primerih ustavi izplačevanje kulturne priznavalnine. Ocenjujemo, da je bilo ravnanje ZPIZ nepravilno in da bi moral v obeh primerih izplačevati priznavalnino na podlagi veljavne odločbe MK.

Ocenjujemo, da je šlo pri omenjenih štirih posameznikih tudi za neenako obravnavo, saj je ZPIZ le v teh primerih zadržal izplačila kulturnih priznavalnin, medtem ko so ostali posamezniki, ki jim je bila priznana pravica do priznavalnine in izjemne pokojnine v obdobju, na katero se nanaša revizija, prejeli izplačila za obe pravici.

Ukrep ZPIZ

Med izvajanjem revizije je ZPIZ omenjenim posameznikom ponovno pričel izplačevati kulturne priznavalnine in jim izplačal tudi del zaostalih izplačil, ki še ni zastaral.

3.1.3 Odmera družinske oziroma vdovske pokojnine po prejemnikih izjemne pokojnine

Izjemna pokojnina v primerjavi s priznavalninami ni dodatek k pokojnini, ampak se posamezniku po ZIPO odmeri višja starostna (oziroma družinska) pokojnina, kot bi mu pripadala po splošnih predpisih. Po ZPIZ/92 se je družinska pokojnina odmerila od pokojnine, do katere je imel uživalec pokojnine pravico ob smrti, ali od invalidske pokojnine, če je bilo to ugodneje⁸⁹. Tako določa tudi ZPIZ-1⁹⁰, le da loči med družinsko in vdovsko pokojnino, ki pa se obe odmerita od enake osnove. Če je pokojni ob smrti prejel izjemno pokojnino, je osnova za odmero družinske oziroma vdovske pokojnine njegova izjemna pokojnina.

⁸⁸ Čeprav se pri odločanju o dodelitvi, odvzemu ali spremembi višine republiške priznavalnine upoštevajo tudi dohodki posameznika, se pravici med seboj ne izključujeta, temveč se lahko izplačujeta hkrati. Prejemanje republiške priznavalnine tudi ni vezano na uživanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja in ne gre za povišanje pokojnine po splošnih predpisih, temveč za dodatno pravico.

⁸⁹ 85. člen ZPIZ/92.

⁹⁰ 122. člen ZPIZ-1.

Ugotovili smo, da je ZPIZ vsem upravičencem do družinske oziroma vdovske pokojnine po pokojnih prejemnikih izjemne pokojnine v obdobju, na katero se nanaša revizija, odmeril družinsko oziroma vdovsko pokojnino od izjemne pokojnine, razen če je bila za posameznike bolj ugodna odmera družinske oziroma vdovske pokojnine od pokojnine, ki bi jo pokojni prejemal po splošnih predpisih. Ugotovili smo tudi, da je ZPIZ v obdobju do leta 1995 v več primerih odmeril družinsko oziroma vdovsko pokojnino od pokojnine, ki bi jo pokojni posameznik prejemal po splošnih predpisih, in ne od izjemne pokojnine, čeprav bi bilo to za posameznika bolj ugodno. Takšni prejemniki družinske oziroma vdovske pokojnine zato niso prejemniki izjemne pokojnine in jih v nadaljevanju (pri popolnosti in pravilnosti obračunov obveznosti države ter pravilnosti izplačil) nismo upoštevali, kar predstavlja omejitev revizije.

ZPIZ-1, ki je začel veljati 1. 1. 2000, je uvedel tudi možnost, da vdova oziroma vdovec, ki ima poleg pravice do vdovske pokojnine tudi pravico do starostne ali invalidske pokojnine, obdrži svojo pokojnino in se mu poleg te izplačuje tudi 15 odstotkov zneska vdovske pokojnine, pri čemer sme skupno izplačilo znašati največ 100 odstotkov povprečne pokojnine, izplačane v državi v predhodnem koledarskem letu. Novela ZPIZ-1F⁹¹, ki je začela veljati 16. 7. 2005, pa je določila, da se izplačuje največ 15 odstotkov zneska vdovske pokojnine, ki mu gre po pokojnem zavarovancu ali uživalcu pravic po tem zakonu, vendar največ do zneska v višini 15 odstotkov povprečne mesečne pokojnine, izplačane v državi v predhodnem koledarskem letu⁹².

Ugotovili smo, da je v obdobju od leta 2006 ZPIZ odločal o odmeri dela vdovske pokojnine po pokojnih prejemnikih izjemne pokojnine v 14 primerih in pri tem:

- v devetih primerih prejemnikom dela vdovske pokojnine odmeril najvišji možni znesek izplačila dela vdovske pokojnine, ki bi ga prejeli ob odmeri od izjemne pokojnine, in tudi ob odmeri od pokojnine, ki bi pokojnemu pripadala po splošnih predpisih;
- v treh primerih odmeril del vdovske pokojnine od izjemne pokojnine in
- v dveh primerih odmeril del vdovske pokojnine od pokojnine, do katere je bil pokojni upravičen po splošnih predpisih, čeprav bi bila za posameznika ugodnejša odmera od izjemne pokojnine.

ZPIZ je pri odmeri dela vdovske pokojnine od pokojnine, ki bi pokojnemu pripadala po splošnih predpisih, ravnal nepravilno, saj bi moral pri odmeri upoštevati pokojnino, ki jo je pokojni prejemal ob smrti, torej izjemno pokojnino. Poleg tega je ZPIZ za omenjena posameznika, ki jima je del vdovske pokojnine odmeril od pokojnine, do katere sta bila pokojna upravičena po splošnih predpisih, s tem ko za osnovo ni upošteval izjemne pokojnine, neenako obravnaval glede na posameznike, ki jim je del vdovske pokojnine odmeril od izjemne pokojnine.

⁹¹ Uradni list RS, št. 71/05.

⁹² Za leto 2010 je najvišji znesek dela vdovske pokojnine 87,31 evra, skupni znesek izplačane pokojnine z delom vdovske pokojnine pa ne sme preseči 1.731,86 evra. Zneska upoštevata uskladitev pokojnin v februarju 2010.

3.1.4 Pravilnost izplačanih zneskov izjemnih pokojnin

Na reprezentativnem vzorcu posameznikov, ki so bili v obdobju med letoma 1998 in 2009 zajeti v obračun obveznosti države kot prejemniki izjemne pokojnine oziroma v obračun niso bili zajeti, kljub temu da bi morali biti, smo preverili pravilnost izplačanih pokojnin. Pri tem smo ugotovili, da:

- je ZPIZ enemu posamezniku za februar 2005 napačno obračunal in izplačal prvo nakazilo izjemne pokojnine, saj je izplačana izjemna pokojnina presegala znesek najvišje pokojnine za moškega, odmerjene od najvišje pokojninske osnove za 40 let pokojninske dobe – ZPIZ je v aprilu 2008 popravil znesek pokojnine v delu, ki se nanaša na predstavljeno napako, in v septembru 2010 pričel s postopkom izterjave preplačanega zneska pokojnin od februarja 2005 do marca 2008;
- ZPIZ v štirih primerih ni pravilno uskladil zneska izplačil zaradi posamičnih napak, in sicer:
 - zaradi pomanjkljivih podatkov v računalniški zbirki podatkov je opravil uskladitev z uporabo prenizkega odstotka in izplačeval napačen znesek pokojnine od novembra 1999 do avgusta 2001 – ZPIZ je v avgustu 2001 popravil znesek pokojnine in v avgustu 2010 izplačal znesek premalo izplačanih pokojnin;
 - zaradi napačnih podatkov v računalniški zbirki podatkov je izjemno pokojnino usklajeval tudi v obdobju od januarja 2000 do septembra 2001, čeprav se izjemne pokojnine v tem obdobju niso usklajevale – napaka je bila ugotovljena med izvajanjem revizije –, ZPIZ je v septembru 2010 pričel s postopkom izterjave preplačanega zneska;
 - zaradi napačne odredbe območne enote ZPIZ je izjemno pokojnino v septembru 2001 uskladil z uporabo previsokega odstotka – napaka je bila ugotovljena med izvajanjem revizije –, ZPIZ je v septembru 2010 pričel s postopkom izterjave preplačanega zneska;
 - izjemno družinsko pokojnino v letih 2008 in 2009 je uskladil z uporabo previsokega odstotka, saj je bil zaradi napake v računalniškem programu odstotek uskladitve uporabljen glede na podatke o osnovi, od katere bi bila pokojnina odmerjena po splošnih predpisih – napaka je bila ugotovljena med izvajanjem revizije in je bila v delu, ki se nanaša na predstavljeno napako, tudi odpravljena;
- ZPIZ je v treh primerih v februarju 2002 in enem v februarju 2006 upošteval višji znesek uskladitve in s tem ravnal tako, kot da so posamezniki uveljavili pravico do starostne pokojnine po 1. januarju v predhodnem letu, čeprav jim je bila takrat priznana zgolj pravica do izjemne pokojnine, medtem ko so pravico do starostne pokojnine uveljavili že v letih pred dodelitvijo izjemne pokojnine.

V zadnjih štirih primerih je ZPIZ pojasnil, da gre po njegovem mnenju pri priznanju in odmeri izjemne pokojnine za novo uveljavljeno pravico do pokojnine. Zaradi tega jo – v skladu z vsakokratnim sklepom o uskladitvi pokojnin – v letu po dodelitvi ZPIZ uskladi z višjim odstotkom tako kot druge starostne pokojnine, ki so bile na novo priznane v tem obdobju. Po oceni računskega sodišča ZIPO jasno določa, da je izjemna pokojnina višja starostna pokojnina, kot bi bila posamezniku odmerjena po splošnih predpisih⁹³, zato bi moral ZPIZ te pokojnine uskladiti z nižjim odstotkom. Vsi štirje posamezniki, ki jim je vlada dodelila izjemno pokojnino, so namreč pravico do starostne pokojnine, ki je pomembna za presojo datuma uveljavitve pokojnine, pridobili že v letih pred dodelitvijo izjemne pokojnine.

Med izvajanjem revizije smo ugotovili, da je ZPIZ v štirih drugih primerih pri uskladitvi izjemne pokojnine upošteval datum uveljavitve pravice do starostne oziroma družinske pokojnine, zato je v letu po

⁹³ 1. člen ZIPO.

dodelitvi izjemne pokojnine to uskladi z nižjim odstotkom. Maja 2010 je ZPIZ za tri od omenjenih štirih prejemnikov, ki so še vedno prejeli izjemno pokojnino, to za nazaj uskladi z višjim odstotkom (in poračunal izplačila). Ob upoštevanju predstavljenih ocen računskega sodišča je ZPIZ ravnal nepravilno, saj je s tem posameznikom izplačal napačen znesek izjemne pokojnine.

Glede na opisane ugotovitve na vzorcu izplačil ocenjujemo, da je delež napake v preverjeni populaciji 29,4-odstoten (primerjava med številom let z napačnimi zneski izplačil glede na celotno obdobje izplačevanja za vsakega posameznika, ki je bil vključen v vzorec preverjanja). Hkrati smo ugotovili, da je ZPIZ na ta način neenako obravnaval prejemnike izjemnih pokojnin.

Pojasnilo ZPIZ

ZPIZ je v septembru 2010 pričel s postopkom vračila preplačanega zneska za štiri posameznike, pri katerih je v februarju 2002 oziroma 2006 upošteval višji znesek uskladitve. Prav tako je septembra 2010 obvestil posameznike, ki jim je maja 2010 uskladi pokojnino za nazaj s previsokim odstotkom, da je bilo izplačilo neupravičeno, in pričel s postopkom vračila preplačanega zneska.

3.1.5 Popolnost obračunov obveznosti države

Preverili smo, ali letni obračuni obveznosti države v delu, ki se nanaša na prejemnike izjemnih pokojnin, vsebujejo vse prejemnike izjemnih pokojnin in ne tudi drugih oseb. Pri pregledu vseh tistih posameznikov, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, pridobili pravico do izjemne pokojnine (ali jim je pravico priznala vlada ali pa jim je ZPIZ odmeril družinsko ali vdovsko pokojnino po pokojnih prejemnikih izjemnih pokojnin), smo ugotovili, da:

- je bilo v letnih obračunih zajetih 92 posameznikov, ki niso pridobili pravice do izjemne pokojnine, in sicer:
 - 18 posameznikov, ki so prejemniki starostne pokojnine po splošnih predpisih, in
 - 74 posameznikov, ki prejemajo družinsko ali vdovsko pokojnino, ki je bila odmerjena po splošnih predpisih;
 od naštetih 92 posameznikov jih 90 ni bilo več vključenih v obračun od januarja 2007, en posameznik pa ni bil vključen v obračun obveznosti od novembra 2007;
- v letnih obračunih ni bilo zajetih osem posameznikov, ki prejemajo izjemno pokojnino, in sicer:
 - štirje posamezniki, ki so pridobili pravico do izjemne pokojnine z odločbo vlade, in
 - štirje posamezniki, ki jim je ZPIZ odmeril družinsko ali vdovsko pokojnino po pokojnem, ki je bil prejemnik izjemne pokojnine.
 Od naštetih osmih posameznikov, so bili trije vključeni v obračun za leto 2010 že med izvajanjem revizije, dveh oseb pa v obračun zaradi smrti in prenehanja izplačevanja pokojnine ni več mogoče vključiti.

Glede na pravilno število posameznikov, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, pridobili pravico do izjemne pokojnine in bi morali biti vključeni v obračune obveznosti države (198), je delež napake 50,5 odstotka. Večina napak je posledica napačnih podatkov v računalniško vodenih evidencah ZPIZ.

3.1.6 Pravilnost obračunov obveznosti države

Na reprezentativnem vzorcu posameznikov, ki so bili med letoma 1998 in 2009 zajeti v obračun obveznosti države kot prejemniki izjemne pokojnine oziroma v obračun niso bili zajeti, kljub temu da bi morali biti, smo preverili pravilnost obračunov obveznosti države. Pri tem smo ugotovili, da so obračuni obveznosti države v delu, ki se nanašajo na prejemnike izjemnih pokojnin, v večini primerov napačni. V največji meri so napake posledica napačnih podatkov v računalniško vodenih evidencah (predvsem v Matični evidenci uživalcev, deloma pa tudi v evidenci Popis pokojninske dobe za upokojenca), iz katerih se zajemajo podatki za pripravo obračuna. Posamične napake pa so tudi posledica napačnih izplačil oziroma napak pri odmeri družinske ali vdovske pokojnine po pokojnih prejemnikih izjemnih pokojnin. Glede na ugotovitve na reprezentativnem vzorcu ocenjujemo, da je v delu obračuna obveznosti države, ki se nanaša na izjemne pokojnine, delež napake 74,8-odstoten (primerjava med številom let z napačnimi obračuni glede na celotno obdobje izplačevanja za vsakega preverjanega posameznika).

Na nepravilnosti pri obračunih obveznosti države je računsko sodišče opozorilo že v Revizijskem poročilu o računovodskih izkazih in pravilnosti poslovanja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v letu 2005⁹⁴. Na podlagi ugotovitev je ZPIZ pripravil nov način obračunavanja obveznosti države, ki ga je prvič uporabil pri pripravi obračuna obveznosti države za leto 2007 (kar je razvidno tudi iz podatkov v grafih 3 in 4). V reviziji smo zato posebno pozornost namenili pravilnosti obračunov v obdobju med letoma 2007 in 2009. Pri tem smo ocenili, da delež napak v tem obdobju znaša 65,4 odstotka. Napake so posledica enakih vzrokov, kot veljajo za celotno obdobje, na katero se nanaša ta revizija.

Napake pri obračunih za posameznike, ki jih je računsko sodišče pregledalo, so bile med izvajanjem revizije odpravljene, razen napak, ki so posledica napačnih izplačil, in napake, zaradi katere naj bi ZPIZ pripravil spremembo računalniškega programa izračuna pokojnine po splošnih predpisih iz Matične evidence uživalcev.

3.2 Nadzor MDDSZ nad izplačevanjem izjemnih pokojnin

Preverili smo, kako je MDDSZ izvajalo nadzor nad poslovanjem ZPIZ v delu, ki se nanaša na obračune obveznosti države pri izjemnih pokojninah⁹⁵.

Ugotovili smo, da je MDDSZ izvedlo nadzor obračunov obveznosti države za leta 1998, 1999 in 2000 ter med letoma 2005 in 2009. Natančnega postopka nadzora ZPOZPIZ in ZPFOPIZ nista določila, predstavniki MDDSZ pa so na ZPIZ običajno preverili pravilnost obračunov za nekaj prejemnikov pokojnine.

V vseh opravljenih nadzorih je MDDSZ ugotovilo, da je obračun obveznosti države pripravljen v skladu z veljavnimi predpisi in odobrilo izplačilo celotnega zneska obveznosti države v višini, ki ga je predlagal ZPIZ. V tabeli 6 so predstavljeni zneski obveznosti države za izjemne pokojnine in ugotovitve opravljenih nadzorov MDDSZ.

⁹⁴ Št. 1214-5/2006-24 z dne 6. 2. 2007, [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K79D224CA8B19F891C125727A0076EC27?openDocument>], julij 2010.

⁹⁵ MDDSZ je za nadzor pristojno po prvem odstavku 7. člena ZPOZPIZ in prvem odstavku 14. člena ZPFOPIZ.

Tabela 6: Zneski obračunov obveznosti države za izjemne pokojnine in ugotovitve nadzorov MDDSZ

Obračun za leto	Znesek za izjemne pokojnine iz obračunov, ki jih je ZPIZ predložil MDDSZ oziroma MF	Izveden nadzor MDDSZ nad obračunom	Ugotovitev nadzora MDDSZ nad obračunom
1998	498.667.264,67 tolarjev	DA	Pravilen
1999	526.470.638,42 tolarjev	DA	Pravilen
2000	537.296.442,00 tolarjev	DA	Pravilen
2001	541.539.580,00 tolarjev	NE	-
2002	516.626.298,00 tolarjev	NE	-
2003	541.369.847,00 tolarjev	NE	-
2004	521.889.347,00 tolarjev	NE	-
2005	508.201.812,00 tolarjev	DA	Pravilen
2006	484.128.602,00 tolarjev	DA	Pravilen
2007	1.425.783,09 evrov	DA	Pravilen
2008	1.553.458,26 evrov	DA	Pravilen
2009	1.600.132,40 evrov	DA	Pravilen

Viri: podatki ZPIZ, MDDSZ in MF.

Glede na ugotovitve računskega sodišča pri preverjanju izplačil izjemnih pokojnin na ZPIZ v točki 3.1.4 in ocene, da podatki obračunov niso zanesljivi (več v točkah 3.1.5 in 3.1.6) ter ob upoštevanju dejstva, da je MDDSZ v osmih od 12 primerov izvedlo nadzor nad obračuni obveznosti države in v vseh primerih ugotovilo, da je obračun pravilen, ocenjujemo, da je bil nadzor MDDSZ nad poslovanjem ZPIZ v delu, ki se nanaša na pripravo obračunov obveznosti države pri izjemnih pokojninah, neučinkovit.

Pojasnilo MDDSZ

Vzpostavitev transparentnosti pokojninskega sistema je ena izmed temeljnih prioritiet pokojninske reforme. Iz pokojninskega sistema bodo izločene pravice, ki nimajo podlage v plačanih prispevkih. Hkrati bodo te pravice na novo urejene v drugih predpisih, kjer bosta na novo opredeljena tudi financiranje in nadzor nad izvajanjem teh pravic. MDDSZ si bo prizadevalo v ta namen zagotoviti potrebne vire in ocenjuje, da bo večja preglednost pokojninske blagajne vplivala na učinkovitejši nadzor pristojnih institucij nad porabljenimi sredstvi.

4. MNENJE

Revidirali smo *uspešnost sistema priznanja, odmere in izplačila izjemnih pokojnin pri zagotavljanju enakopravne obravnave oseb* v obdobju od 1. 1. 1998 do 10. 8. 2010.

Za izrek mnenja o uspešnosti *sistema priznanja in odmere izjemnih pokojnin* smo preverili pravne podlage, ki urejajo sistem izjemnih pokojnin, in ocenili uspešnost poslovanja Ministrstva za kulturo, Ministrstva za šolstvo in šport, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter Vlade Republike Slovenije, predvsem z vidika zagotavljanja enake obravnave vseh morebitnih upravičencev do izjemne pokojnine.

Ocenjujemo, da *pravne podlage, ki urejajo sistem izjemnih pokojnin, ne zagotavljajo enakopravne obravnave vlog oseb*, ki so v enakem ali primerljivem položaju. Zakon o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge, za presojo upravičenosti posameznikov do priznanja in odmere izjemne pokojnine uporablja nedoločne pravne pojme, ki so tako nedorečeni, da omogočajo arbitrarno odločanje o pravici posameznika, hkrati pa o dodelitvi izjemne pokojnine odloča Vlada Republike Slovenije po prostem preudarku, kar tveganje za neenako obravnavo še povečuje. Kriteriji za presojo upravičenosti posameznikov do izjemne pokojnine in za določitev njene višine niso določeni z aktom, ki bi imel naravo predpisa, pri tem pa določbe zakona niso dovolj jasne in popolne, zato niso neposredno uporabne za odločanje o pravici do priznanja in odmere izjemne pokojnine ter za določitev njene višine.

Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo so kriterije za presojo upravičenosti posameznikov do priznanja in odmere izjemne pokojnine določili v dokumentih internega značaja. Kriteriji Ministrstva za kulturo so nedorečeni, tako da ni bilo mogoče v celoti preveriti njihovega spoštovanja pri odločanju, kriteriji Ministrstva za šolstvo in šport pa dopuščajo možnost priznanja in odmere izjemne pokojnine tudi brez uporabe kriterijev. Kriterije za določitev višine predlagane izjemne pokojnine ima dovolj natančno določene le Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, medtem ko je predvidena višina predlagane izjemne pokojnine za vse obravnavane posameznike na Ministrstvu za kulturo ter večino na Ministrstvu za šolstvo in šport v internih pravilih določena le v razponu. Ministrstva večinoma tudi nimajo določenih posebnih postopkovnih pravil za oblikovanje predlogov o priznanju in odmeri izjemne pokojnine. Ugotovili smo, da so ministrstva v več primerih kršila interna pravila, s katerimi so določila kriterije oziroma postopek za odločanje. Glede na navedene ugotovitve ocenjujemo, da *sistem priznanja in odmere izjemnih pokojnin v delu, ki se nanaša na obravnavo vlog morebitnih prejemnikov na resornih ministrstvih, ne zagotavlja pogojev za enakopravno obravnavo vlog oseb*, ki so v enakem ali primerljivem položaju, ter da *je do kršenja pravice do enake obravnave v praksi tudi prišlo*.

Vlada Republike Slovenije v sistemu priznanja in odmere izjemnih pokojnin ni bila uspešna pri zagotavljanju enakopravne obravnave vlog oseb, ki so v enakem ali primerljivem položaju, saj je po naši oceni *v več primerih prišlo do kršenja pravice do enake obravnave*. Poleg tega je Vlada Republike Slovenije z odločitvijo, v skladu s katero od

aprila 2004 do oktobra 2007 ni odločala o pravici morebitnih prejemnikov do izjemne pokojnine, te posameznike neenako obravnavala v primerjavi s posamezniki pred tem obdobjem in po njem. Vlada je z odločbo priznala in odmerila izjemno pokojnino tudi posameznikom s področja športa, pri tem pa ni bilo mogoče v vseh primerih potrditi, da so bili za to izpolnjeni pogoji, kot jih določa Zakon o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge. V postopkih priznanja in odmere izjemnih pokojnin smo ugotovili tudi več kršitev Zakona o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge, in Zakona o splošnem upravnem postopku, saj Vlada Republike Slovenije:

- v več primerih ni končala upravnega postopka z izdajo posamičnega upravnega akta,
- je v večini primerov znatno preseгла rok za izdajo odločbe,
- je v večini primerov priznala izjemno pokojnino tudi za nazaj,
- je bila večina odločb o priznanju in odmeri izjemne pokojnine slabo obrazloženih ali pa sploh niso bile obrazložene,
- v nekaj primerih ni objavila odločb o priznanju in odmeri izjemne pokojnine v Uradnem listu RS, v vseh drugih primerih pa je namesto odločb objavila zgolj sklepe.

Za izrek mnenja o uspešnosti delovanja *sistema izplačevanja izjemnih pokojnin* smo ocenili uspešnost poslovanja Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje pri izplačilih izjemnih pokojnin in obračunavanju obveznosti države pri izjemnih pokojninah ter Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pri nadzoru nad obračunavanjem obveznosti države takšnih pokojnin. Ocenjujemo, da posamezniki, ki so bili v enakem ali primerljivem položaju, pri izplačilih izjemnih pokojnin na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje *niso bili v vseh primerih enako obravnavani ter da je v več primerih prišlo do nepravilnosti pri izplačilih pokojnin*. Prav tako je do *nepravilnosti prišlo tudi pri pripravi obračunov obveznosti države v delu, ki se nanaša na izjemne pokojnine*, zato se po naši oceni na te podatke ni mogoče zanesti. Glede na to, da so bili vsi pregledani obračuni v postopku nadzora Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve potrjeni kot pravilni, ocenjujemo, da *nadzor Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve nad obračunavanjem obveznosti države pri izjemnih pokojninah ni bil učinkovit*.

Na podlagi ugotovitev in ocen Računsko sodišče Republike Slovenije izreka mnenje, da poslovanje revidirancev pri zagotavljanju enakopravne obravnave oseb v okviru sistema priznanja, odmere in izplačila izjemnih pokojnin v obdobju od 1. 1. 1998 do 10. 8. 2010 *ni bilo uspešno*.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve 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 oziroma nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti oziroma nesmotrnosti.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- zaključila vse postopke priznanja in odmere izjemne pokojnine, ki jih je prejela v obravnavo, in pri tem izdala ustrezen posamičen upravni akt, oziroma da poroča o razlogih, zaradi katerih postopkov ni mogla zaključiti – točka 2.6.3;
- v Uradnem listu RS objavila odločbe o dodelitvi izjemne pokojnine v petih postopkih, kjer je priznala pravico do izjemne pokojnine z odločbo, pa v Uradnem listu RS ni objavila vsaj svojega sklepa, kot je storila v preostalih 119 postopkih – točka 2.6.3.

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- v vseh primerih odmere družinske, vdovske in dela vdovske pokojnine po datumu prejema osnutka revizijskega poročila opravil odmero od izjemne pokojnine, če bo to za posameznike ugodneje, kot odmera od pokojnine, ki bi jo pokojni prejemal po splošnih predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – točka 3.1.3;
- vsem prejemnikom izjemnih pokojnin, ki prejemajo napačen znesek izjemne pokojnine zaradi napak pri uskladitvah pokojnin, ugotovljenih v tej reviziji, izplačal pravilen znesek pokojnine ter opravil poračun preveč ali premalo izplačanih pokojnin za nazaj, oziroma utemeljil, zakaj poračun ni možen – točka 3.1.4;
- v obračun obveznosti države za zadnji mesec pred predložitvijo odzivnega poročila zajel vse tiste posameznike, ki prejemajo izjemno pokojnino, in ne tudi drugih oseb – točka 3.1.5;
- preveril in po potrebi popravil podatke o vseh posameznikih, ki prejemajo izjemno pokojnino, v vseh računalniško vodenih evidencah, ki vplivajo na pravilnost priprave obračuna obveznosti države, ter

tako zagotovil pravilnost zneskov v obračunih obveznosti države v delu, ki se nanaša na prejemnike izjemnih pokojnin – točka 3.1.6.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravilo pisna navodila za vsakoletno izvajanje nadzora nad pravilnostjo obračunov obveznosti države; ta navodila morajo vsebovati navedbo in opis postopkov za odkrivanje morebitnih napak in nepravilnosti, na katere je v tem revizijskem poročilu opozorilo računsko sodišče, in vplivajo na višino obveznosti države pri prejemnikih izjemnih pokojnin – točka 3.2.

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 poslovanja⁹⁶. 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 Vlada Republike Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena PoRacS.

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za šolstvo in šport ter Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo priporočamo, naj:

- čim prej sprejmejo odločitev o predlogu novega zakona s področja izjemnih pokojnin oziroma pristopijo k spremembam obstoječega sistema priznanja in odmere izjemnih pokojnin.

Poleg tega pa dvema revidirancema podajamo še ločena priporočila:

Ministrstvu za kulturo priporočamo, naj:

- v obliki internega akta določi pravila postopka obravnave vlog morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine in določi njihovo obvezno obravnavo na eni izmed obstoječih strokovnih komisij; Ministrstvo za kulturo naj komisijam tudi podeli mandat za obravnavo vlog morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine;
- pri obravnavi vlog morebitnih prejemnikov izjemne pokojnine poenoti postopek, po katerem obravnava tiste posameznike, ki po presoji ministrstva ne izpolnjujejo pogojev ali ne dosegajo kriterijev za dodelitev izjemne pokojnine;
- predlaga povišanje izjemne pokojnine le za tiste posameznike, ki so izkazali nova dela oziroma prejeli nagrade v obdobju od prejšnjega odločanja o višini izjemne pokojnine.

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- vzpostavi notranje kontrolne mehanizme, ki bodo preprečevali zamude pri odločanju o dodelitvi izjemnih pokojnin in preprečevali, da bi se izjemna pokojnina podelila tudi za nazaj;
- v prihodnje poviša znesek že priznane izjemne pokojnine le tistim posameznikom, ki so v obdobju od prejšnjega odločanja o višini izjemne pokojnine z ustvarjalnim delom dosegli nove izjemne uspehe oziroma prejeli nove nagrade za svoje vrhunske stvaritve v skladu s kriteriji resornega ministrstva.

Pravni pouk

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

Številka: 1214-4/2009/231
Ljubljana, 7. decembra 2010

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
4. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
5. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno;
6. Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, priporočeno s povratnico;
7. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
8. mag. Antonu Ropu, priporočeno;
9. Janezu Janši, priporočeno;
10. dr. Mihaelu Brejcu, priporočeno;
11. dr. Vladu Dimovskemu, priporočeno;
12. mag. Janezu Drobničju, priporočeno;
13. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
14. Marjeti Cotman, priporočeno;
15. Jožefu Školču, priporočeno;
16. Andreji Rihter, priporočeno;
17. dr. Vasku Simonitiju, priporočeno;
18. dr. Slavku Gabru, priporočeno;
19. dr. Pavlu Zgagi, priporočeno;
20. dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
21. dr. Luciji Čok, priporočeno;
22. dr. Milanu Zveru, priporočeno;
23. dr. Alojziju Marinčku, priporočeno;
24. dr. Juretu Zupanu, priporočeno;
25. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
26. Janezu Prijateljju, priporočeno;
27. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
28. arhivu, tu.



Bdimo nad potmi javnega denarja

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

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