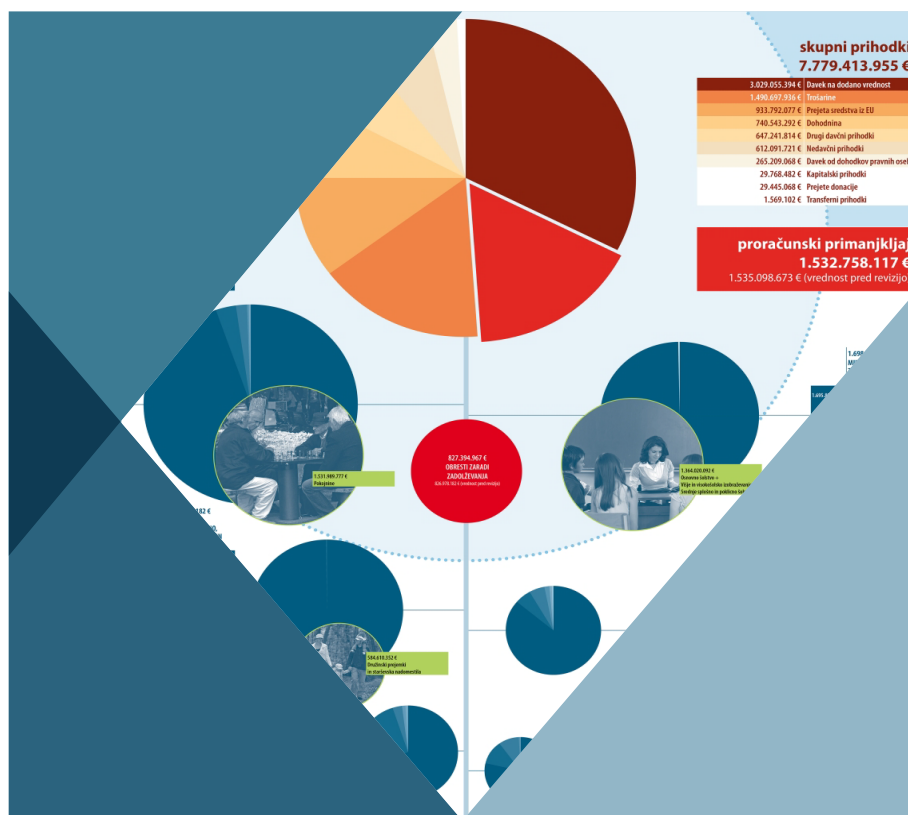




Revizijsko poročilo

Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013

Številka: 320-7/2013/243

Ljubljana, 29. julija 2014

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 in pravilnost izvršitve proračuna v letu 2013. Izvedli smo tudi preveritve zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2013.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa (obsega bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja) in izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna v letu 2013.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili Vlada Republike Slovenije, posamezna ministrstva oziroma vladne službe (v nadaljevanju: vladni proračunski uporabniki).

Računsko sodišče je o *predlogu splošnega dela zaključnega računa za leto 2013* izreklo *mnenje s pridržkom*, ker so bile ugotovljene napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov.

V bilanci prihodkov in odhodkov niso izkazani prihodki in odhodki, ki so nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi Zakona o slovenski izvozni in razvojni banki, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu izvaja SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana. Med odhodki niso izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja. Odhodki so previsoko izkazani, ker so bila odplačila glavnice pri obveznostih iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki so nastala pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, evidentirana kot odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov namesto kot izdatki v računu financiranja.

V računu finančnih terjatev in naložb so pre nizko izkazani izdatki za naknadna vplačila Republike Slovenije v družbe tveganega kapitala v letu 2013.

V računu financiranja so med prejemki previsoko izkazani prejemki iz zadolževanja za upravljanje z dolgom, med izdatki pa so v istem znesku previsoko izkazani izdatki za odkup zakladnih menic. Med prejemki iz zadolževanja niso izkazana sredstva, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana založila za izplačila odškodnin po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in poveljnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja. Izdatki v računu financiranja so pre nizko izkazani, saj med izdatki ni izkazano poplačilo glavnice pri obveznostih iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki je nastalo pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi.

Na da bi to vplivalo na mnenje, je računsko sodišče opozorilo tudi na ugotovitve pri preverjanju zbirne bilance stanja proračuna Republike Slovenije na dan 31. 12. 2013. Preverili smo predvsem popolnost vključitve vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna v zbirno bilanco stanja proračuna Republike Slovenije na dan 31. 12. 2013 ter izvedli omejen nabor preveritev na najpomembnejših postavkah glede na zaznana tveganja. Osredotočili smo se na postavke opredmetenih osnovnih sredstev, dolgoročnih finančnih naložb, dolgoročnih terjatev iz poslovanja, terjatev za sredstva, dana v upravljanje, dobroimetja pri bankah in drugih finančnih ustanovah in kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev ter na teh postavkah na večje proračunske uporabnike.

Med pomembnejšimi ugotovitvami izpostavljamo, da neposredni uporabniki državnega proračuna na dan bilance stanja niso v celoti uskladili knjižnih stanj z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom, in da dolgoročne finančne naložbe, terjatve za davčne obveznosti ter obveznosti do dobaviteljev niso bile evidentirane v pravilnem časovnem obdobju. Kljub pomembnemu zmanjšanju v primerjavi z letom poprej so v zbirni bilanci stanja proračuna Republike Slovenije na dan 31. 12. 2013 še vedno vključena tudi opredmetena osnovna sredstva (tudi zemljišča in zgradbe), vrednotena po nabavni vrednosti en evro ali manj. Prav tako pomemben delež nepremičnin v lasti države še ni zemljiškoknjižno urejen.

Računsko sodišče je na podlagi ugotovitev o pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2013 izreklo *mnenje s pridržkom*. Ugotovljena neskladja s predpisi so navedena v nadaljevanju.

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

- *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*: plača ob premestitvi na drugo delovno mesto ni bila pravilno določena;
- *Kolektivna pogodba za javni sektor*: dodatek za nočno delo ni bil pravilno obračunan;
- *Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti*: povračilo stroškov prevoza na delo je bilo obračunano v previsokem znesku;
- *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*: niso bili izpolnjeni vsi pogoji za napredovanje javnega uslužbenca.

Neskladja s predpisi pri prevzemanju in plačevanju obveznosti iz proračuna:

- *Zakon o javnih financah*: sredstva so bila nenamensko porabljen; nista bili spoštovani načeli učinkovitosti in gospodarnosti; pri izplačilih niso bile preverjene pravne podlage in obseg obveznosti; iz proračunske rezervacije so se zagotavljala sredstva za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati;
- *Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004*: prevzete so bile obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji;
- *Zakon o davku na dodano vrednost*: račun ni vseboval vseh elementov v skladu z zakonom;
- *Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju*: pooblastilo za neposredna plačila podizvajalcu ni bilo pridobljeno in plačilo podizvajalcu ni bilo izvedeno neposredno;
- *Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe*: koncesijsko razmerje je bilo podaljšano za predolgo obdobje;
- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*: prevzete obveznosti so bile izkazane nepravilno; pisna pogodba ni bila sklenjena pred začetkom opravljanja del.

Neskladja s predpisi o oddaji javnih naročil in sklepanju javno-zasebnih partnerstev:

- *Zakon o javnem naročanju*: nista bili spoštovani načeli zagotavljanja konkurence in sorazmernosti; pred podpisom pogodbe niso bile preverjene navedbe v ponudbi; ponudba, ki ni izpolnjevala pogojev, ni bila izločena; obvestilo o oddaji naročila je bilo prepozno oddano v objavo; zapisnik o odpiranju ponudb ni bil na ustrezen način posredovan ponudnikom;
- *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*: ni bilo preverjeno, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo.

Neskladja s predpisi pri dodeljevanju transferov:

- *Zakon o javnih financah*: sredstva so bila izplačana iz proračuna, čeprav za to niso bili izpolnjeni vsi pogoji; obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo; postopek za dodelitev sredstev ni bil izveden v skladu z zakonom; v postopku za dodelitev sredstev so sodelovali tudi drugi udeleženci; ni se izvajal ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe;
- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*: s pravilnikom niso bila predpisana merila;
- *Zakon o subvencioniranju študentske prehrane*: kakovost hrane ni bila upoštevana kot prednostni kriterij pri javnem razpisu;
- *Zakon o varstvu kulturne dediščine*: pogodba o financiranju je bila sklenjena pred podelitvijo pooblastila;
- *Uredba o ukrepih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja*: ni bila zahtevana odprava pomanjkljivosti v vlogi;
- *Uredba o ureditvi trga ž vinomr*: ocenjevalni listi niso bili podpisani;
- *Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog*: pogoji za izbor so bili neustrezno določeni; ni razvidno, kdo je ocenjeval vloge;
- *Uredba o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu*: v programu izvajanja koncesionirane dejavnosti ni bilo navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen; višina kompenzacije je bila neustrezno določena;
- *Uredba o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture*: za določitev sredstev niso bile uporabljene pravilne osnove;
- *Pravilnik o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva*: sklep o določitvi cene ni bil izdan pravočasno; pri določitvi obsega financiranja niso bili upoštevani ustrezni podatki;
- *Pravilnik o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih*: pogodba je bila sklenjena prepozno;
- *Pravilnik o normativih za financiranje višjih strokovnih šol*: pogodbe o financiranju niso bile pravočasno sklenjene oziroma sklepi o financiranju niso bili pravočasno izdani; pri določitvi obsega financiranja niso bili upoštevani ustrezni podatki;
- *Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva*: višina akontacije ni bila določena;
- *Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*: višina akontacije ni bila določena;
- *Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov*: obveznosti so bile prevzete po zaključku izvrševanja proračuna.

Druga neskladja s predpisi:

- *Zakon o varstvu okolja*: Sklad za podnebne spremembe ni bil ustanovljen kot proračunski sklad;
- *Zakon o vodah*: Sklad za vode ni bil ustanovljen kot proračunski sklad;

- *Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov*: ni bil sprejet program promocije, niso bili odrejeni sektorji, ki so v program vključeni, in niso bile vzpostavljene sheme kakovosti; ni bila sprejeta uredba o začetku in višini plačevanja prispevka;
- *Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti iz dolgoročnega posojila v višini 440 milijonov evrov, ki ga najame Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., pri Evropski investicijski banki, za financiranje projekta postavitve nadomestnega bloka 6 moči 600 MW v Termoelektrarni Šoštanj*: ni bil izpolnjen pogoj za izdajo poročila;
- *Uredba o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti*: cenitev ni bila izdelana v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti.

Vlada Republike Slovenije in vladni proračunski uporabniki med izvajanjem revizije niso odpravili vseh napak in nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, podalo pa je tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	10
2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2013	13
2.1 PREDSTAVITEV SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA	13
2.2 PREDSTAVITEV ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2013 ...	14
2.3 PREDSTAVITEV REVIZIJE SPLOŠNEGA DELA ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNE BILANCE STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2013	17
2.3.1 Bilanca prihodkov in odhodkov.....	19
2.3.1.1 Proračunski prihodki in odhodki	20
2.3.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU	35
2.3.1.3 Evidentiranje davkov pri Davčni upravi.....	39
2.3.1.4 Ugotovitve pri preverjanju bilance prihodkov in odhodkov, ki vplivajo na bilanco stanja	43
2.3.2 Račun finančnih terjatev in naložb	49
2.3.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb.....	50
2.3.3 Poroštva Republike Slovenije	57
2.3.3.1 Izdana poroštva.....	57
2.3.3.2 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev	61
2.3.4 Račun financiranja	63
2.3.4.1 Prejemki in izdatki računa financiranja.....	64
2.3.4.2 Primerjava izkazanega primanjkljaja proračuna v predlogu zaključnega računa z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država, merjenega po metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995.....	76
2.3.5 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa.....	80
2.3.6 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2013	82
2.3.6.1 Pregled največjih postavk sredstev in najpomembnejših neposrednih uporabnikov po vrednosti sredstev ter priprava zbirne bilance stanja	82
2.3.6.2 Opredmetena osnovna sredstva	84
2.3.6.3 Dolgoročne finančne naložbe.....	90
2.3.6.4 Dolgoročne terjatve iz poslovanja	97
2.3.6.5 Terjatve za sredstva, dana v upravljanje.....	101
2.3.6.6 Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	104
2.3.6.7 Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev.....	108
2.3.6.8 Obveznosti do zaposlenih.....	112

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA	113
3.1 UVOD.....	113
3.2 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	113
3.3 UGOTOVITVE.....	115
3.3.1 Splošne ugotovitve	115
3.3.2 Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov	117
3.3.3 Plače in drugi odhodki zaposlenim.....	120
3.3.4 Delni tekoči in investicijski odhodki.....	121
3.3.5 Tekoči in investicijski transferi	127
4. MNENJE	146
4.1 MNENJE – SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA.....	146
4.2 MNENJE – PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA.....	147
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	151
6. PRIPOROČILA	155
7. POPRAVEK REVIZORJA	156
7.1 IZGRADNJA INFRASTRUKTURE NA SPODNJI SAVI (TOČKE 2.3.1.1.A, 2.3.6.2.D IN 2.3.6.3.D)...	156
7.1.1 Predlog popravka.....	156
7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	157
7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	157
7.2 OBVEZNICE RS 21 IN RS 39 (TOČKA 2.3.4.1.F)	158
7.2.1 Predlog popravka.....	158
7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	158
7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	159
7.3 UPRAVLJANJE Z DOLGOM DRŽAVNEGA PRORAČUNA (TOČKA 2.3.4.1.G).....	159
7.3.1 Predlog popravka.....	159
7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka	159
7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin	159

1. UVOD

Revidirali smo predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 (v nadaljevanju: zaključni račun). Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 19. 12. 2013¹, sprememba sklepa pa 10. 2. 2014².

Odgovornost računskega sodišča

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje na podlagi revizije. Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter o pravilnosti poslovanja. Izbrani postopki so odvisni od revizorjeve presoje in vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nepravilnosti in napake. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti izkazovanja prejemkov in izdatkov ter pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Zakonsko podlago za revizijo predstavljata Zakon o računskem sodišču⁴ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Zakon o javnih financah⁵ (v nadaljevanju: ZJF).

Splošna cilja revizije sta:

- izrek mnenja o predlogu splošnega dela zaključnega računa,
- izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

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

V revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 izrekamo mnenje o predlogu splošnega dela zaključnega računa in mnenje o pravilnosti izvršitve proračuna.

¹ Št. 320-7/2013/6.

² Št. 320-7/2013/56.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

⁵ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

Odgovornost Vlade Republike Slovenije, ministrstev, vladnih služb in upravnih enot

Vlada je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) za določitev in predložitev predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije v skladu z ZJF.

V skladu z ZJF je za pripravo predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije odgovorno Ministrstvo za finance. Odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pripravo in pošteno predstavitev splošnega dela zaključnega računa, ki ne vsebuje pomembno napačne navedbe zaradi napake ali prevare, izbire in uporabo ustreznih računovodskih usmeritev ter pripravo računovodskih ocen, ki so utemeljene v danih okoliščinah.

Za pravilnost izvršitve proračuna so skupno odgovorni vsi člani vlade, za pravilnost izvršitve proračuna v okviru posameznega ministrstva oziroma vladne službe ter upravne enote (vladni proračunski uporabniki) pa njihovi predstojniki. Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo izvršitve proračuna za leto 2013.

V letu 2013, na katero se nanaša revizija, in v letu 2014, v katerem smo revizijo izvedli, so bili odgovorni za porabo proračunskih sredstev člani vlade, ki so po drugem odstavku 4. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸ skupno odgovorni za njeno delo.

Vlado sestavljajo oziroma so jo v obdobju, na katero se nanaša revizija, do 20. 3. 2013 sestavljali predsednik vlade, 11 ministrov ter ministrica brez resorja, od 20. 3. 2013 pa vlado⁹ sestavljajo predsednica vlade, 12 ministrov ter ministrica oziroma minister brez resorja, in sicer:

- Janez Janša, predsednik vlade, do 20. 3. 2013 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za finance od 31. 1. do 20. 3. 2013,
- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, od 20. 3. 2013 in začasno odgovorna za vodenje Ministrstva za zdravje od 15. 4. 2014,
- dr. Janez Šušteršič, minister za finance, do 31. 1. 2013,
- dr. Uroš Čufer, minister za finance, od 20. 3. 2013 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014,
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve, od 10. 2. 2012 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za zdravje od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014,
- dr. Vinko Gorenak, minister za notranje zadeve, do 20. 3. 2013,
- dr. Gregor Virant, minister za notranje zadeve in javno upravo, od 20. 3. do 31. 5. 2013 in minister za notranje zadeve od 1. 6. 2013,
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje in javno upravo, do 31. 1. 2013 in od 20. 3. 2013 minister za pravosodje,
- Aleš Hojs, minister za obrambo, do 20. 3. 2013,

⁶ Z vzorčenjem je bil v pregled zajet Protokol Vlade Republike Slovenije.

⁷ Z vzorčenjem sta bili v pregled zajeti Upravna enota Dravograd in Upravna enota Škofja Loka.

⁸ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13.

⁹ Državni zbor je s sklepom (Uradni list RS, št. 34/14) ugotovil, da je mag. Alenka Bratušek obvestila predsednika državnega zbora o svojem odstopu s funkcije predsednice vlade, zato ji preneha funkcija predsednice vlade, s tem preneha tudi funkcija ministrom. Na podlagi 115. člena Ustave Republike Slovenija mag. Alenka Bratušek in ministri opravljajo tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade in imenovanja novih ministrov.

- Roman Jakič, minister za obrambo, od 20. 3. 2013,
- mag. Andrej Vizjak, minister za delo, družino in socialne zadeve, do 20. 3. 2013,
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 20. 3. 2013,
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, do 20. 3. 2013,
- mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 11. 12. 2013,
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. 2014,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013,
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, do 20. 3. 2013,
- Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor, do 20. 3. 2013 in začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za pravosodje in javno upravo od 31. 1. do 20. 3. 2013,
- Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor, od 20. 3. do 2. 4. 2013,
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, od 2. 4. 2013,
- dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, do 20. 3. 2013,
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 20. 3. 2013,
- dr. Uroš Grilc, minister za kulturo, od 20. 3. 2013,
- Tomaž Gantar, minister za zdravje, do 11. 12. 2013,
- dr. Alenka Trop Skaza, ministrica za zdravje, od 24. 2. do 15. 4. 2014,
- Ljudmila Novak, ministrica brez resorja, pristojna za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, do 20. 3. 2013,
- Tina Komel, ministrica brez resorja, pristojna za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, od 20. 3. 2013 do 24. 2. 2014,
- Gorazd Žmavc, minister brez resorja, pristojen za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu, od 24. 2. 2014.

Predstojniki vladnih služb in upravnih enot¹⁰, odgovorni za razpolaganje s proračunskimi sredstvi, so bili v letu 2013, na katero se nanaša revizija, in v letu 2014, v katerem smo revizijo izvedli:

- Ksenija Benedetti, šefinja protokola,
- mag. Mihela Račnik Damiš, načelnica Upravne enote Dravograd,
- Branko Murnik, načelnik Upravne enote Škofja Loka, do 31. 3. 2013,
- mag. Bojan Miklavčič, načelnik Upravne enote Škofja Loka, od 1. 4. 2013.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹¹ so se spremenile pristojnosti posameznih ministrstev. Področje javne uprave je prešlo na Ministrstvo za notranje zadeve, področje kulture pa na novoustanovljeno Ministrstvo za kulturo. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je nadaljevalo delo kot Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport pa kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve se je preimenovalo v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

¹⁰ Navedeni so le predstojniki tistih vladnih služb, ki smo jih z vzorčenjem zajeli v pregled.

¹¹ Uradni list RS, št. 21/13.

2. SPLOŠNI DEL ZAKLJUČNEGA RAČUNA IN ZBIRNA BILANCA STANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA NA DAN 31. 12. 2013

2.1 Predstavitev splošnega dela zaključnega računa

Splošni del zaključnega računa sestavljajo naslednji izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja. Njihovo vsebino določata 11. člen ZJF in Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹².

Proračun Republike Slovenije za leto 2013¹³ (v nadaljevanju: proračun) je bil sprejet konec leta 2012, nato pa je bil v letu 2013 sprejet še Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2013¹⁴. Zaključni račun je bil vročen računskemu sodišču 28. 3. 2014. V splošnem delu zaključnega računa so predstavljeni prejemki in izdatki proračuna za leto 2013, in sicer za sprejeti¹⁵, veljavni¹⁶ ter realizirani proračun.

V letu 2013 je bilo realiziranih 7.779.413.955 evrov prihodkov, kar predstavlja 96,2 odstotka načrtovanih prihodkov, 9.314.512.628 evrov odhodkov, kar predstavlja 95,3 odstotka načrtovanih odhodkov, in proračunski primanjkljaj v znesku 1.535.098.673 evrov.

Vsi prejemki proračuna v znesku 14.799.653.210 evrov so predstavljali 121,6 odstotka načrtovanih prejemkov, vsi izdatki proračuna v znesku 14.935.918.691 evrov pa 111,7 odstotka načrtovanih izdatkov. Skupaj so bili izdatki večji od prejemkov za 136.265.481 evrov.

Osnovne podatke predstavljamo v tabeli 1.

¹² Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

¹³ Uradni list RS, št. 104/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 61/13, 62/13-popr.

¹⁵ Izraz "sprejeti proračun" se uporablja za zadnji sprejeti proračun za posamezno proračunsko leto. Za proračunsko leto 2013 je zadnji sprejeti proračun Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2013 (v nadaljevanju: rebalans proračuna).

¹⁶ Veljavni proračun predstavlja zadnji sprejeti proračun, dopolnjen s spremembami, ki so se zgodile med proračunskim letom. Pogoje in način spreminjanja pravic porabe določata ZJF in vsakoletni zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije.

Tabela 1: Sprejeti, veljavni in realizirani proračun za leto 2013

Izkaz/postavka	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)*100
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	8.083.680.568	-	7.779.413.955	96
4 Vsi odhodki	9.631.070.611	9.771.233.930	9.314.512.628	97
I. Presežek prihodkov nad odhodki (I=7-4)	(1.547.390.043)	-	(1.535.098.673)	99
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	12.063.878	-	12.220.375	101
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	1.870.362.287	3.896.608.730	3.750.612.359	201
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb (II=75-44)	(1.858.298.409)	-	(3.738.391.984)	201
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	4.077.187.121	-	7.008.018.880	172
55 Odplačila dolga	1.871.498.670	1.871.498.670	1.870.793.704	100
III. Neto zadolževanje (III=50-55)	2.205.688.451	-	5.137.225.176	233
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	12.172.931.567	-	14.799.653.210	122
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	13.372.931.568	-	14.935.918.691	112
VI. Spremembe stanja na računih (VI=IV-V)	(1.200.000.001)	-	(136.265.481)	11

Vir: zaključni račun.

2.2 Predstavitev zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2013

Zbirna bilanca stanja izkazuje stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev v vrednosti 29.021.749.985 evrov in je podrobneje predstavljena v tabeli 2.

Tabela 2: Zbirna bilanca stanja na dan 31. 12. 2013

Postavka	31. 12. 2012	31. 12. 2013	Indeks	Delež
	v evrih	v evrih		31. 12. 2013
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100	v odstotkih (5)=(3)/aktiva*100
Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	19.276.064.841	23.230.491.024	121	80,0
Neopredmetena sredstva in dolgoročne aktivne časovne razmejitve	345.608.609	347.987.139	101	1,2
Popravek vrednosti neopredmetenih sredstev	(222.251.620)	(256.156.685)	115	(0,9)
Nepremičnine	7.981.879.374	8.348.672.099	105	28,8
Popravek vrednosti nepremičnin	(3.361.230.267)	(3.460.582.477)	103	(11,9)
Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva	2.020.754.846	2.053.508.287	102	7,1
Popravek vrednosti opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev	(1.143.264.965)	(1.246.580.846)	109	(4,3)
Dolgoročne finančne naložbe	9.223.555.329	13.052.962.839	142	45,0
Dolgoročno dana posojila in depoziti	827.693.239	497.494.369	60	1,7
Dolgoročne terjatve iz poslovanja	383.027.904	625.112.082	163	2,2
Terjatve za sredstva, dana v upravljanje	3.220.292.392	3.268.074.217	101	11,3
Kratkoročna sredstva, razen zalog in aktivne časovne razmejitve	5.541.846.536	5.557.519.929	100	19,1
Denarna sredstva v blagajni in takoj unovčljive vrednostnice	54.797	53.219	97	0,0
Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	1.200.572.843	410.850.223	34	1,4
Kratkoročne terjatve do kupcev	22.257.433	46.882.769	211	0,2
Dani predujmi in varščine	177.856.456	607.569.401	342	2,1
Kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta	1.223.061.513	1.470.656.902	120	5,1
Kratkoročne finančne naložbe	2.882.366	2.189.922	76	5,1
Kratkoročne terjatve iz financiranja	1.849.349	7.126.331	385	0,0
Druge kratkoročne terjatve	1.527.931.427	1.477.330.590	97	5,1
Neplačani odhodki	1.357.618.450	1.441.503.307	106	5,0
Aktivne časovne razmejitve	27.761.902	93.357.265	336	0,3

Postavka	31. 12. 2012	31. 12. 2013	Indeks	Delež 31. 12. 2013 v odstotkih
(1)	v evrih (2)	v evrih (3)	(4)=(3)/(2)*100	(5)=(3)/aktiva*100
Zaloge	241.045.790	233.739.032	97	0,8
Zaloge materiala	221.613.091	214.473.833	97	0,7
Zaloge drobnega inventarja in embalaže	19.432.699	19.265.199	99	0,1
Aktiva skupaj	25.058.957.167	29.021.749.985	116	100,0
<i>Aktivni konti izvenbilančne evidence</i>	<i>8.434.470.229</i>	<i>10.214.825.760</i>	121	35,2
Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitve	6.136.982.384	7.246.328.053	118	25,0
Kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine	362.146.522	265.963.846	73	0,9
Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	77.714.960	89.723.206	115	0,3
Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	152.587.661	293.206.505	192	1,0
Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	441.584.338	352.592.140	80	1,2
Kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta	187.918.809	231.713.945	123	0,8
Kratkoročno obveznosti do financerjev	2.576.798.075	3.492.606.011	136	12,0
Kratkoročne obveznosti iz financiranja	449.739.311	497.972.364	111	1,7
Neplačani prihodki	1.516.081.862	1.500.141.107	99	5,2
Pasivne časovne razmejitve	372.410.846	522.408.929	140	1,8
Lastni viri in dolgoročne obveznosti	18.921.974.783	21.775.421.932	115	75,0
Splošni sklad	4.106.721.008	2.403.194.170	59	8,3
Rezervni sklad	20.667.106	6.772.545	33	0,0
Dolgoročne pasivne časovne razmejitve	298.631.892	585.095.261	196	2,0
Dolgoročne finančne obveznosti	14.239.201.556	18.502.966.641	130	63,8
Druge dolgoročne obveznosti	256.753.221	277.393.315	108	1,0
Pasiva skupaj	25.058.957.167	29.021.749.985	116	100,0
<i>Pasivni konti izvenbilančne evidence</i>	<i>8.434.470.229</i>	<i>10.214.825.760</i>	121	35,2

Vir: obrazložitev zaključnega računa.

2.3 Predstavitev revizije splošnega dela zaključnega računa in zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2013

Cilj tega dela revizije je izrek mnenja o splošnem delu zaključnega računa za leto 2013.

Podsegmente revizije splošnega dela zaključnega računa predstavljajo:

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

Poleg naštetih podsegmentov smo preverili tudi pomembnejše postavke zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2013.

S 7. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah¹⁷ je bil spremenjen 96. člen ZJF tako, da je bila kot sestavni del zaključnega računa določena tudi zbirna bilanca stanja. Zbirna bilanca stanja je bila prvič pripravljena na dan 31. 12. 2010. Na podlagi razkritij pri preverjanju postavk zbirne bilance stanja v okviru revidiranja zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 ter za leto 2012 je računsko sodišče ugotovilo, da obstaja pomembno tveganje, da za zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2013 z revizijo ne bo mogoče pridobiti zadostnih in ustreznih dokazov za podajo revizijskega zagotovila o zbirni bilanci stanja. Zato je namen preveritev, ki smo jih izvedli v zvezi z zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2013, izboljšanje priprave bilanc stanja posameznih proračunskih uporabnikov in zbirne bilance stanja. Temu so namenjeni popravljalni ukrepi iz zahteve za odzivno poročilo in priporočila, kar bo tudi olajšalo izvedbo revizije zbirne bilance stanja v prihodnje. Napake in nepravilnosti, ugotovljene pri preverjanju zbirne bilance stanja, razkrivamo v poročilu, vendar ne vplivajo na izrečeno mnenje. Enaka ugotovitev velja za razkritja, ki se nanašajo na zbirno bilanco stanja, ugotovljena pa so bila v okviru revizije ostalih podsegmentov splošnega dela zaključnega računa.

Prihodke proračuna za leto 2013 smo revidirali tako, da smo izkazane prihodke v zaključnem računu primerjali z evidencami plačilnega prometa, ki jih vodi Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in s podatki, kot so izkazani v glavni knjigi proračuna. Izvedena je bila primerjava podatkov o pobranih davkih UJP s podatki Davčne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Davčna uprava) in Carinske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Carinska uprava).

Posebej smo revidirali prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije in plačila sredstev v proračun Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU), kjer smo preverili, ali so ta sredstva izkazana v zaključnem računu v točnem znesku in pravem proračunskem obdobju ter kakšen je neto položaj državnega proračuna v razmerju do proračuna EU. Za prejeta sredstva iz proračuna EU smo preverili, koliko teh sredstev se nanaša na programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013.

Izkazovanje odhodkov proračuna smo preverili sočasno s preizkušanjem pravilnosti izvrševanja proračuna.

¹⁷ Uradni list RS, št. 107/10.

Popolnost izkazanih prejemkov in izdatkov smo preverili tudi s preveritvijo denarnih tokov, tako da smo potrdili, da je končno stanje na kontih denarnih sredstev rezultat začetnega stanja, povečanega za vse prejemke in zmanjšanega za vse izdatke.

Prejemke in izdatke računa finančnih terjatev in naložb v letu 2013 smo revidirali tako, da smo preverjali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2013 izkazanih prejemkov in izdatkov računa finančnih terjatev in naložb. Revidirali smo tudi poslovne dogodke, ki so vplivali na spremembe finančnega premoženja neposrednih uporabnikov državnega proračuna (v nadaljevanju: neposredni uporabniki) in so se odrazili samo v bilancah stanja, ter preverili pravilnost njihovega izkazovanja v zaključnem računu.

V računu financiranja za leto 2013, v katerem je izkazano zadolževanje države in odplačila dolga, smo revidirali prejemke in izdatke tako, da smo preverjali izkazana stanja najetih kreditov in izdanih vrednostnih papirjev ter potrjevali popolnost, točnost, nastanek, razvrščanje in časovno uvrstitev v letu 2013 izkazanih prejemkov in izdatkov tega računa.

Preverili smo tudi pravilnost izvedenih postopkov, ki so se odrazili v izkazanih prejemkih in izdatkih zaključnega računa¹⁸ in v potencialnih obveznostih Republike Slovenije¹⁹, glede na določila ZJF, Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014²⁰ (v nadaljevanju: ZIPRS1314), Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank²¹ (v nadaljevanju: ZUKSB), Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah²² (v nadaljevanju: ZPRPGDT) ter drugih predpisov. Ugotovljene nepravilnosti vplivajo na izrek mnenja o pravilnosti izvršitve proračuna.

V reviziji smo primerjali podatke o realiziranih prejemkih in izdatkih proračuna za leto 2013 iz predloga zaključnega računa proračuna s podatki iz Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012²³ (v nadaljevanju: zaključni račun 2012), ki ga je sprejel državni zbor.

Pregledali smo tudi obrazložitve splošnega dela zaključnega računa in tabelarne priloge. Preizkušanje izkazov smo izvajali po revizijskih programih, v katerih so navedeni preizkusi, na podlagi katerih se potrjuje pravilnost evidentiranja in izkazovanja prejemkov ter izdatkov proračuna. Kriterij za oceno pravilnosti izkazovanja so bili predpisi, ki urejajo to področje, ter merila, ki jih za izkazovanje določajo Slovenski računovodski standardi²⁴ (v nadaljevanju: SRS). Kriterij za opredelitev napak sta predstavljali tudi temeljni načeli, navedeni v četrtem in petem odstavku 2. člena ZJF, ki določata, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za posamezne namene, in sicer v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja.

¹⁸ Razen za odhodke v bilanci prihodkov in odhodkov, katerih preveritve so sestavni del revizije pravilnosti izvršitve proračuna.

¹⁹ Izdana poročila.

²⁰ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

²¹ Uradni list RS, št. 105/12.

²² Uradni list RS, št. 44/07-UPB2, 51/11, 39/13, 56/13.

²³ Uradni list RS, št. 102/13.

²⁴ Uradni list RS, št. 118/05 (10/06-popr., 112/06-popr.), 3/07, 12/08, 119/08, 1/10 (90/10-popr.), 80/11, 2/12, 64/12.

Preveritve postavk zbirne bilance stanja so vključevale predvsem preveritev popolnosti vključitve vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna v zbirno bilanco stanja. Pri tem smo podatke iz zbirne bilance stanja primerjali s podatki iz glavnih knjig vseh neposrednih uporabnikov s Seznama posrednih in neposrednih uporabnikov proračuna²⁵ na dan 31. 12. 2013 in proračunskega uporabnika Republika Slovenija (v nadaljevanju: Proračun RS). Primerjali smo jih tudi s podatki iz bilanc stanja neposrednih uporabnikov, ki jih objavlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES).

Poleg tega smo izvedli omejen nabor preveritev na najpomembnejših postavkah glede na zaznana tveganja. V skladu z revizijskim programom smo se osredotočili na postavke: opredmetena osnovna sredstva, dolgoročne finančne naložbe, dolgoročne terjatve iz poslovanja, terjatve za sredstva, dana v upravljanje, dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah in kratkoročne obveznosti do dobaviteljev. Preverili smo, ali je bilo knjižno stanje teh postavk usklajeno z dejanskim stanjem in s partnerji. Prav tako smo preverili obstoj in ustreznost analitičnih evidenc, ki omogočajo takšno usklajevanje.

2.3.1 Bilanca prihodkov in odhodkov

V predlogu zaključnega računa za leto 2013 so bili realizirani prihodki, izkazani v znesku 7.779.413.955 evrov, realizirani odhodki pa v znesku 9.314.512.628 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki oziroma proračunski primanjkljaj je znašal 1.535.098.673 evrov in se je v primerjavi z letom 2012 povečal za 38,7 odstotka.

Realizirani prihodki so se v letu 2013 v primerjavi z letom 2012 znižali za 1,4 odstotka. Na znižanje prihodkov je vplivalo znižanje davčnih prihodkov, ki so se v primerjavi z letom 2012 znižali za 5,1 odstotka. Davčni prihodki v strukturi prihodkov predstavljajo največji, kar 79,3-odstotni delež vseh prihodkov. Preostali prihodki so se v primerjavi z letom 2012 povečali, največ so se povečale prejete donacije, kar za 345 odstotkov.

Realizirani odhodki so bili v letu 2013 v primerjavi z letom 2012 višji za 3,6 odstotka. V primerjavi z letom 2012 so se povečali tekoči in investicijski odhodki in plačila sredstev v proračun EU, in sicer investicijski odhodki za 61 odstotkov, plačila sredstev v proračun EU za 9 odstotkov ter tekoči odhodki za 6 odstotkov. Tekoči transferi so v primerjavi z letom 2012 ostali na približno enaki ravni, medtem ko se investicijski transferi znižali za 2,1 odstotka.

Struktura po posameznih vrstah prihodkov in odhodkov se v letu 2013 glede na leto 2012 ni bistveno spremenila. Na strani odhodkov se je v strukturi odhodkov nekoliko povečal delež investicijskih odhodkov, in sicer za 1,4 odstotne točke. Na strani prihodkov pa se je v strukturi prihodkov znižal delež davčnih prihodkov, in sicer kar za 3,1 odstotne točke, medtem ko so se nedavčni prihodki in prejeta sredstva iz Evropske unije povečali, in sicer nedavčni prihodki za 1,2 odstotne točke, prejeta sredstva iz Evropske unije pa za 1,3 odstotne točke. Podatki iz bilance prihodkov in odhodkov za leti 2012 in 2013 so prikazani v tabeli 3.

²⁵ Seznam vodi UJP.

Tabela 3: Prihodki in odhodki proračuna za leti 2012 in 2013

Konto/postavka		Realizacija v letu 2012		Realizacija v letu 2013		Indeks
		v evrih	struktura v odstotkih	v evrih	struktura v odstotkih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
70	Davčni prihodki	6.502.528.577	82,4	6.172.747.505	79,3	95
71	Nedavčni prihodki	525.983.976	6,7	612.091.721	7,9	116
72	Kapitalski prihodki	8.616.576	0,1	29.768.482	0,4	345
73	Prejete donacije	6.616.486	0,1	29.445.068	0,4	445
74	Transferi prihodki	1.159.639	0,0	1.569.102	0,0	135
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	842.130.015	10,7	933.792.077	12,0	111
I.	Vsi prihodki (I=70+71+72+73+74+78)	7.887.035.270	100,0	7.779.413.955	100,0	99
40	Tekoči odhodki	2.514.967.464	28,0	2.665.402.325	28,6	106
41	Tekoči transferi	5.347.123.971	59,5	5.346.960.557	57,4	100
42	Investicijski odhodki	239.818.607	2,7	386.154.717	4,1	161
43	Investicijski transferi	501.276.517	5,6	490.532.001	5,3	98
45	Plačila sredstev v Evropsko unijo	390.301.186	4,3	425.463.028	4,6	109
II.	Vsi odhodki (II=40+41+42+43+45)	8.993.487.746	100,0	9.314.512.628	100,0	104
III.	Presežek prihodkov nad odhodki (III=I-II)	(1.106.452.476)		(1.535.098.673)		139

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje za en evro.

Vira: zaključni račun 2012 in zaključni račun.

2.3.1.1 Proračunski prihodki in odhodki

Prihodki

V letu 2013 so bili prihodki občutno nižji, kot so bili prvotno načrtovani, zato je bil na predlog vlade sprejet rebalans proračuna. Nižja realizacija prihodkov od načrtovane v sprejetem proračunu je bila med drugim tudi posledica nižje realizacije ključnih makroekonomskih okvirov v letu 2013. Makroekonomski okviri, ki so bili pri načrtovanju prihodkov upoštevani ob pripravi rebalansa proračuna, so bili v večini primerov ugodnejši od dejanske realizacije do konca leta. Večina ključnih makroekonomskih kazalcev, ki

vplivajo na obseg in dinamiko javnofinančnih gibanj in na izvajanje sprejetega proračuna za leto 2013, so se poslabšali bolj, kot so kazale ocene makroekonomskih gibanj Urada Republike Slovenije za makroekonomski razvoj in analize v jesenski napovedi, ki so bile upoštevane ob pripravi sprejetega proračuna. Eden ključnih razlogov za nižjo realizacijo davčnih prihodkov v primerjavi z načrtovanimi v rebalansu proračuna je zmanjšana domača potrošnja, predvsem znižanje investicij v osnovna sredstva.

Realizirani proračunski prihodki pa so bili nižji tudi od načrtovanih v rebalansu proračuna, in sicer za 304.266.613 evrov oziroma 3,8 odstotka. Največje odstopanje med načrtovanimi in realiziranimi prihodki izkazujejo prejeta sredstva iz Evropske unije, kjer je realizacija za 21,3 odstotka nižja od načrtovane. Nižja pa je tudi realizacija davčnih prihodkov, in sicer za 2,2 odstotka. Realizacija vseh preostalih prihodkov pa je bila višja od načrtovanih v rebalansu proračuna, in sicer kapitalski prihodki za 57,9 odstotka, transferni prihodki za 32,5 odstotka, nedavčni prihodki za 14,2 odstotka ter prejete donacije za 2,5 odstotka.

Načrtovani in realizirani prihodki v letu 2013 so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani prihodki proračuna v letu 2013

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2013 v evrih	Realizacija v letu 2013 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
70 Davčni prihodki	6.312.916.691	6.172.747.505	98
71 Nedavčni prihodki	536.186.479	612.091.721	114
72 Kapitalski prihodki	18.847.643	29.768.482	158
73 Prejete donacije	28.738.400	29.445.068	102
74 Transferni prihodki	1.183.992	1.569.102	133
78 Prejeta sredstva iz Evropske unije	1.185.807.363	933.792.077	79
Skupaj	8.083.680.568	7.779.413.955	96

Vir: zaključni račun.

Na nižjo realizacijo davčnih prihodkov je v največji meri vplivalo znižanje prihodkov iz dohodnine, ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom znižali za 148.170.389 evrov oziroma 16,7 odstotka. Na znižanje prihodkov iz dohodnine je vplivalo zmanjšanje prispevnih osnov (mase plač) v letu 2013. Prihodki iz dohodnine so v letu 2013 predstavljali 12 odstotkov davčnih prihodkov oziroma 9,5 odstotka vseh prihodkov proračuna. Na nižjo realizacijo davčnih prihodkov je prav tako vplivalo znižanje prihodkov iz trošarin, ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom znižali za 51.993.108 evrov (za 3,4 odstotka) zaradi manjše prodaje trošarinskih izdelkov, predvsem zaradi znižanja zasebne potrošnje, ter znižanje drugih davkov, ki pa so zaradi njihove narave zelo težko predvidljivi²⁶. Ti so se v primerjavi z načrtovanim obsegom znižali za 19.737.781 evrov (98,7 odstotka).

²⁶ V skupino drugih davkov sodijo poznejša vplačila ukinjenih davkov ter izterjava neplačanih davkov iz preteklih let.

Med davčnimi prihodki pa so se glede na načrtovani obseg v večji meri povišali predvsem prihodki od davka na dodano vrednost (za 2,5 odstotka), davka od dohodka pravnih oseb (za 3,6 odstotka) ter davka od prometa motornih vozil (za 13,1 odstotka). Prihodki od davka na dodano vrednost so se v primerjavi z načrtovanim obsegom povišali za 2,5 odstotka predvsem zaradi napačnih pričakovanj glede zmanjšanja teh prihodkov zaradi vstopa Hrvaške v Evropsko unijo in znižanja zasebne potrošnje ob uvedbi višje davčne stopnje.

Nedavčni prihodki so bili v letu 2013 za 14,2 odstotka višji od načrtovanih. Na povišanje nedavčnih prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje prihodkov od udeležbe na dobičku in dividend ter presežkov prihodkov nad odhodki (Banke Slovenije in posrednih uporabnikov državnega proračuna), ki so bili glede na načrtovani obseg višji za 73.266.348 evrov (61,5 odstotka), predvsem zaradi višje doseženega presežka Banke Slovenije, ki ga je ta vplačala v proračun, ter višjih vplačil dividend nekaterih podjetij od prvotno predvidenih v sprejetem rebalansu proračuna²⁷.

Kapitalski prihodki so bili bistveno višji od načrtovanih, in sicer so se v primerjavi z načrtovanim obsegom povišali kar za 57,9 odstotka. Načrtovana višina kapitalskih prihodkov temelji na programih ravnanja s stvarnimi premoženjem države. Na povišanje kapitalskih prihodkov je v največji meri vplivalo povišanje prihodkov od prodaje opreme, ki so se glede na sprejeti proračun povišali za skoraj 40-krat, ter povišanje prihodkov od trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Evropskih skupnostih, ki so se glede na sprejeti proračun povišali za 16,4 odstotka. Za leto 2013 je bila načrtovana prodaja stvarnega premoženja v znesku 18,8 milijona evrov, dejansko pa je bilo prodanih za 29,8 milijona evrov osnovnih sredstev, zemljišč in tudi drugih neopredmetenih sredstev.

Prejetih donacij je bilo za 2,5 odstotka več, kot je bilo načrtovanih z rebalansom proračuna. Od tega predstavljajo donacije in darila od domačih pravnih oseb 75,2 odstotka vseh prejetih donacij. Obseg teh donacij se glede na sprejeti proračun ni bistveno spremenil, povišale pa so se donacije in darila domačih fizičnih oseb, in sicer za 3.945.345 evrov (35-krat), donacije in darila tujih vlad in vladnih institucij pa so se znižale za 3.640.605 evrov (85,5 odstotka).

Prav tako je bilo v letu 2013 za 252.015.286 evrov oziroma 21,3 odstotka manj prejetih sredstev iz Evropske unije, kot je bilo z rebalansom proračuna načrtovano. Na znižanje prejetih sredstev iz Evropske unije je v največji meri vplivalo znižanje prihodkov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki predstavljajo skoraj 30 odstotkov vseh prejetih sredstev iz Evropske unije. Realizacija prihodkov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj je bila v letu 2013 le 61,7-odstotna.

Odhodki

Realizacija proračunskih odhodkov je bila za 3,3 odstotka nižja od načrtovanih v rebalansu proračuna. Realizacija večine kategorij odhodkov je bila v letu 2013 nižja od načrtovanega obsega, razen odhodkov za obresti, določenih transferov in plačil v proračun EU. Struktura virov financiranja izkazuje nižjo realizacijo pri integralnih sredstvih, še zlasti pri sredstvih Evropske unije in pripadajoči slovenski udeležbi, kar je posledica počasnega izvajanja programov in projektov, sofinanciranih iz skladov Evropske unije, nekoliko višja pa je bila poraba namenskih sredstev, katerih koriščenje je odvisno od dinamike prilivov med letom (na primer prilivov koncesij za namen štipendiranja ter letne dajatve za uporabo vozil, ki se uporablja za financiranje državne prometne infrastrukture).

²⁷ Družba Telekom, d. d., Ljubljana je izplačala za 49,1 milijona evrov dividend.

Na realizacijo odhodkov so bistveno vplivali dogovori s socialnimi partnerji na področju plač in drugih stroškov dela, nekateri ukrepi, uvedeni z Zakonom za uravnoteženje javnih financ²⁸ (v nadaljevanju: ZUJF) ter ZIPRS1314. Ukrepe za uravnoteženje proračuna ZIPRS1314 določa v 11. členu in se nanašajo na zmanjšanje pravic porabe, razen pravic porabe za izvajanje skupnih evropskih politik in namenskih prejemkov proračuna, če bi bili ocenjeni prihodki za 5 odstotkov nižji glede na načrtovane v sprejetih proračunih za leti 2013 in 2014. Ukrepi zmanjšanja pravic porabe se za vse neposredne proračunske uporabnike določijo v enakem odstotku glede na pravice porabe, iz katerih se financirajo blago in storitve, subvencije, transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam, drugi tekoči domači transferi, tekoči transferi v tujino in investicijski odhodki ter investicijski transferi.

Vlada je prav tako, z namenom postopnega zmanjšanja proračunskega primanjkljaja in doseganja uravnoteženja javnih financ, že s sprejetim proračunom za leto 2013 načrtovala določeno znižanje višine mase sredstev za stroške dela glede na leto 2012. Sprejet je bil Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1. 6. 2013 do 31. 12. 2014²⁹, na podlagi katerega so bili dogovorjeni trajni in začasni ukrepi za znižanje mase sredstev za stroške dela.

Z rebalansom proračuna so se prestrukturirali vsi segmenti javne porabe z namenom zagotovitve dodatnih sredstev za pokrivanje obveznosti iz obresti in drugih dodatnih obveznosti (transfer Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, plačilo regresa za javne uslužbenke) kot tudi načrtovanja ustreznega obsega rezerv (nepredvideni nameni, prve interventne sanacije naravnih nesreč in podobno). Dodatna sredstva so bila zagotovljena s prerazporeditvijo integralnih odhodkov, z znižanjem sredstev za plače v javnem sektorju in sredstev za blago in storitve ter s selekcijo socialnih transferov in investicijskih projektov (primarno financiranje iz namenskih sredstev in v okviru programov Evropske unije).

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki proračuna v letu 2013

Skupina kontov	Sprejeti proračun za leto 2013 v evrih	Realizacija v letu 2013 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
40 Tekoči odhodki	2.691.991.084	2.665.402.325	99
41 Tekoči transferi	5.355.953.256	5.346.960.557	100
42 Investicijski odhodki	473.057.040	386.154.717	82
43 Investicijski transferi	696.066.330	490.532.001	70
45 Plačila sredstev v proračun EU	414.002.901	425.463.028	103
Skupaj	9.631.070.611	9.314.512.628	97

Vir: zaključni račun.

²⁸ Uradni list RS, št. 40/12, 105/12.

²⁹ Uradni list RS, št. 46/13.

Na nižjo realizacijo tekočih odhodkov je v največji meri vplivalo znižanje odhodkov pisarniškega, posebnega in splošnega materiala ter storitev, ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom znižali za 32.155.848 evrov oziroma 17,6 odstotka. Na nižjo realizacijo tekočih odhodkov je prav tako v večji meri vplivalo znižanje odhodkov za plače, ki so se v primerjavi z načrtovanim obsegom kljub dodatnim sredstvom za izplačilo regresa (2.596.385 evrov) in delovne uspešnosti (1.112.278 evrov) znižali za 14.270.234 evrov oziroma 1,3 odstotka. Glede na sprejeti proračun pa so se najbolj povečali odhodki za tekoče vzdrževanje in sredstva za posebne namene (za proračunske sklade). Odhodki za tekoče vzdrževanje so se povečali za 19.813.904 evre oziroma 12,4 odstotka, sredstva za posebne namene pa za 18.144.332 evrov oziroma 31 odstotkov.

Realizacija tekočih transferov je bila v letu 2013 enaka obsegu, ki je bil predviden z rebalansom proračuna, pri čemer pa se je spremenila struktura posameznih transferov, saj so se posamezni transferi, predvsem transferi, ki so povezani s socialnim varstvom, povišali, v približno enakem znesku pa so se znižali transferi posameznikom, javnim skladom, javnim agencijam, občinam, nezaposlenim in drugim. Največ, to je 59.652.510 evrov, so se povečali transferi v sklade socialnega zavarovanja (za 3,8 odstotka), za največ, to je 20.040.756 evrov (za 4,7 odstotka), pa so se znižale subvencije privatnim podjetjem in zasebnikom.

Investicijski odhodki so bili realizirani v višini 81,6 odstotka načrtovanih sredstev. Na znižanje investicijskih odhodkov je v največji meri vplivalo znižanje odhodkov, povezanih z investicijskim vzdrževanjem in obnovami, novogradnjami, rekonstrukcijami in adaptacijami, študijami o izvedljivosti projektov, projektno dokumentacijo, nadzorom in investicijskim inženiringom. Ti so se glede na sredstva, načrtovana v sprejetem proračunu, skupaj znižali za 71.261.844 evrov. Na nižjo realizacijo investicijskih odhodkov so predvsem vplivali zamiki pri dokončanju projektov, neuspešno izvedena javna naročila, oziroma zamiki pri izvedbi nekaterih javnih naročil večjih projektov predvsem zaradi dolgotrajnih postopkov, vezanih na javno naročanje in revizijske postopke, dosežene nižje vrednosti javnih naročil od predvidenih in podobno.

Realizacija investicijskih transferov je bila za kar 29,5 odstotka nižja od načrtovanih v sprejetem proračunu. Na nižjo realizacijo investicijskih transferov so predvsem vplivali investicijski transferi občinam, ki so se v primerjavi s sprejetim proračunom znižali kar za 131.429.226 evrov oziroma 34,9 odstotka.

Plačila sredstev v proračun EU so bila od predvidenih višja za 2,8 odstotka predvsem zaradi sprejetih predlogov sprememb proračuna EU v letu 2013, ki so postopoma zviševali vplačila Republike Slovenije.

Ugotovitve

2.3.1.1.a Izplačila za poplačilo glavnice in obresti iz najetih posojil Javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Leskovec pri Krškem

Javno podjetje Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o., Leskovec pri Krškem (v nadaljevanju: javno podjetje Infra) je bilo ustanovljeno³⁰ za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter druge državne in lokalne

³⁰ Vlada je 24. 1. 2013 s sklepom, št. 01406-1/2013/4 sprejela nov Akt o ustanovitvi javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o.

infrastrukture na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save in za vzdrževanje objektov vodne infrastrukture na spodnji Savi³¹.

Republika Slovenija je lastnica vseh zemljišč, ki so pridobljena za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture, ter vseh objektov vodne infrastrukture ter objektov ali ureditev državne in lokalne infrastrukture na teh zemljiščih. Prvi in drugi odstavek 11. člena Zakona o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save³² določata, da se sredstva za izvedbo ureditve objektov vodne infrastrukture, vključno z nakupom zemljišč ter za ureditev državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz sredstev Sklada za vode (v nadaljevanju: vodni sklad) in iz sredstev Sklada za podnebne spremembe (v nadaljevanju: podnebni sklad)³³, ki sta ustanovljena v skladu z zakonom, ki ureja vode, in zakonom, ki ureja varstvo okolja. To pomeni, da se zagotavljajo iz državnega proračuna³⁴.

Iz proračuna je bilo v letu 2013 za izgradnjo vodne infrastrukture izplačanih 9.654.859 evrov, za odplačila glavnice posojil pa 8.126.084 evrov. Za obresti od posojil je bilo izplačanih 416.785 evrov. V poslovnih knjigah je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje to evidentiralo med investicijskimi odhodki v znesku 9.654.859 evrov in osnovnimi sredstvi (povezava s točkama 2.3.6.2.d in 2.3.6.3.d tega poročila), odplačila posojil vključno s stroški obresti v znesku 8.542.869 evrov pa med tekočimi transferi³⁵. Izkazovanje odplačil posojil in obresti med tekočimi transferi je v nasprotju z 41., 42. in 51. členom Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava³⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o EKN). Republika Slovenija bi namreč morala odplačilo obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra izkazati med izdatki za odplačila dolga v računu financiranja in med stroški obresti v bilanci prihodkov in odhodkov.

Zaradi napačnega izkazovanja in nepravilnega razvrščanja odhodkov oziroma izdatkov so v zaključnem računu v bilanci prihodkov in odhodkov previsoko izkazani tekoči transferi za 8.542.869 evrov, prenizko pa so izkazani stroški obresti v znesku 416.785 evrov. V računu financiranja so prenizko izkazani izdatki za odplačila dolga v znesku 8.126.084 evrov.

³¹ 1. člen Akta o ustanovitvi javnega podjetja Infra, izvajanje investicijske dejavnosti, d. o. o.

³² Uradni list RS, št. 87/11.

³³ Sredstva podnebnega sklada se za namene izgradnje objektov vodne in energetske infrastrukture v nedeljivem razmerju dodelijo v obdobju 2003–2016 za vsako proračunsko leto posebej. V letu 2013 je bil iz tega podnebnega sklada financiran del infrastrukture pri Hidroelektrarni Brežice.

³⁴ Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save (Uradni list RS, št. 20/04-UPB1, 91/07) je pred tem v prvem odstavku 10. člena določal, da se sredstva za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter ureditve državne in lokalne infrastrukture zagotavljajo iz proračuna.

³⁵ Izplačila iz proračuna, namenjena za poplačilo glavnice in obresti v znesku 8.542.869 evrov, se nanašajo na posojila, ki jih je javno podjetje Infra še pred letom 2012 najemalo za račun države za izgradnjo državne infrastrukture.

³⁶ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13.

2.3.1.1.b Izvajanje poslov SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana v imenu in za račun Republike Slovenije

SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) je s 3. členom Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki³⁷ pooblaščen za opravljanje vseh poslov po Zakonu o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov³⁸ (v nadaljevanju: ZZFMGP). ZZFMGP ureja temelje sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov kot instrumentov trgovinske politike Republike Slovenije ter vlogo države pri teh aktivnostih.

Z namenom ureditve medsebojnih odnosov med SID banko in Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Ministrstvo za finance, je bila 23. 12. 2011 za nedoločen čas sklenjena Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi z izvajanjem II. poglavja ZZFMGP³⁹ (v nadaljevanju: pogodba SID). SID banka v skladu z 2. členom pogodbe SID opravlja aktivnosti, določene v 2. členu ZZFMGP, ki se nanašajo na tehnična in strokovna opravila, obravnavo zahtevkov za zavarovanje, ter v imenu in za račun Republike Slovenije sklepa in izvršuje pogodbe o zavarovanju, pozavarovanju in retrocesiji, izdaja finančne instrumente, s katerimi prevzema obveznosti, in sprejema njihove izpolnitve ter daje udeležencem mednarodne menjave in finančnim institucijam delno ali popolno kritje pred riziki poslovnih transakcij.

Za opravljanje storitev, opredeljenih z ZZFMGP in pogodbo SID, se na podlagi 4. člena pogodbe SID mesečno zaračuna provizija. Mesečna provizija za prvo polletje 2013 po pogodbi SID znaša 159.160 evrov (brez davka na dodano vrednost; v nadaljevanju: DDV), za drugo polletje 2013⁴⁰ pa 156.551 evrov (brez DDV). Ministrstvo za finance je na podlagi pogodbe SID v letu 2013 mesečno izplačevalo stroške provizije SID banki iz proračuna in evidentiralo poslovne dogodke v zvezi s stroški provizije med odhodki v bilanci prihodkov in odhodkov.

V skladu s 4. členom ZZFMGP Republika Slovenija zagotovi SID banki za učinkovito izvajanje dejavnosti zavarovanja po tem zakonu denarna sredstva, ki se uporabljajo za oblikovanje varnostnih rezerv. Na dan 31. 12. 2013 znaša stanje iz varnostnih rezerv, ki je evidentirano v poslovnih knjigah Ministrstva za finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, 132.511.147 evrov in ga je SID banka potrdila. Stanje varnostnih rezerv, ki ga izkazuje Ministrstvo za finance kot stanje dolgoročnih terjatev do SID banke, SID banka izkazuje kot obveznost do države iz poslov v tujem imenu in za tuji račun.

Na višino dolgoročnih terjatev Republike Slovenije do SID banke konec leta 2013 je vplival tudi dobiček, ki ga je SID banka v letu 2013 ustvarila z izvajanjem zavarovalnih poslov po pooblastilu, v znesku 640.302 evra. Za dobiček so se povečale dolgoročne terjatve iz poslovanja na kontu 0850 in dolgoročno odloženi prihodki na kontu 9200 v enakem znesku.

Izpostavljenost iz veljavnih zavarovanj in izpostavljenost od danih zavezujočih "obljub" za zavarovanje se na podlagi pogodbe SID evidentira v izvenbilančni evidenci Ministrstva za finance. Ministrstvo za finance na izvenbilančnih kontih evidentira potencialne obveznosti iz zavarovanja mednarodnih gospodarskih poslov. Izkazano stanje na kontih izvenbilančne evidence na dan 31. 12. 2013 znaša 682.788.439 evrov.

³⁷ Uradni list RS, št. 56/08, 20/09.

³⁸ Uradni list RS, št. 2/04.

³⁹ 23. 10. 2013 je bil sklenjen Dodatek št. 1 k pogodbi SID.

⁴⁰ Na podlagi v letu 2013 sklenjenega dodatka k pogodbi SID.

V 9. členu pogodbe SID je določeno, da SID banka Ministrstvu za finance enkrat mesečno do 20. dne v mesecu posreduje poročilo⁴¹ o gibanju sredstev na računu varnostnih rezerv po vrstah porabe teh sredstev in po vrstah prilivov skladno s 4. členom ZZFMGP. Poročilo predstavlja podlago za evidentiranje prihodkov in drugih prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov v poslovnih knjigah Republike Slovenije v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance in izvrševanje proračuna, za posamezno poslovno leto.

Ministrstvo za finance v poslovnih knjigah ni evidentiralo poslovnih dogodkov, ki so v letu 2013 nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi ZZFMGP, ki jih po pooblastilu izvaja SID banka⁴². SID banka izvaja zavarovalne posle v imenu in za račun Republike Slovenije, zato poslovni dogodki, ki pri tem nastajajo, predstavljajo sredstva in obveznosti oziroma prihodke in odhodke Republike Slovenije. Ministrstvo za finance bi moralo v poslovnih knjigah izkazovati vse poslovne dogodke, ki nastajajo na SID banki v povezavi z izvajanjem zavarovalnih poslov na podlagi ZZFMGP in jih SID banka izkazuje v izvenbilančni evidenci. Ker Ministrstvo za finance ne izkazuje poslovnih dogodkov, povezanih z zavarovalnimi posli na podlagi ZZFMGP, ravna v nasprotju z 20. členom Zakona o računovodstvu⁴³ (v nadaljevanju: ZR), ki določa, da morajo računovodski izkazi (bilanca stanja ter bilanca prihodkov in odhodkov) prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev, prihodkov, odhodkov ter presežek oziroma primanjkljaj. Računsko sodišče je že v Revizijskem poročilu o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010⁴⁴ zahtevalo (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o zaključnem računu 2010), da Ministrstvo za finance izdela načrt aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo, da bodo poslovni dogodki, ki jih SID banka izvaja na podlagi ZZFMGP, izkazani v poslovnih knjigah državnega proračuna. Enake zahteve so bile tudi v revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012*⁴⁵ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o zaključnem računu 2012). Popravljalne ukrepe Ministrstva za finance je računsko sodišče ocenilo kot nezadovoljive⁴⁶.

2.3.1.1.c Nerazporejeni prihodki

Konec leta 2013 so bili prihodki v poslovnih knjigah proračuna na podkontu 706099 – Drugi davki izkazani v negativnem v znesku 9.638.754 evrov. Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna negativno stanje v znesku 9.638.754 evrov preknjižilo na podkonto 714199 – Drugi izredni nedavčni prihodki, zaradi tega so prihodki na kontu 7141 – Drugi nedavčni prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna za leto 2013 izkazani prenizko, kar ni vplivalo na presežek odhodkov nad prihodki, ampak na izkazovanje prihodkov po njihovih vrstah.

Negativni znesek 9.638.754 evrov je posledica razporeditve nerazporejenih in neidentificiranih plačil ter sredstev izterjave prehodnih davčnih podračunov iz leta 2012. Nerazporejena in neidentificirana plačila

⁴¹ K poročilu mora biti priloženo: bruto bilanca varnostnih rezerv na zadnji dan v mesecu, izpis analitičnih konto kartic skupaj s prevedbeno tabelo in kopije bančnih izpiskov.

⁴² Ministrstvo za finance je v poslovnih evidencah Republike Slovenije evidentiralo samo provizijo SID banke, ki predstavlja stroške v zvezi z opravljanjem poslov, ki se nanašajo na ZZFMGP in jih izvaja pooblaščen institucija SID banka.

⁴³ Uradni list RS, št. 23/99.

⁴⁴ Št. 320-18/2010/259 z dne 27. 9. 2011.

⁴⁵ Št. 320-14/2012/225 z dne 25. 9. 2013.

⁴⁶ Porevizijsko poročilo *Popravljalni ukrepi pri reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012*, št. 320-14/2012/293 z dne 18. 3. 2014.

nastanejo, ko Davčna uprava ob prejemu plačila posameznih terjatev še nima evidentiranih ali zapira terjatve do davčnih zavezancev šele ob zapadlosti, tudi če je bilo plačilo že izvršeno, ali davčni zavezanci v plačilnih nalogih navedejo napačne sklice oziroma ne navedejo davčnih števil.

Glede na to, da je Davčna uprava konec leta 2012 izkazovala nerazporejena in neidentificirana plačila ter sredstva izterjave prehodnih davčnih podračunov v skupnem znesku 8.484.689 evrov, Ministrstvo za finance pa jih je izkazovalo konec leta 2013 v znesku 9.638.754 evrov, je Ministrstvo za finance ob predpostavki, da je Davčna uprava razčistila vsa ta plačila, v letu 2013 razporedilo na prave vrste prihodkov za najmanj 1.154.065 evrov več plačil, kot jih je izkazovala Davčna uprava konec leta 2012, vendar podatkov o nerazporejenih in neidentificiranih plačilih za leti 2011 in 2012 ni mogoče potrditi zaradi težav pri Integralnem informacijskem sistemu za Davčno upravo (v nadaljevanju: SAP-eDIS).

Pojasnilo Ministrstva za finance

Davčna uprava s poročanjem o razporejanju plačanih dajatev, katerih nadzornik je, po njihovih vrstah ne omogoča pravočasnega poročanja oziroma razčlenitve plačil, zato se nerazčiščena plačila vodijo na podkontu 706099 – Drugi davki. Ministrstvo za finance je imelo po uskladitvi s Poročilom o razporejenih javnofinančnih prihodkih in kritju (B2 poročilo) z UJP v poslovnih knjigah proračuna za leto 2013 na podkontu 706099 – Drugi davki negativno vrednost v znesku 9.638.754 evrov nerazporejenih in neidentificiranih prilivov, katerih nadzornik je Davčna uprava, zato je to negativno vrednost preknjižilo na podkonto 714199 – Drugi izredni nedavčni prihodki, ker se v bilanci prihodkov in odhodkov ne sme izkazovati negativnih stanj na kontih.

2.3.1.1.d Nadomestilo za stavbno pravico Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje

V 15. členu Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁴⁷ (v nadaljevanju: ZDARS-1) je določeno, da se na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, na katerih so avtoceste kot objekt, ki so bile zgrajene ali so se pričele graditi pred uveljavitvijo ZDARS-1, ustanovi stavbna pravica v korist Družbe za avtoceste, d. d., Celje (v nadaljevanju: družba DARS) za 50 let.

Z uveljavitvijo ZUJF v letu 2012⁴⁸ je postala stavbna pravica odplačna⁴⁹. V letu 2013 je bilo iz plačila nadomestila za stavbno pravico realiziranih za 8.294.077 evrov prihodkov. ZUJF v tretjem odstavku 206. člena določa, da se višina nadomestila določi v višini, izračunani ob upoštevanju določb predpisov, ki urejajo stvarno premoženje države. Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁵⁰ (v nadaljevanju: ZSPDSLS), ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države, v 26. členu določa, da upravljanje nepremičnega premoženja obsega med drugim obremenjevanje premoženja s stvarnimi pravicami. V 31. členu pa ZSPDSLS določa pravila o obremenjevanju s stvarnimi pravicami. Po določbi 20. člena Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁵¹ (v nadaljevanju: uredba ZSPDSLS) se ocenjena vrednost stvarnega premoženja države ter ocenjena vrednost ustanovitve stvarne ali obligacijske pravice na stvarnem premoženju države ugotovita po

⁴⁷ Uradni list RS, št. 97/10.

⁴⁸ Od 31. 5. 2012.

⁴⁹ 26. člen ZUJF.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12.

⁵¹ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12.

vsakokratno veljavnih Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti⁵² (v nadaljevanju: MSOV), ki jih sprejema Svet za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti.

Iz cenitvenega poročila Ocena vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, po katerih potekajo avtoceste družbe DARS (v nadaljevanju: cenitveno poročilo), izhaja, da ocenjena poštena vrednost nadomestila za stavbno pravico, ustanovljena v korist družbe DARS, na zemljiščih v lasti Republike Slovenije, po katerih potekajo avtoceste, po stanju na dan 31. 12. 2011 v enkratnem znesku znaša 190.810.787 evrov (brez DDV) oziroma 228.972.945 evrov (z vključenim DDV).

V zvezi z določitvijo vrednosti nadomestila za stavbno pravico na podlagi cenitve je bilo ugotovljeno⁵³:

- Cenitev za določitev višine nadomestila za stavbno pravico ni bila izvedena v skladu z MSOV 103, točko (d), ker predmet ocene vrednosti v cenitvenem poročilu ni nedvoumno opredeljen. Iz cenitvenega poročila namreč ni razvidno, kakšne so fizične lastnosti ter pravne omejitve, ki vplivajo na vrednost nepremičnine, prav tako iz cenitvenega poročila ni razvidno, katera zemljišča – identifikatorji parcel – so predmet ocene vrednosti in katere izboljšave oziroma omejitve so na njih. V spremnem pismu ter v točki 1.8 Predpostavke, splošne in specifične omejitve je zapisano, da je vrednost ocenjena ob predpostavki celotnega svežnja pravic na nepremičninah oziroma absolutne, brezpogojne nepremičninske pravice ob predpostavki, da je premoženje neobremenjeno, in skladno s predpisi, ki urejajo stvarno premoženje države in mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti. Takšna izjava pa je v nasprotju z namenom ocenjevanja vrednosti, kjer gre za oceno vrednosti nadomestila za ustanovitev stvarne pravice.
- Cenitev ni bila izvedena v skladu z MSOV 103, točkama (g) in (h), ker je v cenitvenem poročilu pomanjkljivo predstavljen obseg raziskav in potek dela. V osnovnih podatkih o projektu je sicer navedeno, da je bil opravljen zgolj na donosu zasnovan način, podrobnejši opis postopka ocenjevanja pa v cenitvenem poročilu ni naveden.
- Cenitev ni bila izvedena v skladu z MSOV 103, točko (I), ker so v poročilu pomanjkljivo predstavljeni vhodni podatki ter njihova uporaba pri izvedbi na donosu zasnovanega načina. Uporabljen je bil zgolj na donosu zasnovan način, pri čemer:
 - je bilo kot podlaga za izvedbo na donosu zasnovanega načina uporabljeno letno poročilo družbe DARS za leto 2011; čisti dobiček družbe DARS je uporabljen kot stanovitni donos za diskontiran denarni tok v obdobju naslednjih 50 let (za kolikor je ustanovljena stavbna pravica); pri tem ni bila utemeljena uporaba tega podatka kot edino ustreznega za takšen diskontiran denarni tok; iz cenitvenega poročila ni razvidno, zakaj in na kakšen način je ta denarni tok povezan (zgolj) s predmetom ocenjevanja vrednosti;
 - ni bilo podanih nobenih informacij, kaj je v čistem dobičku družbe DARS za leto 2011 zajeto oziroma ni razvidna neposredna povezava s predmetom ocenjevanja vrednosti; v cenitvenem poročilu ni predstavljenih tolmačenj bilančnih postavk družbe DARS, iz katerih bi bilo razvidno, ali je čisti dobiček dejansko odraz donosnosti zemljišč ali še kakšnih drugih dejavnikov;

⁵² Od 1. 1. 2012 veljajo Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti 2011 – MSOV(2011), ki jih je sprejel Odbor za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti, 2011.

⁵³ Ugotovitve so povzete iz ugotovitev Slovenskega inštituta za revizijo v zvezi z opravljenim nadzorom nad delom pooblaščenec ocenjevalke nepremičnin, in sicer Strokovno mnenje SM-OC-71/13-1 z dne 12. 12. 2013, ki smo ga pridobili od Agencije za javni nadzor nad revidiranjem.

- v cenitvenem poročilu je navedeno, da je ekonomska življenjska doba avtocestnih objektov od približno 25 do 40 let; to dejstvo pri diskontiranem denarnem toku ni upoštevano, saj je bil diskontiran enak stalni donos v celotni dobi 50 let;
- pri oceni netvegane donosnosti je uporabljeno povprečje slovenskih obveznic na dan ocenjevanja, medtem ko je v besedilu navedeno, da bo izbrana le ena izmed njih;
- prav tako je kot osnovo za preračun iz nominalne v realno donosnost uporabljena evrska inflacija za december 2011, ki je neutemeljeno zakrožena z 2,8 odstotka na 3 odstotke, kar predstavlja 7-odstotno razliko in lahko pomembno vpliva na končno ocenjeno vrednost;
- v cenitvenem poročilu ni utemeljitve: uporabe zmanjšanja vrednosti zaradi nadomestila za večkratnost lokacije v višini 20 odstotkov sedanje knjigovodske vrednosti; zmanjšanja vrednosti zaradi nadaljnjega poslovanja lastnika v višini 5 odstotkov na korist iz poslovanja; uporabe zmanjšanja vrednosti v višini 2 odstotkov sedanje knjigovodske vrednosti zaradi neurejenega obstoječega zemljiško-knjižnega stanja zemljišč v lasti Republike Slovenije, ki so predmet ustanovitve stavbne pravice.

Menimo, da vrednost nadomestila za stavbno pravico ni ustrezna, saj cenitev za določitev te vrednosti ni bila pripravljena v skladu s pravili, ki veljajo na področju ocenjevanja vrednosti. Cenitev za določitev vrednosti nadomestila za ustanovitev stavbne pravice družbe DARS ni izdelana v skladu z MSOV (2011), kot določa 20. člen uredbe ZSPDSLS v povezavi z 206. členom ZUJF.

2.3.1.1.e Sklad za podnebne spremembe

Zakon o varstvu okolja⁵⁴ (v nadaljevanju: ZVO-1) v 128. členu⁵⁵ določa, da se v okviru proračuna kot proračunski sklad za nedoločen čas ustanovi podnebni sklad, katerega namen je sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, viri financiranja podnebnega sklada pa so prihodki, ustvarjeni s prodajo emisijskih kuponov na javni dražbi. Za upravljanje podnebnega sklada je pristojno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Vlada v letu 2013 podnebnega sklada ni ustanovila, temveč je s sprejetjem ZIPRS1314 začela z drugačnim načinom sofinanciranja ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Vlada je v 15. točki prvega odstavka 14. člena ZIPRS1314 določila, da se za izvedbo ukrepov v Evropski uniji in tretjih državah namensko⁵⁶ uporabi polovica prihodkov, ustvarjenih s prodajo emisijskih kuponov na javni dražbi. ZIPRS1314 tako določa namenska sredstva in ne ustanovitve proračunskega sklada, kot to določa ZVO-1 v 126.d oziroma 128. členu. Podnebni sklad določa tudi ZVO-1F⁵⁷, ki velja od 23. 11. 2013 in je bil sprejet po uveljavitvi ZIPRS1314. Vlada za proračunsko leto 2013 ni predvidela ustanovitve proračunskega sklada, zato je z zakonom o izvrševanju

⁵⁴ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13.

⁵⁵ Do uveljavitve ZVO-1F (Uradni list RS, št. 92/13; velja od 23. 11. 2013) je bil podnebni sklad opredeljen v 126.d členu ZVO-1.

⁵⁶ Določba 11. točke 1. člena Direktive ES (tretji odstavek 10. člena Direktive 2003/87/ES) določa, da države članice določijo, kako se bodo porabili prihodki, pridobljeni s prodajo pravic na dražbi, in navaja, da je treba vsaj 50 odstotkov prihodkov, pridobljenih s prodajo pravic do emisije toplogrednih plinov na dražbi, uporabiti za enega ali več namenov, in sicer za zmanjšanje emisije toplogrednih plinov, prilagajanje na vplive podnebnih sprememb, financiranje raziskav in razvoja, razvoj obnovljivih virov energije, ukrepe za preprečevanje krčenja gozdov in povečanje pogozdovanja, zajemanje ogljikovega dioksida v gozdovih, spodbujanje prehoda na promet z nizkimi emisijami in javni promet in podobno.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 92/13.

proračuna Republike Slovenije za posamezna leta (ZIPRS1314) predlagala rešitve, ki odstopajo od sistemske rešitve, ki jo določa ZVO-1.

SID banka je, kot uradna dražiteljica emisijskih kuponov⁵⁸, v imenu in za račun Republike Slovenije v letih 2012 in 2013 na več javnih dražbah prodala skupaj za 21.250.615 evrov emisijskih kuponov za naprave⁵⁹, od tega 3.511.920 evrov v letu 2012 in 17.738.695 evrov v letu 2013. V letu 2013 je bila pri Ministrstvu za kmetijstvo in okolje v skladu s 15. točko prvega odstavka 14. člena ZIPRS1314 odprta namenska proračunska postavka 9969 – Sklad za podnebne spremembe⁶⁰. V proračunu za leto 2013 so bila na proračunski postavki v skladu s 15. točko prvega odstavka 14. člena ZIPRS1314 zagotovljena namenska sredstva v znesku 8.869.347 evrov⁶¹, ki predstavljajo 50 odstotkov vrednosti prihodkov od prodaje emisijskih kuponov v letu 2013. Prihodki od prodaje emisijskih kuponov, ki so bili realizirani v letu 2012 v znesku 3.511.920 evrov, so bili ne glede na veljavnost določb 43. člena ZVO-1C in 11. točke 1. člena Direktive ES z dne 23. aprila 2009, ki sta določala namenskost sredstev, nakazani v integralni proračun.

Ker podnebni sklad kljub določbi 128. člena ZVO-1 ni bil ustanovljen kot proračunski sklad⁶², je v zaključnem računu proračuna na namenski postavki 9969 – Sklad za podnebne spremembe izkazana dejanska poraba sredstev v znesku 4.558.273 evrov⁶³ in ne znesek polnjenja proračunskega sklada v znesku 10.625.307 evrov⁶⁴, kar bi bilo pravilno, če bi bil proračunski sklad ustanovljen.

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁶⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna) namreč v 125. členu določa, da bi se morale zagotovljene pravice porabe na namenski postavki enkrat mesečno izločati na podračun proračunskega sklada. Prenos zagotovljenih sredstev pa bi se moral izkazati kot realizacija namenske proračunske postavke⁶⁶, kar bi v letu 2013 znašalo 10.625.307 evrov.

⁵⁸ SID banko kot uradno dražiteljico določa drugi odstavek 127. člen ZVO-1.

⁵⁹ Javne dražbe emisijskih kuponov za operaterje zrakoplovov se v letu 2013 niso izvajale zaradi Sklepa št. 377/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2013 o začasnem odstopanju od Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

⁶⁰ Proračunska postavka je bila odprta 15. 2. 2013.

⁶¹ Pravice porabe zagotovljene z veljavnim proračunom.

⁶² Za navedena sredstva ni bil odprt poseben podračun v okviru sistema Enotnega zakladniškega računa države (v nadaljevanju: EZRD).

⁶³ Sredstva so bila porabljena za subvencije privatnim podjetjem in zasebnikom za nakup prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov, izdelavo projektne dokumentacije Hidroelektrarne Spodnja Sava in kritje administrativnih stroškov SID banke, ki izvaja naloge uradnega dražitelja pri prodaji emisijskih kuponov v imenu in za račun države; neporabljena sredstva v znesku 4.311.074 evrov so bila prenesena v leto 2014.

⁶⁴ Sredstva polnjenja proračunskega sklada se v skladu z 11. točko 1. člena Direktive ES nanašajo na vsaj polovico natečenih prihodkov od prodaje emisijskih kuponov v letu 2012, to je vsaj 1.755.960 evrov (polovica od 3.511.920 evrov) in polovico natečenih prihodkov od prodaje emisijskih kuponov v letu 2013, to je v znesku 8.869.347 evrov (polovica od 17.738.695 evrov).

⁶⁵ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

⁶⁶ Konto 4093 – Sredstva proračunskih skladov.

Ker Ministrstvo za finance ni ustanovilo proračunskega sklada, ni ravnalo v skladu s 128. členom ZVO-1 (ZVO-1F, ki velja od 23. 11. 2013, je bil sprejet po uveljavitvi ZIPRS1314 in je torej kasnejši predpis, ki ga je treba upoštevati v celoti, ne glede na določbe ZIPRS1314).

2.3.1.1.f Vodni sklad

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v skladu s 162. členom Zakona o vodah⁶⁷ (v nadaljevanju: ZV-1) upravlja z vodnim skladom, ki naj bi bil v skladu z določili ZV-1 ustanovljen kot proračunski sklad. ZV-1 prav tako določa vire sklada, in sicer so to plačila za vodne pravice v delu, ki pripada državi, sredstva od prodaje vodnih zemljišč, ki jim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra, ter plačila za ustanovljene stvarne služnosti ali stavbne pravice in vodna povračila. Vlada v letu 2013 ni ustanovila vodnega sklada, temveč je upoštevala določbo 9. točke prvega odstavka 14. člena ZIPRS1314, ki odstopa od sistemske rešitve, ki jo določa ZV-1. ZV-1 v 162. členu določa, da je sklad za vode strogo namenski sklad, izvajanje določbe pa mora biti v skladu z načelom povrnitve stroškov, povezanih z obremenjevanjem voda, ki je temeljno načelo upravljanja z vodami (4. točka 3. člena ZV-1). Ta določba ZV-1 v slovenski pravni red prenaša zahtevo 9. člena Direktive 2000/60/ES, ki od držav članic zahteva upoštevanje načela povračila stroškov storitev, povezanih z obremenjevanjem voda, skladno z načelom "plača povzročitelj obremenitve". V Republiki Sloveniji se za posebno rabo in onesnaževanje voda plačujejo dajatve za obremenjevanje voda. Kljub opozorilu, ki ga je računsko sodišče podalo v okviru revizije izvrševanja proračuna za leta 2009⁶⁸, 2010 in 2012, vlada tudi v letu 2013 problematike vodnega sklada ni enotno uredila.

V proračunu so bila namenska sredstva vodnega sklada zagotovljena na proračunski postavki 301710 – Vodni sklad v znesku 60.248.671 evrov. Sredstva v znesku 18.605.389 evrov se nanašajo na sredstva, ki so bila prenesena iz leta poprej.

V letu 2013 je bilo s proračunske postavke 301710 – Vodni sklad porabljenih 37.329.542 evrov, ki so bili evidentirani med tekočimi in investicijskimi odhodki in transferi⁶⁹, neporabljenih pa je ostalo 22.919.129 evrov.

ZIPRS1314 je vire sklada za leto 2013 opredelil, kot določa 162. člen ZV-1, ni pa zagotovil, da bi se neporabljenih sredstva v celoti prenesla v naslednje leto. Drugi odstavek 14. člena ZIPRS1314 namreč določa, da se ne glede na 44. člen ZJF namenska sredstva po 162. členu ZV-1, ki niso bila porabljenih v letih 2012 in 2013, prenesejo v proračun za leto 2013 le do višine 3/12 v preteklem letu natečenih prihodkov, v proračun za leto 2014 pa v višini 2/12 v letu 2013 natečenih prihodkov. Če bi v tekočem letu zaradi neprenosa neporabljenih namenskih sredstev nastala gospodarska škoda, lahko vlada na predlog ministrstva, pristojnega za finance, določi, da se namenska sredstva prenesejo v tekoče leto nad 3/12 oziroma 2/12 v preteklem letu natečenih in neporabljenih prihodkov, če to omogočajo javnofinančne razmere.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 67/02, 57/08, 57/12, 100/13.

⁶⁸ Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009*, št. 1201-1/2009/246 z dne 15. 9. 2010 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o zaključnem računu 2009).

⁶⁹ Na kontih podskupine 402 – Izdatki za blago in storitve v znesku 3.225.479 evrov, kontih podskupine 413 – Drugi tekoči domači transferi v znesku 11.603.854 evrov, kontih podskupine 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev v znesku 20.776.279 evrov in kontih skupine 43 – Investicijski transferi v znesku 1.723.930 evrov.

ZIPRS1314 tako omejuje obseg porabe neporabljenih namenskih sredstev preteklih let. Ker vodni sklad kljub določbi 162. člena ZV-1 ni bil ustanovljen kot proračunski sklad⁷⁰, je v zaključnem računu proračuna za leto 2013 na namenski postavki 301710 izkazana dejanska poraba v znesku 37.329.542 evrov in ne znesek polnjenja proračunskega sklada, kar bi bilo pravilno, če bi bil proračunski sklad ustanovljen. Pravilnik o izvrševanju proračuna namreč v 125. členu določa, da bi se morale zagotovljene pravice porabe na namenski postavki enkrat mesečno izločati na podračun proračunskega sklada. Prenos zagotovljenih sredstev pa bi se moral izkazati kot realizacija namenske proračunske postavke⁷¹, kar bi v letu 2013 znašalo 41.643.282 evrov. Ker Ministrstvo za finance ni ustanovilo proračunskega sklada, je ravnalo v nasprotju s 162. členom ZV-1.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Sedanja ureditev v ZIPRS1314, ki vodni sklad opredeljuje kot namensko postavko, omejuje prenos namensko zbranih sredstev na proračunsko postavko Vodni sklad in omejuje prenose neporabljenih sredstev iz tekočega v prihodnje leto. Trenutni način oblikovanja dajatev ne zagotavlja kritja stroškov upravljanja voda z dajatvami za obremenjevanje voda, hkrati pa se vsako leto na proračunski postavki Vodni sklad pojavi nelikvidnost, ker Ministrstvo za finance ne dovoli novih porab, dokler mesečni prilivi ne dosežejo višine letne predobremenitve.

2.3.1.1.g Prispevki obveznega prispevka za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov

Zakon o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov⁷² (v nadaljevanju: ZPKŽP) v prvem odstavku 8. člena določa, da se promocija kmetijskih in živilskih proizvodov financira iz proračuna⁷³, namenskih sredstev proračuna, zbranih iz prispevkov⁷⁴ na podlagi ZPKŽP, in prostovoljno zbranih namenskih sredstev, vplačanih v proračun in drugih virov. V skladu z 9. členom ZPKŽP je prispevek obvezen za zavezance iz sektorjev, za katere se na podlagi strateškega načrta potrdi program promocije. Višino prispevka na podlagi drugega odstavka 3. točke 11. člena ZPKŽP za posamezno koledarsko leto določi vlada, vendar največ do višine, določene v drugem, tretjem in četrtem odstavku 11. člena ZPKŽP. Vlada z uredbo določi začetek plačevanja prispevka za zavezance posameznega sektorja⁷⁵.

V letu 2013 ni bilo prihodkov, zbranih iz prispevkov, določenih v 11. členu ZPKŽP. Zakon o spremembah Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov⁷⁶ (v nadaljevanju: zakon o spremembah ZPKŽP), ki velja od 11. 8. 2012, je v prvem odstavku 4. člena določil, da vlada sprejme

⁷⁰ Za navedena sredstva ni bil odprt poseben podračun v okviru sistema EZRD.

⁷¹ Tako kot opomba 66.

⁷² Uradni list RS, št. 26/11, 57/12.

⁷³ V proračunu za leto 2013 so bila za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov načrtovana sredstva na postavki 147310 – Informiranje in promocija kmetijskih in živilskih proizvodov v znesku 1.573.153 evrov, porabljena pa so bila v znesku 730.484 evrov.

⁷⁴ Namenska sredstva proračuna od prispevkov so sredstva, ki jih zberejo zavezanci (kupci in nosilci kmetijskih gospodarstev) s plačilom prispevka.

⁷⁵ V skladu z 11. členom ZPKŽP se prispevek plačuje od enote za predelavo odkupljenih, v interni realizaciji predelanih ali v storitveni zakol prejetih živali, mleka, krušnega žita, grozdja za vino, sadja, vrtnin in oljk oziroma hektarja kmetijskih površin, na katerih se pridelujejo vrtnine na prostem ali v zaprtih prostorih oziroma kjer se kmetijske površine uporabljajo za intenzivne sadovnjake, oziroma čebeljih družin, ki so označene v skladu s predpisom, ki ureja označevanje čebelnjakov in stojišč.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 57/12.

strateški načrt promocije najpozneje v šestih mesecih po uveljavitvi Zakona o spremembah ZPKŽP, torej najpozneje do 11. 2. 2013, vendar je vlada sprejela Strateški načrt promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018⁷⁷ (v nadaljevanju: strateški načrt promocije) šele 30. 5. 2013. Drugi odstavek 4. člena zakona o spremembah ZPKŽP je tudi določil, da sprejme minister, pristojen za kmetijstvo in prehrano, program promocije najpozneje v devetih mesecih po uveljavitvi zakona o spremembah ZPKŽP, torej najpozneje do 11. 5. 2013. V skladu s 7. členom ZPKŽP bi moral minister na podlagi strateškega načrta promocije sprejeti program promocije za obdobje treh let in z odredbo predpisati sektorje, ki so vključeni v program promocije, ter na podlagi druge alineje prvega odstavka 4. člena ZPKŽP vzpostaviti sheme kakovosti oziroma prostovoljne označbe⁷⁸. Ker v letu 2013 minister ni sprejel programa promocije in z odredbo predpisal sektorjev, ki so vključeni v program promocije, ter vzpostavil sheme kakovosti oziroma prostovoljne označbe, vlada pa v nasprotju z 11. členom ZPKŽP ni sprejela uredbe o začetku in višini plačevanja prispevka, v letu 2013 ni bilo prihodkov, zbranih iz prispevkov. V proračunu za leto 2013 so bila sprva načrtovana namenska sredstva, zbrana iz prispevkov na proračunski postavki 130024 – Obvezni prispevek po ZPKŽP, in sicer v znesku 3.000.000 evrov.

Ukrepi Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Ministrstvo je pripravilo Akcijski načrt aktivnosti na področju izvajanja ZPKŽP za leti 2014 in 2015 z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb, na podlagi katerih bo mogoče sprejeti uredbo v skladu z 11. členom ZPKŽP.

ZIPRS1314 opredeljuje obseg porabe namenskih sredstev, zbranih iz prispevkov, ožje kot ZPKŽP, in sicer v 14. točki prvega odstavka 14. člena določa, da so namenski prihodki proračuna za leti 2013 in 2014 tudi prihodki obveznega prispevka za promocijo iz 9. člena ZPKŽP, ki se v višini 50 odstotkov prihodkov uporabijo za namene, določene v ZPKŽP. Takšen obseg porabe namenskih sredstev, kot jih določa ZIPRS1314, določa tudi ZIPRS1415 v 14. točki prvega odstavka 14. člena. Z ZIPRS1314 in ZIPRS1415 je torej določen nižji obseg porabe namenskih sredstev od obsega, ki ga določa ZPKŽP v 8. členu, ki navaja, da se namenska sredstva proračuna, zbrana iz prispevkov kupcev in nosilcev kmetijskih gospodarstev, v celoti namenijo za skupno splošno promocijo in za promocijo shem kakovosti in prostovoljnih označb⁷⁹. ZIPRS1314 v drugem odstavku 14. člena tudi določa, da se ne glede na 44. člen ZJF namenska sredstva iz 14. točke prvega odstavka 14. člena ZIPRS1314, ki niso bila porabljena v letih 2012 in 2013, prenesejo v proračun za leto 2013 do višine 3/12 v preteklem letu natečenih prihodkov, v proračun za leto 2014 pa v višini 2/12 v letu 2013 natečenih prihodkov. Določba drugega odstavka 14. člena ZIPRS1314 posega v 44. člen ZJF, ki določa, da se namenska sredstva, ki niso bila porabljena v preteklem letu, razen sredstev, ki jih neposredni uporabnik doseže z lastno dejavnostjo, prenesejo v proračun za tekoče leto. Za obseg prenesenih sredstev se povečata obseg sredstev v finančnem načrtu uporabnika, na katerega se nanašajo, in v proračunu. ZIPRS1314 torej najprej omejuje obseg porabe namenskih sredstev, zbranih iz prispevkov, in nato še prenos neporabljenih sredstev iz tekočega v prihodnje leto.

⁷⁷ Št. 33000-1/2013/5 z dne 30. 5. 2013.

⁷⁸ Sheme kakovosti oziroma prostovoljne označbe so sheme oziroma označbe, ki jih urejajo predpisi o kmetijstvu oziroma predpisi Evropske unije. Z vzpostavitvijo shem kakovosti oziroma prostovoljnih označb za kmetijske sektorje (na primer mleko, sadje, zelenjava) lahko ti sektorji vstopijo v sistem promocije.

⁷⁹ Drugi odstavek 8. člena ZPKŽP določa, da se najmanj 50 odstotkov namenskih sredstev, zbranih iz prispevkov kupcev, nameni za skupno splošno promocijo, preostanek sredstev iz prispevka pa za promocijo shem kakovosti in prostovoljnih označb. Tretji odstavek 8. člena ZPKŽP pa določa, da se namenska sredstva, zbrana od nosilcev kmetijskih gospodarstev kot zavezancev po prvi alineji prvega odstavka 10. člena ZPKŽP, v celoti namenijo za promocijo shem kakovosti in prostovoljnih označb.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo in okolje

V letu 2013 se sredstva za promocijo z namenske proračunske postavke 130024 – Obvezni prispevek po ZPKŽP še niso uporabila, ker niso bili pobrani obvezni prispevki, saj še niso bili vzpostavljeni pogoji, kot jih določa ZPKŽP. Ko bo izpolnjen prvi pogoj, to je vzpostavitev shem kakovosti za prve sektorje (mleko, sadje, zelenjava), bodo ti sektorji lahko vstopili v sistem promocije, zanje se bo pripravil program promocije in sprejela uredba o določitvi višine obveznega prispevka po ZPKŽP, ki je predvidena za sprejem konec leta 2014. Predvideno je bilo, da bi se sredstva začela pobirati že v drugi polovici leta 2013, zato se je za zbiranje prispevka v integralnem proračunu za leti 2013 in 2014 odprla namenska proračunska postavka 130024, na kateri so se rezervirala sredstva iz obveznih prispevkov v znesku 3.000.000 evrov.

2.3.1.2 Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU

V letu 2013 so prihodki proračuna od prejetih sredstev iz proračuna EU znašali 933.792.077 evrov, kar predstavlja 12 odstotkov vseh prihodkov proračuna oziroma 79 odstotkov načrtovanih sredstev iz proračuna EU. Izkazana prejeta sredstva iz proračuna EU so bila v letu 2013 za 11 odstotkov višja kot v letu 2012.

V letu 2013 so plačila sredstev v proračun EU iz proračuna znašala 425.463.027 evrov, kar predstavlja 4,6 odstotka vseh odhodkov proračuna oziroma za 2,8 odstotka več, kot je bilo načrtovanih plačil. Izkazana plačila sredstev v proračun EU so bila v letu 2013 za 9 odstotkov višja kot v letu 2012.

Tabela 6: Prejeta sredstva iz Evropske unije in plačila sredstev v proračun EU

Kto	Vrsta prihodka	Realizacija 2012 v evrih	Sprejeti proračun 2013 v evrih	Realizacija 2013 v evrih	Indeks	Indeks	Delež
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(3)*100	(7)=(5)/(4)*100	v odstotkih (8)
78	Prejeta sredstva iz Evropske unije	842.130.015	1.185.807.363	933.792.077	111	79	100,0
780	Predpristopna in po-pristopna pomoč Evropske unije	3.706.749	5.410.089	2.492.600	67	46	0,2
781	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike	267.579.348	299.014.028	271.733.234	102	91	29,1
782	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov	435.227.239	624.000.000	433.051.200	100	69	46,4
783	Prejeta sredstva iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada	107.046.749	230.500.000	193.310.386	181	84	20,7
784	Prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije	10.549.557	21.707.571	11.273.870	107	52	1,2
786	Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	10.753.420	3.350.000	15.855.499	147	473	1,7
787	Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	2.690.664	1.825.675	5.589.792	208	306	0,6
788	Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	4.576.289	-	485.496	11	-	0,1
45	Plačila sredstev v proračun EU	390.301.186	414.002.901	425.463.027	109	103	100,0
450	Plačila sredstev v proračun EU	390.301.186	414.002.901	425.463.027	109	103	100,0

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2012 in zaključni račun.

V letu 2013 se je največji delež med prejetimi sredstvi iz proračuna EU nanašal na prejeta sredstva iz proračuna EU iz strukturnih skladov, ki so predstavljala 46,4 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. Ti prihodki so dosegli 100-odstotno realizacijo glede na leto 2012. Realizacija prihodkov iz

strukturnih skladov v letu 2013 ni dosegla načrtovanih sredstev v sprejetem proračunu, ampak 69 odstotkov načrtovanih prihodkov.

Drugi največji delež med prejetimi sredstvi iz proračuna EU v letu 2013 predstavljajo prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike z 29,1-odstotnim deležem vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. V letu 2013 so bili ti realizirani prihodki za 9 odstotkov nižji od načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu, v primerjavi z letom 2012 je bila realizacija za 2 odstotka višja.

Delež prejetih sredstev iz proračuna EU iz Kohezijskega sklada je v letu 2013 znašal 20,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. Ti prihodki so se povečali za 81 odstotkov glede na prihodke v letu 2012 ter so dosegli 84 odstotkov načrtovanih prihodkov v sprejetem proračunu. Nižja realizacija od načrtovane je že nekaj let posledica zamud zaradi pritožb v postopkih oddaje javnih naročil na področju okoljske in prometne infrastrukture ter stečajev posameznih gradbenih podjetij.

Druga prejeta sredstva iz proračuna EU, to so predpristopna in popristopna pomoč Evropske unije, prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije, ostala prejeta sredstva iz proračuna EU in prejeta sredstva od drugih institucij, so v letu 2013 skupaj predstavljala 3,7 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU.

V proračunu so od leta 2008 med prejetimi sredstvi iz proračuna EU tudi prejeta vračila sredstev iz proračuna EU. V letu 2013 so ti prihodki znašali 485.496 evrov in so predstavljali 0,1 odstotka vseh prejetih sredstev iz proračuna EU. Prihodki od vračil so se v letu 2013 nanašali na prejeta vračila sredstev iz proračuna EU zaradi popravka v korist Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske. V sprejetem proračunu za leto 2013 ti prihodki niso bili načrtovani.

Realizacija odhodkov plačil sredstev v proračun EU v letu 2013 je bila za 3 odstotke višja od načrtovanih odhodkov v sprejetem proračunu in za 9 odstotkov višja od realizacije odhodkov v letu 2012.

2.3.1.2.1 Neto položaj proračuna do proračuna EU

V sprejetem proračunu za leto 2013 je bilo načrtovano, da bo neto položaj državnega proračuna do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 771.804.462 evrov. Realizirani proračun je do proračuna EU v letu 2013 izkazoval neto proračunski presežek v znesku 508.329.050 evrov, kar je za 263.475.412 evrov oziroma za 34 odstotkov manj od načrtovanega. V letu 2012 je proračun do proračuna EU izkazoval neto proračunski presežek v znesku 451.828.829 evrov.

2.3.1.2.2 Črpanje sredstev proračuna EU do 31. 12. 2013

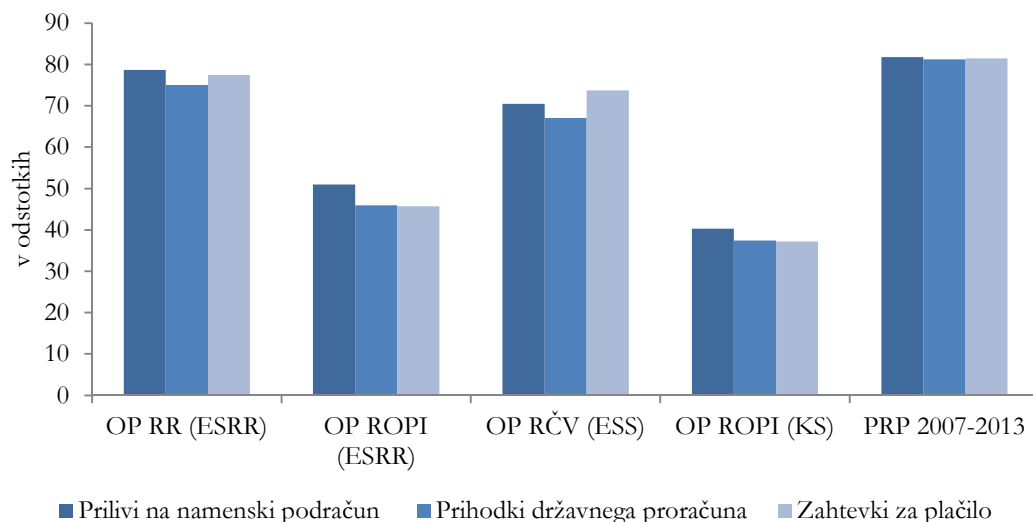
Preverili smo, kakšno je bilo črpanje sredstev proračuna EU do 31. 12. 2013 po posameznih programskih dokumentih za programsko obdobje 2007–2013, in sicer koliko sredstev iz posameznega programa pomoči je Evropska komisija nakazala Republiki Sloveniji na namenske podračune⁸⁰, koliko je bilo že evidentiranih prihodkov v proračunu⁸¹ in koliko zahtevkov za plačilo je Republika Slovenija posredovala

⁸⁰ Sredstva na namenskih podračunih so sredstva, ki jih je Republiki Sloveniji nakazala Evropska komisija in vključujejo predplačila in povračila sredstev na podlagi zahtevkov za plačilo.

⁸¹ Proračun zalaga sredstva, ki so izplačana upravičencem. Po uspešno opravljenih kontrolah se sredstva z namenskih podračunov nakažejo na podračun izvrševanja proračuna in se evidentirajo kot prihodek proračuna.

Evropski komisiji⁸². Vsi podatki so prikazani na sliki 1 v deležih glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti.

Slika 1: Zbirni prikaz stanja črpanja, glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti, po programskih dokumentih za programsko obdobje 2007–2013 do 31. 12. 2013



Legenda: OP RR – Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj, OP ROPI – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture, OP RČV – Operativni program razvoja človeških virov, ESS – Evropski socialni sklad, KS – Kohezijski sklad, PRP 2007–2013 – Program razvoja podeželja za obdobje 2007–2013;

Vira: podatki Ministrstva za finance in Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

V programskem obdobju 2007–2013 je bilo črpanje sredstev iz proračuna EU do 31. 12. 2013 največje pri Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. V programskem obdobju 2007–2013 so odobrene pravice za prevzem obveznosti znašale 915.992.729 evrov. Do 31. 12. 2013 je Evropska komisija na namenski podračun Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 nakazala sredstva v višini 81,7 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahtevke za plačilo v višini 81,5 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti ter evidentirala v proračun prihodke v višini 81,3 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

Republika Slovenija je v letu 2013 Evropski komisiji predložila zahtevek za prerazporeditev odobrenih pravic za prevzem obveznosti v vrednosti 15.035.897 evrov iz Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture na Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov. Prerazporeditev je upravičila s pomembnimi socialno-ekonomskimi spremembami in težavami pri izvajanju programa.

⁸² Organ za potrjevanje zahtevke za povračilo certificira ter pošlje izjavo o izdatkih in zahtevke za plačilo Evropski komisiji, ki po pregledu zahtevka sredstva nakaže na namenske podračune.

Odobrene pravice za prevzem obveznosti za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov po spremembi znašajo 1.783.285.419 evrov. Program se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Evropska komisija je do 31. 12. 2013 na namenski podračun Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov nakazala sredstva v višini 78,6 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 77,4 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti ter evidentirala v i proračun prihodke v višini 75,1 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

Črpanje sredstev proračuna EU se je pri Operativnem programu razvoja človeških virov izvajalo v nižjem obsegu kot pri že navedenih programih. Za Operativni program razvoja človeških virov odobrene pravice za prevzem obveznosti znašajo 755.699.370 evrov. Program se financira iz Evropskega socialnega sklada. Evropska komisija je Republiki Sloveniji na podračun Operativnega programa razvoja človeških virov nakazala sredstva v višini 70,5 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 73,7 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti ter evidentirala v proračun prihodke v višini 67,1 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

Črpanje sredstev proračuna EU za Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, do 31. 12. 2013 ni doseglo niti polovice odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

Odobrene pravice za prevzem obveznosti Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, so se po prerazporeditvi zmanjšale na 150.493.989 evrov. Evropska komisija je na namenski podračun nakazala sredstva v višini 50,9 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 45,7 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti ter evidentirala v proračun prihodke v višini 46 odstotkov odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Samo v letu 2013 je Republika Slovenija izčrpala približno petino vseh razpoložljivih sredstev glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti.

Odobrene pravice za prevzem obveznosti Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki se financirajo iz Kohezijskega sklada, znašajo 1.411.569.858 evrov. Evropska komisija je na namenski podračun nakazala sredstva v višini 40,3 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti. Republika Slovenija je Evropski komisiji posredovala zahteve za plačilo v višini 37,2 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti ter evidentirala v proračun prihodke v višini 37,5 odstotka odobrenih pravic za prevzem obveznosti.

2.3.1.3 Evidentiranje davkov pri Davčni upravi

2.3.1.3.a V skladu s 26. členom Zakona o davčni službi⁸³ Davčna uprava vodi in vzdržuje evidenco o davkih, knjigovodske evidence in druge evidence. Oblika in način vodenja evidenc je predpisana v Pravilniku o obliki in načinu vodenja knjigovodskih evidenc v Davčni upravi Republike Slovenije⁸⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o vodenju knjigovodskih evidenc). Skladno z 2. členom pravilnika o vodenju

⁸³ Uradni list RS, št. 1/07-UPB2, 40/09, 33/11.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 66/05.

knjigovodskih evidenc se za vodenje uporabljajo določbe zakona, ki ureja računovodstvo, in strokovna pravila, opredeljena z računovodskimi načeli in SRS. V knjigovodskih evidencah davkov se zbirajo, razvrščajo in evidentirajo podatki o terjatvah, obveznostih, plačilih in vračilih davkov po zavezancih za davek ter po vrstah davkov na kontih, predpisanih s kontnim načrtom za knjiženje davkov in drugih obveznih dajatev. Knjigovodski evidenci sta analitična evidenca terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev ter zbirna evidenca po vrstah davkov. Iz analitične evidence je razviden pregled o prometu, stanju in gibanju terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev po vrstah davkov. Iz zbirne evidence po vrstah davkov je razviden pregled o prometu odmerjenih, obračunanih, plačanih in vrnjenih davkov po prejemnikih sredstev za knjigovodsko obdobje.

Davčna uprava pri knjiženju v informacijskem sistemu uporablja neformalno sprejet dokument Tipizacija davkov (v nadaljevanju: kontni načrt), kar ni v skladu z določbo 3. člena pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc, ki določa, da se knjiženje davkov in drugih obveznih dajatev izvaja s predpisanim kontnim načrtom. V kontnem načrtu so zapisani tudi konti⁸⁵, za katere ni določena vsebina konta, ne znajo pa je pojasniti niti zaposleni v Davčni upravi. To velja tudi za uporabo dveh tehničnih kontov, in sicer 609-059 in 609-073⁸⁶. Pri knjiženju transakcij v glavno knjigo se vpisujejo tudi transakcije na ta dva konta, Davčna uprava pa nima zapisane sheme knjiženja oziroma pravila, kakšna transformacija osnovnih knjižb naj bi se izvedla s preknjiževanjem na ta dva konta in tako nima nadzora nad knjižbami v informacijskem sistemu. Davčna uprava nima zapisanih pravil knjiženja, s katerimi bi bilo mogoče preveriti pravilnost knjiženja v analitičnih evidencah in v zbirni knjigovodski evidenci v informacijskem sistemu SAP-eDIS. Za vpogled v posamezne knjižbe v Upravi za davčno računovodstvo in finance uporabljajo uporabniška navodila za uporabo informacijskega sistema SAP-eDIS, ki pa niso in ne morejo biti zamenjava za zapisana pravila knjiženja, saj je iz njih razvidno knjiženje le za vsako posamezno knjižbo, ki lahko ustreza pravilom⁸⁷ ali pa ne. Tako v informacijskem sistemu tudi ni mogoče najti (ugotoviti) vseh knjižb, ki so bile izvedene za določen poslovni dogodek in ni možnosti sistemskega nadziranja pravilnosti podatkov v knjigovodskih evidencah, kar ni v skladu s pravili skrbnega računovodenja, predstavljenimi v SRS 22.16 (SRS 22 Poslovne knjige).

Priporočilo

Davčni upravi priporočamo, naj pripravi interni akt o pravilih knjiženja v analitičnih evidencah in v zbirni knjigovodski evidenci, ki bo vseboval tudi sheme knjiženj.

Davčna uprava ni vzpostavila informacijske podpore za glavno knjigo, kakršna je zahtevana v 3. členu pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc. Nima namreč zbirne evidence po vrstah davkov, ki bi izkazovala usklajeno stanje z vrednostmi na kontih terjatev in obveznosti do zavezancev za davčne prihodke. Prav tako zbirna evidenca (distribucijski konti) ni usklajena z zneski, ki so v glavni knjigi proračuna, ki uporablja kot vir podatke Davčne uprave. To pomeni, da pravila knjiženja, ki so vgrajena v informacijski sistem SAP-eDIS, niso ustrezna. Davčna uprava ni pripravila navodil za knjiženje s shemami knjiženja, ki naj bi se uporabljale pri knjiženju dogodkov v glavno knjigo. Zapisane so le okvirne sheme, in sicer v obliki Powerpoint predstavitve Prenova davčnega informacijskega sistema, standardni koncept

⁸⁵ Na primer: obveznost do proračuna države, distribucija prihodkov – plačila na pogodbeni račun, obveznost do končnih uporabnikov – plačila na pogodbeni račun.

⁸⁶ Uporabljala naj bi se za »ničelni saldo pri členjenju na dokumentu glavne knjige«.

⁸⁷ V informacijskem sistemu SAP po navedbah zaposlenih v Upravi za davčno računovodstvo in finance naj ne bi bilo mogoče stornirati plačila, ampak le razvezati, vendar pa obstaja tudi knjižba stornacije plačila.

knjiženja v glavni knjigi. Tako ni zapisanih pravil knjiženja za dogodke, kot so na primer razvezave⁸⁸, poboti⁸⁹, stornacije.

2.3.1.3.b Davčna uprava ima pri UJP odprte prehodne podračune davčnih uradov oziroma izpostav z oznako 846. Za dajatve, ki so plačane na te podračune, mora Davčna uprava v skladu s 16. členom pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc dnevno pripraviti plačilne naloge za razporejanje sredstev. V letu 2013 pa tega ni izvajala v celoti, saj sredstev s tega podračuna med letom ni sproti razporejala. Stanje na podračunu v znesku 437.201 evro je v celoti prenesla na račun proračuna šele 31. 12. 2013.

2.3.1.3.c UJP obdela podatke o plačilih in pripravi podatke o dnevnem plačilnem prometu na podračunih upravičencev. Davčna uprava s podatki o plačilih poskuša⁹⁰ na podlagi sklica plačila poravnati ustrezno, odprto in že zapadlo terjatev. To izvaja s poboti, ki pa se lahko tudi razvežejo. Davčna uprava po vsakodnevno izvedeni obdelavi poroča UJP o razporeditvi plačil po podračunih upravičencev. Za obdelavo podatkov od sredine leta 2012 ne uporablja več podatkov glavne knjige (vrednosti na distribucijskih kontih), ker so napačni. Namesto vrednosti na distribucijskih kontih se uporabijo izvorni knjigovodski dokumenti (poboti, vračila, storno, razvezava plačil) in podatki bančnega izpiska iz analitične evidence terjatev in obveznosti. Davčna uprava te analitične evidence ne zaključuje ob koncu leta in ne odpre novih ob začetku leta, kot bi morala v skladu s 17. členom pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc in s pravili skrbnega računovodenja, predstavljenimi v SRS 22.18.

2.3.1.3.d Če pride pri obdelavi za pripravo podatkov za UJP do napak⁹¹, sta za odpravo teh zadolžena zaposlena v Službi za informacijsko tehnologijo, ki se sicer ukvarjata z razvojem informacijskih rešitev, kar je v nasprotju z dobro prakso (ločevanje nalog) na tem področju. Na produkcijskem sistemu so jima dodeljene pravice, ki jih v skladu z dobro prakso na tem področju ne bi smela imeti⁹², občasno celo vse pravice v SAP-eDIS, tako da obstaja tveganje za nepooblaščen popravek podatkov v informacijskem sistemu SAP-eDIS. V skladu s SRS 21.13 (SRS 21 Knjigovodske listine) se z ustreznim aktom opredeljuje način kontroliranja knjigovodskih listin in osebe, ki pri tem sodelujejo, pa tudi način kasnejšega knjiženja nastalih poslovnih dogodkov. Davčna uprava teh nalog med nalogami Službe za informacijsko tehnologijo v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Davčni upravi Republike Slovenije⁹³ ni določila.

Priporočilo

Davčni upravi priporočamo, naj zagotovi, da bodo popravke v podatkih informacijskega sistema SAP-eDIS lahko izvajale le za to pooblaščen osebe, ki bodo imele le pravice dostopa, ki so potrebne za njihovo delo.

⁸⁸ Odpiranje poravnanih (zaprtih) postavk.

⁸⁹ Postopek, s katerim skuša z nerazporejenimi plačili ali preplačili zapreti odprte terjatve davčnega zavezanca.

⁹⁰ Če ni ustrezne odprte in že zapadle terjatve, plačila ostanejo nerazporejena.

⁹¹ Neusklajeno stanje zbirnih zneskov podatkov o plačilih UJP in podatkov o razporeditvi teh plačil, ki jih izvede Davčna uprava.

⁹² Na primer: CDK obdelava terjatev in plačil (IS-PS-CA) – all, DURS – sistemski administrator, DURS – Razvijalec, DURS – Knjigovodja glavne knjige.

⁹³ Št. 010-10/2004-01-910 z dne 23. 2. 2006 in spremembe.

V primeru napak pri obdelavi za pripravo podatkov za UJP poiščeta razlog za napako (ki ga poznata na podlagi izkušenj in ne ustreznih navodil) in nato podatke za prenos na UJP⁹⁴ ustrezno popravita, kar pomeni, da spreminjata, brišeta ali dodajata knjižbe. O izvedenih popravkih podatkov poročata v poročilih⁹⁵ o izvedenih popravkih. Zaposlena v službi za informacijsko tehnologijo izvajata popravke tudi v analitični evidenci terjatev in obveznosti⁹⁶. Davčna uprava ne vodi evidence popravkov podatkov v analitični evidenci in v podatkih, ki so preneseni na UJP, na način, ki bi omogočal pregled konsistentnosti izvedenih popravkov v obeh evidencah, in nima vzpostavljenega nadzora, ki bi zagotavljal enakost izvedenih popravkov v obeh evidencah. V skladu s Pravilnikom o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov⁹⁷ morata Davčna uprava in UJP najmanj enkrat mesečno uskladiti svoje evidence plačanih in vrnjenih dajatev. Čeprav UJP zapiše v svoje evidence le podatke, ki ji jih posreduje Davčna uprava, torej primerjajo podatke, ki bi morali biti povsem enaki, ob mesečnih usklajevanjih ugotavljajo neujemanje podatkov. V letu 2013 so bili v evidenci UJP dodatno izvedeni popravki, katerih vrednost znaša 66.456.509 evrov⁹⁸.

Priporočilo

Davčni upravi priporočamo, naj pripravi evidenci o popravkih v podatkih za Upravo Republike Slovenije za javna plačila in v analitični evidenci terjatev in obveznosti Davčne uprave Republike Slovenije, ki bosta omogočali preveritev usklajenosti popravkov.

Davčna uprava prenaša podatke iz analitične evidence na ustrezne konte terjatev do zavezancev za davčne prihodke in ostale kratkoročne terjatve. Način združevanja podatkov iz analitike za prenos v glavno knjigo Davčne uprave ni dokumentiran, zaposleni na Davčni upravi pa ga ne poznajo. Kot priložo poročilu⁹⁹, ki naj bi dokazovala popolnost izvedenih prenosov, je Davčna uprava dodala le navodilo za izvedbo ustreznega programa v informacijskem sistemu SAP-eDIS in zneske na kontih, ni pa preverjala enakosti dejansko prenesenih uskladičenih ključev in prenesenih vrednosti. Preverili smo pravilnost prenosa podatkov iz analitične evidence terjatev in obveznosti v glavno knjigo. Zaradi nepopolno posredovanih podatkov analitične evidence in nedokumentiranosti postopka prenosa ni bilo mogoče potrditi popolnosti prenosa v celoti, ampak le v pretežnem delu. Preostalih knjižb na ustrezne konte kratkoročnih obveznosti in aktivnih časovnih razmejitev pa ni mogoče najti, saj Davčna uprava pravil knjiženja še ni zapisala, niti pravilno podprla v informacijskem sistemu SAP-eDIS, saj ne zagotavlja evidence po vrstah davkov, kar je v nasprotju s 3. členom pravilnika o vodenju knjigovodskih evidenc.

⁹⁴ Davčna uprava na podlagi knjigovodskih podatkov o obveznostih do posameznih blagajn pripravi naloge za prenakazilo na podračune javnofinančnih prihodkov, ki pripadajo različnim blagajnam.

⁹⁵ Primer: Popravek PDP poročila za dan 16. 08. 2013.

⁹⁶ Z uporabniškim imenom AZMANAN1 je bilo izvedenih 563.958 knjižb, z uporabniškim imenom FUGGEMO1 pa 141.640 knjižb.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 109/10, 48/11, 52/12, 85/12, 102/12, 10/13, 106/13.

⁹⁸ Pri teh zneskih niso upoštevani popravki zaradi razčiščevanja neidentificiranih plačil z dne 31. 12. 2013 in popravki zaradi razporeditve sredstev iz prehodnih podračunov 846.

⁹⁹ Poročilo o celovitosti prenosa poslovnih dogodkov iz analitične knjigovodske evidence terjatev in obveznosti v glavno knjigo Davčne uprave za leto 2013.

2.3.1.4 Ugotovitve pri preverjanju bilance prihodkov in odhodkov, ki vplivajo na bilanco stanja

2.3.1.4.a Časovna uvrstitev terjatev do davčnih zavezancev

Davčna uprava v davčnem knjigovodstvu za leto 2014 izkazuje za proračun 689.838.942 evrov terjatev do davčnih zavezancev¹⁰⁰ od obračunov davka na dodano vrednost ter obračunov prispevkov in davkov, obračunanih na podlagi obračuna davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja (REK-1), ter 200.932.872 evrov obveznosti do davčnih zavezancev od vračila davka na dodano vrednost po obračunih oziroma ugotovljenega presežka brez zahtevka za vračilo, ki se nanašajo na leto 2013 in so bili prejeti in knjiženi do 28. 2. 2014.

Davčna uprava v davčnem knjigovodstvu tako ne razmejuje pravilno terjatev in obveznosti v poslovno leto, na katero se te nanašajo. ZR v 20. členu določa, da morajo računovodski izkazi prikazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev. ZR v 28. členu določa, da bilanca stanja vsebuje podatke o stanju sredstev ter obveznosti do virov sredstev pravne osebe ob koncu obračunskega obdobja. Tudi Zakon o davčnem postopku¹⁰¹ (v nadaljevanju: ZDavP-2) v tretjem odstavku 44. člena določa, da davčna obveznost, za izpolnitev katere se znesek davka izračunava po koncu časovnega obdobja, za katero se davek ugotavlja, nastane zadnji dan časovnega obdobja, za katero se davek ugotavlja, če ni s tem zakonom ali z zakonom o obdavčenju drugače določeno. Zaradi tega so bile v davčnem knjigovodstvu in v poslovnih knjigah proračuna na dan 31. 12. 2013 prenizko izkazane terjatve do davčnih zavezancev v skupnem znesku 689.838.942 evrov in obveznosti do davčnih zavezancev v skupnem znesku 200.932.872 evrov, kar ni v skladu z 20. in 28. členom ZR.

Davčna uprava je 12. 12. 2013 vsem davčnim uradom in generalnemu davčnemu uradu posredovala dopis, v katerem je določila aktivnosti v zvezi z zaključevanjem poslovnih knjig za leto 2013. V dopisu je Davčna uprava določila, da se poslovni dogodki, ki bodo knjiženi v januarju 2014 in se nanašajo na obračunsko leto 2013, do 24. 1. 2014 evidentirajo v poslovne knjige za leto 2013 z datumom knjiženja 31. 12. 2013. Ta navodila niso bila dosledno upoštevana.

Pojasnilo Davčne uprave

Davčna uprava je imela za zaključevanje poslovnih knjig za leto 2013 predviden datum 31. 1. 2014, ki pa je bil zaradi zahtev prejemnikov (proračun, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije) skrajšan za teden dni. Za leto 2013 je Davčna uprava zaključila poslovne knjige 25. 1. 2014. Ker je pred zaključkom poslovnih knjig treba izvesti določene aktivnosti (saldacija, kontrola bruto bilance, kontrola prenosa vseh oddanih odmer v knjiženje, usklajenost pomožne in glavne knjige, priprava seznamov za popis terjatev in obveznosti in podobno), Davčna uprava preneha z evidentiranjem poslovnih dogodkov v davčno knjigovodstvo vsaj teden do deset dni pred končnim datumom zaključevanja poslovnih knjig, torej poslovnih dogodkov za leto 2013 po 10. 1. 2014 ni mogoče evidentirati v poslovne knjige za leto 2013.

¹⁰⁰ Terjatve do davčnih zavezancev, ki so bile evidentirane v davčnem knjigovodstvu za leto 2014, v skupnem znesku 689.838.942 evrov se nanašajo na terjatve iz predloženih obračunov za davek na dodano vrednost v znesku 468.766.191 evrov, akontacijo dohodnine v znesku 214.265.051 evrov, prispevkov za zaposlovanje v znesku 3.379.572 evrov, prispevkov za starševsko varstvo v znesku 3.198.472 evrov ter spornih terjatev v znesku 229.656 iz prenosa teh iz izvenbilančne evidence.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 13/11-UPB4, 32/12, 94/12, 111/13.

2.3.1.4.b Kratkoročne obveznosti od nerazporejenih plačil

V poslovnih knjigah proračuna so na dan 31. 12. 2013 izkazane kratkoročne obveznosti za davčne prihodke v skupnem znesku 202.040.651 evrov, pri čemer obveznosti v znesku 160.524.764 evrov¹⁰² predstavljajo davčne obveznosti iz vračil davčnim zavezancem. Med kratkoročnimi obveznostmi za davčne prihodke so izkazana tudi nerazporejena plačila davčnih zavezancev, za katera še niso bile izkazane terjatve ali pa terjatve še niso dospele v plačilo v znesku 40.986.487 evrov¹⁰³, čeprav po vsebini ne predstavljajo obveznosti, ampak so samo v knjigovodstvu Davčne uprave nerazporejena plačila, ki čakajo, da zaprejo terjatve, prihodki za ta nerazporejena plačila pa so bili že izkazani. Za nerazporejena plačila so do priprave zaključnega računa dejansko že znani prejemniki, zavezanci, ki so poravnali svojo obveznost, ter vrsta davka (na ravni konta), ki je bila plačana. Zato bi moralo biti namesto obveznosti za nerazporejena plačila izkazano zmanjšanje terjatev do davčnih zavezancev. Izkazovanje nerazporejenih plačil med drugimi kratkoročnimi obveznostmi ni v skladu z 20. ter 28. členom ZR, ki določata, da morajo računovodski izkazi izkazovati resnično in pošteno stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev, pri čemer vsebuje bilanca stanja podatke o stanju sredstev ter obveznosti do virov sredstev pravne osebe ob koncu obračunskega obdobja. V bilanci stanja proračuna so zato na dan 31. 12. 2013 previsoko izkazane druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja in neplačani odhodki za najmanj 40.986.487 evrov in za največ takšen znesek druge kratkoročne terjatve in neplačani prihodki.

2.3.1.4.c Popis terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev

Popisne komisije Davčne uprave so v obdobju od 17. 1. do 24. 1. 2014 izvedle popis terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev po stanju na dan 31. 12. 2013 in popis zarubljenih premičnin ter prevzetih premičnin v skladu z Navodilom za popis terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev na dan 31. 12. 2013 v analitični knjigovodski evidenci centralnega davčnega knjigovodstva in popis zarubljenih premičnin ter prevzetih premičnin po sklepu prekrškovnega organa ali sodišča o začasnem odvzemu in blaga, ki je odvzeto na podlagi zakona o obdavčenju ali drugega zakona, oziroma blaga, ki je bilo prepuščeno davčnemu organu v prosto razpolaganje, ter blaga, ki ga po zakonskem pooblastilu prodaja davčni organ, po stanju na dan 31. 12. 2013¹⁰⁴ (v nadaljevanju: navodilo za popis). Popisne komisije so za popis terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev po stanju na dan 31. 12. 2013, ki jih izkazuje analitična knjigovodska evidenca centralnega davčnega knjigovodstva, izbrale in pregledale vzorec 932 naključno izbranih postavk davčnih zavezancev in pri 29 postavkah (3,1 odstotka) ugotovile neskladja s knjigovodskim stanjem.

¹⁰² Dohodnina – letni poračun in davek na dodano vrednost po obračunu.

¹⁰³ Razlika je 40.986.487 evrov. Za obveznosti v skupnem znesku 529.400 evrov Davčna uprava nima podatka, koliko teh obveznosti dejansko predstavlja obveznosti od vračil oziroma koliko teh je nerazporejenih plačil.

¹⁰⁴ Št. 4290-179073/2013, januar 2014.

Pri pregledu poročila o popisu stanja terjatev in obveznosti Davčnega urada Ljubljana in dodatno pridobljene dokumentacije smo ugotovili, da so bile terjatve do davčnih zavezancev po stanju na dan 31. 12. 2013, ki se nanašajo samo na proračun:

- izkazane previsoko za skupaj 1.833.432 evrov, ker:
 - so med davčnimi in nedavčnimi terjatvami v poslovnih knjigah proračuna izkazane terjatve do davčnih zavezancev v znesku 10.967.602 evra, ki so bili iz sodnega registra izbrisani brez likvidacije do 31. 12. 2013; Davčna uprava je do 31. 3. 2014 odpisala skupaj 1.832.232 evrov¹⁰⁵ teh terjatev;
 - je med nedavčnimi terjatvami izkazana globa do davčnega zavezanca v znesku 1.200 evrov, pri tem pa plačilni nalog za plačilo globe ni bil pravilno vročen, zato terjatev ne bi smela biti evidentirana (zadeva je v ponovnem vročanju);
- izkazane prenizko za skupaj 118.098 evrov, ker niso izkazane nedavčne terjatve za izrečene globe za prekrške, ki so bile plačane in postale pravnomočne v letu 2014¹⁰⁶; Davčna uprava evidentira terjatve za izrečene globe in sodne takse po poteku šestih dni od pravnomočnosti akta o izrečeni globi oziroma taksi, če ni zahtevka za sodno varstvo, vendar to pravilo nima pravne podlage, ampak je to programska rešitev informacijskega sistema SAP eDIS¹⁰⁷.

Iz predhodno navedenega izhaja, da so druge kratkoročne terjatve na dan 31. 12. 2013 v zbirni bilanci stanja previsoko izkazane najmanj v znesku 1.715.334 evrov in neplačani prihodki v enakem znesku, kar ni v skladu z 20. in 28. členom ZR.

Navodilo za popis ne določa popisa vseh terjatev in obveznosti tako, kot to določata ZR in Pravilnik o računovodstvu¹⁰⁸. V poglavju 1.3 navodila za popis je določeno, da popisna komisija zavezance za popis izbere po metodi naključnega izbora. Popisne komisije so skupaj pregledale 932 odprtih postavk terjatev do davčnih zavezancev in njihovih obveznosti na dan 31. 12. 2013, kar pomeni, da Davčna uprava na dan bilance stanja ni preverila dejanskega stanja terjatev in obveznosti v celoti, ampak le na podlagi vzorca. Ugotavljanje stanja terjatev in obveznosti samo na podlagi vzorca je v nasprotju z določbo 36. člena ZR, ki določa, da je ob koncu leta obvezno usklajevanje stanja sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom. Davčna uprava je poleg tega ravnala tudi v nasprotju z 41. členom Pravilnika o računovodstvu, ki določa, da popisna komisija popiše terjatve in obveznosti po stanju v računovodskih evidencah na dan 31. 12., preveri realnost izkazanih zneskov in pojasni razloge za nepravočasno izterjavo oziroma izplačilo.

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2012 od Ministrstva za finance zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti za zagotovitev uskladitve terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev z dejanskim stanjem, ugotovljenim na podlagi popisa.

¹⁰⁵ V enem izmed teh primerov smo ugotovili, da je bila terjatev do davčnega zavezanca, do katerega so bile terjatve proračuna izkazane v skupnem znesku 91.621 evrov, pravnomočno izbrisana iz sodnega registra brez likvidacije 5. 3. 2012. Davčna uprava je odpisala terjatev šele 11. 2. 2014 (Sklep, št. DT 4292-2587/2014-1 01-1221-20), torej po skoraj dveh letih.

¹⁰⁶ Pritožb ali sodnega varstva zanj ni bilo, terjatve pa so bile knjižene v letu 2014.

¹⁰⁷ Dokument POR-07-BBP001 – Računovodstvo in zaključevanje zadev z dne 20. 10. 2010.

¹⁰⁸ Št. 45-14/2008/1 z dne 25. 3. 2008.

Ukrepi Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu navedlo, da bo Davčna uprava pripravila spremembo pravilnika o knjigovodskih evidencah v skladu z zahtevami za izvedbo popisa. Pravilnik o knjigovodskih evidencah bo Davčna uprava uskladila z računskim sodiščem in Ministrstvom za finance, tako da bo veljal najkasneje do začetka popisa za leto 2014. Odgovorna oseba za izvedbo aktivnosti je generalna direktorica Davčne uprave.

2.3.1.4.d Uskladitev podatkov o dajatvah

Ministrstvo za finance je v poslovnih knjigah proračuna evidentiralo poslovne dogodke, ki so nastali z uskladitvijo podatkov o razporejenih in razčlenjenih dajatvah za prejemnike in druge zainteresirane javne organe med Davčno upravo in UJP, zgolj za marec 2013, ni pa evidentiralo kratkoročnih terjatev do uporabnikov enotnega kontnega načrta (konto skupine 14) za preostalih 11 mesecev v skupnem znesku 253.127 evrov, ki bi jih zaprlo ob prejetju sredstev, ker od Davčne uprave ni prejelo podatkov o uskladitvah. Takšno neizkazovanje terjatev ni imelo vpliva na izkazovanje stanja terjatev, vendar je v nasprotju z 12. členom ZR, ki določa, da morajo pravne osebe vrednost poslovnih dogodkov knjižiti v polni višini oziroma v bruto znesku in jih ne smejo medsebojno poračunavati. Navedeno ravnanje prav tako ni v skladu s SRS 22.13, ki določa, da si morajo vpisi v poslovne knjige slediti po časovnem zaporedju ter biti urejeni, popolni, pravilni in sprotni.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Obveznosti in terjatve usklajevanja med prejemniki se knjižijo po podatkih, ki jih zagotavlja Davčna uprava. Davčna uprava je posredovala zgolj korekcije za marec 2013, ki izhajajo iz izvedene uskladitve z dne 21. 5. 2013.

Ukrepi Davčne uprave

Davčna uprava je v letu 2014 začela mesečno pošiljati prejemnikom (tudi Ministrstvu za finance) podatke o usklajevanju podatkov med Davčno upravo in UJP.

2.3.1.4.e Zastarane terjatve

Po podatkih Davčne uprave¹⁰⁹ je predviden znesek absolutno zastaranih terjatev na dan 31. 12. 2013 2.628.502 evra. Davčna uprava je do 31. 3. 2014 odpisala¹¹⁰ za 1.900.026 evrov teh absolutno zastaranih terjatev. Točnega zneska, koliko teh terjatev je dejansko zastaralo že v letu 2013 in bi jih lahko Davčna uprava v tem letu tudi odpisala, ni mogoče ugotoviti, saj Davčna uprava za absolutno zastarane davčne terjatve najprej izvaja postopek ugotavljanja zastaranja terjatev, v katerem ugotavlja, ali je izpolnjen pogoj za odpis terjatev, pri čemer je pri posameznem davčnem zavezancu zajetih več zastaranih terjatev, nastalih

¹⁰⁹ Z dne 21. 1. 2014.

¹¹⁰ Pravna podlaga za odpis davčnih terjatev zaradi absolutnega zastaranja je določena v prvem odstavku 107. člena ZDavP-2. Prvi odstavek 107. člena ZDavP-2 določa, da se davek oziroma del davka, poleg primerov iz 101., 105. in 106. člena ZDavP-2, odpiše tudi, če je davčni zavezanec – fizična oseba umrl in ni zapustil nobenega premoženja, iz katerega bi se lahko davek izterjal, če ga ni mogoče izterjati od pravne osebe – zavezanca za davek niti iz morebiti predloženega instrumenta zavarovanja niti od njenega pravnega naslednika, če je pravica do izterjave davka zastarala, razen v primeru iz prvega odstavka 126.a člena ZDavP-2, če je pravica do vračila davka zastarala oziroma v drugih primerih, določenih z ZDavP-2. Z odpisom po 107. členu ZDavP-2 davčna obveznost preneha.

v določenem časovnem obdobju¹¹¹. Davčna obveznost¹¹² na podlagi šestega odstavka 126. člena ZDavP-2 preneha, ko poteče deset let od dneva, ko je zastaranje prvič začelo teči¹¹³, razen če je bilo zastaranje pravice do izterjave zadržano oziroma če je davčni dolg zavarovan s hipoteko in če je pred potekom zastaranja pravice do izterjave vložen predlog za izvršbo na nepremičnino. V tem primeru v skladu s 126.a členom ZDavP-2 davčna obveznost, razen obresti, preneha s poplačilom prodaje nepremičnine v izvršilnem postopku.

V poslovnih knjigah proračuna so na dan 31. 12. 2013 evidentirane tudi absolutno zastarane terjatve, ki jih izkazuje Carinska uprava v svojih analitičnih evidencah v znesku 6.574 evrov.

Vse absolutno zastarane davčne in nedavčne terjatve so v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 izkazane med drugimi kratkoročnimi terjatvami (v okviru konta skupine 17) in neplačanimi prihodki, kar pomeni, da so bile davčne in nedavčne terjatve izkazane previsoko za znesek, ki ga med izvajanjem revizije ni bilo mogoče ugotoviti (gre za nekaj deset tisoč postavk). Takšen način odpisovanja terjatev vpliva na previsoko izkazovanje drugih kratkoročnih terjatev in neplačanih prihodkov, kar ni v skladu z 20. in 28. členom ZR.

Pojasnilo Davčne uprave

Vseh terjatev, ki so starejše od 10 let ni mogoče avtomatično šteti kot terjatve, za katere je nastopilo zastaranje pravice do izterjave, temveč je treba začeti postopek za ugotavljanje absolutnega zastaranja terjatev. Del absolutno zastaranih terjatev konec leta 2013 do 31. 3. 2014 še ni bil odpisan, ker gre predvsem za absolutno zastaranje pravice do izterjave pri umrlih zavežancih, kjer se čaka na podatke o pravnih naslednikih zaradi vročitve odločb o zastaranju ali pa gre za še neurejeno knjigovodsko stanje.

Ukrep Carinske uprave

Carinska uprava je do 7. 4. 2014 odpisala absolutno zastarane terjatve v znesku 5.665 evrov.

Pojasnilo Carinske uprave

Carinska uprava bo terjatev v znesku 909 evrov, za katero je bil zaradi absolutnega zastaranja pri pristojnem sodišču umaknjen predlog za zavarovanje denarne terjatve z zastavno pravico na napremičninah dolžnika, odpisala v letu 2014.

2.3.1.4.f Druge ugotovitve

Na vzorcu smo preverili pravilnost izkazovanja vplačanih davčnih prihodkov ter terjatev in obveznosti do davčnih zavezancev v poslovnih knjigah proračuna.

V več primerih smo ugotovili, da Davčna uprava poslovnih dogodkov, ki so v obdobju od 23. 12. do 31. 12. 2013 nastali izključno na podlagi vlog davčnih zavezancev (obrazci PO – eKartica) za prenos plačil iz proračuna na druge prejemnike kljub izdanim navodilom v zvezi z zaključevanjem poslovnih knjig za leto 2013, ni evidentirala v letu 2013. Davčna uprava je namreč v obdobju od 23. 12. do 31. 12. 2013

¹¹¹ Davčna uprava obravnava davčnega zavezanca v celoti z vsemi njegovimi zastaranimi terjatvami za določeno časovno obdobje in izda odločbo o zastaranju šele, ko v ugotovitvenem postopku ugotovi, da so podani razlogi za odpis vseh terjatev.

¹¹² V skladu s 46. členom ZDavP-2 davčno obveznost izpolni davčni zavezanec oziroma druga zavezana oseba s plačilom davka v zakonsko predpisanem roku po nastanku davčne obveznosti.

¹¹³ Navedene davčne obveznosti, ki so starejše od 10 let, so absolutno zastarane obveznosti.

omejila¹¹⁴ izvajanje pobotov, zato se spremembe, ki so jih na podlagi devetega in desetega odstavka 7. člena Pravilnika o načinu plačevanja, razporejanja in sporočanja podatkov obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov zahtevali davčni zavezanci, niso evidentirale v leto 2013, pač pa v letu 2014. Zaradi tega prihodki, terjatve in obveznosti do davčnih zavezancev po njihovih vrstah niso pravilno izkazani. V treh primerih je bilo ugotovljeno, da so davčni zavezanci želeli prenesti preplačila na dajatvah pri drugih prejemnikih na dajatev, ki pripada proračunu (podcenitev prihodkov), v treh primerih so davčni zavezanci želeli preplačilo na dajatvi, ki pripada proračunu, prenesti na dajatve, ki pripadajo drugim prejemnikom (precenitev prihodkov), v dveh primerih pa so davčni zavezanci želeli preplačilo na eni dajatvi prenesti na drugo dajatev v okviru dajatev, ki pripadajo proračunu (napačno izkazovanje prihodkov po vrstah prihodkov).

Pojasnilo Davčne uprave

Davčna uprava v zadnjem tednu leta ne izvaja pobotov med prejemniki zaradi zagotavljanja skladnosti knjigovodskih podatkov z denarnim tokom, ker bi sicer prišlo do neskladnosti med knjigovodskimi evidencami Davčne uprave in prejemniki sredstev. Za prenos sredstev med prejemniki je treba zagotoviti kritje, zato lahko prihaja do zamika prenosa sredstev do treh delovnih dni.

V enem primeru smo ugotovili, da je Davčna uprava terjatve na prispevkih za zaposlovanje in starševsko varstvo zaprla s pobotom in na isti datum še z direktnim plačilom davčnega zavezanca, zato sta prispevka na dan 31. 12. 2013 izkazovala preplačilo, ki se v poslovnih knjigah proračuna izkazuje kot obveznost za vračilo, saj Davčna uprava, glede na to, da je davčni zavezanec poravnal obveznost na dan izvedenega pobota, ni izvedla preknjižbe preplačil nazaj na nerazporejena plačila (razvezave pobota). Ko se sredstva ne vrnejo nazaj na nerazporejena plačila, ta ne morejo pobotati drugih zapadlih terjatev.

Poleg tega je bilo ugotovljeno, da Davčna uprava ob izvedbi prenosa sredstev iz posameznega pogodbenega računa (dajatve) na drug pogodbeni račun (dajatev) v okviru iste blagajne v posameznih primerih stornira zaračunane zamudne obresti, v posameznih primerih pa ne. Davčna uprava stornira zamudne obresti, zaračunane za zapadlo dajatev, ko davčni zavezanec z vlogo Davčno upravo obvesti o spremembi plačila v okviru istega prejemnika, iz katere je razvidno, da je na dan zapadlosti dajatve to želel poravnati, vendar pa je pri plačilu napačno navedel namen plačila. Ko napačno plačilo ni razvidno, ima pa davčni zavezanec na posameznem pogodbenem računu preplačilo, s katerim želi poravnati drugo zapadlo dajatev v okviru istega prejemnika, pa Davčna uprava zamudnih obresti ne stornira. Davčna uprava po posameznih primerih presoja, ali gre dejansko za napačno plačilo ali preplačilo na pogodbenem računu (dajatvi) iz salda obdobja, pri čemer pa v internih aktih nima opredeljeno, v katerih primerih se preplačilo obravnava kot saldo obdobja oziroma napačno plačilo. Iz kartic zavezancev, ki so bile predmet pregleda, v vseh primerih ni jasno razvidno, kako je nastalo preplačilo na posameznem pogodbenem podračunu, zato opozarjamo, da Davčna uprava ne obvladuje tveganj v povezavi s pravilnostjo zaračunavanja zamudnih obresti, ki pa vrednostno ne predstavljajo pomembnega zneska. Davčna uprava v internih aktih nima določeno, v katerih primerih se zamudne obresti lahko stornirajo in v katerih primerih ne.

¹¹⁴ Davčna uprava je s sklepom 4/2013, ki je priloga Zapisnika o evidentiranju poslovnih dogodkov ob zaključku leta, št. 4290-177267/2013-38 z dne 18. 12. 2013 določila, da se bodo vračila zavezancem, poboti, stornacije in razvezave zaradi zagotavljanja usklajenosti med knjigovodskimi evidencami in denarnim tokom izvajale le do 23. 12. 2013. Davčna uprava je določene pobote kljub temu izvedla.

Pojasnilo Davčne uprave

Zamudne obresti se stornirajo ob izvedbi preknjižbe plačila med pogodbenimi računi (dajatvami) znotraj istega prehodnega davčnega podračuna, če je davčni zavezanec pri plačilu napačno navedel vrsto dajatve, ki jo je poravnal, oziroma ob napačnem knjigovodskem stanju, in sicer ko sta knjižena tako prvotni obračun kot tudi njegov popravek, stornacija prvotnega obračuna pa še ni izvedena.

Priporočilo

Davčni upravi priporočamo, naj sprejme interni akt, iz katerega bo razvidno, v katerih primerih se zamudne obresti lahko stornirajo. Davčni upravi tudi priporočamo, naj na enak način obravnava vsa preplačila davčnih zavezancev, ne glede na to, ali so posledica napačnih oziroma dejanskih preplačil, ter tako zagotovi, da se preplačila davčnega zavezanca ne obravnavajo različno.

Pri pregledu pravilnosti obračunavanja zamudnih obresti smo v enem primeru ugotovili, da je Davčna uprava nepravilno zaračunala zamudne obresti. Davčna uprava je pri obračunu zamudnih obresti upoštevala zamude pri plačilih več neplačanih obveznosti, med drugim tudi zamudo pri plačilu obveznosti, ki jo je davčni zavezanec poravnal pravočasno, vendar pa je pri plačilu napačno navedel davčno številko.

Ukrep Davčne uprave

Davčna uprava je med izvajanjem revizije popravila nepravilno obračunane obresti.

V enem primeru je bilo ugotovljeno, da Davčna uprava davčnemu zavezancu zaradi zamude pri plačilu prispevka za zdravstveno zavarovanje ni obračunala zamudnih obresti, ker je bila terjatev za plačilo prispevka za zdravstveno zavarovanje knjižena z zamudo po datumu zapadlosti in dan pred izvedenim pobotom.

Ugotovili smo tudi, da kadar sta knjižena prvotni obračun (na primer REK-1) kot tudi njegov popravek, se (neupravičeno) obračunajo obresti od popravka, ker še ni bil izveden storno prvotnega obračuna. Zaradi tega se začasno (neupravičeno) obračunane obresti ne stornirajo hkrati s stornacijo prvotnega obračuna, ampak kasneje. Terjatve so tako začasno izkazane previsoko, obstaja pa tudi tveganje, da se obresti pozabijo stornirati.

2.3.2 Račun finančnih terjatev in naložb

V računu finančnih terjatev in naložb se izkazujejo tisti izdatki, ki nimajo narave odhodkov, to je trajne porabe sredstev, in prejemki, ki nimajo narave prihodkov, ampak spremembo oblike sredstev iz kapitalске ali finančne naložbe v denar. Med prejemki so izkazana vračila danih posojil in sredstva od prodaje kapitalskih vlog, med izdatki pa dana posojila in nakup kapitalskih naložb. V okviru izdatkov in prejemkov tega računa se izkazujejo tudi unovčena poročstva in vračilo unovčenih poroštev, ki so posebej predstavljena v točki 2.3.3.2 tega poročila.

V tabeli 7 je prikazana primerjava med prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2012 in 2013. Realizirani prejemki v letu 2013 so se v primerjavi z letom 2012 povečali za 166,9 odstotka, realizirani izdatki pa so se v primerjavi z letom 2011 povečali za 636,1 odstotka. Zaradi manjše realizacije prejemkov glede na realizacijo izdatkov je izkazan negativni saldo računa finančnih terjatev in naložb v znesku 3.738.391.984 evrov.

Tabela 7: Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za leti 2012 in 2013

Podskupina kontov		Zaključni račun 2012		Zaključni račun 2013		Indeks
		v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)*100
750	Prejeta vračila danih posojil	2.305.531	50,3	2.855.246	23,4	124
751	Prodaja kapitalskih deležev	7.632	0,2	7.363.769	60,2	-
752	Kupnine iz naslova privatizacije	2.265.888	49,5	2.001.359	16,4	88
75	Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	4.579.052	100,0	12.220.375	100,0	267
440	Dana posojila	370.672.686	72,8	174.246.220	4,7	47
441	Povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb	138.255.500	27,1	3.575.781.009	95,3	-
442	Poraba sredstev kupnin iz privatizacije	572.346	0,1	585.130	0,0	102
44	Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	509.500.532	100,0	3.750.612.359	100,0	736
Saldo računa finančnih terjatev in naložb (75-44)		(504.921.480)	-	(3.738.391.984)	-	740

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vira: zaključni račun proračuna za leto 2012 in zaključni račun.

2.3.2.1 Prejemki in izdatki računa finančnih terjatev in naložb

Struktura prejemkov za leto 2013 je drugačna kot njihova struktura za leto 2012. Največji delež prejemkov predstavljajo prejemki od prodaje kapitalskih deležev, njihov delež se je povečal z 0,2 na 60,3 odstotka. Ti se nanašajo predvsem na sredstva, pridobljena s prodajo kapitalskega deleža v družbi Termoelektrarna toplarna Ljubljana, d. o. o., Ljubljana. V strukturi prejemkov sta se zmanjšala delež od prejetih vračil danih posojil s 50,3 na 23,4 odstotka in delež kupnin od privatizacije s 49,5 na 16,4 odstotka.

Tudi struktura izdatkov za leto 2013 je drugačna kot za leto 2012. Največji delež izdatkov predstavljajo izdatki za povečanje kapitalskih deležev in finančnih naložb, in sicer 95,3 odstotka, medtem ko so ti izdatki v letu 2012 predstavljali 27,1 odstotka vseh izdatkov. V decembru 2013 je Republika Slovenija za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema vplačala kapitalske deleže v skupnem znesku 3.214.000.000 evrov v petih bankah, in sicer v Novi ljubljanski banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju:

NLB), Novi kreditni banki Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju: NKBM), Abanki Vipava, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Abanka Vipava), Probanki, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Probanka) in Factor banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Factor banka). Poleg tega je Republika Slovenija v letu 2013 ustanovila in dokapitalizirala Družbo za upravljanje terjatev bank, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: DUTB), za kar je namenila sredstva v znesku 203.625.000 evrov, izvedla povečanje kapitalskega deleža v družbi Kontrola zračnega prometa Slovenije, d. o. o., v znesku 4.434.588 evrov ter povečala kapitalske deleže v tujini v znesku 150.082.839 evrov (največ v Evropski mehanizem za stabilnost v znesku 136.832.000 evrov ter v Evropski investicijski banki v znesku 12.069.000 evrov).

Delež izdatkov za dana posojila se je zmanjšal z 72,8 odstotka v letu 2012 na 4,6 odstotka v letu 2013. V letu 2013 je Republika Slovenija dala hibridno posojilo NKBM v znesku 100.000.000 evrov in posojilo SID banki v znesku 12.000.000 evrov ter gospodarskim družbam v znesku 3.484.448 evrov. Za obveznosti od zapadlih poroštev je Republika Slovenija v letu 2013 plačala 58.761.772 evrov.

2.3.2.1.a Dokapitalizacija DUTB

DUTB je delniška družba, katere edini ustanovitelj je Republika Slovenija. DUTB je bila v sodni register vpisana¹¹⁵ 19. 3. 2013, osnovni kapital v znesku 25.000 evrov je dne 7. 3. 2013¹¹⁶ vplačala Republika Slovenija. DUTB je bila ustanovljena na podlagi ZUKSB. V 3. členu ZUKSB so kot cilji ustanovitve DUTB navedeni izvajanje ukrepov za krepitev stabilnosti bank zaradi ohranitve stabilnosti finančnega sistema v Republiki Sloveniji tako, da se zagotovi gospodarna uporaba javnih sredstev in povrnitev proračunskih sredstev, pospeševanje kreditiranja nefinančnega sektorja, zagotovitev pogojev za odprodajo kapitalskih naložb države v bankah in ugotavljanje odgovornosti za nastanek kreditov in naložb, ki se vodijo kot slabitve v bilancah bank, deležnih ukrepov po ZUKSB. V 14. členu ZUKSB je določeno, da za namen financiranja ukrepov država poveča osnovni kapital DUTB.

Vlada je 19. 3. 2013 sprejela sklep, da poveča osnovni kapital DUTB v znesku 3.600.000 evrov. Izplačilo iz proračuna za povečanje osnovnega kapitala DUTB je bilo izvedeno 21. 3. 2013¹¹⁷ v znesku 3.600.000 evrov. Povečanje osnovnega kapitala DUTB na 3.625.000 evrov je bilo v sodni register vpisano¹¹⁸ 3. 4. 2013.

Vlada je 12. 12. 2013 v vlogi skupščine DUTB¹¹⁹ sprejela sklep, da pooblašča upravni odbor DUTB, da poveča osnovni kapital DUTB v znesku 200.000.000 evrov z obveznicami RS¹²⁰ kot stvarnim vložkom v

¹¹⁵ Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/11708.

¹¹⁶ Minister za finance je 5. 3. 2013 izdal sklep, št. 007-34/2013/57, da se izplačilo iz proračuna za osnovni kapital DUTB izvede po skrajšanem plačilnem roku dne 7. 3. 2013.

¹¹⁷ Minister za finance je 20. 3. 2013 izdal sklep, št. 410-2/2013, da se izplačilo iz proračuna za osnovni kapital DUTB izvede po skrajšanem plačilnem roku 21. 3. 2013.

¹¹⁸ Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/14596.

¹¹⁹ V skladu s 7. členom ZUKSB naloge in pristojnosti skupščine DUTB izvršuje vlada kot edini delničar.

¹²⁰ Republika Slovenija je v ta namen izdala 1.490.087 obveznic RS 38 v skupnem nominalnem znesku 149.008.700 evrov in 97.058 obveznic RS 68 v skupnem nominalnem znesku 97.058.000 evrov. Predmet stvarnega vložka v DUTB so obveznice Republike Slovenije z oznako RS 38 v vrednosti 149.999.906 evrov in RS 68 v vrednosti 49.999.795 evrov.

znesku 199.999.701¹²¹ evrov in z denarjem v znesku 299 evrov. To povečanje osnovnega kapitala DUTB je Republika Slovenija izvedla 12. 12. 2013, ko je veljal rebalans proračuna, v katerem je bilo na kontu 4410 – Povečanje kapitalskih deležev v javnih podjetjih in družbah, ki so v lasti države ali občin, načrtovanih 209.325.000 evrov izdatkov.

Povečanje osnovnega kapitala DUTB za 200.000.000 evrov je bilo v sodni register¹²² vpisano 10. 1. 2014. SRS 8.37 (SRS 8 Kapital) določa, če se osnovni kapital med letom poveča s stvarnimi vložki, se ti izkažejo med sredstvi z dnem prevzema. Denarni in stvarni vložki se do dneva vpisa kapitala v sodni register izkazujejo kot obveznost. Osnovni kapital se poveča z dnem vpisa v sodni register in s tem dnem se povečanje tudi knjigovodsko pripozna. Tudi iz izpisa stanja na računih vrednostnih papirjev v centralnem registru na dan 31. 12. 2013¹²³, ki ga je izdala KDD – Centralna klirinško depotna družba delniška družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD), izhaja, da ima Republika Slovenija 1.812.500 vrednostnih papirjev DUTB, torej na dan 31. 12. 2013 še ni bilo upoštevano vplačilo dokapitalizacije v decembru 2013. V zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 pa je med dolgoročnimi finančnimi naložbami evidentiranih 101.812.500 enot vrednostnih papirjev DUTB, kolikor je bilo enot po vpisu dokapitalizacije v sodni register. Glede na datum vpisa povečanja osnovnega kapitala DUTB v sodni register in iz evidenc KDD izhaja, da Republika Slovenija dokapitalizacije v DUTB v znesku 200.000.000 evrov na dan 31. 12. 2013 ne bi smela izkazati med kapitalskimi naložbami. Zaradi napačnega evidentiranja so v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 previsoko izkazane kapitalske naložbe v znesku 200.000.000 evrov¹²⁴ in splošni sklad za finančne naložbe v enakem znesku, pre nizko pa kratkoročne terjatve in splošni sklad za drugo (povezava s točko 2.3.6.3.f. tega poročila).

2.3.2.1.b Hibridno posojilo

Republika Slovenija in NKBM sta sklenili Pogodbo o hibridnem posojilu¹²⁵ v znesku 100 milijonov evrov (v nadaljevanju: pogodba o hibridnem posojilu). Kot namen posojila je v pogodbi navedeno doseganje količnika prvovrstnega temeljnega kapitala¹²⁶ pri skupini NKBM¹²⁷ na ravni vsaj 9 odstotkov, kot to določa priporočilo Evropskega bančnega organa¹²⁸ (v nadaljevanju: EBA) in Banka Slovenije. Značilnost hibridnega posojila je njegova spremenljivost v kapital, ko nastopi vzvod, ki je vezan na znižanje kapitalske ustreznosti, pod predpisano ravno.

¹²¹ Tržna vrednost obveznic.

¹²² Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/54296.

¹²³ Datum izpisa je 2. 1. 2014.

¹²⁴ Znesek vrednosti obveznic, ki so bile vložene kot stvarni vložek ter denarni vložek.

¹²⁵ Z dne 31. 12. 2012.

¹²⁶ Na podlagi 9. člena Sklepa o izračunu kapitala bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 85/10, 97/10, 100/11, 100/12; v nadaljevanju: sklep) temeljni kapital banke sestavljajo: vplačani osnovni kapital in kapitalske rezerve, razen osnovnega kapitala, vplačanega na podlagi prednostnih kumulativnih delnic in s temi delnicami povezanih kapitalskih rezerv; rezerve in zadržani dobiček ali izguba in hibridni instrumenti temeljnega kapitala.

¹²⁷ NKBM s podrejenimi družbami, ki so vključene v konsolidacijo v skladu s Sklepom o nadzoru bank in hranilnic na konsolidirani podlagi (Uradni list RS, št. 135/06, 104/07, 97/10).

¹²⁸ Angl.: *European Banking Authority*. EBA je bil ustanovljen z Uredbo (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (Uradni list EU L, št. 331/12 z dne 15. 12. 2010).

Plačilo hibridnega posojila NKBM je Republika Slovenija izvedla na dan 4. 1. 2013, čeprav se je že 31. 12. 2012 iztekel rok, ki ga je Banka Slovenije postavila za zagotovitev zahtevane kapitalske ustreznosti, na podlagi sprejetih priporočil EBA glede kapitalske ustreznosti bank.

V proračunu za leto 2013, ki ga je sprejel državni zbor na seji 6. 12. 2012 oziroma pred podpisom pogodbe o hibridnem posojilu in je veljal in se izvrševal od 1. 1. 2013 ter je veljal v času izplačila posojila, ni bilo načrtovanega danega posojila NKBM. To pomeni, da je Republika Slovenija za dano posojilo NKBM porabila 100.000.000 evrov za namen, ki ni bil načrtovan s proračunom, zato je ravnala v nasprotju z enajstim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom (povezava s točko 3.3.1.b tega poročila).

V letu 2013 je bila izvedena konverzija zneska posojila iz pogodbe o hibridnem posojilu v osnovni kapital NKBM, ker je količnik prvovrstnega temeljnega kapitala na ravni skupine NKBM po uskladitvi z zunanjim revizorjem po stanju na dan 31. 12. 2012 znašal 5,23 odstotka¹²⁹. Po izpolnitvi pogoja se je glavnica posojila pretvorila v delnice.

26. 4. 2013 je bila v centralni register KDD zaradi povečanja osnovnega kapitala z novimi vložki vpisana dodatna količina 98.522.167 delnic NKBM na imetnika Republiko Slovenijo, kar predstavlja 79,44-odstotni lastniški delež. Poleg glavnice v znesku 100.000.000 evrov je Republika Slovenija v kapitalski delež¹³⁰ konvertirala tudi pripadajoče obresti v znesku 2.410.959 evrov¹³¹.

2.3.2.1.c SID banka – posojilni sklad

Iz proračuna je bilo v letu 2013 izplačano 12.000.000 evrov za oblikovanje posojilnega sklada pri SID banki. Posojilni sklad je namenjen izvajanju ukrepa finančnega inženiringa¹³² za spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij (v nadaljevanju: MSP¹³³), za izboljšanje dostopa do dolžniških virov financiranja za MSP.

Posojilni sklad je ustanovljen za dobo 12 let oziroma najdlje do 31. 12. 2025 in ga SID banka upravlja v svojem imenu in za svoj račun ter ga v poslovnih knjigah in poročilih evidentira računovodsko ločeno od

¹²⁹ V pogodbi o hibridnem posojilu je določeno, da se glavnica posojila obvezno pretvori v delnice, ko nastopi pogoj pretvorbe ali sposobnosti delovanja. Določena sta dva pogoja pretvorbe glavnice posojila v navadne delnice: da je količnik navadnega lastniškega temeljnega kapitala pod 5,125 odstotka ali da je količnik prvovrstnega temeljnega kapitala pod 7 odstotka.

¹³⁰ Povečanje osnovnega kapitala je bilo vpisano v sodni register pri Okrožnem sodišču v Ljubljani 2. 7. 2013 s sklepom Srg 2013/26636.

¹³¹ Obrestno obdobje od 5. 1. do 2. 4. 2013.

¹³² V petem odstavku 106f. člena ZJF pa je določeno, da je finančni inženiring ukrep, s katerim država spodbuja tehnološko-razvojne projekte na način, da zagotavlja del sredstev za izvedbo projektov.

¹³³ Skladno z Zakonom o družbah tveganega kapitala (Uradni list RS, št. 92/07, 57/09; v nadaljevanju: ZDTK) so to podjetja, ki imajo manj kakor 250 zaposlenih ter letni promet, ki ne presega 50 milijonov evrov oziroma letno bilančno vsoto, ki ne presega 43 milijonov evrov.

drugega poslovanja SID banke¹³⁴. Posojilni sklad se vzpostavi z začetnim obsegom sredstev 500.000.000 evrov, od tega vplača Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo 120.000.000 evrov¹³⁵ (24 odstotkov) in SID banka 380.000.000 evrov (76 odstotkov).

Če je končni rezultat posojilnega sklada¹³⁶ pozitiven, pripada Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo 75 odstotkov, SID banki pa 25 odstotkov od presežka kumuliranih prihodkov nad kumuliranimi odhodki posojilnega sklada. SID banka stroške upravljanja posojilnega sklada krije iz zaračunanih opravnin¹³⁷ končnim prejemnikom sredstev.

Negativni rezultat posojilnega sklada se primarno¹³⁸ pokriva iz sredstev udeležbe proračuna in obračunanih obresti na ta sredstva, kar glede na oceno finančnih tveganj posojilnega sklada pomeni, da se bo iz proračuna pokrilo 24,7 odstotka celotnih sredstev posojilnega sklada. Takšno določilo pogodbe ni v skladu z namenom in obliko danih sredstev, saj so bila sredstva države dana kot posojilo in tako tudi zagotovljena v proračunu in evidentirana v poslovnih knjigah države. Ker sklad posluje v imenu in za račun SID banke, tudi vračilo posojenih sredstev ne more biti pogojevano z rezultatom poslovanja posojilnega sklada. Ob likvidaciji sklada bi se morala sredstva posojila vrniti v proračun v vrednosti izplačila¹³⁹. Za prevzem obveznosti pokrivanja izgube posojilnega sklada Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni imelo podlage v predpisih.

Opozarjamo na neuravnoteženo udeležbo na rezultatu poslovanja posojilnega sklada, za katero se je dogovorilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo s tem, ko se je s pogodbo zavezalo, da bo do višine ocene finančnih tveganj celotnih sredstev posojilnega sklada samo pokrilo izgubo posojilnega sklada, medtem ko se je strinjalo, da je pri pozitivnem rezultatu udeleženo samo v deležu.

¹³⁴ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in SID banka sta na podlagi drugega odstavka 106.j člena ZJF sklenila neposredno Pogodbo o financiranju in izvajanju ukrepa finančnega inženiring za spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij, št. 2130-13-131049 z dne 10. 9. 2013.

¹³⁵ SID banka je zahtevek za prvi obrok v znesku 12.000.000 evrov izdala 11. 9. 2013. Preostala sredstva proračuna bo v posojilni sklad vplačalo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo na podlagi zahtevkov SID banke do skrajnega roka črpanja, ki je 31. 12. 2015. SID banka zagotavlja sredstva posojilnega sklada z zadolževanjem na kapitalskem trgu (splošni vir) in/ali mednarodnih razvojnih finančnih institucijah (namenski vir).

¹³⁶ Končni rezultat posojilnega sklada se ugotavlja na dan začetka likvidacije posojilnega sklada.

¹³⁷ Nadomestilo za obravnavo posla je oblikovano v skladu z internimi akti SID banke in lahko znaša največ en odstotek od višine odobrenega kredita ali sindiciranega kredita končnemu prejemniku.

¹³⁸ Negativni rezultat se najprej pokriva iz presežkov posojilnega sklada iz preteklih obračunskih obdobj.

¹³⁹ Po 569. in 570. členu Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07-UPB1) se s posojilno pogodbo posojilodajalec zavezuje, da bo posojilojemalcu izročil določen znesek denarja ali določeno količino drugih nadomestnih stvari, posojilojemalec pa se zavezuje, da mu bo po določenem času vrnil enak znesek denarja oziroma enako količino stvari iste vrste in kakovosti. V gospodarskih pogodbah dolguje posojilojemalec obresti, tudi če niso bile dogovorjene, zato se morajo obresti obračunavati v skladu s pogodbo in izplačevati na dan zapadlosti.

2.3.2.1.d Strategija upravljanja naložb

Zakon o Slovenskem državnem holdingu¹⁴⁰ (v nadaljevanju: ZSDH), ki je veljal v letu 2013¹⁴¹ je v 8. členu določal strategijo upravljanja naložb, ki med drugim obsega opredelitev in razvrstitev naložb, razen kapitalskih portfeljskih naložb, v naložbene segmente, ciljne deleže v kapitalskih naložbah ter metode prodaje (v nadaljevanju: klasifikacija¹⁴²). V prvem odstavku 9. člena ZSDH je določeno, da strategijo sprejme vlada za obdobje petih let, državni zbor pa k njej poda soglasje. V 7. členu ZSDH je določeno, da smernice upravljanja naložb (v nadaljevanju: smernice) podrobneje določajo prioritete delovanja Slovenskega državnega holdinga, izhodišča za uvedbo načel, določenih v ZSDH, v prakso ter osnovo za pripravo strategije upravljanja naložb. Prvi odstavek 32. člena ZSDH določa, da smernice predloži vlada v sprejem državnemu zboru najkasneje v enem mesecu od uveljavitve tega zakona; klasifikacijo pa vlada v istem roku predloži državnemu zboru v soglasje. Rok je potekel 28. 1. 2013, vlada je februarja predložila državnemu zboru smernice in klasifikacijo, oba dokumenta je državni zbor aprila zavrnil. Potem vlada do konca leta 2013 ni predložila državnemu zboru ne smernic, ne klasifikacije; pripravila pa je novi ZSDH-1, ki je bil sprejet aprila 2014.

2.3.2.1.e Naknadna vplačila kapitala v družbe tveganega kapitala

Na dan 31. 12. 2013 so v zbirni bilanci stanja izkazane naložbe v naslednje družbe tveganega kapitala (v nadaljevanju: DTK)¹⁴³: META Ingenium, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Meta Ingenium), DTK MURKA, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba DTK Murka), PRVI SKLAD, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Prvi sklad), SCS, družba tveganega kapitala, d. o. o., Bled (v nadaljevanju: družba SCS), STH VENTURES, družba tveganega kapitala, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba STH Ventures) ter P. E. N. PRVA ENERGIJSKA NALOŽBA, družba tveganega kapitala, Ljubljana.

V letu 2013 je bilo na podlagi izplačil sredstev Republike Slovenije, ki jih je v imenu in za račun države izvedel Slovenski podjetniški sklad¹⁴⁴, v skupnem znesku 2.122.178 evrov evidentirano povečanje naložb v pet DTK¹⁴⁵. Izplačila se nanašajo na naknadna vplačila kapitala, izplačana tem petim DTK. V družbenih pogodbah DTK je navedeno, da se naknadna vplačila kapitala pozovejo v naslednjih treh primerih: če je to potrebno za zagotovitev sredstev za kapitalske naložbe in mezzanin kapitala¹⁴⁶ v MSP; za izpolnjevanje

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 105/12, 39/13.

¹⁴¹ ZSDH je veljal do 25. 4. 2014, od 26. 4. 2014 pa velja ZSDH-1 (Uradni list RS, št. 25/14), ki v 29. členu določa, da strategijo upravljanja naložb sprejme državni zbor na predlog vlade.

¹⁴² V drugem odstavku 32. člena ZSDH je določeno, da ne glede na določbo 8. člena ZSDH prva klasifikacija vsebuje opredelitev in razvrstitev vseh kapitalskih naložb, ki so v trenutku preoblikovanja SOD v Slovenski državni holding v njegovi lasti, ter vse kapitalske naložbe, ki predstavljajo stvarni vložek v Slovenski državni holding.

¹⁴³ Status in naložbe družb tveganega kapitala, ki imajo sedež in poslovanje v Republiki Sloveniji, ter nadzor nad njimi ureja ZDTK.

¹⁴⁴ Sredstva so bila iz računa proračuna prenesena na račun Slovenskega podjetniškega sklada pred letom 2013.

¹⁴⁵ Povečanje naložb je bilo evidentirano v naslednje družbe: Meta Ingenium, DTK Murka, Prvi sklad, SCS, STH Ventures.

¹⁴⁶ V skladu z določbo 2. člena ZDTK je mezzanin kapital oblika dolžniškega kapitala, za katerega je značilno, da v primeru nepopolnega ali nepravočasnega vračila posojilojemalca konvertira v lastniški kapital.

obveznosti upravljavške provizije¹⁴⁷; če je to potrebno za zagotovitev likvidnih sredstev za izplačilo izstopajočega družbenika iz družbe, pri čemer je skupščina sprejela ustrezen sklep o izstopu družbenika oziroma sklep o zmanjšanju osnovnega kapitala.

Tabela 8: Naknadna vplačila v DTK v letu 2013

v evrih				
DTK	Sredstva za plačilo upravljavskih provizij, izplačana DTK	Sredstva za vplačilo v MSP, izplačana DTK	Vrnjena sredstva	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)-(4)
Meta Ingenium	109.153,46	24.497,90	-	133.651,36
DTK Murka	98.000,00	318.500,00	-	416.500,00
Prvi sklad	224.999,68	733.485,00	-	958.484,68
SCS	62.475,24	73.500,00	-	135.975,24
STH Ventures	85.566,25	428.750,00	(36.750,00)	477.566,25
Skupaj	580.194,63	1.578.732,90	(36.750,00)	2.122.177,53

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance.

Od skupnih izplačil DTK v letu 2013 v znesku 2.122.178 evrov je bilo DTK za namen plačila upravljavskih provizij izplačano 580.195 evrov, za namen vplačil v MSP 1.578.733 evrov, družba STH Ventures pa je vrnila 36.750 evrov.

Prvi odstavek 64. člena Zakona o gospodarskih družbah¹⁴⁸ (v nadaljevanju: ZGD-1) določa, da se zneski naknadnih vplačil družbenikov izkažejo kot kapitalske rezerve. Skladno s 65. členom ZGD-1 so kapitalske rezerve eden od sestavnih delov kapitala. Tretji odstavek 11. člena ZJF določa, da se v računu finančnih terjatev in naložb med drugim izkazujejo vsa sredstva za nakup kapitalskih naložb.

Naknadna vplačila družbenikov predstavljajo skladno s 64. in 65. členom ZGD-1 kapitalske naložbe, zato bi morala biti na podlagi tretjega odstavka 11. člena ZJF izkazana med izdatki v računu finančnih terjatev in naložb. Naknadna vplačila Republike Slovenije v DTK v letu 2013 med izdatki niso bila izkazana, zato so izdatki v računu finančnih terjatev in naložb v letu 2013 izkazani za 2.122.177 evrov prenizko.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Sredstva, ki jih je Slovenski podjetniški sklad nakazal kot vplačila upravljavskih provizij DTK, so bila že ob nakazilu Republike Slovenije evidentirana kot odbodek. Če bi jih še enkrat evidentirali kot odbodek, bi bilo to že drugič.

¹⁴⁷ V spremembah in dopolnitvah javnega razpisa za kapitalske naložbe Republike Slovenije v zasebne DTK je bilo določeno, da se do zaključka leta 2015 upravljavška provizija obračunava v višini 2,5 odstotka od vsote v DTK vplačanih osnovnih vložkov in skupnega zneska naknadnih vplačil, k vplačilu katerega so se družbeniki DTK pogodbeno zavezali. Po letu 2015 pa se letna provizija obračunava v višini 2,5 odstotka od neto vrednosti sredstev DTK, izkazanih v bilanci stanja v zadnjem revidiranem letnem poročilu.

¹⁴⁸ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13.

Računsko sodišče je v revizijskih poročilih že večkrat predstavilo ugotovitve, povezane z nepravilnostmi pri evidentiranju nakazil Slovenskemu podjetniškemu skladu¹⁴⁹. Skladno z 8. členom Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava¹⁵⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o razčlenjevanju) se izdatki priznajo ob plačilu kupnine za kapitalski delež, kar pomeni, da bi morali biti izdatki priznani ob plačilu naknadnih vplačil, ne pa ob nakazilu Slovenskemu podjetniškemu skladu.

2.3.3 Poroštva Republike Slovenije

V letu 2013 je bil obseg izdanih poroštev znatno višji od preteklih treh let. Primerljiv je z letom 2009, ko je Republika Slovenija začela izvajati ukrepe za blažitev posledic gospodarske krize. Še večjo rast kot izdana poroštva v letu 2013 izkazuje obseg unovčenih poroštev; prav tako je znesek izterjanih unovčenih poroštev precej večji kot v letih 2012 in 2011, vendar nižji kot v letu 2009 in malo višji kot v letu 2010.

Tabela 9: Izdana, vnovčena in izterjana poroštva v zadnjih petih letih

v evrih			
Leto	Izdana poroštva	Unovčena poroštva	Izterjane terjatve iz unovčenih poroštev skupaj z zamudnimi obrestmi
2009	2.594.939.939	1.065.995	1.846.197
2010	800.596.625	8.321.603	938.278
2011	480.448.034	20.833.742	397.421
2012	1.551.991.800	23.540.214	286.162
2013	2.641.440.000	58.761.772	996.356
Skupaj	8.069.416.398	112.523.326	4.464.414

Viri: revizijska poročila o zaključnem računu 2009, 2010, 2011 in 2012, dokumentacija Ministrstva za finance.

2.3.3.1 Izdana poroštva

Republika Slovenija je v letu 2013 izdala poroštva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 2.641.440.000 evrov¹⁵¹. Znesek izdanih poroštev predstavlja zneske glavnice, za vračilo katerih jamči Republika Slovenija na podlagi poroštvenih pogodb, sklenjenih v letu 2013. Pri sklenjenih poroštvenih pogodbah, ki so ratificirane v državnem zboru in začnejo veljati po izpolnitvi določenega pogoja, smo zavzeli stališče, da je poroštvo izdano v tistem letu, v katerem je izpolnjen pogoj za veljavnost ratificirane poroštvene pogodbe. Obseg poroštev, izdanih v letu 2013, je bil v primerjavi z letom 2012 višji za 70,2 odstotka.

¹⁴⁹ Točka 2.2.2.1.e v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2009, točka 2.3.3.1.a v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2010 in točka 2.3.2.1.a v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2012.

¹⁵⁰ Uradni list RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06, 120/07, 112/09, 58/10, 97/12.

¹⁵¹ Poleg obsega obveznosti v tem znesku se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih poroštvenih pogodb obvezala tudi za plačilo obresti in drugih stroškov, določenih v kreditnih pogodbah.

ZIPRS1314 v prvem odstavku 41. člena določa, da obseg novih poroštev države, izdanih na podlagi zakonov o poroštvih za kreditne obveznosti domačih pravnih oseb, v letu 2013 ne sme preseči skupne višine glavnice 1.500.000.000 evrov. V letu 2013 je Republika Slovenija na podlagi zakonov o poroštvih, ki se všttevajo v obseg poroštev, določen v prvem odstavku 41. člena ZIPRS1314, izdala poročstva za obveznosti, katerih glavnice znašajo 599.840.000 evrov. Obseg poroštev, izdanih v letu 2013, torej ni presegel omejitve iz prvega odstavka 41. člena ZIPRS1314.

Na podlagi Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb¹⁵² sta bili za obveznosti dveh družb izdani poročstva v znesku 1.240.000 evrov. Na podlagi ZPRPGDT so bila za obveznosti dveh družb izdana poročstva v znesku 40.100.000 evrov. Na podlagi Zakona o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti iz dolgoročnega posojila v višini 440 milijonov evrov, ki ga najame Termoelektrarna Šoštanj d. o. o. pri Evropski investicijski banki, za financiranje projekta postavitve nadomestnega bloka 6 moči 600 MW v Termoelektrarni Šoštanj¹⁵³ (v nadaljevanju: ZPODPTEŠ) je bilo za obveznosti družbe TEŠ, d. o. o., Šoštanj (v nadaljevanju: TEŠ) izdano poročstvo v znesku 440.000.000 evrov. Na podlagi Zakona o poročstvu Republike Slovenije za obveznosti Univerze v Ljubljani, Univerze v Mariboru, Univerze na Primorskem in Javnega zavoda Študentski domovi v Ljubljani iz naslova kreditov, najetih za sofinanciranje razširitve in posodobitve prostorskih pogojev in tehnološke opremljenosti ter gradnjo in prenovo študentskih bivalnih zmogljivosti¹⁵⁴ je bilo za obveznosti Univerze v Ljubljani izdano poročstvo v znesku 8.500.000 evrov. Na podlagi Zakona o soglasju in poročstvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d. iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 297.811.000 evrov¹⁵⁵ sta bili za obveznosti družbe DARS izdani poročstva v znesku 110.000.000 evrov.

Na podlagi ZUKSB sta bili izdani poročstva za obveznosti dveh bank v znesku 1.030.000.000 evrov ter poročstva, dani za obveznice DUTB v znesku 1.011.600.000 evrov. Navedena poročstva se v skladu s tretjim odstavkom 22. člena in prvim odstavkom 24. člena ZUKSB ne všttevajo v obseg poroštev države, določen v ZIPRS1314.

Z izdajo poročstva za prevzete obveznosti DUTB v znesku 1.117.249.103 evre (glavnice obveznic in obresti) ni bil presežen obseg poroštev, določen s petim odstavkom 22. člena ZUKSB (4 milijarde evrov).

2.3.3.1.a TEŠ

Sedma alineja drugega odstavka 1. člena ZPODPTEŠ določa, da Republika Slovenija daje poročstvo za obveznosti TEŠ iz posojila, ki ga je TEŠ najela pri Evropski investicijski banki za financiranje projekta postavitve nadomestnega bloka 6 moči 600 megavatov v znesku 440 milijonov evrov glavnice s pripadajočimi obrestmi in drugimi stroški posojila pod pogojem, da TEŠ ter v imenu in za račun Republike Slovenije minister, pristojen za finance, pred podpisom pogodbe o poročstvu skleneta pogodbo o načinu in pogojih zavarovanja poročstva Republike Slovenije. Drugi odstavek 3. člena ZPODPTEŠ določa, da s pogodbo o zavarovanju poročstva iz sedme alineje drugega odstavka 1. člena tega zakona

¹⁵² Uradni list RS, št. 43/10, 87/11, 55/12.

¹⁵³ Uradni list RS, št. 58/12.

¹⁵⁴ Uradni list RS, št. 24/07-UPB1.

¹⁵⁵ Uradni list RS, št. 97/10.

Republika Slovenija in TEŠ podrobneje uredita vire za vračilo zneskov, plačanih iz poročstva, instrumente zavarovanja in stroške poročstva.

Skladno s sedmo alinejo drugega odstavka 1. člena ZPODPTEŠ je sklenitev pogodbe o načinu in pogojih zavarovanja poročstva Republike Slovenije pogoj za izdajo poročstva Republike Slovenije oziroma za podpis poročstvene pogodbe. V Pogodbi o načinu in pogojih zavarovanja poročstva Republike Slovenije so določeni stroški poročstva in instrument zavarovanja, niso pa določeni viri za vračilo zneskov, plačanih iz poročstva. Minister za finance je sklenil pogodbo o načinu in pogojih zavarovanja poročstva Republike Slovenije, ki ni v skladu z drugim odstavkom 3. člena ZPODPTEŠ, saj v njej ni navedenih virov sredstev, iz katerih bo družba TEŠ po morebitni unovčitvi poročstva poravnala dolg do Republike Slovenije.

Ker v pogodbi o načinu in pogojih zavarovanja poročstva Republike Slovenije ni določenih virov za vračilo zneskov, plačanih iz poročstva, pogoj za izdajo poročstva ni bil izpolnjen. Minister, pristojen za finance, je pogodbo o poročstvu sklenil kljub temu, da pogoj za izdajo poročstva ni bil izpolnjen, kar pomeni, da je Republika Slovenija izdala poročstvo v neskladju z drugim odstavkom 1. člena ZPODPTEŠ, ki določa pogoje za izdajo poročstva Republike Slovenije.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Na Ministrstvu za finance so si prizadevali, da bi lahko določili konkretnije zavarovanje od lastnih bianko menic, čeprav so se zavedali, da bo to težko. TEŠ je energetska podjetje, ki je prek HSE v posredni 100-odstotni lasti države, zato bi težko našli premoženje, ki ni posredno že sedaj pod nadzorom države. Večina nepremičnin, s katerimi upravlja TEŠ, je zaradi določb Energetskega zakona (EZ) izven pravnega prometa, so v lasti države ali pa je za razpolaganje z njimi potrebno soglasje vlade. Tako bi na primer za hipoteko na ključnih objektih TEŠ moral pridobiti soglasje vlade, torej bi vlada dala TEŠ soglasje za ustanovitev hipoteke v korist države na objektu v lasti TEŠ. Zato so ti objekti de facto že sedaj v "ekonomski lasti" države in bi bilo ustanavljanje hipoteke nesmiseln in zamuden formalizem. Preostalih objektov je bilo premalo, da bi bila njihova vrednost zadostna za pokritje poročstva.

Na podlagi gornjega premisleka je Ministrstvo za finance v pogajanjih s TEŠ izpostavilo možnost, da bi TEŠ v zavarovanje ponudila določene bodoče denarne tokove (t. i. anticipirana cesija), na primer dohodke, ki bi jih prejemale od poimenskih večjih odjemnikov energije. Vendar se je tudi tu večinoma izkazalo, da so ti tokovi v veliki meri že porabljeni za zavarovanje obstoječih kreditov TEŠ. Zato ustanavljanje zavarovanja na njih ne bi imelo smisla. Lahko bi seveda od TEŠ zahtevali, da Ministrstvu za finance s t. i. globalno cesijo v zavarovanje ponudi vse (preostale) denarne tokove. Vendar bi to v primeru unovčenja poročstva in izterjave regresnega zahtevka po definiciji pomenilo insolventost TEŠ – če ta ne bi bila že vzrok za samo unovčitev poročstva.

Zaradi tega je Ministrstvo za finance po večkratnih pogajanjih pristalo na to, da v zavarovanje spet prejme bianko menice. Enake premisleke je botroval tudi temu, da Ministrstvo za finance ni specificiralo vira za vračilo zneskov. Tako kot je menica listina, ki omogoča izvršbo na celotno (preostalo) premoženje dolžnika, je tudi vir plačila morebitne regresne terjatve celotno (preostalo) premoženje TEŠ. Še enkrat pa je treba poudariti, da si je težko zamisliti, da bi unovčitev poročstva Evropske investicijske banke pomenila kaj drugega od tega, da bi bil TEŠ že insolventen.

Zavarovanje poročstev za obveznosti pravnih oseb, v katerih je država posredno ali neposredno 100-odstotni lastnik, v sedANJI ureditvi ne zagotavlja poplačila regresnih terjatev, saj ob insolventnosti take pravne osebe ni na voljo premoženja drugih lastnikov, ki bi bilo lahko vir za poplačilo regresne terjatve.

Potencialne obveznosti iz izdanih poroštev

Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev na dan 31. 12. 2013 je v glavni knjigi proračuna izkazano v znesku 8.257.931.474 evrov in predstavlja 37,5 odstotka dolga proračuna¹⁵⁶. V tem znesku so izkazane samo glavnice, brez obresti, čeprav se je Republika Slovenija s sklenitvijo nekaterih pogodb zavezala tako za vračilo glavnice kreditov oziroma vrednostnih papirjev, kot tudi za poravnavo obresti in drugih obveznosti.

Tabela 10: Stanje potencialnih obveznosti iz izdanih poroštev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013

v evrih

Dolžnik	Znesek
DARS	2.795.662.158
EFSF ¹⁵⁷	1.461.001.524
SID banka	1.243.223.290
DUTB	1.011.600.000
Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana ¹⁵⁸	470.000.000
TEŠ	440.000.000
Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana	233.599.506
Factor banka	210.191.912
Probanka	113.224.564
Deželna banka Slovenije, d. d., Ljubljana	75.500.000
Slovenski regionalni razvojni sklad	34.412.846
Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad	26.763.636
Javno podjetje Infra	19.737.806
Ostali dolžniki	123.014.232
Skupaj	8.257.931.474

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

¹⁵⁶ Dolg proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2013 znašal 21.995.539.788 evrov. Dodatno je bila država zadolžena pri javnem podjetju Infra na dan 31. 12. 2013 za 19.996.222 evrov.

¹⁵⁷ Družba *European Financial Stability Facility* je bila ustanovljena za zagotavljanje finančne stabilnosti območja evra.

¹⁵⁸ V nadaljevanju: SOD.

2.3.3.2 Unovčena poroštva in vračila unovčenih poroštev

Unovčena poroštva

V letu 2013 je bilo unovčenih poroštev za 58.761.772 evrov. Podroben pregled unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 11.

Tabela 11: Unovčena poroštva v letu 2013

v evrih	
Dolžnik	Znesek
Cimos, d. d., Koper	35.000.000
Primorje, d. d., Ajdovščina – v stečaju	5.529.831
CM Celje, d. d., Celje – v stečaju	2.065.266
Kraški zidar, d. d., Sežana – v stečaju	2.058.045
Radeče papir, d. o. o., Njivice – v stečaju	1.789.036
Granit, d. d., Slovenska Bistrica – v stečaju	1.436.089
Montavar Metalna Nova, d. o. o., Maribor – v stečaju	1.185.785
Javor Pivka, d. d., Pivka – v likvidaciji	1.048.890
MLM, d. d., Maribor	959.775
Alukomen, d. d., Komen – v stečaju	958.479
Martex, d. o. o., Volčja Draga	770.072
Energoplan, d. d., Ljubljana	713.955
Euroinvest, d. o. o., Kromberk	578.093
Pluton gradnje, d. o. o., Hrvatini*	522.701
Makro 5 investicije, d. o. o., Koper**	521.885
Keros, d. o. o., Tržišče	369.466
Pinus TKI, d. d., Rače	298.059
Kovinotehna MKI, d. o. o., Novo mesto – v stečaju	254.190
Prelog d. o. o., Dobja vas	211.988
Fisher international, d. o. o., Žalec	210.208
Lipa Ajdovščina, d. d., Ajdovščina – v likvidaciji	189.084
Sijaj Hrastnik, d. d., Hrastnik – v stečaju	188.929
Transing, d. o. o., Ljubljana	165.674

Dolžnik	Znesek
Rima, d. o. o., Ljubljana – v stečaju	136.785
TCC Commerce, d. o. o., Celje – v stečaju	128.239
Marines, d. o. o., Celje	108.936
Eurocom, d. o. o., Levec – v stečaju	107.880
Ostali dolžniki (27 pravnih in 6 fizičnih oseb)	1.254.432
Skupaj	58.761.772

Opombi: * Družba je bila iz poslovnega registra izbrisana 1. 7. 2013 zaradi pripojitve k prevzemni družbi KER 12, d. o. o., Ljubljana, pri kateri je bil 13. 11. 2013 vpisan začetek stečajnega postopka.

** Družba je bila iz poslovnega registra izbrisana 26. 2. 2013 zaradi pripojitve k prevzemni družbi Makro 5, d. o. o., Koper, ki je bila iz poslovnega registra izbrisana 14. 3. 2013 zaradi pripojitve k prevzemni družbi GHM, d. o. o., Ljubljana, pri kateri je bil 15. 7. 2013 vpisan začetek stečajnega postopka.

Vira: analitična evidenca Ministrstva za finance ter Poslovni register Slovenije.

2.3.3.2.a Unovčenje nezavarovanih poroštev

Opozarjamo, da glede na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah¹⁵⁹, s katerim je bila iz ZPRPGDT v letu 2013 črtana določba o obveznosti ustreznih zavarovanj poroštev s primernim zavarovanjem¹⁶⁰, obstaja tveganje, da bodo unovčena poročstva, izdana na podlagi tega zakona, v bodoče lahko v večji meri vplivala na zmanjševanje vrednosti državnega premoženja zaradi odpisovanja regresnih terjatev po zaključku stečajnega postopka glavnega dolžnika.

Vračila unovčenih poroštev

V letu 2013 so dolžniki vrnili 949.937 evrov unovčenih poroštev. Podroben pregled vračil unovčenih poroštev je prikazan v tabeli 12.

¹⁵⁹ Uradni list RS, št. 56/13.

¹⁶⁰ Črtan je bil tretji odstavek 17. člena ZPRPGDT.

Tabela 12: Vračila unovčenih poroštev v letu 2013

v evrih	
Dolžnik	Znesek
SCT, d. d., Ljubljana – v stečaju	529.968
Alpos, d. d., Šentjur – v stečaju	112.471
Aforma, d. o. o., Lokavec – v stečaju	59.393
Beti, d. d., Metlika	55.571
GP Bežigrad, d. d., Ljubljana – v stečaju	33.529
Energoplan, d. d., Ljubljana	28.481
Geot, d. o. o., Ljubljana – v stečaju	28.103
Lipa Ajdovščina, d. d., Ajdovščina – v likvidaciji	23.785
Vegrad, d. d., Velenje – v stečaju	17.029
Bajc, d. o. o., Ajdovščina*	10.700
Ostali dolžniki	50.907
Skupaj	949.937

Opomba: * V letu 2013 se je preimenovala v Bajfar, d. o. o., Ajdovščina.

Vira: analitična evidenca Ministrstva za finance ter Poslovni register Slovenije.

2.3.4 Račun financiranja

V zaključnem računu je v računu financiranja izkazano zadolževanje proračuna v letu 2013 v znesku 7.008.018.880 evrov, odplačila dolga pa so izkazana v znesku 1.870.793.704 evre.

Primerjava prejemkov in izdatkov računa financiranja za leti 2012 in 2013 je prikazana v tabeli 13. V primerjavi z letom 2012 se je zadolževanje proračuna v letu 2013 povečalo za 137,8 odstotka, odplačila dolga pa so se povečala za 47,4 odstotka. Neto zadolževanje v letu 2013 znaša 5.137.225.176 evrov in je za 3,1-krat večje kot v letu 2012, ko je neto zadolževanje znašalo 1.678.208.759 evrov. Močno povečanje zadolževanja je predvsem posledica zadolževanja za zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema (povezava s točko 2.3.6.3.h tega poročila).

Delež zadolževanja v tujini v celotnem zadolževanju se je povečal z 58,8 odstotka v letu 2012 na 63,3 odstotka v letu 2013. Odplačila dolga se, podobno kot leto poprej, skoraj v celoti nanašajo na domači trg.

Tabela 13: Prejemki in izdatki računa financiranja za leti 2012 in 2013

Konto/postavka		Zaključni račun 2012	Zaključni račun 2013		Indeks
(1)	(2)	v evrih (3)	v evrih (4)	v odstotkih (5)	(6)=(4)/(3)*100
500	Domače zadolževanje	1.215.708.433	2.574.801.714	36,7	212
501	Zadolževanje v tujini	1.731.701.685	4.433.217.166	63,3	256
50	Zadolževanje (500+501)	2.947.410.118	7.008.018.880	100,0	238
550	Odplačila domačega dolga	1.259.527.767	1.862.999.048	99,6	148
551	Odplačila dolga v tujino	9.673.592	7.794.656	0,4	81
55	Odplačila dolga (550+551)	1.269.201.359	1.870.793.704	100,0	147
X/1.	Neto zadolževanje (50–55)	1.678.208.759	5.137.225.176	-	306

Vira: zaključni račun za leto 2012 in zaključni račun.

2.3.4.1 Prejemki in izdatki računa financiranja

Prejemki iz zadolževanja so v letu 2013 izkazani v skupnem znesku 7.008.018.880 evrov in so prikazani v tabeli 14.

Tabela 14: Prikaz zadolževanja državnega proračuna v letu 2013

v evrih	
Zadolževanje	Znesek
Obveznice ¹⁶¹	5.036.251.246
Dolgoročna posojila bank	320.000.000
Osemnajstmesečna zakladna menica ¹⁶² (v nadaljevanju: OZ 2)	1.043.757.504
Dvanajstmesečne zakladne menice ¹⁶³	365.920.677
Devetmesečne zakladne menice ¹⁶⁴	61.998.399
Šestmesečne zakladne menice ¹⁶⁵	136.973.234
Trimesečne zakladne menice ¹⁶⁶	38.961.780
Obveznice RS 21	3.997.651
Obveznice RS 39	158.389
Skupaj	7.008.018.880

Vir: analitična evidenca Ministrstva za finance.

Odplačila dolga so v letu 2013 izkazana v znesku 1.870.793.704 evre. V letu 2014 bo dospelo v plačilo za 3.491.794.753 evrov glavnice dolga, od tega zakladna menica OZ 2 v znesku 1.043.757.504 evre, ki je bila izdana v aprilu 2013.

¹⁶¹ Republika Slovenija je v letu 2013 izdala dve dolarski obveznici v nominalnem znesku 2.663.217.166 evrov in obveznico nominirano v evrih v nominalnem znesku 1.500.000.000 evrov. Izdane so bile tudi dodatne količine obveznic RS 38, RS 62, RS 63, RS 67, RS 68, RS 69, ki so bile sicer izdane že v preteklosti, v nominalnem znesku 873.034.080 evrov. Država dodatno izdanih obveznic ni prodala, temveč jih je porabila za povečanje osnovnega kapitala bank in DUTB s stvarnim vložkom. Tržna vrednost teh vrednostnih papirjev je bila 859.997.660 evrov.

¹⁶² Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti).

¹⁶³ Republika Slovenija je v letu 2013 izdala šest dvanajstmesečnih zakladnih menic v znesku 365.920.677 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti).

¹⁶⁴ Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti). Država je te menice porabila za povečanje osnovnega kapitala bank s stvarnim vložkom.

¹⁶⁵ Republika Slovenija je v letu 2013 izdala deset šestmesečnih zakladnih menic v znesku 398.827.934 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti). Med prejemki je izkazan zgolj diskontiran znesek tistih menic, ki na dan 31. 12. 2013 še niso bile odplačane. Država je del teh menic v diskontiranem znesku 62.999.781 evrov porabila za povečanje osnovnega kapitala bank s stvarnim vložkom.

¹⁶⁶ Republika Slovenija je v letu 2013 izdala sedem trimesečnih zakladnih menic v znesku 206.119.069 evrov. Znesek je diskontiran (nominalni znesek je zmanjšan za obresti). Med prejemki je izkazan zgolj diskontiran znesek tistih menic, ki na dan 31. 12. 2013 še niso bile odplačane.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Po vstopu v Evropsko monetarno unijo je Republika Slovenija izdajala obveznice na evropskem trgu, s čimer se je na tem trgu uveljavila kot redna izdajateljica in je gradila krivuljo donosnosti državnih vrednostnih papirjev. V letu 2012 je bil interes investitorjev zaradi razmer v Republiki Sloveniji in na evropskem trgu premajhen, da bi omogočal izdajo obveznic na evropskem trgu. Zato je bila v letu 2012 izdana obveznica na ameriškem trgu, ki je edina alternativa evropskemu trgu, saj lahko le ta trg zagotovi potrebni obseg zadolževanja.

Za povratek na evropski trg bi bilo treba doseči nadaljnji napredek pri izvedbi reformnih ukrepov. Konec leta 2012 so se razmere poslabšale zaradi referendumskih pobud glede zakonov, ki so se nanašali na ukrepe za krepitev stabilnosti bank ter Slovenski državni holding in ZIPRS1314. Zaradi politične nestabilnosti v prvem četrtletju 2013 je bila odločitev o izboru instrumenta zadolževanja sprejeta šele v aprilu 2013. Glede na opisane razmere zadolžitvev na evropskem trgu ni bila mogoča, celo dostop do ameriškega trga je postal vprašljiv. Izdaja obveznic na ameriškem trgu maja 2013 je uspela zaradi odkupa prve izdaje osemnajstmesečnih zakladnih menic¹⁶⁷ (v nadaljevanju: OZ 1) in hkratne izdaje zakladnih menic OZ 2, s čimer je Republika Slovenija dokazala, da ima dostop do virov financiranja, ter uspešne predstavitev ukrepov nove vlade v okviru srečanj z investitorji v Združenih državah Amerike in Londonu aprila 2013.

Zakladna menica OZ 2 je bila izdana v nestabilnih okoliščinah, ki izdajatelju praviloma ne omogočajo izdaj vrednostnih papirjev z daljšimi ročnostmi, saj se investitorji raje odločajo za vrednostne papirje s krajšimi ročnostmi. Zato je bila izdana zakladna menica OZ 2, ki je imela krajšo ročnost, saj je bilo tako tveganje, da zadolževanje ne bi uspelo, manjše. Transakcija odkupa zakladnih menic OZ 1 in hkratne izdaje zakladnih menic OZ 2 je zavrnila dvom v zmožnost Republike Slovenije, da refinancira svoje obveznosti.

Za ponoven dostop do zadolževanja na evropskem trgu z javno izdajo obveznic v letu 2013 bi bilo treba izpolniti program ukrepov vlade, napovedan v programu stabilnosti, ki je bil v začetku maja 2013 poslan Evropski komisiji. Program sanacije bank, ki je predstavljal osrednjo zahtevo investitorjev, je bil pretežno izveden šele konec decembra 2013, v pripravi so bili tudi še nekateri drugi ključni ukrepi. Zato je bila novembra 2013 izvedena zaprta izdaja obveznic, ki je bila nominirana v evrih, vendar pa je bila ponujena tudi ameriškim investitorjem.

V zaključnem računu je izkazano zadolževanje v letu 2013 v znesku 7.008.018.880 evrov, kar znaša 171,9 odstotka sredstev, načrtovanih v rebalansu proračuna za leto 2013. Realizirana zadolžitvev je večja od načrtovane, predvsem zaradi večjih izdatkov za namen pridobitve kapitalskih naložb v bankah za zagotovitev stabilnosti finančnega sistema, kot so bili načrtovani v rebalansu proračuna. Večji izdatki pa so povzročili tudi večje zadolževanje, kot je bilo načrtovano.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Zneski za dokapitalizacije bank so bili znani šele v decembru 2013, zato tako visokega zadolževanja ni bilo mogoče načrtovati ob pripravi rebalansa proračuna.

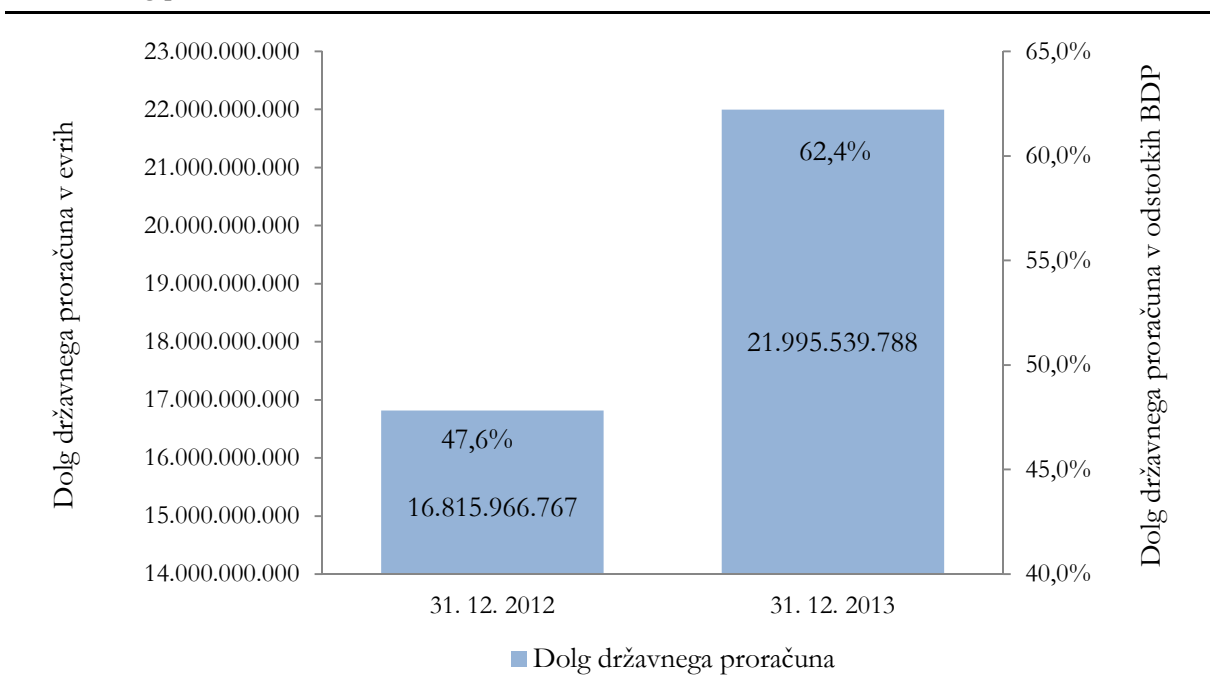
Načrtovani obseg zadolževanja v rebalansu proračuna ne upošteva že izvedenega zadolževanja v preteklem letu za odplačilo glavnice dolga v tekočem letu in zadolževanja tekočega leta za odplačilo glavnice dolga v prihodnjih dveh letih.

¹⁶⁷ Izdanih v letu 2012.

Dolg državnega proračuna je po podatkih Ministrstva za finance na dan 31. 12. 2013 znašal 21.995.539.788 evrov in je predstavljal 62,4 odstotka bruto domačega proizvoda¹⁶⁸ (v nadaljevanju: BDP), na dan 31. 12. 2012 pa je dolg znašal 16.815.966.767 evrov in je predstavljal 47,6 odstotka BDP.

Ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra po Zakonu o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save¹⁶⁹ bi dolg državnega proračuna na dan 31. 12. 2013 po oceni računskega sodišča znašal 22.015.536.010 evrov oziroma 62,4 odstotka BDP. Na dan 31. 12. 2012 pa je ob upoštevanju zadolžitve Republike Slovenije pri javnem podjetju Infra po ZPKEPS dolg znašal 16.841.362.663 evrov oziroma 47,7 odstotka BDP.

Slika 2: Dolg proračuna na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Stroški obresti za servisiranje dolga proračuna so v letu 2013 znašali 826.978.182 evrov, kar predstavlja 10,6 odstotka vseh prihodkov¹⁷⁰ proračuna v tem letu oziroma 2,3 odstotka BDP. V primerjavi z letom 2012 so se stroški obresti povečali za 30,7 odstotka. V letu 2012 so stroški obresti znašali 632.515.632 evrov in so predstavljali 8 odstotkov vseh prihodkov proračuna leta 2012 oziroma 1,8 odstotka BDP. Republika Slovenija je v letu 2013 izdala eno desetletno obveznico¹⁷¹ na trgu, ki je imela efektivno letno obrestno mero 6,026 odstotka. Efektivna letna obrestna mera v letu 2012 izdane desetletne obveznice Republike Slovenije je bila 5,71 odstotka.

¹⁶⁸ BDP v tekočih cenah je v letu 2013 znašal 35.275 milijonov evrov, v letu 2012 pa 35.319 milijonov evrov; Statistični urad Republike Slovenije [URL: <http://www.stat.si/indikatorji.asp>], 12. 3. 2014.

¹⁶⁹ Na dan 31. 12. 2012 znaša zadolžitev pri javnem podjetju Infra 25.395.896 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa 19.996.222 evrov.

¹⁷⁰ Bilanca prihodkov in odhodkov.

¹⁷¹ Dolarska obveznica v nominalnem znesku 2.500.000.000 ameriških dolarjev (v nadaljevanju: dolarjev).

2.3.4.1.a Namen in poraba zadolžitve

Država se je v letu 2013 na podlagi prvega odstavka 81. člena ZJF in prvega odstavka 39. člena ZIPRS1314 zadolžila za izvrševanje proračuna v znesku 3.638.262.745 evrov in za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2014 in 2015 v znesku 2.371.723.874 evrov. V decembru 2013 je začel veljati ZJF-G, ki je ZJF dodal 81.b člen, ki v četrtem odstavku omogoča porabo sredstev iz zadolževanja na podlagi ZIPRS1314 in prvega odstavka 81. člena ZJF za pridobitev kapitalskih naložb v bankah. V skladu s tem členom ZJF so bila sredstva, pridobljena z zadolževanjem v letu 2013, za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2014 in 2015 v znesku 869.064.979 evrov porabljena za povečanje kapitala bank. Torej so bila v skladu z določbo 81.b člena ZJF porabljena za drug namen, kot so bila pridobljena. Za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2014 in 2015 je preostalo še 1.502.658.895 evrov. Z zadolževanjem za odplačila glavnice državnega dolga v prihodnjih dveh letih se je predvsem zmanjšalo tveganje za odplačila dolga v prvi polovici leta 2014.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Večji del dolga zapade v prvi polovici leta, takrat pa izvedba zadolževanja zaradi nestabilnih tržnih razmer ni gotova, zato uporaba predfinanciranja prispeva k zmanjševanju tveganja refinanciranja dolga v naslednjem letu.

Država se je v letu 2013 zadolžila tudi na podlagi 14. člena ZUKSB, 81.b člena ZJF in trinajstega odstavka 39. člena ZIPRS1314, in sicer je izdala še za 998.032.261 evrov vrednostnih papirjev¹⁷², ki jih ni prodala, temveč jih je porabila za povečanje kapitala bank (796.789.561 evrov¹⁷³) in DUTB (201.242.700 evrov¹⁷⁴) s stvarnim vložkom. Trinajsti odstavek 39. člena ZIPRS1314 sicer določa obseg zadolževanja za financiranje ukrepov za krepitev stabilnosti bank¹⁷⁵, vendar je še pred navedeno zadolžitvijo začel veljati Zakon o dopolnitvi Zakona o javnih financah¹⁷⁶ (v nadaljevanju: ZJF-G), ki je z novim 81.b členom ZJF omogočil zadolževanje v okviru trinajstega odstavka 39. člena ZIPRS1314 tudi za pridobitev kapitalskih naložb v bankah.

2.3.4.1.b Navedbe v obrazložitvah splošnega dela zaključnega računa

V obrazložitvah splošnega dela zaključnega računa je navedeno, da je država v letu 2013 iz sredstev, pridobljenih z zadolževanjem v tem letu za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2014 in 2015 (2.371.723.874 evrov), porabila 1.029.004.159 evrov za povečanje osnovnega kapitala bank. Za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2014 in 2015 je preostalo še 1.342.719.715 evrov. Takšna obrazložitev zaključnega računa ne odraža dejanskega stanja. Iz dokumentacije izhaja, da so bila sredstva, pridobljena z zadolževanjem v letu 2013, za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2014 in 2015 porabljena za povečanje osnovnega kapitala bank le v znesku 869.064.979 evrov. Za odplačila glavnice državnega dolga v letih 2014 in 2015 je tako ostalo še 1.502.658.895 evrov.

¹⁷² Izdane so bile dodatne količine obveznic, ki so bile sicer izdane že v preteklosti, v nominalnem znesku 873.034.080 evrov in dve novi zakladni menici v diskontiranem znesku 124.998.181 evrov.

¹⁷³ Tržna vrednost obveznic in menic je 784.996.139 evrov.

¹⁷⁴ Po nominalni vrednosti; tržna vrednost teh obveznic je 199.999.701 evro.

¹⁷⁵ Sredstva za ta namen so se porabila za povečanje osnovnega kapitala DUTB.

¹⁷⁶ Uradni list RS, št. 101/13; velja od 10. 12. 2013.

2.3.4.1.c Depoziti EZRD v bankah

Sistem EZRD je v letu 2009 iz sredstev zadolževanja proračuna v banke naložil depozite v znesku 1.270.000.000 evrov do leta 2012 za ohranitev stabilnosti finančnega sistema. V letu 2011 so bile pogodbe o vezavi depozitov prekinjene, vendar so bile z istimi bankami sklenjene nove pogodbe o vezavi depozitov v skupnem znesku 1.195.000.000 evrov, ki zapadejo 1. 4. 2014 in se obrestujejo po letni obrestni meri 4,61 odstotka. Tako kot triletni depoziti iz leta 2009 so tudi triletni depoziti, ki so bili naloženi v banke v letu 2011, namenjeni zagotavljanju virov financiranja bankam oziroma ohranitvi stabilnosti finančnega sistema¹⁷⁷. V letu 2012 so se depoziti zmanjšali za 368.000.000 evrov in je njihovo stanje na dan 31. 12. 2012 znašalo 827.000.000 evrov. V letu 2013 so se zmanjšali še za 527.000.000 evrov in je njihovo stanje na dan 31. 12. 2013 znašalo 300.000.000 evrov.

(P)¹⁷⁸

[Redacted content]

(P)

Ministrstvo za finance je dodatke k pogodbam z bankami, na podlagi katerih so 18. 12. 2013 zapadli depoziti v skupnem znesku 409.600.000 evrov, sklenilo na podlagi sklepov vlade o dokapitalizaciji posameznih bank (povezava s točko 2.3.6.3.h tega poročila), v katerih je vlada tudi navedla, da se odpokličejo depoziti sistema EZRD v navedene banke v celotnem znesku. Odpoklicani depoziti so predstavljali vir za povečanje osnovnega kapitala bank.

V tabeli 15 prikazujemo podatke o zmanjšanju depozitov, ki so bili dodeljeni na podlagi prekinjenih pogodb iz leta 2009.

¹⁷⁷ Točka 2.3.4.1.a v revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2011* (v nadaljevanju: revizijsko poročilo o zaključnem računu 2011), št. 320-15/2011/214 z dne 28. 9. 2012.

¹⁷⁸ (P) – POSLOVNA SKRIVNOST.

¹⁷⁹ (P) [Redacted content] (P)

Tabela 15: Zmanjšanje depozitov, dodeljenih na podlagi prekinjenih pogodb iz leta 2009 (P)¹⁸⁰

	2019	2020	2021	2022
2019				
2020				
2021				
2022				
2023				
2024				
2025				
2026				
2027				
2028				
2029				
2030				
2031				
2032				
2033				
2034				
2035				
2036				
2037				
2038				
2039				
2040				
2041				
2042				
2043				
2044				
2045				
2046				
2047				
2048				
2049				
2050				
2051				
2052				
2053				
2054				
2055				
2056				
2057				
2058				
2059				
2060				
2061				
2062				
2063				
2064				
2065				
2066				
2067				
2068				
2069				
2070				
2071				
2072				
2073				
2074				
2075				
2076				
2077				
2078				
2079				
2080				
2081				
2082				
2083				
2084				
2085				
2086				
2087				
2088				
2089				
2090				
2091				
2092				
2093				
2094				
2095				
2096				
2097				
2098				
2099				
2100				

2.3.4.1.d Vloge proračuna v sistemu EZRD in denar na podračunu proračuna

Povprečno stanje vlog proračuna¹⁸¹ v sistemu EZRD v letu 2013 je bilo 2.166.875.000 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa so vloge proračuna v sistemu EZRD znašale 1.435.000.000 evrov. Povprečno stanje denarja v domači valuti na podračunu proračuna¹⁸² v letu 2013 je bilo 84.066.553 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa je stanje denarja v domači valuti na podračunu znašalo 65.851.521 evrov¹⁸³. Povprečno stanje vlog in denarja proračuna v letu 2013 je torej znašalo 2.250.941.553 evrov in se je v primerjavi z letom 2012 (1.229.525.219 evrov) povečalo za 83,1 odstotka.

Proračun ohranja visoko stanje vlog že od vezave depozitov v poslovne banke za ohranitev stabilnosti finančnega sistema v letu 2009. Tudi v letu 2013 je moral ohranjati visoko stanje vlog v sistemu EZRD, ker je tako sistemu EZRD omogočal zadosten obseg virov za financiranje dolgoročnih depozitov za ohranitev stabilnosti finančnega sistema. Največje stanje teh depozitov je v letu 2013 znašalo 827.000.000 evrov, povprečno stanje vlog proračuna v letu 2013 pa je bilo 2.166.875.000 evrov.

Na povečanje povprečnega stanja vlog in denarja proračuna v letu 2013 je vplivalo predvsem večje zadolževanje kot v letu poprej, saj so sredstva iz zadolževanja do porabe naložena kot vloge v sistem

180 (P) – POSLOVNA SKRIVNOST.

¹⁸¹ Povprečje smo izračunali iz stanj vlog proračuna konec vsakega meseca v letu 2013.

¹⁸² Povprečje smo izračunali iz stanj denarja na podračunu proračuna konec vsakega meseca v letu 2013.

¹⁸³ V znesku niso upoštevana devizna sredstva.

EZRĐ, in drugačna dinamika zadolževanja. Proračun se je v letu 2012 v večjem delu zadolžil šele oktobra, medtem ko je bila glavnina zadolževanja v letu 2013 izvedena v aprilu¹⁸⁴ in maju¹⁸⁵.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Dinamika zadolževanja je načrtovana v programu financiranja na podlagi strateških ciljev zadolževanja, načel zadolževanja in ocenjene dinamike denarnih tokov proračuna. Najpomembnejši strateški cilj je zagotovitev financiranja proračuna. Program financiranja upošteva tudi načelo prožnosti, po katerem so bili izbor instrumentov zadolževanja, višina zadolžitve s posameznim instrumentom in čas zadolževanja odvisni od aktualnih tržnih razmer in povpraševanja investitorjev. Vrsto instrumentov zadolževanja, njihovo ročnost in dinamiko izdaje je določilo Ministrstvo za finance glede na tržne razmere v skladu s strateškimi cilji zadolževanja.

V letu 2013 so dolgoročne zadolžitve proračuna znašale 6.404.164.790 evrov oziroma 91,4 odstotka vsega zadolževanja. Efektivne letne obrestne mere dolgoročnih zadolžitev so v letu 2013 znašale od 3,059 do 6,026 odstotka¹⁸⁶. Proračun je pri vlaganju sredstev v sistem EZRD v letu 2013 dosegal letne obrestne mere od 0,04 do 1,32 odstotka. Proračun se je v letu 2013 dolgoročno zadolževal po višjih obrestnih merah, kot so bile obrestovane vloge proračuna v sistemu EZRD, zato visoko stanje vlog v sistem EZRD predstavlja strošek za državo. Treba je upoštevati, da se del presežka prihodkov nad odhodki sistema EZRD prenese v proračun, vendar je tudi sistem EZRD v letu 2013 pri depozitih v poslovne banke in Banko Slovenije dosegal letne obrestne mere od 0,04 do 4,61 odstotka, kar je manj od efektivnih obrestnih mer zadolžitev.

2.3.4.1.e Tvegani depoziti

Sistem EZRD, katerega upravljaavec je Ministrstvo za finance, je v letu 2013 vlagal depozite tudi v Probanko in Factor banko, čeprav je pri obeh bankah v poročilu neodvisnega revizorja o računovodskih izkazih za leto 2012¹⁸⁷ navedeno, da obstaja dvom v sposobnost banke, da nadaljuje kot delujoče podjetje. Banka Slovenije je septembra 2013 začela postopek nadzorovanega prenehanja obeh bank. Stanje depozitov sistema EZRD v obe banki je na začetku leta 2013 znašalo 199.400.000 evrov¹⁸⁸, septembra 2013 pa 337.300.000 evrov¹⁸⁹ in je ostalo tako vse do porabe depozitov za povečanje osnovnega kapitala obeh bank. V prvem odstavku 68. člena ZJF je določeno, da se z denarnimi sredstvi sistema EZRD upravlja v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in donosnosti.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Depoziti sistema EZRD v banke so dani iz skupnih prostih denarnih sredstev vseh proračunskih uporabnikov. Upravljaavec sistema EZRD sklepa posle z vsemi bankami, ki izpolnjujejo pogoje o maksimalni izpostavljenosti. Banka Slovenije je kot nadzornik bančnega sistema zagotavljala, da vse poslovne banke dosegajo zahtevano višino količnikov kapitalne ustreznosti. Depoziti v Probanko in Factor banko so bili dani v skladu z načeli varnosti, likvidnosti in donosnosti. V

¹⁸⁴ Osemnajstmesečna zakladna menica v znesku 1.043.757.504 evre.

¹⁸⁵ Obveznici v znesku 2.663.217.166 evrov.

¹⁸⁶ Pri tem ne upoštevamo obveznic RS 21 in RS 39 ter tistih obveznic, ki jih je država izročila bankam kot stvarni vložek v osnovni kapital, saj država z njihovo izdajo ni pridobila denarnih sredstev.

¹⁸⁷ Za Probanko je poročilo neodvisnega revizorja 26. 4. 2013 izdala Deloitte revizija, d. o. o., Ljubljana, za Factor banko pa 25. 4. 2013 PricewaterhouseCoopers, d. o. o., Ljubljana.

¹⁸⁸ V Probanko 100.400.000 evrov in v Factor banko 99.000.000 evrov.

¹⁸⁹ V Probanko 182.900.000 evrov in v Factor banko 154.400.000 evrov.

obdobju od začetka postopka nadzorovanega prenehanja obeh bank pa do dokapitalizacije je Ministrstvo za finance sodelovalo z Banko Slovenije. Po začetku postopka nadzorovanega prenehanja se izpostavljenost do bank ni povečevala, torej se niso sklepali novi posli, temveč so se zgolj obnavljali zapadli depoziti. Banka Slovenija je menila, da bi izločitev obeh bank iz avkcij depozitov sistema EZRD poslabšala likvidnostni položaj obeh bank, kar bi v negotovih razmerah v letu 2013 ogrozilo stabilnost finančnega sistema.

2.3.4.1.f Izplačila glavnice obveznic RS 21 in RS 39

Republika Slovenija je leta 2001 na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁹⁰ (v nadaljevanju: ZIOOZP) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁹¹ izdala obveznico RS 21 v nominalni vrednosti 20 milijard tolarjev (83.460.000 evrov). Na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja¹⁹² (v nadaljevanju: ZSPOZ) in Uredbe o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine¹⁹³ je Republika Slovenija leta 2002 izdala obveznico RS 39 v nominalni vrednosti 30 milijard tolarjev (125.100.000 evrov)¹⁹⁴, v letu 2009 pa še dodatno količino v nominalni vrednosti 10.425.000 evrov. Obveznici sta namenjeni za poravnavo obveznosti Republike Slovenije iz ZIOOZP in ZSPOZ. KDD ju je z odločbama vpisala v centralni register vrednostnih papirjev na račun SOD. SOD je v skladu z določili ZIOOZP in ZSPOZ vročala obveznice upravičencem na podlagi odločb in jim izplačevala zapadle obroke glavnice in obresti.

V letu 2011 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja¹⁹⁵ (v nadaljevanju: ZSPOZ-D), ki kot vir za odškodnine ne določa več sredstev SOD. Spremenjeni 3. člen ZSPOZ kot vire za poplačilo odškodnin določa sredstva, pridobljena na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij¹⁹⁶, meddržavnih sporazumov in tujih virov ter proračuna. ZSPOZ-D je v 3. členu določil, da mora Republika Slovenija SOD povrniti sredstva, ki jih je ta v obdobju od leta 2002 do 31. 12. 2010 založila za izplačilo odškodnin po ZSPOZ, zmanjšana za vrednost unovčenega in neunovčenega premoženja, ki ga je Republika Slovenija za izvajanje ZSPOZ prenesla na SOD, in zmanjšana za prihodke, ustvarjene iz upravljanja in razpolaganja s prenesenim premoženjem na SOD.

¹⁹⁰ Uradni list RS, št. 49/99, 41/11.

¹⁹¹ Uradni list RS, št. 84/99.

¹⁹² Uradni list RS, št. 21/11-UPB2.

¹⁹³ Uradni list RS, št. 60/01, 85/01, 102/01, 30/02. Uredba o izdaji obveznic za plačilo odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja ter izvrševanju odločb o določitvi odškodnine je prenehala veljati 7. 4. 2009 z uveljavitvijo novele ZSPOZ-C (Uradni listi RS, št. 27/09); uporablja se še za primere iz 7. člena ZSPOZ-C.

¹⁹⁴ V letu 2007 sta bili obveznici redenominirani v evre v skladu s Pravilnikom o načinu in postopkih za izvedbo redenominacije posameznih vrst nematerializiranih dolžniških vrednostnih papirjev državnega proračuna (Uradni list RS, št. 138/06), in sicer po tečaju 239,640 tolarja za evro.

¹⁹⁵ Uradni list RS, št. 9/11.

¹⁹⁶ Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02.

V letu 2011 je začel veljati tudi Zakon o spremembah Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja¹⁹⁷ (v nadaljevanju: ZIOOZP-A). Do uveljavitve ZIOOZP-A je Republika Slovenija zagotavljala sredstva za odškodnine po ZIOOZP iz sredstev, s katerimi upravlja SOD. ZIOOZP-A je spremenil ZIOOZP tako, da sredstev za izplačilo odškodnin ne zagotavlja več SOD temveč Republika Slovenija iz proračuna.

V letu 2013 je bilo upravičencem vročenih 37.983 lotov obveznic RS 39 z nominalno vrednostjo 158.389 evrov in 95.798 lotov obveznic RS 21 z nominalno vrednostjo 3.997.651 evrov, kar je bilo v glavni knjigi proračuna evidentirano na kontih bilance stanja kot povečanje dolga Republike Slovenije v skupnem znesku 4.156.040 evrov. Hkrati so bili v enakem znesku pripoznani tudi prejemki v računu financiranja ter odhodki za transfere posameznikom in gospodinjstvom v bilanci prihodkov in odhodkov.

Izplačila glavnice obveznic RS 21 in RS 39 imetnikom ob njihovi zapadlosti opravlja SOD, Republika Slovenija pa ta sredstva povrne SOD na podlagi mesečnih zahtevkov. Na podlagi mesečnih zahtevkov SOD je Republika Slovenija v letu 2013 izplačala SOD iz proračuna 194.378 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 39, ter 9.073.706 evrov, ki se nanašajo na izplačila glavnice obveznic RS 21¹⁹⁸. Izplačila so bila v glavni knjigi proračuna evidentirana kot zmanjšanje kratkoročnih obveznosti do SOD. V enakem znesku pa so bila evidentirana odplačila dolga v računu financiranja ob hkratnem zmanjšanju zneska dolga Republike Slovenije iz izročenih obveznic. Izplačane glavnice se nanašajo tako na vročene obveznice pred 31. 12. 2010, kot na obveznice, ki so bile upravičencem vročene po tem datumu. Evidentiranje izplačil glavnice obravnavanih obveznic bi moralo biti različno glede na to, ali so bile te obveznice vročene upravičencem do 31. 12. 2010 ali po tem datumu. Ker za obveznice, ki so bile vročene upravičencem pred 31. 12. 2010, v proračunu do sedaj ni bilo izkazanih odhodkov, bi bilo zaradi zagotovitve popolnosti odhodkov ob plačilu zahtevka SOD treba za ta del zneska glavnice v znesku 5.785.528 evrov povečati odhodke proračuna.

V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju morata biti za pripoznanje odhodka izpolnjena dva pogoja, in sicer nastanek poslovnega dogodka, katerega posledica je izkazovanje odhodkov, in dejansko izplačilo denarja. Z vzpostavitvijo obveznosti do SOD iz mesečnih zahtevkov so se povečali dolgovi Republike Slovenije za glavnice obveznic, vročenih do 31. 12. 2010. Zato bi moralo Ministrstvo za finance v skladu s SRS 17.1. in SRS 17.10. (SRS 17 Odhodki) hkrati s pripoznanjem obveznosti v poslovnih knjigah proračuna izkazati tudi odhodke v enakem znesku. Ti odhodki po vsebini predstavljajo že izplačane glavnice obveznic upravičencem in so torej že bile dejansko izplačane. V skladu s 3. členom pravilnika o razčlenjevanju so zato izpolnjeni pogoji za pripoznanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010.

Na nepopolnost odhodkov zaradi neizkazanih izplačil glavnice za obveznice, ki so bile upravičencem vročene do 31. 12. 2010, je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2011 in revizijskem poročilu o zaključnem računu 2012.

¹⁹⁷ Uradni list RS, št. 41/11.

¹⁹⁸ Republika Slovenija je v letu 2013 SOD na podlagi mesečnih zahtevkov vrnila znesek glavnice in obresti obeh obveznic ter odškodnin v gotovini, ki jih je SOD izplačala upravičencem od novembra 2012 do oktobra 2013. Mesečna zahtevka za november in december 2013 v tem letu še nista bila izplačana.

Prav tako bi moralo Ministrstvo za finance v skladu s četrtem odstavkom 11. člena ZJF med prejemki v računu financiranja izkazati zadolževanje, ki po vsebini predstavlja vir za pokrivanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010. Izkazovanje odhodkov za obveznice, vročene do 31. 12. 2010, ter zadolževanja zahteva tudi četrti odstavek 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkažejo vsi prejemki in izdatki.

Zaradi napačnega izkazovanja poslovnih dogodkov, povezanih s poplačevanjem obveznosti po ZSPOZ in ZIOOZP, so v izkazu prihodkov in odhodkov pre nizko izkazani tekoči transferi v znesku 5.785.528 evrov, v računu financiranja pa so pre nizko izkazani prejemki iz zadolževanja v prav takem znesku.

Upravljanje z dolgom državnega proračuna

Država lahko v skladu z 82. členom ZJF s črpanjem posojil in izdajanjem vrednostnih papirjev pridobiva sredstva za vračilo državnega dolga pred njegovo dospelostjo ali za odkup lastnih vrednostnih papirjev, če se s tem podpirajo ukrepi za doseganje gospodarskega ravnotežja, zmanjšajo stroški državnega dolga ali izboljša kakovost zadolžitve in se s tem dolg države ne poveča. Poleg tega lahko država za državna uravnavanja tečajnih in obrestnih tveganj sklepa tudi druge posle, povezane z državnim dolgom (izvedeni finančni instrumenti).

2.3.4.1.g Odkup zakladnih menic OZ 1

V letu 2013 je Republika Slovenija odkupila zakladne menice OZ 1 v znesku 508.274.175 evrov¹⁹⁹, kar je financirala z zadolževanjem. Z odkupom zakladnih menic so se po navedbah Ministrstva za finance podpirali ukrepi za doseganje gospodarskega ravnotežja.

Zakladne menice so diskontirani vrednostni papirji. Kupci ob izdaji vplačajo diskontirani znesek, izdajatelj pa ob zapadlosti izplača nominalni znesek zakladnih menic. Razlika predstavlja obresti. Diskontirani znesek zakladnih menic OZ 1 (855.263.553 evrov) je bil ob izdaji v letu 2011 v poslovnih knjigah proračuna evidentiran med dolgoročnimi finančnimi obveznostmi. Hkrati so bili v enakem znesku pripoznani tudi prejemki v računu financiranja. Ministrstvo za finance je v letu 2013 z novim zadolževanjem, ki je bilo v računu financiranja izkazano kot prejemek, financiralo odkup zakladnih menic. Glede na to, da tretji odstavek 90. člena ZJF določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja, bi Ministrstvo za finance moralo za diskontirani znesek odkupljenih zakladnih menic OZ 1 (481.559.458 evrov)²⁰⁰ zmanjšati prejemke v računu financiranja in zmanjšati dolgoročne finančne obveznosti. Ministrstvo za finance je pravilno zmanjšalo dolgoročne finančne obveznosti, vendar pa je namesto zmanjšanja prejemkov pripoznalo izdatke v računu financiranja. Takšno izkazovanje pomeni, da so bili tako prejemki kot izdatki iz odkupa zakladnih menic OZ 1 izkazani v računu financiranja, kar ni v skladu z 90. členom ZJF, ki določa, da se spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja.

Zaradi napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov so v računu financiranja previsoko izkazani prejemki v znesku 481.559.458 evrov in izdatki v enakem znesku.

¹⁹⁹ Znesek predstavlja odkupno vrednost zakladnih menic.

²⁰⁰ Izdanih je bilo 907.018 lotov zakladne menice OZ 1, Ministrstvo za finance je odkupilo 510.700 lotov.

2.3.4.1.h Valutna zamenjava

Republika Slovenija je 10. 5. 2013 na ameriškem trgu izdala dve obveznici (dolarski obveznici). Tako je izdala desetletno obveznico v nominalnem znesku 2.500.000.000 dolarjev in letno obrestno mero 5,85 odstotka in petletno obveznico v nominalnem znesku 1.000.000.000 dolarjev in letno obrestno mero 4,75 odstotka. Z izdajo dolarskih obveznic se je Republika Slovenija izpostavila tečajnemu tveganju. Z namenom odprave izpostavljenosti tečajnemu tveganju je Republika Slovenija v letu 2013 izvedla posel valutne zamenjave. Z bankama Deutsche Bank in JPMorgan je 10. 5. 2013 sklenila pogodbo Short Form Confirmation (v nadaljevanju: pogodba SFC), na podlagi katere bo svoje obveznosti glede zadolžitve v dolarjih poravnala v evrih.

Posel valutne zamenjave se je izvedel po dogovorjenem fiksnem tečaju²⁰¹, po katerem se je zamenjala glavnica ob izdaji in nato tudi ob zapadlosti obveznic. Republika Slovenija je ob izdaji od bank dobila glavnice obveznic v evrih, preračunano po fiksnem tečaju. Ob zapadlosti obveznic bo vrnila nominalno vrednost glavic v evrih, preračunano po fiksnem tečaju. Na dan sklenitve posla valutne zamenjave je bila določena tudi fiksna obrestna mera²⁰², po kateri bo Republika Slovenija plačevala obresti na glavnico v evrih.

Republika Slovenija in banki so se medsebojno zavezali, da ena drugi zagotavljajo denarno pokritje za zmanjšanje kreditnega tveganja iz posla valutne zamenjave. S tem se torej zmanjša tveganje neizpolnitve obveznosti nasprotne strani iz pogodbe SFC. Denarno pokritje po vsebini predstavlja varščino za izpolnitev obveznosti iz pogodbe SFC. Višino denarnega pokritja, ki ga Republika Slovenija zagotavlja bankama ali obratno, izračunavata banki, a ji Republika Slovenija lahko ugovarja. Na izračun višine denarnega pokritja vplivajo vrednost glavic in obresti dolarskih obveznic. Poleg tega je izračun odvisen od tržnega tečaja²⁰³ in diskontnega faktorja, ki pa se spreminjata. Denarno pokritje se plačuje tedensko. Zaradi nižjega tveganje neizpolnitve obveznosti nasprotne strani iz pogodbe SFC je Republika Slovenija dosegla nižjo fiksno obrestno mero in s tem tudi stroške zadolžitve, saj sta banki k fiksni obrestni meri prišteli manjši kreditni pribitek.

Zagotavljanje denarnega pokritja Republike Slovenije predstavlja odliv sredstev proračuna, brez vpliva na izdatke. Stanje danih varščin iz denarnega pokritja za zmanjšanje kreditnega tveganja iz poslovalne valutne zamenjave je na dan 31. 12. 2013 znašalo 539.570.000 evrov²⁰⁴, na dan 31. 12. 2012 pa 113.730.000 evrov. Na povečanje denarnega pokritja v primerjavi z letom poprej sta vplivala predvsem novi posel valutne zamenjave v letu 2013, za katerega se plačuje denarno pokritje, in višji tečaj evra glede na dolar.

²⁰¹ Fiksni tečaj 1,3027 dolarja za evro.

²⁰² Obrestna mera za desetletno obveznico znaša 5,295 odstotka in za petletno obveznico 4,3875 odstotka.

²⁰³ Na višino denarnega pokritja vpliva predvsem tržni tečaj evra glede na dolar. Če je ta višji od dogovorjenega fiksnega tečaja, Republika Slovenija plačuje bankama po pogodbi SFC večji znesek v evrih, kot bi bil sicer potreben za nakup ustreznega zneska dolarjev, potrebnega za odplačilo obveznosti iz dolarskih obveznic. To predstavlja razlog za odstop Republike Slovenije od pogodbe SFC, zato v tem primeru plača denarno pokritje.

²⁰⁴ Znesek vključuje denarno pokritje iz posla valutne zamenjave, sklenjenega v letu 2013, kot tudi denarno pokritje iz posla valutne zamenjave, sklenjenega v letu 2012.

Sprememba 148. člena Ustave Republike Slovenije

Z Ustavnim zakonom o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije²⁰⁵ (v nadaljevanju: UZ148) je bil v letu 2013 spremenjen 148. člen Ustave Republike Slovenije²⁰⁶, ki v drugem odstavku določa, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presegati izdatke. Od tega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. V tretjem odstavku pa določa, da se z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, določijo način in časovni okvir izvajanja načela iz drugega odstavka, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. Na podlagi točke II. UZ148 državni zbor sprejme zakon v šestih mesecih od uveljavitve UZ148²⁰⁷, to je do 30. 11. 2013, vendar ta zakon še ni bil sprejet.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Besedilo zakona na podlagi UZ148 je s strokovnega vidika v zaključni fazi, potrebni so še manjši popravki. Besedilo se usklajuje z različnimi strokovnjaki, konec februarja 2014 pa je bilo poslano v usklajevanje koalicijskim strankam.

UZ148 v drugem odstavku točke II. določa, da dolžnost postopnega prilagajanja, ki bo omogočila pripravo proračuna za leto 2015, v skladu s spremenjenim 148. členom Ustave Republike Slovenije nastane z razglasitvijo UZ148. UZ148 ne opredeljuje pojma postopno prilagajanje, zato ni razumljivo, kakšne aktivnosti so zahtevane. Neto zadolževanje države v letu 2013 znaša 5.137.225.176 evrov in je za 3,1-krat večje kot v letu 2012, ko je neto zadolževanje znašalo 1.678.208.759 evrov. Močno povečanje zadolževanja je predvsem posledica zadolževanja za zagotavljanje stabilnosti finančnega sistema. Toda v primerjavi z letom poprej se je povečal tudi presežek odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov. Ta je v letu 2013 znašal 1.535.098.673 evrov in je za 38,7 odstotka večji kot v letu 2012. V letu 2013 se je povečal tudi primarni primanjkljaj v bilanci prihodkov in odhodkov, ki predstavlja presežek odhodkov nad prihodki, brez upoštevanja prihodkov in odhodkov od obresti. Primarni primanjkljaj je v letu 2013 znašal 738.181.455 evrov in je za 46,1 odstotka večji kot v letu 2012.

2.3.4.2 Primerjava izkazanega primanjkljaja proračuna v predlogu zaključnega računa z neto izposojanjem institucionalnega sektorja država, merjenega po metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995

Od leta 2004 mora Republika Slovenija kot članica Evropske unije dvakrat letno poročati Evropskemu statističnemu uradu in Evropski komisiji o primanjkljaju in dolgu institucionalnega sektorja država²⁰⁸. Podlaga za pripravo poročila sta Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. maja 2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti²⁰⁹, in Uredba Sveta (ES) št. 679/2010 z dne 26. julija 2010 o spremembah Uredbe (ES) št. 479/2009 glede kakovosti statističnih podatkov v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem²¹⁰.

²⁰⁵ Uradni list RS, št. 47/13.

²⁰⁶ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13.

²⁰⁷ UZ148 velja od 31. 5. 2013.

²⁰⁸ *Reporting of Government Deficit and Debt Levels* – Poročilo o primanjkljaju in dolgu (v nadaljevanju: EDP poročilo).

²⁰⁹ Uradni list EU L, št. 145 z dne 10. 6. 2009.

²¹⁰ Uradni list EU L, št. 198/1 z dne 30. 7. 2010.

Medtem ko neto posojanje/izposojanje sektorja država, kot je izkazano v EDP poročilu, temelji na metodologiji Evropskega sistema računov iz leta 1995 (v nadaljevanju: metodologija ESA 95) in dodatnem metodološkem priročniku²¹¹, temelji sistem javnih financ v Republiki Sloveniji na metodologiji Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986. Metodologiji se razlikujeta v institucionalnem zajemanju enot ter vrednotenju in klasifikaciji posameznih kategorij. Kategorije neto posojanje/izposojanje sektorja država, izkazane po metodologiji ESA 95, zato ni mogoče neposredno primerjati z izkazanim primanjkljajem/presežkom proračuna.

Pregledali smo Poročilo o primanjkljaju in dolgu države iz aprila 2014 (v nadaljevanju: EDP poročilo iz aprila 2014), kjer so, poleg podatkov o realizaciji za obdobje od leta 2010 do leta 2012, vključeni tudi predhodni podatki o realizaciji primanjkljaja in dolga sektorja država za leto 2013 ter napovedi za leto 2014. Pridobili smo tudi pojasnila o razlogih za razlike med izkazanim neto izposojanjem sektorja države po metodologiji ESA 95 ter izkazanim primanjkljajem v predlogu zaključnega računa.

Primanjkljaj, kot je izkazan v predlogu zaključnega računa, in predhodne podatke o neto izposojanju posameznih ravni sektorja države ter celotnega institucionalnega sektorja države za leto 2013, kot so prikazani v EDP poročilu iz aprila 2014, prikazuje tabela 16.

²¹¹ *Manual on Government deficit and debt* – Priročnik o primanjkljaju in dolgu države, ki ga je izdala Evropska komisija.

Tabela 16: Primanjkljaj proračuna v primerjavi z neto izposojanjem institucionalnega sektorja države za leto 2013

v milijonih evrov

Postavka	2013
A. Primanjkljaj proračuna po denarnem toku	(1.535,10)
<i>v odstotkih BDP²¹²</i>	<i>(4,4)</i>
1. Popravki za finančne transakcije	26,46
2. Skupaj obračunski popravki:	239,92
• obračunski popravki pri prihodkih	260,97
• obračunski popravki pri odhodkih	(21,05)
3. Neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države	(5,54)
4. Drugi popravki	(3.858,89)
B. Neto izposojanje (-) enot centralne ravni države po metodologiji ESA 95 (B=A+1+2+3+4)	(5.133,14)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(14,6)</i>
C. Neto izposojanje (-) enot lokalne ravni države po metodologiji ESA 95	(69,14)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(0,2)</i>
D. Neto posojanje (+) skladov socialnega zavarovanja po metodologiji ESA 95	13,83
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>0,0</i>
E. Neto izposojanje (-) sektorja države po metodologiji ESA 95 (E = B + C + D)	(5.188,45)
<i>v odstotkih BDP</i>	<i>(14,7)</i>

Opomba: vsota zneskov se zaradi zaokroževanja lahko razlikuje.

Vira: EDP poročilo iz aprila 2014 in podatki Ministrstva za finance.

V zaključnem računu je izkazan primanjkljaj v znesku 1.535,1 milijona evrov, v EDP poročilu iz aprila 2014 pa vse enote centralne ravni države po predhodnih podatkih za leto 2013 izkazujejo neto izposojanje v znesku 5.133,14 milijona evrov. Na izkazano neto izposojanje so vplivali pozitivni popravki za finančne transakcije (26,46 milijona evrov) in zaradi prevedbe izkazanih prihodkov in odhodkov po načelu denarnega toka na obračunske vrednosti (239,92 milijona evrov), neto posojanje/neto izposojanje ostalih enot centralne ravni države (5,54 milijona evrov) ter drugi popravki (3.858,89 milijona evrov).

²¹² BDP, ki je uporabljen pri izračunu v EDP poročilu iz aprila 2014, znaša 35.274,9 milijona evrov.

Popravki za finančne transakcije so izkazani v znesku 26,46 milijona evrov in zmanjšujejo neto izposojanje enot centralne ravni države, v znesku 4,64 milijona evrov se nanašajo na plačila proračuna javnemu podjetju Infra za odplačila dolga za izgradnjo vodne državne infrastrukture²¹³. V znesku 10,77 milijona evrov pa na plačila družbi SŽ, izkazana v okviru drugih subvencij javnim podjetjem²¹⁴. V okviru popravkov za finančne transakcije so se iz odhodkov izločile tudi tečajne razlike v znesku 11,05 milijona evrov, ki so nastale zaradi zamenjave glavnice obveznic pri poslu valutne zamenjave, ki je bil izveden ob izdaji obveznic Republike Slovenije v dolarjih na tujem trgu²¹⁵.

Drugi popravki, ki povečujejo neto izposojanje enot centralne ravni države, so izkazani v znesku 3.858,89 milijona evrov. Prikazani so v tabeli 17.

Tabela 17: Drugi popravki

v milijonih evrov	
Drugi popravki	2013
Dokapitalizacija bank v državni lasti	(3.631,64)
Obveznosti na podlagi sodnih sklepov in predpisov	(191,54)
Unovčena poročila	(57,81)
Obračunski popravki za finančni najem	14,00
Saldo proračunskih rezerv	10,24
Preostali drugi popravki	(2,14)
Skupaj drugi popravki	(3.858,89)

Vira: EDP poročilo iz aprila 2014 in podatki Ministrstva za finance.

Med drugimi popravki so izkazani predvsem popravki iz pokrivanja izgub bank v državni lasti z dokapitalizacijami, ki jih je izvedla Republika Slovenija, v skupnem znesku 3.631,64 milijona evrov²¹⁶. Znesek se nanaša na dokapitalizacije bank: NLB v znesku 1.893,07 milijona evrov²¹⁷, NKBM v znesku 945,57 milijona evrov, Abanka Vipava v znesku 348 milijonov evrov, Factor banka v znesku 269 milijonov evrov in Probanka v znesku 176 milijonov evrov.

²¹³ V proračunu so se ta plačila izkazala med odhodki, po metodologiji ESA 95 pa se je odhodek izkazal že ob zadolžitvi javnega podjetja Infra.

²¹⁴ V proračunu so se ta plačila izkazala med odhodki, po metodologiji ESA 95 pa se je odhodek izkazal že ob nastanku obveznosti.

²¹⁵ Po metodologiji ESA 95 se navedene tečajne razlike ne izkazujejo med odhodki.

²¹⁶ Po metodologiji ESA se pokrivanje izgub družb v državni lasti z dokapitalizacijami izkaže med odhodki do zneska akumuliranih izgub bank.

²¹⁷ Znesek vključuje tudi dokapitalizacijo v znesku 0,85 milijona evrov, ki jo je izvedla SOD.

Tu so izkazani tudi popravki v skupnem znesku 191,54 milijona evrov, ki predstavljajo obveznosti države, ki so nastale v letu 2013 na podlagi sodnih sklepov in predpisov²¹⁸. Od tega se 126 milijonov evrov nanaša na oceno zneska odškodnin izbrisanim osebam. Popravek v znesku 65,54 milijona evrov pa predstavlja obveznost države do javnih uslužbencev za izplačilo tretje četrtine odprave nesorazmerij v osnovnih plačah.

Popravek v znesku 57,81 milijona evrov predstavlja korekcijo za plačila zapadlih poroštev države²¹⁹.

Med drugimi popravki je tudi obračunski popravek za finančni najem v znesku 14 milijonov evrov²²⁰. Med drugimi popravki je izkazan še popravek v znesku 10,24 milijona evrov, ki predstavlja razliko med oblikovanimi in porabljenimi sredstvi proračunske rezerve in proračunskih skladov²²¹.

Poleg neto izposojanja enot centralne ravni države v znesku 5.133,14 milijona evrov so neto izposojanje sektorja države povečevale enote lokalne ravni države v znesku 69,14 milijona evrov in zmanjšali skladi socialnega zavarovanja v znesku 13,83 milijona evrov. Po predhodni oceni znaša neto izposojanje sektorja države za leto 2013 skupaj 5.188,45 milijona evrov.

2.3.5 Povzetek ugotovljenih napak v splošnem delu zaključnega računa

V tabeli 18 so prikazane napake pri izkazovanju prejemkov in izdatkov proračuna, ki so bile ugotovljene v reviziji in vplivajo na izrek mnenja.

²¹⁸ V proračunu se bodo odhodki izkazali ob odplačilu obveznosti, po metodologiji ESA 95 pa se odhodek izkaže že ob nastanku obveznosti.

²¹⁹ Znesek predstavlja razliko med plačili zapadlih poroštev, korigiranimi za plačane obresti, ter prejetimi vračili plačanih poroštev.

²²⁰ Sredstva finančnega najema se v proračunu izkazujejo med odhodki postopoma ob plačilu obrokov finančnega najema, po metodologiji ESA 95 pa se odhodek iz finančnega najema izkaže ob nabavi osnovnega sredstva.

²²¹ Sredstva, izločena v proračunsko rezervo in proračunske sklade, se v proračunu izkazujejo med odhodki že ob izločitvi sredstev v rezervo in sklade, po metodologiji ESA 95 pa odhodek nastane šele ob porabi sredstev.

Tabela 18: Realizirani proračun za leto 2013 pred revizijo in po reviziji

Izkaz/postavka	Pred revizijo v evrih	Napake v evrih	Po reviziji v evrih	Povezava s točko poročila
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Bilanca prihodkov in odhodkov				
7 Vsi prihodki	7.779.413.955		7.779.413.955	
4 Vsi odhodki	9.314.512.628	(2.340.556)	9.312.172.072	
		(8.126.084)		2.3.1.1.a
		5.785.528		2.3.4.1.f
I. Presežek /primanjkljaj	(1.535.098.673)		(1.532.758.117)	
Račun finančnih terjatev in naložb				
75 Prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev	12.220.375	0	12.220.375	
44 Dana posojila in povečanje kapitalskih deležev	3.750.612.359	2.122.177	3.752.734.536	
		2.122.177		2.3.2.1.e
II. Saldo računa finančnih terjatev in naložb	(3.738.391.984)		(3.740.514.161)	
Račun financiranja				
50 Zadolževanje	7.008.018.880	(475.773.930)	6.532.244.950	
		5.785.528		2.3.4.1.f
		(481.559.458)		2.3.4.1.g
55 Odplačila dolga	1.870.793.704	(473.433.374)	1.397.360.330	
		8.126.084		2.3.1.1.a
		(481.559.458)		2.3.4.1.g
III. Neto zadolževanje	5.137.225.176	(2.340.556)	5.134.884.620	
IV. Vsi prejemki (IV=7+75+50)	14.799.653.210	(475.773.930)	14.323.879.280	
V. Vsi izdatki (V=4+44+55)	14.935.918.691	(473.651.753)	14.462.266.938	
VI. Spremembe stanja na računih	(136.265.481)		(138.387.658)	

Vir: zaključni račun.

2.3.6 Zbirna bilanca stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2013

Zbirna bilanca stanja je bila pripravljena po stanju na dan 31. 12. 2013, in sicer na podlagi prvega odstavka 96. člena ZJF in Navodila za pripravo zbirne bilance stanja državnega proračuna²²². Vključena je v obrazložitev zaključnega računa. Pripravljena je na podlagi analitičnih bruto bilanc in izkazuje sredstva in obveznosti do virov sredstev, kot so izkazane v bruto bilancah neposrednih uporabnikov ter bruto bilanci Proračuna RS. Prvič je bila pripravljena na dan 31. 12. 2010.

V zbirno bilanco stanja na dan 31. 12. 2013 je vključenih 165 neposrednih uporabnikov ter Proračun RS, in sicer:

- 114 vladnih proračunskih uporabnikov²²³,
- 12 nevladnih proračunskih uporabnikov,
- 39 pravosodnih proračunskih uporabnikov in
- proračunski uporabnik 1099 (Proračun RS).

2.3.6.a Proračun RS ni uvrščen na Seznam posrednih in neposrednih uporabnikov proračuna, ki ga vodi UJP. Ker tudi Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov²²⁴ ali drugi predpis ne določa, da je Proračun RS samostojni proračunski uporabnik, ni pravne podlage za njegov obstoj. Po navedbah Ministrstva za finance gre za evidenčnega proračunskega uporabnika, ki je bil uveden zato, da se poslovanje države evidentira ločeno od poslovanja Ministrstva za finance.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2012 v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od Ministrstva za finance zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti za preoblikovanje proračunskega uporabnika Proračun RS tako, da se postavke v poslovnih knjigah porazdelijo na ustrezne neposredne uporabnike državnega proračuna in za njegovo pripojitev k Ministrstvu za finance, ki v zvezi s tem lahko ohrani ustrezno analitično evidenco.

Ukrepi Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu navedlo, da z namenom transparentnega upravljanja s sredstvi proračuna do 31. 12. 2014 načrtuje pripravo novega ZJF, ki bo natančneje opredeljeval Proračun RS kot javno blagajno ter na drugi strani kot potrošnika javnih financ.

2.3.6.1 Pregled največjih postavk sredstev in najpomembnejših neposrednih uporabnikov po vrednosti sredstev ter priprava zbirne bilance stanja

Celotna aktiva zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2013 je znašala 29.021.749.985 evrov, kar je 15,8 odstotka več, kot je znašala na dan 31. 12. 2012 (25.085.957.167 evrov). 98 odstotkov celotne aktive je predstavljalo 15 neposrednih uporabnikov, ki so prikazani v tabeli 19.

²²² Z dne 20. 2. 2013.

²²³ 58 upravnih enot in 56 ostalih vladnih proračunskih uporabnikov.

²²⁴ Uradni list RS, št. 46/03.

Tabela 19: Neposredni uporabniki glede na delež v aktivi zbirne bilance stanja na dan 31. 12. 2013

Št.	Oznaka	Neposredni uporabniki	Znesek v evrih	Delež aktive v odstotkih
1.	1611	Ministrstvo za finance	11.610.596.764	40,0
2.	1099	Proračun RS	4.988.803.401	17,2
3.	2430	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	2.541.804.680	8,8
4.	3330	Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport	1.452.235.919	5,0
5.	2330	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	1.420.401.901	4,9
6.	2431	Direkcija Republike Slovenije za ceste	1.264.528.795	4,4
7.	1914	Generalštab Slovenske vojske	924.212.645	3,2
8.	2130	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	862.039.722	3,0
9.	2711	Ministrstvo za zdravje	784.555.749	2,7
10.	2611	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	592.334.367	2,0
11.	3340	Ministrstvo za kulturo	482.443.598	1,7
12.	1911	Ministrstvo za obrambo	467.736.257	1,6
13.	1714	Policija	442.904.473	1,5
14.	2030	Ministrstvo za pravosodje	313.953.711	1,1
15.	2334	Agencija Republike Slovenije za okolje	265.769.846	0,9
16.		Ostali	607.455.861	2,1
Skupaj			29.021.777.689	100,0

Opomba: * Seštevek aktiv vseh bilanc stanja neposrednih uporabnikov, pridobljenih na AJ PES, se od aktive v zbirni bilanci stanja razlikuje za 27.704 evre zaradi napake pri vnašanju podatkov v obrazce bilance stanja na spletni strani AJ PES, in sicer pri dveh neposrednih uporabnikih. Pri neposrednem uporabniku 3340 – Ministrstvo za kulturo je previsoko izkazana aktiva v znesku 27.915 evrov, pri neposrednem uporabniku 4216 – Okrožno državno tožilstvo Celje je prenizko izkazana aktiva v znesku 202 evra. Pravilni so torej podatki, prikazani v zbirni bilanci stanja.

Viri: bilance stanja na dan 31. 12. 2013, pridobljene iz AJ PES.

Najpomembnejše postavke sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 po vrednosti so bile:

- dolgoročne finančne naložbe 13.052.962.839 evrov (45 odstotkov);
- opredmetena osnovna sredstva 5.695.017.063 evrov (19,6 odstotka): nabavna vrednost je 10.402.180.386 evrov in popravek vrednosti 4.707.163.323 evrov;
- terjatve za sredstva, dana v upravljanje, 3.268.074.217 evrov (11,3 odstotka).

Najpomembnejše postavke obveznosti do virov sredstev v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 po vrednosti so bile:

- dolgoročne finančne obveznosti 18.502.966.641 evrov (63,8 odstotka);
- splošni sklad 2.403.194.170 evrov (8,3 odstotka);
- kratkoročne obveznosti do financerjev 3.492.606.011 evrov (12 odstotkov).

2.3.6.1.a Način priprave zbirne bilance stanja določa Navodilo za pripravo zbirne bilance stanja državnega proračuna. Kot je razvidno že iz izraza zbirna bilanca stanja, medsebojni odnosi med neposrednimi uporabniki niso izločeni, saj gre za seštevek analitičnih bruto bilanc stanja vseh neposrednih uporabnikov. To pomeni, da so za medsebojne terjatve in obveznosti ustrezne postavke v zbirni bilanci stanja prikazane višje, kot bi bile pri izdelavi konsolidirane bilance stanja.

2.3.6.2 Opredmetena osnovna sredstva

Neodpisano stanje na postavkah opredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2013 je bilo 5.695.017.063 evrov ali 3,6 odstotka več kot leto poprej (5.498.138.988 evrov). Znesek predstavlja 19,6 odstotka celotne aktive (vseh sredstev). Največje neposredne uporabnike glede na neodpisano stanje opredmetenih osnovnih sredstev prikazuje tabela 20.

Tabela 20: Največji neposredni uporabniki glede na delež v postavki opredmetena osnovna sredstva (neodpisana vrednost) na dan 31. 12. 2013

Št.	Neposredni uporabnik	Znesek v evrih	Delež v odstotkih	Kumulativa deleža v odstotkih
1.	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	1.732.717.951	30,4	30,4
2.	Direkcija Republike Slovenije za ceste	1.221.523.749	21,4	51,9
3.	Generalštab Slovenske vojske	682.220.281	12,0	63,9
4.	Ministrstvo za obrambo	450.717.894	7,9	71,8
5.	Policija	352.900.986	6,2	78,0
6.	Ostali	1.254.936.203	22,0	100,0
Skupaj		5.695.017.064	100,0	

Viri: Ministrstvo za finance, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve in bruto bilance na dan 31. 12. 2013.

2.3.6.2.a V skladu s 37. členom ZSPDSLS ministrstvo, pristojno za pravosodje, vzpostavi in vodi centralno evidenco nepremičnega premoženja v lasti države in nepremičnega premoženja v lasti drugih oseb javnega prava, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija, razen nepremičnin v lasti Republike Slovenije, ki so v upravljanju Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (v nadaljevanju: CEN). Vsebina in postopki vodenja CEN (in drugih evidenc, ki jih določa 37. člen ZSPDSLS) ter naloge posameznih upravljavcev nepremičnega premoženja države v zvezi z vodenjem evidenc naj bi se določile v uredbi, ki jo sprejme vlada. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2012 v zahtevi za

predložitev odzivnega poročila od vlade zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti za sprejem uredbe iz 37. člena ZSPDSLS.

Ukrepi vlade

Vlada je v odzivnem poročilu navedla, da sprejem uredbe ne bi bil smotrni zaradi predvidene prenove zakonodaje s področja ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter zaradi izvajanja projekta nadgradnje CEN. Zakonodaja še ni bila prenovljena, tudi evidenca CEN, ki bi se morala v skladu z ZSPDSLS povezati z zemljiško knjigo, zemljiškim katastrom in katastrom stavb ter z drugimi evidencami, se s temi evidencami in z evidenco MFERAC²²⁵ še ni povezala. Vlada je v odzivnem poročilu predvidela, da bodo navedene aktivnosti izvedene v začetku leta 2015.

2.3.6.2.b Pregledali smo poročila o popisu na dan 31. 12. 2013 za Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direkcijo Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste), Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske, Policijo, Ministrstvo za pravosodje, Agencijo Republike Slovenije za okolje, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Ugotovili smo, da večina neposrednih uporabnikov ni uskladila knjižnega stanja z dejanskim in s tem ravnala v neskladju s 36. členom ZR, ki določa, da je ob koncu leta obvezno usklajevanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom.

Uskladitve knjižnega stanja z dejanskim na dan 31. 12. 2013 niso izvedli naslednji neposredni uporabniki:

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor: po izvedenem popisu se je nadaljevalo usklajevanje nekaterih sredstev, postopek prenosa sredstev iz Direkcije za ceste na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ni bil zaključen do zaključka popisa in prenosi sredstev tudi niso bili evidentirani v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2013;
- Direkcija za ceste: med popisom ni bila izvedena posodobitev označevanja na novo pridobljenih osnovnih sredstev, prenos počitniških kapacitet Pelješac in prenos osnovnih sredstev med Direkcijo za ceste in Ministrstvom za infrastrukturo in prostor;
- Ministrstvo za obrambo: popisna komisija je ugotovila primanjkljaj 295 računalnikov, 322 računalniških programov in 4.036 enot iz zaloge drugega materiala; za uskladitev ugotovljenih popisnih primanjkljajev oziroma za evidentiranje popravkov napačno ugotovljenih popisnih razlik je popisna komisija predlagala ureditev in evidentiranje v letu 2014; minister za obrambo je s sklepom določil, da se predlog sprejme;
- Ministrstvo za pravosodje: v sklepu, ki ga je podpisal minister, je navedeno, da se presežke in primanjkljaje evidentira oziroma izloči iz knjigovodskih evidenc do 30. 6. 2014, opremo, opredeljeno kot "osnovna sredstva v reševanju", pa je treba medsebojno primerjati, uskladiti in preveriti stanje do 30. 9. 2014;
- Ministrstvo za kmetijstvo in okolje: popisna komisija je v popisnem poročilu predlagala, da se v letu 2014 poskuša raziskati nepopisana osnovna sredstva ter presežke osnovnih sredstev;
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport: v sklepu, ki ga je podpisal minister, so pristojne službe in skrbniki osnovnih sredstev zadolženi, da v letu 2014 uredijo prenos osnovnih sredstev ter ugotovijo, kje so manjkajoča osnovna sredstva; ni pa naveden način knjiženja in likvidacije ugotovljenih primanjkljajev;

²²⁵ MFERAC – enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

- Agencija Republika Slovenije za okolje: generalni direktor ni izdal ustreznega sklepa, s katerim bi odločil o načinu uskladitve presežkov, ugotovljenih s popisom.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Ministrstvo je register tveganj dopolnilo z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da knjižno stanje postavke bilance stanja na dan 31. 12. določenega leta ni v celoti usklajeno z dejanskim stanjem sredstev in obveznosti do virov sredstev, ugotovljenim s popisom na dan 31. 12. istega leta.

Ukrep vlade in Ministrstva za pravosodje

Ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti (z aktivnostmi, roki in odgovornimi osebami) za ustrezno izvedbo popisa nepremičnin pri neposrednih uporabnikih v naslednjih letih. V skladu s tem načrtom naj bi z aktivnostmi vlade in Ministrstva za pravosodje pripravili pravno podlago za zagotovitev popisa nepremičnin in posodobljeno centralno evidenco nepremičnin do konca leta 2015.

2.3.6.2.c Ugotovili smo, da se pri popisih osnovnih sredstev nekatera sredstva neposrednih uporabnikov knjižijo na konto 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe²²⁶ in 029000 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe. Gre za sredstva in nepremičnine, ki so predvideni za odpis, a neposredni uporabniki, za katere vodi računovodstvo Direktorat za javno računovodstvo (v nadaljevanju: DJR), za izknjiženje ne zagotovijo ustrezne dokumentacije.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Vsi uporabniki, za katere ministrstvo vodi računovodstvo, so bili oktobra 2013 pozvani, naj posredujejo dokumentacijo za izločitev sredstev iz analitične evidence.

Kljub pozivu Ministrstva za finance je bilo na dan 31. 12. 2013 na kontu 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe evidentiranih skupaj 5.288.794 evrov sredstev (vključuje vse neposredne uporabnike), na kontu 029000 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe pa 1.722.621 evrov nepremičnin²²⁷. Na dan 31. 12. 2012 je bilo na kontu 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe evidentirano skupaj 14.054.630 evrov sredstev, na kontu 029000 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe pa 7.397.609 evrov nepremičnin.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Ministrstvo je v letu 2014 posredovalo ustrezno dokumentacijo za izločitev sredstev na kontu 029000 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe in na kontu 049000 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe iz analitične evidence.

2.3.6.2.d Republika Slovenija je lastnica vseh zemljišč, ki so pridobljena za ureditev vodne, državne in lokalne infrastrukture na območju spodnje Save ter vseh objektov vodne infrastrukture ter objektov ali ureditev državne in lokalne infrastrukture na teh zemljiščih. Zato bi morala biti vsa ta sredstva izkazana v zbirni bilanci stanja med osnovnimi sredstvi (povezava s točkama 2.3.1.1.a in 2.3.6.2.d tega poročila).

²²⁶ V skladu z dokumentom Podatki, potrebni za popis, ki jih pripravi in posreduje računovodska služba neposrednega proračunskega uporabnika, z dne 25. 11. 2011.

²²⁷ Pri Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za gospodarski razvoj se stanja na teh kontih nanašajo tudi na pretekla leta, kar pomeni, da niso pravočasno priskrbeli dokumentacije za izločitev sredstev iz analitične evidence.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje od leta 2012 izkazuje del vodne infrastrukture, ki je bila financirana s posojili, ki jih je za račun Republike Slovenije najemalo javno podjetje Infra, na kontih izvenbilančne evidence namesto med osnovnimi sredstvi, kar je v nasprotju s 14., 20. in 28. členom ZR ter 5. in 72. členom pravilnika o EKN. Stanje na kontih izvenbilančne evidence na dan 31. 12. 2013 znaša 15.718.512 evrov.

Javno podjetje Infra je do konca leta 2009 izkazovalo celotno vrednost vodne, državne in lokalne infrastrukture v poslovnih knjigah. V letu 2010 je javno podjetje Infra iz poslovnih knjig izknjižilo osnovna sredstva, ki se nanašajo na vodno, državno in lokalno infrastrukturo, ter vzpostavilo terjatev do Republike Slovenije iz poslovanja za njen račun. Javno podjetje Infra izkazuje na dan 31. 12. 2013 v poslovnih knjigah 19.996.222 evrov terjatev do Republike Slovenije in za ta znesek bi morale biti v zbirni bilanci stanja izkazane obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra. V zbirni bilanci stanja ta osnovna sredstva niso izkazana.

V bilanci stanja Ministrstva za kmetijstvo in okolje na dan 31. 12. 2013 je vodna infrastruktura namesto med osnovnimi sredstvi izkazana med finančnimi naložbami v javno podjetje Infra in splošni sklad za sredstva, prenesena drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, v znesku 21.038.293 evrov.

Na podlagi podatkov in dokumentacije, ki smo jo pridobili v reviziji, ocenjujemo, da so v bilanci stanja prenizko izkazane nepremičnine in splošni sklad za neopredmetena osnovna sredstva in opredmetena osnovna sredstva v ocenjenem znesku 56.753.027 evrov²²⁸.

Računsko sodišče je v revizijskih poročilih o zaključnem računu 2010, 2011 in 2012 opozorilo na napačno evidentiranje vodne, državne in lokalne infrastrukture v poslovnih knjigah državnega proračuna ter predlagalo popravek, to je prenos celotne infrastrukture v poslovne knjige državnega proračuna, evidentiranje obveznosti iz financiranja do javnega podjetja Infra ter pravilno izkazovanje prejemkov in izdatkov v predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leta 2010, 2011 in 2012. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je del infrastrukture, za katero je bilo pridobljeno uporabno dovoljenje, evidentiralo med osnovnimi sredstvi. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v poslovnih knjigah še vedno ne izkazuje celotne vrednosti infrastrukture, temveč samo tisti del, za katerega so bila v proračunih že zagotovljena in izplačana sredstva.

2.3.6.2.e Ministrstvo za promet in družba DARS sta 16. 2. 2011 podpisala Primopredajni zapisnik o prenosu zemljišč v upravljanju družbe DARS na Republiko Slovenijo (v nadaljevanju: primopredajni zapisnik). Predmet prenosa so bila zemljišča v vrednosti 432.712.548 evrov, ki predstavljajo nabavno vrednost zemljišč v lasti Republike Slovenije na dan 1. 1. 2010. Vrednost zemljišč se je v računovodskih evidencah Republike Slovenije evidentirala na podlagi analitičnega seznama družbe DARS z dne 1. 1. 2010, ki je vseboval le podatke o vrednosti zemljišč po avtocestnih odsekih, ne pa podatkov o vrednosti zemljišč po parcelnih številkah zemljišč, ki so v lasti Republike Slovenije.

²²⁸ Vrednost naložbe Republike Slovenije na dan 31. 12. 2013 v javno podjetje Infra (21.038.293 evrov) + znesek terjatev javnega podjetja Infra do Republike Slovenije na dan 31. 12. 2013 (19.996.222 evrov) + odplačane glavnice posojil v letih 2012 in 2013, ki so evidentirane izvenbilančno (15.718.512 evrov).

Vrednost zemljišč v poslovnih knjigah Ministrstva za infrastrukturo in prostor je na dan 31. 12. 2013 še vedno evidentirana po vrednosti posameznega avtocestnega odseka. Ugotovili smo, da so se zemljiškoknjižna stanja na nepremičninah v okviru posameznega avtocestnega odseka začela v letu 2012 urejati, del nepremičnin, ki je bil prenesen na Republiko Slovenijo, pa tudi v letu 2013 še ni dokončno zemljiškoknjižno urejen.

2.3.6.2.f Neposredni uporabniki, za katere vodi računovodstvo DJR, in Ministrstvo za notranje zadeve so imeli med opredmetenimi osnovnimi sredstvi izkazana tudi sredstva z nabavno vrednostjo en evro ali manj. Glede na leto poprej se je število takih opredmetenih osnovnih sredstev znatno zmanjšalo, in sicer od 35.508 osnovnih sredstev (1.073 zemljišč in 578 zgradb) na 1.750 osnovnih sredstev, od tega 404 zemljišča in 342 zgradb:

- Ministrstvo za notranje zadeve in Policija: 2 zgradbi, 367 kosov opreme;
- ostali neposredni uporabniki: 404 zemljišča, 340 zgradb, 637 kosov opreme²²⁹.

2.3.6.2.g Tako vrednotenje ni v skladu z 32. členom ZR, ki določa, da se opredmetena osnovna sredstva vrednotijo po nabavni vrednosti, ki je sestavljena iz nakupne cene, povečane za morebitne davke, stroške prevzema in druge neposredne stroške, ali po ocenjeni vrednosti, če nabavna vrednost ni znana. Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava²³⁰ določa, da se neopredmetenim sredstvom in opredmetenim osnovnim sredstvom, razen nepremičninam, ki so vrednotena po en evro, določi nabavna vrednost najkasneje v roku enega leta od uveljavitve tega pravilnika²³¹. Za nepremičnine se lahko za določitev nabavne vrednosti uporabi cenitev iz množičnega vrednotenja nepremičnin, nabavna vrednost pa mora biti določena najkasneje za pripravo letnega poročila za leto 2012. Zato vrednotenje osnovnih sredstev po en evro ni v skladu z 32. členom ZR.

2.3.6.2.h Na Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za pravosodje smo pridobili pojasnila o deležu nepremičnin, vpisanih v zemljiško knjigo. Na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor je mogoče podati le oceno deleža nepremičnin, ki so vpisane v zemljiško knjigo (povezava s točko 2.3.6.2.e tega poročila). Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ni posredovalo podatkov o deležu nepremičnin, vpisanih v zemljiško knjigo.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Na ministrstvu in organih v sestavi je zemljiškoknjižno urejenih 96,4 odstotka zemljišč in 59,3 odstotka stanovanj. Objekti, ki predstavljajo 21,6 odstotka nepremičnin, niso zemljiškoknjižno urejeni (Končno poročilo popisne komisije za popis nepremičnin na Ministrstvu za obrambo po stanju na dan 31. 12. 2013, z dne 4. 2. 2014).

Pojasnilo Ministrstva za notranje zadeve

Na ministrstvu in organih v sestavi je zemljiškoknjižno urejenih 73 odstotkov stanovanj in 85 odstotkov ostalih nepremičnin.

²²⁹ Poleg tega pa še 2.512 kosov drugih opredmetenih osnovnih sredstev, na primer knjig, umetniških del in drobnega inventarja.

²³⁰ Uradni list RS, št. 97/12.

²³¹ Velja od 14. 12. 2012.

Pojasnilo Ministrstva za pravosodje

Na ministrstvu in organu v sestavi je zemljiškokenjižno urejenih 61,3 odstotka delov stavb in 83 odstotka zemljišč.

Pojasnilo Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Evidence nepremičnin po združitvi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstva za okolje in prostor v letu 2012 še niso poenotene, evidence so pričeli urejati v letu 2013, vendar še niso v celoti urejene.

Ukrepi Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Ministrstvo je sprejelo načrt aktivnosti, z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za ureditev evidenc nepremičnin in vpis vseh nepremičnin v zemljiško knjigo.

2.3.6.2.i Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je imelo na dan 31. 12. 2012 na kontih podskupine 023 – Nepremičnine v gradnji ali izdelavi in 047 – Oprema in druga opredmetena sredstva, ki se pridobivajo v bruto bilanci, evidentiranih 596 sredstev v pridobivanju v skupni vrednosti 687.699.432 evrov, od tega 431 zgradb v skupni vrednosti 163.606.137 evrov, ki so v pridobivanju že 5 let (od leta 2007). Kljub temu, da je bila večina teh sredstev na dan 31. 12. 2012 že dokončanih in so čakala na pripravo zapisnikov o aktiviranju sredstev in prenos v uporabo, je bilo v letu 2013 v uporabo prenesenih le za 16.073.993 evrov osnovnih sredstev, od česar se 15.673.835 evrov nanaša na zgradbe. V letu 2013 je bilo evidentiranih za 160.653.922 evrov novih investicij v teku na kontih podskupine 023 – Nepremičnine v gradnji ali izdelavi in za 3.739.877 evrov novih investicij v teku na kontih podskupine 047 – Oprema in druga osnovna sredstva, ki se pridobivajo, ki se vse nanašajo na javno železniško infrastrukturo. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je imelo na dan 31. 12. 2013 na kontih podskupine 023 in na kontih podskupine 047 v bruto bilanci evidentirana sredstva v pridobivanju v skupni vrednosti 836.019.238 evrov. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu o zaključnem računu 2012 v zahtevi za predložitev odzivnega poročila od Ministrstva za infrastrukturo in prostor zahtevalo, da pripravi načrt aktivnosti za preveritev upravičenosti evidentiranja vseh sredstev na podskupine kontov 023 – Nepremičnine v gradnji ali izdelavi in 047 – Oprema in druga osnovna sredstva, ki se pridobivajo.

Ukrepi Ministrstva za infrastrukturo in prostor

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da se na področju železniške infrastrukture projekti izvajajo več let, osnovna sredstva pa se običajno aktivirajo ob zaključku vseh aktivnosti. Ministrstvo v letu 2014 načrtuje skupaj s Slovenskimi železnicami, d. o. o., Ljubljana oblikovanje skupne komisije, ki bo pregledala stare investicije v teku do decembra 2014.

2.3.6.2.j Podobno so v okviru neopredmetenih dolgoročnih sredstev in osnovnih sredstev v gradnji na Direkciji za ceste nekatera evidentirana sredstva starejša od desetih let. V skladu s SRS 1 Opredmetena osnovna sredstva in SRS 2 Neopredmetena sredstva in dolgoročne aktivne časovne razmejitve je treba osnovna sredstva pravilno ovrednotiti in evidentirati, zato morajo popisne komisije ob popisu preveriti tudi, ali so investicije že zaključene in bi jih bilo treba tudi evidentirati.

Tabela 21: Sredstva v gradnji na dan 31. 12. 2013 na Direkciji za ceste

Vrsta sredstev	Stanje 31. 12. 2013 v evrih	Delež v odstotkih
Neopredmetena sredstva	1.006.192	1,1
Nepremičnine	85.116.296	97,0
Oprema	1.672.309	1,9
Skupaj	87.794.797	100,0

Vir: analitične evidence Direkcije za ceste.

Pojasnilo Direkcije za ceste

Direkcija za ceste je na Ministrstvo za finance že poslala dokumentacijo za aktiviranje nekaterih osnovnih sredstev, nekatere investicije pa so še vedno v pripravi.

2.3.6.2.k Pregledali smo neopredmetena dolgoročna sredstva in osnovna sredstva na Direkciji za ceste. Na Direkciji za ceste med osnovnimi sredstvi izkazujejo predvsem infrastrukturne objekte. Sem štejejo: magistralne ceste, regionalne ceste, mostove, predore in drugo. Nabavna vrednost vseh osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2013 znaša 2.652.192.123 evrov, od tega je 87.794.797 evrov osnovnih sredstev, ki so še v gradnji.

Na izbranem vzorcu smo pregledali dokumentacijo postavk v registru osnovnih sredstev na kontu 021300 – Infrastrukturni objekti in ugotovili, da iz dokumentacije (odredba, račun, situacija) ni jasno razvidno, za katero oziroma kakšno osnovno sredstvo gre, oziroma iz dokumentacije izhaja, da poslovni dogodek ni pravilno evidentiran kot povečanje osnovnega sredstva, saj gre po vsebini za stroške, ki ne povečujejo vrednosti osnovnih sredstev.

Nabavne vrednosti posameznih osnovnih sredstev smo želeli primerjati z vrednostjo v evidencah Geodetske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: GURS). Ugotovili smo, da se ceste, ki predstavljajo večino infrastrukturnih objektov, še ne vodijo v evidencah GURS, ker po navedbah GURS še ni podatka o podrobnejši dejanski rabi pozidanih zemljišč. Tako primerjava ni mogoča.

2.3.6.3 Dolgoročne finančne naložbe

Stanje na postavki dolgoročnih finančnih naložb na dan 31. 12. 2013 je bilo 13.052.962.836 evrov ali 45 odstotkov vseh sredstev. Največje neposredne uporabnike glede na stanje dolgoročnih finančnih naložb prikazuje tabela 22.

Tabela 22: Največji neposredni uporabniki glede na delež v dolgoročnih finančnih naložbah na dan 31. 12. 2013

Št.	Proračunski uporabnik	Znesek v evrih	Delež v odstotkih	Kumulativa deleža v odstotkih
1.	Ministrstvo za finance	11.424.686.040	87,6	87,5
2.	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	485.573.105	3,7	91,2
3.	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	482.861.656	3,7	94,9
4.	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	421.326.532	3,2	98,2
5.	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	141.787.348	1,1	99,3
6.	Proračun RS	82.925.249	0,6	99,9
7.	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	12.967.536	0,1	100,0
8.	Ostali	835.370	0,0	100,0
Skupaj		13.052.962.836	100,0	

Viri: bruto bilance na dan 31. 12. 2013.

Pregledali smo stanje dolgoročnih finančnih naložb vseh neposrednih uporabnikov na dan 31. 12. 2013, ki so vključeni v zbirno bilanco stanja. Največje naložbe Republike Slovenije predstavljajo naložbe v:

- delnice DARS 2.440.512.929 evrov,
- delnice NLB 1.551.000.000 evrov,
- delež družbe Holding slovenske elektrarne, d. o. o., Ljubljana 988.423.184 evrov,
- delnice NKBM 870.000.000 evrov,
- delnice Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Ljubljana 847.588.297 evrov,
- delnice Telekom Slovenije, d. d., Ljubljana 496.844.012 evrov,
- delež družbe GEN energija, d. o. o., Krško 416.121.003 evre,
- delež družbe Eles, d. o. o., Ljubljana 371.522.964 evrov.

2.3.6.3.a Ministrstvo za finance mora v skladu z drugim odstavkom 71. člena ZJF voditi centralno evidenco finančnega premoženja države. Za vodenje centralne evidence predpiše minister za finance načine in roke za posredovanje podatkov, ki jih morajo posredovati neposredni in posredni proračunski uporabniki ter druge pravne osebe, ki upravljajo s finančnim premoženjem države, in pravne osebe, v katerih ima država kapitalsko naložbo. V tretjem odstavku 61. člena ZIPRS1314 je določeno, da Ministrstvo za finance vodi centralno evidenco naložb za pripravo in izvajanje predpisov ter poročanje mednarodnim finančnim institucijam in organizacijam in da lahko minister za finance podrobneje določi način pridobivanja podatkov za vodenje evidence o neposrednih in posrednih kapitalskih naložbah države in občin. Po prvem odstavku 68. člena ZIPRS1314 do vzpostavitve informacijskega sistema vodi Ministrstvo za finance centralno evidenco kapitalskih naložb v skladu z 61. členom ZIPRS1314 na podlagi podatkov, ki jih upravljavci podatkov posredujejo v elektronski obliki.

Sektor za upravljanje javnega premoženja (v nadaljevanju: SUJP) na Ministrstvu za finance vodi centralno evidenco finančnega premoženja, katere sestavni del je tudi centralna evidenca kapitalskih naložb. V skladu s 5. členom Pravilnika o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine²³² morajo zavezanci za poročanje podatke o finančnem premoženju države po stanju na dan 31. 12. za posamezno leto posredovati Ministrstvu za finance do 30. 4. naslednjega leta. V skladu z določbo šestega odstavka 61. člena ZIPRS1314 pa upravljavci naložb države Ministrstvu za finance do konca marca posredujejo podatke o naložbah, s katerimi upravljajo, po stanju na dan 31. 12. preteklega leta. SUJP na podlagi poročanja zavezancev ugotovi dejansko stanje naložb, vendar so posodobljeni podatki SUJP za izdelavo zbirne bilance stanja, ki mora biti pripravljena do 31. 3. za preteklo leto (na dan 31. 12.), dosegljivi prepozno.

2.3.6.3.b Neposredni uporabniki usklajujejo stanje dolgoročnih finančnih naložb s partnerji enkrat letno. Za dolgoročne finančne naložbe v gospodarske družbe, kjer o potrditvi letnega poročila odloča skupščina, je v letu 2013 usklajevanje potekalo na dan 31. 12. 2012, saj ob zaključku poslovnih knjig podatek o povečanju ali zmanjšanju naložbe še ni znan. Povečanje ali zmanjšanje po stanju na dan 31. 12. 2012 se je evidentiralo na dan 2. 1. 2013. Povečanje ali zmanjšanje po stanju na dan 31. 12. 2013 pa se je evidentiralo v letu 2014. Ker se uskladitve stanj dolgoročnih finančnih naložb izvajajo z enoletnim zamikom, stanje na dan 31. 12. 2013 ni pravilno. Dolgoročne finančne naložbe zato niso vrednotene v skladu z določbo 20. člena ZR.

2.3.6.3.c Pri pregledu popisa na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport smo ugotovili, da se uskladitve dejanskega stanja dolgoročnih finančnih naložb v univerze s knjižnim stanjem pretežno izvajajo z enoletnim zamikom. Izpiskov odprtih postavk (v nadaljevanju: IOP obrazec) od visokošolskih zavodov namreč popisne komisije ne dobijo pravočasno, zato se stanja, ugotovljena na podlagi IOP obrazcev, evidentirajo v naslednjem letu, čeprav se nanašajo na stanje 31. 12. preteklega leta. Dolgoročne finančne naložbe zato niso vrednotene v skladu z določbo 20. člena ZR.

2.3.6.3.d Ministrstvo za kmetijstvo in okolje še vedno izkazuje dolgoročno finančno naložbo v javno podjetje Infra, ki je na dan 31. 12. 2013 znašala 21.038.293 evrov. Izkazovanje dolgoročne finančne naložbe do javnega podjetja Infra je v nasprotju z 9. členom pravilnika o EKN, saj izkazana naložba po vsebini ne predstavlja nobene izmed oblik naložb, ki se v skladu z 9. členom pravilnika o EKN lahko izkazujejo kot dolgoročne finančne naložbe, ter v nasprotju z 20. in 28. členom ZR (povezava s točkama 2.3.1.1.a in 2.3.6.2.d tega poročila).

2.3.6.3.e Agencija za trg vrednostnih papirjev ne priznava naložbe Republike Slovenije, čeprav Ministrstvo za finance vodi evidenco naložbe na dan 31. 12. 2013 v znesku 1.700.834 evrov. Ministrstvo za finance ne razpolaga z dokumentacijo, ki bi potrjevala vzpostavitev naložbe, zato pravilnosti priznanja naložbe v poslovnih knjigah ni bilo mogoče potrditi.

2.3.6.3.f Na podlagi ZUKSB je bila ustanovljena DUTB. V DUTB ima Republika Slovenija 100-odstotni lastniški delež. Iz poslovnega registra je razvidno, da je znašal osnovni kapital DUTB, ki je bil na dan 31. 12. 2013 vpisan v sodni register, 3.625.000 evrov in ne 203.625.000 evrov, kot izkazuje

²³² Uradni list RS, št. 129/04.

dolgoročno finančno naložbo v DUTB Ministrstvo za finance²³³. SRS 8.37 določa, če se osnovni kapital med letom poveča s stvarnimi vložki, se ti izkažejo med sredstvi z dnem prevzema. Denarni in stvarni vložki se do dneva vpisa kapitala v sodni register izkazujejo kot obveznost. Osnovni kapital se poveča z dnem vpisa v sodni register in s tem dnem se povečanje tudi knjigovodsko pripozna. Ministrstvo za finance je zato, ker finančne naložbe ni pripoznalo v skladu s SRS 8.37 (pripoznalo jo je v letu 2013 namesto v letu 2014, ko je bil kapital DUTB vpisan v sodni register), izkazovalo na dan 31. 12. 2013 naložbo v DUTB v previsokem znesku za 200.000.000 evrov, prenizko pa so izkazane kratkoročne terjatve (povezava s točko 2.3.2.1.a tega poročila).

2.3.6.3.g Zaradi istega razloga, to je vpisa osnovnega kapitala v sodni register v letu 2014²³⁴, izkazuje Ministrstvo za finance napačno tudi dolgoročno finančno naložbo v Kontrolo zračnega prometa Slovenije, d. o. o., Zgornji Brnik. Naložbo izkazuje v vrednosti 11.720.226 evrov, namesto v vrednosti 7.285.638 evrov, za znesek razlike med obema vrednostma (4.434.588 evrov) pa so prenizko izkazane kratkoročne terjatve.

2.3.6.3.h Državni zbor je 29. 11. 2013 sprejel ZJF-G), s katerim je zaradi ohranitve stabilnosti finančnega sistema z dodanim 81.b členom določil pravno podlago za pridobivanje kapitalskih naložb Republike Slovenije z denarnim vplačilom ali stvarnim vložkom v bankah in hranilnicah. Določba tretjega odstavka 81.b člena ZJF omogoča, da država pridobivanje kapitalskih naložb v bankah in hranilnicah izvede ne glede na načrtovan obseg izdatkov v računu finančnih terjatev in naložb sprejetega proračuna.

Evropska komisija je na podlagi priporočil Evropskega sveta iz junija 2013²³⁵ zahtevala od vlade, da za reprezentativni del bančnega sistema izvede neodvisne preglede kakovosti sredstev ter obremenitvene teste, ki jih je avgusta 2013 pričela izvajati Banka Slovenije v sodelovanju z Ministrstvom za finance.

V preglede je bilo prvotno vključenih 10 bank oziroma bančnih skupin, ki predstavljajo reprezentativni vzorec in skupaj predstavljajo približno 70 odstotkov bančnega sistema. Poleg treh sistemsko pomembnih bank oziroma bančnih skupin (NLB, NKBM in Abanka Vipava) so bile, na podlagi določenih kriterijev²³⁶, v pregled vključene še Gorenjska banka, Banka Celje, d. d., Bančna skupina Banke Celje, Unicredit banka Slovenija, d. d., Ljubljana, Hypo Alpe-Adria-Bank, d. d., Ljubljana, Raiffeisen banka, d. d., Maribor (v nadaljevanju: Raiffeisen), Probanka in Factor banka. Slednji dve sta bili zaradi uvedbe postopka nadzorovanega prenehanja poslovanja v začetku septembra 2013 naknadno izločeni iz pregleda.

Banka Slovenije je 17. 12. 2013 izdala odločbe o izrednih ukrepih za NLB, NKBM, Probanko, Abanko Vipava in Factor banko (v nadaljevanju: odločbe o izrednih ukrepih za banke), iz katerih izhaja, da Banka Slovenije na podlagi prvega in drugega odstavka 261.a člena v skladu s prvim odstavkom 261.c člena Zakona o bančništvu²³⁷ (v nadaljevanju: ZBan-1) naštetim bankam izreče izredni ukrep prenehanja vseh kvalificiranih obveznosti bank zaradi pokrivanja izgube banke, s čimer se osnovni kapital bank zmanjša na

²³³ Dokapitalizacija v znesku 200.000.000 evrov je bila v sodni register vpisana 10. 1. 2014.

²³⁴ Dokapitalizacija v znesku 4.434.588 evrov je bila v sodni register vpisana 14. 1. 2014.

²³⁵ *Recommendation for a Council Recommendation on Slovenia's 2013 National Reform Program and delivering a Council Opinion on a Slovenia's stability Programme for 2012–2016.*

²³⁶ Velikost, višina nedonosnih terjatev, kapitalna ustreznost, poslovni model in lastniška struktura.

²³⁷ Uradni list RS, št. 99/10-UPB5, 35/11 (52/11-popr.) 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 96/13.

vrednost nič. Zaradi zagotavljanja kapitala za doseganje dolgoročne kapitalske ustreznosti naštetih bank na podlagi 262.a člena ZBan-1 je Banka Slovenije bankam izrekla izredni ukrep povečanja osnovnega kapitala. Iz posameznih odločb o izrednih ukrepih za banke izhaja, da Republika Slovenija poveča osnovni kapital bank z denarnimi in stvarnimi vložki ter da se za to povečanje izdajo nove delnice bank, ki se vpišejo v register pri KDD.

Dne 18. 12. 2013 je vlada sprejela sklep, da se je seznanila, da je Evropska komisija 18. 12. 2013 izdala pozitivna mnenja²³⁸ glede skladnosti ukrepov s pravili Evropske unije o državnih pomočeh pri bankah: NLB²³⁹, NKBM²⁴⁰, Abanka Vipava²⁴¹, Factor banka²⁴² in Probanka²⁴³ ter da se postopki za dokapitalizacije teh bank že izvajajo.

V tabeli 23 so prikazani zneski zmanjšanja osnovnega kapitala²⁴⁴ in izdatki računa finančnih terjatev in naložb za vplačila kapitala države v banke s stvarnimi in denarnimi vložki. Zmanjšanja osnovnega kapitala na vrednost nič in nato vplačila kapitala Republike Slovenije ter povečanja osnovnega kapitala bank so bili izvedeni in evidentirani na dan 18. 12. 2013.

²³⁸ Evropska komisija je ukrepe v korist NLB, NKBM, Factor banke, Probanke in Abanke Vipava ocenila na podlagi pravil o državni pomoči za prestrukturiranje bank v času krize.

²³⁹ Št. državne pomoči SA. 33229 C(2013) 9632 z dne 18. 12. 2013.

²⁴⁰ Št. državne pomoči SA. 35709 C(2013) 9634 z dne 18. 12. 2013.

²⁴¹ Št. državne pomoči SA. 37690 C(2013) 9633 z dne 18. 12. 2013.

²⁴² Št. državne pomoči SA. 37315 C(2013) 5814 z dne 6. 9. 2013.

²⁴³ Št. državne pomoči SA. 37642 C(2013) 9622 z dne 18. 12. 2013.

²⁴⁴ Banka Slovenije se je v skladu s prvim odstavkom 261.a člena ZBan-1 odločila o zmanjšanju osnovnega kapitala bank na vrednost nič in o razveljavitvi delnic bank zaradi prenehanja kvalificiranih obveznosti bank prvega reda. Razveljavljene delnice se izbrišejo iz registra pri KDD, ko je zmanjšanje osnovnega kapitala vpisano v sodni register.

Tabela 23: Zmanjšanja kapitalskih naložb države v bankah in vplačila kapitala v banke s stvarnimi in denarnimi vložki Republike Slovenije (oboje izvedeno 18. 12. 2013)²⁴⁵

v evrih

	NLB	NKBM	Factor banka	Probanka	Abanka Vipa	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)+(3)+ (4)+(5)+(6)
Zmanjšanje kapitalske naložbe Republike Slovenije	773.067.820	129.465.698	-	385	-	902.533.903
<i>Vplačila kapitala Republike Slovenije (obveznice, menice, denar)</i>						
RS 62	184.999.973	124.999.978	-	-	-	309.999.952
RS 63	89.999.936	-	-	-	-	89.999.936
RS 67	49.999.230	63.999.701	-	-	-	113.998.932
RS 68	44.999.800	-	-	-	-	44.999.800
RS 69	39.999.616	60.999.724	-	-	-	100.999.340
ZM6m	-	-	54.999.825	7.999.956	-	62.999.781
ZM9m	-	-	53.999.114	7.999.286	-	61.998.399
<i>Skupaj obveznice ali menice</i>	<i>409.998.555</i>	<i>249.999.404</i>	<i>108.998.938</i>	<i>15.999.242</i>	<i>-</i>	<i>784.996.139</i>
Denarni vložek	1.141.001.445	620.000.596	160.001.062	160.000.758	348.000.000	2.429.003.861
Skupaj vložek	1.551.000.000	870.000.000	269.000.000	176.000.000	348.000.000	3.214.000.000

Opomba: * Ovrednoteno po tržni vrednosti.

Vir: dokumentacija Ministrstva za finance.

Ministrstvo za finance je vse izdatke za vplačila kapitala v banke v letu 2013 v skupnem znesku 3.214.000.000 evrov evidentiralo v računu finančnih terjatev in naložb na kontu 4411 – Povečanje kapitalskih deležev v finančnih institucijah, v bilanci stanja pa je Ministrstvo za finance kapitalske naložbe v bankah evidentiralo v istem znesku na kontu 0601 – Naložbe v delnice v finančne institucije, ob hkratnem povečanju splošnega sklada za finančne naložbe.

Na podlagi vplačil kapitala in v skladu z odločbami o izrednih ukrepih za banke je bilo povečanje osnovnega kapitala bank v letu 2013 v skupnem znesku 513.906.250 evrov vpisano v sodni register

²⁴⁵ Med nekaterimi zneski dokapitalizacij, ki so bili določeni v odločbah o izrednih ukrepih za banke, in zneski realiziranih dokapitalizacij, ki izhajajo iz odredb za plačilo in računovodskih evidenc, so majhne razlike zaradi zaokroževanj na ceno delnic posameznih bank.

18. 12. 2013²⁴⁶. V tabeli 24 prikazujemo stanja na računih vrednostnih papirjev v centralnem registru KDD na dan 31. 12. 2013, kot ga prikazuje KDD, in evidence o naložbah države. Republika Slovenija je tako na podlagi odločb o izrednih ukrepih za banke in sklepov vlade pridobila 100-odstotne lastniške deleže v NLB, NKBM, Abanki Vip, Factor banki in Probanki.

Tabela 24: Kapitalske naložbe Republike Slovenije v dokapitaliziranih bankah v letu 2013 na dan 31. 12. 2013

Banka	Količina vrednostnih papirjev	Delež v odstotkih	Osnovni kapital banke v evrih
Abanka Vip	15.000.000	100,0	150.000.000
Factor banka	840.625	100,0	8.406.250
NKBM	10.000.000	100,0	150.000.000
NLB	20.000.000	100,0	200.000.000
Probanka	550.000	100,0	5.500.000
Skupaj	-	-	513.906.250

Vira: KDD in podatki Ministrstva za finance.

V odločbah o izrednih ukrepih za banke je določeno, da banke učinke prenehanja kvalificiranih obveznosti, ki predstavljajo osnovni kapital, upoštevajo v poslovnih knjigah tako, da za znesek zmanjšanja osnovnega kapitala povečajo kapitalske rezerve, učinke prenehanja drugih kvalificiranih obveznosti (podrejene obveznice) pa tako, da za ta znesek povečajo prihodke. Banke so v skladu z odločbami o izrednih ukrepih za banke morale kapitalske rezerve pri zaključevanju poslovnih knjig za leto 2013 skupaj z rezervami iz dobička uporabiti za namen pokrivanja izgube (zadržane izgube in izgube poslovnega leta). Ker je bil kapital bank še vedno negativen, so ga morale banke pokriti pri zaključevanju poslovnih knjig za leto 2013 z deli zneskov novih dokapitalizacij, izkazanih v vplačanem presežku kapitala, ki predstavlja razliko med osnovnim kapitalom in vplačanim kapitalom. Poleg tega je bilo v obeh odločbah o izrednih ukrepih za banke za Factor banko in za Probanko poudarjeno, da se bo s sredstvi dokapitalizacije (iz vplačanega kapitala) pretežno pokrivala izguba banke, izkazana v poslovnih izkazih za leto 2013, in da Republika Slovenija z dokapitalizacijo banke prispeva k pokrivanju (preostale) izgube banke zaradi zagotavljanja stabilnosti finančnega sistema.

Izdatki, izkazani v računu finančnih terjatev in naložb, za vplačila države v kapital bank v letu 2013 v skupni vrednosti 3.214.000.000 evrov so bili delno oziroma pretežno namenjeni pokrivanju izgub bank.

Proračun RS in proračunski uporabniki v skladu z določbo 31. člena ZR vrednotijo postavke v računovodskih izkazih v skladu z računovodskimi standardi, če ni z ZR ter drugimi predpisi določeno

²⁴⁶ NLB: Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/53822, NKBM: Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/53807, Abanka Vip: Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/53829, Probanka: Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/53813, Factor banka: Sklep Okrožnega sodišča v Ljubljani, Srg 2013/53817.

drugače. ZR sicer ne obravnava eksplicitno dolgoročnih finančnih naložb, je pa v petem odstavku 32. člena določeno, da knjigovodska vrednost opredmetenih sredstev ter drugih sredstev pravne osebe ne more biti večja od njihove iztržljive oziroma realne vrednosti. Podrobneje so obravnavane dolgoročne finančne naložbe v pravilniku o razčlenjevanju. Ta v prvem odstavku 8. člena določa, da se finančne naložbe pri začetnem pripoznanju izmerijo po nabavni vrednosti, v petem odstavku 13. člena pa, da se prevrednotenje finančnih naložb, izmerjenih po nabavni vrednosti, zaradi okrepitve ali oslabitve ne opravlja. V skladu s šestim odstavkom 13. člena pravilnika o razčlenjevanju se finančna naložba, vrednotena po nabavni vrednosti, v odvisno ali pridruženo podjetje vrednoti v odstotku od celotne vrednosti kapitala odvisnega ali pridruženega podjetja. Glede na to, da so banke po izvedeni dokapitalizaciji v 100-odstotni lasti države, bi bilo treba v skladu z določbo šestega odstavka 13. člena pravilnika o razčlenjevanju na dan 31. 12. 2013 te kapitalske naložbe države uskladiti s stanjem kapitala (osnovnega in presežka vplačanega kapitala oziroma kapitalskih rezerv) v bankah.

Od vplačil kapitala za povečanje kapitalskih naložb v banke v znesku 3.214.000.000 evrov se 1.373.898.000 evrov nanaša na pokrivanje izgub bank v letu 2013, kar so banke izkazale kot zmanjšanje kapitalskih rezerv in s tem tudi celotnega kapitala v bilancah stanja na dan 31. 12. 2013. Za ta znesek so v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 finančne naložbe v kapital bank previsoko vrednotene. Dolgoročne finančne naložbe zato niso vrednotene v skladu z določbo 20. člena ZR.

V tabeli 25 prikazujemo razliko med izkazanimi kapitalskimi naložbami v obravnavane banke v zbirni bilanci stanja in vsoto osnovnega kapitala in kapitalskih rezerv v bankah na dan 31. 12. 2013.

Tabela 25: Podatki o zneskih dokapitalizacij bank in stanju kapitala bank po dokapitalizaciji

v evrih			
Banka	Dokapitalizacija	Stanje kapitala po dokapitalizaciji	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)
NKBM	870.000.000	517.712.000	352.288.000
NLB	1.551.000.000	1.093.468.000	457.532.000
Abanka Vip	348.000.000	212.694.000	135.306.000
Probanka	176.000.000	3.622.000	172.378.000
Factor banka	269.000.000	12.606.000	256.394.000
Skupaj	3.214.000.000	1.840.102.000	1.373.898.000

Vir: podatki Ministrstva za finance.

2.3.6.4 Dolgoročne terjatve iz poslovanja

Dolgoročne terjatve iz poslovanja v zbirni bilanci stanja predstavljajo dolgoročne terjatve za unovčena poročstva in druge dolgoročne terjatve iz poslovanja ter popravek dolgoročnih terjatev iz poslovanja. Na dan zbirne bilance stanja znašajo dolgoročne terjatve iz poslovanja 647.279.215 evrov. Od tega predstavlja znesek 22.167.133 evrov terjatve, ki zapadejo v plačilo v letu 2014 in so v zbirni bilanci stanja prikazane med drugimi kratkoročnimi terjatvami. Tako znaša dolgoročni del teh terjatev v zbirni bilanci stanja 625.112.082 evrov.

Tabela 26: Dolgoročne terjatve iz poslovanja

Naziv	Na dan 31. 12. 2013 v evrih	Delež v odstotkih
Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva	114.484.147	21,8
Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja	532.796.928	78,2
Popravek vrednosti dolgoročnih terjatev iz poslovanja*	(1.860)	-
Skupaj	647.279.215	100,0

Opomba: *Zmanjšanje terjatev za terjatve, ki ne pripadajo proračunu.

Viri: bruto bilance na dan 31. 12. 2013.

Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva

Proračun RS je na dan bilance stanja izkazoval dolgoročne terjatve za unovčena poročstva, ki so prikazana v tabeli 27.

Tabela 27: Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva Proračuna RS

Naziv	Na dan 31. 12. 2013 v evrih	Delež v odstotkih
Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva	35.354.899	30,9
Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za pravne osebe	4.259.558	3,8
Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva jamstvene sheme za fizične osebe	298.084	0,2
Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva iz stečajev in prisilnih poravnav	74.571.605	65,1
Skupaj	114.484.146	100,0

Viri: bruto bilance za leto 2013.

Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva se v znesku 35.000.000 evrov nanašajo na terjatev za unovčeno poročstvo družbi Cimos, d. d., Koper, ki je bilo dano na podlagi ZPRPGD'T. Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva iz stečajev in prisilnih poravnav se v znesku 11.312.636 evrov nanašajo na terjatev do SCT, d. d, Ljubljana; v znesku 10.797.147 evrov do Primorje, d. d., Ajdovščina – v stečaju; v znesku 6.471.071 evrov do Montavar Metalna Nova, d. o. o., Maribor – v stečaju in do drugih družb v stečaju. Terjatve na dan 31. 12. 2013 niso usklajene.

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja se nanašajo na dolgoročne terjatve iz poslovanja, druge dolgoročne terjatve iz poslovanja do finančnih institucij ter dolgoročne sporne terjatve iz poslovanja iz stečajev in prisilnih poravnjav. Na dan 31. 12. 2013 znašajo 532.796.927 evrov.

Tabela 28: Največje druge dolgoročne terjatve iz poslovanja po neposrednih uporabnikih

Neposredni uporabniki	Terjatve na dan 31. 12. 2012 v evrih	Terjatve na dan 31. 12. 2013 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
Proračun RS	130.514.915	181.932.487	139
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	0	177.390.540	-
Ministrstvo za finance	150.140.924	150.452.500	100
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – kupnine	11.869.230	14.426.507	122
Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	7.555.835	7.555.892	100
Ministrstvo za obrambo	626.411	410.535	66
Ostali	754.597	628.467	83
Skupaj	301.461.912	532.796.928	177

Viri: bruto bilance na dan 31. 2. 2012 in 31. 12. 2013.

Proračun RS

Pregledali smo večje druge dolgoročne terjatve iz poslovanja, ki jih izkazuje Proračun RS. Terjatve do TEŠ v znesku 75.369.606 evrov se nanašajo na plačilo provizije ob izdaji poročstva za najete kredite TEŠ do leta 2037. Provizija za dano poročstvo se izplača na podlagi ZPODPTEŠ za obveznosti iz dolgoročnega posojila v znesku 440 milijonov evrov. Pogodba o načinu in pogojih zavarovanja poročstva Republike Slovenije določa, da bo TEŠ Republiki Sloveniji kot poroku za izdano poročstvo plačevala premijo v višini 1,25 odstotka letno. Osnova za izračun premije je stanje črpane in neodplačane glavnice kredita, zavarovane s poročstvom Republike Slovenije.

Terjatve v znesku 66.283.552 evrov se nanašajo na terjatev do Javnega sklada Republike Slovenije za nasledstvo. Zakon o ratifikaciji Sporazuma o vprašanih nasledstva²⁴⁷, ki ga je sklenilo pet enakopravnih držav naslednic nekdanje Socialistične federativne Republike Jugoslavije, določa, da pripada Republiki Sloveniji 16 odstotkov razpoložljivih sredstev, ki jih je imela Socialistična federativna Republika Jugoslavija ali Narodna banka Jugoslavije v tujini in je podlaga za reševanje vprašanj kliringa.

²⁴⁷ Uradni list RS, št. 71/02.

Terjatve v znesku 31.440.038 evrov do DUTB se nanašajo na provizijo za dano poroštvo Republike Slovenije po ZUKSB za obveznosti DUTB iz dveh izdaj obveznic DUT01 in DUT02 v skupnem znesku 1.011.600.000 evrov. Pogodba o izdaji porošstva določa, da DUTB Republiki Sloveniji plačuje provizijo v višini 1,25 odstotka letno. Pri izračunu provizije se upošteva stanje skupne nominalne vrednosti izdanih obveznic.

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja do finančnih institucij v znesku 8.630.684 evrov, ki jih izkazuje Proračun RS, se nanašajo na terjatev do Factor banke za provizijo po pogodbi o izdaji obveznic, na terjatev do Abanke Vipa iz Pariškega kluba²⁴⁸, na terjatev do Banke Slovenije iz priložnostnih kovancev, na terjatev do Probanke iz provizije za dano poroštvo na podlagi ZUKSB in terjatve do Deželne banke Slovenije iz provizije za dano poroštvo za izdane obveznice Deželne banke Slovenije na podlagi ZJF.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor v znesku 177.390.540 evrov se v celoti nanašajo na terjatve do DARS od nadomestila za uporabo stavbne pravice, ki izhajajo iz pogodbe²⁴⁹ o izvajanju naročila, ki zapade v plačilo v prihodnjih proračunskih obdobjih. Terjatev je usklajena z DARS.

Ministrstvo za finance

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja na Ministrstvu za finance v znesku 140.528.144 evrov se nanašajo na terjatve do SID banke za sredstva varnostnih rezerv in sredstva, namenjena za posebno izravnavo obresti, v znesku 6.985.682 evrov na terjatve do Sklada Republike Slovenije za nasledstvo in v znesku 2.938.674 evrov na terjatve do Rudnika Kanižarica v zapiranju, d. o. o., Črnomelj.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo se nanašajo na terjatve za dane dolgoročne kredite družbam, ki so šle kasneje v stečaj ali likvidacijo. Vse posle v zvezi s kreditiranjem, izterjavo, zavarovanjem in vodenjem terjatev vodi Slovenski podjetniški sklad.

2.3.6.4.a Popis dolgoročnih terjatev je bil opravljen, vendar v nekaterih primerih (Proračun RS, podkonto 084001 – Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva, jamstvene sheme za pravne osebe in podkonto 084100 – Dolgoročne terjatve za unovčena poročstva iz stečajev in prisilnih poravn in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, podskupina konto 085 – Druge dolgoročne terjatve iz poslovanja) popisna komisija ni razpolagala z dokumentacijo, ki bi potrjevala evidentirane terjatve (na primer potrjeni IOP obrazci, dokument o prijavi terjatve v stečaj ali/in dokument o priznavanju terjatve stečajnega upravitelja oziroma sodišča, dokument o tem, v kateri fazi je stečajni postopek in podobno).

Računsko sodišče je v zahtevi za predložitev odzivnega poročila v poročilu o zaključnem računu 2012 od Ministrstva za finance in od Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo zahtevalo, da pripravita načrt aktivnosti za pripravo in pridobitev vseh ustreznih dokumentov za popis dolgoročnih terjatev iz poslovanja (vsaj dokument o prijavi terjatve v stečaj ali/in dokument o priznavanju terjatve stečajnega upravitelja oziroma sodišča, dokument o tem, v kateri fazi je stečajni postopek).

²⁴⁸ Sporazum med Republiko Avstrijo in Zvezno republiko Jugoslavijo o poravnavi terjatev, ki izvirajo iz Pariškega kluba.

²⁴⁹ Št. 2430-12-100023 z dne 27. 9. 2012.

Ukrep Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu navedlo, da so že v letu 2013 pričeli z aktivnostmi, vendar jih bodo zaradi doslednosti in preglednosti postopkov uredili v protokolu med Direktoratom za javno premoženje in finančni sistem in DJR do 30. 6. 2014. Protokol je bil sklenjen 26. 6. 2014.

2.3.6.5 Terjatve za sredstva, dana v upravljanje

Terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2013 znašajo 3.268.074.219 evrov oziroma 11,3 odstotka vseh sredstev. Glede na leto 2012 so se terjatve za sredstva, dana v upravljanje, povečale za 1,5 odstotka. Stanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, prikazuje tabela 29.

Tabela 29: Terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2013 po neposrednih uporabnikih

Neposredni uporabnik	Stanje na dan 31. 12. 2013 v evrih	Delež v odstotkih
Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	1.017.980.996	31,1
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	706.323.833	21,6
Ministrstvo za zdravje	683.488.592	20,9
Ministrstvo za kulturo	423.629.394	13,0
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	411.431.671	12,6
Ministrstvo za finance	8.375.959	0,3
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	6.084.113	0,2
Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij	5.222.469	0,2
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	3.998.763	0,1
Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije	900.332	0,0
Ministrstvo za pravosodje	638.097	0,0
Skupaj	3.268.074.219	100,0

Viri: bruto bilance na dan 31. 12. 2013.

Največje terjatve za sredstva, dana v upravljanje, so izkazane do:

- Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije 970.936.952 evrov,
- Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana 213.406.723 evrov,
- Radio-televizije Slovenije 96.289.261 evrov,
- Onkološkega inštituta v Ljubljani 72.722.590 evrov,
- Univerzitetnega kliničnega centra Maribor 71.025.059 evrov.

2.3.6.5.a Na Ministrstvu za pravosodje, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije ter Ministrstvu za infrastrukturo in prostor še vedno

izkazujejo terjatve za sredstva, dana v upravljanje, do javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, ki opravljajo javno gospodarsko službo. Na dan 31. 12. 2013 so te terjatve znašale 6.450.219 evrov, kar je za 70,9 odstotka manj kot na dan 31. 12. 2012. Izkazovanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, do javnih podjetij in javno-gospodarskih zavodov ni v skladu s SRS 35 Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb, na podlagi katerega bi javna podjetja in javni gospodarski zavodi, ki opravljajo gospodarsko javno službo, lahko imeli evidentirane obveznosti za sredstva v upravljanju najdlje do 31. 12. 2009.

V revizijskem poročilu o zaključnem računu 2012, v zahtevi za predložitev odzivnega poročila, je računsko sodišče zahtevalo pripravo načrta aktivnosti za ureditev pravnih razmerij in ustrezno evidentiranje sredstev. Neposredni uporabniki so pripravili načrte aktivnosti in v nekaterih primerih tudi že sklenili pogodbe o prenosih premoženja ali vpisali vložke v sodni register. V nekaterih primerih pa aktivnosti za prenos premoženja še potekajo.

2.3.6.5.b Analitična evidenca terjatev za sredstva, dana v upravljanje, predstavlja le zneske oziroma vrednosti, ki jih ministrstvo prenese s sklepom ali pogodbo, in zneske, ki jih vsako leto nakazuje za nakup sredstev posrednim uporabnikom (iz investicijskih transferov), ter zmanjšanja in povečanja med letom v zvezi z njimi (obračunana amortizacija, odtujitve, presežki prihodkov nad odhodki). Spremembe se evidentirajo na podlagi pogodb o financiranju, IOP obrazcev in pisnih obrazložitvev posrednih proračunskih uporabnikov, ki s temi sredstvi upravljajo. Analitične evidence se na ministrstvih usklajujejo z IOP obrazci vsaj enkrat letno, vendar pa te ne vsebujejo podatkov o posameznih vrstah osnovnih sredstev, danih v upravljanje.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Analitične evidence po posameznih vrstah osnovnih sredstev vodi v skladu s predpisi vsake javni zavod v razredu 0. Njihova knjigovodska vrednost je evidentirana na skupini kontov 98. V skladu s Pravilnikom o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu ZR se podatki o sredstvih v upravljanju enkrat letno uskladijo. Če bi še pri ministrstvu vodili analitične evidence osnovnih sredstev, ki so pri zavodih, bi bile evidence podvojene. Kadar pride pri usklajevanju do razlik, se ugotovi vzrok in ustrezno poknjiži ali pri ministrstvu ali pa mora popravek narediti zavod na dan 2. 1., če je bilo to ugotovljeno po pripravi računovodskih izkazov. Če je bila razlika ugotovljena prej, se popravek naredi še za tekoče leto.

2.3.6.5.c Preverili smo usklajevanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, pri prvih petih neposrednih uporabnikih, ki so na dan 31. 12. 2013 v bilanci stanja izkazovali največje stanje, in sicer na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Ministrstvu za izobraževanje, znanost, in šport, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kulturo ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Tabela 30: Največji neposredni uporabniki, ki so na dan 31. 12. 2013 izkazovali terjatve za sredstva, dana v upravljanje

Neposredni uporabniki	Število pregledanih enot v vzorcu	Število usklajenih IOP obrazcev na dan 31. 12. 2013	Število neusklajenih IOP obrazcev na dan 31. 12. 2013
Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	5	0	5
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	33	15	18
Ministrstvo za zdravje	5	1	4
Ministrstvo za kulturo	5	4	1
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	28	4	24
Skupaj	76	24	52

Viri: bruto bilance na dan 31. 12. 2013 in IOP obrazci.

Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu²⁵⁰ v 6. členu tudi določa, da morajo prejemniki sredstev iz javnih financ potrditi skladnost postavk, ki so predmet usklajevanja, s podatki, ki jih v poslovnih knjigah izkazujejo iz obveznosti do neposrednega uporabnika državnega oziroma občinskih proračunov, v primeru neskladnosti pa morajo navesti svoje stanje obveznosti, izkazano v poslovnih knjigah, z obrazložitvijo ter listinsko dokumentacijo, ki to stanje dokazuje, najkasneje do 3. 2. naslednje leto. Ugotovili smo, da vsi partnerji obrazca Usklajevanje medsebojnih terjatev in obveznosti za sredstva v upravljanju po stanju na dan 31. 12. 2013 Ministrstvu za finance ne posredujejo pravočasno oziroma ga sploh ne posredujejo.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Usklajevanje terjatev poteka postopoma, javni zavodi šele na podlagi večkratnih zahtev posredujejo podatke in ustrezno dokumentacijo za dokončno uskladitev. Večinoma poteka usklajevanje v več fazah, in sicer posredujejo podatek o obračunani amortizaciji ali morda še podatek o nabavi osnovnega sredstva iz drugih virov, ostale podatke (na primer nabava osnovnih sredstev iz presežka prihodkov nad odbodki iz preteklih let, nabava drobnega inventarja, prodaja osnovnih sredstev in podobno) ter podatek o rezultatu. Končno uskladitev ministrstvo izdela na podlagi bilanc stanja posrednih proračunskih uporabnikov, ki jih pridobi od AJPEŠ. Pri morebitnih razhajanjih ministrstvo zahteva obrazložitve oziroma dodatno dokumentacijo.

2.3.6.5.d Preverili smo popis terjatev za sredstva, dana v upravljanje, na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Ministrstvu za izobraževanje, znanost, in šport, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kulturo ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Stanja terjatev za sredstva, dana v upravljanje, v bruto bilanci na dan 31. 12. 2013 se ne ujemajo s stanjem, ugotovljenim s popisom, ker so ministrstva usklajevala stanja na dan zbirne bilance stanja še po zaključku popisa. Iz zapisnikov o popisu smo ugotovili, da so bile terjatve za sredstva, dana v upravljanje, na dan 31. 12. 2012 popisane na podlagi

²⁵⁰ Uradni list RS, št. 117/02, 134/03.

knjigovodskih evidenc ministrstev in IOP obrazcev. Če IOP obrazec ni bil vrnjen, je komisija prevzela stanje iz knjigovodskih evidenc, kar je v nasprotju s 36. členom ZR, ki določa, da pravne osebe ob koncu leta obvezno usklajujejo stanje sredstev in obveznosti do virov sredstev z dejanskim stanjem, ugotovljenim s popisom. Pri Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kulturo ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti iz poročila popisne komisije ni bilo mogoče ugotoviti, ali je bilo stanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje, pri posameznih poslovnih partnerjih usklajeno z dejanskim stanjem, ker popisna komisija v poročilu ni prikazala terjatev za sredstva, dana v upravljanje, po partnerjih, temveč je navedla le skupni znesek terjatev za sredstva, dana v upravljanje, po kontih.

Pojasnilo Ministrstva za finance

Ministrstva, za katere vodi računovodstvo DJR, pojasnjujejo, da so popis izvedla v skladu z navodili DJR. Vsa ministrstva (razen Ministrstva za zdravje) imajo podlago v sklepu popisne komisije, da se ne glede na oddajo popisnega poročila stanje spremeni oziroma uskladi z dejanskim stanjem, če prejemnik sredstev posreduje potrjen IOP obrazec z ustrežno obrazložitvijo in dokazili. Vse to ministrstvo upošteva do priprave letnega poročila oziroma računovodskih izkazov. Podatki v računovodskih izkazih in bruto bilanci pa so oziroma morajo biti enaki.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj izdela natančno navodilo za popis terjatev za sredstva, dana v upravljanje, v katerem bo navedeno, da mora popisna komisija popisati vse terjatve za sredstva, dana v upravljanje, po partnerjih, tako da bo razvidno, ali so stanja usklajena ali ne.

2.3.6.6 Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah

Stanje na postavki dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah na dan 31. 12. 2013 je bilo 410.850.220 evrov ali 65,8 odstotka manjše kot leto poprej (1.200.572.843 evrov). Proračun RS je na dan 31. 12. 2013 izkazoval 301.026.209 evrov ali 73,3 odstotka sredstev, proračunski skladi in kupninski račun 41.648.656 evrov ali 10,1 odstotka, drugi računi vladnih in nevladnih ter pravosodnih uporabnikov proračuna pa 68.175.356 evrov ali 16,6 odstotka vseh sredstev na postavki. Pretežni del teh sredstev je vključen v EZRD.

Tabela 31: Skupina kontov 11 – Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih institucijah na dan 31. 12. 2013

Proračunski uporabnik / vrsta računa	Znesek sredstev na računih na dan 31. 12. 2012 v evrih	Znesek sredstev na računih na dan 31. 12. 2013 v evrih	Delež sredstev na računih glede na vsa sredstva na računih na dan 31. 12. 2013 v odstotkih
Podračun Republika Slovenija – Proračun	761.162.403	66.184.152	16,1
Podračun Republika Slovenija – Proračun, sodni depoziti	687.156	327.150	0,1
RS – Proračun, posebni računi pri Banki Slovenija	24.368	24.158	0,0
RS – Proračun, Fiduciarni račun – Londonski klub	3.895.401	3.796.906	0,9
RProračun, Osimski račun	42.461.450	40.613.023	9,9
Posebni namenski transakcijski računi – sredstva Evropske unije za izvajanje skupnih evropskih politik	294.469.337	188.130.874	45,8
Drugi namenski računi (donacije, vključno PHARE, ISPA, SAPARD, začasno odvzeta sredstva po Zakonu o odvzemu premoženja nezakonitega izvora ²⁵¹ , sredstva za potne stroške Sveta Evropske unije)	3.255.796	1.949.946	0,5
<i>I. Skupaj računi proračuna</i>	1.105.955.912	301.026.209	73,3
Rezervni sklad Republike Slovenije (Stalna proračunska rezerva)	20.666.713	6.772.151	1,6
Ministrstvo za zdravje – investicijska vlaganja	1.949.247	1	0,0
Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport – proračunski sklad	15.138.293	11.919.563	2,9
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti – proračunski sklad	-	22.905.790	5,6
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo – kupninski račun	205.941	51.150	0,0
<i>II. Skupaj proračunski skladi in kupninski račun</i>	37.960.194	41.648.656	10,1

²⁵¹ Uradni list RS, št. 91/11.

Proračunski uporabnik / vrsta računa	Znesek sredstev na računih na dan 31. 12. 2012 v evrih	Znesek sredstev na računih na dan 31. 12. 2013 v evrih	Delež sredstev na računih glede na vsa sredstva na računih na dan 31. 12. 2013 v odstotkih
Sredstva na računih Davčne uprave in Carinske uprave (zasežena sredstva, varščine)	3.588.291	6.284.392	1,5
Sredstva na drugih računih vladnih neposrednih uporabnikov (Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zunanje zadeve-konzularna predstavništva, upravne enote, Ministrstvo za pravosodje – stanovanjska komisija in podobno)	7.434.605	10.152.802	2,5
Sredstva na računih nevladnih proračunskih uporabnikov	330.111	273.702	0,1
Sredstva na računih pravosodnih uporabnikov proračuna (redni računi, sodni depoziti, varščine, zasežena sredstva)	45.303.730	51.464.460	12,5
<i>III. Skupaj drugi računi</i>	<i>56.656.739</i>	<i>68.175.356</i>	<i>16,6</i>
I + II + III Skupaj	1.200.572.843*	410.850.220	100,0

Opomba: * Vsote zneskov se lahko razlikujejo zaradi zaokroževanja.

Viri: obrazložitve zbirne bilance stanja in podatki Ministrstva za finance.

2.3.6.6.a Proračunski sklad na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je bil ustanovljen 23. 11. 2012²⁵². Sredstva sklada se uporabljajo za vse štipendije, ki se podeljujejo na podlagi Zakona o štipendiranju²⁵³, in štipendije, ki jih podeljuje Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije²⁵⁴. Likvidnostni presežki sklada so med letom ostajali na računu sklada.

Priporočilo

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za finance priporočamo, naj določita kriterije deponiranja likvidnostnih presežkov podračuna proračunskega sklada Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti z namenom optimiziranja teh prihodkov proračuna.

2.3.6.6.b Na podračunu Ministrstva za finance Davčna uprava, davek na dodano vrednost na elektronsko opravljene storitve je bilo 31. 12. 2013 stanje 80.070 evrov. Po navedbah Davčne uprave se za plačila teh storitev že od 1. 10. 2011 uporablja podračun države, vendar nekateri tuji davčni zavezanci še vedno plačujejo obveznosti na ta račun, zato jih je treba preknjiževati na pravilni podračun.

²⁵² Na podlagi 129. člena ZUJF.

²⁵³ Uradni list RS, št. 59/07 (63/07-popr.), 40/09; uporablja se do 31. 12. 2013.

²⁵⁴ To določa 34. člen ZPIRS1314.

*Ukrepi Davčne uprave**Davčna uprava je v letu 2014 zaprla podračun – davek na dodano vrednost na elektronsko opravljene storitve.*

2.3.6.6.c Stanje na računih Ministrstva za zunanje zadeve na dan 31. 12. 2013 je znašalo 1.711.147 evrov. Sredstva so sestavljala sredstva na deviznih depozitnih računih diplomatsko-konzularnih predstavništev v tujini (v nadaljevanju: DKP), torej nakazila za poslovanje – za materialne stroške in plače, konzularne takse in drugo. Vsebovala so tudi sredstva blagajn, ki se lahko izkazujejo v evrih, dolarjih in lokalnih valutah, štejejo pa kot sredstva na računih. Ugotovili smo, da je imelo eno DKP v blagajnah več kot 15.000 evrov²⁵⁵, pet DKP pa je imelo na računih več kot 50.000 evrov²⁵⁶, kar pri dveh od njih presega znesek, ki ga porabi za svoje mesečno delovanje²⁵⁷.

Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve

Ministrstvo za zunanje zadeve mora zagotoviti, da je na računih DKP dovolj sredstev za izplačilo obveznosti, ki zapadejo v začetku meseca, ter sredstev za kritje morebitnih nujnih zdravstvenih storitev, ki se plačujejo sproti. V nekaterih državah lokalni običaji zahtevajo, da ima DKP v blagajni več sredstev, saj se večina računov plačuje z gotovino.

Na podkontu 112010 – Sredstva na deviznih računih – konzularne takse, ki je namenjen vodenju evidence prihodkov iz konzularnih taks, ki jih morajo DKP²⁵⁸ mesečno nakazovati v proračun, je bilo na 14 DKP na dan 31. 12. 2013 evidentirano negativno stanje, kar pomeni, da so bila sredstva iz prejemkov za pobrane konzularne takse porabljenega za druge namene ali pa napačno knjižena. Iz poročila komisije za popis terjatev in obveznosti ter ostalih sredstev in virov po stanju na dan 31. 12. 2013²⁵⁹ je razvidno, da so na podkontu 112010 – Sredstva na deviznih računih – konzularne takse in podkontu 112020 – Sredstva na deviznih računih – drugi neproračunski prilivi tudi neusklajena stanja preteklih let. V poročilu je tudi navedeno, da bo Ministrstvo za zunanje zadeve v sodelovanju z DJR najkasneje do 30. 6. 2014 razčistilo neusklajena stanja iz preteklih let, na podlagi katerih bo DJR izvedel ustrezne preknjižbe.

Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve

Evidentirana negativna stanja na kontu 112010 (Sredstva na deviznih računih – konzularne takse) so posledica neusklajenih stanj iz preteklih let, katerim je prišlo do napačnega evidentiranja poslovnih dogodkov znotraj skupine kontov 112. Ministrstvo za zunanje zadeve je v sodelovanju z Ministrstvom za finance – DJR postopoma razčistilo neusklajena stanja iz preteklih let. 20. 6. 2014 se je na sestanku z Ministrstvom za finance – DJR dogovorilo o načinu uskladitve negativnih stanj na posameznih diplomatsko konzularnih predstavništvih, ter da bodo uskladitve evidentirane v poslovnih knjigah

²⁵⁵ Buenos Aires.

²⁵⁶ Bruselj – misija, Kopenhagen, New York – misija, Pariz, Peking.

²⁵⁷ Kopenhagen, Peking.

²⁵⁸ Zakon o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10-UPB5) v 29. členu določa, da so prihodki od taks, plačanih pri organih državne uprave, prihodek državnega proračuna. Navodilo o finančno materialnem poslovanju diplomatsko konzularnih predstavništev (št. 0070-1/2013/2 z dne 4. 2. 2013) v 21. členu določa, da DKP opravljajo konzularne dejavnosti, za katere se plačujejo konzularne takse v skladu z zakonom, ki ureja upravne takse, in drugimi predpisi. DKP prejemke iz konzularnih taks nakazujejo v državni proračun. Nakazati jih morajo enkrat mesečno, in sicer praviloma zadnji delovni dan v mesecu. Vse konzularne takse, pobrane v tekočem letu, je treba nakazati najkasneje do 31. 12. tekočega leta.

²⁵⁹ Št. 410-2/2014/21 z dne 6. 2. 2014.

Ministrstva za zunanje zadeve in v knjigi 1099 na dan 2. 1. 2014. Na ta način bo zagotovljeno, da bo stanje znotraj skupine kontov 112 usklajeno. Na sestanku sta bila sprejeta tudi naslednja sklepa:

- Ministrstvo za zunanje zadeve zagotovi sprotno odvajanje konzularnih taks na ustrezne vplačilne račune. Sredstev od pobranih konzularnih taks DKP ne sme uporabljati za plačila materialnih stroškov.
- Ministrstvo za zunanje zadeve letno, po stanju na dan 31. 12., uskladi tečajne razlike in posreduje na Ministrstvo za finance – DJR ustrezno dokumentacijo po posameznih stroškovnih mestih do 31. 3. tekočega leta. V poslovnih knjigah Ministrstva za zunanje zadeve se tečajne razlike evidentira na dan 2. 1. tekočega leta.

V sodelovanju z zunanjim izvajalcem so na Ministrstvu za zunanje zadeve nadgradili aplikacijo AIDA, ki od 1. 1. 2014 omogoča izkazovanje stanj konzularnih taks na enak način, kot so izkazane konzularne takse v aplikaciji MFERAC.

Ugotovili smo, da so na DKP Washington v stanje denarnih sredstev na računih 31. 12. 2013 vključeni še neunovčeni čeki iz preteklih let.

Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve

DKP v Washingtonu je že poskušalo preklicati čke, vendar jih je banka opozorila, da preklic ni mogoč, ker je treba upoštevati zakonsko določen rok veljavnosti unovčitve čekov.

2.3.6.6.d Ministrstvo za notranje zadeve je imelo zaradi prejetih sredstev v blagajno, ki ob koncu leta še niso bila prenesena na račun, na dan 31. 12. 2013 na prehodnem podkontu 110900 – Denarna sredstva na računih – prehodni konto negativno stanje 25.122,17 evra in na prehodnem podkontu 110910 – Denarna sredstva na računih – prehodni konto, plače negativno stanje 594,51 evra.

Priporočilo

Ministrstvu za notranje zadeve priporočamo, naj konec leta poskrbi, da se vsi prehodni konti zaprejo.

2.3.6.6.e Ugotovili smo, da so se pri preračunavanju vrednosti tujih valut na dan 31. 12. 2013 uporabljali različni referenčni tečaji ECB, in sicer tisti, ki so veljali dan pred navedenim datumom²⁶⁰, ali pa tisti, ki jih je Banka Slovenije objavila na dan 31. 12. 2013²⁶¹. Iz dokumenta Podatki, potrebni za popis, ki jih pripravi in posreduje računovodska služba neposrednega proračunskega uporabnika²⁶² je razvidno, da "se popis opravi s štetjem, pri vrednostnem obračunu pa se upošteva referenčni tečaj ECB po tečajnici Banke Slovenije, veljavni na dan 31. decembra 2013", kar je skladno s 34. členom ZR.

2.3.6.7 Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev

Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev, izkazane v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013, znašajo 293.206.505 evrov in predstavljajo en odstotek obveznosti do virov sredstev. Med kratkoročnimi obveznostmi do dobaviteljev je izkazan tudi tisti del dolgoročnih obveznosti iz poslovanja, ki zapadejo v plačilo v letu 2014, in sicer v znesku 111.375.820 evrov. Največje neposredne uporabnike glede na stanje kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev prikazuje tabela 32.

²⁶⁰ Uporabljali so jih neposredni uporabniki, za katere vodi računovodstvo Ministrstvo za finance.

²⁶¹ Uporabljala so jih vojaški atašeji oziroma predstavniki v tujini.

²⁶² Št. 450-181/2013/1 z dne 25. 11. 2013.

Tabela 32: Največji neposredni uporabniki glede na stanje kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev na dan 31. 12. 2013

Št.	Proračunski uporabnik	Znesek v evrih	Delež v odstotkih	Kumulativa deleža v odstotkih
1.	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	36.663.346	20,0	20,0
2.	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	31.782.831	17,5	37,5
3.	Direkcija za ceste	22.811.707	12,6	50,1
4.	Ministrstvo za zunanje zadeve	20.905.234	11,5	61,6
5.	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	15.044.070	8,3	69,9
6.	Ministrstvo za finance	6.194.275	3,4	73,3
7.	Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport	5.961.967	3,3	76,6
8.	Generalštab Slovenske vojske	5.293.848	2,9	79,5
9.	Policija	4.697.762	2,6	82,1
10.	Ministrstvo za zdravje	4.368.175	2,4	84,5
11.	Agencija Republike Slovenije za okolje	3.694.252	2,0	86,5
12.	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	2.774.381	1,5	88,0
13.	Ministrstvo za notranje zadeve	2.139.146	1,2	89,2
14.	Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin	1.774.589	1,0	90,2
15.	Davčna uprava	1.605.837	0,9	91,1
16.	Ministrstvo za pravosodje	1.543.718	0,8	91,9
17.	Ostalo	14.575.547	8,1	100,0
Skupaj		181.830.685	100,0	100,0

Viri: bruto bilance na dan 31. 12. 2013.

Največje kratkoročne obveznosti do dobaviteljev predstavljajo:

- Slovenske železnice – Infrastruktura, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: SŽ – Infrastruktura) 19.309.743 evrov,
- Organizacija združenih narodov (v nadaljevanju: OZN) in Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD) 13.935.421 evrov,
- SID banka 12.000.000 evrov,
- javno podjetje Infra 5.774.749 evrov,

- SŽ – potniški promet, d. o. o., Ljubljana 4.898.606 evrov,
- Sklad obrtnikov in podjetnikov, Ljubljana 4.228.763 evrov,
- Nivo eko, d. o. o., Žalec 4.123.277 evrov,
- Gorenje GTI, d. o. o., Velenje 3.647.876 evrov,
- Intech-les, d. o. o., Rakek 3.241.786 evrov,
- Nela razvojni center, d. o. o., Železniki 2.843.250 evrov,
- DARS 2.406.380 evrov,
- Cestno podjetje Ptuj, d. d., Ptuj 2.398.126 evrov,
- Cestno in gradbeno podjetje Novo mesto, d. d., Novo mesto 2.305.694 evrov.

Obveznosti do tujih dobaviteljev na dan zbirne bilance stanja znašajo 24.963.172 evrov, od tega Ministrstvo za zunanje zadeve izkazuje za 20.254.358 evrov obveznosti do mednarodnih organizacij OZN in OECD ter DKP.

2.3.6.7.a Potrditve stanja, ki so bile opravljene med revizijo, so po zaključku zbirne bilance stanja na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor razkrile, da ima ministrstvo za 11.720.540 evrov neusklajenih obveznosti, in sicer 6.876.651 evrov do dobavitelja Slovenske železnice – Infrastruktura, d. o. o., Ljubljana²⁶³, 2.406.380 evrov do dobavitelja DARS²⁶⁴ in 2.437.509 evrov do ostalih dobaviteljev. Od vseh neusklajenih obveznosti na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor se 1.538.446 evrov nanaša na račune, ki so bili v poslovne knjige evidentirani na napačno obdobje, v proračunsko leto 2014 namesto v leto 2013. Obveznosti Ministrstva za infrastrukturo in prostor do dobaviteljev so na dan 31. 12. 2013 tako prenizko izkazane za 1.538.446 evrov.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje izkazuje na dan 31. 12. 2013 za 8.409.401 evro neusklajenih obveznosti do dobaviteljev, od tega se:

- 4.879.408 evrov nanaša na nevrnjene IOP obrazce dobaviteljev Nivo eko, d. o. o., Žalec in Savske elektrarne Ljubljana, d. d., Medvode;
- 2.824.978 evrov nanaša na izpodbijanje IOP obrazca dobavitelja Soline, d. o. o., Portorož, ki so sporne obveznosti, ker dobavitelj nima podlage za evidentiranje terjatev do ministrstva iz vlaganj v nepremičnine v lasti države;
- 705.015 evrov nanaša na obveznosti do ostalih dobaviteljev, ki bi morale biti v poslovne knjige evidentirane na dan 31. 12. 2013, a so bile evidentirane v letu 2014; obveznosti Ministrstva za kmetijstvo in okolje do dobaviteljev so tako na dan 31. 12. 2013 prenizko izkazane za 705.015 evrov.

Direkcija za ceste ima na dan 31. 12. 2013 skupaj za 5.920.006 evrov neusklajenih obveznosti do dobaviteljev, od tega je bilo 2.153.788 evrov obveznosti v poslovne knjige evidentiranih v letu 2014 namesto v letu 2013, za 3.741.275 evrov obveznosti dobavitelji niso vrnil IOP obrazcev, 24.943 evrov pa se nanaša na izpodbijane IOP obrazce. Obveznosti Direkcije za ceste do dobaviteljev so tako na dan 31. 12. 2013 prenizko izkazane za 2.153.788 evrov.

2.3.6.7.b Pregledali smo kratkoročne obveznosti do dobaviteljev, ki so nastale že v letu 2013 in za katere so neposredni uporabniki v letu 2013 prejeli račune, a so bili ti evidentirani v poslovne knjige šele v

²⁶³ Dobavitelj je izpodbijal IOP obrazec za ta znesek, za katerega DJR nima evidentiranih obveznosti na dan 31. 12. 2013.

²⁶⁴ Dobavitelj ni vrnil IOP obrazca.

letu 2014. Ugotovili smo, da so bile v zbirni bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 obveznosti prenizko izkazane vsaj za 19.745.802 evra²⁶⁵.

Pojasnilo DJR

Obveznosti do dobaviteljev so knjižene v letu 2014, čeprav se nanašajo na leto 2013 zaradi prepoznega posredovanja računov DJR.

Ukrep Ministrstva za kmetijstvo in okolje

Ministrstvo je register tveganj dopolnilo s tveganjem, da vsi prejeti računi v določenem letu niso pravočasno posredovani DJR in zato obveznosti do dobaviteljev niso evidentirane v pravilnem obdobju.

Ukrep Ministrstva za pravosodje

Ministrstvo je v letu 2013 sprejelo novo Navodilo o finančnem poslovanju Ministrstva za pravosodje²⁶⁶, v katerem je opredelilo roke za potrjevanje računov.

2.3.6.7.c Preverili smo starost kratkoročnih obveznosti do dobaviteljev, ki so evidentirane na dan 31. 12. 2013 na Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za obrambo in pri tistih neposrednih uporabnikih, za katere vodi računovodstvo DJR. Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev iz preteklih let izkazuje le Ministrstvo za zunanje zadeve, in sicer obveznosti do dobaviteljev v tujini do OZN v znesku 8.228.185 evrov, ki so zapadle že na dan 31. 12. 2012. Na dan 31. 12. 2013 je bilo 1.142.680 evrov takšnih odprtih obveznosti do dobaviteljev v državi, za katere je bilo blago dobavljeno oziroma storitve opravljene ter računi prejeti že v novembru 2013 ali pred tem. Najstarejše obveznosti do dobaviteljev izkazuje Ministrstvo za pravosodje, ki je nekatere račune prejelo že v prvih mesecih leta 2013.

Pojasnilo Ministrstva za zunanje zadeve

Ministrstvo obveznosti iz preteklih let ni poplačalo, ker za te obveznosti ni imelo rezerviranih sredstev v proračunu.

Pojasnilo Ministrstva za pravosodje

Do zapoznelega posredovanja računov v DJR je prišlo zaradi reorganizacije Ministrstva za pravosodje in javno upravo, ki je v letu 2013 prenehala delovati in je del nalog prešel na Ministrstvo za pravosodje. Pojavljale so se težave pri urejanju podlag glede prenosa finančnih sredstev, pravnih podlag za plačilo računov in druge tehnične omejitve na področju poslovanja.

2.3.6.7.d Na Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za obrambo in pri tistih neposrednih uporabnikih, za katere vodi računovodstvo DJR, smo pregledali tudi tiste obveznosti do dobaviteljev, ki so na dan 31. 12. 2013 že zapadle, a so bile plačane šele v letu 2014. Tako je bilo v letu 2014 plačanih 50.763.492 evrov obveznosti do dobaviteljev v državi, ki so zapadle že v letu 2013, in sicer:

- 44.808.522 evrov²⁶⁷ pri tistih neposrednih proračunskih uporabnikih, za katere vodi računovodstvo DJR,

²⁶⁵ Pri Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za notranje zadeve, Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvu za finance.

²⁶⁶ Št. 007-758/2013/1 z dne 19. 11. 2013.

²⁶⁷ Od vseh zapadlih obveznosti na dan 31. 12. 2013 je bil za obveznosti v znesku 25.933.636 evrov določen datum zapadlosti odredbodajalca v letu 2014, za obveznosti v znesku 18.874.886 evrov (od tega se 9.537.024 evrov nanaša na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in 9.337.862 evrov na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor) pa ja bil določen datum zapadlosti odredbodajalca že v letu 2013.

- 4.105.435 evrov za Ministrstvo za obrambo, vključno z organi v sestavi in
- 1.849.535 evrov za Ministrstvo za notranje zadeve, vključno z organi v sestavi.

Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo in tisti neposredni uporabniki, za katere vodi računovodstvo DJR, so s plačili računov v letu 2014, ki so v plačilo zapadli že v letu 2013, ravnali v nasprotju s 25. členom ZIPRS1314, ki za neposredne uporabnike določa rok plačila 30. dan od dneva prejema listine, ki je podlaga za izplačilo. Zaradi prepoznega plačila računov so bili izdatki proračuna v proračunskem letu 2013 izkazani za 50.763.492 evrov manj, kot bi bili, če bi bili računi plačani v skladu z ZIPRS1314.

2.3.6.8 Obveznosti do zaposlenih

Ministrstva, za katere vodi računovodstvo DJR, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za obrambo so v poslovnih knjigah za leto 2013 med obveznostmi do zaposlenih evidentirali obveznosti iz plačnih nesorazmerij v višini izplačanih sredstev prvega obroka tretje četrtine plačnih nesorazmerij, vključno s pripadajočimi zakonskimi zamudnimi obrestmi, v skupnem znesku 16.578.177 evrov, ne pa tudi drugega obroka tretje četrtine plačnih nesorazmerij v ocenjeni vrednosti 16.273.880 evrov, ki mora biti skladno z Zakonom o načinu izplačila razlike v plači zaradi odprave tretje četrtine nesorazmerij v osnovnih plačah javnih uslužbencev²⁶⁸ izplačan najkasneje do konca januarja 2015. Zaradi tega so bile obveznosti do zaposlenih na dan 31. 12. 2013 prenizko izkazane v ocenjenem znesku 16.273.880 evrov.

²⁶⁸ Uradni list RS, št. 100/13.

3. PRAVILNOST IZVRŠITVE PRORAČUNA

3.1 Uvod

Revizijo pravilnosti izvršitve proračuna za leto 2013 smo izvedli z revidiranjem pravilnosti izvršitve proračuna vladnih proračunskih uporabnikov. Revidiranje pravilnosti izvršitve proračuna je obsegalo preizkušanje pravilnosti odhodkov bilance prihodkov in odhodkov.

3.2 Obrazložitev revizije

Podlaga za revidiranje je bil posebni del zaključnega računa, katerega izvršitev je razvidna iz tabel 33 in 34.

Tabela 33: Odhodki vseh neposrednih uporabnikov za leto 2013

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	$(6)=(4)/(2)*100$	$(7)=(4)/(3)*100$
Plače in drugi odhodki zaposlenim	1.097.061.011	1.091.547.726	1.082.790.777	11,6	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.067.987.113	2.130.500.220	1.968.766.266	21,1	95	92
Tekoči in investicijski transferi	6.052.019.586	6.121.034.018	5.837.492.558	62,7	96	95
Plačila sredstev v proračun EU	414.002.901	428.151.966	425.463.027	4,6	103	99
Vsi odhodki	9.631.070.611	9.771.233.930	9.314.512.628	100,0	97	95

Viri: finančni načrti za leto 2013 in zaključni račun.

Tabela 34: Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov za leto 2013

Odhodki	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizirani proračun v evrih	Delež v odstotkih	Indeks $(6)=(4)/(2)*100$	Indeks $(7)=(4)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Plače in drugi odhodki zaposlenim	925.737.549	922.064.072	913.994.304	10,1	99	99
Delni tekoči in investicijski odhodki	2.006.589.030	2.068.569.335	1.909.217.871	21,0	95	92
Tekoči in investicijski transferi	6.049.896.459	6.118.925.807	5.835.385.572	64,2	96	95
Plačila sredstev v proračun EU	414.002.901	428.151.966	425.463.027	4,7	103	99
Vsi odhodki	9.396.225.939	9.537.711.180	9.084.060.774	100	97	95

Viri: finančni načrti za leto 2013 in zaključni račun.

Odhodki vladnih proračunskih uporabnikov, pri katerih je bila opravljena revizija, v skupni vrednosti 9.084.060.774 evrov predstavljajo 97,53 odstotka vseh realiziranih proračunskih odhodkov leta 2013. Vzorčenje je izvedeno na 68,49 odstotka populacije, ostali del populacije pa smo pregledali v okviru revizije splošnega dela zaključnega računa oziroma v okviru drugih revizij računskega sodišča.

Preverjanje pravilnosti izplačevanja plač in drugih odhodkov zaposlenim je temeljilo na ugotavljanju skladnosti izplačil z Zakonom o delovnih razmerjih²⁶⁹ (v nadaljevanju: ZDR) in z novim Zakonom o delovnih razmerjih²⁷⁰ (v nadaljevanju: ZDR-1), Zakonom o javnih uslužbencih²⁷¹, Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju²⁷² (v nadaljevanju: ZSPJS), Kolektivno pogodbo za javni sektor²⁷³ in podzakonskimi predpisi za področje plač in drugih odhodkov zaposlenim.

Pravilnost izplačevanja tekočih in investicijskih odhodkov smo preverjali na tekočih odhodkih brez plač in drugih odhodkov zaposlenim (delni tekoči odhodki) ter na investicijskih odhodkih. Pravilnost delnih tekočih odhodkov in investicijskih odhodkov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, Zakona o javnem naročanju²⁷⁴ (v nadaljevanju: ZJN-2), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011²⁷⁵ (v nadaljevanju: ZIPRS1011), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012²⁷⁶ (v nadaljevanju: ZIPRS1112), ZIPRS1314, pravilnika o izvrševanju proračuna ter drugih predpisov.

²⁶⁹ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07.

²⁷⁰ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.).

²⁷¹ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

²⁷² Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13.

²⁷³ Uradni list RS, št. 57/08.

²⁷⁴ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5.

²⁷⁵ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

²⁷⁶ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

Pri tekočih in investicijskih transferih smo presojali, ali so bili dodeljeni upravičencem na pravilen način in ali so bili dodeljeni in izplačani v pravilnem znesku. Pravilnost transferov smo preizkušali tako, da smo presojali, ali so bili v skladu z določbami ZJF, ZIPRS1011, ZIPRS1112, Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog²⁷⁷ (v nadaljevanju: uredba o dodeljevanju sredstev) ter področne zakonodaje.

Dokaze za izrek mnenja smo pridobili s preizkušanjem pravilnosti izplačil, izbranih v vzorec. Vzorec smo določili po statistični metodi vzorčenja po denarni enoti za vse vladne proračunske uporabnike skupaj. Za preizkušanje skladnosti posameznih vrst odhodkov in transferov s predpisi smo sestavili podrobne revizijske programe. Za izrek mnenja smo upoštevali vse razkrite nepravilnosti, opredeljene v revizijskih programih, ki jih lahko pripišemo odgovornosti neposrednega uporabnika, in vse nepravilnosti pri nalogah, ki jih izvajajo posredni uporabniki in jih lahko pripišemo pomanjkljivemu izvajanju organizacijsko-nadzorstvene funkcije neposrednega uporabnika.

V vzorec so bili vključeni poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2013, ter tudi poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje v letu 2013. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo vplačilo ali izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim vplačilom ali izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno vplačilo ali izplačilo šteli za nepravilno.

3.3 Ugotovitve

3.3.1 Splošne ugotovitve

Proračunska rezerva

3.3.1.a V skladu s tretjim odstavkom 48. člena ZJF se v sredstva proračunske rezerve izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 odstotka prejemkov proračuna. Prejemki rebalansa proračuna so znašali 12.172.931.567 evrov, z rebalansom proračuna pa je bila oblikovana proračunska rezerva v vrednosti 32.747.594 evrov, kar je v skladu s predpisano vrednostjo. Razpoložljiva sredstva proračunske rezerve so v letu 2013 obsegala tudi prenesena sredstva iz leta 2012 in druge prihodke v skupni vrednosti 20.666.713 evrov. Iz proračunske rezerve je bilo v letu 2013 za 46.670.147 evrov odlivov, oblikovane pa so bile obveznosti²⁷⁸ v skupni vrednosti 53.373.857 evrov. Iz rezerve je bila izplačana tudi pomoč Republiki Turčiji za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob katastrofalnem potresu leta 2011 v vrednosti 19.080 evrov. Proračun za leto 2013 je bil sprejet decembra 2012, kar pomeni, da bi bilo pomoč mogoče načrtovati na drugih postavkah proračuna in je ne bi bilo treba izplačati iz proračunske rezerve.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj začne aktivnosti za sprejem predpisov, ki bodo določili pravila glede porabe sredstev proračunske rezerve pri izplačilih pomoči v tujino.

²⁷⁷ Uradni list RS, št. 56/11.

²⁷⁸ Obveznosti (oblikovane na podlagi sklepov vlade ali na podlagi zakonov) predstavljajo višino sredstev, ki so odobrene za posamezne naravne nesreče.

Splošna proračunska rezervacija

3.3.1.b V skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. O uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije odloča vlada na predlog ministra za finance. Dodeljena sredstva splošne proračunske rezervacije se razporedijo v finančni načrt neposrednega uporabnika. Sredstva proračunske rezervacije ne smejo presegati 2 odstotkov prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov.

Prihodki v sprejetem proračunu za leto 2013 so znašali 8.611.161.057 evrov, v rebalansu proračuna pa 8.083.680.568 evrov²⁷⁹. Oblikovana sredstva splošne proračunske rezervacije za leto 2013 so bila v skladu s predpisano višino iz 42. člena ZJF in so pred rebalansom proračuna znašala 25.000.000 evrov, po rebalansu proračuna pa 34.043.170 evrov. S sklepi vlade je bilo na postavko splošne proračunske rezervacije prerazporejeno dodatnih 97.282.463 evrov, skupaj torej 131.325.633 evrov.

V tabeli 35 so opisane prerazporeditve iz splošne proračunske rezervacije na postavke posameznih neposrednih uporabnikov v skupni vrednosti 90.624.546 evrov, ki niso bile v skladu z drugim odstavkom 42. člena ZJF, saj ne gre za nepredvidene namene, ki jih pri pripravi proračuna ne bi bilo mogoče načrtovati.

²⁷⁹ Dovoljena sredstva splošne proračunske rezervacije znašajo 161.673.611 evrov.

Tabela 35: Pregled prerazporeditev

Neposredni uporabnik	Vrednost v evrih	Namen
(I) ²⁸⁰ [REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED] (I)
Predsednik Republike Slovenije	83.000	Materialni stroški in investicije ter investicijsko vzdrževanje pisarne bivšega predsednika Republike Slovenije
Policija	750.000	Sredstva za varovalno opremo
Ministrstvo za zunanje zadeve	1.900.000	Sredstva, namenjena pokrivanju stroškov delovanja DKP (materialni stroški ter najemnine in druge pogodbene obveznosti DKP)
Ministrstvo za finance	1.887.052	Izplačilo odškodnine Mestni občini Maribor
Ministrstvo za zunanje zadeve	2.100.000	Sredstva, namenjena pokrivanju stroškov delovanja DKP (materialni stroški ter najemnine in druge pogodbene obveznosti DKP)
Ministrstvo za zunanje zadeve	1.800.000	Sredstva, namenjena pokrivanju stroškov DKP v tujini (materialni stroški ter najemnine in druge pogodbene obveznosti DKP)
Državno pravobranilstvo	100.000	Obveznosti iz odškodnin
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	6.821.000	Sredstva za plače
Državno pravobranilstvo	15.000	Sredstva za plače
Skupaj	90.624.546	

Vir: podatki Ministrstva za finance.

3.3.2 Ugotovitve, ki se nanašajo na več proračunskih uporabnikov

3.3.2.a Pravilnik o izvrševanju proračuna v 145. členu določa, da neposredni uporabniki o prevzetih obveznostih v breme proračuna obveščajo Ministrstvo za finance tako, da se prevzete obveznosti evidentirajo v enotno bazo predobremenitev s potrditvijo obrazca Finančni element predobremenitev (v nadaljevanju: FEP). V skladu s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna morajo neposredni

²⁸⁰ (I) – INTERNO po Zakonu o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06-UPB2, 9/10, 60/11).

uporabniki obrazec FEP potrditi najkasneje v petih dneh po sklenitvi pogodbe²⁸¹. Pri pregledu posameznih pravnih poslov smo ugotovili, da vladni proračunski uporabniki v več primerih niso pravilno predobremenili proračuna.

Proračunski uporabniki niso predobremenili proračuna v celotnem znesku prevzete obveznosti v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Direkcija za ceste, in PBL, projektivni biro Lunar, d. o. o., Kranj (v nadaljevanju: PBL) sta sklenila pogodbo za izdelavo projektne dokumentacije PZI²⁸² ureditve regionalne ceste R2-454/1400 od km 8+350 do km 9+400 skozi naselje Straše v vrednosti 20.784 evrov; Direkcija za ceste je po sklenitvi pogodbe predobremenila proračun samo v vrednosti 635 evrov in ne v celotni pogodbeni vrednosti;

Ukrepi Direkcije za ceste

Direkcija za ceste je 21. 3. 2013 izvedla predobremenitev v celotni vrednosti pogodbe.

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in DARS sta sklenila letno izvedbeno pogodbo za izvajanje naročila na podlagi 4. člena ZDARS-1 v vrednosti 18.920.799 evrov; ministrstvo je po sklenitvi pogodbe predobremenilo proračun samo v vrednosti 935.935 evrov in ne v celotni pogodbeni vrednosti;

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni moglo izvesti predobremenitve v celotni vrednosti, saj je to mogoče izvesti le na podlagi prejetih prilivov oziroma trenutno veljavnega proračuna, prilivov pa v času sklenitve pogodbe v takem obsegu še ni bilo.

- vlada in SŽ – infrastruktura sta sklenila Aneks št. 1 k Pogodbi o opravljanju storitev upravljavca javne železniške infrastrukture za obdobje od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2015 v vrednosti 63.787.590 evrov²⁸³; Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je po sklenitvi pogodbe predobremenilo proračun samo v vrednosti 55.334.351 evrov, kar je 1.253.239 evrov manj od vrednosti, za katero bi morala biti izvedena predobremenitev²⁸⁴.

Pojasnilo ministrstva

Razlika med vrednostjo aneksa in predobremenitvijo se nanaša na namenska sredstva. Ministrstvo ni moglo izvesti predobremenitve v celotni vrednosti, saj je to mogoče izvesti le na podlagi prejetih prilivov oziroma trenutno veljavnega proračuna, prilivov pa v času sklenitve aneksa v takšnem obsegu še ni bilo.

V navedenih primerih so proračunski uporabniki ravnali v nasprotju s 145. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

²⁸¹ Obveznost velja za pogodbe, za katere je treba spremljati realizacijo po posamezni pogodbi, in pogodbe za istovrstne naloge, pri katerih neposredni uporabnik v obrazcu FEP izkaže skupne obveznosti.

²⁸² PZI – projekt za izvedbo.

²⁸³ Vrednost se nanaša na obvezno gospodarsko javno službo vzdrževanje javne železniške infrastrukture in nalog, ki so z njo neposredno povezane.

²⁸⁴ Plačilo 7.200.000 evrov gre iz uporabnine in ga plača Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije, zato za ta znesek proračuna ni treba predobremeniti.

Proračunski uporabniki proračuna niso predobremenili v zahtevanem petdnevnem roku v naslednjih primerih:

- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in Občina Velika Polana sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije Energetska sanacija Osnovne šole Miška Kranjca Velika Polana v vrednosti 429.096 evrov; obveznost je bila evidentirana 71 dni prepozno;
- Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: Agencija za kmetijske trge) je izdala odločbo, s katero je Zvezi društev kasaške centrale Slovenije, Ljubljana odobrila nepovratna sredstva iz ukrepa podpor za informiranje in usposabljanje na področju predelave in s kmetijstvom povezanega delovanja na podeželju za leto 2013 do vrednosti 13.258 evrov; obveznost je bila evidentirana 18 dni prepozno;
- Agencija za kmetijske trge je izdala odločbo, s katero je zadrugi Vinska klet Goriška Brda, z. o. o., Dobrovo v Brdih (v nadaljevanju: zadruga Goriška Brda) odobrila program iz ukrepa Podpora za promocijo vina na trgih tretjih držav za enoletni program Podpora promocij vina – Kitajska za vinsko leto 2012/2013 v vrednosti do največ 92.000 evrov; obveznost je bila evidentirana 183 dni prepozno;
- Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in Javni zavod Kozjanski park, Podsreda sta sklenila pogodbo o financiranju dejavnosti javne službe ohranjanja narave v vrednosti 134.518 evrov; obveznost je bila evidentirana 13 dni prepozno;
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Občina Jezersko sta sklenila pogodbo o sofinanciranju lastne udeležbe pri investicijskem projektu posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine – kanalizacijski sistem za naselje Zgornje Jezersko v vrednosti sofinanciranja največ do 126.977 evrov; obveznost je bila evidentirana 16 dni prepozno;
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Občina Kanal ob Soči sta sklenila pogodbo o sofinanciranju projekta Rekonstrukcija Partizanske ulice in izvedba dovoza do parkirišča v vrednosti sofinanciranja največ do 100.491 evrov; obveznost je bila evidentirana 13 dni prepozno;
- Direkcija za ceste in SGP POMGRAD, d. d., Murska Sobota kot vodilni partner in izvajalec STRABAG AG, Podružnica Ljubljana, Ljubljana so sklenili pogodbo za izvedbo gradnje izvennivojskega križanja glavne in regionalne železniške proge z glavno cesto G2-107/1275 Šentjur–Mestinje v Grobelnem v vrednosti 15.128.382 evrov; obveznost je bila evidentirana 14 dni prepozno.

Pojasnilo Direkcije za ceste

Predobremenitve ni bilo mogoče izvesti v roku, saj na proračunski postavki v rebalansu proračuna v času sklenitve pogodbe pravice porabe niso bile zagotovljene v ustrezni višini.

V navedenih primerih so proračunski uporabniki ravnali v nasprotju s 153. členom pravilnika o izvrševanju proračuna.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj prilagodi aplikacijo MFERAC tako, da bo omogočala izvedbo predobremenitve v predpisanem roku za vse primere prevzemanja obveznosti.

3.3.3 Plače in drugi odhodki zaposlenim

Protokol Vlade Republike Slovenije

3.3.3.a Protokol Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: protokol) je javno uslužbenko, ki je zasedala delovno mesto višji svetovalec v nazivu višji svetovalec I v VII/1. tarifnem razredu, premestil²⁸⁵ na zahtevnejše delovno mesto podsekretar v nazivu podsekretar v VII/2. tarifnem razredu.

V skladu s prvim odstavkom 19. člena ZSPJS se, če bi bil javni uslužbenec zaradi premestitve na delovno mesto oziroma v naziv v višjem tarifnem razredu uvrščen v nižji ali isti plačni razred, kot ga je dosegel z napredovanjem na delovnem mestu oziroma v nazivu pred to premestitvijo, plačni razred na novem delovnem mestu oziroma v nazivu določi tako, da se že doseženi plačni razred na delovnem mestu oziroma v nazivu pred premestitvijo oziroma imenovanjem poveča za en plačni razred. Protokol je javno uslužbenko ob premestitvi uvrstil v isti plačni razred, kot ga je dosegla že pred premestitvijo²⁸⁶, kar ni v skladu s prvim odstavkom 19. člena ZSPJS. Finančne posledice zaradi nepravilne uvrstitve v plačni razred niso nastale, saj bi se v skladu s 6. členom Zakona o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012²⁸⁷ in 62.č členom ZIPRS1314 javni uslužbenki ne glede na uvrstitev v plačni razred izplačevala plača za 41. plačni razred.

Ukrep protokola

Protokol in javna uslužbenka sta 31. 3. 2014 sklenila aneks k pogodbi o zaposlitvi, s katerim je bila javna uslužbenka uvrščena v ustrezen plačni razred.

Ministrstvo za finance

3.3.3.b Ministrstvo za finance, Carinska uprava je javnemu uslužbencu, razporejenemu na delovno mesto carinik preiskovalec²⁸⁸, pri plači za julij v previsokem znesku obračunala in izplačala dodatek za delo ponoči. Javni uslužbenec je v juniju opravil 9 ur nočnega dela, izplačan pa mu je bil dodatek za 10 ur. Navedeno ravnanje ni v skladu s 43. členom Kolektivne pogodbe za javni sektor v povezavi s prvim odstavkom 150. člena ZDR-1, iz katerih izhaja, da javnemu uslužbencu pripada dodatek za nočno delo v višini 30 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca za delo med 23. in 6. uro naslednjega dne.

Ukrep Carinske uprave

Carinska uprava je izvedla poračun nepravilno obračunanega dodatka za nočno delo pri plači za februar 2014.

Ministrstvo za obrambo

3.3.3.c Ministrstvo za obrambo je javnemu uslužbencu pri plači za oktober neupravičeno povrnilo potne stroške v znesku 163 evrov za relacijo Ribčev laz²⁸⁹–Bohinjsko jezero–Maribor²⁹⁰ za pet povratnih

²⁸⁵ Aneks k pogodbi o zaposlitvi, št. 111-12/11 z dne 22. 12. 2011.

²⁸⁶ Javna uslužbenka je bila uvrščena v 41. plačni razred, ki ga je dosegla že pred premestitvijo.

²⁸⁷ Uradni list RS, št. 110/11, 43/12.

²⁸⁸ Št. 1000-98/2010-1 z dne 17. 6. 2012.

²⁸⁹ Kraj stalnega bivališča.

²⁹⁰ Kraj delovnega mesta.

voženj²⁹¹ od kraja stalnega bivališča do kraja delovnega mesta, v katerem ima javni uslužbenec v uporabi službeno stanovanje. Ministrstvo je s povračilom potnih stroškov ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena Aneksa h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji²⁹², ki določa, da se v primeru, da ima javni uslužbenec v uporabi službeno stanovanje, povračilo stroškov prevoza obračuna od kraja službenega stanovanja.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo in javni uslužbenec sta aprila 2014 sklenila dogovor o vračilu preveč izplačanih sredstev.

3.3.3.d Ministrstvo za obrambo je javnega uslužbenca, imenovanega na formacijsko dolžnost vojak računar voznik²⁹³, s 1. 4. 2010 napredovalo v višji plačni razred, in sicer na podlagi treh letnih ocen²⁹⁴, ki jih je pridobil na podlagi Pravilnika o službeni oceni²⁹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o oceni). Javni uslužbenec se je na ministrstvu zaposlil 18. 12. 2007, kar pomeni, da ni bil izpolnjen pogoj za letno oceno za leto 2007. Vojaška oseba se namreč v skladu s prvim odstavkom 5. člena pravilnika o oceni s službeno oceno oceni, če opravlja vojaško dolžnost najmanj tri mesece. Javni uslužbenec za leto 2007 ne bi smel biti ocenjen, zato pa ne bi bili izpolnjeni pogoji za napredovanje v letu 2010. V skladu s tretjim odstavkom 1. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede²⁹⁶ (v nadaljevanju: uredba o napredovanju v plačne razrede) javni uslužbenci namreč napredujejo v plačni razred vsaka tri leta, če izpolnjujejo pogoje, pri čemer se v skladu s prvim odstavkom 3. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede preverjanje izpolnjevanja pogojev izvede na podlagi treh letnih ocen. Službena ocena je bila javnemu uslužbencu podeljena v nasprotju s prvim odstavkom 5. člena pravilnika o oceni, zato je bilo napredovanje javnega uslužbenca v plačnem razredu v nasprotju s tretjim odstavkom 1. člena uredbe o napredovanju v plačne razrede.

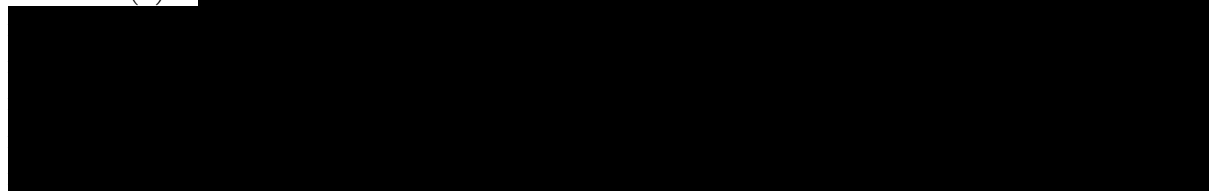
Ukrep ministrstva

Ministrstvo je javnemu uslužbencu maja 2014 izdalo sklep, s katerim je javnega uslužbenca uvrstilo v ustrezen plačni razred. 10. 6. 2014 sta ministrstvo in javni uslužbenec sklenila dogovor o vračilu preveč izplačane plače.

3.3.4 Delni tekoči in investicijski odhodki

Ministrstvo za finance

3.3.4.a (Z)²⁹⁷



²⁹¹ Vsak prvi in zadnji delovni dan v tednu.

²⁹² Uradni list RS, št. 40/12.

²⁹³ Odločba, št. 1005-2/2010-662 z dne 1. 3. 2010.

²⁹⁴ Za leta 2007, 2008 in 2009.

²⁹⁵ Uradni list RS, št. 111/03, 34/04, 1/10.

²⁹⁶ Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

²⁹⁷ (Z) – ZAUPNO po Zakonu o tajnih podatkih.

²⁹⁸ (Z) [redacted] (Z)

(Z)

3.3.4.b Ministrstvo za finance je objavilo javno naročilo³⁰⁰ za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema MFERAC za obdobje 48 mesecev. Razpisna dokumentacija za oddajo javnega naročila je med razpisnimi pogoji med drugim določila, da mora ponudnik prek preteklega sodelovanja na ustreznih projektih izkazati poznavanje vsebinskega področja sistema, in sicer večine vsebinskih področij, ki jih pokriva informacijski sistem MFERAC in so bila navedena na obrazcu REF3³⁰¹. Poleg tega naj bi vrednost pogodbe referenčnega projekta znašala vsaj 250.000 evrov. Zaradi specifičnosti teh področij obstaja velika verjetnost, da ima le malo podjetij tovrstne referenčne projekte³⁰², ob tem pa poznavanje področij ni ključno za izvedbo predmeta pogodbe, saj vsebino sprememb ali nadgradenj določi naročnik. Takšen pogoj, kot ga je zahtevalo ministrstvo, tudi ni sorazmeren predmetu naročila in je neutemeljeno omejevalen z vidika zagotavljanja konkurence, kar ni v skladu s prvim odstavkom 7. člena ZJN-2 in 10. členom ZJN-2, ki določata načeli zagotavljanja konkurence med ponudniki in sorazmernosti.

Razpisna dokumentacija je določala, da mora ponudnik razpolagati z ustreznimi kadri. Prav tako so bili navedeni pogoji, ki so jih morali posamezni kadri, glede na predvideno vlogo v projektu, izpolnjevati. Pogoje so izpolnjevali tisti kadri, ki so izkazali sodelovanje na referenčnem projektu. Prek pogojev se torej ni preverjalo znanje (pridobljene licence) kadrov, temveč sodelovanje na referenčnih projektih, v okviru katerih so se uporabljala posamezna programska orodja. V skladu s pogodbo je bilo mogoče te kadre pri ponudniku zamenjati, pogodba pa ni določala, da jih lahko zamenjajo le kadri, ki prav tako izpolnjujejo pogoje, ki so bili zahtevani v razpisni dokumentaciji. Ugotovili smo, da je ponudnik zamenjal strokovnega sodelavca z izkušnjami na referenčnem projektu s strokovnim sodelavcem brez izkušenj na referenčnem projektu, ministrstvo pa se je strinjalo s takšno zamenjavo.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj ne dovoli zamenjave kadrov, ki sodelujejo na projektu MFERAC, če novi kadri ne izpolnjujejo pogojev, ki so bili predvideni v razpisni dokumentaciji.

²⁹⁹ (Z) [redacted] (Z)

³⁰⁰ Št. objave JN2089/2010 z dne 16. 3. 2010.

³⁰¹ Področje upravljanja in izvrševanja proračunov, upravljanje proračunov, upravljanje pravic porabe proračunov, upravljanje rezervacij porabe, upravljanje nalogov za izplačila iz proračuna, upravljanje s pogodbami – rezervacije proračunskih sredstev, upravljanje s projekti in programi – investicije, likvidnostno načrtovanje, področje vodenja računovodstva, zajemanje obveznosti s prevzemom nalogov za izplačilo iz proračuna, obdelava specifikacij za izplačila iz proračuna, priprava plačilnih nalogov, sprejemanje informacij o gibanju sredstev na računih, glavna knjiga, saldakonti kupcev in dobaviteljev, vodenje osnovnih sredstev, blagajna, vodenje stanovanjskih kreditov in najemnin, področje kadrovske evidence in obračuna plač, kadrovske načrtovanje, podpora postopkom javnih natečajev in objav prostih delovnih mest, področje stroškov iz delovnega razmerja, področje drugih stroškov dela, področje štipendij.

³⁰² Takšne reference je bilo mogoče pridobiti le s preteklim sodelovanjem na projektu MFERAC.

Na podlagi izvedenega postopka sta ministrstvo in IXTLAN Team, d. o. o., Ljubljana sklenila pogodbo³⁰³ v skupni vrednosti 7.581.000 evrov. Ministrstvo je pogodbo sklenilo kljub temu, da ni razpolagalo z dokazilom, da ponudnik izpolnjuje vse pogoje iz razpisne dokumentacije. V zvezi z referencami za razvoj .NET aplikacij je moral ponudnik namreč izkazati, da je postavil in vzdrževal sistem, ki izpolnjuje v dokumentaciji določene kriterije. Ponudnik je v prijavi izpolnjevanje pogoja potrdil, ministrstvo pa ne razpolaga z dokazilom, da je pred podpisom pogodbe izpolnjevanje pogoja tudi preverilo. Navedeno ni v skladu s prvim odstavkom 77. člena ZJN-2, iz katerega izhaja, da mora naročnik, najkasneje pred sklenitvijo pogodbe o oddaji naročila, lahko pa že prej, preveriti obstoj in vsebino podatkov iz izbrane ponudbe oziroma drugih navedb iz ponudbe.

Pogodba je v 12. členu določala, da mora imeti zunanji izvajalec vzpostavljen sistem kakovosti, ki zagotavlja upoštevanje metodologij in standardov, kot jih določi naročnik. Ministrstvo ni opredelilo metodologij in standardov, ki bi jih zahtevalo pri izvajanju storitev razvoja in vzdrževanja informacijskega sistema, kar ni v skladu z 12. členom pogodbe. Tako ni opredelilo meril, na podlagi katerih bi lahko presojalo o ustreznosti načrtovanega in zaračunanega obsega ur za posamezno storitev.

Pri preveritvi računa³⁰⁴ za storitve vzdrževanje v znesku 115.315 evrov smo ugotovili, da je med aktivnostmi vodenja zapisana tudi dobava³⁰⁵. Na računu je zapisana in zaračunana petkrat za vsak posamezni modul posebej z nesorazmerno velikim obsegom 8 ur in zneskom 464 evrov za posamezno dobavo oziroma 2.318 evrov za dobavo v oktobru 2013. V okviru računa so bile plačane tudi spremembe v informacijskem sistemu za modul GKS³⁰⁶, ki se nanašajo na dve naročili. Zahteve ministrstva za spremembe so raznovrstne in se večinoma nanašajo na drobne popravke v izpisih, od katerih nekatera sodijo med garancijske popravke³⁰⁷. Navedeno bi moralo ministrstvo uveljavljati v okviru garancijskih odprav napak, zato ravnanje ni bilo v skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj oceni ustreznost porabe časa na posameznih postavkah v okviru izvajanja storitve vzdrževanja informacijskega sistema MFERAC (posebej v zvezi z dobavo in izvedbo testiranj) ter zagotovi plačevanje storitve glede na dejansko porabljeni čas.

Pogodba je v Prilogi P04 Specifikacija vsebine dobav določila, da sodijo med izdelke tudi podatkovni, objektni, procesni modeli in drugi tehnični dokumenti. Zunanji izvajalec teh dokumentov ni priložil k računu. Kljub temu je ministrstvo račun potrdilo, kar ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravno podlago in višino obveznosti pred izplačilom preveriti. Ministrstvo nima podatkovnega modela, ki bi zagotavljal poznavanje vsebine podatkov in preprečeval redundantnost podatkov v podatkovni bazi. Ugotovili smo tudi, da ima zunanji izvajalec uporabniške račune za

³⁰³ Št. 1611-10-330025 z dne 17. 11. 2010.

³⁰⁴ Št. 4108 z dne 27. 11. 2013.

³⁰⁵ Dobava zajema: dostava izdelkov za testiranje, dostava produkcijskih verzij, obveščanje naročnika ter vodenje evidence (stanja) postavitev.

³⁰⁶ Glavna knjiga in saldakonti.

³⁰⁷ Povzetki, to je gumb 4 (Povzetek PU-Konto), 5 (Povzetek PU-prorač. vrstica), 9 (Povzetek Partner-Pogodba), 10 (Promet Partner-Pogodba) ne izpišejo podatkov, čeprav na kontnih karticah (ostali gumbi) podatki obstajajo.

produkcijsko okolje, ki dovoljujejo brisanja zapisov v podatkovni bazi, kar lahko ogrozi pravilnost in točnost podatkov v računovodskih evidencah.

Ministrstvo za notranje zadeve

3.3.4.c Ministrstvo za javno upravo je izvedlo postopek oddaje javnega naročila za storitev rednega pogarancijskega vzdrževanja strojne opreme³⁰⁸ za obdobje treh let. Ponudnik naj bi zagotavljal dežurno službo za del opreme v režimu a³⁰⁹ in drugi del v režimu b³¹⁰. Iz razpisne dokumentacije izhaja, da ponudnik na razpisu lahko sodeluje s podizvajalci, vendar mora vse zahtevane pogoje izpolnjevati sam in ne kumulativno s prijavljenimi izvajalci. Za sklop 1, za katerega je bila s ponudnikom S&T Slovenija, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: družba S&T) sklenjena pogodba³¹¹, je kadrovske pogoje izpolnjeval podizvajalec in ne ponudnik³¹². Ponudba družbe S&T ni izpolnjevala pogojev iz razpisne dokumentacije, kar pomeni, da je bila neprimerna. Ministrstvo ni ravnalo v skladu s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik po opravljenem pregledu in dopolnitvi ponudb v skladu z 78. členom tega zakona izločiti vse ponudbe, ki niso popolne³¹³.

Računu za izvedbo storitev je bila priložena obvezna priloga seznam vzdrževane opreme s cenami. Ta ne vsebuje podatka o inventarni številki v registru osnovnih sredstev, na podlagi katere bi lahko preverili obstoj opreme, prav tako ta sledljivost ni zagotovljena v pogodbi. Prav tako smo ugotovili, da naročnik del ni plačeval neposredno podizvajalcu, saj naročnik tega v pogodbi ni predvidel in ni pridobil pooblastila za neposredno plačevanje podizvajalcu. Navedeno ni v skladu s 3. členom Uredbe o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju³¹⁴, ki določa, da pri javnih naročilih, pri izvedbi katerih so vključeni podizvajalci, naročnik po pogodbi z glavnim izvajalcem pridobi pooblastilo za izvajanje neposrednih plačil podizvajalcu oziroma podizvajalcem.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

3.3.4.d Ministrstvo za okolje in prostor³¹⁵ je na podlagi izvedenega javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi³¹⁶ na podlagi 28. člena ZJN-2 sklenilo z družbo Eprojekt, d. o. o., Trzin

³⁰⁸ Št. 430-177/2009/1 z dne 25. 9. 2010.

³⁰⁹ Ponudnik naj bi zagotavljal storitve v delovnem času 24 ur na dan, 365 dni v letu z dvournim odzivnim časom za začetek del oziroma odpravljanje napake in šesturnim odzivnim časom za odpravo napake.

³¹⁰ Ponudnik naj bi zagotavljal storitve v delovnem času 24 ur na dan, 365 dni v letu z dvournim odzivnim časom za začetek del oziroma odpravljanje napake in 24-urnim časom za odpravo napake.

³¹¹ Št. 3111-ODPOG 33/2010-256 z dne 12. 4. 2010.

³¹² Vse potrebne kadre za izvedbo naročila je priskrbel podizvajalec.

³¹³ Za popolno se šteje ponudba, ki je pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna.

³¹⁴ Uradni list RS, št. 66/07. Uredba je sicer prenehala veljati z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 19/10), vendar se še uporablja do sprejetja nove uredbe, ki bo določala pravila in postopek za neposredno izvajanje plačil podizvajalcem.

³¹⁵ Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-F) so z dnem prisege pristojnih ministrov in kasneje, 20. 3. 2012, z uveljavitvijo 5. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F) delovna področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanašajo na okolje, kot jih določata 32. in 36. člen Zakona o državni upravi, prešla na novo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

³¹⁶ Objava na Portalu javnih naročil, št. JN4092/2011 z dne 23. 4. 2011 in v Uradnem listu Evropske unije, št. 2011/S 80-132177 z dne 23. 4. 2011.

(v nadaljevanju: družba Eprojekt) pogodbo³¹⁷ o izdelavi projektne dokumentacije ter vseh potrebnih študij in elaboratov za gradnjo merilnih mest za projekt Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje stanja vodnega okolja v Sloveniji v vrednosti 798.666 evrov. Ministrstvo je objavilo obvestilo o oddaji javnega naročila na Portalu javnih naročil 11. 10. 2011, v Uradnem listu EU pa 15. 10. 2011. Javno naročilo je bilo oddano 3. 8. 2011³¹⁸, kar pomeni, da navedeno ravnanje ni bilo v skladu s prvim odstavkom 62. člena ZJN-2, v skladu s katerim mora naročnik poslati v objavo obvestilo o oddaji javnega naročila, katerega vrednost je enaka ali presega vrednost iz prvega ali drugega odstavka 12. člena tega zakona, v 48 dneh po oddaji naročila.

S pogodbo je bilo določeno, da mora izvajalec najkasneje v desetih dneh od sklenitve pogodbe naročniku izročiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti z vključenim DDV. Z aneksom št. 3 je bila pogodbena vrednost povečana iz 790.800 evrov na 798.666 evrov, in sicer zaradi spremenjene stopnje DDV. Pogodbeni stranki se nista niti v pogodbi niti v aneksu dogovorili, da mora izvajalec v primeru povišanja pogodbene vrednosti predložiti novo bančno garancijo, tako da bo bančna garancija krila celotno vrednost pogodbenih del. Ker tega nista storili, je del obveznosti ostal nezavarovan.

Priporočilo

Vladnim proračunskim uporabnikom priporočamo, naj se ob povečanju pogodbene vrednosti dogovorijo tudi za predložitev nove bančne garancije, ki bo zajela celotno novo pogodbeno vrednost.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor

3.3.4.e Direkcija za ceste in družba PBL sta na podlagi izvedenega javnega naročila po odprtem postopku sklenili pogodbo za izdelavo projektne dokumentacije PZI ureditve regionalne ceste R2-454/1400 od km 8+350 do km 9+400 skozi naselje Straše v vrednosti 20.784 evrov.

Direkcija za ceste ne razpolaga z dokazilom, iz katerega bi bilo razvidno, da je zapisnik o javnem odpiranju ponudb posredovala ponudnikom. Zaradi navedenega ni mogoče potrditi, da je Direkcija za ceste zapisnik o odpiranju ponudb posredovala vsem ponudnikom, kot to določa ZJN-2 v tretjem odstavku 76. člena.

3.3.4.f Direkcija za ceste je v letu 2012 sklenila z družbo Cestno podjetje Murska Sobota, d. d., Beltinci (v nadaljevanju: Cestno podjetje Murska Sobota) dodatek k pogodbi rednega vzdrževanja in varstva državnih cest za obdobje od 1. 8. 2012 do 30. 4. 2013, v letu 2013 pa je sklenila dodatek k pogodbi rednega vzdrževanja in varstva državnih cest za obdobje od 1. 7. 2013 do 30. 4. 2014. Pogodba rednega vzdrževanja in dodatek sta bila sklenjena na podlagi koncesijske pogodbe za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in varstva državnih cest, ki so v upravljanju Direkcije za ceste, in sicer je bila koncesijska pogodba sklenjena za triletno obdobje od 1. 8. 2009 do 31. 7. 2012.

³¹⁷ Št. 2523-11-700082 z dne 26. 9. 2011, aneks št. 1 z dne 27. 3. 2012, aneks št. 2 z dne 18. 6. 2012, aneks št. 3 z dne 13. 8. 2013.

³¹⁸ Oddaja javnega naročila je postala dokončna na podlagi Sklepa Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, št. 018-235/2011-4 z dne 3. 8. 2011.

Koncesija je bila podeljena v skladu z določili Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe³¹⁹ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2009).

V skladu s prvim odstavkom 11. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2009 se je koncesija podelila za tri leta. V prvem odstavku 27. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2009 je bilo določeno, da preneha koncesijska pogodba z dnem poteka roka koncesije. V skladu s prvim odstavkom 31. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2009 je moral dotedanji koncesionar izvajati na tem območju dejavnost rednega vzdrževanja pod pogoji dotedanjega koncesijskega razmerja do podelitve nove koncesije, vendar največ šest mesecev, če ob prenehanju koncesije ni bila podeljena nova koncesija ali ni bilo drugače zagotovljeno, da bo gospodarska javna služba rednega vzdrževanja državnih cest nepretrgano izvajana na določenem koncesijskem območju.

V skladu z določili uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2009, ki je veljala ob sklenitvi dodatka k pogodbi rednega vzdrževanja in varstva državnih cest v letu 2013, bi lahko Direkcija za ceste podaljšala koncesijsko razmerje s Cestnim podjetjem Murska Sobota le za šest mesecev, to je do 31. 1. 2013. S podaljšanjem koncesijskega razmerja do 30. 4. 2013 je Direkcija za ceste ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 31. člena uredbe o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2009. V obdobju trajanja tako podaljšane koncesijskega razmerja je začela veljati Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest³²⁰ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2012), ki je določila, da koncesionar, ki ima sklenjeno letno pogodbo, opravlja delo po tej pogodbi do izteka njenega roka ali do uveljavitve pogodbe, sklenjene z izbranim koncesionarjem v skladu z uredbo o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2012, obenem pa takšnega načina izvajanja koncesije časovno ni omejila. Hkrati je uredba o izvajanju vzdrževanja državnih cest 2012 v 33. členu določila, da mora Direkcija za ceste razpis za podelitev koncesije objaviti v roku treh mesecev po uveljavitvi uredbe. Direkcija za ceste je pravočasno objavila razpis za podelitev koncesije³²¹, ki pa je bil na podlagi zahtevka za revizijo razveljaven.

Ukrepi Direkcije za ceste

Direkcija za ceste je 23. 4. 2014 objavila javni razpis za podelitev koncesije za izvajanje gospodarske javne službe rednega vzdrževanja in varstva državnih cest, ki so v upravljanju Direkcije za ceste.

Direkcija za ceste je v letu 2009 sklenila koncesijsko pogodbo in letno pogodbo rednega vzdrževanja in varstva državnih cest po začetku veljavnosti³²², prav tako je bil po začetku veljavnosti sklenjen tudi dodatek k letni pogodbi v letu 2013. Prepozno sklepanje pogodb oziroma dodatka ni v skladu s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, kjer je določeno, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

³¹⁹ Uradni list RS, št. 14/09.

³²⁰ Uradni list RS, št. 64/12, 76/12, 81/13.

³²¹ Objava na Portalu javnih naročil, št. JN9871/2012 z dne 13. 9. 2012 in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije, št. 2012/S 179-294790.

³²² Pogodbi in dodatek so torej bili sklenjeni za nazaj.

Ministrstvo za zdravje

3.3.4.g Ministrstvo za zdravje in GH Holding, d. d., Ljubljana sta na podlagi javnega naročila po odprtem postopku sklenila pogodbo v vrednosti 19.484.880 evrov za GOI³²³ z dobavo in montažo medicinske in nemedicinske opreme za objekt novogradnje Univerzitetnega kliničnega centra Maribor, onkologija in radioterapija. Ministrstvo pred izvedbo postopka oddaje javnega naročila ni izdelalo ocene upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva, kar ni v skladu z 8. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu³²⁴ (v nadaljevanju: ZJZP), ki določa, da mora javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva v smislu 2. člena ZJZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo. Pri vrednosti projekta nad 4.845.000 evrov pa lahko v skladu z drugim odstavkom 8. člena ZJZP javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno.

Pojasnilo ministrstva

Analiza smiselnosti vključitve javno-zasebnega partnerstva ni bila izvedena, saj glede na naravo te kapitalsko zelo zahtevne gradnje objekta s področja zdravstva ni bilo nobenih možnosti za pritegnitev zasebnega kapitala.

3.3.5 Tekoči in investicijski transferi

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

3.3.5.a Agencija za kmetijske trge je objavila javni razpis za podporo za informiranje in usposabljanje na področju predelave in s kmetijstvom povezanega delovanja na podežlju za leto 2013³²⁵. Agencija za kmetijske trge je na podlagi izvedenega javnega razpisa Zvezi društev kasaške centrale Slovenije izdala odločbo, s katero ji je odobrila nepovratna sredstva iz ukrepa podpor za informiranje in usposabljanje na področju predelave in s kmetijstvom povezanega delovanja na podežlju za leto 2013 do vrednosti 13.258 evrov.

Pri pregledu vloge Zveze društev kasaške centrale Slovenije smo ugotovili, da je bil Program dela, ki je obvezna priloga k vlogi, priložen na predpisanem obrazcu, vendar pa v njem ni navedenih aktivnosti od 1. 11. do 31. 12. 2012, temveč le aktivnosti za leto 2013. Iz priloge k točki 1.3.5 razpisne dokumentacije namreč izhaja, da mora biti priložen načrt dela za obdobje od 1. 11. 2012 do 30. 10. 2013. Agencija za kmetijske trge od vlagatelja ni zahtevala, da pomanjkljivost odpravi, kar ni v skladu s VII. točko javnega razpisa in tretjim odstavkom 32. člena Uredbe o ukrepih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja³²⁶ (v nadaljevanju: uredba), ki določa, da Agencija za kmetijske trge odpira in obravnava vloge ter zahteva odpravo pomanjkljivosti ob sočasni obravnavi vlog.

V razpisni dokumentaciji ni bilo jasno navedeno, za katero leto morajo vlagatelji predložiti potrdila o plačilu članarine. Zveza društev kasaške centrale Slovenije je predložila dokazila o plačanih članarinah za leto 2012, ne pa tudi za leto 2013. Vlagatelj je v vlogi navedel, da račune za plačilo članarine izstavljajo v

³²³ GOI – gradbeno-obrtno-inštalacijska dela.

³²⁴ Uradni list RS, št. 127/06.

³²⁵ Uradni list RS, št. 3/13.

³²⁶ Uradni list RS, št. 45/12, 64/12.

marcu, po izvedbi redne letne skupščine, zato zaradi roka za oddajo prijav³²⁷ ni bilo mogoče predložiti dokazil o plačilu članarin za leto 2013.

Pojasnilo Agencije za kmetijske trge

V uredbi je določen pogoj, da mora imeti subjekt aktivne člane. To se dokazuje s potrdili o plačanih članarinah. Obnavljanje članstva se običajno izvaja na občnih zborih, ki potekajo v marcu, javni razpis pa je bil objavljen pred tem, zato društva oziroma zveze društev še niso imele dokazil o aktivnem članstvu v tem letu.

Agencija za kmetijske trge je na podlagi zahtevka izplačala Zvezi društev kasaške centrale Slovenije 13.258 evrov. Pri pregledu upravičenosti izplačanih sredstev smo ugotovili, da pet računov izvajalca Združenje sodnikov za kas Slovenije v skupni vrednosti 750 evrov ni izdanih v skladu z 12. točko prvega odstavka 82. člena Zakona o davku na dodano vrednost³²⁸, ki določa, da je obvezni podatek na računu v primeru oprostitve DDV veljavna določba Direktive Sveta 2006/112/ES ali ustrezeni člen tega zakona ali drugo sklicevanje, ki kaže na to, da je dobava blaga ali storitev oproščena DDV. Iz odločbe, ki jo je Agencija za kmetijske trge izdala upravičencu, izhaja, da si Agencija za kmetijske trge pridržuje pravico od zahtevanega zneska odšteti 20 odstotkov DDV, če predloženi računi ne bodo vsebovali vseh podatkov. Agencija za kmetijske trge od zahtevanega zneska ni odštela 20 odstotkov DDV oziroma ni zavrnila računa ter izvajalca pozvala k predložitvi računa, ki bo skladen z zakonskimi določbami.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v javni razpis za podporo za informiranje in usposabljanje na področju predelave in s kmetijstvom povezanega delovanja na podeželju za leto 2014, ki je bil objavljen 31. 1. 2014, dodalo besedilo, da mora račun vsebovati vse potrebne podatke oziroma da mora biti izdan v skladu z zakonom, ki ureja DDV. Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji za ta javni razpis natančno opredelilo časovno obdobje, za katero morajo prijavitelji predložiti dokazila o izpolnjevanju pogoja članarine.

Ugotovili smo tudi, da stroški članarine v evropski krovni kasaški organizaciji v vrednosti 1.000 evrov ne sodijo med upravičene stroške v skladu z javnim razpisom in 21. členom uredbe, ki določa upravičene stroške³²⁹ za ukrep Podpore za informiranje in usposabljanje na področju predelave in s kmetijstvom povezanega delovanja na podeželju. Agencija za kmetijske trge ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

3.3.5.b Agencija za kmetijske trge je na podlagi izvedenega javnega poziva za zbiranje predlogov programov za sofinanciranje dejavnosti za promocijo vina na trgih tretjih držav zadrugi Goriška Brda izdala odločbo v znesku 92.000 evrov.

³²⁷ Rok za oddajo prijav je bil 7. 2. 2013.

³²⁸ Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12.

³²⁹ Upravičeni stroški so: stroški, povezani z informiranjem in usposabljanjem (najemnine za prostore, honorarji predavateljev, materialni stroški za izvedbo izobraževanja); stroški, povezani z organizacijo forumov za izmenjavo znanja med kmetijskimi gospodarstvi, tekmovanj, razstav in sejmov ter sodelovanjem na njih (stroški udeležbe, stroški publikacij, potni stroški, najemnine za razstavne prostore); stroški publikacij, kot so predstavitve, katalogi ali spletišča, ki predstavljajo dejanske podatke o delovanju vlagatelja, proizvajalci ali proizvajalci danega proizvoda, pri tem morajo biti informacije in predstavitve nevtralne, proizvajalci pa morajo imeti enake možnosti za predstavitev.

Agencija za kmetijske trge je za ukrep Podpora za promocijo vina na trgih tretjih držav sprejela Priročnik za dodeljevanje podpore za promocijo vina na trgih tretjih držav³³⁰ (v nadaljevanju: priročnik), ki vsebuje tudi ocenjevalne liste. Pri pregledu ocenjevalnih listov za zadruge Goriška Brda smo ugotovili, da niso izpolnjeni v skladu s priročnikom, ker ocenjevalnih listov ni podpisal predsednik komisije, enega ocenjevalnega lista ni podpisal ocenjevalec, in tako ni jasno, kdo je izpolnil ocenjevalni list.

Navedeno ravnanje ni bilo v skladu s tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o ureditvi trga z vinom³³¹, ki je v času javnega razpisa oziroma obravnave vlog določala³³², da programe za promocijo vina na trgih tretjih držav, prispele na Agencijo za kmetijske trge, prouči in oceni komisija, ki jo imenuje direktor Agencije za kmetijske trge.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor

3.3.5.c Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je v letu 2012 objavilo javni razpis³³³ za sofinanciranje operacij za energetska sanacija stavb v lasti lokalnih skupnosti, v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, šeste razvojne prioritete Trajnostna raba energije, prve prednostne usmeritve Energetska sanacija javnih stavb. V objavi javnega razpisa je bilo določeno, da ocenjena vrednost operacije po tekočih cenah ne sme biti nižja od 200.000 evrov in višja od 3.000.000 evrov brez DDV po tekočih cenah in da je prvi rok za oddajo vlog 2. 11. 2012. Dne 2. 11. 2012, ko se je iztekel prvi rok za oddajo vlog, je ministrstvo objavilo spremembo javnega razpisa³³⁴ in določilo, da ocenjena skupna vrednost vseh operacij enega upravičenca ne sme presegati 3.000.000 evrov brez DDV po tekočih cenah, ter določilo rok za oddajo vlog 9. 11. 2012.

V objavi javnega razpisa so bili ob splošnih pogojih, katerih izpolnjevanje so morali prijavitelji izkazati ob predložitvi vloge, določeni tudi posebni pogoji³³⁵ za dodelitev sredstev, glede katerih prijaviteljem ob predložitvi vloge bilo treba predložiti dokazil. V javnem razpisu je bilo določeno, da morajo vlagatelji dokumentacijo, s katero bodo dokazovali izpolnjevanje posebnih pogojev, dostaviti v roku 14 dni od dneva objave izbranih projektov na portalu ministrstva. Z določitvijo navedenih posebnih pogojev, katerih izpolnjevanje vlagateljem ni bilo treba dokazovati ob roku za oddajo vlog, je ministrstvo ravnalo v

³³⁰ Z dne 15. 2. 2011.

³³¹ Uradni list RS, št. 6/12, 38/12, 24/13.

³³² Tretji odstavek 12. člena Uredbe o ureditvi trga z vinom je bil spremenjen v letu 2013 (Uradni list RS, št. 24/13).

³³³ Uradni list RS, št. 71/12.

³³⁴ Uradni list RS, št. 82/12.

³³⁵ Med posebnimi pogoji je bilo določeno, da mora biti za operacijo izdelana naslednja dokumentacija: investicijska dokumentacija; če je vrednost operacije enaka ali višja od 1.000.000 evrov, mora biti sestavni del tudi izračun finančne vrzeli; okvirni projektantski popis del s tehnološko shemo in projektantskim predračunom in rekapitulacijo; izjave projektantov o ustreznosti rešitve; zemljiško knjižni izpis ali drug verodostojen dokument, ki v celoti izkazuje lastništvo lokalne skupnosti za stavbo, del stavbe ali več stavb, ki so predmet sofinanciranja; dokument o zagotovljenih sredstvih za izvedbo operacije (odlok o veljavnem proračunu lokalne skupnosti in načrt razvojnih programov); odlok ali sklep o sprejemu lokalnega energetskega koncepta občine; glede na vrsto posegov, upoštevajoč področno zakonodajo, je bilo po potrebi treba priložiti še: analizo presoje vplivov na okolje, ki jo mora izdelati za to pooblaščen institucija, in soglasja nosilcev urejanja prostora, če je poseg na področju varovalnih pasov in ostalih omejitev; vzorec pogodbe o sofinanciranju; izjave o višini načrtovanih zahtevkov za izplačilo za upravičene stroške operacije po obdobjih.

nasprotju z drugim odstavkom 6. člena uredbe o dodeljevanju sredstev, ki določa, da mora neposredni uporabnik v razpisni dokumentaciji navesti vse pogoje, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, da se uvrsti v izbor za dodelitev sredstev, in ki jih mora izpolnjevati vloga, da se šteje kot formalno popolna. Iz navedenega izhaja, da strokovna komisija odloči o uvrstitvi v izbor za dodelitev sredstev na podlagi preveritve izpolnjevanja pogojev, kar pa v tem primeru ni bilo mogoče narediti. Zato strokovna komisija postopka ni mogla izvesti v skladu s prvim odstavkom 11. člena uredbe o dodeljevanju sredstev in s tretjim odstavkom 106.h člena ZJF, iz katerih izhaja, da opravi strokovna komisija pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev oziroma zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji, ter pripravi predlog prejemnikov sredstev.

Minister za infrastrukturo in prostor je hkrati z začetkom postopka javnega razpisa v skladu s 106.h členom ZJF imenoval tudi strokovno komisijo³³⁶, kar je eden izmed pogojev za začetek postopka za dodelitev javnih sredstev. Ministrstvo je 25. 1. 2013 izdalo še sklep o imenovanju projektne skupine, na podlagi katerega je bila določena projektna skupina kot podporna skupina strokovni komisiji za vodenje postopka dodeljevanja sredstev. Poleg tega so po navodilu vodje Sektorja za učinkovito rabo in obnovljive vire energije, Direktorata za energijo, vloge odpirali in pregledovali vsi zaposleni v oddelku in ne samo tisti, ki jih je s sklepom 18. 9. 2012 imenoval minister. Popolnost vlog so torej poleg članov strokovne komisije ocenjevali tudi drugi udeleženci. Iz ocenjevalnih listov za ocenjevanje izpolnjevanja vsebinskih pogojev in meril ni razvidno, kdo je navedene pogoje in merila ocenjeval, saj so ocenjevalni listi nepodpisani, na ocenjevalnih listih pa tudi niso navedena imena ocenjevalcev. V postopku obravnave vlog, prispelih na javni razpis za sofinanciranje operacij za energetske sanacije stavb v lasti lokalnih skupnosti, so poleg strokovne komisije, ki je bila imenovana pred začetkom postopka javnega razpisa, sodelovali tudi drugi udeleženci. Ministrstvo je pri tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 106.h člena ZJF, ki določa, da postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev vodi komisija, ki jo s sklepom imenuje predstojnik neposrednega uporabnika, ki izvaja postopek, ali od njega pooblaščen oseba, ter v nasprotju s tretjim odstavkom 106.h člena ZJF in prvim odstavkom 11. člena uredbe o dodeljevanju sredstev, v skladu s katerim strokovni pregled popolnih vlog opravi komisija, jih oceni na podlagi zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu, ter pripravi predlog prejemnikov sredstev.

Strokovna komisija je na podlagi pregleda prejetih vlog sestavila seznam vlagateljev s formalno nepopolno oddanimi vlogami in potrebnimi dopolnitvami in v zapisniku³³⁷ navedla, da se vse občine, ki so vključene v seznam, takoj pozove k formalni dopolnitvi vlog. Iz naslednjega zapisnika³³⁸ strokovne komisije izhaja, da je predsednica komisije obvestila člane komisije, da minister vseh pozivov za dopolnitev formalno nepopolnih vlog ni želel podpisati in je navedel, da je "razpis v neskladju s samim sabo". Ravnanje ministra je bilo v neskladju s prvim odstavkom 106.h člena ZJF, v skladu s katerim vodi postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev komisija, ki jo s sklepom imenuje predstojnik neposrednega uporabnika, ki izvaja postopek, ali od njega pooblaščen oseba. V skladu s prvim odstavkom 10. člena uredbe o dodeljevanju sredstev bi morala komisija, če v roku osmih dni od odpiranja vlog sama ali na predlog prijavitelja ugotovi, da je vloga formalno nepopolna, dopustiti in omogočiti dopolnitev take vloge. Poleg tega prvi odstavek 10. člena uredbe o dodeljevanju sredstev predvideva, da komisija zahteva od prijaviteljev dopolnitev njihove vloge, pri čemer je omejena le s tem, da dopolnitve ne zahteva, če gre za dokazovanje dejstev, ki jih lahko komisija preveri.

³³⁶ Sklep o začetku postopka in imenovanju strokovne komisije, št. 4301-1/2012/7 z dne 18. 9. 2012.

³³⁷ 7. zapisnik strokovne komisije, št. 4301-1/2012/35 z dne 22. 11. 2012.

³³⁸ 8. zapisnik strokovne komisije, št. 4301-1/2012/104 z dne 30. 11. 2012.

Minister je med izvajanjem postopka (v fazi ocenjevanja vlog) izdal Sklep o izvedbi zunanjega strokovnega nadzora nad delom strokovne komisije (v nadaljevanju: sklep o izvedbi nadzora). S sklepom o izvedbi nadzora je bilo določeno, da so predmet zunanjega nadzora vse operacije občin, ki so oddale več vlog, in vse operacije nad dvema milijonoma evrov, in sicer glede ustreznosti oddane investicijske dokumentacije, kontrole upravičenosti stroškov glede na razpisne pogoje in glede ustreznosti predlaganih tehničnih rešitev. Na sklepu o izvedbi nadzora je bil kot datum izdaje dokumenta naveden 11. 2. 2013. Ministrstvo je navedlo, da je bil sklep o izvedbi nadzora dejansko izdan 26. 2. 2013 in ne 11. 2. 2013. Iz drugih dokumentov izhaja, da se je nadzor dejansko izvajal od 11. 2. 2013 in da je bil pregled dokumentacije, vezane na razpis, opravljen 20. 2. 2013. Predsednica strokovne komisije je bila seznanjena z odločitvijo ministra, da je bil nad delom strokovne komisije uveden zunanji nadzor 26. 2. 2013, člani strokovne komisije pa so bili z vsebino sklepa o izvedbi nadzora seznanjeni 27. 2. 2013, kar pomeni, da so bili o izvedbi nadzora obveščeni v zaključni fazi. Zunanji nadzor nad delom strokovne komisije je izvedla družba J. S. I., d. o. o., Maribor, ki ji je 24. 2. 2013 ministrstvo izdalo naročilnico za izvedbo nadzora. Navedeno ni v skladu s 142. členom pravilnika o izvrševanju proračuna, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

3.3.5.d Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je z družbo Slovenske železnice – Potniški promet, d. o. o., Ljubljana 28. 11. 2013 sklenilo pogodbo o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov za obdobje od 1. 11. do 31. 12. 2013.

Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2013³³⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o zaključku izvrševanja) v prvem odstavku 1. člena določa, da neposredni uporabniki lahko v letu 2013 prevzemajo obveznosti do vključno 23. 10. 2013. V skladu s 6. točko četrtega odstavka 1. člena pravilnika o zaključku izvrševanja ta določba ni veljala za prevzemanje obveznosti, ki jih je v izjemnih primerih posebej prej odobrilo Ministrstvo za finance in pri tem upoštevalo likvidnostni položaj in ciljni primanjkljaj proračuna za leto 2013.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je prevzelo obveznost 28. 11. 2013 brez ustreznega soglasja Ministrstva za finance in s tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 1. člena in 6. točko četrtega odstavka 1. člena pravilnika o zaključku izvrševanja.

3.3.5.e Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je sklenilo koncesijsko pogodbo³⁴⁰ in anekse³⁴¹ h koncesijski pogodbi za leto 2013 za opravljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z družbo Veolia Transport Štajerska, d. d., Maribor³⁴² (v nadaljevanju: Veolia Transport Štajerska).

Pri sklenitvi pogodbe se je ministrstvo sklicevalo na peti odstavek 5. člena Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70³⁴³, ki tako kot šesti

³³⁹ Uradni list RS, št. 76/13.

³⁴⁰ Št. 2430-13-310015 z dne 31. 12. 2012.

³⁴¹ Št. 1 z dne 29. 3. 2013, št. 2 z dne 25. 7. 2013, št. 3 z dne 30. 8. 2013 in št. 4 z dne 1. 10. 2013.

³⁴² 19. 6. 2013 se je preimenovala v Arriva Štajerska, družba za prevoz potnikov, d. d., Maribor.

³⁴³ Uradni list EU, L 315 z dne 3. 12. 2007.

odstavek 50. člena Zakona o prevozi v cestnem prometu³⁴⁴ (v nadaljevanju: ZPCP-2) izjemoma dopušča možnost podaljšanja koncesije. V skladu s šestim odstavkom 50. člena ZPCP-2 se, kadar veljavnost koncesije poteče pred podelitvijo nove koncesije na podlagi javnega razpisa ali pri odvzemu koncesije, ne glede na določbe prvega in drugega odstavka tega člena, izjemoma začasno podeli koncesija za opravljanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov brez javnega razpisa, vendar največ za dve leti. V tem obdobju se mora izvesti javni razpis za podelitev koncesije³⁴⁵. V skladu z Uredbo o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu³⁴⁶ (v nadaljevanju: uredba o koncesijah 2004) je bila družbi Veolia Transport Štajerska podeljena koncesija brez javnega razpisa že za obdobje od 1. 9. 2004 do 31. 12. 2008. Koncesija je bila podaljšana brez javnega razpisa tudi za obdobje od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, in sicer na podlagi 2. člena Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu³⁴⁷ (v nadaljevanju: ZPCP-2A), ki je določal, da se koncesije, podeljene v skladu z Zakonom o prevozi v cestnem prometu³⁴⁸ (v nadaljevanju: ZPCP-1), podaljšajo za obdobje od 1. 1. 2009 do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2010. Brez javnega razpisa je bila družbi Veolia Transport Štajerska koncesija podaljšana še za leti 2011 in 2012. Iz 24. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozi v cestnem prometu³⁴⁹ izhaja, da se koncesije, podeljene v skladu z ZPCP-1, veljavne do 31. 12. 2012, na podlagi katerih se ob uveljavitvi tega zakona izvaja gospodarska javna služba javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu, podaljšajo za obdobje do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar največ do 31. 12. 2015. Iz navedenega izhaja, da vse od leta 2001, ko je zakon prvič določil, da se koncesije za opravljanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov podelijo z javnim razpisom, ta sploh še ni bil izveden.

Koncesijska pogodba v 21. členu določa, da je eden izmed pogojev, ki jih mora koncesionar izpolnjevati, tudi da ima izdelan program izvajanja koncesionirane dejavnosti, ki ga predloži kot sestavni del ponudbe. Program izvajanja koncesionirane dejavnosti bi moral vsebovati navedbe o organizaciji izvajanja prevozov glede na število avtobusov, število voznikov, kakovost vozil, kalkulacijo cene. To izhaja iz 8. člena uredbe o koncesijah³⁵⁰. Pri ponudniku Veolia Transport Štajerska ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov glede na število avtobusov oziroma kalkulacij cen, kar je v nasprotju z 8. členom uredbe o koncesijah 2004.

Sredstva, do katerih so izvajalci gospodarske javne službe upravičeni iz proračuna, so odvisna od števila prevoženih kilometrov, normirane cene na kilometer³⁵¹, maksimalne kompenzacije na kilometer³⁵² in prihodkov, ki jih prevoznik ustvari z izvajanjem dejavnosti.

³⁴⁴ Uradni list RS, št. 131/06 (5/07-popr.), 123/08, 28/10, 49/11, 57/12.

³⁴⁵ Šesti odstavek 50. člena ZPCP-2 je bil dodan s spremembo ZPSP-2A.

³⁴⁶ Uradni list RS, št. 88/04.

³⁴⁷ Uradni list RS, št. 123/08.

³⁴⁸ Uradni list RS, št. 26/05-UPB3.

³⁴⁹ Uradni list RS, št. 39/13.

³⁵⁰ Uredba o koncesijah 2004 je prenehala veljati z uveljavitvijo Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevozi potnikov v notranjem cestnem prometu in koncesiji te javne službe (Uradni list RS, št. 73/09), vendar pa se v skladu z določbo 83. člena te določbe od 8. do 11. člena, 15. člena, od 18. do 35. člena, 43. in 44. člena uredbe o koncesijah 2004 še naprej uporabljajo za koncesijska razmerja, glede katerih je bila sklenjena veljavna koncesijska pogodba na dan uveljavitve uredbe o koncesijah 2004.

³⁵¹ Polna lastna cena na prevožen kilometer predstavlja stroškovno ceno.

³⁵² Najvišja možna kompenzacija iz proračuna na kilometer.

Normirana cena 1,814 evra na kilometer in maksimalna kompenzacija 0,533 evra na kilometer, ki sta se v letu 2013 uporabljali, sta izhajali iz dogovora, ki so ga sklenili ministrstvo, Gospodarska zbornica Slovenije ter Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije v letu 2012.

Ocenjujemo, da je vrednost normirane cene previsoka, saj bi koncesionar, če bi bili tudi dejanski stroški prevoznika tako visoki, gospodarsko javno službo opravljal z veliko izgubo, ker prihodki in kompenzacija ne pokrivata stroškov, izračunanih na podlagi normirane cene, kar je razvidno iz tabele 36.

Tabela 36: Izračun poslovnega izida za prevoznika Veolia Transport Štajerska

1	Prevoženi kilometri (mesec v vzorcu)	648.666
2	Stroški z upoštevanjem normirane cene, v evrih	1.176.680
3	Maksimalna kompenzacija, v evrih	345.739
4	Izkazani prihodki, v evrih	639.693
5=2-(3+4)	Rezultat, v evrih	(191.248)
6=5/1	Izguba na prevoženi kilometer	0,29483

Vir: poročilo prevoznika Veolia Transport Štajerska.

Če bi normirana cena odražala dejanske stroške prevoznika, bi imel prevoznik Veolia Transport Štajerska v enem mesecu z izvajanjem javne službe 191.248 evrov izgube. Na podlagi tega ocenjujemo, da normirana cena in najvišja možna kompenzacija nista rezultat analize stroškov, ki bi jih imelo na tem področju tipično dobro delujoče podjetje, na podlagi katere naj bi se v skladu s četrtem odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah 2004 določila kompenzacija.

3.3.5.f Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in RTH, Rudnik Trbovlje – Hrastnik, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: RTH) sta sklenila pogodbo o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2013 v skupni vrednosti 4.740.000 evrov.

V skladu z Zakonom o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije³⁵³ (v nadaljevanju: ZPZRTH) opravlja nadzor nad izvajanjem programa in porabo sredstev neodvisna strokovna institucija, izbrana na podlagi razpisa, ki potrjuje mesečne situacije, ki jih izstavlja RTH. Institucija, ki izvaja nadzor, k vsaki situaciji priloži tudi poročilo.

³⁵³ Uradni list RS, št. 26/05-UPB2, 43/10 (49/10-popr.).

Podlaga za izplačilo sredstev po pogodbi o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2013 je situacija, ki jo potrdi neodvisna strokovna institucija, in analitične podlage ter pripadajoča dokumentacija. Ministrstvo pred izplačilom delne kumulativne situacije za obdobje od januarja do aprila 2013 ni preverjalo navedb o realizaciji zapiranja RTH, ki je priloga k situaciji. Kljub temu, da neodvisna institucija opravlja nadzor nad izvajanjem programa zapiranja rudnika in porabo sredstev, bi moral skrbnik pogodbe o financiranju programa postopnega zapiranja RTH za leto 2013 preveriti navedbe v analitičnih podlagah k situaciji – realizacija zapiranja RTH in glede nejasnosti zahtevati pojasnila. Ministrstvo s tem ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, v skladu s katerim je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ministrstvo je na podlagi delne kumulativne situacije izvršenih del za obdobje od januarja do aprila 2013 izvajalcu RTH povrnilo tudi stroške zapiranja RTH, ki v "Spremenjenem srednjeročnem programu postopnega zapiranja RTH III. faza 2012–2015 (ZUJF; čistopis 3. izdaja)" (v nadaljevanju: srednjeročni program) za leto 2013 niso bili predvideni³⁵⁴. V skladu s 3. členom pogodbe je predmet financiranja izvajanje srednjeročnega programa. Ministrstvo je sredstva v vrednosti 26.226 evrov porabilo za dela, povezana z likvidacijo I. obzorja jame Hrastnik – zasip, kar s srednjeročnim programom ni bilo predvideno. Dela torej niso bila predmet pogodbe, kar ni v skladu z 11. točko 2. člena ZJF, iz katerega izhaja, da se sredstva proračuna izplačujejo, če so za to izpolnjeni vsi s predpisi izpolnjeni pogoji. Na situaciji sta bili obračunani tudi postavki stroški – ostalo jama in stroški za tehnično nadzorno osebje v skupni vrednosti 212.638 evrov, za kateri ni mogoče potrditi, da sta bili v takšnem obsegu načrtovani v srednjeročnem programu.

Pojasnilo ministrstva

Stroške za opisane postavke je pregledal Nadzor zapiralnih del, ki ga je imenovalo pristojno ministrstvo. Zaračunana so bila dela, ki po vsebini predstavljajo izvajanje fizičnih zapiralnih del. Res pa je, da opisane postavke niso eksplicitno prikazane v revidiranem srednjeročnem programu. V srednjeročnem programu so bile zajete načrtovane organizacijske spremembe, ki so predvidevale združitev postavk ostalo – jama, tehnično nadzorno osebje ter štabne službe in gospodarsko področje v enoten delovni nalog pod imenom Ostalo. V obdobju izdelave letnega programa 2013 (3. izdaja) predvidene organizacijske spremembe še niso bile izvedene. V letnem programu 2013 so zato te postavke prikazane ločeno (kot v predhodnih programih). Realizacija delavnikov (stroškov dela) in ostali stroški dela so posledica evidentiranja na te naloge. V letnem programu 2013 je bila postavka Ostalo zaradi lažjega nadzora razdeljena na posamezne ločene postavke.

Dela, ki se nanašajo na postavko Likvidacija I. obzorja jame Hrastnik – zasip, na tem delovnem nalogu niso zajeta v srednjeročnem programu oziroma letnem programu. Obseg del na tem delovnem nalogu je zajemal hidravlično zasipavanje I. obzorja jame Hrastnik. Likvidacijska dela so nadaljevanje del iz leta 2012 in so dokončno zaključena v pričetku leta 2013. Delovni nalog je načrtovan v letnem programu 2012. Predvidevalo se je, da bodo dela dokončana v tem obdobju. Zaradi tehničnih razlogov (hidravlično zasipavanje se izvaja iz črpalno mešalne postaje Prapretno, ki je locirana na površini; njeno delovanje je onemogočeno ob nizkih temperaturah, zaradi zmrzovanja postrojenja ter zasipnega materiala v cevovodih, po katerih se elektrofilska mešanica transportira v jamske objekte, predvidene za likvidacijo) se dela niso uspela dokončati v predvidenih rokih v letu 2012. Ta dela je bilo treba nujno dokončati, ker se objekti nahajajo neposredno pod mestom Hrastnik.

³⁵⁴ Stroški – ostalo jama v znesku 43.798 evrov, stroški za tehnično nadzorno osebje v znesku 168.840 evrov ter stroški likvidacija I. obzorja jame Hrastnik – zasip v znesku 26.226 evrov.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

3.3.5.g Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje denarna nadomestila med brezposelnostjo na podlagi odločb, ki jih izdaja Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: Zavod za zaposlovanje). Iz drugega odstavka 61. člena Zakona o urejanju trga dela³⁵⁵ (v nadaljevanju: ZUTD) v povezavi s sedmim odstavkom 60. člena ZUTD izhaja, da je osnova za odmero denarnega nadomestila za zavarovance, ki so mlajši od 30 let in so bili pred nastankom brezposelnosti zavarovani najmanj šest mesecev v zadnjih 24 mesecih, njegova povprečna mesečna plača, prejeta v obdobju petih mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti. Iz prvega in tretjega odstavka 62. člena ZUTD izhaja, da se denarno nadomestilo prve tri mesece izplačuje v višini 80 odstotkov od osnove ter da znesek denarnega nadomestila ne sme biti višji od 892,50 evra bruto.

Ugotovili smo, da je bila pri izračunu nadomestila enega upravičenca, mlajšega od 30 let, napačno izračunana osnova za odmero nadomestila. Pri izračunu so bili namreč upoštevani podatki o plačah za osem mesecev, namesto za pet mesecev. Navedeno ravnanje vpliva na višino denarnega nadomestila, do katerega je bil upravičenec upravičen, saj višina povprečne mesečne plače vpliva na spremembo višine denarnega nadomestila med brezposelnostjo. Upravičenec je na podlagi odločbe Zavoda za zaposlovanje prejel denarno nadomestilo v znesku 881 evrov mesečno za obdobje od 1. 4. do 31. 5. 2013, čeprav bi bil upravičen do denarnega nadomestila v znesku 893 evrov mesečno.

Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, ni ravnalo v skladu s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi moralo ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v Zavodu za zaposlovanje. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje Zavoda za zaposlovanje.

Ukrepi ministrstva

Zavod za zaposlovanje je v marcu 2014 izdal odločbo, s katero je odpravil nepravilnost pri izračunu denarnega nadomestila.

3.3.5.h Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje varstvene dodatke na podlagi odločb, ki jih je do uveljavitve Zakona o socialno varstvenih prejemkih³⁵⁶ (v nadaljevanju: ZSVarPre) izdajal Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ). Ministrstvo je v letu 2013 na podlagi Dogovora o zagotavljanju sredstev za izplačilo akontacij socialno varstvenih prejemkov³⁵⁷, sklenjenega z ZPIZ, izplačevalo varstvene dodatke kot akontacijo socialno varstvenih prejemkov v skladu s četrtem in petim odstavkom 68. člena ZSVarPre. Na podlagi prvega odstavka 68. člena ZSVarPre so morali centri za socialno delo v roku treh mesecev od začetka uporabe tega zakona, to je 1. 1. 2012³⁵⁸, po uradni dolžnosti ugotoviti, ali prejemniki varstvenega dodatka po Zakonu o varstvenem dodatku³⁵⁹ in državne pokojnine po Zakonu o pokojninskem in invalidskem

³⁵⁵ Uradni list RS, št. 80/10, 21/13, 63/13, 100/13.

³⁵⁶ Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13.

³⁵⁷ Št. 0070-1/2012-1 (02300) z dne 18. 1. 2012.

³⁵⁸ V skladu z 8. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 40/11) se uporablja od 1. 1. 2012.

³⁵⁹ Uradni list RS, št. 10/08.

zavarovanju³⁶⁰ izpolnjujejo pogoje za preoblikovanje njihovih pravic v pravice do socialno varstvenih prejemkov po tem zakonu, in o tem izdati ustrezno odločbo.

Pri preverjanju pravilnosti izplačanega zneska upravičenki³⁶¹ do varstvenega dodatka³⁶² smo ugotovili, da Center za socialno delo Maribor o pravici do varstvenega dodatka³⁶³ ni odločil v roku treh mesecev od začetka uporabe zakona, kot je to določal prvi odstavek 68. člena ZSVarPre. Zaradi tega je bila prejemnica varstvenega dodatka upravičena do izplačila vse do oktobra 2012, ko je Center za socialno delo Maribor izdal odločbo, s katero je ugotovil, da prejemnica do dodatka v skladu z določbami ZSVarPre ni upravičena. Ministrstvo ni zagotovilo ustreznega nadzora nad odločanjem o pravici do varstvenega dodatka, saj ni preprečilo zamud pri odločanju o pravici do denarnega prejemka, kar je v neskladju s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da ministrstva v okviru zagotavljanja izvajanja javnih služb med drugim izvajajo tudi nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb. V okviru tega nadzora bi moralo ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v Centru za socialno delo Maribor. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje Centra za socialno delo Maribor.

3.3.5.i Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in ZPIZ sta sklenila pogodbo³⁶⁴ o opravljanju storitev, povezanih z nakazovanjem nadomestil za invalidnost, dodatka za tujo nego in pomoč ter razliko med nadomestilom za invalidnost in pokojnino, za nedoločen čas. Ministrstvo je, ker je sklenilo pogodbo za nedoločen čas, ravnalo v nasprotju s 16. členom Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004³⁶⁵, ki je določal največji dovoljeni obseg prevzetih obveznosti zgolj v breme proračunov za leta do vključno 2006.

Ministrstvo je ZPIZ odobrilo in izplačalo dva zahtevka v skupni vrednosti 4.677.313 evrov, čeprav k zahtevkoma za izplačilo ni bilo priloženih imenskih seznamov upravičencev, kot to določa 4. člen pogodbe. Navedeno ravnanje ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je v okviru priprave odzivnega poročila za revizijsko poročilo o zaključnem računu 2012 pridobilo seznam upravičencev za december 2013.

Pojasnilo ministrstva

ZPIZ je ministrstvu seznane upravičencev pošiljal v papirni obliki, kar ni omogočalo izvedbe preveritve pravilnosti izplačil. Marca 2014 je ministrstvo prvič (testno) prejelo elektronske imenske seznane upravičencev z zneski izplačanih sredstev. Prejeti seznami še niso optimizirani tako, da bi ministrstvu omogočali ustrezne nadzore izplačil. ZPIZ bo zato seznane dopolnil v skladu z zahtevami ministrstva, kar bo podlaga za izvedbo preveritev pravilnosti višine izplačil upravičencem.

³⁶⁰ Uradni list RS, št. 109/06-UPB4.

³⁶¹ Znesek je bil izplačan 29. 4. 2013, vendar se nanaša na obveznost iz oktobra 2012. Prejemnica do takrat ni predložila ustreznih dokazil o šolanju, kar je bil pogoj za izplačilo.

³⁶² Odločba ZPIZ, št. 355066339 z dne 26. 8. 2004.

³⁶³ Odločba Centra za socialno delo Maribor, št. 1231-13607/2011/1 z dne 2. 10. 2012.

³⁶⁴ Št. 461-14-128/03-04 z dne 28. 11. 2003.

³⁶⁵ Uradni list RS, št. 110/03-UPB1, 121/03.

3.3.5.j Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti izplačuje otroške dodatke na podlagi odločb, ki jih izdajajo centri za socialno delo. Otroški dodatek je družinski prejemek, s katerim se staršem oziroma otroku zagotovi dopolnilni prejemek za preživljanje, vzgojo in izobraževanje. Upravičenost in višina otroškega dodatka sta v skladu z določili Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev³⁶⁶ odvisna od dohodkov in premoženja oseb, ki jih zakon opredeljuje. V skladu z določili 17. člena tega zakona se v premoženje oseb šteje nepremično premoženje, osebna in druga vozila, vodna plovila, lastniški deleži gospodarskih družb ali zadrug, vrednostni papirji, denarna sredstva na transakcijskem ali drugem računu, kadar ne predstavljajo dohodka, hranilne vloge in druga denarna sredstva po izjavi posameznika ter drugo premično premoženje.

Pri preverjanju pravilnosti izplačila otroškega dodatka, ki ga je ministrstvo izplačalo upravičenki³⁶⁷, smo ugotovili, da pri odločanju ni bilo ustrezno upoštevano premoženje vlagateljice in oseb, ki se poleg vlagateljice upoštevajo pri ugotavljanju povprečnega mesečnega dohodka na družinskega člana. Upoštevana niso bila denarna sredstva na transakcijskih računih, hranilnih vlogah vlagateljice, dveh otrok in partnerja, v znesku 3.127 evrov. Nepravilnost ni vplivala na višino otroškega dodatka, do katere je bila prejemnica upravičena, saj se dohodkovni razred upravičenke tudi ob pravilnem upoštevanju premoženja ne bi spremenil.

Ministrstvo, ki je izplačalo sredstva, ni ravnalo v skladu s 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ker ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe. V okviru tega nadzora bi morale ministrstvo nadzirati ustreznost sistema notranjega kontroliranja v Centru za socialno delo Ormož. Nadzor bi moral biti zasnovan in bi moral delovati tako, da bi pravočasno odkril oziroma preprečil nepravilno delovanje Centra za socialno delo Ormož.

3.3.5.k Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je objavilo javni razpis³⁶⁸ za izbiro ponudnikov subvencionirane študentske prehrane za leti 2013 in 2014. V skladu s tretjim odstavkom 2. člena Zakona o subvencioniranju študentske prehrane³⁶⁹ se v javnem razpisu kot prednostni kriterij upošteva kakovost hrane in njena cena. Ministrstvo je v javnem razpisu določilo več meril za ocenitev vlog, vendar kakovost hrane kot merilo ni jasno opredeljena. Kot merilo je na primer določeno nudenje študentskih kosil, namenjenih študentom s celiakijo, in nudenje samopostrežnega solatnega bara. Ministrstvo je v razpisu opredelilo dodatne točke, ki niso bile zajete v maksimalnem številu točk na podlagi meril, so se pa prištele k tem točkam, in sicer je bilo ponudnikom, ki nudijo vsaj 10 odstotkov živil, pridelanih na ekološki način, dodeljenih pet dodatnih točk. Naveden način vključitve pridelanih živil na ekološki način s sorazmerno nizkim številom dodeljenih točk glede na ostala merila ne upošteva kakovosti hrane kot prednostnega kriterija, kar ni v skladu z 2. členom Zakona o subvencioniranju študentske prehrane.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

3.3.5.l Ministrstvo je 27. 12. 2012 izdalo Sklep o financiranju dejavnosti srednjega in višjega šolstva za obdobje od 1. 12. do 31. 12. 2012 v vrednosti 20.778.985 evrov. Na podlagi sklepa je ministrstvo Biotehniški šoli Maribor za december 2012 izplačalo sredstva za dejavnost srednjega šolstva v vrednosti

³⁶⁶ Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13.

³⁶⁷ Odločba Centra za socialno delo Ormož, št. 1231-2775/2012-04/1 z dne 26. 9. 2012.

³⁶⁸ Uradni list RS, št. 43/12.

³⁶⁹ Uradni list RS, št. 74/07-UPB1, 33/09.

136.147 evrov. Navedeno ni bilo v skladu s 7. členom Pravilnika o uvajanju novega načina financiranja in organizacije vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih³⁷⁰ (v nadaljevanju: pravilnik MoFAS³⁷¹), iz katerega izhaja, da se obseg sredstev za financiranje srednje šole določi s pogodbo, ki jo ministrstvo in šola skleneta za vsako naslednje proračunsko leto najkasneje do 30. 11. tekočega leta.

3.3.5.m Od 1. 1. 2013 velja Pravilnik o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva³⁷² (v nadaljevanju: pravilnik o metodologiji), ki ureja metodologijo financiranja javno-veljavnih vzgojno-izobraževalnih programov na področju srednjega šolstva, vrednosti posameznega programa in postopek določitve letnega obsega sredstev, ki se jih zagotavlja javnim vzgojno-izobraževalnim zavodom, ki izvajajo te programe. Pravilnik o metodologiji je razveljavil pravilnik MoFAS.

Preverili smo, na kakšen način in na katerih pravnih podlagah ministrstvo zagotavlja sredstva za financiranje programov za naslednje srednje šole: Biotehniška šola Maribor, Šolski center Ljubljana, Biotehniški izobraževalni center Ljubljana, Šolski center Ptuj, Srednja šola za farmacijo, kozmetiko in zdravstvo, Ljubljana, Srednja medijska in grafična šola, Ljubljana ter Šolski center Kranj. Ministrstvo s srednjimi šolami za proračunsko leto 2013 ni imelo sklenjenih pogodb, kar ni bilo v skladu s 7. členom pravilnika MoFAS, ki določa, da ministrstvo in šola skleneta pogodbo za vsako naslednje proračunsko leto najkasneje do 30. 11. tekočega leta. Ministrstvo je javnim zavodom, da bi zagotovilo pravno podlago za izplačilo sredstev v januarju in februarju 2013, izdalo sklepe o začasnem financiranju za januar in februar 2013. Pravilnik o metodologiji ne vsebuje prehodnih določb, ki bi urejale prehod na novi način izračuna obsega sredstev, zato ga je bilo treba upoštevati v celoti z dnem začetka veljavnosti. Pravilnik o metodologiji prav tako ne ureja načina začasnega financiranja, če sklep o financiranju do začetka proračunskega leta še ni izdan, kar pomeni, da bi sklepi o financiranju morali biti izdani, upoštevaje določila pravilnika o metodologiji glede načina izračuna obsega sredstev. Pri določitvi začasnega obsega financiranja za ta dva meseca se je za posamezno šolo upoštevalo nakazila v preteklih mesecih, proračunska izhodišča ter število dijakov v šolskem letu 2012/2013, čeprav 2. člen pravilnika o metodologiji določa, da je letni obseg sredstev zmnožek cene programa srednjega šolstva na dijaka in števila vpisanih dijakov v ta program v posameznem šolskem letu. Sredstev ni bilo mogoče določiti na navedeni način, saj še ni bila določena cena programov srednjega šolstva na dijaka, ki jo v skladu z drugim odstavkom 4. člena pravilnika o metodologiji določi minister za vsako proračunsko leto. Ministrstvo je prvi sklep o določitvi cene programov srednjega šolstva na dijaka izdalo marca, ko je tudi izdalo sklepe o financiranju srednjih šol ob upoštevanju načina določitve obsega sredstev iz pravilnika o metodologiji.

Pojasnilo ministrstva

Ko so bili marca 2013 objavljeni ceniki in cene na dijaka v skladu z novo metodologijo, se je tudi za januar in februar 2013 pri določitvi dokončnih vrednosti za to obdobje upoštevalo izračune v skladu z objavljenimi cenami na dijaka (sredstva, ki so bila izplačana na podlagi sklepov o začasnem financiranju za januar in februar 2013, so se upoštevala kot že izplačana sredstva na podlagi sklepov o zagotavljanju proračunskih sredstev za programe srednjega šolstva za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013). Morebitni poračuni sredstev za ta dva meseca so bili tako upoštevani v okviru nakazil v skladu s sklepi za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013 v nadaljnjih mesecih.

³⁷⁰ Uradni list RS, št. 75/05.

³⁷¹ MoFAS – Modernization Organization Financial Administration System.

³⁷² Uradni list RS, št. 107/12.

Ministrstvo ne opravlja nadzora nad poslovanjem srednjih in višjih šol. Ker ministrstvo ni izvajalo nadzora nad poslovanjem srednjih šol, je ravnalo v nasprotju z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je k odzivnemu poročilu na revizijsko poročilo o zaključnem računu 2012 priložilo Načrt aktivnosti za izvajanje sistematičnega nadzora nad poslovanjem srednjih in višjih šol, v katerem so določeni roki za izvedbo aktivnosti, ki naj bi se začele izvajati v letu 2014.

Nadzora nad poslovanjem srednjih šol ministrstvo v letu 2013 še ni izvajalo.

3.3.5.n Pravilnik o normativih za financiranje višjih strokovnih šol³⁷³ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) v prvem in drugem odstavku 11. člena določa, da se obseg sredstev za financiranje v skladu s tem pravilnikom določi s pogodbo o zagotavljanju proračunskih sredstev za izvajanje višješolskega študija, ki jo skleneta šola in minister. Pogodba se sklene za naslednje proračunsko leto najkasneje do 15. 12. tekočega proračunskega leta. Če pogodba do tega datuma ni sklenjena, minister izda sklep o začasnem financiranju šole.

Pri pregledu sklepov o zagotavljanju proračunskih sredstev smo ugotovili, da ministrstvo z Biotehniškim izobraževalnim centrom Ljubljana, Šolskim centrom Ptuj in Šolskim centrom Kranj ni sklenilo pogodb za proračunsko leto oziroma ni izdalo sklepa o začasnem financiranju šole do 15. 12. tekočega leta. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z 11. členom pravilnika o normativih, saj je prve sklepe o začasnem financiranju šole za januar 2013 izdalo šele 24. 1. 2013.

Pravilnik o normativih v 2. členu določa, da se letna sredstva za izvajanje študijskega programa določijo ob upoštevanju izhodiščne letne cene stroškov na študenta, števila rednih študentov in diplomantov posameznega študijskega programa ter faktorja programske skupine, v katero je študijski program razvrščen. Izhodiščno letno ceno stroškov na študenta s sklepom za vsako proračunsko leto določi minister, pristojen za višje strokovno izobraževanje. Minister je za leto 2013 izdal dva Sklepa o določitvi izhodiščne letne cene stroškov na študenta, in sicer marca ter julija 2013. Po navedbah ministrstva so se pri določitvi začasnega obsega financiranja za posamezno šolo upoštevala nakazila v preteklih mesecih, upoštevajoč proračunska izhodišča v šolskem letu 2012/2013. Navedeno ravnanje ni v skladu z 2. členom pravilnika o normativih, ki določa način določitve letnih sredstev.

3.3.5.o V skladu z 81. in 82. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja³⁷⁴ (v nadaljevanju: ZOFVI) se sredstva osnovnim šolam zagotavljajo iz državnega proračuna in iz sredstev lokalne skupnosti. Ministrstvo z osnovnimi šolami ni sklenilo pogodb oziroma jim izdalo drugega posamičnega pravnega akta, s katerim bi določilo višino financiranja, kar ni v skladu s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno, ter da je za naloge, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, lahko sklenjena le ena večstranska pogodba, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki je koordinator nalog.

³⁷³ Uradni list RS, št. 95/08, 90/12.

³⁷⁴ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

3.3.5.p Ministrstvo nakazuje sredstva osnovnim šolam na podlagi izračuna v sistemu KPIS³⁷⁵, v katerega se vnašajo podatki, praviloma po dvanajstih. Ministrstvo od osnovnih šol ne pridobi nobenih drugih dokumentov, na podlagi katerih bi preverilo pravni temelj oziroma višino obveznosti za nakazilo sredstev.

Ministrstvo preverja in usklajuje razlike med podatki, vnesenimi v sistem KPIS, podatki glede na potrjeno sistemizacijo delovnih mest, posebne zahteve šol, ki niso vključeni v sistem KPIS, obvešča šole o ugotovljenih razlikah ter pripravi poračun za preveč nakazana sredstva, ne opravlja pa nadzora nad poslovanjem osnovnih šol, kar ni v skladu z 2. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je k odzivnemu poročilu na revizijsko poročilo o zaključnem računu 2012 priložilo Načrt aktivnosti za izvajanje sistematičnega nadzora nad javnimi zavodi, katerih ustanovitelj je občina (osnovne šole, glasbene šole in osnovne šole s priloženim programom), v katerem so določeni roki za izvedbo aktivnosti, ki naj bi se začele izvajati v letu 2014.

Nadzora nad poslovanjem osnovnih šol ministrstvo v letu 2013 še ni izvajalo.

ZOFVI v 81. členu določa, da se iz sredstev državnega proračuna osnovnim šolam za izvajanje programa zagotavljajo transferi za plače in materialne stroške, v prvem odstavku 84. člena ZOFVI pa je določeno, da se javnim šolam zagotavljajo sredstva v skladu z normativi in standardi, ki jih določi minister. Peti odstavek 84. člena ZOFVI določa, da morajo normativi in standardi obsegati učno obveznost strokovnih delavcev, delovno oziroma učno obveznost ravnatelja in pomočnika ravnatelja, merila za oblikovanje svetovalne službe, knjižnice, administrativno-računovodske in tehnične službe ter merila za oblikovanje oddelkov in skupin in za vrednotenje materialnih stroškov ter standarde za prostor in opremo. Minister je normative in standarde za izvajanje programa osnovne šole predpisal s Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole³⁷⁶, v njem pa ni predpisanih meril za vrednotenje materialnih stroškov, kar ni v skladu s 84. členom ZOFVI.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v odzivnem poročilu na revizijsko poročilo o zaključnem računu proračuna 2012 navedlo, da je ministrstvo že začelo s pripravo meril za zagotavljanje sredstev za kritje materialnih stroškov osnovnih šol. Merila bodo pričela veljati 1. 9. 2014.

3.3.5.q Ministrstvo je Osnovni šoli Toneta Čufarja Ljubljana pri obračunu plač za maj 2013 izplačalo akontacijo za sredstva za izvajanje dodatne strokovne pomoči v znesku 716 evrov, to je za 60 ur, kar ni v skladu s sklepom o dodatni strokovni pomoči, ki določa, da znaša ocena najvišjih možnih nakazil za Osnovno šolo Toneta Čufarja Ljubljana osem ur učne pomoči na teden. Ministrstvo je Osnovni šoli Toneta Čufarja Ljubljana nakazalo za 430 evrov oziroma za 36 ur preveč sredstev pri obračunu za maj 2013. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je treba pravno podlago in višino obveznosti pred izplačilom preveriti.

³⁷⁵ KPIS – kadrovsko-plačni informacijski sistem šolstva.

³⁷⁶ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je razliko v višini 207 ur več nakazane akontacije od realiziranih ur dodatne strokovne pomoči za obdobje od februarja do junija 2013 poračunalo pri obračunu plač za julij 2013.

3.3.5.r ZOFVI v četrtem odstavku 84. člena določa, da normative in standarde za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki potrebujejo prilagojeno izvajanje programov za predšolske otroke oziroma izobraževalnih programov, prilagojene izobraževalne programe ali posebni program vzgoje in izobraževanja, določi minister v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravje. Minister je izdal Sklep o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2012/2013³⁷⁷ in Sklep o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2013/2014³⁷⁸, ne da bi pred tem pridobil soglasje ministra, pristojnega za zdravje, kar ni v skladu s četrnim odstavkom 84. člena ZOFVI.

Pojasnilo ministrstva

Tako kot vsako šolsko leto je minister, pristojen za izobraževanje, tudi za šolsko leto 2013/2014 izdal Sklep o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2013/2014. Tak sklep minister izda na podlagi 43.a člena Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole ter drugega odstavka 15. člena Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva³⁷⁹.

Na podlagi četrtega odstavka 84. člena ZOFVI je minister, pristojen za izobraževanje, v soglasju z ministrom, pristojnim za zdravje, sprejel Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami³⁸⁰. Ta pravilnik določa normative in standarde za izvajanje naslednjih programov (namenjenih otrokom s posebnimi potrebami): prilagojenega programa za predšolske otroke, prilagojenega izobraževalnega programa osnovnih šol z nižjim izobražbenim standardom, prilagojenih izobraževalnih programov osnovnih šol z enakovrednim izobražbenim standardom, posebnega programa vzgoje in izobraževanja, prilagojenih izobraževalnih programov za pridobitev poklicne in srednje strokovne izobrazbe, posebnih programov ter vzgojnih programov.

Ministrstvo je srednjim in osnovnim šolam na podlagi Sklepa o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2012/2013 mesečno nakazovalo sredstva za ure dodatne strokovne pomoči v višini 80 odstotkov ur učne pomoči, ki so določene v odločbah o usmeritvi šolam. Ministrstvo višine akontacije v sklepu o dodatni strokovni pomoči ni določilo, kar ni v skladu s 15. členom Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva oziroma 43.a členom Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole, ki določata, da se vrednost ure in obseg sredstev za plačilo ur, povezanih z izvajanjem dodatne strokovne pomoči, določita s sklepom ministra.

³⁷⁷ Št. 60350-65/2012/1 (053-04) z dne 5. 9. 2012.

³⁷⁸ Št. 6035-5/2013 z dne 10. 9. 2013.

³⁷⁹ Uradni list RS, št. 62/10, 99/10.

³⁸⁰ Uradni list RS, št. 59/07, 70/08, 5/11.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je višino akontacij, praviloma v višini 80 odstotkov, določilo v Sklepu o vrednosti ure dodatne strokovne pomoči učencem in dijakom s posebnimi potrebami za šolsko leto 2013/2014³⁸¹.

3.3.5.s Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport in Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (v nadaljevanju: Agencija za raziskovalno dejavnost) sta sklenila pogodbo o financiranju delovanja Agencije za raziskovalno dejavnost in znanstveno raziskovalne dejavnosti v letu 2013³⁸² in anekse³⁸³ k tej pogodbi v znesku 153.316.691 evrov (v nadaljevanju: pogodba o financiranju).

Izplačila Agenciji za raziskovalno dejavnost se izvajajo na podlagi zahtevkov, ki v prilogi vsebujejo računalniške izpise končnih prejemnikov sredstev. Zahtevki se nanašajo na izplačila za posamezni mesec za več proračunskih postavk in so razdeljeni tudi po kontih. Ker je dokumentacija, ki potrjuje upravičenost prejemnikov sredstev do transfera, na Agenciji za raziskovalno dejavnost, ministrstvo nima nadzora nad namensko porabo sredstev. Zato ministrstvo na podlagi posredovane dokumentacije in izvedenih kontrol ob prejemu zahtevka tudi ne more potrditi, da je zahtevek Agencije za raziskovalno dejavnost v celoti upravičen. To ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, iz katerega izhaja, da je treba pravni temelj in višino obveznosti pred izplačilom preveriti.

V 10. členu pogodbe o financiranju je predviden nadzor ministrstva nad namensko porabo sredstev, ki jih Agencija za raziskovalno dejavnost prejme po pogodbi o financiranju. Ministrstvo takega nadzora ne izvaja, kar ni v skladu z 10. členom pogodbe in 71. členom ZJF, iz katerega izhaja, da pristojna ministrstva zagotavljajo izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvajajo nadzor nad poslovanjem pravnih oseb.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v okviru odzivnega poročila na revizijsko poročilo o zaključnem računu 2012 predložilo načrt aktivnosti, v katerem je navedlo časovni termin, osebe in predstavilo aktivnosti, ki jih bo izvajalo v okviru sistematičnega nadzora nad Agencijo za raziskovalno dejavnost, ki naj bi se začele izvajati v letu 2014.

Prek Agencije za raziskovalno dejavnost se financira poslovanje javnega zavoda Institut informacijskih znanosti iz Maribora (v nadaljevanju: IZUM), ki ga je ustanovila vlada. IZUM med drugim razvija tudi Informacijski sistem o raziskovalni dejavnosti v Sloveniji – SICRIS³⁸⁴, ki vključuje podatke o raziskovalnih organizacijah, raziskovalcih in projektih in je temelj za odločanje o financiranju raziskovalne dejavnosti na Agenciji za raziskovalno dejavnost.

Sredstva za financiranje IZUM so v proračunu predvidena na proračunski postavki 572410 – IZUM in druga knjižnično-informacijska dejavnost. Agencija za raziskovalno dejavnost financira delovanje IZUM na podlagi potrjenega programa dela in finančnega načrta, čeprav takšno financiranje javnih zavodov ni

³⁸¹ Št. 6035-5/2013 z dne 10. 9. 2013.

³⁸² Št. 3330-13-500024 z dne 30. 1. 2013.

³⁸³ Št. 1 z dne 23. 4. 2013, št. 2 z dne 24. 5. 2013, št. 3 z dne 31. 5. 2013, št. 4 z dne 19. 8. 2013, št. 5 z dne 23. 10. 2013 in št. 6 z dne 14. 1. 2014.

³⁸⁴ SICRIS – Slovenian Current Research Information System.

predvideno v 20. členu Zakona o raziskovalni in razvojni dejavnosti³⁸⁵, ki določa naloge agencije na področju raziskovalnih dejavnosti.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo in IZUM sta 28. 1. 2014 sklenila pogodbo o začasnem financiranju IZUM, na podlagi katere delovanje IZUM financira neposredno ministrstvo.

3.3.5.t Ministrstvo za šolstvo in šport je na podlagi javnega razpisa za sofinanciranje izvedbe projekta posodobitev gimnazijskih programov v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja, prednostne usmeritve izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja³⁸⁶ sklenilo pogodbo³⁸⁷ z Gimnazijo Ptuj kot poslovodečim konzorcijskim partnerjem v skupni vrednosti 6.000.000 evrov.

Iz pogodbe izhaja, da mora upravičenec, ko ugotovi, da ne bo mogel izvesti projekta tako, kot je določeno s pogodbo, in bo prišlo do finančne, vsebinske oziroma časovne spremembe projekta, ki je predmet sofinanciranja, spremembo obrazložiti in utemeljiti. S pogodbo je bilo prav tako določeno, da lahko ministrstvo, če upravičenec spremembe ne obrazloži in ne utemelji ali če ministrstvo ugotovi, da je sprememba projekta neutemeljena, odstopi od pogodbe in zahteva vrnitev že izplačanih neupravičenih sredstev s pripadajočimi obrestmi. K pogodbi je bilo sklenjenih 12 aneksov, pri čemer se je šest aneksov nanašalo na časovno spremembo projekta, to je spremembo vrednosti po posameznih proračunskih letih. Ker Gimnazija Ptuj sprememb dinamike financiranja po posameznih proračunskih letih ni utemeljila, je ministrstvo s sklenitvijo aneksov, s katerimi je bila spremenjena časovna sprememba projekta, ravnalo v nasprotju z določili sklenjene pogodbe.

3.3.5.u Ministrstvo za šolstvo in šport je na podlagi neposredne potrditve operacije v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za projekt Nordijski center Planica – I. faza, Center za smučarske skoke in polete, v letu 2011 sklenilo pogodbo³⁸⁸ z Zavodom za šport Republike Slovenije Planica, Ljubljana (v nadaljevanju: Zavod za šport Planica) v vrednosti 24.300.611 evrov.

S pogodbo je bilo določeno, da mora Zavod za šport Planica o morebitnih težavah pri izvajanju določil pogodbe obvestiti ministrstvo najkasneje v sedmih dneh od njihovega nastanka oziroma takoj, ko izve za ovire, ki bi vplivale na izvedbo operacije, če za te ovire izve po preteku tega roka. S pogodbo je bilo prav tako določeno, da bo ministrstvo, če bo ugotovilo nenamensko porabo sredstev, vsebinsko, časovno, finančno nerealizacijo operacije oziroma druge kršitve pogodbe, pozvalo upravičenca, da v določenem roku odpravi ugotovljeno kršitev. S pogodbo je bil predviden zaključek del 15. 8. 2013, rok za izstavitev zadnjega zahtevka za izplačilo pa je bil določen 15. 10. 2013. Z vsemi tremi aneksi, ki so bili sklenjeni k pogodbi, je bila spremenjena dinamika izvajanja in financiranja operacije, obdobje upravičenih izdatkov pa

³⁸⁵ Uradni list RS, št. 22/06-UPB1, 112/07, 9/11.

³⁸⁶ Uradni list RS, št. 33/08.

³⁸⁷ Št. 3311-08-986004 z dne 16. 9. 2008.

³⁸⁸ Št. 3311-11-069001 z dne 24. 3. 2011, aneks št. 1 z dne 20. 1. 2012, aneks št. 2 z dne 8. 8. 2013 in aneks št. 3 z dne 7. 11. 2013.

je bilo podaljšano do 31. 12. 2014. Zavod za šport Planica ministrstva ni pravočasno obveščal o časovnih in finančnih težavah pri izvajanju določil pogodbe, ministrstvo pa izvajanja odobrene operacije ni ustrezno nadzorovalo, saj ni pravočasno ugotovilo časovnega zamika pri realizaciji pogodbe. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju s pogodbenimi določili in 3. točko prvega odstavka 71. člena ZJF, ki določa, da pristojna ministrstva izvajajo nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb.

Ministrstvo za kulturo

3.3.5.v Ministrstvo za kulturo je izdalo odločbe za financiranje delovanja javnih zavodov in javnega sklada za leto 2013 oziroma je za ta namen z javnim zavodom sklenilo pogodbo. V odločbah in pogodbi so navedene vrednosti za stroške dela zaposlenih, splošne stroške delovanja in programsko materialne stroške, in sicer:

- Javni zavod Slovenska filharmonija, Ljubljana – odločbi v vrednosti 5.373.731 evrov;
- Javni zavod SNG Opera in balet, Ljubljana – odločbe v vrednosti 9.952.793 evrov;
- Pomorski muzej – Museo del mare "Sergej Mašera", Piran – Pirano (v nadaljevanju: Pomorski muzej) – pogodba v vrednosti 463.019 evrov;
- Javni sklad Republike Slovenije za kulturne dejavnosti, Ljubljana – odločbi v vrednosti 3.934.997 evrov.

V skladu s 27. členom Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo³⁸⁹ in 3. členom Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture³⁹⁰ (v nadaljevanju: uredba o metodologiji) so programski materialni stroški, splošni stroški delovanja, stroški dela in stroški investicijskega vzdrževanja in nakupa opreme podlaga za izračun sredstev za izvajanje javne službe. Bolj natančni kriteriji za določitev sredstev so opredeljeni v 4., 5. in 7. členu uredbe o metodologiji in v vsakoletnem Navodilu za določanje višine sredstev za financiranje javne službe v javnih zavodih, javnem skladu in javnih agencijah na področju kulture iz državnega proračuna³⁹¹ (v nadaljevanju: navodilo za določanje višine sredstev), ki je priloga neposrednemu pozivu za predložitev finančnih načrtov in programov dela³⁹² posrednih proračunskih uporabnikov. Ministrstvo je izdalo sklep o razdelitvi sredstev javnim zavodom z odločbami in pogodbami v letu 2013, pri čemer pa ni upoštevalo kriterijev iz uredbe o metodologiji oziroma navodil za določanje višine sredstev. Ministrstvo je sredstva posrednim proračunskim uporabnikom določilo tako, da je sredstva za plače znižalo za 10 odstotkov v primerjavi z letom poprej, splošne stroške delovanja in programske materialne stroške pa je dodelilo v enaki višini kakor v letu 2012. Ministrstvo pri določitvi programskih materialnih stroškov in splošnih stroškov delovanja ni uporabilo kriterijev v skladu s 4. in 5. členom uredbe o metodologiji, ki določata način določitve sredstev za te namene³⁹³.

³⁸⁹ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13.

³⁹⁰ Uradni list RS, št. 100/03, 81/09, 96/13.

³⁹¹ Št. 0070-123/2012/1 z dne 23. 10. 2012 – navodilo za leto 2013.

³⁹² Programi dela in finančni načrti so osnova za izračun višine sredstev.

³⁹³ Pri določanju sredstev za stroške dela je moralo ministrstvo upoštevati 48. člen ZIPRS1314, ki določa, da morajo predstojniki neposrednega uporabnika pri določitvi obsega sredstev za stroške dela posrednih uporabnikov proračuna iz njihove pristojnosti zagotoviti, da se stroški dela pri posrednih uporabnikih proračuna iz njihove pristojnosti znižajo na način, da se ne preseže skupni obseg sredstev tekočih transferov, določen v finančnem načrtu posameznega neposrednega uporabnika, in torej ni moglo ravnati v skladu s 7. členom uredbe o metodologiji.

Pojasnilo ministrstva

Dosledno upoštevanje predpisov je realno izvedljivo le v stabilnih gospodarskih razmerah, ko proračuni niso varčevalno naravnani. Zadnja leta se zaradi gospodarske krize zmanjšujejo tudi sredstva za financiranje javne službe v kulturi, saj se morajo pri pripravi proračunov upoštevati izhodišča vlade, ki določajo zmanjšanja sredstev za tekoče transfere javnim zavodom, agencijam in skladom. Če bi dosledno izvajali uredbo o metodologiji ter navodila za določanje višine sredstev, bi pri določanju višine sredstev za izvajanje javne službe prišli v neskladje z vladnimi izhodišči.

Ukrep ministrstva

Vlada je novembra 2013 sprejela Uredbo o dopolnitvi Uredbe o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture³⁹⁴, s katero je določila način določitve sredstev posrednim proračunskim uporabnikom, če zagotovljena sredstva proračuna ne zadoščajo za kritje obveznosti v skladu s kriteriji iz uredbe.

3.3.5.w Ministrstvo za kulturo in Pomorski muzej sta sklenila aneks k pogodbi o financiranju javnega zavoda, s katerim sta se dogovorila, da se aneks sklene za nujna sredstva za delovanje javnega zavoda za januar in februar oziroma do dokončanja javnega razpisa za podelitev pooblastil za opravljanje javne službe za leto 2013 v skupni vrednosti 83.879 evrov. Pomorski muzej je občinski muzej, ki je do konca leta 2012 na podlagi pooblastila izvajal državno javno službo in je imel status pooblaščenega muzeja. Ob koncu leta 2012 mu je pooblastilo za izvajanje državne javne službe poteklo, nov postopek podelitve pooblastila pa še ni bil zaključen³⁹⁵. Kljub temu se je ministrstvo s sklenitvijo aneksa k pogodbi o financiranju javnega zavoda obvezalo financirati javni zavod do dokončanja javnega razpisa, kar ni v skladu s prvim in drugim odstavkom 93. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine³⁹⁶ (v nadaljevanju: ZVKD-1), iz katerih izhaja, da država lahko neposredno podpira in sofinancira izvajanje državne javne službe v pooblaščenih muzejih. Pooblastilo je bilo javnemu zavodu podeljeno 19. 3. 2013, pogodba o financiranju pa je bila na podlagi tega pooblastila sklenjena 14. 6. 2013.

Pojasnilo ministrstva

Predhodno pooblastilo za izvajanje državne javne službe muzejev je veljalo do 31. 12. 2012. Z namenom podelitve novega pooblastila je bil od junija 2012 v pripravi nov javni razpis, ki naj bi bil predvidoma objavljen najpozneje septembra 2012. Dokončno besedilo javnega razpisa pa je bilo zaradi pomanjkljivosti določb ZVKD-1, ki ne normirajo postopka financiranja pooblaščenih muzejev, realizirano šele novembra 2012 in objavljeno 30. 11. 2012. Zaradi pomanjkljivosti in težke izvedljivosti določb ZVKD-1 v zvezi s podelitvijo pooblastila za izvajanje državne javne službe muzejev in financiranja pooblaščenih muzejev je ministrstvo začelo s pripravo sprememb in dopolnitev ZVKD-1.

V letu 2013 je ministrstvo Pomorskemu muzeju za izvajanje javne službe v letu 2013 do sklenitve pogodbe o financiranju v juniju izplačalo 190.280 evrov, s čimer je za 106.401 evro preseglo z aneksom k pogodbi zagotovljena sredstva. Navedeno ni v skladu z drugim odstavkom 54. člena ZJF, ki določa, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi. V januarju in februarju je ministrstvo sredstva izplačevalo še preden je sklenilo aneks k pogodbi o financiranju. Navedeno ni skladu s 50. členom ZJF, iz katerega izhaja, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

³⁹⁴ Uradni list RS, št. 96/13.

³⁹⁵ Pooblastilo se podeli na podlagi javnega razpisa v skladu s postopkom, določenim v 95. členu ZVKD-1.

³⁹⁶ Uradni list RS, št. 16/08, 123/08, 8/11, 90/12, 111/13.

4. MNENJE

4.1 Mnenje – splošni del zaključnega računa

Revidirali smo splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013, ki ga sestavljajo bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja, za pripravo katerega sta odgovorna Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za finance.

Mnenje s pridržkom

Pri revidiranju bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja proračuna za leto 2013 smo ugotovili:

- odhodki *v bilanci prihodkov in odhodkov* so previsoko izkazani za 2.340.556 evrov:
 - med odhodki so previsoko izkazani odhodki za izgradnjo vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi v skupnem znesku 8.126.084 evrov (preveč izkazani tekoči transferi za 8.542.869 evrov in premalo izkazani tekoči odhodki za 416.785 evrov) – točka 2.3.1.1.a;
 - med tekočimi transferi niso izkazani odhodki za odškodnine po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja v znesku 5.785.528 evrov – točka 2.3.4.1.f;
- izdatki *v računu finančnih terjatev in naložb* so prenizko izkazani za 2.122.177 evrov:
 - med izdatki so prenizko izkazana naknadna vplačila Republike Slovenije v družbe tveganega kapitala v letu 2013 v znesku 2.122.177 evrov – točka 2.3.2.1.e;
- prejemki *v računu financiranja* so previsoko izkazani za 475.773.930 evrov:
 - med prejemki iz zadolževanja niso izkazana sredstva, ki jih je Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana založila za izplačila odškodnin po Zakonu o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja in Zakonu o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja v znesku 5.785.528 evrov – točka 2.3.4.1.f;
 - med prejemki so za 481.559.458 evrov previsoko izkazani prejemki iz zadolževanja za upravljanje z dolgom, saj se v skladu z Zakonom o javnih financah spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja – točka 2.3.4.1.g;
- izdatki *v računu financiranja* so previsoko izkazani za 473.433.374 evrov:
 - med izdatki ni izkazano poplačilo obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, ki je nastala pri izgradnji vodne, državne in lokalne infrastrukture na spodnji Savi, v znesku 8.126.084 evrov – točka 2.3.1.1.a;
 - med izdatki so za 481.559.458 evrov previsoko izkazani izdatki za odkup zakladnih menic OZ 1, saj se v skladu z Zakonom o javnih financah spremembe, nastale pri upravljanju z državnim dolgom, izkazujejo samo v bilanci stanja – točka 2.3.4.1.g;

- v *bilanci prihodkov in odhodkov* niso izkazani prihodki in odhodki, ki so nastali pri izvajanju zavarovalnih poslov na podlagi Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, ki jih za Republiko Slovenijo po pooblastilu na podlagi Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki izvaja SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana – točka 2.3.1.1.b.

Razen napak, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da revidirani splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 pravilno, to je v skladu z Zakonom o javnih financah, Zakonom o računovodstvu in drugimi predpisi, prikazuje prejeme in izdatke proračuna za leto 2013.

Pojasnjevalni odstavek

Ne da bi to vplivalo na mnenje, opozarjamo na napake in nepravilnosti ter druge ugotovitve v segmentu splošnega dela predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 in zbirne bilance stanja državnega proračuna na dan 31. 12. 2013, ki smo jih opisali v točkah 2.3.1.1.b, 2.3.1.3, 2.3.1.4 in 2.3.6 tega poročila.

4.2 Mnenje – pravilnost izvršitve proračuna

Revidirali smo pravilnost izvršitve proračuna za leto 2013 v delu, ki se nanaša na vladne proračunske uporabnike.

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Vlada Republike Slovenije oziroma vladni proračunski uporabniki pri izvrševanju proračuna niso poslovali v skladu z naslednjimi predpisi in pravnimi akti:

- *Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju*, ker:
 - plača ob premestitvi na drugo delovno mesto v enem primeru ni bila pravilno določena – točka 3.3.3.a;
- *Kolektivno pogodbo za javni sektor*, ker:
 - v enem primeru dodatek za nočno delo ni bil pravilno obračunan – točka 3.3.3.b;
- *Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti*, ker:
 - je bilo v previsokem znesku obračunano povračilo stroškov prevoza na delo – točka 3.3.3.c;
- *Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*, ker:
 - niso bili izpolnjeni vsi pogoji za napredovanje javnega uslužbenca – točka 3.3.3.d;
- *Zakonom o javnih financah*, ker:
 - so bila sredstva nenamensko porabljena – točka 2.3.2.1.b;
 - pri izvrševanju proračuna nista bili spoštovani načeli učinkovitosti in gospodarnosti – točki 3.3.4.a in 3.3.4.b;
 - so bila sredstva izplačana iz proračuna, čeprav za to niso bili izpolnjeni vsi pogoji – točka 3.3.5.f;
 - pri izplačilih ni bila preverjena pravna podlaga in obseg obveznosti – točke 3.3.4.b, 3.3.5.a, 3.3.5.f, 3.3.5.i, 3.3.5.q, 3.3.5.s in 3.3.5.w;
 - obveznosti niso bile prevzete s pisno pogodbo – točki 3.3.5.o in 3.3.5.w;

- so bila iz proračunske rezervacije zagotovljena sredstva za namene, ki bi jih bilo mogoče načrtovati – točka 3.3.1.b;
- strokovna komisija postopka za dodelitev sredstev ni izvedla v skladu z zakonom – točka 3.3.5.c;
- so v postopku za dodelitev sredstev sodelovali tudi drugi udeleženci – točka 3.3.5.c;
- ni bil izvajen ustrezen nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravne osebe – točke 3.3.5.g, 3.3.5.h, 3.3.5.j, 3.3.5.m, 3.3.5.p, 3.3.5.s in 3.3.5.u;
- *Zakonom o javnem naročanju*, ker:
 - pri oddaji naročila nista bili spoštovani načeli zagotavljanja konkurence in sorazmernosti – točka 3.3.4.b;
 - pred podpisom pogodbe niso bile preverjene navedbe v ponudbi – točka 3.3.4.b;
 - ni bila izločena ponudba, ki ni izpolnjevala pogojev – točka 3.3.4.c;
 - je bilo obvestilo o oddaji naročila prepozno oddano v objavo – točka 3.3.4.d;
 - zapisnik o odpiranju ponudb ni bil na ustrezen način posredovan ponudnikom – točka 3.3.4.e;
- *Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu*, ker:
 - ni bilo preverjeno, ali bi bilo projekt mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo – točka 3.3.4.g;
- *Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004*, ker:
 - je bila prevzeta obveznost v breme proračunov prihodnjih let, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji – točka 3.3.5.i;
- *Zakonom o davku na dodano vrednost*, ker:
 - račun ni vseboval navedbe, da je storitev oproščena davka na dodano vrednost, in pravne podlage za oprostitvev – točka 3.3.5.a;
- *Zakonom o subvencioniranju študentske prehrane*, ker:
 - kakovost hrane ni bila upoštevana kot prednostni kriterij – točka 3.3.5.k;
- *Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ker:
 - v Pravilniku o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole ni bilo predpisanih meril – točka 3.3.5.p;
- *Zakonom o varstvu kulturne dediščine*, ker:
 - je bila pogodba o financiranju sklenjena pred podelitvijo pooblastila – točka 3.3.5.w;
- *Zakonom o varstvu okolja*, ker:
 - ni bil ustanovljen Sklad za podnebne spremembe kot proračunski sklad – točka 2.3.1.1.e;
- *Zakonom o vodah*, ker:
 - ni bil ustanovljen Sklad za vode kot proračunski sklad – točka 2.3.1.1.f;
- *Zakonom o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov*, ker:
 - ni bil sprejet program promocije, z odredbo niso bili določeni sektorji, ki so v program promocije vključeni, in niso bile vzpostavljene sheme kakovosti – točka 2.3.1.1.g;
 - Vlada Republike Slovenije ni sprejela uredbe o začetku in višini plačevanja prispevka – točka 2.3.1.1.g;

- *Zakonom o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti iz dolgoročnega posojila v višini 440 milijonov evrov, ki ga najame Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o. pri Evropski investicijski banki, za financiranje projekta postavitve nadomestnega bloka 6 moči 600 MW v Termoelektrarni Šoštanj, ker:*
 - v pogodbi o načinu in pogojih zavarovanja poroštva Republike Slovenije ni določenih virov za vračilo zneskov, plačanih iz poroštva, zato pogoj za izdajo poroštva ni bil izpolnjen – točka 2.3.3.1.a;
- *Uredbo o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju, ker:*
 - ni bilo pridobljeno pooblastilo za neposredna plačila podizvajalcu in plačilo podizvajalcu ni bilo izvedeno neposredno – točka 3.3.4.c;
- *Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja državnih cest in o koncesiji te javne službe, ker:*
 - je bilo koncesijsko razmerje podaljšano za predolgo obdobje – točka 3.3.4.f;
- *Uredbo o ukrepih kmetijske strukturne politike in kmetijske politike razvoja podeželja, ker:*
 - ni bila zahtevana odprava pomanjkljivosti v vlogi – točka 3.3.5.a;
- *Uredbo o ureditvi trga z vinom, ker:*
 - ocenjevalni listi niso bili podpisani – točka 3.3.5.b;
- *Uredbo o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog, ker:*
 - so bili v razpisni dokumentaciji neustrezno določeni pogoji za izbor – točka 3.3.5.c;
 - ni razvidno, kdo je ocenjeval vloge – točka 3.3.5.c;
- *Uredbo o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu, ker:*
 - v programu za izvajanje koncesionirane dejavnosti ni navedb o organizaciji izvajanja prevozov in kalkulacij cen – točka 3.3.5.e;
 - je bila neustrezno določena višina kompenzacije – točka 3.3.5.e;
- *Uredbo o metodologiji za določitev osnov za izračun sredstev za izvajanje javne službe na področju kulture, ker:*
 - za določitev sredstev niso bile uporabljene pravilne osnove – točka 3.3.5.v;
- *Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ker:*
 - cenitev za določitev vrednosti nadomestila za stavbno pravico Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje ni bila izdelana v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanja vrednosti – točka 2.3.1.1.d;
- *Pravilnikom o metodologiji financiranja izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva, ker:*
 - ni bil pravočasno izdan sklep o določitvi cene – točka 3.3.5.m;
 - pri določitvi obsega financiranja niso bili upoštevani ustrezni podatki – točka 3.3.5.m;
- *Pravilnikom o uvajanju novega načina financiranja in organizaciji vzgojno-izobraževalnega dela v srednjih in višjih strokovnih šolah ter dijaških domovih, ker:*
 - ni bila pravočasno sklenjena pogodba o financiranju za naslednje proračunsko leto – točka 3.3.5.l;
- *Pravilnikom o normativih za financiranje višjih strokovnih šol, ker:*
 - niso bile pravočasno sklenjene pogodbe o financiranju oziroma niso bili pravočasno izdani sklepi o financiranju – točka 3.3.5.n;

- pri določitvi obsega financiranja niso bili upoštevani ustrezni podatki – točka 3.3.5.n;
- *Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva*, ker:
 - ni bila določena višina akontacije – točka 3.3.5.r;
- *Pravilnikom o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole*, ker:
 - ni bila določena višina akontacije – točka 3.3.5.r;
- *Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*, ker:
 - so bile nepravilno izkazane prevzete obveznosti – točka 3.3.2.a;
 - pogodba ni bila sklenjena pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga – točki 3.3.4.f in 3.3.5.c;
- *Pravilnikom o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov*, ker:
 - so bile obveznosti prevzete po 23. 10. 2013 – točka 3.3.5.d;
- *Pogodbami in odločbami*, ker:
 - niso bila spoštovana določila pogodbe oziroma odločbe – točke 3.3.4.b, 3.3.5.s, 3.3.5.t in 3.3.5.u.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jih navajamo v prejšnjih odstavkih, menimo, da so Vlada Republike Slovenije oziroma vladni proračunski uporabniki v vseh pomembnih pogledih poslovali v skladu s predpisi in usmeritvami.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport morajo v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Načrti aktivnosti, ki jih zahtevamo, morajo vsebovati navedbo aktivnosti, odgovorno osebo in rok za izvedbo posamezne aktivnosti.

Vlada Republike Slovenije mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za poenotenje načina financiranja ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, ki ga različno urejata Zakon o varstvu okolja in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije – točka 2.3.1.1.e;
- pripraviti načrt aktivnosti za poenotenje načina financiranja vodnega sklada, ki ga različno urejata Zakon o vodah in Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije – točka 2.3.1.1.f;
- pripraviti načrt aktivnosti za uskladitev določb Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije, ki opredeljujejo obseg porabe namenskih sredstev, zbranih iz prispevkov, z določili Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov – točka 2.3.1.1.g;
- pripraviti načrt aktivnosti zato, da v vlogi skupščine Slovenskega državnega holdinga oziroma kot upravljalca svojih drugih naložb zagotovi, da so za pravilno vrednotenje finančnih naložb v predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije pravočasno dostopni revidirani podatki letnih poročil gospodarskih družb, v katerih je država večinska lastnica – točki 2.3.6.3.b in 2.3.6.3.h.

Ministrstvo za finance mora:

- register tveganj dopolniti z obravnavo (opredelitev, ocena in obvladovanje) naslednjih tveganj:
 - nenamenske porabe sredstev – točka 2.3.2.1.b;

- evidentiranja kapitalskih naložb v napačnem časovnem obdobju – točke 2.3.2.1.a, 2.3.6.3.f in 2.3.6.3.g;
- pripraviti načrt aktivnosti za izboljšanje notranjih kontrol na področju načrtovanja proračuna in pri zagotavljanju popolnosti evidentiranja prejemkov in izdatkov proračuna ter sredstev in obveznosti do virov sredstev – točka 2.3.1.1.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za vzpostavitev metodologij in standardov za izvajanje storitev razvoja in vzdrževanja informacijskega sistema MFERAC, na podlagi katerih bo lahko ocenilo ustreznost porabe časa pri posameznih naročilih – točka 3.3.4.b.

Ministrstvo za finance, Davčna uprava Republike Slovenije mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za nadaljnje zmanjševanje višine nerazporejenih in neidentificiranih plačil konec leta – točka 2.3.1.1.c;
- pripraviti načrt aktivnosti za sprejem kontnega načrta z opisi kontov, ki bodo ustrezno opredeljevali njihovo vsebino – točka 2.3.1.3.a;
- pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo popravkov v informacijskem sistemu SAP-eDIS tako, da bodo zbirne evidence po vrstah davkov prikazovale usklajeno stanje z vrednostmi na kontih terjatev in obveznosti do zavezancev za davčne prihodke ter bodo vrednosti na distribucijskih kontih pravilne – točka 2.3.1.3.a;
- pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo zaključevanja analitičnih evidenc ob koncu leta in odpiranju novih ob začetku novega leta – točka 2.3.1.3.c;
- pripraviti načrt aktivnosti, na podlagi katerega bodo poslovni dogodki, ki se nanašajo na spremembe stanj terjatev do davčnih zavezancev v poslovnih knjigah, evidentirani v ustreznem obračunskem obdobju (predvsem pripraviti načrt aktivnosti za sprejem računovodskih usmeritev, na podlagi katerega bo po posameznih davčnih obveznostih določeno, v katerem časovnem obdobju bodo – upoštevajoč načelo nastanka poslovnega dogodka – obveznosti evidentirane) – točka 2.3.1.4.a;
- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da vsi prejeti računi v določenem letu niso pravočasno posredovani v Direktoratu za javno računovodstvo in zato obveznosti do dobaviteljev niso evidentirane v pravilnem obdobju – točka 2.3.6.7.b.

Ministrstvo za notranje zadeve mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za vpis vseh nepremičnin v zemljiško knjigo – točka 2.3.6.2.h;
- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da vsi prejeti računi v določenem letu niso pravočasno posredovani v računovodstvo in zato obveznosti do dobaviteljev niso evidentirane v pravilnem obdobju – točka 2.3.6.7.b.

Ministrstvo za obrambo mora:

- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da knjižno stanje postavk bilance stanja na dan 31. 12. določenega leta ni v celoti usklajeno z dejanskim stanjem sredstev in obveznosti do virov sredstev, ugotovljenim s popisom na dan 31. 12. istega leta – točka 2.3.6.2.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za vpis nepremičnin v zemljiško knjigo – točka 2.3.6.2.h;
- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da vsi prejeti računi v določenem letu niso pravočasno posredovani v računovodstvo in zato obveznosti do dobaviteljev niso evidentirane v pravilnem obdobju – točka 2.3.6.7.b.

Ministrstvo za pravosodje mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za vpis vseh nepremičnin v zemljiško knjigo – točka 2.3.6.2.h.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo mora:

- preveriti evidentiranje sredstev na kontu 0490 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in zagotoviti dokumentacijo za njihovo razknjiženje – točka 2.3.6.2.c;
- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da vsi prejeti računi v določenem letu niso pravočasno posredovani v Direktorat za javno računovodstvo in zato obveznosti do dobaviteljev niso evidentirane v pravilnem obdobju – točka 2.3.6.7.b.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za popis objektov in ureditev infrastrukture, ki jo je za Republiko Slovenijo zgradilo Javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem na dan 31. 12. 2014, ugotovitev vrednosti infrastrukture ter vrednosti obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem ter za pridobitev situacij za gradnjo in ureditev infrastrukture od Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem, na podlagi katerih bo lahko prevzelo infrastrukturo, ki je last Republike Slovenije – točke 2.3.1.1.a, 2.3.6.2.d in 2.3.6.3.d.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor mora:

- pripraviti načrt aktivnosti za izdelavo nove cennitve nadomestila za ustanovitev stavbne pravice na zemljiščih Republike Slovenije v korist Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje, ki bo v skladu z Mednarodnimi standardi ocenjevanja, in za sklenitev aneksa k pogodbi o izvajanju naročila, s katerim se bo višina nadomestila uskladila z novo cennitvijo – točka 2.3.1.1.d;
- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da knjižno stanje postavk bilance stanja na dan 31. 12. določenega leta ni v celoti usklajeno z dejanskim stanjem sredstev in obveznosti do virov sredstev, ugotovljenim s popisom na dan 31. 12. istega leta – točka 2.3.6.2.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za vpis vseh nepremičnin v zemljiško knjigo – točka 2.3.6.2.h;
- pripraviti načrt aktivnosti za proučitev pravilnosti uvrstitve posameznih postavk v osnovna sredstva in poskrbeti za izločitev postavk, ki predstavljajo stroške, ki ne povečujejo vrednosti osnovnih sredstev – točka 2.3.6.2.k;
- pregledati vsa sredstva v izgradnji in preveriti, ali so investicije zaključene, oziroma proučiti, ali se bodo nadaljevale ali zaključile; investicije, ki so že zaključene, pa mora evidentirati na ustreznem kontu – točka 2.3.6.2.j;
- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da vsi prejeti računi v določenem letu niso pravočasno posredovani v Direktorat za javno računovodstvo in zato obveznosti do dobaviteljev niso evidentirane v pravilnem obdobju – točka 2.3.6.7.b;
- preveriti evidentiranje sredstev na kontu 0290 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe in na kontu 0490 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in zagotoviti dokumentacijo za njihovo razknjiženje – točka 2.3.6.2.c;
- pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo javnega razpisa za podelitev koncesije opravljanja gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov – točka 3.3.5.e.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mora:

- preveriti evidentiranje sredstev na kontu 0290 – Nepremičnine trajno zunaj uporabe in na kontu 0490 – Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva trajno zunaj uporabe in zagotoviti dokumentacijo za njihovo razknjiženje – točka 2.3.6.2.c;
- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da vsi prejeti računi v določenem letu niso pravočasno posredovani v Direktorat za javno računovodstvo in zato obveznosti do dobaviteljev niso evidentirane v pravilnem obdobju – točka 2.3.6.7.b;
- pripraviti načrt aktivnosti za izvedbo nadzora nad vzpostavitvijo in delovanjem notranjih kontrol pri javnih zavodih, za katere je pristojno – točke 3.3.5.g, 3.3.5.h in 3.3.5.j.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora:

- register tveganj dopolniti z obravnavo tveganja (opredelitev, ocena in obvladovanje), da knjižno stanje postavk bilance stanja na dan 31. 12. določenega leta ni v celoti usklajeno z dejanskim stanjem sredstev in obveznosti do virov sredstev, ugotovljenim s popisom na dan 31. 12. istega leta – točki 2.3.6.2.b in 2.3.6.3.c.

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 odzivnih poročil, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnih poročil na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivna poročila ne bodo predložena v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, storijo odgovorne osebe uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabniki javnih sredstev, ki bi morali predložiti odzivna poročila, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnih poročil računskemu sodišču ne predložijo odzivnih poročil, se šteje, da uporabniki javnih sredstev kršijo obveznost dobrega poslovanja³⁹⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnih poročilih 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, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

³⁹⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

6. PRIPOROČILA

Vladnim proračunskim uporabnikom priporočamo, naj:

- se ob povečanju pogodbene vrednosti dogovorijo tudi za predložitev nove bančne garancije, ki bo zajela celotno novo pogodbeno vrednost.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- poda natančna navodila za popis terjatev za sredstva, dana v upravljanje, v katerih bo navedeno, da mora popisna komisija popisati vse terjatve za sredstva, dana v upravljanje, po partnerjih, tako da bo razvidno, ali so stanja usklajena ali ne;
- prilagodi aplikacijo MFERAC tako, da bo omogočala izvedbo predobremenitve v predpisanem roku za vse primere prevzemanja obveznosti;
- ne dovoli zamenjave kadrov, ki sodelujejo na projektu MFERAC, če novi kadri ne izpolnjujejo pogojev, kot so bili predvideni v razpisni dokumentaciji;
- oceni ustreznost porabe časa na posameznih postavkah v okviru izvajanja storitve vzdrževanja informacijskega sistema MFERAC (posebej v zvezi z dobavo in izvedbo testiranj) ter zagotovi plačevanje storitve glede na dejansko porabljen čas;
- začne aktivnosti za sprejem predpisov, ki bodo določili pravila glede porabe sredstev proračunske rezerve pri izplačilih pomoči v tujino.

Ministrstvu za finance, Davčni upravi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- pripravi interni akt o pravilih knjiženja v analitičnih evidencah in v zbirni knjigovodski evidenci, ki bo vseboval tudi sheme knjiženj;
- pripravi evidenci o popravkih v podatkih za Upravo Republike Slovenije za javna plačila in v analitični evidenci terjatev in obveznosti Davčne uprave Republike Slovenije, ki bosta omogočali preveritev usklajenosti popravkov;
- zagotovi, da bodo popravke v podatkih informacijskega sistema SAP-eDIS lahko izvajale le za to pooblaščen osebe, ki bodo imele le pravice dostopa, ki so potrebne za njihovo delo;
- sprejme interni akt, iz katerega bo razvidno, v katerih primerih se zamudne obresti lahko stornirajo; Davčna uprava Republike Slovenije naj na enak način obravnava vsa preplačila davčnih zavezancev, ne glede na to, ali so posledica napačnih oziroma dejanskih preplačil, ter tako zagotovi, da se preplačila davčnega zavezanca ne obravnavajo različno.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočamo, naj:

- skupaj z Ministrstvom za finance določita kriterije deponiranja likvidnostnih presežkov podračuna proračunskega sklada Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti z namenom optimiranja teh prihodkov proračuna.

Ministrstvu za notranje zadeve priporočamo, naj:

- konec leta poskrbi, da se vsi prehodni konti denarnih sredstev zaprejo.

7. POPRAVEK REVIZORJA

Na podlagi tretjega odstavka 97. člena Zakona o javnih financah smo ob izdaji osnutka revizijskega poročila predlagali popravke predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013. Enaki popravki, navedeni v nadaljevanju, so relevantni tudi ob izdaji revizijskega poročila. Popravek revizorja se nanaša na splošni del predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 oziroma na del, o katerem izrekamo revizijsko mnenje³⁹⁸. Členitev kontov, na katerih so predlagani popravki, je različna in je odvisna od listin in informacij, s katerimi smo razpolagali med izvajanjem revizije. Zneski predlaganih popravkov so navedeni v evrih.

7.1 Izgradnja infrastrukture na spodnji Savi (točke 2.3.1.1.a, 2.3.6.2.d in 2.3.6.3.d)

7.1.1 Predlog popravka

Izkazani zneski vodne, državne in lokalne infrastrukture ter znesek obveznosti iz financiranja temeljijo na dokumentih in informacijah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013. Za prenos infrastrukture v poslovne knjige države ter vzpostavitev obveznosti mora Republika Slovenija izvesti popis infrastrukture in ugotoviti njeno dejansko vrednost, na podlagi katere se opravijo knjiženja v poslovnih knjigah proračuna, ter nato ugotoviti obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem na dan 31. 12. 2013:

- izknjiženje dolgoročne finančne naložbe v Javno podjetje Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem in izvenbilančne evidence, ki predstavljajo opredmetena osnovna sredstva

podskupina kto 067	(21.038.293)	
podskupina kto 900		(21.038.293)
podskupina kto 990	(15.718.512)	
podskupina kto 999		(15.718.512)

³⁹⁸ Popravki, ki izhajajo iz ugotovitev na podlagi pregleda bilance stanja, niso vključeni, saj o tem delu ne izrekamo mnenja. Popravki, ki se v popravku revizorja nanašajo na spremembe bilance stanja, so samo tisti, ki izhajajo iz preveritev splošnega dela zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013 in so vključeni zaradi popolnosti knjižb poslovnega dogodka, pri katerem smo ugotovili napako.

- evidentiranje vodne, državne in lokalne infrastrukture, ki še ni izkazana (ocenjujemo, da znesek na dan 31. 12. 2013 znaša 56.753.027 evrov)

skupina kto 02 (03)	56.753.027	
skupina kto 90		56.753.027

- vzpostavitev dolgoročnih obveznosti iz financiranja do Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem (ocenjujemo, da znesek na dan 31. 12. 2012 znaša 19.996.222 evrov)

skupina kto 90	19.996.222	
skupina kto 97		19.996.222

- evidentiranje prejemkov in izdatkov v letu 2013

kto 4135	(8.542.869)	
podskupina kto 403	416.785	
podskupina kto 550	8.126.084	

7.1.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točkah 2.3.1.1.a, 2.3.6.2.d in 2.3.6.3.d tega poročila.

7.1.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na ugotovitvah iz revizije predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 in na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013:

- Pogodba št. 2330-13-830061 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–marec 2013 z dne 25. 1. 2013;
- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2330-13-830061 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2013 z dne 8. 3. 2013;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2330-13-830061 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2013 z dne 28. 3. 2013;
- Aneks št. 3 k pogodbi št. 2330-13-830061 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2013 z dne 7. 11. 2013;
- Pogodba št. 2511-11-810290 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2012 z dne 6. 1. 2012;
- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2511-11-810290 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2012 z dne 9. 7. 2012;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-11-810290 za izvajanje gospodarske javne službe urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnje Save v obdobju januar–december 2012 z dne 21. 11. 2012;
- Pogodba št. 2511-11-810289 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2012 z dne 24. 1. 2012;

- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2511-11-810289 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2012 z dne 22. 6. 2012;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-11-810289 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Krško iz proračuna Republike Slovenije za leto 2012 z dne 20. 12. 2012;
- Pogodba št. 2511-11-810184 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2011 z dne 30. 6. 2011;
- Aneks št. 1 k pogodbi št. 2511-11-810184 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2011 z dne 9. 1. 2012;
- Aneks št. 2 k pogodbi št. 2511-11-810184 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2011 z dne 19. 12. 2012;
- Aneks št. 3 k pogodbi št. 2511-11-810184 o zagotovitvi sredstev za izvedbo ureditve vodne infrastrukture ter državne in lokalne infrastrukture na območju HE Blanca iz proračuna Republike Slovenije za leto 2011 z dne 24. 12. 2013;
- konto kartica Ministrstva za kmetijstvo in okolje, konto 0670, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2013;
- izpis odprtih postavk Ministrstva za kmetijstvo in okolje, konto 0670, partner 80039120, stanje na dan 31. 12. 2013;
- izpis odprtih postavk – terjatve Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem do Republike Slovenije na dan 31. 12. 2013;
- konto kartica Ministrstva za kmetijstvo in okolje, konto 2200, partner 80039120, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2013;
- konto kartica Ministrstva za kmetijstvo in okolje, konto 9902, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2013;
- nerevidirano letno poročilo Javnega podjetja Infra, d. o. o., Leskovec pri Krškem za leto 2013 (februar 2014).

7.2 Obveznice RS 21 in RS 39 (točka 2.3.4.1.f)

7.2.1 Predlog popravka

- evidentiranje odhodkov in zadolževanja v letu 2013 za glavnice obveznic RS 21 in RS 39, vročenih do 31. 12. 2010, ki jih je na račun Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana izplačala upravičencem v letu 2013

podskupina kto 411	5.785.528	
podskupina kto 500		5.785.528

7.2.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.4.1.f tega poročila.

7.2.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013:

- Pogodba o ureditvi razmerij na podlagi Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja z dne 11. 4. 2011 in aneks št. 1 z dne 11. 10. 2011;
- Pogodba o ureditvi razmerij na podlagi Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja z dne 8. 7. 2011;
- dopis Slovenske odškodninske družbe, d. d., Ljubljana, št. 2014/000698-81 z dne 24. 1. 2014.

7.3 Upravljanje z dolgom državnega proračuna (točka 2.3.4.1.g)

7.3.1 Predlog popravka

- izknjiženje napačno evidentiranih izdatkov iz upravljanja z dolgom v računu financiranja in zmanjšanje prejemkov

kto 5504	(481.559.458)	
skupina kto 50		(481.559.458)

7.3.2 Pravne podlage za izvedbo popravka

Predlog popravka temelji na predpisih, ki so navedeni v točki 2.3.4.1.g tega poročila.

7.3.3 Navedba knjigovodskih in ostalih listin

Revizijska presoja temelji na listinah, ki smo jih pridobili v reviziji predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013:

- Odločitev o odkupu osemnajstmesečnih zakladnih menic OZ 1, št. 470-21/2013 z dne 16. 4. 2013;
- Poročilo o opravljenih vpisih KDD – Centralna klirinško depotna družba delniška družba, d. d., Ljubljana, opr. št. KD 3993-6 z dne 7. 5. 2013.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
3. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno s povratnico;
4. Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, priporočeno s povratnico;
5. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno s povratnico;
6. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
7. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno s povratnico;
8. Ministrstvu za obrambo, priporočeno s povratnico;
9. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno s povratnico;
10. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
11. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
12. Protokolu Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
13. Upravni enoti Dravograd, priporočeno;
14. Upravni enoti Škofja Loka, priporočeno;
15. Branku Murniku, priporočeno;
16. 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