



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Zagotavljanje sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško



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 Zagotavljanje sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško

Številka: 321-1/2013/92

Ljubljana, 21. decembra 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja *Vlade Republike Slovenije* (v nadaljevanju: vlada) in *Ministrstva za gospodarstvo*, ki je naloge na področju energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije opravljalo do 10. 2. 2012, ko se te prešle na *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor*, ki od 18. 9. 2014 nadaljuje z delom kot *Ministrstvo za infrastrukturo* (v nadaljevanju: ministrstvo), uspešnost poslovanja *Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško* (v nadaljevanju: sklad) pri vzpostavitvi pogojev poslovanja sklada in vzpostavitvi ter izvajanju nadzora nad poslovanjem sklada ter uspešnost poslovanja sklada pri doseganju zastavljenih ciljev poslovanja v letih 2010–2014. V reviziji je računsko sodišče preverilo, kako so bile zahteve iz revizijskega poročila Zagotavljanje sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško upoštewane pri izvajanju aktivnosti vlade, ministrstva in sklada pri zagotavljanju potrebnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov.

Junija 2011 je računsko sodišče izdalo revizijsko poročilo Izbira lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, avgusta 2011 pa revizijsko poročilo Zagotavljanje sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško. Računsko sodišče je menilo, da ministrstvo in vlada pri določitvi pogojev poslovanja sklada in vzpostavitvi nadzora nad poslovanjem sklada nista bila učinkovita. Prav tako je računsko sodišče ocenilo, da poslovanje ministrstva in vlade pri izvajanju Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, ni bilo učinkovito. Računsko sodišče je ugotovilo, da sklad ni deloval v organizacijski obliki, ki bi omogočala pregledno opredelitev in določitev parametrov ter omejitev naložbene politike in ki bi omogočala vzpostavitev in izvajanje učinkovitega nadzora nad poslovanjem sklada. Vlada je potrdila dodatno nadomestilo za omejeno rabo prostora z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta, ki pa ni usklajena z opredelitvami iz Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrsko varnostjo. Sklad v svojih naložbenih politikah ni ustrezno opredelil načina merjenja donosnosti svojega portfelja, načel, na podlagi katerih je nameraval nalagati sredstva v naložbe, pogojev vlaganja sredstev v naložbe ter ni prikazal vpliva načrtovane strukture naložb na zahtevano donosnost, ki si jo je zastavil za cilj svojega poslovanja. Računsko sodišče je ugotovilo, da višina prispevka, ki se vplačuje v sklad, ni več zadostna za pokritje načrtovanih stroškov investicije in da ob tedanjih pogojih zbiranja in upravljanja s sredstvi, ki se vplačujejo v sklad, ter ob vzpostavljenem načinu izvajanja nadzora nad upravljanjem s sredstvi sklada in nad poslovanjem sklada, zadostna sredstva za razgradnjo nuklearne elektrarne ne bodo zbrana pravočasno. V porevizijskem poročilu Popravljalni ukrepi pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško je navedeno, da je ministrstvo delno zadovoljivo izvedlo zahtevan popravljalni ukrep, s katerim bi pripravilo analizo prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik sklada, v katerem se zbirajo sredstva za razgradnjo

nuklearne elektrarne in za ravnanje z radioaktivnimi odpadki iz nuklearne elektrarne, saj ni ustrezno utemeljilo izbrane organizacijske oblike.

Republika Slovenija in Republika Hrvaška sta se s Pogodbo med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, dogovorili, da bosta zagotovili vsaka polovico potrebnih sredstev za razgradnjo in pokrili vsaka polovico potrebnih sredstev za izgradnjo in obratovanje skupnega odlagališča nizko- in srednje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško. Sklad je bil ustanovljen za zbiranje sredstev za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško.

Vlada in ministrstvo *pri vzpostavitvi pogojev za poslovanje sklada nista bila učinkovita*. Ministrstvo po letu 2010 ni predlagalo, da bi se meddržavna komisija sestala, zato ta ni mogla zahtevati izdelave in sprejeti revizije Programa razgradnje NEK in odlaganja nizko in srednje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva iz leta 2004, kar predstavlja več kot petletno zamudo. Vlada je decembra 2009 sprejela Uredbo o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v občini Krško, ministrstvo pa je julija 2014 sprejelo Investicijski program, Rev. C za Odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov Vrbina, Krško brez sodelovanja Republike Hrvaške, zato obstaja tveganje, da bo morala Republika Slovenija plačati vsaj za 223 milijonov evrov več, kot če bi skušala z Republiko Hrvaško doseči skupni dogovor. Skupni dogovor z Republiko Hrvaško pa bo Republika Slovenija težko dosegla, saj največji delež stroškov odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov predstavlja nadomestilo za omejeno rabo prostora, ki znaša 64 odstotkov.

Ministrstvo je aprila 2010 ugotovilo, da je veljavni prispevek, ki ga mesečno na podlagi sklepa vlade v sklad plačuje družba GEN energija, d. o. o. in je namenjen za financiranje storitev, kot jih določa 95. člen Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrsko varnostjo, za financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje izrabljenega jedrskega goriva in radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, za financiranje priprave in izvedbe projekta za varno razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za plačilo nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim skladno z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta, izračunan na podlagi predpostavk iz Programa razgradnje NEK in odlaganja nizko in srednje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva, prenizek za zagotovitev zadostnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško. Ministrstvo kljub spremenjenim predpostavkam v Investicijskem programu, Rev. C za Odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov Vrbina, Krško ni preverilo, ali veljavni prispevek omogoča zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško. Sklad zaradi spremenjenih predpostavk ne ve, koliko sredstev mora zbrati.

Ministrstvo je s sklenitvijo agentske pogodbe z ARAO – Agencijo za radioaktivne odpadke, Ljubljana uredilo medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in ARAO – Agencijo za radioaktivne odpadke, Ljubljana glede statusa in razmerij na področju investicije za odlagališče nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, vendar pa ni zagotovilo transparentnega prikaza financiranja stroškov ARAO – Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana, zato obstaja tveganje, da je ta za svoje delo v letu 2014 dobila dvojno plačilo. Ministrstvo v svojih poslovnih knjigah ne izkazuje prave vrednosti osnovnega sredstva odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, saj znašajo vsi stroški za izgradnjo odlagališča nizko- in

srednjeradioaktivnih odpadkov na dan 31. 12. 2014, ki jih v svojih poslovnih knjigah izkazuje sklad, 19.163.978 evrov in so za 7.725.866 evrov manjši v poslovnih knjigah ministrstva.

Ministrstvo vladi ni predlagalo, vlada pa od ministrstva ni zahtevala priprave predloga zakona, s katerim bi na novo opredelilo poslovanje sklada. Prav tako je vlada šele decembra 2014 sprejela predpis, ki je odpravil neskladje z Zakonom o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti, s katerim je zagotovila nadomestilo za omejeno rabo prostora upravičencem na širšem območju odlagališča in na podlagi katerega je sklad v letih 2010–2014 lokalnim skupnostim za nadomestila za omejeno rabo prostora zagotovil sredstva v znesku 13.694.881 evrov.

Ministrstvo in vlada *pri vzpostavitvi nadzora nad poslovanjem sklada nista bila učinkovita*, saj nista zagotovila, da bi bili postopki za sprejemanje odločitev glede nakupov in prodaj naložb sklada predpisani, in vlada do julija 2014 ni omejila pristojnosti direktorja sklada pri sprejemanju odločitev glede nakupov in prodaj naložb. Upravni odbor je namreč sprejel sklep, da mora direktor sklada za vse posamezne transakcije v vrednosti nad 50.000 evrov predhodno pridobiti soglasje upravnega odbora. Vršilka dolžnosti direktorice sklada tega ni upoštevala, zato je skladu nastala poslovna škoda v razponu med 1.633.224 evrov in 2.216.599 evrov.

Sklad *pri doseganju zahtevanih pogojev poslovanja in zastavljenih ciljev v letih 2010 in 2011 ni bil uspešen, v letih 2012–2014 pa je bil delno uspešen*. Sklad v naložbenih politikah ni natančno določil ciljne donosnosti, zato računsko sodišče ne more podati mnenja o uspešnosti sklada pri načrtovanju svojih poslovnih ciljev. Sklad je konec leta 2010 in v začetku leta 2011 opravil nakupe in prodaje naložb v nasprotju s sprejetim sklepom upravnega odbora, naložbeno politiko in finančnim načrtom ter Pravilnikom o upravljanju s tveganji, zato je v letu 2010 dosegel donosnost v višini 2,51 odstotka, v letu 2011 pa je bila negativna, in sicer 2,2 odstotka. Zaradi tega sklad tudi z doseženo donosnostjo leta 2012 v višini 7,6 odstotka, leta 2013 v višini 3,6 odstotka in z najvišjo doseženo donosnostjo leta 2014 v višini 8,6 odstotka v letih 2010–2014 ni dosegel zahtevane donosnosti 4,29 odstotka iz Programa razgradnje NEK in odlaganja nizko in srednje radioaktivnih odpadkov in izrabljenega jedrskega goriva in tako obstaja tveganje, da ne bo pravočasno zbral zadosti sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško.

Sklad ni izvedel načrtovanih ukrepov za pripravo ustrežnejše naložbene politike in prestrukturiranje portfelja sklada po načelih varnosti in razpršenosti naložb. Sklad je pri ARAO – Agenciji za radioaktivne odpadke, Ljubljana preverjal namensko rabo sredstev sklada, vendar na podlagi revizijskih poročil za leta 2010–2012 ni mogoče nesporno trditi, da so bila sredstva sklada porabljena namensko, prav tako pa je nadzor nad porabo sredstev sklada otežen, ker ni bil sprejet predpis, ki bi urejal poročanje ARAO – Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana skladu.

Računsko sodišče je od vlade, ministrstva in sklada zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, v katerih morajo izkazati popravljalne ukrepe za odpravo nesmotnosti, in jim podalo *priporočila* za učinkovitejšo vzpostavitev pogojev poslovanja sklada in vzpostavitev ter izvajanje nadzora nad poslovanjem sklada ter uspešno poslovanje sklada pri doseganju zastavljenih ciljev poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	10
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	12
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	13
1.3.1 Vlada Republike Slovenije	13
1.3.2 Ministrstvo za gospodarstvo oziroma Ministrstvo za infrastrukturo in prostor oziroma Ministrstvo za infrastrukturo	13
1.3.3 Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško	14
2. UGOTOVITVE	17
2.1 POLOŽAJ IN VLOGA SKLADA TER NADZOR NAD NJEGOVIM POSLOVANJEM	17
2.1.1 Pravne in strokovne podlage za poslovanje sklada	18
2.1.2 Poslovno okolje sklada.....	21
2.1.2.1 Položaj in vloga sklada pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in odlaganju radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško.....	22
2.1.2.2 Prispevek za razgradnjo	32
2.1.2.3 Določitev nadomestila za omejeno rabo prostora.....	38
2.1.2.4 Določitev donosa portfelja.....	42
2.1.2.5 Določitev parametrov naložbene politike.....	43
2.1.2.6 Revizije smotrnosti in namenskosti uporabe sredstev sklada	45
2.1.3 Nadzor nad poslovanjem sklada	46
2.1.4 Povzetek ugotovitev o položaju in vlogi sklada ter nadzoru nad njegovim poslovanjem	48
2.2 POSLOVANJE SKLADA.....	51
2.2.1 Načrtovanje ciljev sklada	51
2.2.1.1 Celovitost načrtovanja ciljev	51
2.2.1.2 Določitev zahtevanega donosa portfelja sklada	52
2.2.1.3 Določitev naložbene politike sklada	55
2.2.2 Uresničevanje ciljev sklada	60
2.2.2.1 Doseganje zahtevanega donosa	60
2.2.2.2 Izvajanje naložbenih politik.....	63
2.2.2.3 Transakcije z izvedenimi naložbami	68

2.2.3	Smotrnost in namenskost porabe sredstev sklada.....	71
2.2.3.1	Transferi Agenciji za radioaktivne odpadke	72
2.2.3.2	Transferi občinam zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta.....	76
2.2.4	Povzetek ugotovitev o poslovanju sklada.....	77
3.	MNENJE	80
3.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA.....	80
3.2	MNENJE O USPEŠNOSTI POSLOVANJA.....	82
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	83
5.	PRIPOROČILA	86
6.	PRILOGE	89

1. UVOD

Revizijo smotrnosti poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za gospodarstvo, ki je naloge na področju energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije opravljalo do 10. 2. 2012, ko se te prešle na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor¹ in ki od 18. 9. 2014 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo² (v nadaljevanju: ministrstvo) ter Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško pri zagotavljanju potrebnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: NEK) in za odlaganje radioaktivnih odpadkov³ (v nadaljevanju: RAO) iz NEK v letih 2010–2014 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču⁴ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁵. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 2. 9. 2013, sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije je bil izdan 9. 2. 2015.⁶

V reviziji smo preverili, kako so bile zahteve iz revizijskega poročila Zagotavljanje sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško⁷ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo 2011) upoštevane pri izvajanju aktivnosti vlade, ministrstva in sklada pri zagotavljanju potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade in ministrstva pri vzpostavitvi pogojev poslovanja sklada in vzpostavitvi ter izvajanju nadzora nad poslovanjem sklada ter o uspešnosti poslovanja sklada pri doseganju zastavljenih ciljev poslovanja v letih 2010–2014.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁸, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

¹ 4. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 8/12.

² 3. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 65/14.

³ Pojem odlaganje RAO v tem revizijskem poročilu vključuje tudi odlaganje izrabljenega jedrskega goriva (v nadaljevanju: IJG).

⁴ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

⁶ Št. 321-1/2013/13 in št. 321-1/2013/45.

⁷ Št. 1202-4/2009/99 z dne 23. 8. 2011.

⁸ Uradni list RS, št. 43/13.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je:

- poslovanje vlade in ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za poslovanje sklada in vzpostavitvi ter izvajanju nadzora nad poslovanjem sklada, da bi bilo mogoče pravočasno zbrati potrebna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, ter
- poslovanje sklada pri izvajanju upravljanja s sredstvi sklada, da bodo pravočasno zagotovljena potrebna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja vlade in ministrstva pri vzpostavitvi pogojev poslovanja sklada in vzpostavitvi ter izvajanju nadzora nad poslovanjem sklada ter o uspešnosti poslovanja sklada pri doseganju zastavljenih ciljev poslovanja v letih 2010–2014.

Junija 2011 smo izdali revizijsko poročilo o poslovanju vlade, ministrstva, Ministrstva za okolje in prostor ter ARAO pri izbiri lokacije odlagališča za NSRAO v obdobju od leta 2005 do 6. 1. 2011⁹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo NSRAO). Vlada, ministrstvo, Ministrstvo za okolje in prostor in ARAO so v odzivnih poročilih¹⁰ izkazali popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti. Verodostojnost odzivnih poročil in zadovoljivost popravljalnih ukrepov smo preizkusili v porevizijskem poročilu¹¹ (v nadaljevanju: porevizijsko poročilo NSRAO). Vlada, ministrstvo in sklad so v odzivnih poročilih¹² izkazali popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti. Verodostojnost odzivnih poročil in zadovoljivost popravljalnih ukrepov smo preizkusili v porevizijskem poročilu iz leta 2012¹³. V tej reviziji smo preverili, ali so vlada, ministrstvo in sklad ustrezno uredili področja poslovanja, kjer so bile ugotovljene nesmotrnosti, tako da kontinuirano izvajajo vse zahtevane popravljalne ukrepe, za katere smo na podlagi odzivnih poročil ocenili, da so bili izvedeni zadovoljivo. Predvsem pa smo preverili, ali so vlada, ministrstvo ter sklad začeli izvajati tiste zahtevane popravljalne ukrepe, za katere smo v porevizijskem poročilu 2012 ugotovili, da niso bili izvedeni zadovoljivo. Preverili smo tudi, ali so uredili področja, ki so jih na podlagi zahtevanih popravljalnih ukrepov med pripravo porevizijskega poročila šele pričeli urejati, tako da so pripravili načrte izvajanja aktivnosti in določili odgovorne osebe za izvedbo načrtovanih aktivnosti. Preverili smo tudi, ali in kako sta sklad in ministrstvo pri svojem poslovanju upoštevala naša priporočila za izboljšanje posameznih področij poslovanja.

⁹ *Izbira lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov*, št. 1209-3/2009/89 z dne 28. 6. 2011.

¹⁰ Odzivno poročilo vlade, št. 00602-12/2009/16 z dne 22. 9. 2011; odzivno poročilo ministrstva, št. 006-5/2009/52 z dne 28. 9. 2011; odzivno poročilo Ministrstva za okolje in prostor, št. 0602-10/2009/22 z dne 16. 9. 2011 in odzivno poročilo ARAO, št. 203/110926-BS z dne 26. 9. 2011.

¹¹ Popravljalni ukrepi pri izbiri lokacije odlagališča nizko- in srednjeradioaktivnih odpadkov, št. 1209-3/2009/109 z dne 25. 10. 2011.

¹² Odzivno poročilo vlade, št. 00602-4/2010/18 z dne 22. 11. 2011; odzivno poročilo ministrstva, št. 006-5/2009/61 z dne 23. 11. 2011 in odzivno poročilo sklada, št. AŠ/MŠ-475/11 z dne 22. 11. 2011.

¹³ Popravljalni ukrepi pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, št. 1202-4/2009/114 z dne 13. 1. 2012 (v nadaljevanju: porevizijsko poročilo 2012).

Da bi lahko izrekli mnenje o smotnosti poslovanja revidirancev, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje:

- *ali je bilo ravnanje s sredstvi za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK načrtovano in se izvaja tako, da bo mogoče pravočasno zagotoviti potrebna sredstva.*

Odgovore na zastavljeno glavno revizijsko vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednji podvprašanji:

- ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri določitvi pogojev zagotavljanja sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK ter ali sta vzpostavila učinkovit nadzor nad poslovanjem sklada, da bo mogoče pravočasno zbrati potrebna sredstva;
- ali je bil sklad uspešen pri doseganju zahtevanih pogojev poslovanja in zastavljenih ciljev.

Učinkovitost poslovanja vlade in ministrstva smo presojali tako, da smo ocenjevali:

- ali sta vlada in ministrstvo učinkovita pri določitvi pogojev zagotavljanja sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, da bo mogoče pravočasno zbrati potrebna sredstva, in sicer:
 - ali je s predpisi jasno urejen položaj sklada v zakonodaji;
 - ali je ministrstvo preverilo ustreznost kadrovske strukture zaposlenih na skladu glede na pristojnosti in naloge, ki jih mora sklad opravljati na podlagi Zakona o Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško¹⁴ (v nadaljevanju: ZSFR), in zagotovilo pogoje za ustrezno kadrovsko zastopanost na vseh področjih poslovanja sklada;
 - ali sta vlada in ministrstvo uredila lastniško-pravna razmerja med vlado, ministrstvom, skladom in ARAO pri izvajanju in financiranju investicije v odlagališče NSRAO ter s tem zagotovila ustrezno evidentiranje porabe sredstev za razgradnjo NEK in gradnjo odlagališča NSRAO;
 - ali je s predpisi urejeno, da so izplačila sklada prilagojena znesku zbranih sredstev;
 - ali so s predpisi urejeni pogoji poslovanja sklada pri upravljanju z zbranimi sredstvi za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK tako, da so jasno določeni zahtevani/pričakovani donos, obdobje doseganja zahtevanega donosa, način izračuna zahtevanega donosa ter način doseganja zahtevanega donosa;
 - ali so s predpisi jasno urejeni parametri naložbene politike sklada (načela, omejitve vlaganj, bonitete naložb, valutna struktura);
- ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila učinkovit nadzor nad poslovanjem sklada, da bo mogoče zbrati potrebna sredstva, in sicer:
 - ali je vlada na predlog ministrstva potrjevala finančne načrte, naložbene politike in letna poročila sklada, ki so ustrezala vsem zahtevam ZSFR in drugih predpisov;
 - ali je ministrstvo redno spremljalo znesek zbranih sredstev za razgradnjo in preverjalo, ali bo ob veljavnem prispevku za razgradnjo (v nadaljevanju: prispevek) mogoče zbrati zahtevana sredstva glede na predvideno dinamiko porabe teh sredstev;
 - ali je ministrstvo ukrepalo in prilagodilo pogoje zagotavljanja potrebnih sredstev, če je ugotovilo, da jih ne bo mogoče zbrati pravočasno;
 - ali sta ministrstvo in vlada redno spremljala določitev ciljev sklada in njihovo uresničevanje ter ukrepala, če zastavljeni cilji niso bili doseženi;

¹⁴ Uradni list RS, št. 47/03-UPB-1, 68/08.

- ali je ministrstvo aktivno delovalo v meddržavni komisiji glede priprave revizije Programa razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG¹⁵ (v nadaljevanju: program razgradnje in odlaganja) v čim krajšem času.

Uspešnost poslovanja sklada smo presojali tako, da smo ocenjevali, ali je:

- sklad načrtoval svoje poslovne cilje, in sicer:
 - ali je določil vse svoje poslovne cilje in jih predložil v potrditev ministrstvu in vladi;
 - ali je svoje finančne načrte in naložbene politike predlagal v potrditev vladi in zanje pridobil soglasje vlade;
 - ali je pri določanju zahtevanega donosa opredelil zahtevani donos, usklajenost naložbenih politik glede na določbe ZSFR in Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško¹⁶ (v nadaljevanju: statut) ter podrobneje opredelil načela varnosti in razpršenosti naložb ter vzdrževanja donosnosti;
 - ali je vzpostavil sistem spremljanja ciljev in o njih celovito poročal v letnih poročilih;
- sklad dosegal zahtevane pogoje poslovanja in zastavljene poslovne cilje, in sicer:
 - ali je dosegal zahtevani donos svojega portfelja v skladu s programom razgradnje in odlaganja;
 - ali je ugotavljal donosnost portfelja po enotni metodologiji v obdobju od leta 2010 do leta 2014 in tako zagotovil primerljivost med posameznimi leti;
 - ali je zagotovil vlaganje sredstev v skladu z naložbeno politiko ter dosegel načrtovano strukturo portfelja;
 - ali je vlagal sredstva v naložbe v skladu z načeli, ki jih določata ZSFR in statut;
 - ali je odločitve za posamezne nakupe oziroma prodaje naložb sprejemal na ustreznih podlagah;
 - ali je pri načrtovanju naložbene politike strukturo svojih naložb prilagajal razmeram na trgu tako, da je dosegal zahtevani donos;
 - ali je ugotavljal razloge za nedoseganje zahtevane donosnosti portfelja sklada v letu 2010 in ukrepal, da bi preprečil negativni donos portfelja v letu 2011;
 - ali je zagotovil, da so bila sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK porabljena namensko;
 - ali je preverjal ustreznost kadrovske strukture zaposlenih na skladu glede na pristojnosti in naloge, ki jih mora opravljati na podlagi ZSFR, in predlagal odobritev dodatnih zaposlitev ministrstvu, če je ugotovil kadrovske potrebe.

1.2 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučili in analizirali smo zakonske ter druge podlage za ureditev položaja in poslovanja sklada, da bi lahko v predvidenem času zagotovili sredstva, potrebna za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK;
- proučili smo ureditev nadzora nad poslovanjem sklada v zakonskih in drugih podlagah ter analizirali izvajanje nadzora nad poslovanjem sklada;

¹⁵ Vlada je program razgradnje in odlaganja potrdila 7. 10. 2004, meddržavna komisija pa 4. 3. 2005.

¹⁶ Soglasje vlade z dne 27. 11. 1997, 7. 5. 1998, 21. 5. 2002, 25. 3. 2004 in 17. 7. 2014.

- proučili in analizirali smo podatke o izpolnjevanju predpisanih pogojev, ki jih mora sklad upoštevati pri svojem poslovanju, in podatke o doseganju zastavljenih ciljev sklada;
- izvedli smo intervjuje s predstavniki revidirancev in
- pridobili smo podatke pri drugih institucijah, ki niso revidiranci, to je NEK in Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost (v nadaljevanju: URSJV).

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije¹⁷ usmerja delo državne uprave prek ministrstev in nadzoruje njihovo delo, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada pri podrobnejšem urejanju zakonskih določil izdaja uredbe in odloke o imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti izdaja odločbe in sprejema sklepe. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Vlada v skladu z ZSFR daje soglasje k statutu sklada, naložbeni politiki sklada, finančnemu načrtu, zaključnemu računu, poročilu o poslovanju ter imenuje direktorja in enega člana upravnega odbora sklada. Vlada v skladu z Zakonom o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti¹⁸ (v nadaljevanju: ZVISJV) in ZSFR podrobneje predpiše merila za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora.

Za učinkovitost poslovanja vlade pri vzpostavitvi pogojev za poslovanje sklada in vzpostavitvi ter izvajanju nadzora nad poslovanjem sklada, da bi bilo mogoče pravočasno zbrati potrebna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije odgovorni:

- Borut Pahor, predsednik vlade, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- Janez Janša, predsednik vlade, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014.

1.3.2 Ministrstvo za gospodarstvo oziroma Ministrstvo za infrastrukturo in prostor oziroma Ministrstvo za infrastrukturo

Ministrstvo za gospodarstvo je naloge na področju energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije opravljalo do 10. 2. 2012, ko so te prešle na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, ki od 18. 9. 2014 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo.

V okviru ministrstva deluje Direktorat za energijo, ki med drugim skrbi za celovito energetska politiko države na področju oskrbe z energijo in vključuje proces pridobivanja ter predelave, proizvodnje, prenosa, distribucije ter dobave energij¹⁹. V procesu oskrbe z energijo oziroma pri proizvodnji električne energije v nuklearnih elektrarnah nastajajo NSRAO ter IJG.

¹⁷ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 55/09, 8/12, 21/13, 65/14.

¹⁸ Uradni list RS, št. 102/04-UPB2, 60/11.

Delovanje sklada nadzira Direktorat za energijo, ki za vlado pripravlja predloge sklepov za sprejetje finančnih načrtov, naložbene politike in poročila o poslovanju sklada¹⁹.

Za učinkovitost poslovanja ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za poslovanje sklada in vzpostavitvi ter izvajanju nadzora nad poslovanjem sklada, da bi bilo mogoče pravočasno zbrati potrebna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije odgovorni:

- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo, od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010;
- mag. Darja Radić, ministrica za gospodarstvo, od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011;
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve, od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012 začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo.

Osebe, odgovorne za poslovanje Ministrstva za infrastrukturo in prostor v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so bile:

- Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor, od 20. 3. do 2. 4. 2013 in
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014.

Oseba, odgovorna za poslovanje Ministrstva za infrastrukturo v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, je bila:

- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, od 18. 9. 2014.

1.3.3 Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško

Sklad je bil ustanovljen decembra 1994 na podlagi ZSFR za zbiranje sredstev za financiranje razgradnje²⁰ NEK, shranjevanje in trajno odlaganje NSRAO²¹ in IJG iz NEK. V skladu se zbirajo sredstva iz razlike med lastno ceno električne energije, proizvedene v NEK, dobavljene družbi GEN energija, d. o. o.²² (v nadaljevanju: družba GEN energija), in prodajno ceno, ki jo ta dosega na trgu električne energije.

¹⁹ Skladno s sedmim odstavkom 8. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije – Uradni list RS, št. 43/01 (23/02-popr.), 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14 – predlagatelj gradiva odgovarja za točnost podatkov in predstavitev posledic predlaganih rešitev ter za strokovno pripravo gradiva.

²⁰ Razgradnja po ZSFR pomeni odstranitev in končno odlaganje vseh radioaktivnih delov in materialov. Vsi deli morajo biti dekontaminirani in varno shranjeni.

²¹ RAO delimo glede na njihovo radioaktivnost. NSRAO so onesnažena oblačila, oprema ali orodje, ki jih je nesmiselno čistiti. Najbolj škodljivi so, če pridejo v naše telo in nas obsevajo od znotraj. Srednje RAO so predvsem snovi iz čistilnih filtrov v jedrski elektrarni in nekateri kosi opreme v medicini. Visoko RAO so IJG ali ostanki po njegovi predelavi. Še dolgo po uporabi v reaktorju jih je treba hladiti, [URL: <http://www.arao.si/vprasanja-in-odgovori/rao-in-ijg>], 9. 1. 2015.

²² Družba GEN energija je lastnica 50-odstotnega poslovnega deleža v NEK in je samostojni ponudnik celovite in konkurenčne ponudbe električne energije, ki omogoča kupcem v Republiki Sloveniji prosto izbiro dobavitelja. Družbo GEN energija je julija 2006 ustanovila vlada s preoblikovanjem in preimenovanjem družbe ELES GEN, d. o. o., Ljubljana.

Vlada je oktobra 2004²³ na podlagi izračuna v programu razgradnje in odlaganja določila, da mora družba GEN energija v sklad vplačevati prispevek v znesku 0,003 evra za vsako prevzeto kilovatno uro električne energije iz NEK. Zbrana sredstva sklada se lahko uporabljajo za:

- financiranje storitev, kot jih določa 95. člen ZVISJV²⁴;
- financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje IJG in RAO iz NEK;
- financiranje priprave in izvedbe projekta za varno razgradnjo NEK;
- plačilo nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim skladno z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta²⁵ (v nadaljevanju: uredba o nadomestilu).

Po določi drugega odstavka 3. člena ZSRF sklad zagotavlja finančna sredstva za izvajanje nalog iz prve, druge in tretje alineje prvega odstavka oseb, ki jo kot nosilko nalog določa ZVISJV ali program razgradnje in odlaganja. Storitve iz 95. člena ZVISJV skladno s 97. členom ZVISJV izvaja javni gospodarski zavod za radioaktivne odpadke oziroma Agencija za radioaktivne odpadke, Ljubljana²⁶ (v nadaljevanju: ARAO).

Sklad mora vsako poslovno leto z ARAO skleniti pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij. V pogodbi se sklad in ARAO dogovorita za natančen obseg nalog, ki jih bo opravila ARAO s prejetimi sredstvi, opredelita predvidene stroške za izvedbo nalog, časovne okvire za izvedbo nalog, roke za izvedbo nalog in plačila. Dogovorjene naloge in njihov obseg morajo temeljiti na sprejetih programih in projektih za izvedbo nalog iz 3. člena ZSFR.

Sklad je pravna oseba in posluje v imenu in za svoj račun. V skladu s 7. členom ZSFR sklad upravlja upravni odbor, ki ima predsednika in štiri člane, od katerih predsednika in dva člana imenuje in razrešuje Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), enega vlada in enega lokalna skupnost, na območju katere se nahaja NEK. Delo sklada nadzoruje nadzorni odbor, ki ima predsednika in devet članov, ki jih imenuje in razrešuje državni zbor, ki mu nadzorni odbor enkrat letno poroča. Sklad zastopa in njegovo poslovanje vodi direktor sklada, ki ga imenuje vlada.

²³ Sklep št. 311-01/2001-21 z dne 7. 10. 2004.

²⁴ 95. člen ZVISJV je določal, da je obdelava RAO in izrabljenega goriva pred odlaganjem ter odlaganje radioaktivnih odpadkov ter izrabljenega goriva iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije ter dolgoročni nadzor in vzdrževanje odlagališč radioaktivnih odpadkov in izrabljenega goriva obvezna državna gospodarska javna služba (v nadaljevanju: GJS). Storitve državne GJS se financirajo iz sredstev namenskega sklada, ki je ustanovljen z ZSFR. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti (v nadaljevanju: ZVISJV-D; Uradni list RS, št. 74/15) 17. 10. 2015 je bil spremenjen 95. člen ZVISJV tako, da določa, da je predelava RAO in IJG pred odlaganjem, priprava na izgradnja odlagališča, izgradnja odlagališča ter odlaganje RAO in IJG iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije, upravljanje, dolgoročni nadzor in vzdrževanje odlagališč RAO in IJG obvezna državna GJS. Storitve obvezne državne GJS se financirajo iz sredstev namenskega sklada, ki je ustanovljen z ZSFR.

²⁵ Uradni list RS, št. 143/03, 100/08, 92/14; veljala do 31. 12. 2014. S 1. 1. 2015 je pričela veljati Uredba o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora in zaradi načrtovanja intervencijskih ukrepov na območju jedrskega objekta, Uradni list RS, št. 92/14 (v nadaljevanju: nova uredba o nadomestilu).

²⁶ Določba 97. člena ZVISJV je prenehala veljati z uveljavitvijo ZVISJV-D. Na podlagi določbe četrtega odstavka 140. člena ZVISJV naloge javnega gospodarskega zavoda za radioaktivne odpadke izvaja ARAO.

Za uspešnost poslovanja sklada pri upravljanju s sredstvi sklada, da bodo pravočasno zagotovljena potrebna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije v skladu s svojimi pristojnostmi odgovorni naslednji predstojniki:

- Janko Strašek, direktor od 27. 7. 2006 do 27. 7. 2010 in vršilec dolžnosti direktorja od 27. 7. do 16. 9. 2010;
- Ksenja Žnideršič Planinc, vršilka dolžnosti direktorice, od 16. 9. 2010 do 18. 3. 2011;
- Aleksandra Špiler, vršilka dolžnosti direktorice, od 18. 3. 2011 do 1. 4. 2012 in
- mag. Darija Štraus Trunk, direktorica od 1. 4. 2012 do 1. 4. 2016, vršilka dolžnosti direktorice od 1. 4. do 1. 10. in direktorica od 1. 10. 2016.

2. UGOTOVITVE

2.1 Položaj in vloga sklada ter nadzor nad njegovim poslovanjem

Obveznost varne razgradnje NEK in zagotovitve odlaganja RAO iz NEK določajo Skupna konvencija o varnosti ravnanja z izrabljenim gorivom in varnosti ravnanja z radioaktivnimi odpadki²⁷ (v nadaljevanju: skupna konvencija), Direktiva Sveta 2011/70/Euratom z dne 19. 7. 2011 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za odgovorno in varno ravnanje z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki²⁸, Pogodba med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo²⁹ (v nadaljevanju: meddržavna pogodba), Resolucija o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom za obdobje 2006–2015³⁰ in program razgradnje in odlaganja.

Republika Slovenija se je kot pogodbenica skupne konvencije zavezala, da bo sprejela vse potrebne ukrepe za varno razgradnjo NEK in da bo za izvedbo ukrepov zagotovila potrebne finančne vire. Na podlagi skupnega lastništva NEK sta se Republika Slovenija in Republika Hrvaška z meddržavno pogodbo dogovorili, da bosta zagotovili vsaka polovico potrebnih sredstev za razgradnjo in pokrili vsaka polovico potrebnih stroškov za izgradnjo in obratovanje skupnega odlagališča NSRAO iz NEK, če bi se do konca redne življenjske dobe NEK dogovorili za skupno odlaganje teh odpadkov. V skladu s tretjim in četrtem odstavkom 10. člena meddržavne pogodbe morata pogodbenici razgradnjo NEK in odlaganje RAO iz NEK izvajati po potrjenem programu razgradnje in odlaganja. Program razgradnje in odlaganja mora potrditi meddržavna komisija³¹, pogodbenici pa morata zagotoviti njegovo revizijo najmanj vsakih pet let. Da bi pravočasno zbrali potrebna sredstva po izbranem scenariju razgradnje in odlaganja, morata pogodbenici zagotoviti redno vplačevanje dogovorjenih zneskov v svoja posebna sklada. Obveznost ustanovitve skladov, kjer se zbirajo sredstva za razgradnjo in odlaganje, določa tretji odstavek 11. člena meddržavne pogodbe. V prilogi 1 tega poročila so predstavljeni podatki obeh skladov po meddržavni pogodbi.

²⁷ Zakon o ratifikaciji Skupne konvencije o varnosti ravnanja z izrabljenim gorivom in varnosti ravnanja z radioaktivnimi odpadki, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/99.

²⁸ UL L, št. 199/48 z dne 2. 8. 2011.

²⁹ Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo in Skupne izjave ob podpisu Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 5/03.

³⁰ Uradni list RS, št. 15/06.

³¹ Pogodbenici ustanovita meddržavno komisijo v skladu z 18. členom meddržavne pogodbe za spremljanje izvajanja meddržavne pogodbe in opravljanje drugih nalog, ki jih določa meddržavna pogodba.

Sklad, v katerem se zbirajo finančni viri za kritje slovenskega dela stroškov razgradnje NEK in za kritje stroškov odlaganja RAO iz NEK, je bil ustanovljen z ZSFR, ki je določil podlage za njegovo poslovanje. Z ratifikacijo meddržavne pogodbe marca 2003 in s potrditvijo programa razgradnje in odlaganja oktobra 2004 so bili določeni parametri, ki vplivajo na delovanje tega sklada. Na podlagi ocenjenih stroškov razgradnje NEK in odlaganja RAO iz NEK v izbranem scenariju sta bila določena prispevek, ki ga je treba mesečno vplačevati v sklad, in obrestni faktor, ob upoštevanju katerega bi se ob rednem vplačevanju prispevka do pričetka gradnje odlagališča NSRAO iz NEK in do pričetka razgradnje NEK v skladu zbrala potrebna sredstva.

2.1.1 Pravne in strokovne podlage za poslovanje sklada

Meddržavna pogodba v tretjem odstavku 11. člena določa, da bosta pogodbenici v 12 mesecih od uveljavitve meddržavne pogodbe sprejeli ustrezne predpise za zagotovitev sredstev za financiranje stroškov izdelave programa razgradnje, stroškov njegovega izvajanja in tudi stroškov izdelave programa odlaganja RAO in IJG, tako da bo vsaka pogodbenica zagotovila redno vplačevanje sredstev v svoj posebni sklad v znesku, predvidenem v odobrenih programih razgradnje in odlaganja. Pogodbenici oziroma posebna sklada financirata vsak polovico vseh dejavnosti v zvezi z razgradnjo in odlaganjem vseh RAO in IJG, nastalih v času obratovanja in razgradnje NEK, ki jih odobri meddržavna komisija.

Vlada je s sklepom³² že leta 2009 naložila ministrstvu, da v sodelovanju z Ministrstvom za finance pripravi predlog sprememb ZSFR, ki bodo z umestitvijo sklada v pravno sistemsko ureditev javnih skladov omogočile preglednejše poslovanje in nadzor nad poslovanjem sklada.

V revizijskem poročilu 2011 smo ugotovili, da je sklad po določilih ZSFR pravna oseba, ki posluje v svojem imenu in za svoj račun in da sklad tudi po uveljavitvi Zakona o javnih skladih³³ leta 2008 ni bil preoblikovan v javni sklad in je nadaljeval s poslovanjem po ZSFR kot pravna oseba *sui generis*. Ureditev, ki velja za javne sklade, podrobneje določa načela naložbene politike prek strukture dovoljenih naložb in omejitev nalaganja sredstev v posamezne vrste naložb (glede na njihovo lastništvo) ter daje večje pristojnosti za izvajanje nadzora pristojnemu ministrstvu, pri čemer gre za bolj neposreden odnos z ustanoviteljem, ki sprejema ključne odločitve glede poslovanja javnega sklada. Ureditev, ki velja za javne sklade, bi zato zagotovila boljše podlago, ki bi celoviteje omogočila doseganje zahtevanega donosa, ter ohranjanje premoženja sklada in namensko porabo sredstev sklada v primerjavi z obstoječo ureditvijo poslovanja sklada.

Ministrstvo je na podlagi opravljene analize prednosti in slabosti v odzivnem poročilu v letu 2011 ugotovilo, da bi bila najbolj racionalna organiziranost sklada v obliki proračunskega sklada, saj za njegovo poslovanje ne bi bilo treba zaposliti devetih delavcev, kot bi bilo to potrebno za optimalno poslovanje sklada, če bi deloval kot samostojni pravni subjekt. Predstavljeni popravljalni ukrep smo ocenili kot delno zadovoljiv, ker ministrstvo v analizo ni vključilo ključnih dejavnikov, ki vplivajo na stroške poslovanja sklada v posamezni organizacijski obliki³⁴, zato je obstajalo tveganje, da ministrstvo v odzivnem poročilu leta 2011 ni izkazalo, da je izbralo najustreznejšo pravnoorganizacijsko obliko poslovanja sklada.

³² Št. 47602-31/2009/4.

³³ Uradni list RS, št. 77/08.

³⁴ Ključni dejavniki so: analiza problema lastništva odlagališča NSRAO, ni pravnih podlag za ustanovitev internega sklada v okviru gospodarske družbe, analiza zagotavljanja transparentnega in celovitega izkazovanja poslovnih dogodkov v posamezni pravnoorganizacijski obliki, analiza davčnih obremenitev v posamezni pravnoorganizacijski obliki in analiza stroškov na podlagi enakih predpostavk za vse primerjane pravnoorganizacijske oblike.

2.1.1.a Ministrstvo je leta 2010 pripravilo Predlog Zakona o Javnem skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško³⁵ (v nadaljevanju: predlog zakona o skladu 2010), s katerim je na novo opredelilo splošna izhodišča poslovanja javnega sklada, namen, dejavnost in premoženje javnega sklada, zagotavljanje in uporabo sredstev javnega sklada, organe in poslovanje javnega sklada ter upravljanje namenskega premoženja in naložbeno politiko sklada. Ministrstvo je v predlogu zakona o skladu 2010 predvidelo, da bo sklad posloval v organizacijski obliki javnega sklada, vendar pred tem ni opravilo analize prednosti in slabosti različnih možnih načinov organiziranja sklada. Ministrstvo je predlog zakona o skladu 2010 po opravljeni medresorski uskladitvi in javni obravnavi posredovalo vladi, ki ga je potrdila 30. 12. 2010³⁶ in posredovala v nadaljnjo obravnavo državnemu zboru. Zakonodajni postopek predloga zakona o skladu 2010 je bil 22. 12. 2011 končan na podlagi 154. člena Poslovnika Državnega zbora³⁷, ker je bila predlagateljica zakona vlada³⁸.

Konec leta 2012 je bil sprejet Zakon o Slovenskem državnem holdingu³⁹, ki je v 34. členu določal, da se z dnem preoblikovanja Slovenske odškodninske družbe, d. d. v Slovenski državni holding, d. d. z naložbo, ki jo ima Republika Slovenija v skladu kot stvarni vložek, poveča osnovni kapital Slovenskega državnega holdinga, d. d., ob upoštevanju veljavnih meddržavnih pogodb in mednarodnih konvencij, medtem ko se premoženje sklada lahko uporabi le za namene, določene z ZSFR. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu⁴⁰ so bile določbe tretjega in četrtega odstavka 34. člena črtane.

Ministrstvo je leta 2012 opravilo analizo prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik sklada⁴¹, na podlagi katere je pripravilo nov predlog Zakona o Javnem skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: predlog zakona o skladu 2013). V prilogi 2 tega poročila je predstavljena primerjava ureditve položaja sklada po ZSFR in predlogu zakona o skladu 2013. Ministrstvo je pripravilo predlog zakona o skladu 2013, ki določa sklad kot javni sklad, ureja razmerja do ustanovitelja, določa pristojno ministrstvo in njegove naloge glede sklada. Prav tako opredeljuje razmerja med ustanoviteljem, skladom in ARAO ter natančneje določa naložbeno politiko in uvaja sankcije za nenamensko rabo sredstev sklada, kar naj bi v primerjavi z ZSFR predstavljalo boljšo podlago za delovanje sklada in nadzor nad njim. Predlog zakona o

³⁵ Št. 3541-2/2010 z dne 31. 3. 2010.

³⁶ Sklep št. 00713-36/2010/4 z dne 30. 12. 2010.

³⁷ Uradni list RS, št. 92/07-UPB, 105/10, 80/13.

³⁸ Določbe 154. člena Poslovnika Državnega zbora določajo, da so s prenehanjem mandatne dobe državnega zbora končani vsi zakonodajni postopki in postopki za sprejem drugih aktov, ki so bili začeti v tej mandatni dobi, razen tistih, ki so bili začeti na predlog državnega sveta ali 5.000 volivcev (postopek za obravnavo poročil in aktov, ki so jih državnemu zboru na podlagi ustave, zakona in drugih predpisov vložili drugi organi in organizacije, razen vlade, pa se nadaljuje po določbah tega poslovnika).

³⁹ Uradni list RS, št. 105/12.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 39/13.

⁴¹ Ministrstvo je v delovnem gradivu leta 2012 proučevalo delovanje sklada v uveljavljeni organizacijski obliki *sui generis*, preoblikovanje sklada v javni sklad na podlagi Zakona o javnih skladih oziroma na podlagi novega predloga zakona o skladu, delovanje sklada kot interni sklad družbe GEN energija, kot proračunski sklad oziroma kot javno podjetje.

skladu 2013 je ministrstvo 4. 2. 2013 oddalo v medresorsko usklajevanje⁴², vendar pa ga po prejetih pripombah ni predložilo v sprejem vladi. Zakon, ki bi celoviteje določal doseganje zahtevanega donosa, ohranjanje premoženja sklada ter zagotavljanje namenske porabe sredstev sklada, v letih 2010–2014 ni bil sprejet, saj ga ministrstvo po letu 2012 ni predložilo v sprejem vladi, vlada pa tega od ministrstva v letih 2012–2014 tudi ni zahtevala. Zaradi navedenega ministrstvo ni spoštovalo sklepa vlade in zahtev računskega sodišča za predložitev odzivnega poročila. Tako ni vzpostavilo vseh potrebnih pogojev poslovanja sklada, da bi se lahko pravočasno zbrala zadostna sredstva, za zbiranje katerih je bil ustanovljen sklad.

2.1.1.b V revizijskem poročilu 2011 smo ministrstvu priporočili, naj prouči ustreznost kadrovske strukture zaposlenih glede na pristojnosti in naloge, ki jih mora sklad opravljati na podlagi ZSFR, in zagotovi pogoje za ustrezno kadrovske zastopanost na vseh področjih poslovanja sklada. Po zbirnem kadrovskem načrtu⁴³, ki ga za osebe javnega prava po 22. členu Zakona o javnih uslužbencih⁴⁴ sprejme vlada na podlagi predloga ministra, pristojnega za energijo, naj bi imel sklad v letih 2010–2014 pet zaposlenih⁴⁵, vendar pa so bili na skladu od junija 2011 do maja 2013 štirje zaposleni, od maja do septembra 2013 so bili trije zaposleni od septembra 2013 do januarja 2014 so bili štirje zaposleni in leta 2014 je bilo na skladu pet zaposlenih. Ministrstvo kljub manjšemu številu zaposlenih na skladu v obdobju od junija 2011 do maja 2013 v primerjavi s številom zaposlenih po sprejetem kadrovskem načrtu in kljub ugotovljenim nepravilnostim pri upravljanju z naložbami (povezava s točko 2.1.2.5.c tega poročila) ni odobrilo nobene dodatne zaposlitve do leta 2013⁴⁶. Sklad je v letih 2010–2014 opozarjal vlado in ministrstvo na kadrovske problematiko. Ministrstvo je pripravilo analizo prednosti in slabosti možnih organizacijskih oblik sklada⁴⁷ in ugotovilo, da so organizacija, število in strokovnost kadrov pomanjkljivi in neustrezni, ker ni zagotovljena ustrezna kadrovske zastopanost na vseh področjih poslovanja sklada. Sklad v letih 2010–2014 ni imel zadostnega števila ustrezno usposobljenih kadrov predvsem na področju upravljanja premoženja, saj je z njim upravljala največ ena oseba⁴⁸, s čimer ni bila zagotovljena ustrezna preglednost odločanja o naložbah sklada⁴⁹. Ministrstvo je pregledalo ustreznost števila in strukturo

⁴² Pripombe resorjev in strokovne javnosti, ki jih je ministrstvo prejelo do 28. 2. 2013, so bile analizirane in proučene, vendar končne odločitve o organizacijski obliki sklada, načinu njegovega poslovanja in pristojnostih sklada ter ARAO glede financiranja, spremljanja in vodenja investicije za gradnjo odlagališča NSRAO na ravni ministrstva še niso bile sprejete – dopis ministrstva št. 061-7/2013/8-00911286 z dne 30. 9. 2013.

⁴³ V Mnenju o nekaterih vprašanih pravnega položaja sklada z dne 2. 6. 2015, ki ga je izdelal Inštitut za javno upravo, je razvidno, da obstajajo prevladujoči razlogi za interpretacijo, da se 51. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15) ne uporablja za kadrovske načrte sklada.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 63/07, 65/08, 69/08 - ZTFI-A, 69/08 - ZZavar-E, 74/09, 40/12 – ZUJF.

⁴⁵ Kadrovske načrte ministrstva, št. 010-1/2011/114 z dne 26. 9. 2011 in št. 1000-12/2012/83 z dne 26. 9. 2013.

⁴⁶ Ministrstvo je z dopisom št. 1000-3/2013/42-00621157 z dne 10. 7. 2013 na podlagi pozitivnega odgovora Ministrstva za finance, št. 410-150/2013/2 z dne 9. 7. 2013 odobrilo povečanje števila zaposlenih na skladu za eno osebo, tako da je bilo lahko v letu 2013 na skladu pet zaposlenih.

⁴⁷ V delovnem gradivu leta 2012.

⁴⁸ V obdobju od junija 2011 do septembra 2013 sklad ni imel nobenega zaposlenega na področju upravljanja premoženja in je zato moral najeti zunanje izvajalce.

⁴⁹ Sistem notranjih kontrol in upravljanja s tveganji zahteva zagotovitev načela štirih oči, kar je ob upoštevanju delovnopravne zakonodaje le z enim strokovno usposobljenim zaposlenim upravljavcem premoženja nemogoče doseči.

zaposlenih na skladu in ugotovilo, da bi moral sklad imeti zaposlenih vsaj devet strokovnjakov⁵⁰, če bi še naprej deloval kot samostojna pravna oseba. Čeprav je sklad na to opozarjal in je ministrstvo ugotovilo, da sta število in strokovnost kadrov pomanjkljiva in neustrezna, ministrstvo z odobritvijo petih zaposlenih na skladu ni sledilo našemu priporočilu o zagotovitvi pogojev za ustrezno kadrovske zastopanost sklada. Brez zagotavljanja kadrovskih pogojev obstaja tveganje, da sklad ne bo mogel zagotoviti optimalnega izvajanja nalog, predvsem pri izvajanju predpisanih zakonskih obveznosti, ki so povezane s porabo sredstev v ARAO (povezava s točko 2.2.3.1 tega poročila), in pri upravljanju premoženja sklada ter preglednosti odločanja o naložbah sklada, zaradi česar lahko sklad dosega manjši donos svojega portfelja, kot bi ga z zadostnim številom zaposlenih.

Pojasnilo ministrstva

Z Zakonom o uravnoteženju javnih financ⁵¹ so določene omejitve zaposlovanja, omejitve sklepanja pogodb in druge omejitve v javnem sektorju, ki od leta 2012 veljajo tudi za sklad. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015⁵² med drugim določa zmanjševanje skupnega števila zaposlenih za 1 odstotek pri posrednih uporabnikih proračuna, zato povečanje števila zaposlenih v skladu v letih 2010–2014 glede na predpise ni bilo mogoče.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj izdela analizo za vse javne uslužbenke, ki so vključeni v zbirni kadrovske načrt ministrstva, ter njihovih nalog in naj ob upoštevanju posebnih znanj oziroma izkušenj z upravljanjem premoženja oziroma z izvajanjem predpisanih zakonskih obveznosti, ki so povezane z namensko porabo sredstev v ARAO, izvede njihove prerazporeditve na sklad.

2.1.2 Poslovno okolje sklada

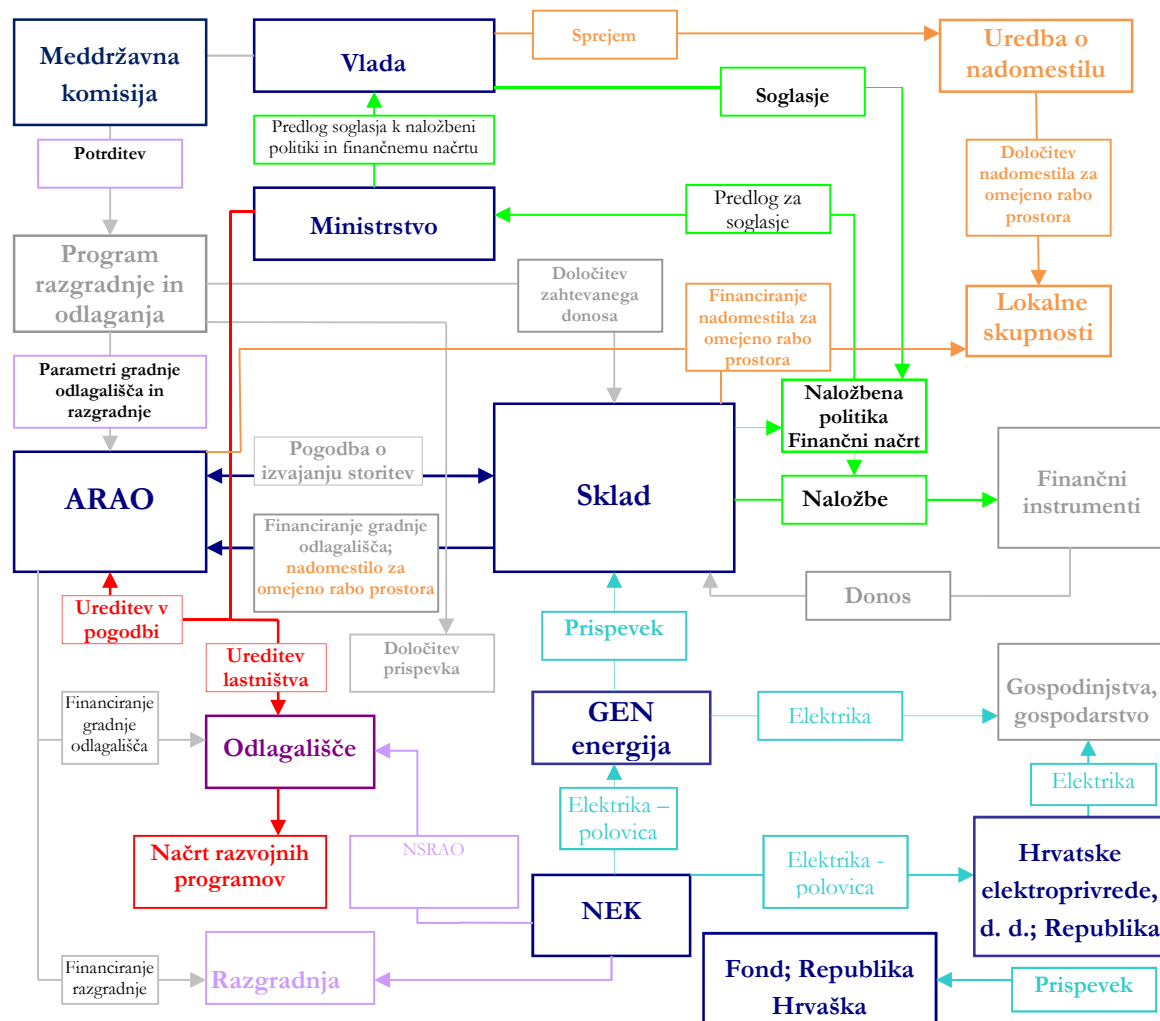
Na sliki 1 sta prikazana umestitev in položaj sklada v povezavi z drugimi udeleženci pri zagotavljanju in porabi sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK.

⁵⁰ Odzivno poročilo Ministrstva za gospodarstvo, št. 006-5/2009/61-1 z dne 23. 11. 2011.

⁵¹ Uradni list RS, št. 40/12.

⁵² Uradni list RS, št. 101/13.

Slika 1: Prikaz položaja sklada glede na druge udeležence pri zagotavljanju in porabi sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK



Vira: ZSFR ter program razgradnje in odlaganja.

2.1.2.1 Položaj in vloga sklada pri zagotavljanju sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško

V revizijskem poročilu 2011 smo ugotovili, da je sklad v svojih poslovnih knjigah izplačila za stroške, povezane z izgradnjo odlagališča NSRAO, evidentiral kot tekoče transfere ARAO. Ministrstvo v svojih poslovnih knjigah investicije ni izkazovalo, čeprav je investitor in bo lastnik odlagališča⁵³. ARAO je izplačila za stroške za izgradnjo odlagališča izkazovala med svojimi osnovnimi sredstvi, kot da investicijo izvaja v svojem imenu in za svoj račun, čeprav ni investitor. Ocenili smo, da tak način evidentiranja ni usklajen z vlogo in pristojnostmi posameznega udeleženca v procesu financiranja izgradnje odlagališča NSRAO ter tudi ne s spremenjenim načinom evidentiranja vplačevanja prispevka in s spremembo položaja sklada.

⁵³ Investicija je bila avgusta 2010 uvrščena med nacionalne razvojne programe, ministrstvo pa določeno za investitorja.

Ureditev pravnega načina evidentiranja nastalih stroškov izvedbe odlagališča je pomembna še posebej zaradi možnosti, da bi se pogodbenici meddržavne pogodbe v skladu s 3. členom odločili za skupno odlaganje RAO iz NEK, Republika Hrvaška pa bi pristopila k izvedbi odlagališča na izbrani lokaciji v Republiki Sloveniji. Republika Hrvaška bi ob taki odločitvi morala plačati polovico vseh stroškov, povezanih z izvedbo odlagališča. Glede na to, da se pogodbenici doslej nista dogovorili za skupno odlaganje teh odpadkov in je že nastale stroške načrtovanja odlagališča, ki bi bremenili tudi Republiko Hrvaško, doslej v celoti plačala Republika Slovenija, je pomembno, da Republika Slovenija uredi ustrezno evidentiranje nastalih stroškov pri vseh udeležencih, da bo lahko dokazala že nastale stroške in na tej podlagi uveljavila povračilo polovice vseh nastalih stroškov. V revizijskem poročilu 2011 smo opozorili tudi na tveganje, da Republika Hrvaška ne bo izpolnila svojih obveznosti v skladu s sedmim odstavkom 10. člena meddržavne pogodbe in ne bo pravočasno odstranila RAO iz NEK, zaradi česar bo morala za ustrezno ravnanje s temi odpadki poskrbeti Republika Slovenija⁵⁴. Če bo Republika Slovenija želela izterjati nastale stroške ravnanja s hrvaškimi RAO, bo morala v postopku reševanja spora dokazati vložena finančna sredstva, kar bo mogoče le, če bodo vsi na tej podlagi nastali stroški ustrezno evidentirani pri vseh udeležencih.

Vlada je v odzivnem poročilu ocenila, da ministrstvo glede vlaganja v odlagališče NSRAO ni ustrezno uredilo razmerja med državo kot lastnikom infrastrukture in ARAO⁵⁵. S predstavniki ARAO, ministrstva in Ministrstva za finance se je oktobra 2010 dogovorila, da mora ARAO preveriti, kako je v preteklosti v poslovnih knjigah evidentirala vlaganja v tuja osnovna sredstva, in hkrati izvesti "revizijo porabe sredstev sklada in proračuna". Rok za ureditev dokumentacije ARAO in pridobitev mnenja revizorja je bil 31. 1. 2012. Na tej podlagi bi moralo ministrstvo oceniti dosedanja vlaganja države v odlagališče NSRAO in pripraviti sporazum oziroma pogodbo, ki bi bila podlaga za pripravo gradiva za vlado za ureditev lastniško-pravnih razmerij med državo, skladom in ARAO⁵⁶. Rok za pripravo pogodbe in gradiva za vlado je bil 29. 2. 2012, za izvedbo te aktivnosti pa je bil odgovoren minister, pristojen za energijo.

2.1.2.1.a Na podlagi sklepa vlade⁵⁷ sta Republika Slovenija⁵⁸ in ARAO 10. 12. 2013 sklenila Pogodbo o prenosu premoženja, ki predstavlja terjatev Republike Slovenije, Ministrstva za infrastrukturo in prostor do Agencije za radioaktivne odpadke za sredstva v upravljanju, na RS (v nadaljevanju: pogodba o prenosu premoženja). S pogodbo o prenosu premoženja je določeno, da se sredstva, ki na dan 2. 1. 2013 predstavljajo terjatev Republike Slovenije oziroma ministrstva za sredstva v upravljanju iz naslova osnovnih sredstev do ARAO, v znesku 10.070.566,17 evra evidentirajo v poslovne knjige ministrstva.

⁵⁴ Skladno s skupno konvencijo se RAO odlagajo v državi, kjer so nastali.

⁵⁵ Do ARAO ima evidentirane terjatve za sredstva, dana v upravljanje, v znesku 8.427.077,75 evra, kar pa ni pravičen znesek, saj je ARAO evidentiranje porabe sredstev po projektih pričela izvajati v letu 2005, pred tem pa ločevanja virov financiranja ARAO ni natančno izvajala. Zato je mogoče za nazaj izdelati zgolj grobo oceno porabe sredstev sklada in proračuna ter drugih virov. Vlada tudi ugotavlja, da niso bile sklenjene pogodbe za prenos sredstev v upravljanje.

⁵⁶ Vsa dosedanja vlaganja sklada in proračuna v investicijo (javno infrastrukturo) so last države, ostala vlaganja ustanovitelja pa se ob preoblikovanju ARAO predvidijo kot stvarni vložek ustanovitelja v kapital gospodarske družbe, ki je v 100-odstotni lasti države in bi za državo opravljala dejavnosti, povezane z umeščanjem in gradnjo odlagališča NSRAO, za kar bi bilo treba skleniti agentsko pogodbo.

⁵⁷ Št. 36000-3/2013/5 z dne 30. 10. 2013.

⁵⁸ V njenem imenu je pogodbo sklenil minister za infrastrukturo in prostor.

To premoženje predstavljajo:

- nepremičnine v gradnji oziroma v izdelavi – skladišče NSRAO v znesku 9.627.218,09 evra, kjer je vir sredstev zagotovljen iz sklada;
- centralno skladišče RAO Brinje (v nadaljevanju: CSRAO) v znesku 335.566,26 evra, kjer je vir sredstev zagotovljen iz proračuna⁵⁹;
- oprema v znesku 107.781,81 evra, kjer je vir sredstev zagotovljen iz proračuna.

Iz primopredajnega zapisnika o prenosu sredstev in obveznosti do virov sredstev ARAO ministrstvu, ki je priloga 1 k pogodbi o prenosu premoženja, je razvidno, da je bila vrednost prenesenih sredstev določena na podlagi analitičnega seznama neopredmetenih in opredmetenih osnovnih sredstev ARAO na dan 2. 1. 2013. Pred sklenitvijo pogodbe o prenosu premoženja ARAO ni izvedla revizije "porabe sredstev sklada in proračuna" ter ni pridobila mnenja revizorja⁶⁰. Obstaja tveganje, da evidentiran znesek v poslovnih knjigah ministrstva na podlagi pogodbe o prenosu premoženja ni točen, saj vlada kljub navedbam v odzivnem poročilu ni zagotovila, da bi ARAO pred podpisom pogodbe o prenosu premoženja izvedla revizijo "porabe sredstev sklada in proračuna" za investicijo v odlagališče NSRAO v letih 1998–2012 ter pridobila mnenje revizorja.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je sprejelo sklep o dokonjčitbi osnovnega sredstva⁶¹, iz katerega je razvidno, da se vknjižji dograditev osnovnega sredstva ARAO z inventarno številko 24009733 Nepremičnine v gradnji oziroma izdelavi – NARAO v letih 2013 in 2014. Vrednost dograditve osnovnega sredstva za leti 2013 in 2014 znaša 1.810.893,56 evra.

2.1.2.1.b Zakon o računovodstvu⁶² v 32. členu določa, da se opredmetena osnovna sredstva vrednotijo po nabavni vrednosti. Nabavna vrednost sestoji iz nakupne cene, povečane za morebitne davke, stroške prevzema in druge neposredne stroške. Sklad je v letih 1998–2014 ARAO nakazal sredstva v znesku 19.163.978 evrov za financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje NSRAO, ki vključuje tudi stroške poslovanja ARAO v zvezi s projektom za varno in končno odlaganje NSRAO. Iz kartice osnovnih sredstev ministrstva⁶³ je razvidno, da ministrstvo na dan 31. 12. 2014 za to osnovno

⁵⁹ Iz primopredajnega zapisnika o prenosu sredstev in obveznosti do virov sredstev ARAO ministrstvu, ki je priloga 1 k pogodbi o prenosu premoženja, izhaja, da razmerja med Republiko Slovenijo, Univerzo v Ljubljani in Institutom Jožef Stefan (v nadaljevanju: IJS) niso urejena, saj je v zemljiški knjigi kot lastnik Reaktorskega centra Podgorica, kjer se nahaja centralno odlagališče RAO, naveden IJS, ki v skladu s 65. členom Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 8/96) ne bi smel biti vpisan v zemljiško knjigo. ARAO je CSRAO prevzela v upravljanje na podlagi Uredbe o načinu, predmetu in pogojih opravljanja gospodarske javne službe ravnanja z radioaktivnimi odpadki (Uradni list RS, št. 32/99) od IJS, ob prevzemu pa od IJS ni prejela ustrezne finančne dokumentacije, ki se nanaša na knjigovodstvo tega objekta, zato so bila v poslovnih knjigah ARAO vsa vlaganja v objekt CSRAO po letu 1999 do konca leta 2005 evidentirana kot naložbe v tuja osnovna sredstva z amortizacijsko stopnjo 10 odstotkov.

⁶⁰ Iz računovodskega poročila ARAO za leto 2012 z dne 25. 3. 2013 je razvidno, da sta bili na ARAO v letu 2012 opravljeni revizija računovodskih izkazov za leto 2012 in revizija smotrnosti in učinkovitosti, ne pa tudi revizija "porabe sredstev sklada in proračuna" za odlagališče NSRAO.

⁶¹ Št. 450-372/2014/210-00051038 z dne 17. 2. 2015.

⁶² Uradni list RS, št. 23/99.

⁶³ Pod inventarno številko 24009733 Nepremičnine v gradnji oziroma izdelavi – NSRAO.

sredstvo izkazuje 11.438.112 evrov nabavne vrednosti. Ocenjujemo, da ministrstvo v svojih poslovnih knjigah ne izkazuje prave vrednosti osnovnega sredstva, saj znašajo vsi stroški na dan 31. 12. 2014, ki so neposredno povezani z izgradnjo odlagališča NSRAO ter jih v svojih poslovnih knjigah izkazuje sklad, 19.163.978 evrov in so za 7.725.866 evrov manjši v poslovnih knjigah ministrstva.

2.1.2.1.c Sklad v svojih poslovnih knjigah evidentira izplačila za stroške, povezane z izgradnjo odlagališča NSRAO, med tekoče transfere ARAO. Ministrstvo in vlada nista izvajala ustreznega nadzora, saj sta kljub našim opozorilom v revizijskem poročilu 2011 odobrila poslovne načrte⁶⁴ in letna poročila sklada⁶⁵, iz katerih je razvidno, da evidentiranje stroškov, povezanih z izgradnjo odlagališča NSRAO, ni usklajeno z vlogo in pristojnostmi sklada. Ocenjujemo, da bi moralo biti ob ustreznem evidentiranju stroškov, povezanih z izgradnjo odlagališča NSRAO, stanje splošnega sklada, ki na dan 31. 12. 2014 znaša 184.295.609 evrov, višje za 19.163.978 evrov (stroški izgradnje odlagališča NSRAO, ki jih v svojih poslovnih knjigah izkazuje sklad) in bi moralo znašati skupaj 203.459.587 evrov.

Ukrep sklada

Skład je na prošnjo ministrstva⁶⁶ predlagal način evidentiranja sredstev, nakazanih ARAO in lokalnim skupnostim od leta 1998 naprej, in sicer naj sklad nadomestila za omejeno rabo prostora, ki jih plačuje oziroma je plačeval lokalnim skupnostim skladno z uredbo o nadomestilu⁶⁷, računovodsko obravnava kot transfer v izkazu prihodkov in odhodkov, v bilanci stanja pa naj jih evidentira kot izvenbilančna sredstva/obveznosti, vsebino zabilance pa naj vsako leto podrobno razkrije v letnem poročilu. Sredstva, ki jih je sklad izplačeval ARAO v znesku 33.764.804 evr⁶⁸ v letih 1998–2014, naj sklad evidentira kot vlaganje v tuja sredstva. Ministrstvo mora o zaključku investicije obvestiti sklad. Sklad bo razknjižil vlaganja v tuja sredstva in znesek iz poročila ministrstva evidentiral kot izvenbilančno sredstvo/obveznost. Po zaključku investicije bo tako celotna investicija evidentirana v poslovnih knjigah ministrstva, v zabilančni evidenci sklada pa bodo razvidna sredstva, ki so porabljena za investicijo.

V primeru, da odlagališče NSRAO ohrani status jedrskega objekta tudi v času obratovanja in v primeru veljavnosti uredbe o nadomestilu do zaprtja odlagališča NSRAO, nadomestilo za omejeno rabo prostora ne predstavlja nabavne vrednosti odlagališča NSRAO, saj iz uredbe o nadomestilu izhaja, da bodo lokalne skupnosti zaračunavale nadomestilo za omejeno rabo prostora še po zaključku izgradnje odlagališča NSRAO, zato izplačanih sredstev ARAO za nadomestilo za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim v znesku 14.600.828 evrov v letih 2004–2014 ni utemeljeno šteti v vrednost investicije⁶⁹.

⁶⁴ Razen za leto 2012.

⁶⁵ Razen za leti 2010 in 2011.

⁶⁶ Št. 360-208/2014 z dne 6. 3. 2015.

⁶⁷ 11. člen uredbe o nadomestilu, 5. člen Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta (Uradni list RS, št. 100/08; v nadaljevanju: novela uredbe o nadomestilu iz).

⁶⁸ Nadomestila za omejeno rabo prostora, ki jih je sklad nakazal ARAO v letih 2004–2014, znašajo 14.600.828 evrov; sredstva za financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje NSRAO, ki jih je sklad nakazal ARAO v letih 1998–2014, znašajo 19.163.978 evrov.

⁶⁹ Vrednost pri uporabi osnovnega sredstva je sedanja vrednost prihodnjih denarnih tokov, ki bodo izhajali iz sredstva.

2.1.2.1.d Republika Slovenija⁷⁰ in ARAO sta 28. 1. 2014 sklenili agentsko pogodbo. Predmet agentske pogodbe je ureditev medsebojnih razmerij med Republiko Slovenijo kot naročnikom in ARAO kot agentom za izvrševanje naročila vodenja investicije v javno infrastrukturo za odlagališče NSRAO, ki obsega opravljanje nalog v zvezi s:

- prostorskim načrtovanjem in umeščanjem infrastrukture v prostor;
- pripravo investicijske in projektne dokumentacije za gradnjo.

Naloge vodenja investicije opravlja ARAO v imenu in za račun Republike Slovenije. Veljavnost pogodbe je od 1. 1. 2014 do pridobitve gradbenega dovoljenja za odlagališče NSRAO. Z agentsko pogodbo so določeni vsebina naročila in način izvajanja nalog, viri sredstev, vrednost pogodbe, ki se vsako leto določi z dodatkom, agentska provizija, ki znaša do 5 odstotkov neto vrednosti investicije⁷¹, poročanje in nadzor. Z dodatkom 1 k agentski pogodbi⁷² je bila določena vrednost predvidenih del za zagotavljanje trajne in varne rešitve odlaganja NSRAO za leto 2014, kot je razvidno iz tabele 1.

Tabela 1: Vrednost predvidenih del za zagotavljanje trajne in varne rešitve odlaganja NSRAO za leto 2014
v evrih

Trajna in varna rešitev odlaganja NSRAO	Viri financiranja		Skupaj
	Državni proračun	Sklad	
Agentska provizija	286.530	0	286.530
Investicija NSRAO	0	3.193.300	3.193.300
Realizacija Protokola KLOH*	0	2.400.000	2.400.000
Storitve ARAO	0	757.524	757.524
Nadomestilo za omejeno rabo prostora	0	2.905.300	2.905.300
Skupaj	286.530	9.256.124	9.542.654

Opomba: * KLOH – kabelska lokalna optična hrbtenica; Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij in sofinanciranju programa dela za leto 2014, št. ARAO P09/2014, ki sta jo 23. 6. 2014 sklenila ARAO in sklad, ne vključuje financiranja Protokola KLOH.

Vir: dodatek 1 k agentski pogodbi.

⁷⁰ V njenem imenu je pogodbo sklenil minister za infrastrukturo in prostor.

⁷¹ Iz Investicijskega programa, Rev. C za odlagališče NSRAO Vrbinja, Krško (v nadaljevanju: investicijski program) z dne 23. 12. 2013 je razvidno, da znaša investicija po scenariju SA.2 s sodelovanjem Republike Hrvaške po stalnih cenah 157.548 tisoč evrov brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) in po tekočih cenah 184.075 tisoč evrov brez DDV. Investicija po scenariju SA.3 brez sodelovanja Republike Hrvaške po stalnih cenah znaša 140.997 tisoč evrov brez DDV in po tekočih cenah 156.388 tisoč evrov brez DDV. Agentska provizija lahko po agentski pogodbi znaša do 7.050 tisoč evrov oziroma do 9.204 tisoč evrov glede na izbrani scenarij.

⁷² Št. 2430-14-381001 z dne 22. 6. 2014.

Iz proračunske postavke 519410 za projekt št. 2111-11-0075 – Projekt odlagališče NSRAO za leto 2014 izhaja, da je ministrstvo ARAO v letu 2014 plačalo agentsko nadomestilo v znesku 262.653 evrov. Iz pojasnil k računovodskim izkazom sklada za leto 2014 izhaja, da je sklad ARAO za stroške dela zagotovil 227.924 evrov in za materialne stroške 104.522 evrov⁷³. Ocenjujemo, da je ministrstvo s sklenitvijo agentske pogodbe z ARAO uredilo medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in ARAO glede ureditve statusa in razmerij na področju investicije za odlagališče NSRAO. Ministrstvo pa z dodatkom 1 k agentski pogodbi ni zagotovilo transparentnega prikaza financiranja za stroške ARAO za zagotavljanje trajne in varne rešitve odlaganja NSRAO v letu 2014. ARAO je za zagotavljanje trajne in varne rešitve odlaganja NSRAO v letu 2014 v obliki agentske provizije dobila plačilo iz proračunskih sredstev v znesku 262.653 evrov in za stroške dela ter materialne stroške iz sredstev sklada v skupnem znesku 332.446 evrov, zato obstaja tveganje, da je ARAO za stroške zagotavljanja trajne in varne rešitve odlaganja NSRAO v letu 2014 dobila dvojno plačilo.

2.1.2.1.e Z Uredbo o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v občini Krško⁷⁴ (v nadaljevanju: državni prostorski načrt za NSRAO) je bilo končano umeščanje odlagališča v prostor. ARAO je pripravila investicijski program⁷⁵, ki ga je ministrstvo potrdilo 4. 7. 2014. Celotno obdobje investicijskih vlaganj je od leta 1998 do leta 2062 razdeljeno na 12 sklopov, kot je razvidno iz tabele 2.

Tabela 2: Obdobje investicijskih vlaganj v odlagališče NSRAO

Št.	Investicijska vlaganja	Leto oziroma obdobje
1.	Priprave na investicijo	1998–2004
2.	Umeščanje v prostor	2005–2009
3.	Načrtovanje	2010–2016
4.	Pripravljalna dela, gradnja	2015, 2017–2019
5.	Poskusno obratovanje	2020–2021
6.	Obratovanje I	2022–2024
7.	Priprave na mirovanje	2025
8.	Mirovanje	2026–2048
9.	Priprave na obratovanje	2049
10.	Obratovanje II	2050–2060
11.	Razgradnja NEK	2061
12.	Zapiranje silosa	2062

Vir: investicijski program.

⁷³ Skladno s Pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij in sofinanciranju programa dela za leto 2014, št. ARAO P09/2014 z dne 23. 6. 2014 (povezava s točko 2.2.3.1.a tega poročila).

⁷⁴ Uradni list RS, št. 114/09, 50/12; pričela veljati 15. 1. 2010.

⁷⁵ Št. projekta NRVB-B052/058 z dne 23. 12. 2013; zanjo ga je izdelala družba IBE, d. d.

Skupna količina vseh NSRAO⁷⁶, ki bodo v NEK nastali do konca podaljšanja obratovalne dobe leta 2043⁷⁷ in jih bo treba odložiti, znaša z upoštevanjem polovice NSRAO iz NEK 3.113 kubičnih metrov⁷⁸, z upoštevanjem celotne količine NSRAO iz NEK pa 5.625 kubičnih metrov⁷⁹. Vrste in količine NSRAO, ki jih bo treba odložiti v odlagališče NSRAO, so razvidne iz tabele 3.

Tabela 3: Vrste in količine NSRAO, ki jih bo treba odložiti v odlagališče NSRAO

Vrsta NSRAO	Projektne odlagalne količine do leta 2043 v kubičnih metrih
NSRAO iz NEK	
Obratovalni NSRAO iz NEK	4215
Odpadki iz razgradnje NEK	610
Drugi NSRAO iz NEK	200
<i>Skupaj NSRAO iz NEK</i>	<i>5.025</i>
Neelektrarniški NSRAO	
NSRAO iz CSRAO, odpadki iz medicine, industrije in raziskovalnih dejavnosti	250
NSRAO iz razgradnje CSRAO ter reaktorja TRIGA ⁸⁰	150
NSRAO, ki bodo nastali pri delovanju in zapiranju odlagališča	200
<i>Skupaj neelektrarniški NSRAO</i>	<i>600</i>
Upoštevanje polovice NSRAO iz NEK	3.113
Upoštevanje vseh NSRAO	5.625

Vir: investicijski program.

⁷⁶ Iz letnih poročil NEK izhaja, da je prostornina NSRAO, skladiščenih v začasnem skladišču NEK, na dan 31. 12. 2012 znašala 2.261,4 kubičnega metra, na dan 31. 12. 2013 je znašala 2.250,6 kubičnega metra in na dan 31. 12. 2014 je znašala 2.258,4 kubičnega metra. NEK za zmanjševanje prostornine NSRAO uporablja različne postopke, vendar pa je po ocenah NEK v letu 2012 preseгла 95-odstotno operativno zasedenost skladišča v skladiščnih celicah, zato je treba predvideti dodatne rešitve za premostitev obdobja do izgradnje končnega odlagališča. Z izvedbo dodatnih ukrepov je mogoče začasno skladiščiti NSRAO na lokaciji NEK najdlje do leta 2020 in pod pogojem, da oba lastnika poslovnih deležev NEK soglašata z dodatno investicijo rekonstrukcije manipulativnega prostora RAO, ki bo omogočala dodatno sprostitvev skladiščnih kapacitet. Ocenjena vrednost investicije naj bi bila 12.700 tisoč evrov.

⁷⁷ URSJV je izdala odločbi št. 3570-6/2009/28 z dne 20. 4. 2012 in št. 3570-6/2009/32 z dne 20. 6. 2012, s katerima je odobrila spremembe v varnostnem poročilu NEK, ki bodo omogočile podaljšanje obratovalne dobe do 60 let oziroma do leta 2043. Vendar ta odločba še ne pomeni avtomatskega podaljšanja obratovalne dobe, saj bo NEK morala uspešno zaključiti še dva obdobja varnostna pregleda, in sicer leta 2023 in leta 2033. Poleg tega pa so temeljni predpogoj redno vzdrževanje obratovalne opreme, vzdrževanje dobre usposobljenosti operaterjev in dobre varnostne kulture vseh zaposlenih v NEK). Iz letnega poročila NEK za leto 2014 je razvidno, da sta lastnika poslovnih deležev NEK novembra 2014 na podlagi rezultatov ekonomske študije sprejela odločitev o obratovanju NEK do leta 2043.

⁷⁸ Brez NSRAO Republike Hrvaške.

⁷⁹ Z NSRAO Republike Hrvaške.

⁸⁰ Angl.: *Training, Research, Isotopes, General Atomics*.

V investicijskem programu sta prikazani predračunska vrednost investicije odlagališča NSRAO in ocena stroškov v času obratovanja in v času mirovanja odlagališča NSRAO (v nadaljevanju: stroški obratovanja). V investicijskem programu je predračunska vrednost investicije odlagališča NSRAO prikazana za osnovni scenarij s polovico NSRAO iz NEK brez vključitve Republike Hrvaške in z upoštevanjem vključitve NEK v pripravo na odlaganje. Investicijska vrednost z vključitvijo Republike Hrvaške je v investicijskem programu razvidna v analizi občutljivosti. V tabeli 4 je prikazana predračunska vrednost investicije odlagališča NSRAO po investicijskem programu z vključitvijo Republike Hrvaške in brez nje po stalnih in tekočih cenah.

Tabela 4: Predračunska vrednost investicije odlagališča NSRAO po investicijskem programu

v tisoč evrih

	Vrednost investicije brez vključitve Republike Hrvaške		Vrednost investicije z vključitvijo Republike Hrvaške	
	stalne cene	tekoče cene	stalne cene	tekoče cene
Pridobitev lokacije oziroma zemljišča	8.367	8.452	8.367	8.452
Sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in komunikacijske dejavnosti	6.957	7.089	6.957	7.089
Projektna in investicijska dokumentacija, inženiring, vodenje investicije, postopki delovanja odlagališča, analize	21.780	22.772	24.328	25.411
Gradnja in oprema	31.488	36.985	43.250	57.626
Nadomestilo za omejeno rabo prostora	64.899	72.293	64.899	72.293
Nepredvidena dela	7.506	8.797	9.747	13.044
<i>Skupaj investicija</i>	<i>140.997</i>	<i>156.388</i>	<i>157.548</i>	<i>183.915</i>
DDV	16.519	18.277	20.611	24.783
Skupaj z DDV	157.516	174.665	178.159	208.698

Vir: investicijski program.

Vrednost investicije odlagališča NSRAO brez vključitve Republike Hrvaške znaša po stalnih cenah 157.516 tisoč evrov in po tekočih cenah 174.665 tisoč evrov. Vrednost investicije odlagališča NSRAO z vključitvijo Republike Hrvaške znaša po stalnih cenah 178.159 tisoč evrov in po tekočih cenah 208.698 tisoč evrov. Če bo Republika Hrvaška svojo polovico NSRAO skladiščila v odlagališču NSRAO Urbina v Občini Krško, za kar bi si državi po meddržavni pogodbi morali prizadevati, bo Republika Slovenija za investicijo odlagališča NSRAO plačala 89.079,5 tisoč evra oziroma za 68.436,5 tisoč evra manj po stalnih cenah, kot če vsaka država skladišči NSRAO v ločenih odlagališčih, in 104.429 tisoč evrov oziroma za 73.730 tisoč evrov manj po tekočih cenah, kot če vsaka država skladišči NSRAO v ločenih odlagališčih.

2.1.2.1.f V tabeli 5 je prikazana ocena stroškov obratovanja odlagališča NSRAO v letih 2020–2061 po investicijskem programu z vključitvijo Republike Hrvaške in brez nje po stalnih cenah.

Tabela 5: Ocena stroškov obratovanja odlagališča NSRAO po investicijskem programu

v tisoč evrih

Stroški	Stroški obratovanja brez vključitve Republike Hrvaške – stalne cene	Stroški obratovanja z vključitvijo Republike Hrvaške – stalne cene
Odlaganje zabojnikov – poskusni	112	112
Odlaganje zabojnikov in polnila	6.238	6.507
Energenti in komunalne storitve	4.750	5.233
Vzdrževanje	9.374	13.376
Zavarovanje	9.604	13.840
Monitoring	7.203	7.595
Delo	5.207	5.291
Nadomestilo za omejeno rabo prostora	244.045	244.045
Ostali stroški obratovanja	25.538	30.047
<i>Skupaj</i>	<i>312.071</i>	<i>326.046</i>
DDV	14.966	18.041
Skupaj stroški z DDV	327.037	344.087

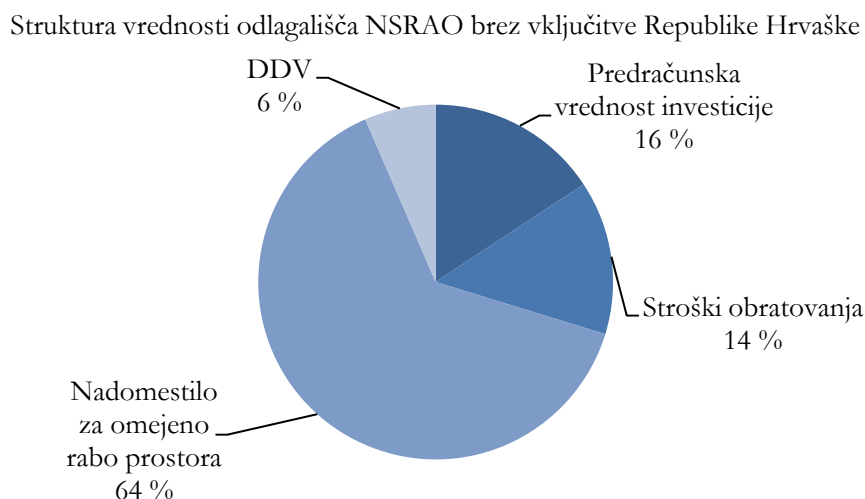
Vir: investicijski program.

V investicijskem programu so stroški obratovanja prikazani le po stalnih cenah. Iz 4. člena uredbe o nadomestilu, ki je veljala v času izdelave in potrditve investicijskega programa, izhaja, da je treba osnovo za nadomestilo za omejeno rabo prostora revalorizirati glede na inflacijska gibanja evra⁸¹. Skupna vrednost investicije odlagališča in stroškov obratovanja po stalnih cenah znaša 484.553 tisoč evrov brez vključitve Republike Hrvaške oziroma 522.246 tisoč evrov z vključitvijo Republike Hrvaške. Če bo Republika Hrvaška svojo polovico NSRAO skladiščila v odlagališču NSRAO Vrbina v Občini Krško, za kar bi si državi po meddržavni pogodbi morali prizadevati, bo Republika Slovenija za investicijo in obratovanje odlagališča NSRAO plačala 261.123 tisoč evrov oziroma za 223.430 tisoč evrov manj po stalnih cenah, kot če vsaka država skladišči NSRAO v ločenih odlagališčih.

⁸¹ Revalorizacijo nadomestila za omejeno rabo prostora predpisuje tudi Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe in zaradi načrtovanja intervencijskih ukrepov na območju jedrskega objekta (Uradni list RS, št. 46/15).

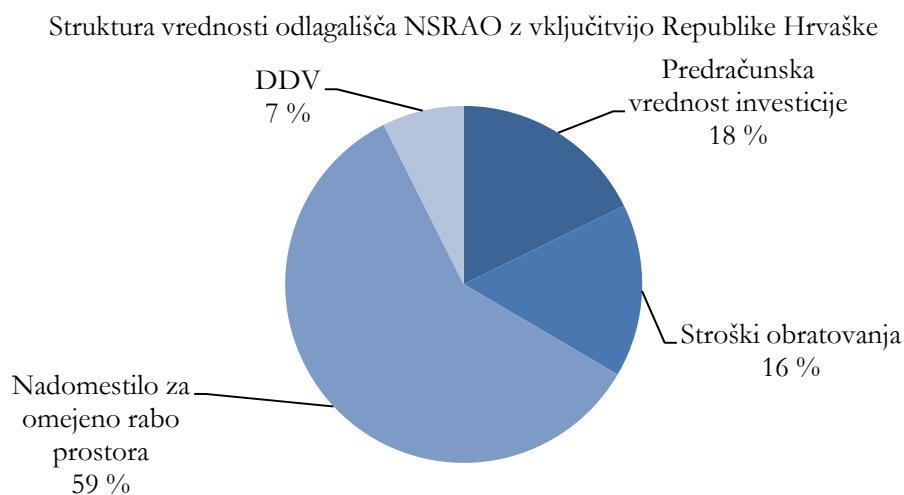
2.1.2.1.g Na sliki 2 in sliki 3 je prikazana struktura predračunske vrednosti investicije in ocenjenih stroškov obratovanja odlagališča NSRAO po investicijskem programu z vključitvijo Republike Hrvaške in brez nje.

Slika 2: Struktura vrednosti odlagališča NSRAO brez vključitve Republike Hrvaške



Vir: investicijski projekt.

Slika 3: Struktura vrednosti odlagališča NSRAO z vključitvijo Republike Hrvaške



Vir: investicijski projekt.

Največji delež stroškov odlagališča NSRAO predstavlja nadomestilo za omejeno rabo prostora, ki znaša brez vključitve Republike Hrvaške 64 odstotkov, z vključitvijo Republike Hrvaške pa 59 odstotkov, delež predračunske vrednosti investicije znaša brez vključitve Republike Hrvaške 16 odstotkov, z vključitvijo Republike Hrvaške pa 18 odstotkov, delež stroškov obratovanja pa znaša brez Republike Hrvaške 14 odstotkov, z Republiko Hrvaško pa 16 odstotkov. Glede na tako velik delež nadomestila za omejeno

rabo prostora v celotnih stroških odlagališča NSRAO in glede na ugotovitve strokovne študije primerjave nadomestil za omejeno rabo prostora v drugih državah z odlagališči NSRAO (povezava s točko 2.1.2.3.a tega poročila) obstaja tveganje, da Republika Hrvaška svoje polovice NSRAO ne bo želela skladiščiti v odlagališču NSRAO Vrbina v Občini Krško, temveč bo izbrala drugo lokacijo ali pa se bo sicer odločila za skladiščenje odpadkov, vendar ne bo hotela prevzeti vseh finančnih bremen, ki jih je prevzela Republika Slovenija. To pa nadalje pomeni, da bo Republika Slovenija nosila večje breme od Republike Hrvaške.

2.1.2.1.h Glavnino finančnih sredstev za financiranje investicije v izgradnjo odlagališča NSRAO zagotavlja sklad, in sicer 80,72 odstotka, kolikor znaša delež polovice NSRAO iz NEK v celotnih NSRAO Republike Slovenije. Drugi vir financiranja investicije v izgradnjo odlagališča NSRAO zagotavlja državni proračun, in sicer 19,28 odstotka, kot je razvidno iz tabele 6. Državni proračun zagotavlja sredstva za financiranje odstranjevanja neelektrarniških NSRAO.

Tabela 6: Viri financiranja investicije v izgradnjo odlagališča NSRAO po tekočih cenah

Viri financiranja	V tisoč evrih	V odstotkih
Sredstva sklada	140.995	80,72
Sredstva državnega proračuna	33.670	19,28
Skupaj	174.665	100,00

Vir: investicijski program.

V investicijskem programu je načrtovano, da so vsi stroški obratovanja brez Republike Hrvaške v znesku 327.037 tisoč evrov financirani s sredstvi sklada, kar ni v skladu s 3. členom ZSFR. Ta člen natančno določa, za katere namene se lahko porabijo sredstva sklada in med naštetimi ni navedenega financiranja stroškov obratovanja za neelektrarniške NSRAO. V skladu s 3. členom ZSFR lahko sklad financira 263.984,27 tisoč evra stroškov obratovanja po stalnih cenah kar je za 63.052,73 tisoč evra manj, kot je načrtovano z investicijskim programom.

2.1.2.2 Prispevek za razgradnjo

V revizijskem poročilu 2011 smo ugotovili, da je prispevek iz 4. člena ZSFR določen na podlagi izračunov v programu razgradnje in odlaganja, ki ga je v skladu z 10. členom meddržavne pogodbe treba revidirati najmanj vsakih pet let. Program razgradnje in odlaganja⁸² v skladu z meddržavno pogodbo o NEK je bil pripravljen junija 2004, meddržavna komisija ga je potrdila 4. 3. 2005. Višina prispevka je določena s sklepom vlade⁸³ in znaša 0,003 evra za kilovatno uro dobavljene električne energije. V skladu s projektno nalogo, ki jo je septembra 2008 potrdila meddržavna komisija, bi morala biti revizija programa razgradnje in odlaganja izdelana do konca leta 2009 in bi morala obsegati tudi izboljšano in bolj točno oceno stroškov ter iz njih izhajajočih prispevkov v sklad in fond.

⁸² Program razgradnje in odlaganja je bil pripravljen na podlagi Plana razgradnje NEK, ki je bil izdelan leta 1996. Pripravili sta ga slovenska strokovna organizacija ARAO in hrvaška strokovna organizacija *Agencija za posebni odpad, usluge zaštite okoliša, d. o. o., Zagreb, Hrvaška* (v nadaljevanju: APO).

⁸³ Tako kot opomba 23.

V revizijskem poročilu 2011 smo tudi ugotovili, da ministrstvo ni spremljalo stanja sredstev v skladu, saj ni preverjalo, ali je prispevek, ki se vplačuje v sklad, zadosten za pokritje načrtovanih stroškov. Ministrstvo bi moralo ob nastanku odmikov oziroma vsaj ob preveritvi letnega poročila sklada ugotoviti vpliv spremembe predpostavk iz programa razgradnje in odlaganja na pravočasnost zagotovitve potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in odlaganje NSRAO iz NEK ter meddržavni komisiji predlagati uskladitev programa razgradnje in odlaganja z ugotovljenimi odmiki, vladi pa na tej podlagi predlagati spremembo prispevka. Kot smo ugotovili v revizijskem poročilu 2011, je veljavni prispevek za 72,6 odstotka prenizek za pokritje potrebnih stroškov za razgradnjo NEK in za odlaganje NSRAO.

2.1.2.2.a Meddržavna komisija je podaljšala rok izdelave revizije programa razgradnje in odlaganja do 15. 6. 2010⁸⁴ in je projektni skupini⁸⁵ naložila izdelavo projektne naloge za izdelavo recenzije programa razgradnje in odlaganja, ki ga mora predhodno odobriti strokovni svet⁸⁶, nato pa se ga posreduje v strokovno recenzijo Mednarodni agenciji za atomsko energijo. Strokovni svet se je do leta 2010 sestel sedemkrat, v letu 2010 petkrat in v letu 2011 dvakrat. Strokovni organizaciji ARAO in APO sta izdelali projektno nalogo za izdelavo revizije programa razgradnje in odlaganja⁸⁷, ki je bila podlaga za izdelavo revizije programa razgradnje in odlaganja⁸⁸. Zaradi ločenih mnenj predstavnikov strokovnega sveta Republike Slovenije in Republike Hrvaške glede predlaganih scenarijev meddržavna komisija ni sprejela revizije programa razgradnje in odlaganja. Slovenski del strokovnega sveta je ugotovil, da predlagani scenarij, ki predpostavlja, da se NEK uporablja kot skladišni prostor za RAO do konca podaljšane življenjske dobe NEK oziroma do leta 2043⁸⁹, odstopa od nacionalne zakonodaje⁹⁰ in meddržavne pogodbe⁹¹, zato se s predlaganim dokumentom ni strinjal. Stališče hrvaškega dela strokovnega sveta pa je bilo, da predlagani dokument predstavlja revizijo programa razgradnje in odlaganja, ki se pošlje v strokovno recenzijo Mednarodni agenciji za atomsko energijo⁹². Revizija programa razgradnje in odlaganja,

⁸⁴ Na 9. seji 19. 5. 2010.

⁸⁵ Projektno skupino sta sestavljali ARAO in APO. S sprejemom "Odluke o određivanju stručne organizacije za izradu zajedničkih programa odlaganja otpada in razgradnje Nuklearne elektrarne Krško" je 4. 10. 2012 Vlada Republike Hrvaške določila, da je strokovna organizacija po 10. členu meddržavne pogodbe *Fond za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrarne Krško*.

⁸⁶ Člane strokovnega sveta, ki so zadolženi za spremljanje izdelave revizije, je meddržavna komisija imenovala na 8. seji 3. 9. 2008.

⁸⁷ *Program of NPP Krško Decommissioning and SF&LILW Disposal, Revision 2, August 2008*.

⁸⁸ *Program of NPP Krško Decommissioning and SF&LILW Disposal, Revision 2, Text Version 1, June 2010* in *Program of NPP Krško Decommissioning and SF&LILW Disposal, Revision 2, Text Version 2, February 2011*.

⁸⁹ Takrat NEK še ni razpolagala z odločbama URSJV, ki omogočata podaljšanje obratovalne dobe NEK do leta 2043.

⁹⁰ 19. člen Odloka o ureditvenem načrtu Nuklearne elektrarne Krško (Uradni list SRS, št. 48/87 in Uradni list RS, št. 59/97) prepoveduje povečanje ali izgradnjo dodatnega začasnega skladišča NSRAO.

⁹¹ Sedmi odstavek 10. člena meddržavne pogodbe določa, da se pogodbenici, če se do konca redne življenjske dobe ne dogovorita o skupni rešitvi odlaganja RAO in IJG, obvezujeta, da bosta najkasneje v dveh letih po tem roku končali s prevzemom in odvozom RAO in IJG z lokacije NEK, in to vsaka polovico. Nadaljnje prevzemanje in odvažanje bo potekalo skladno s programom razgradnje in odlaganja, najmanj pa vsakih pet let, če z odobrenimi programi ni drugače določeno. V drugem odstavku 5. člena meddržavne pogodbe je določeno, da je redna življenjska doba NEK do leta 2023, kar pomeni, da morata pogodbenici, v primeru nesprejema revizije programa razgradnje in odlaganja, svojo polovico RAO prevzeti do leta 2025.

⁹² Zapisnik 13. seje strokovnega sveta za pripravo programa razgradnje in odlaganja z dne 14. 2. 2011.

ki bi jo morala potrditi meddržavna komisija, do konca leta 2014 ni bila zaključena in potrjena, kar pomeni več kot petletno zamudo po 10. členu meddržavne pogodbe.

Meddržavna komisija se je v letih 2010–2014 sestala le enkrat, kljub temu da 3. člen Poslovnika o delu meddržavne komisije⁹³ določa, da meddržavna komisija zaseda najmanj enkrat letno. Predsednik slovenske delegacije meddržavne komisije, ki je zaposleni ministrstva, in ki je po tem poslovniku zadolžen za sklicevanje sej meddržavne komisije, po letu 2010 ni predlagal, da bi se meddržavna komisija sestala, zato tudi ni mogla zahtevati izdelave in sprejeti revizije programa razgradnje in odlaganja. Ministrstvo ni aktivno delovalo v meddržavni komisiji in ni zagotovilo, da bi bila revizija programa razgradnje in odlaganja sprejeta čim prej. Ker se meddržavna komisija od leta 2010 do konca leta 2014 še ni sestala, ministrstvo priporočilo iz revizijskega poročila 2011, naj ob ugotovljenem prenizkem prispevku meddržavni komisiji predlaga uskladitev parametrov za njegov izračun v programu razgradnje in odlaganja, ni moglo slediti.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je na podlagi sklepa vlade⁹⁴, s katerim je vlada imenovala novo slovensko delegacijo meddržavne komisije, prek Ministrstva za zunanje zadeve z depešo 4. 2. 2015 pozvalo Republiko Hrvaško k sklicu meddržavne komisije. Meddržavna komisija se je sestala na 10. seji 20. 7. 2015 in zadolžila strokovni organizaciji ARAO⁹⁵ in Fond za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrarne Krško (v nadaljevanju: fond), da izdelata projektno nalogo za izdelavo revizije programa razgradnje in odlaganja v roku treh mesecev. Meddržavna komisija je sklenila, da ostajajo vplačila v skladu in fondu do sprejetja revizij programa razgradnje in odlaganja na sedanji ravni.

2.1.2.2.b Vlada je od ministrstva zahtevala⁹⁶, da ji do 30. 6. vsako leto poda poročilo meddržavne komisije o aktivnostih v zvezi z meddržavno pogodbo za prejšnje leto. Ministrstvo je vladi skladno s sklepom vlade poslalo Poročilo o izvajanju Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v NEK, njenim izkoriščanjem in razgradnjo v letu 2011⁹⁷ in v letu 2012⁹⁸, kjer pa ni navedlo novih informacij o aktivnostih v zvezi z meddržavno pogodbo, saj se je meddržavna komisija nazadnje sestala maja 2010 in se v letih 2011–2014 ni sestala. Zaradi neaktivne vloge vlade in ministrstva se meddržavna komisija, ki bi glede na določbo 10. člena meddržavne pogodbe morala do konca leta 2014 potrditi že drugo revizijo programa razgradnje in odlaganja, ni sestala in ni izvajala aktivnosti po meddržavni pogodbi. Zaradi neaktivne vloge vlade in ministrstva v letih 2011–2014 obstaja tveganje, da odlagališče NSRAO ne bo zgrajeno pravočasno⁹⁹ in bo Republika Slovenija, ki je sprejela državni prostorski načrt za NSRAO na lokaciji

⁹³ Poslovník o delu meddržavne komisije je Priloga 4 meddržavne pogodbe.

⁹⁴ Št. 36011-1/2015/3 z dne 22. 1. 2015.

⁹⁵ Vlada je s sklepom št. 51003-9/2015/7 z dne 28. 8. 2015 imenovala ARAO za strokovno organizacijo iz tretjega odstavka 10. člena meddržavne pogodbe za izvajanje vseh aktivnosti za pripravo revizije programa razgradnje in odlaganja.

⁹⁶ Sklep št. 00602-12/2009/15 z dne 22. 9. 2011.

⁹⁷ Št. 3540-4/2012/1 z dne 4. 7. 2012.

⁹⁸ Št. 360-46/2003/5 z dne 17. 7. 2013.

⁹⁹ Po podatkih NEK je mogoče NSRAO začasno skladiščiti na lokaciji NEK najdlje do leta 2020 in pod pogojem, da oba lastnika poslovnih deležev NEK soglašata z dodatno investicijo rekonstrukcije manipulativnega prostora RAO, ki bo omogočala dodatno sprostitev skladiščnih kapacitet, v ocenjenem znesku 12.700 tisoč evrov.

Vrbina v Občini Krško in investicijski program brez sodelovanja Republike Hrvaške, morala za odlagališče NSRAO plačati vsaj za 223.429 tisoč evrov več (povezava s točko 2.1.2.1.f tega poročila), kot če bi z Republiko Hrvaško skušala doseči skupni dogovor. Skladno s skupno konvencijo je za varno odlaganje RAO in razgradnjo nuklearne elektrarne odgovorna država, v kateri se nuklearna elektrarna nahaja, zato ima Republika Slovenija večji interes po skupnem dogovoru kot Republika Hrvaška. Skladno s 40. točko mnenja Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 117/02) Republika Slovenija ne sme predlogo čakati na morebiten sprejem skupne rešitve glede razgradnje NEK. Država mora namreč izpolniti svoj del obveznosti iz pogodbe. Po poteku življenjske dobe NEK mora država, v kateri se nahaja NEK, poskrbeti za njeno razgradnjo in tudi sprejeti vse za to potrebne ukrepe, če je to nujno.

Ukrep vlade

Vlada je s sklepom št. 36011-1/2015/3 z dne 22. 1. 2015 zamenjala predstavnike slovenske delegacije meddržavne komisije, ki so vzpostavili stik s predstavniki hrvaške delegacije meddržavne komisije. Meddržavna komisija se je sestala na 10. seji 20. 7. 2015. Vlada se je s sklepom št. 51003-9/2015/7 z dne 28. 8. 2015 seznanila s poročilom ministrstva o poteku zasedanja meddržavne komisije za spremljanje izvajanja meddržavne pogodbe, ki je bilo 20. 7. 2015 v Krškem.

2.1.2.2.c Ministrstvo je aprila 2010 preverilo, ali veljavni prispevek omogoča zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO. Ugotovilo je, da je veljavni prispevek prenizek in da bi za zagotovitev potrebnih sredstev moral znašati 8,64 evra za vsako prevzeto megavatno uro električne energije proizvedene v NEK. Po letu 2010 ministrstvo ni preverjalo, ali veljavni prispevek omogoča zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO. Ministrstvo je v medresorsko usklajevanje posredovalo predlog za povišanje prispevka¹⁰⁰, vendar Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: Služba za zakonodajo) in Ministrstvo za finance predlaganega povišanja nista odobrila¹⁰¹, saj se prispevek v obstoječi ureditvi v skladu s 4. členom ZSFR lahko poviša zgolj na podlagi programa razgradnje in odlaganja. Ministrstvo je v predlogu zakona o skladu 2013 v 8. členu navedlo, da vlada določi višino prispevka ob upoštevanju tudi drugih dejavnikov poleg izhodišč iz potrjenega programa razgradnje in odlaganja, vendar pa predloga zakona o skladu 2013 ni posredovalo vladi v sprejem (povezava s točko 2.1.1.a tega poročila). Ministrstvo v letih 2010–2014 ni ukrepalo in ni prilagodilo pogojev zagotavljanja potrebnih sredstev v primeru, da potrebnih sredstev ne bo mogoče zbrati pravočasno.

2.1.2.2.d Vplačevanje prispevka v sklad poteka na podlagi izračunanega prispevka v programu razgradnje in odlaganja iz leta 2004, čeprav so se od takrat spremenile pomembne predpostavke oziroma robni pogoji¹⁰², na osnovi katerih je bil program razgradnje in odlaganja

¹⁰⁰ Št. 3541-2/2010/13 z dne 28. 4. 2010.

¹⁰¹ Dopis Službe za zakonodajo št. 4061-8/2010-MLŠ z dne 4. 5. 2010 in dopis Ministrstva za finance št. 354-17/2010/2 z dne 6. 5. 2010.

¹⁰² V programu razgradnje in odlaganja je navedeno, da ima lahko sprememba zgolj enega robnega pogoja za posledico povsem drugačne okoliščine, ki jih zadovoljuje povsem drugačen sklop strategij. Podaljšanje obratovanja elektrarn za 20 let se ne odraža zgolj kot enostavni linearni časovni pomik. Takšna sprememba spremeni pomen skoraj vseh strategij, predstavljenih v programu razgradnje.

pripravljen¹⁰³. V tabeli 7 so prikazane glavne razlike med predpostavkami v programu razgradnje in odlaganja, ki so bile upoštevane pri določanju višine prispevka, in spremenjenimi predpostavkami v investicijskem programu.

Tabela 7: Primerjava upoštevanih predpostavk pri določanju višine prispevka po programu razgradnje in odlaganja ter po investicijskem programu

Predpostavka	Program razgradnje in odlaganja	Investicijski program
Vključeni stroški razgradnje NEK	da	ne
Število odlagališč za odpadke in razgradnjo NEK	1	2
Odloženi odpadki	NSRAO iz NEK	NSRAO iz NEK in neelektrarniški odpadki
Načrtovano leto končanja obratovanja NEK in prenehanja nastajanja odpadkov NSRAO	2023	2043
Količina odpadkov med obratovanjem in razgradnjo NEK	17.500 kubičnih metrov	5.025 kubičnih metrov
Vključitev NEK v dodatno obdelavo in pripravo NSRAO	ne	da
Leto začetka obratovanja odlagališča NSRAO	2013	2022
Leto zaprtja odlagališča NSRAO	2074	2062
Vključitev nadomestila za omejeno rabo prostora	ne (obravnavano kot obratovalni strošek NEK)	DA
Število in znesek vplačil v sklad	19 enakih skupnih anuitet od leta 2004 do leta 2022; oba, sklad in fond, po 14.250 tisoč evrov, ob predpostavki, da je sklad prazen na začetku leta 2004*	/
Izračun vplačil prispevka v posamezni sklad	Diskontiranje se izvede z inflacijskim faktorjem $i = 1,0073$, obrestnim faktorjem $k = 1,0429$ in diskontnim faktorjem $d = 1,035$	/

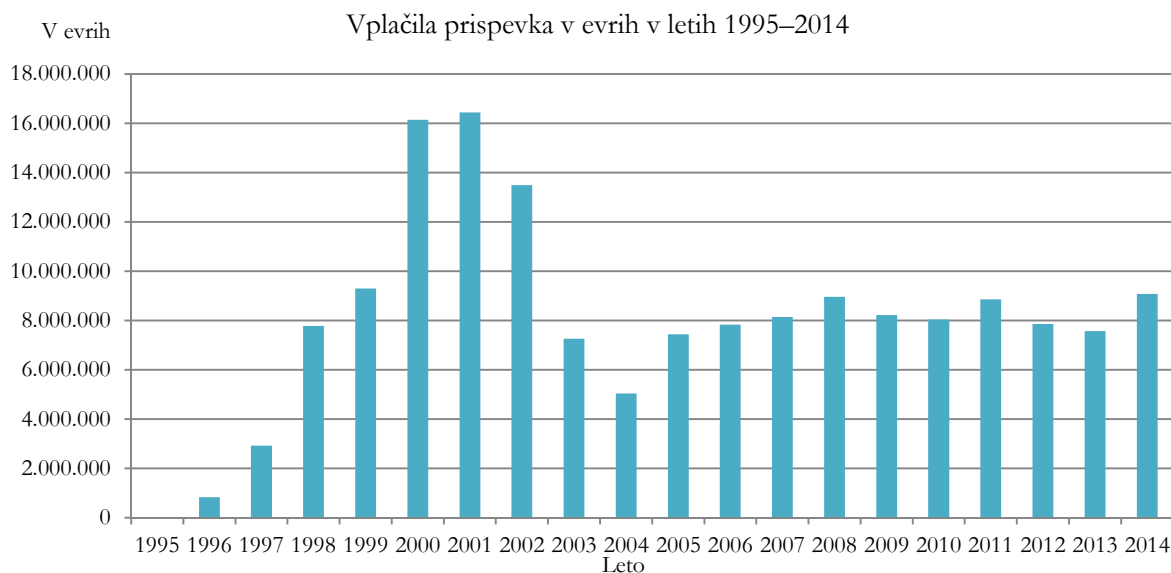
Opomba: * Do konca leta 2003 je bilo v skladu zbranih 115 milijonov evrov.

Vira: program razgradnje in odlaganja ter investicijski program.

¹⁰³ Po sprejetju programa razgradnje in odlaganja so se v Republiki Sloveniji pričele aktivnosti za določitev lokacije odlagališča NSRAO, pri čemer je prišlo do odmikov od nekaterih predpostavk za oceno posameznih skupin stroškov, ki so bile uporabljene pri pripravi programa, in sicer: odločitev za izgradnjo odlagališča najprej zgolj za slovenski del, z možnostjo razširitve na celotno količino NSRAO iz NEK v obdobju veljavnosti Resolucije o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom za obdobje 2006–2015 (če ne bo sprejet dogovor z Republiko Hrvaško, to pomeni povečanje stroškov izgradnje odlagališča NSRAO v povprečju za 50 odstotkov); povečanje stroškov investicije v izgradnjo odlagališča za slovenski del NSRAO iz NEK (stroški izvedbe investicije so se povečali v povprečju za 240 odstotkov) in povečanje nadomestil za omejeno rabo prostora zaradi umestitve odlagališča NSRAO v skladu s spremembo uredbe o nadomestilu v letu 2008 za 100 odstotkov glede na dotlej veljavna nadomestila za omejeno rabo prostora.

Letne zneske prispevka, ki so bili vplačani v sklad, prikazuje slika 4. Družba GEN energija je do konca leta 2014 vplačala 161.185.648 evrov.

Slika 4: Vplačila prispevka v sklad v letih 1995–2014



Vir: poslovno poročilo sklada za leto 2014.

Ker so bile v investicijskem programu, ki ga je sprejelo ministrstvo, glede na program razgradnje in odlaganja spremenjene bistvene predpostavke, sklad ni seznanjen, koliko sredstev mora zbrati do zaprtja odlagališča NSRAO, in zaradi tega sklad tudi ne ve, kakšen donos mora dosegati in kakšno naložbeno politiko mora predlagati oziroma izvajati, da bo zagotovljeno dovolj sredstev do zaprtja odlagališča NSRAO.

2.1.2.2.e V revizijskem poročilu 2011 smo skladu priporočili, da ob pripravi letnega poročila o poslovanju ugotovi in v letnem poročilu prikaže, ali veljavni prispevek zadošča za zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK glede na dejavnike, ki vplivajo na pravočasno zagotovitev potrebnih sredstev. Sklad je v letnih poročilih za leta 2011–2014 sicer izpostavil problem, da obstaja tveganje, da zaradi zamude pri sprejemu revizije programa razgradnje in odlaganja ne bo pravočasno in v zadostni meri zbral dovolj sredstev za razgradnjo in odlaganje RAO, ker so se spremenile predpostavke, na podlagi katerih je bil prispevek v programu razgradnje in odlaganja iz leta 2004 pripravljen. Vendar pa sklad v letnem poročilu za leto 2014 ni prikazal, ali veljavni prispevek zadošča za zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK glede na sprejeti investicijski program in koliko sredstev ostane za razgradnjo NEK.

Pojasnilo sklada

Sklad v letnem poročilu o poslovanju ni prikazal, ali veljavni prispevek zadošča za zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, ker so se dejavniki, ki vplivajo na pravočasno zagotovitev potrebnih sredstev v letih 2010–2014, spreminjali, ker podatke, koliko sredstev bo potrebno za razgradnjo NEK, ni znan in ker sklad v tem obdobju ni razpolagal z ustrezno kadrovske strukturo.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj ob pripravi letnega poročila o poslovanju ugotovi in v letnem poročilu prikaže, ali veljavni prispevek zadošča za zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK glede na predpostavke iz sprejetega investicijskega programa in glede na naknadno sprejet program razgradnje in odlaganja, ter naj navede spremenjene okoliščine glede na sprejete predpostavke, ki vplivajo na ustreznost višine prispevka.

2.1.2.3 Določitev nadomestila za omejeno rabo prostora

Sklad je skladno z 11. členom uredbe o nadomestilu začel plačevati nadomestila za omejeno rabo prostora leta 2004. Leta 2008 je bila uredba o nadomestilu spremenjena in z njo uveden nov 10.a člen, na podlagi katerega je sklad zavezanec za plačilo nadomestila za odlagališče NSRAO. Občine morajo do 31. 7. tekočega leta izdati odločbo o višini nadomestila za omejeno rabo prostora za preteklo leto.

Sklad je v letih 2010–2014 in letih 2004–2014 zagotovil sredstva za nadomestilo za omejeno uporabo prostora, kot je razvidno iz tabele 8.

Tabela 8: Nadomestila za omejeno rabo prostora po občinah, ki jih je plačal sklad v letih 2010–2014 in letih 2004–2014

Občina	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014	v evrih	
						Skupaj 2010–2014	Skupaj 2004–2014
Krško	1.113.831	1.267.803	1.291.507	1.349.007	1.353.769	6.375.917	11.505.320
Brežice	1.035.111	1.179.789	1.195.916	1.238.380	1.242.220	5.891.417	10.372.670
Kozje	146.325	164.638	165.973	170.676	167.696	815.309	815.309
Kostanjevica na Krki	108.866	121.568	123.209	126.972	125.953	606.567	635.810
Sevnica	5.672	0	0	0	0	5.672	3.215.559
<i>Skupaj</i>	<i>2.409.805</i>	<i>2.733.798</i>	<i>2.776.605</i>	<i>2.885.035</i>	<i>2.889.638</i>	<i>13.694.881</i>	<i>26.544.667</i>
ARAO*	2.604.031	2.447.302	2.845.385	2.883.044	2.889.638	13.669.400	14.600.828
Skupaj sklad in ARAO	5.013.836	5.181.100	5.621.990	5.768.078	5.779.276	27.364.280	41.145.495

Opomba: * Transferi občinam, ki jih izplačuje ARAO iz sredstev sklada.

Viri: poslovna poročila sklada za leta 2010–2014 in dokumentacija sklada.

Sklad je v letih 2004–2014 lokalnim skupnostim zagotovil sredstva za nadomestila za omejeno rabo prostora v skupnem znesku 41.145.495 evrov, in sicer skladno z 11. členom uredbe o nadomestilu¹⁰⁴ in 5. členom novele uredbe o nadomestilu, ki je uvedel nov 10.a člen, v znesku 26.544.667 evrov ter skladno s 5. členom uredbe o nadomestilu¹⁰⁵ in 3. členom novele uredbe o nadomestilu¹⁰⁶ v znesku 14.600.828 evrov. Sklad je v letih 2010–2014 lokalnim skupnostim zagotovil sredstva za nadomestila za omejeno rabo prostora v skupnem znesku 27.364.280 evrov, in sicer skladno z 11. členom uredbe o nadomestilu iz leta 2003 in 5. členom novele uredbe o nadomestilu (ki je uvedel nov 10. a člen) v znesku 13.694.881 evrov ter skladno s 5. členom uredbe o nadomestilu in 3. členom novele uredbe o nadomestilu v znesku 13.669.400 evrov.

2.1.2.3.a V revizijskem poročilu NSRAO smo ugotovili, da je bilo območje omejene rabe prostora zaradi NSRAO v območju kroga s centrom v središču odlagališča NSRAO in polmerom 500 metrov, kar je skladno z Uredbo o območjih omejene rabe prostora zaradi jedrskega objekta in pogojih gradnje objektov na teh območjih¹⁰⁷, in ne v območju kroga s centrom v središču odlagališča NSRAO in polmerom 10 kilometrov, kot je določeno z uredbo o nadomestilu¹⁰⁸. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je na podlagi naše zahteve pripravilo analizo obstoječe ureditve določanja nadomestil za omejeno rabo prostora zaradi umestitve odlagališča NSRAO¹⁰⁹ (v nadaljevanju: analiza nadomestil za omejeno rabo prostora). Iz analize nadomestil za omejeno rabo prostora je razvidno, da se od 15. 1. 2010 nadomestila za omejeno rabo prostora zaradi umestitve odlagališča NSRAO plačujejo za dvoje krožnih območij, in sicer za polmer 500 metrov, kjer nadomestila plačuje ARAO, in za polmer 10 kilometrov, kjer nadomestila plačuje sklad. Ker je s 15. 1. 2010, ko je začel veljati državni prostorski načrt za NSRAO, znana lokacija odlagališča, je skladno z ZVISJV upravičeno plačevanje nadomestila samo za polmer 500 metrov, medtem ko za polmer 10 kilometrov, za katerega plačilo predpisuje uredba o nadomestilu, ni zakonske osnove. V letih 2010–2014 je na podlagi uredbe o nadomestilu sklad izplačal 13.694.881 evrov za nadomestila za omejeno rabo prostora. Vlada je šele konec leta 2014 sprejela novo uredbo o nadomestilu, ki skladu več ne predpisuje plačila nadomestila za omejeno rabo prostora za polmer 10 kilometrov. S tem je vlada odpravila neskladje 10.a člena uredbe o nadomestilu s 135. členom ZVISJV.

¹⁰⁴ 11. člen uredbe o nadomestilu (ki je uvrščen med prehodne določbe) določa, da mora sklad plačevati občinam Brežice, Krško in Sevnica nadomestilo za omejeno rabo prostora na območju obstoječe NEK do sprejema lokacijskega načrta za odlagališče NSRAO, oziroma do vključno leta 2008. V uredbi o nadomestilu je navedena enačba za izračun nadomestila za omejeno rabo prostora.

¹⁰⁵ 5. člen uredbe o nadomestilu je do uveljavitve novele uredbe o nadomestilih določal, da mora upravljavec jedrskega objekta plačevati lokalnim skupnostim nadomestilo v višini desetih odstotkov osnove nadomestila za omejeno rabo, ki znaša 4.317 tisoč evrov, revaloriziranih glede na inflacijska gibanja evra, za umestitev novega odlagališča, kjer se v skladu s programom priprave državnega lokacijskega načrta izvajajo terenske raziskave in da se to nadomestilo začne plačevati v prvem letu po sprejemu programa priprave lokacijskega načrta za odlagališče NSRAO.

¹⁰⁶ S 3. členom novele uredbe o nadomestilu je bila uveljavljena sprememba 5. člena tako, da mora upravljavec jedrskega objekta začeti plačevati lokalnim skupnostim nadomestilo po sprejemu državnega prostorskega načrta za odlagališče NSRAO, obenem je bil spremenjen način določanja višine nadomestila, ki se od tedaj dalje izračuna po enačbi iz 4. člena.

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 36/04, 103/06, 92/14.

¹⁰⁸ Z Državnim načrtom zaščite in reševanja ob jedrski ali radiološki nesreči je določeno krožno območje načrtovanja ukrepov ob jedrski nesreči v NEK s polmerom 10 kilometrov, ki pa ne velja za odlagališče NSRAO.

¹⁰⁹ Št. 0602-10/2009 z dne 7. 11. 2012.

2.1.2.3.b V revizijskem poročilu NSRAO smo ugotovili, da uredba o nadomestilu ne določa, za koliko se glede na opredelitev omejene rabe prostora, ki predstavlja zmanjšanje finančnih virov lokalne skupnosti in zmanjšanje uporabne vrednosti objektov lokalne infrastrukture, možnost rabe prostora še zmanjša, če se na območje, kjer je že umeščen jedrski objekt, dodatno umesti nov jedrski objekt oziroma odlagališče NSRAO. Iz analize nadomestil za omejeno rabo prostora je razvidno, da za isto območje okoli odlagališča NSRAO, ki se v letih 2010–2014 nahaja v NEK, uredba o nadomestilu določa, da plačujeta nadomestilo za omejeno rabo prostora dva zavezanca, in sicer ARAO kot upravljavec odlagališča za 500 metrov polmera okoli odlagališča NSRAO, ki mu je sklad v letih 2010–2014 za nadomestila za omejeno rabo prostora zagotovil 13.669.400 evrov, in NEK kot upravljavec jedrske elektrarne za 10 kilometrov polmera okoli elektrarne zaradi načrtovanja ukrepov ob jedrski nesreči iz Državnega načrta zaščite in reševanja ob jedrski ali radiološki nesreči. Vlada je tudi s sprejemom nove uredbe o nadomestilu konec leta 2014 omogočila, da občina, na območju katere se nahajata dva jedrska objekta z različnima upravljavcema jedrskih objektov, dobi sredstva od obeh upravljavcev, kljub temu da uredba o nadomestilu ne določa, za koliko se glede na opredelitev omejene rabe prostora, ki predstavlja zmanjšanje finančnih virov lokalne skupnosti in zmanjšanje uporabne vrednosti objektov lokalne infrastrukture, možnost rabe prostora zmanjša, če sta na isti lokaciji umeščena dva jedrska objekta, in sicer NEK ter odlagališče NSRAO.

2.1.2.3.c V analizi nadomestil za omejeno rabo prostora so predstavljene rešitve za odpravo naštetih nekonsistentnosti določb uredbe o nadomestilu ter dva predloga glede višine nadomestil za omejeno rabo prostora, in sicer s polovičnim znižanjem višine nadomestila¹¹⁰ in z nespremenjeno višino nadomestila¹¹¹. V analizi nadomestil za omejeno rabo prostora je narejena tudi primerjava višine nadomestil za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim v državah, ki imajo zgrajena odlagališča NSRAO, in sicer nadomestila za omejeno rabo prostora znašajo med 5 evrov in 34 evrov na kubični meter odpadkov NSRAO. V analizi nadomestil za omejeno rabo prostora je na podlagi strokovne analize dano priporočilo, da se kot izhodišče za pripravo nove uredbe o nadomestilu sprejme predlog s polovičnim znižanjem višine nadomestila.

Iz gradiva vlade pri sprejemu nove uredbe o nadomestilu¹¹² je razvidno, da znaša nadomestilo za omejeno rabo prostora v Republiki Sloveniji 902 evra na kubični meter odpadkov NSRAO, kar je najmanj 26-krat več kot v drugih državah, ki imajo zgrajena odlagališča NSRAO. Vlada ni upoštevala priporočila iz analize nadomestil za omejeno rabo prostora in je navedla, da uredbe o nadomestilu ni mogoče strokovno utemeljiti. Čeprav je vlada s sprejemom uredbe o nadomestilu konec leta 2014 odpravila nekonsistentnost prej veljavne uredbe o nadomestilu tako, da je ločila nadomestilo za omejeno rabo prostora zaradi območja jedrskega objekta in dajatev za načrtovanje in izvajanje intervencijskih ukrepov ter določila, da je občina za posamezen del svojega območja upravičena samo do enega nadomestila in samo do ene dajatve, pa ni znižala skupnega zneska, ki ga mora sklad plačati lokalnim skupnostim za odlagališče NSRAO. Ocenjujemo, da je vlada s sprejemom uredbe o nadomestilu konec leta 2014 preprečila zagotovitev

¹¹⁰ Predlog A predvideva določitev višine nadomestila skladno s tako imenovano pomembnostjo jedrskega objekta. Nadomestilo za omejeno rabo prostora je višje za jedrsko elektrarno kot pa za katerikoli drugi jedrski objekt, vključno z odlagališčem NSRAO. Sklad bi zagotavljal 499.000 evrov. Lokalne skupnosti bi od sklada in NEK prejele 5.471.000 evrov.

¹¹¹ Predlog B predvideva ohranjanje višine nadomestil, ki se izplačujejo občinam, pri čemer je za prihodnje odlagališče NSRAO določeno višje nadomestilo kot za delujočo jedrsko elektrarno. Sklad bi zagotavljal 5.364.000 evrov. Lokalne skupnosti bi od sklada in NEK prejele 10.295.000 evrov.

¹¹² Št. 007-614/2012 z dne 24. 11. 2014.

zadostnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, saj zaradi veljavnega prispevka sklad ne bo mogel zbrati zadosti sredstev.

Pojasnilo vlade

Predlog A je bil ocenjen z večjim pozitivnim doprinosom kot predlog B, vendar pa sta bila oba predloga skladna z zakonodajo. Vlada je odločila na podlagi predloga uredbe o nadomestilu, ki ga je predložilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Ukrep vlade

Vlada je sprejela Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe in zaradi načrtovanja intervencijskih ukrepov na območju jedrskega objekta ki predpisuje revalorizacijo nadomestila za omejeno rabo prostora, saj so občine Brežice, Kostanjevica, Krško, Sevnica, Bistrica ob Sotli in Radeče nastopile skupaj kot Svet regije Posavje in zahtevale, da bodo, če se nadomestilo ne bo povečalo na prejšnjo višino, to zahtevale na sodišču, Občina Krško pa bo umaknila svoje soglasje k državnemu prostorskemu načrtu za NSRAO ter pričela izvajati aktivnosti za ustavitev obratovanja NEK. Da bi se izognili problemom predvsem v zvezi z gradnjo odlagališča NSRAO, ki naj bi se predvidoma pričela v letu 2017, je Ministrstvo za okolje in prostor ugodilo zahtevam občin in v vladno obravnavo predložilo spremembo in dopolnitev uredbe, ki jo je vlada sprejela.

Vlada je s sprejemom sprememb uredbe o nadomestilu v letu 2015 zagotovila, da bodo lokalne skupnosti prejemale vsako leto več sredstev iz sklada, s čimer je še dodatno zmanjšala verjetnost, da bo zagotovljeno dovolj sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK. Ocenjujemo, da je stališče vlade, da je vsebina uredbe o nadomestilu predmet politične odločitve, neutemeljeno, saj gre za točno določeno nadomestilo, ki ima točno določeno podlago in se jo da oceniti – to je omejena raba prostora v primerjavi z drugimi lokacijami, kjer takih omejitev ni. Vlada je z nadomestilom za omejeno rabo prostora reševala problem družbene sprejemljivosti umestitve neželenega objekta v prostor. Vlada pri sprejemu uredbe o nadomestilu konec leta 2014 ni sledila predlogu v našem dopisu¹¹³, ki smo ji ga posredovali po izdanem revizijskem poročilu NSRAO, da naj za ustrezno ureditev izplačil za zagotavljanje družbene sprejemljivosti vseh neželenih objektov pripravi predpis, ki bi določal možne oblike in načine pridobivanja ter zagotavljanja družbene sprejemljivosti pri umeščanju neželenih (infrastrukturnih) objektov v prostor in enotne kriterije ter merila za določitev višine spodbud.

2.1.2.3.d Višina prispevka znaša po sklepu vlade 0,003 evra za kilovatno uro dobavljene električne energije. Sklad mora plačevati nadomestila za omejeno rabo prostora, ki so bila z novelo uredbe o nadomestilu iz leta 2008 podvojena, čeprav ob izračunu sredstev, ki jih je treba vplačati v sklad za pokritje stroškov izvedbe odlagališča NSRAO, podvojeni stroški nadomestil za omejeno rabo prostora niso bili upoštevani. Sklad prejme prispevke v odvisnosti od načrtovanih in tudi nenačrtovanih prekinitvev proizvodnje električne energije v NEK. Sklad je leta 2014, ko je bila v NEK zabeležena rekordna proizvodnja električne energije¹¹⁴, od NEK prejel prispevke za razgradnjo v znesku 9.074.782 evrov. Iz investicijskega programa izhaja, da bo moral sklad leta 2062 lokalnim skupnostim zagotoviti nadomestila za omejeno rabo prostora v znesku 11.479.000 evrov. Obstaja tveganje, da bo moral sklad lokalnim skupnostim plačati več sredstev, kot jih bo prejel, saj v uredbi o nadomestilu pri izračunu višine nadomestil za omejeno rabo prostora ta niso prilagojena višini prispevkov za razgradnjo. Tako obstaja tveganje, da zaradi nadomestil za omejeno rabo prostora sklad ne bo zbral dovolj sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK ter tako ne bo dosežen osnovni namen ustanovitve in delovanja sklada.

¹¹³ Št. 1209-3/2009/90 z dne 28. 6. 2011.

¹¹⁴ Letno poročilo NEK za leto 2014.

Ukrep ministrstva

Meddržavna komisija je na 10. seji dne 20. 7. 2015 sklenila, da ostajajo vplačila v sklad in fond do sprejetja revizij programa razgradnje in odlaganja na sedanji ravni.

2.1.2.4 Določitev donosa portfelja

ZSFR v 10. členu določa, da se smejo sredstva sklada v skladu z načeli varnosti in donosnosti vlagati v vrednostne papirje, depozite in druge varne naložbe ob upoštevanju načel varnosti in razpršenosti naložb ter vzdrževanja donosnosti, kot jo zahteva zadnja revizija programa razgradnje in odlaganja. V programu razgradnje in odlaganja iz leta 2004 je bil izdelan izračun letne anuitete, ki jo je treba vplačevati v sklad za zagotovitev potrebnih sredstev do konca obratovanja NEK za njeno razgradnjo in za odlaganje RAO. Izračun anuitete je bil opravljen ob upoštevanju obrestne mere 4,29 odstotka, kar je bila dolgoročna obrestna mera za državne obveznice v območju evra v Republiki Sloveniji na dan 10. 12. 2003.

V revizijskem poročilu 2011 smo ugotovili, da ZSFR ne določa načina ugotavljanja oziroma izračunavanja donosnosti, ki naj bi jo dosegal sklad. Tudi program razgradnje in odlaganja ne opredeljuje donosnosti in načina njenega ugotavljanja oziroma izračunavanja, temveč določa le, da je to obrestni faktor, ki je bil uporabljen pri obrestovanju sredstev v skladu za izračun zneska, da bi bilo v skladu mogoče zbrati predvideni znesek v načrtovanem obdobju. V ZSFR in v programu razgradnje in odlaganja ni ustrezno določeno obdobje, v katerem je treba zagotavljati zahtevano donosnost v skladu s programom razgradnje in odlaganja. Dokumenta ne določata, ali gre za povprečno donosnost, ki jo je treba dosegati v času od priprave programa razgradnje in odlaganja do načrtovanega roka za zagotovitev potrebnega zneska za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, ali pa je treba zahtevano donosnost dosegati v vsakem posameznem poslovnem letu. Ocenili smo, da bi moralo ministrstvo opredeliti povprečno donosnost za obdobje, v katerem mora zbrati zadostna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, zahtevano letno donosnost pa določiti na podlagi opredeljenih kriterijev, ki upoštevajo trenutno stanje na kapitalskih trgih, vplačana sredstva v sklad in odmike od načrtovanih izplačil iz sklada.

2.1.2.4.a V revizijskem poročilu 2011 smo od ministrstva zahtevali pripravo predpisa, kjer bo med drugim pregledno opredeljena zahtevana donosnost, tako da bosta jasno določena obdobje, za katero se donosnost ugotavlja, in način njenega ugotavljanja oziroma merjenja, hkrati pa bo omogočena fleksibilnost določanja donosnosti, tako da se opredelijo dejavniki, ki vplivajo na njeno določitev. Ministrstvu smo tudi priporočili, da določi višino zahtevane donosnosti sredstev sklada ob upoštevanju predpisanih načel naložbene politike ter predvidene strukture naložb, v katere lahko sklad nalaga svoja sredstva. Ministrstvo je v predlogu zakona o skladu 2013 določilo¹¹⁵, da donosnost namenskega premoženja javnega sklada s sklepom določi vlada, ob upoštevanju razmer na finančnih trgih, izhodišč potrjenega programa razgradnje in odlaganja ter nacionalnega razvojnega programa na področju priprave in izvedbe projektov za končno odlaganje IJG in RAO. Ocenjujemo, da je predlog zakona o skladu 2013 glede določitve donosnosti premoženja sklada ustrezen, vendar pa ministrstvo do konca leta 2014 ni predložilo vladi v sprejem predloga predpisa, s katerim bi določilo pogoje poslovanja sklada pri upravljanju z zbranimi sredstvi za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK tako, da bi bili jasno opredeljeni zahtevana donosnost, obdobje doseganja zahtevane donosnosti, način izračuna ter način doseganja zahtevane donosnosti, vlada pa tega od ministrstva v letih 2010–2014 tudi ni zahtevala.

¹¹⁵ V drugem odstavku 17. člena predloga zakona o skladu 2013.

2.1.2.4.b V investicijskem programu je načrtovana donosnost, ki naj bi jo sklad dosegel, 4,29 odstotka letno. Zahtevana donosnost 4,29 odstotka letno je izračunana ob predpostavkah iz programa razgradnje in odlaganja. V investicijskem programu je načrtovana donosnost, ki naj bi jo sklad dosegel, 4,29 odstotka letno, čeprav so se od programa razgradnje in odlaganja spremenile bistvene predpostavke (povezava s točko 2.1.2.2.d tega poročila). V investicijskem programu ni določene donosnosti, ki bi jo moral sklad doseči na podlagi izračuna, koliko sredstev mora zbrati sklad za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, glede na višino letno vplačanih prispevkov v sklad in glede na načrtovana izplačila iz sklada.

Pojasnilo sklada

Vzdrževanje donosnosti iz investicijskega programa v višini 4,29 odstotka letno je ob upoštevanju kriterijev likvidnosti, varnosti in razpršenosti naložb ob spreminjajočih se razmerah na finančnih trgih težko dosežati.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v novelaciji investicijskega programa izračuna donosnost, ki jo mora sklad doseči na podlagi izračuna, koliko sredstev mora zbrati sklad za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, glede na višino letno vplačanih prispevkov v sklad in glede na načrtovana izplačila iz sklada. Pri določitvi donosnosti naj sodeluje s skladom in naj upošteva razmere na finančnih trgih, predpisana načela naložbene politike ter predvideno strukturo naložb, v katere lahko sklad nalaga svoja sredstva.

2.1.2.5 Določitev parametrov naložbene politike

2.1.2.5.a V revizijskem poročilu 2011 smo ocenili, da ZSFR ne opredeljuje podrobneje pomena načel iz 10. člena ZSFR, tako da parametri naložbene politike v ZSFR niso bili določeni na način, ki bi opredelil nedvoumne in jasne kriterije za presojo usklajenosti naložbene politike sklada s predpisanimi zahtevami, prav tako pa tudi ne omogoča presoje ustreznosti dejanske strukture portfelja sklada glede na zahteve v ZSFR. Od ministrstva smo zahtevali pripravo predpisa, s katerim bodo med drugim natančno opredeljeni parametri naložbene politike. Ministrstvo do konca leta 2014 ni predložilo vladi v sprejem predloga predpisa, s katerim bi bili parametri naložbene politike določeni na način, ki bi opredelil nedvoumne in jasne kriterije za presojo usklajenosti naložbene politike sklada s predpisanimi zahtevami in bi omogočal presojo ustreznosti dejanske strukture portfelja sklada glede na predpisane zahteve, vlada pa tega od ministrstva v letih 2010–2014 od ministrstva tudi ni zahtevala.

2.1.2.5.b V revizijskem poročilu 2011 smo ministrstvu in skladu priporočili, naj zaradi povečanja kreditnega tveganja, ki je posledica nezmožnosti odplačevanja dospelih dolgov zaradi prezadolženosti nekaterih držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: EU) in drugih držav, v opredelitvi dovoljenih naložb sklada v predpisu, ki bo uredil poslovanje sklada, določita tudi boniteto držav, v obveznice katerih lahko sklad nalaga svoja sredstva. Ministrstvo je v predlogu zakona o skladu 2013 predvidelo, v katere vrste in oblike naložb sklad ne sme vlagati. V predlogu zakona o skladu 2013 pa ministrstvo ni opredelilo bonitete držav, v obveznice katerih sklad lahko vloga sredstva. Ker ministrstvo ni pripravilo predpisa, s katerim bi natančno opredelilo finančne instrumente, v katere sklad lahko vloga sredstva, ter ni določilo pogojev in omejitev vlaganja v te naložbe, ni upoštevalo našega priporočila. Čeprav ministrstvo ni pripravilo predpisa, je sklad v letih 2010–2014 upošteval naše priporočilo, saj je v naložbenih politikah za ta leta določil omejitve in naložbena pravila, ki natančno določajo kakovost vrednostnih papirjev in izpostavljenost v portfelju sklada, kot je razvidno iz priloge 3 tega poročila.

2.1.2.5.c Upravni odbor sklada je sprejel sklep¹¹⁶, da mora vršilka dolžnosti direktorice sklada za vse posamezne transakcije v vrednosti nad 50.000 evrov predhodno pridobiti soglasje upravnega odbora. Omejitev, ki jo je upravni odbor postavil vršilki dolžnosti direktorice sklada, ni bila določena v predpisih oziroma statutu sklada, zato jo vršilka dolžnosti direktorice sklada do njene razrešitve 15. 3. 2011 ni upoštevala. Vlada je 17. 7. 2014 dala soglasje k spremembam statuta sklada, v katerem je določeno, da mora direktor sklada od upravnega odbora pridobiti predhodno soglasje za vse posamezne nakupe in prodaje vrednostnih papirjev v vrednosti nad 50.000 evrov¹¹⁷. Ocenjujemo, da ministrstvo in vlada v letih 2010–2014 nista vzpostavila ustreznega nadzora nad izvajanjem naložbenih politik sklada, saj nista zagotovila, da bi bili predpisani postopki za sprejemanje odločitev glede nakupov in prodaj naložb sklada, čeprav je sklad v letih 2010–2014 kupil naložbe v vrednosti 214.269.500 evrov¹¹⁸ in jih prodal v vrednosti 104.247.051 evrov. Vlada do 17. 7. 2014 tudi ni omejila pristojnosti direktorja sklada pri sprejemanju odločitev glede nakupov in prodaj naložb. Sklad je po zamenjavi vodstva 22. 6. 2011 in 15. 2. 2012 z družbama KF Finance, d. o. o. in KPMG, d. o. o. (v nadaljevanju: družba KPMG) sklenil pogodbi v zvezi s pregledom izvedenih transakcij naložb sklada v obdobju od 16. 9. 2010 do 15. 3. 2011. Družbi sta izdelali poročili in ocenili, da je bila skladu z nakupom obveznic DPR1, nakupom obveznic DZS2, sklenitvijo depozita pri Probanki, d. d., nakupom enot premoženja vzajemnih skladov, nakupom podrejenih dolžniških vrednostnih papirjev in s prodajo državnih obveznic (povezava s točko 2.2.2.3.b tega poročila) v obdobju od 16. 9. 2010 do 15. 3. 2011 povzročena poslovna škoda, in sicer je družba KF Finance, d. o. o. v poročilu z dne 5. 7. 2011 navedla, da ocenjena poslovna škoda znaša med 1.633.224 evrov in 2.216.599 evrov. Družba KPMG pa je v poročilu z dne 13. 3. 2012 navedla, da ta škoda znaša vsaj 2.138.841 evrov. Obstaja tveganje, da je skladu nastala poslovna škoda, ki znaša od 1.633.224 evrov do 2.216.599 evrov, ker vlada in ministrstvo pristojnosti direktorja sklada pri sprejemanju odločitev glede nakupov in prodaj naložb nista omejila s predpisi oziroma statutom sklada.

Pojasnilo sklada

Upravni odbor in nadzorni odbor sklada sta takoj po odkritju nepravilnosti pri poslovanju nekdanje vršilke dolžnosti direktorice sklada začela s postopki, ki se nanašajo na ugotovitev kazenske, odškodninske in disciplinske odgovornosti. Ugotovljeno je bilo, da zaradi nespoštovanja pravil delovanja sklada in navodil organov sklada nadaljevanje delovnega razmerja ni več mogoče, zato je bila 6. 7. 2011 nekdanji vršilki dolžnosti direktorice sklada, ki je po poteku te funkcije ostala zaposlena na skladu, podana izredna odpoved delovnega razmerja. Upravni odbor sklada je poleg sklepa z dne 21. 1. 2011 sprejel sklep z dne 4. 5. 2011, iz katerega je razvidno, da:

- *mora direktor/direktorica sklada od upravnega odbora sklada pridobiti predhodno soglasje za posamezne transakcije v vrednosti nad 500.000 evrov; ta omejitev pa ne velja za transakcije v depozite; direktor/direktorica sklada mora pri transakcijah upoštevati določila veljavne naložbene politike;*
- *mora direktor/direktorica sklada pripravljati mesečna poročila o vseh izvedenih transakcijah in jih posredovati vsem članom upravnega odbora sklada po elektronski pošti do 10. dne v mesecu za pretekli mesec.*

¹¹⁶ Na 23. seji dne 21. 1. 2011.

¹¹⁷ Omejitev ne velja za transakcije na denarnem trgu (depoziti, potrdila o vlogi).

¹¹⁸ Znesek ne vključuje vrednosti sklenjenih depozitnih pogodb.

2.1.2.6 Revizije smotrnosti in namenskosti uporabe sredstev sklada

V revizijskem poročilu 2011 smo ugotovili, da so nameni, za katere se lahko porablajo sredstva iz sklada, v ZSFR določeni jasno in natančno, vendar pa ZSFR obveznosti izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ni določil na način, da bi opredelil vse kriterije, ki so potrebni za izvedbo takšne revizije. Čeprav določitev obveznosti izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada v ZSFR lahko prispeva k učinkovitejšemu zagotavljanju smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada, smo ocenili, da v ZSFR niso bili določeni ustrezni kriteriji, da bi lahko sklad na podlagi opravljene revizije pridobil ustrezna zagotovila o smotrnosti in namenskosti izplačanih sredstev, saj ni bilo opredeljeno, kako naj se ta presoja opravi. To ugotovitev smo predstavili tudi v revizijskem poročilu NSRAO, ministrstvu pa priporočili, naj ob dopolnitvah in spremembah predpisov, ki urejajo poslovanje sklada, podrobneje opredeli način in obseg izvedbe revizije ter kriterije za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada. Ministrstvu smo priporočili tudi, naj zagotovi, da bo obveznost izvedbe revizije z opredelitvijo načina in obsega revizije ter kriterijev za presojo smotrnosti poslovanja določena tudi v predpisu, ki ureja položaj in poslovanje ARAO. Ob tem smo še opozorili, da ZSFR ne ureja ravnanj sklada, sankcij in ne določa odgovorne osebe uporabnika sredstev, če bi se z revizijo ugotovilo, da sredstva, izplačana ARAO, niso bila porabljena smotrno in namensko.

2.1.2.6.a V revizijskem poročilu 2011 smo s popravljanim ukrepom zahtevali pripravo predpisa, s katerim bo ministrstvo podrobneje opredelilo način in obseg izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ter kriterije za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada, določilo postopke, po katerih ravna sklad, če se z revizijo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ugotovi, da uporabnik sredstev, ki jih je pridobil od sklada, ni porabil smotrno in namensko, ter opredelilo sankcije za uporabnika sredstev in za odgovorno osebo uporabnika sredstev ob ugotovljeni nenamenski in nesmotrni porabi sredstev sklada. Ministrstvo ni spoštovalo naših zahtev, saj do konca leta 2014 vladi v sprejem ni predložilo predloga predpisa, v katerem bi določilo ustrezne kriterije, da bi lahko sklad na podlagi opravljene revizije pridobil ustrezna zagotovila o smotrnosti in namenskosti izplačanih sredstev, vlada pa tega od ministrstva tudi ni zahtevala. Presoja glede smotrnosti in namenskosti porabe sredstev namreč brez določitve ustreznih kriterijev ni mogoča. Poleg tega ministrstvo ni upoštevalo našega priporočila v revizijskem poročilu NSRAO in niti vladi niti pristojnemu ministrstvu ni predlagalo spremembe predpisov, da bi bila obveznost izvedbe revizije, z opredelitvijo načina in obsega revizije ter kriterijev za presojo smotrnosti poslovanja, določena tudi v predpisu, ki ureja položaj in poslovanje ARAO.

2.1.2.6.b Skladno s 6.a členom ZSFR mora ARAO skladu redno poročati o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah. Podrobnejšo obliko in vsebino poročila ter obdobje poročanja določi minister za finance. Predpis o rednem poročanju ARAO skladu o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah še ni bil sprejet, kljub temu da je sklad leta 2013 opozoril ministrstvo, to pa je opozorilo Ministrstvo za finance. Vlada ni zagotovila, da bi Ministrstvo za finance do konca leta 2014 sprejelo predpis o rednem poročanju ARAO skladu o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah, zato ARAO do leta 2012 skladu ni poročala in v letu 2012 je sklad financiral dela, ki jih je izvedla ARAO, čeprav vlada k programu, ki bi vključeval ta dela, ni dala soglasja ¹¹⁹, medtem ko za leti 2013 in 2014 je

¹¹⁹ Vlada ni dala soglasij k programu dela ARAO za leto 2012 ter k finančnemu načrtu sklada za leto 2012.

poročala skladu¹²⁰, vendar poročili ne vsebujeta istovrstnih podatkov, prav tako podatki medsebojno niso primerljivi¹²¹.

2.1.3 Nadzor nad poslovanjem sklada

V revizijskem poročilu 2011 smo ugotovili, da ureditev pristojnosti in nalog ustanovitelja in posameznih organov sklada ni določena na način, ki bi zagotavljal učinkovit nadzor upravljanja s sredstvi sklada in nadzor nad poslovanjem sklada. Kljub temu da so pristojnosti posameznih organov urejene s statutom sklada, pa niso ustrezno urejene odgovornosti za neizvajanje ali neustrezno izvajanje predpisanih nalog in aktivnosti. Obstoječa ureditev tudi ne opredeljuje nalog in pristojnosti resornega ministrstva za izvajanje nadzora nad skladom, zato ni bil vzpostavljen ustrezen nadzor nad pripravo in izvajanjem naložbenih politik sklada, ki so zato omogočale preveč tvegane naložbe. Prav tako ni bil zagotovljen ustrezen nadzor nad namenskostjo porabe sredstev pri poslovanju sklada.

2.1.3.a V revizijskem poročilu 2011 smo s popravljanim ukrepom od ministrstva zahtevali pripravo predpisa, s katero bo med drugim opredelilo izvajanje nadzora nad poslovanjem sklada, tako da bo jasno in pregledno opredelilo pristojnosti in odgovornosti organov sklada, pristojnega ministrstva ter vlade. Ministrstvo ni upoštevalo naših zahtev, saj do konca leta 2014 vladi v sprejem ni predložilo predloga predpisa, s katerim bi jasno in pregledno opredelilo pristojnosti in odgovornosti organov sklada, pristojnega ministrstva ter vlade, vlada pa tega od ministrstva v letih 2012–2014 tudi ni zahtevala (povezava s točko 2.1.1.a tega poročila). Ministrstvo in vlada nista zagotovila ureditve pristojnosti in nalog ustanovitelja in posameznih organov sklada na način, ki bi zagotavljal učinkovit nadzor upravljanja s sredstvi sklada in nadzor nad poslovanjem sklada (povezava s 2.1.3.b točko tega poročila).

2.1.3.b ZSFR v 7. členu določa, da sklad upravlja upravni odbor. Statut sklada v 11. členu natančneje opredeljuje pristojnosti upravnega odbora, ki sprejema statut, njegove dopolnitve in spremembe in ga daje v soglasje vladi, sprejema naložbeno politiko in finančni načrt sklada, ju daje v soglasje vladi ter skrbi za njuno uresničenje, sprejema zaključni račun in poročilo o poslovanju, ki ju prav tako daje v soglasje vladi. Delo sklada glede na 7. člen ZSFR nadzoruje nadzorni odbor, ki enkrat letno poroča državnemu zboru. Njegove pristojnosti so natančneje opredeljene v 20. členu statuta sklada¹²². ZSFR v 9. členu določa, da k statutu sklada, k naložbeni politiki sklada, finančnemu načrtu, k zaključnemu računu in poročilu o poslovanju daje soglasje vlada. V tabeli 9 prikazujemo potrditve upravnega odbora sklada in izdajanje soglasij vlade k dokumentom sklada v letih 2010–2014, ki jih pred tem pripravijo službe sklada.

¹²⁰ Končno poročilo ARAO o izvedbi projektov za leto 2013, revizija 2, po pogodbi med skladom in ARAO z dne 12. 9. 2013 (v nadaljevanju: poročilo ARAO 2013) in Končno poročilo ARAO o izvedbi projektov za leto 2014, revizija, po pogodbi med skladom in ARAO z dne 23. 6. 2014 (v nadaljevanju: poročilo ARAO 2014).

¹²¹ V poročilu ARAO 2013 je na primer v točki 3.3 pri navedbi podatkov o realizaciji projekta odlagališča NSRAO navedeno, da je bilo v letih 1998–2013 porabljeno 53.868.181 evrov, medtem ko je v poročilu ARAO 2014 navedeno, da je bilo v letih 1998–2014 porabljeno 51.911.037 evrov, pri čemer je bilo v letu 2014 za projekt odlagališča NSRAO porabljeno 7.493.422 evrov.

¹²² Nadzorni odbor nadzira zakonitost dela upravnega odbora sklada in direktorja sklada, preverja zaključni račun sklada in poročila o poslovanju sklada ter opravlja druge naloge v skladu s tem statutom sklada, zakoni ali podzakonskimi akti.

Tabela 9: Pregled sprejema dokumentov upravnega odbora sklada in izdajanja soglasij vlade k dokumentom sklada v letih 2010–2014

Vrsta dokumenta za leto	Upravni odbor/vlada	2010	2011	2012	2013	2014
Finančni načrt	Datum sprejema upravnega odbora	17. 6. 2010	14. 12. 2010	9. 2., 12. 11. in 17. 12. 2012	15. 2. 2013	22. 4. 2014
	Datum soglasja vlade	29. 7. 2010	21. 4. 2011	vlada ni obravnavala	11. 7. 2013	22. 5. 2014
Naložbena politika	Datum sprejema upravnega odbora	17. 6. 2010	14. 12. 2010	9. 2. in 12. 11. 2012	15. 2. 2013	21. 1. 2014
	Datum soglasja vlade	29. 7. 2010	21. 4. 2011	vlada ni obravnavala	11. 7. 2013	22. 5. 2014
Zaključni račun in poročilo o poslovanju sklada	Datum sprejema upravnega odbora	10. 6. 2011	25. 5. 2012	27. 3. 2013	17. 3. 2014	23. 4. 2015
	Datum soglasja vlade	zavrnitev soglasja 15. 11. 2011	zavrnitev soglasja 4. 9. 2012	27. 8. 2013	17. 7. 2014	3. 9. 2015

Viri: sklepi vlade in dokumentacija ministrstva in sklada.

Vlada je za leti 2010 in 2011 zavrnila izdajo soglasja k letnemu poročilu sklada. Za leto 2010 je zavrnila izdajo soglasja zato, ker so bila pri upravljanju s premoženjem sklada in vlaganju sredstev ugotovljena odstopanja¹²³. Vlada ni dala soglasja k letnemu poročilu za leto 2011, ker so bila pri pregledu poslovanja sklada ugotovljena odstopanja pri transferih ARAO in pri izvajanju naložbene politike¹²⁴.

Do novembra 2012 sklad in ministrstvo nista uskladila finančnega načrta in naložbene politike za leto 2012¹²⁵. Zato je bilo šele 29. 11. 2012 pripravljeno gradivo za vlado s predlogom sklepa za soglasje k finančnemu načrtu sklada in naložbeni politiki sklada za leto 2012, vendar se je vlada na podlagi stališč Odbora za gospodarstvo odločila, da ju glede na to, da se je iztekalo leto, za katero naj bi bila finančni načrt in naložbena politika sprejeta, sploh ne bo obravnavala. Kar pomeni, da tudi za leto 2012 vlada ni

¹²³ Dopis ministrstva skladu št. 3541-2/2011/129 z dne 13. 12. 2011.

¹²⁴ Dopis ministrstva skladu št. 3540-9/2012/900911286 z dne 10. 10. 2012.

¹²⁵ Sklad in ministrstvo sta imela različna stališča o predlaganem finančnem načrtu glede povečanja števila zaposlenih na skladu, nakupa novega avtomobila, višine sejin članov upravnega odbora in nadzornega odbora ter načrtovane strokovne ekskurzije zanje (dopis Ministrstva za infrastrukturo in prostor, št. 3540-7/2012/1 z dne 11. 10. 2012).

dala soglasja k finančnemu načrtu in naložbeni politiki sklada. Ker sklad ni prejel soglasja vlade za naložbeno politiko za leto 2012, je na podlagi 11. člena statuta sklada¹²⁶ ravnal v skladu s sprejeto naložbeno politiko sklada za leto 2012, ki jo je sprejel upravni odbor sklada¹²⁷.

V skladu z ZSFR vlada daje soglasje k statutu sklada, naložbeni politiki sklada, finančnemu načrtu, zaključnemu računu, poročilu o poslovanju, ki jih predhodno pregleda in dodatno usklajuje ministrstvo. Prav tako ministrstvo predhodno posreduje gradivo za vlado v medresorsko usklajevanje Ministrstvu za finance¹²⁸ in v pregled pristojnim službam vlade, in sicer Odboru za gospodarstvo¹²⁹ in Službi za zakonodajo¹³⁰. Sklad upravlja petčlanski upravni odbor in nadzoruje desetčlanski nadzorni odbor, ki je v letih 2010–2014 nadzoroval delo treh do petih zaposlenih na skladu. Predpisi, ki opredeljujejo nadzor nad poslovanjem sklada, omogočajo pozno sprejetje finančnih načrtov in naložbenih politik, saj je iz tabele 9 razvidno, da noben finančni načrt ali naložbena politika v letih 2010–2014 nista bila sprejeta v letu pred letom veljavnosti.

2.1.4 Povzetek ugotovitev o položaju in vlogi sklada ter nadzoru nad njegovim poslovanjem

Ministrstvo je leta 2010 pripravilo predlog zakona o skladu 2010, s katerim je na novo opredelilo splošna izhodišča poslovanja sklada, namen, dejavnost in premoženje sklada, zagotavljanje in uporabo sredstev sklada, organe in poslovanje sklada ter upravljanje premoženja in naložbeno politiko sklada. Ministrstvo je v predlogu zakona o skladu 2010 predvidelo, da bo sklad posloval v organizacijski obliki javnega sklada, vendar pred tem ni opravilo analize prednosti in slabosti različnih možnih načinov organiziranja sklada. Vlada je predlog zakona o skladu 2010 potrdila 30. 12. 2010 in ga posredovala v nadaljnjo obravnavo državnemu zboru, vendar je bil zakonodajni postopek predloga zakona o skladu 2010 končan 22. 12. 2011. Ministrstvo je pripravilo predlog zakona o skladu 2013, ki pa ga ni predložilo vladi v sprejem, zato zakon, ki bi celoviteje omogočil doseganje zahtevanega donosa, ohranjanje premoženja sklada ter zagotavljanje namenske porabe sredstev sklada, v letih 2010–2014 ni bil sprejet, saj ga ministrstvo po letu 2012 ni predložilo vladi v sprejem, vlada pa tega od ministrstva v letih 2012–2014 ni zahtevala.

Ministrstvo je ugotovilo, da bi moral sklad imeti zaposlenih devet strokovnjakov, če bi še naprej deloval kot samostojna pravna oseba. V letih 2010–2014 je bilo na skladu od tri do pet zaposlenih. Ministrstvo kljub opozorilom sklada, da je kadrovska zastopanost sklada pomanjkljiva, skladu v zbirnem kadrovskem načrtu ni določilo več kot pet oseb. Brez zagotavljanja kadrovskih pogojev obstaja tveganje, da sklad ne bo mogel zagotoviti optimalnega izvajanja nalog, predvsem pri izvajanju predpisanih zakonskih obveznosti, ki so povezane z nenamensko porabo sredstev v ARAO, in pri upravljanju premoženja sklada ter preglednosti odločanja o naložbah sklada, zaradi česar lahko sklad dosega nižjo donosnost, kot bi jo z zadostnim številom zaposlenih.

¹²⁶ Na podlagi drugega odstavka 11. člena statuta sklada se do pridobitve soglasij vlade uporabljajo sklepi upravnega odbora sklada.

¹²⁷ Dne 9. 2. 2012.

¹²⁸ Dopis ministrstva št. 360-372/2013 z dne 23. 4. 2014 in mnenje Ministrstva za finance št. 360-2/2014/7 z dne 5. 5. 2014.

¹²⁹ Poročilo Odbora za gospodarstvo št. 47602-2/2014/9 z dne 13. 5. 2014.

¹³⁰ Dopisa ministrstva št. 360-372/2013/14 in št. 360-372/2013/15 z dne 23. 4. 2014 ter mnenje Službe za zakonodajo št. 476-33/2014 z dne 7. 5. 2014.

S pogodbo o prenosu premoženja so bila sredstva za izgradnjo odlagališča NSRAO prenesena z ARAO na ministrstvo, ki v svojih poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2014 za to osnovno sredstvo izkazuje 11.438.112 evrov nabavne vrednosti. Ocenjujemo, da ministrstvo v svojih poslovnih knjigah ne izkazuje prave vrednosti osnovnega sredstva, saj znašajo vsi stroški na dan 31. 12. 2014, ki so neposredno povezani z izgradnjo odlagališča NSRAO ter jih v svojih poslovnih knjigah izkazuje sklad, 19.163.978 evrov, medtem ko so v poslovnih knjigah ministrstva ti manjši za 7.725.866 evrov.

Ministrstvo je s sklenitvijo agentske pogodbe z ARAO uredilo medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in ARAO glede ureditve statusa in razmerij na področju investicije za odlagališče NSRAO, vendar pa z Dodatkom 1 k agentski pogodbi ni zagotovilo transparentnega prikaza financiranja stroškov ARAO, zato obstaja tveganje, da je ARAO za svoje delo za zagotavljanje trajne in varne rešitve odlaganja NSRAO v letu 2014 dobila dvojno plačilo.

Ministrstvo je 4. 7. 2014 potrdilo investicijski program. Skupna vrednost investicije odlagališča in stroškov obratovanja po stalnih cenah znaša 484.552 tisoč evrov brez vključitve Republike Hrvaške pri odlaganju odpadkov NSRAO in financiranju odlagališča NSRAO oziroma 522.246 tisoč evrov z vključitvijo Republike Hrvaške pri odlaganju odpadkov NSRAO in financiranju odlagališča NSRAO. Največji delež stroškov odlagališča NSRAO predstavlja nadomestilo za omejeno rabo prostora, ki znaša brez vključitve Republike Hrvaške 64 odstotkov, z vključitvijo Republike Hrvaške pa 59 odstotkov, zato obstaja tveganje, da Republika Hrvaška svoje polovice RAO ne bo želela skladiščiti v odlagališču NSRAO Vrbina v Občini Krško, temveč bo izbrala drugo lokacijo. V investicijskem programu je načrtovano, da bo sklad financiral tudi stroške obratovanja za neelektrarniške NSRAO v znesku 63.053 tisoč evrov, kar je v neskladju s 3. členom ZSFR, ki natančno določa, za katere namene se lahko porabijo sredstva sklada in med naštetim ni financiranja neelektrarniških NSRAO.

Meddržavna komisija se je v letih 2010–2014 sestala le enkrat 19. 5. 2010, kljub temu da bi po Poslovniku o delu meddržavne komisije morala zasedati najmanj enkrat letno. Ker ministrstvo ni predlagalo, da bi se meddržavna komisija po letu 2010 sestala, ta ni mogla zahtevati izdelave in ni mogla sprejeti revizije programa razgradnje in odlaganja. Ministrstvo ni aktivno delovalo v meddržavni komisiji in ni zagotovilo, da bi bila revizija programa razgradnje in odlaganja sprejeta čim prej. Ker se meddržavna komisija od leta 2010 do konca leta 2014 še ni sestala, ministrstvo meddržavni komisiji ni moglo predlagati uskladitev parametrov ++ za izračun prispevka v programu razgradnje in odlaganja. Revizija programa razgradnje in odlaganja, ki bi jo morala potrditi meddržavna komisija, do konca leta 2014 ni bila zaključena in potrjena, kar pomeni več kot petletno zamudo.

Zaradi neaktivne vloge vlade in ministrstva v letih 2011–2014 obstaja tveganje, da odlagališče NSRAO ne bo zgrajeno pravočasno in bo morala Republika Slovenija, ki je sprejela državni prostorski načrt za NSRAO in investicijski program brez sodelovanja Republike Hrvaške, za odlagališče NSRAO plačati vsaj za 223.429 tisoč evrov več, kot če bi skušala z Republiko Hrvaško doseči skupni dogovor.

Ministrstvo je aprila 2010 preverilo, ali veljavni prispevek omogoča zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK. Ugotovilo je, da je veljavni prispevek prenizek in da bi za zagotovitev potrebnih sredstev moral znašati 8,64 evra na proizvedeno megavatno uro električne energije v NEK. Vplačevanje prispevka v sklad poteka na podlagi izračunanega prispevka v programu razgradnje in odlaganja iz leta 2004. Iz investicijskega programa izhaja, da so se od takrat spremenile pomembne predpostavke oziroma robni pogoji, na osnovi katerih je bil program razgradnje in odlaganja pripravljen.

Kljub temu da je določena višina prispevka na podlagi doseganja zahtevane donosnosti 4,29 odstotka, ki je izračunana na podlagi predpostavk iz programa razgradnje in odlaganja, je v investicijskem programu načrtovana donosnost, ki naj bi jo sklad dosegel, 4,29 odstotka letno, čeprav so se od programa razgradnje in odlaganja spremenile bistvene predpostavke. Ministrstvo niti po sprejemu investicijskega programa ni preverjalo, ali veljavni prispevek omogoča zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, prav tako ni ukrepalo in ni prilagodilo pogojev za zagotovitev potrebnih sredstev. Ker so v investicijskem programu spremenjene bistvene predpostavke glede na program razgradnje in odlaganja, sklad ne ve, koliko sredstev mora zbrati do zaprtja odlagališča NSRAO, saj ministrstvo ni pripravilo predpisov z natančno opredelitvijo zahtevane donosnosti, ki jo mora dosegati sklad, obdobja, v katerem jo mora dosegati, in načinov merjenja donosnosti, ZSFR ter program razgradnje in odlaganja pa tega ne opredeljujeta. Če sklad ne ve, koliko sredstev mora zbrati, tudi ne more vedeti, kakšen donos mora doseči in kakšno naložbeno politiko predlagati oziroma izvajati, da bo zagotovljeno dovolj sredstev do zaprtja odlagališča NSRAO. Obstaja tveganje, da se v sklad vplačuje prenizek prispevek, da sredstva ne bodo zbrana pravočasno in v zadostnem obsegu, da bi pokrila stroške razgradnje NEK in odlaganja RAO iz NEK.

Sklad je v letih 2010–2014 lokalnim skupnostim zagotovil sredstva za nadomestila za omejeno rabo prostora v skupnem znesku 27.364.280 evrov. Vlada je šele konec leta 2014 sprejela novo uredbo o nadomestilu, ki je odpravila neskladje 10.a člena uredbe o nadomestilu s 135. členom ZVISJV, v skladu s katerim je sklad v letih 2010–2014 za nadomestila za omejeno rabo prostora zagotovil sredstva v znesku 13.694.881 evrov. Uredba o nadomestilu omogoča, da lokalna skupnost prejema nadomestila za omejeno rabo prostora dveh zavezancev, in sicer NEK in ARAO, ki jima je sklad v letih 2010–2014 zagotovil 13.669.400 evrov, kljub temu da se na istem območju nahajata dva jedrska objekta z različnimi upravljavcema. Vlada je konec leta 2014 sprejela novo uredbo o nadomestilu, ki pa te možnosti ne odpravlja.

Vlada ni upoštevala priporočila iz analize nadomestil za omejeno rabo prostora, ki predvideva plačevanje nižjih nadomestil za omejeno rabo prostora, vendar primerljivih z drugimi državami z jedrskimi objekti, in je navedla, da uredbe o nadomestilu ni mogoče strokovno utemeljiti. Čeprav je vlada s sprejemom uredbe o nadomestilu konec leta 2014 odpravila nekonsistentnosti prej veljavne uredbe o nadomestilu, pa ni razpolovila skupnega zneska, ki ga mora sklad plačati lokalnim skupnostim za odlagališče NSRAO. Ocenjujemo, da je vlada s sprejemom uredbe o nadomestilu konec leta 2014, na podlagi katere so mogoča plačila, zaradi katerih je sklad prekomerno obremenjen, onemogočila zagotovitev zadostnih sredstev za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK, saj na podlagi veljavnega prispevka sklad ne bo mogel zbrati zadosti sredstev.

ZSFR v primerih izvajanja naložbene politike sklada, ki ni v skladu s potrjeno letno naložbeno politiko, ne predvideva ukrepanja ministrstva ali vlade, ki bi lahko preprečilo sporne naložbe, razen ob potrjevanju finančnih načrtov, naložbenih politik in letnih poročil, ko so sporne transakcije z naložbami že izvedene in morebitna poslovna škoda skladu že povzročena. Ministrstvo in vlada v letih 2010–2014 nista vzpostavila ustreznega nadzora nad izvajanjem naložbenih politik sklada, saj nista zagotovila, da bi bili postopki za sprejemanje odločitev glede nakupov in prodaj naložb sklada predpisani. Vlada do 17. 7. 2014 tudi ni omejila pristojnosti direktorja sklada pri sprejemanju odločitev glede nakupov in prodaj naložb, zaradi česar je skladu nastala poslovna škoda v razponu med 1.633.224 evrov in 2.216.599 evrov. Predpisi, ki opredeljujejo nadzor nad poslovanjem sklada, omogočajo pozno sprejetje finančnih načrtov in naložbenih politik.

ARAO do leta 2012 skladu ni poročala, za leti 2013 in 2014 je poročala skladu, vendar poročili ne vsebujeta istovrstnih podatkov, prav tako pa podatki medsebojno niso primerljivi. Ministrstvo do konca leta 2014 vladi v sprejem ni predložilo predloga predpisa, v katerem bi določilo ustrezne kriterije, da bi lahko sklad na podlagi opravljene revizije pridobil ustrezno informacijo o smotnosti in namenskosti izplačanih sredstev ARAO, vlada pa tega od ministrstva ni zahtevala. Vlada tudi ni zagotovila, da bi Ministrstvo za finance do konca leta 2014 sprejelo predpis o rednem poročanju ARAO skladu o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah. .

2.2 Poslovanje sklada

2.2.1 Načrtovanje ciljev sklada

ZSFR v 10. členu določa, da se smejo sredstva sklada v skladu z načeli varnosti in donosnosti vlagati v vrednostne papirje, depozite in druge varne naložbe ob upoštevanju načel varnosti naložbe, razpršenosti naložb ter vzdrževanja donosnosti, kot jo zahteva revizija programa razgradnje in odlaganja. Po 10.a členu ZSFR je premoženje sklada dovoljeno uporabljati zgolj v namene, določene z zakonom, kar po 3. členu ZSFR pomeni financiranje storitev, kot jih določa 95. člen ZVISJV, financiranje priprave in izvedbe projektov za odlaganje IJG in RAO iz NEK ter za varno razgradnjo NEK in plačilo nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim. To sta ključni področji poslovanja, zaradi katerih je bil sklad ustanovljen in za izvajanje katerih je odgovoren, zato si mora sklad cilje določati na teh področjih poslovanja.

2.2.1.1 Celovitost načrtovanja ciljev

Sklad si je v naložbenih politikah za leta 2010–2014, razen v naložbeni politiki za leto 2012, za cilj poslovanja določil, da mora zagotoviti donosnost svojega portfelja v višini 4,29 odstotka oziroma donosnost, ki bo primerljiva donosnosti primerjanega indeksa¹³¹ (povezava s točkama 2.2.1.2.a in 2.2.1.2.b tega poročila). V programu razgradnje in odlaganja je bil izdelan izračun letne anuitete, ki jo je treba vplačevati v sklad za zagotovitev potrebnih sredstev do leta 2023 za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK. Izračun anuitete je bil opravljen ob upoštevanju obrestne mere 4,29 odstotka, kar je bila dolgoročna obrestna mera za državne obveznice v območju evra v Republiki Sloveniji na dan 10. 12. 2003. Cilj je sklad povzel po programu razgradnje in odlaganja. Sklad je v finančnih načrtih za leti 2013 in 2014 navedel, da bo pri poslovanju sledil zastavljenim ciljem, in sicer:

- primarni naložbeni cilj je ohranjanje vrednosti sredstev sklada in ustvarjanje donosnosti sredstev; sklad posluje kot dober gospodarstvenik, ki zagotavlja varnost, razpršenost, likvidnost in donosnost svojih naložb, vendar bo pri upravljanju s sredstvi dajal prednost varnosti naložb pred donosnostjo;
- drugi pomemben poslovni cilj poslovanja sklada je izvajanje izključno namenske porabe finančnih sredstev za opravljanje dejavnosti NEK:

¹³¹ Sklad uporablja izraz *benchmark*. Sklad je za posamezne naložbene razrede določil, da bo uporabljal primerjane indekse kot so *IBOXX sov. Eurozone TR indeks* (državne obveznice, obveznice izdajatelj v 100-odstotni državni lasti), *IBOXX liquid corporat* (podjetniške obveznice, korporativne obveznice, naložbe v vzajemne sklade z več kot polovico v dolžniških naložbah), *IBOXX liquid corp.100 finan.sub indeks* (obveznice bank in finančnih izdajatelj), *IBOX sov. Eurozone 1-3 TR indeks* (depoziti, CD-ji bank, zakladne menice) in *MSCI World Index* (lastniški vrednostni papirji).

- financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje IJG in RAO iz NEK;
- financiranje priprave in izvedbe projekta za varno razgradnjo NEK;
- plačilo nadomestil za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim skladno z uredbo o nadomestilu;
- financiranje storitev ARAO za izvajanje obvezne državne GJS varstva okolja, za ravnanje z RAO iz NEK in njihovo odlaganje, za obdelavo RAO in IJG iz NEK pred odlaganjem ter za odlaganje RAO in IJG iz NEK;
- stroškovno učinkovito – racionalno pokrivanje tekočih stroškov poslovanja sklada.

Sklad za leta 2010–2012 ni opredelil ciljev, povezanih z zagotavljanjem porabe svojih sredstev za namene, kot jih določa ZSFR v 3. členu. Za leti 2013 in 2014 je sklad cilje v finančnih načrtih načrtoval na vseh pomembnih segmentih svojega poslovanja oziroma jih je določil za vsa ključna področja svojega poslovanja.

2.2.1.2 Določitev zahtevanega donosa portfelja sklada

ZSFR do konca leta 2014 ni bil spremenjen (povezava s točko 2.1.2.4.a tega poročila) in zato še vedno ne opredeljuje pojma zahtevana donosnost in ne določa načina njenega ugotavljanja oziroma merjenja, kar smo ugotovili že v revizijskem poročilu 2011. Sklad je 15. 11. 2011 sprejel Navodilo za merjenje donosnosti in tvegane vrednosti portfelja sklada (v nadaljevanju: navodilo za merjenje donosnosti) in Navodilo za določitev načina spremljanja naložb in določitev podatkov, potrebnih za spremljanje naložb sklada, s čimer je uredil način merjenja donosnosti portfelja in določil podatke, potrebne za spremljanje naložb sklada¹³².

2.2.1.2.a Sklad je v naložbenih politikah za leti 2010¹³³ in 2011¹³⁴ navedel, da je cilj sklada z upravljanjem finančnega premoženja vzdrževati donosnost najmanj v višini 4,29 odstotka, vendar ni navedel, ali donosnost v višini 4,29 odstotka predstavlja letno donosnost ali donosnost, ki jo bo sklad

¹³² V navodilu za merjenje donosnosti je sklad določil, da bo donosnost meril z metodo *Money Weighted Return (MWR)*, ki je notranja stopnja donosa (v nadaljevanju: IRR) naložbe ali skupine naložb, ki je izračunana na podlagi začetne vrednosti posla ali skupine poslov na začetku obdobja (začetni odliv), načrtovanega ali realiziranega denarnega toka posla ali skupine poslov v obdobju, končne vrednosti posla ali skupine poslov na koncu obdobja (končni priliv). IRR se nato izračuna kot tista stopnja donosa, ki navedeni denarni tok (vključno z začetno in končno vrednostjo) diskontira na 0. Hkrati je sklad določil, da bo kot alternativno metodo uporabljal metodo *Time Weighted Return (TWR)*, ki se izračuna na podlagi načrtovanega ali realiziranega denarnega toka ali skupine poslov v obdobju, vrednosti posla ali skupine poslov na začetku presečnega obdobja, koncu presečnega obdobja ter glede na vrednosti na vse tiste dni, kjer je prišlo do denarnega toka. Donosnost za posamezno obdobje med denarnim tokom je izračunana po enačbi: donosnost = končna vrednost poslov / (začetna vrednost poslov + neto denarni tok). Določil je, da bo za izračun donosnosti uporabljal dva načina vrednotenja naložb, in sicer vrednotenje naložb po tržni vrednosti, ko bo izračunaval stopnjo donosa po metodi *Money Weighted Return (MWR)*, in vrednotenje naložb po metodi veljavnih obrestnih mer, ko bo izračunaval stopnjo donosa po metodi *Time Weighted Return (TWR)* – v primeru dolžniških vrednostnih papirjev s fiksno obrestno mero ob predpostavki, da jih ima v posesti do zapadlosti, in potrdil o vlogah s fiksno obrestno mero, zakladnih menic, obveznic s fiksno obrestno mero.

¹³³ Sprejel upravni odbor 17. 6. 2010, soglasje vlade 29. 7. 2010.

¹³⁴ Sprejel upravni odbor 14. 12. 2010, soglasje vlade 21. 4. 2011.

dosegel v povprečju v letih 2004–2023. V naložbenih politikah za leti 2013¹³⁵ in 2014¹³⁶ je navedel, da si od leta 2004 prizadeva dosežati povprečno donosnost v višini 4,29 odstotka, da je doseganje donosnosti iz programa razgradnje in odlaganja težko uresničljivi cilj in da želi na letni ravni doseči donosnost, ki bo primerljiva donosnosti primerjanih indeksov, vendar pa ne navaja odstopanja od vrednosti primerjanih indeksov. Sklad v naložbenih politikah sklada za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 ni natančno določil donosnosti, ki jo namerava doseči v načrtovanem letu in zato ni mogoče preveriti doseganja donosnosti v posameznem poslovnem letu in s tem uspešnosti poslovanja sklada na področju upravljanja finančnih naložb. Sklad je le v naložbeni politiki za leto 2012¹³⁷ sledil našemu priporočilu in načrtoval donosnost po posameznih naložbenih razredih za leto 2012, kar je predstavljeno v tabeli 10.

Tabela 10: Dejanska donosnost za leto 2011 in ocenjena donosnost v letu 2012¹³⁸

v odstotkih

Vrsta naložbe	Dejanska donosnost za leto 2011	Ocenjena donosnost za leto 2012
<i>Dolžniški vrednostni papirji</i>		
Depoziti	3,84	3,70
Potrdila o vlogi	4,64	4,30
Obveznice:		
- državne obveznice	3,27	3,20
- druge obveznice	5,26	4,80
- vzajemni skladi – obvezniški	2,28	3,00
<i>Lastniški vrednostni papirji*</i>		
Vzajemni skladi – delniški in mešani*	(14,75)**	3,0
Delnice*	(9,45)	3,0
Skupaj	0,38	3,75

Opombi: * Tržna donosnost.

** Vsi zneski v oklepajih v tem revizijskem poročilu imajo negativen predznak.

Vir: naložbena politika sklada za leto 2012.

Sklad je izpostavil dvom v doseganje donosnosti 4,29 odstotka letno, ker bi ta v makroekonomskih razmerah iz leta 2012 pomenila prevzemanje tveganja, ki bi bilo nesorazmerno z naložbenimi načeli sklada. Glede na napovedi za leto 2012 je sklad pričakoval pozitivno donosnost naložb sklada, upoštevajoč

¹³⁵ Sprejel upravni odbor 15. 2. 2013, soglasje vlade 11. 7. 2013.

¹³⁶ Sprejel upravni odbor 21. 1. 2014, soglasje vlade 22. 5. 2014.

¹³⁷ Sprejel upravni odbor 9. 2. in 12. 11. 2012, vlada pa ni dala soglasja.

¹³⁸ V tabeli 10 so prikazane donosnosti za naložbe s fiksnim donosom ob predpostavki, da ima sklad obveznice v portfelju do dospetja, donosnosti za lastniške naložbe so ocenjene po makroekonomskih navodilih.

naložbe do dospelja. Pri oceni predvidene donosnosti so tržni tečajji ocenjeni le za lastniške naložbe, medtem ko so za dolžniške upoštevane nakupne cene ob "držanju obveznic do dospelja"¹³⁹. Sklad je ocenil, da bo v letu 2012 lahko dosegel 3,75-odstotno donosnost.

Pojasnilo sklada

Po finančni krizi leta 2008 so se razmere na kapitalskih trgih spremenile in je načrtovanje donosnosti za prihodnje obdobje izredno težavna naloga, saj je gibanje dolžniških in lastniških naložb v večji meri odvisno od ukrepov pomembnejših centralnih bank, kot so Evropska centralna banka, Ameriška centralna banka in Japonska centralna banka. Tudi večje investicijske banke, kot so Goldman Sachs, Deutsche Bank Merrill Lynch – Bank of America, vsako leto spreminjajo napovedi donosov delniških in obvezniških naložb, ki se razlikujejo po več odstotnih točk.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj v naložbeni politiki za posamezno leto poleg zahtevane donosnosti iz ZSFR in programa razgradnje in odlaganja določi skupno donosnost in donosnost po dolžniških in lastniških vrednostnih papirjih, ki jo bo mogoče doseči z načrtovano strukturo naložb in pričakovanimi razmerami na finančnih trgih, ki naj jih na podlagi izvedene analize finančnih trgov v naložbeni politiki predstavi.

2.2.1.2.b Sklad je v naložbenih politikah 2012–2014 določil, da bo izvajal primerjave donosnosti sklada z drugimi skladi z enakim ali podobnim profilom tveganja, izraženo z določenim indeksom ali sestavljenim primerjanim indeksom. Sklad je za posamezne naložbene razrede navedel primerjane indekse, ki jih bo uporabljal, vendar ni navedel odstopanja od vrednosti primerjanih indeksov¹⁴⁰, zato ni mogoče preveriti uspešnosti doseganja ciljev sklada.

Pojasnilo sklada

Sklad je v letih 2012–2014 izvajal primerjave donosa glede na sestavljen primerjani indeks le za interne analitične namene zaradi odstopanja sestave naložb sklada od sestave naložb primerjanega indeksa. Odstopanja naložb sklada so nastala v preteklih letih, in sicer z naložbami v obveznice z oznako DZS2, obveznice izdajatelja Delo prodaja, d. d., delnice elektrodistribucijskih podjetij, v podrejene bančne obveznice slovenskih bank in delnice regije Jugozahodne Evrope.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj sestavo portfelja sklada, če bo želel doseči donosnost, ki bo primerljiva donosnosti primerjanih indeksov, uskladi s sestavo primerjanega indeksa in nato v naložbeni politiki določi odstopanja od vrednosti primerjanih indeksov, ki jih namerava doseči.

2.2.1.2.c Sklad je v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 določil, da bo letni donos meril z IRR. Navedel je le definicijo IRR¹⁴¹, vendar ni določil načina njenega izračuna¹⁴². Opredelitev načina izračuna

¹³⁹ Donosnost je ocenjena za naložbe sklada po stanju 31. 12. 2011 ter za načrtovane nove finančne naložbe v okviru prostega potenciala za leto 2012.

¹⁴⁰ Sklad izračunava primerjani indeks z uporabo informacijskega sistema *Ad Treasury*, ki omogoča tudi računanje IRR.

¹⁴¹ IRR je tista obrestna mera, pri kateri so sedanje vrednosti vseh denarnih tokov enake sedanji vrednosti vseh denarnih pritokov v obravnavanem obdobju. Višja IRR pomeni uspešnejšo naložbo oziroma donosnejši portfelj.

¹⁴² Ni določil načina spremljana in vrednotenja podatkov (ni določil, ali bo IRR izračunaval na podlagi podatkov o tržni vrednosti portfelja ali na podlagi drugih vrednosti), potrebnih za izračun donosnosti, načina vrednotenja prilivov in odlivov iz portfelja.

IRR je potrebna za zagotovitev enotnosti načina izračuna donosa v daljšem časovnem obdobju in za zagotavljanje primerljivosti med posameznimi leti. Sklad je v skladu z navodilom za merjenje donosnosti v naložbeni politiki za leto 2012 določil, da bo letni donos svojih naložb meril z IRR denarnih tokov kot tržno donosnostjo¹⁴³ in dodatno izračunaval donosnost do dospelja, ki ne upošteva tržnega gibanja obveznic, saj bo v primeru "držanja obveznic do dospelja" prejemal kupone do dospelosti obveznic. Sklad je v naložbenih politikah za leta 2013 in 2014 določil, da bo donos meril z IRR denarnih tokov kot tržno donosnostjo, vendar ni določil, da bo hkrati izračunaval donosnost do dospelja, kar je v nasprotju z 2. točko navodila za merjenje donosnosti, ki določa obveznost priprave obeh načinov izračuna donosnosti in vrednotenja naložb.

Pojasnilo sklada

Skład ne izračunava donosnosti do dospelja, ki jo je določil v navodilu za merjenje donosnosti, ker naložb ne kupuje z namenom "držanja do zapadlosti", ampak z namenom trgovanja. Skladno s Pravilnikom o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava¹⁴⁴ se finančne naložbe v podjetja, ki kotirajo na borzi, vrednotijo po pošteni vrednosti v skladu z računovodskimi standardi. Skład bo spremenil navodilo za merjenje donosnosti in v njem določil le način izračunavanja donosnosti po metodi IRR.

2.2.1.2.d Skład je v naložbenih politikah za leta 2010–2014, razen v naložbeni politiki za leto 2012, določil strukturo portfelja po posameznih naložbenih razredih oziroma skupinah naložb, vendar ni določil donosnosti, ki jo namerava doseči v posameznem naložbenem razredu. Skład tako ni prikazal ustrezne povezave in vpliva strukture naložb in donosnosti posamezne skupine naložb na donosnost celotnega portfelja, zaradi česar ni ustrezno utemeljil, da bo načrtovani skupni donos, ki ga prav tako ni določil (povezava s točko 2.2.1.2.a tega poročila), mogoče doseči z načrtovano strukturo naložb.

2.2.1.3 Določitev naložbene politike sklada

ZSFR v 10. členu določa, da se smejo sredstva sklada v skladu z načeli varnosti in donosnosti vlagati v vrednostne papirje, depozite in druge varne naložbe ob upoštevanju načel varnosti naložbe, razpršenosti naložb ter vzdrževanja donosnosti, kot jih zahteva zadnja revizija programa razgradnje in odlaganja. Skład je upošteval načeli varnosti in razpršenosti naložb, ki izhajata iz 10. člena ZSFR, tako da je v naložbenih politikah za leta 2010–2014 določil vrste naložb, v katere sklad sme vlagati, omejitve posameznih vrst naložb, izpostavljenost sklada do posameznega izdajatelja vrednostnega papirja, kriterije pri izboru naložb, ciljno in valutno strukturo portfelja sklada, ki so prikazani v prilogi 3 tega poročila. Skład je na podlagi zahtevanih popravljanih ukrepov iz revizijskega poročila 2011 pripravil dokument Povzetek analize portfelja Sklada in popravljani ukrepi Sklada za financiranje razgradnje NEK in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz NEK¹⁴⁵ (v nadaljevanju: analiza), v katerem je predstavljena analiza portfelja sklada na dan 31. 3. 2011. Skład je na podlagi analize pripravil nabor ukrepov za uskladitev odnikov, ugotovljenih

¹⁴³ IRR bo sklad ugotavljal glede na tržno vrednost portfelja naložb na zadnji dan preteklega in tekočega leta ter glede na vse prilive in odlive iz portfelja v obdobju vsakega leta. V ta namen bo redno in sproti evidentiral in spremljal tečaje vrednostnih papirjev na organiziranem trgu za vsako posamezno vrsto oziroma segment naložb.

¹⁴⁴ Uradni list RS, št. 120/07.

¹⁴⁵ Analiza je bila del odzivnega poročila, ki nam ga je sklad predložil 22. 11. 2011 in se je z njim seznanil upravni odbor sklada 15. 11. 2011.

v analizi, tako na področju prestrukturiranja portfelja kot tudi na področju naložbene politike¹⁴⁶. Sklad je pripravil Navodilo za prestrukturiranje naložb Sklada na podlagi analize stanja in popravljanih ukrepov ter pregled realiziranih prodaj naložb v času od 18. 3. 2011 do 31. 10. 2011¹⁴⁷ (v nadaljevanju: navodilo za prestrukturiranje naložb sklada). V tem navodilu je sklad določil način prilagajanja portfelja sklada novi naložbeni politiki¹⁴⁸.

2.2.1.3.a Statut sklada je do 17. 7. 2014, ko je k spremembam dala soglasje vlada, v 4. členu določal, da dejavnosti sklada vključujejo zbiranje finančnih sredstev skladno z ZSFR in naložbe v prvorazredne vrednostne papirje in depozite, česar ZSFR ne določa, saj ne omogoča vlaganj v naložbe v prvorazredne vrednostne papirje. S spremembami statuta sklada je bil spremenjen 4. člen, ki določa, da sklad usmeritve glede nalaganja sredstev določi v naložbeni politiki, ki jo za tekoče leto sprejme upravni odbor in potrdi vlada. Statut sklada je s 17. 7. 2014 usklajen z ZSFR glede vlaganj v naložbe.

2.2.1.3.b V Pravilniku o planiranju je sklad določil, da sme v naložbeni politiki načrtovati naslednje vrste naložb:

- državne obveznice,
- ETF¹⁴⁹ (100-odstotni državni vrednostni papirji),
- obveznice izdajateljev v 100-odstotni državni lasti,
- podjetniške/korporativne obveznice,
- ETF, vzajemni skladi (več kot 50 odstotkov podjetniških obveznic),
- obveznice bančnih/finančnih izdajateljev,
- ETF, vzajemni skladi (100 odstotkov denarnega trga),
- depoziti,
- potrdila o vlogah, zakladne menice,
- ETF, vzajemni skladi (lastniški vrednostni papirji),
- delnice.

Vrste naložb, ki jih je sklad načrtoval v naložbeni politiki za leto 2013, so v skladu z vrstami naložb, ki jih določa Pravilnik o planiranju¹⁵⁰. Sklad je v naložbeni politiki za leto 2014 načrtoval alternativne naložbe,

¹⁴⁶ Ukrepi za uskladitev ugotovljenih odmikov so: sprejem konsistentne in dolgoročne naložbene strategije sklada; pri pripravi vsakoletne naložbene politike je treba izhajati iz ciljev, navedenih v analizi, in sicer ohranjanje vrednosti premoženja; upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, zaradi katerega je sklad ustanovljen; zagotavljanje varnosti, likvidnosti, razpršenosti in donosnosti naložb; določanje ciljne donosnosti na podlagi obrestne mere na državne obveznice v območju evra glede na ročnost obveznosti sklada; priprava načrta prilagajanja portfelja k sprejeti naložbeni politiki; za naložbe, ki jih kratkoročno ne bo mogoče prodati, in sicer naložbe v obveznice z oznako DZS2, obveznice izdajatelja Delo prodaja, d. d. in delnice elektrodistribucijskih podjetij, je treba vzporedno z naložbeno politiko za leto 2012 izdelati načrt aktivnosti glede iskanja možnosti prodaje, spremljanja in vrednotenja; priprava Navodil za prestrukturiranje naložb sklada.

¹⁴⁷ Navodilo je bilo del odzivnega poročila, ki nam ga je sklad predložil dne 22. 11. 2011 in se je z njim seznanil upravni odbor sklada 15. 11. 2011.

¹⁴⁸ Način prilagajanja portfelja sklada novi naložbeni politiki je predstavljen v porevizijskem poročilu 2012.

¹⁴⁹ ETF (angl.: *Exchange Traded Funds*): vzajemni indeksni skladi, ki sledijo izbranemu indeksu in se z njimi trguje na borzi.

¹⁵⁰ Tovrstne naložbe je upošteval že v naložbeni politiki za 2012, kljub temu da je Pravilnik o planiranju upravni odbor sprejel šele v letu 2013.

ki vključujejo naložbe v sklade privatnega kapitala, sklade absolutnega donosa in nepremičninske sklade, kar ni skladno s 16. členom Pravilnika o planiranju. Prav tako sklad ni določil kriterijev za izbor alternativnih naložb, kar je v nasprotju z naložbeno politiko sklada za leto 2014, v kateri je določil rok za njihovo določitev v začetku leta 2014.

Pojasnilo sklada

Sklad v letih 2014 in 2015 ni nalagal sredstev v alternativne naložbe. Preden se bo odločil o pripravi naložbenih predlogov za njihov nakup, bo predstavil tudi kriterije za njihov izbor, ki jih bo potrdil upravni odbor sklada.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj uskladi Pravilnik o planiranju in naložbeno politiko glede vrste naložb in naj določi kriterije za izbor alternativnih naložb.

2.2.1.3.c Sklad je v analizi glede priprave naložbene politike in prestrukturiranja portfelja navedel ukrepe, med katerimi do konca leta 2014 ni izvedel naslednjih:

- priprava dolgoročne naložbene politike; sklad je dolgoročno naložbeno politiko določil v Predlogu dolgoročne strategije razvoja sklada, ki jo je upravni odbor obravnaval 15. 11. 2011, vendar je do konca leta 2014 ni sprejel;
- za naložbe v obveznice z oznako DZS2, obveznice izdajatelja Delo prodaja, d. d. in delnice elektrodistribucijskih podjetij, ki niso v skladu z naložbeno politiko sklada in ki jih na kratek rok ne bo mogoče prodati, je treba vzporedno z naložbeno politiko za leto 2012 izdelati načrt aktivnosti glede iskanja možnosti prodaje, spremljanja in vrednotenja; sklad za navedene naložbe ni izdelal načrta aktivnosti glede iskanja možnosti prodaje, spremljanja in vrednotenja; v naložbenih politikah za leta 2012–2014 je navedel le, da sklad z naložbami v delnice elektrodistribucijskih podjetij in obveznice z oznako DZS2 krši naložbena pravila, ki jih je sklad določil z naložbeno politiko za leto 2012; v naložbenih politikah za leti 2012 in 2013, ne pa tudi za leto 2014, je hkrati navedel, da gre za naložbe, ki jih na kratek rok ne bo mogoče prodati, zato bo zanje iskal možnosti odprodaje oziroma izdelal načrt aktivnosti za spremljanje in vrednotenje teh naložb; v naložbeni politiki za leto 2014 je sklad navedel, da poleg naložb v delnice elektrodistribucijskih podjetij in obveznice z oznako DZS2 razpolaga s podrejenimi obveznicami slovenskih bank¹⁵¹, ki jih zaradi nelikvidnosti ni uspel prodati v letih 2012 in 2013, in da tudi te naložbe predstavljajo odmik od naložbene politike sklada, ki jih na kratek rok ne bo mogoče prodati;
- določanje ciljne donosnosti na podlagi obrestne mere na državne obveznice v območju evra glede na ročnost obveznosti sklada; obrestne mere na državne obveznice v območju evra so v tabeli 11.

¹⁵¹ Obveznice z oznakama FB09 in BCE12.

Tabela 11: Dosežena donosnost sklada z državnimi dolžniškimi vrednostnimi papirji v primerjavi z decembrsko dolgoročno obrestno mero na državne obveznice v območju evra v letih 2010–2014

Dosežena donosnost/ obrestna mera v letu	Decembrska obrestna mera na državne obveznice v območju evra v odstotkih	Dosežena donosnost sklada z državnimi dolžniškimi vrednostnimi papirji	Razlika*
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
2010	4,11	1,46	(2,65)
2011	6,9	1,22	(5,68)
2012	5,33	16,08	
2013	5,27	5,25	
2014	2,11	8,94	
Povprečje 2010–2014	4,74	6,59	

Opomba: * Ker je sklad donosnost z državnimi dolžniškimi vrednostnimi papirji v letih 2012–2014 izračunaval na podlagi naložb, ki so bile vrednotene po tržni vrednosti, in ne do dospetja, je izračun razlike ustrezen le za leti 2010 in 2011.

Vira: podatki Banke Slovenije in sklada.

Glede na to, da je v programu razgradnje in odlaganja določeno, da obrestna mera 4,29 odstotka predstavlja dolgoročno obrestno mero na državne obveznice v območju evra v Sloveniji na dan 10. 12. 2003, bi sklad moral med drugim določati ciljne donosnosti tudi na podlagi obrestne mere na državne obveznice v območju evra in glede na doseženi donos sklada z državnimi dolžniškimi vrednostnimi papirji.

Pojasnilo sklada

Donos na 10-letno državno obveznico se je v letih 2012–2015 povečal s 4 odstotkov na več kot 7 odstotkov, v letu 2015 pa se je zmanjšal pod 1 odstotek in dosegel najnižjo raven v zgodovini. Na najnižjo raven v zgodovini je padel tudi donos na 10-letno nemško državno obveznico.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj:

- delnice elektrodistribucijskih podjetij zaradi ureditve področja elektroenergetske infrastrukture proda eni izmed družb, ki je v 100–odstotni lasti Republike Slovenije, oziroma naj upošteva načrt odkupa vseh delnic elektrodistribucijskih podjetij, če ga bo ministrstvo pripravilo;
- v naložbenih politikah zaradi določene obrestne mere v veljavnem programu razgradnje določa ciljno donosnost portfelja sklada na podlagi obrestne mere na državne obveznice v območju evra in pri njeni določitvi hkrati upošteva delež lastniških vrednostnih papirjev v celotnem portfelju sklada.

2.2.1.3.d V naložbeni politiki za leto 2011 je sklad določil, da sme vlagati sredstva v obvezniške in delniške vzajemne sklade ter družbe za upravljanje v višini 30 odstotkov skupnih sredstev, s katerimi vzajemni skladi oziroma družbe upravljajo. V naložbenih politikah za leta 2012–2014 je določil, da sme vlagati sredstva v obvezniške in delniške vzajemne sklade ter družbe za upravljanje v višini med 5 odstotki

in 10 odstotki, ter s tem zagotovil izpolnitev načela varnosti in razpršenost naložb iz ZSFR v večji meri kot z naložbeno politiko za leto 2011.

2.2.1.3.e Sklad je v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 določil izpostavljenost sklada do izdajatelja vrednostnega papirja¹⁵² le za nekatere vrste naložb, izpostavljenosti do vrednostnega papirja pa ni določil. V naložbenih politikah za leta 2012–2014 je sklad za vsak naložbeni razred določil zgornjo mejo izpostavljenosti sklada do izdajatelja vrednostnega papirja in do vrednostnega papirja ter s tem zagotovil izpolnitev načela varnosti in razpršenost naložb iz ZSFR v večji meri kot z naložbenima politikama za leti 2010 in 2011.

2.2.1.3.f Sklad je v naložbeni politiki za leto 2012 navedel, da bo izpostavljenost do posameznih bank določil v posebnem navodilu o naložbah v banke in da bo v njem določil največji dovoljeni znesek po posameznih bankah odvisno od kapitala banke, vendar tega v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni storil.

Pojasnilo sklada

Skład akta, v katerem bi uredil izpostavljenost do posameznih bank, še ni pripravil. Zaradi vedno manjšega obsega depozitov v portfelju sklada od leta 2011 je sklad izpostavljenost do komercialnih bank uravnaval v razmerju glede na velikost bank ter glede na tekoče podatke o poslovanju bank. Zaradi kriterijev je tako postopoma izločil naložbe v banke, ki so izkazovale težave pri zagotavljanju kapitalске ustreznosti (ABANKA, d. d., Factor banka, d. d., PROBANKA, d. d.).

2.2.1.3.g Sklad je v naložbenih politikah za leta 2012–2014 nedosledno uporabljal nekatere termine glede naložbenih razredov. Tako je v tabeli, kjer prikazuje največji dovoljeni delež od skupnih sredstev sklada pri posameznem izdajatelju in vrednostnem papirju, uporabljal izraz Depoziti in potrdila o vlogah bank, v tabeli, kjer je načrtoval ciljno strukturo naložb, pa je uporabljal izraz Depoziti, potrdila o vlogah, MM-skladi¹⁵³. Iz naložbenih politik sklada za leta 2012–2014 tudi ni razvidno, v kateri naložbeni razred so vključena denarna sredstva na računih in njen največji dovoljeni delež. V naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 je bilo določeno, da naložbe v obliki gotovine v blagajni in na vpogledih na računih skupno ne smejo presežati 3 odstotkov premoženja sklada.

Pojasnilo sklada

Skład nima večjega zneska gotovine v blagajni in denarja na računu. Vključena sta v naložbeni razred Depoziti, potrdila o vlogah, MM - skladi.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj v naložbeni politiki natančneje opredli naložbeni razred Depoziti, potrdila o vlogah, MM-skladi in naj določi največji dovoljeni delež denarnih sredstev na računu.

¹⁵² Pri naložbah v depozite in potrdilih o vlogah je bila določena izpostavljenost do posamezne banke v višini 10 odstotkov, pri naložbah v obveznice oziroma druge dolžniške vrednostne papirje in delnice ter druge lastniške vrednostne papirje s spremenljivim donosom, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev v Republiki Sloveniji, državah članicah EU in državah članicah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD), je bilo določeno, da naložbe v vrednostne papirje istega izdajatelja ne smejo presežati 1 odstotka namenskega premoženja.

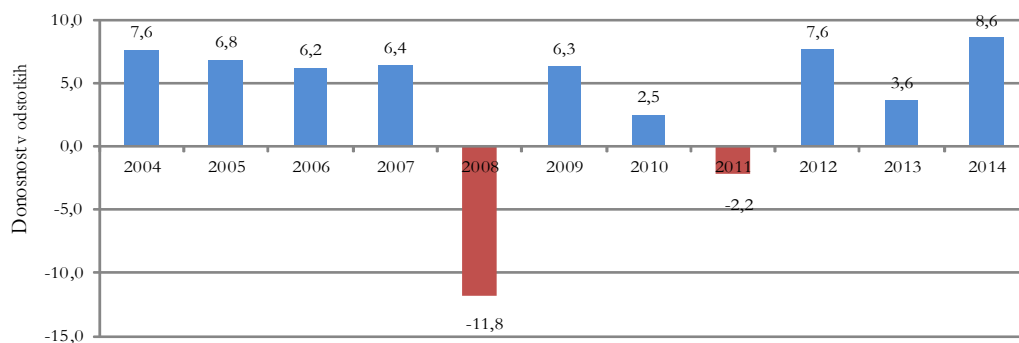
¹⁵³ Denarni skladi.

2.2.2 Uresničevanje ciljev sklada

2.2.2.1 Doseganje zahtevanega donosa

Donosnost portfelja sklada v letih 2004–2014 prikazuje slika 5. Sklad je z letom 2012 določil nove naložbene razrede, zato smo doseganje donosnosti za leti 2010 in 2011, ki je razvidna iz tabele 12, predstavili ločeno od doseganja donosnosti sklada za leta 2012–2014, ki je razvidna iz tabele 13.

Slika 5: Doseganje donosnosti sklada od leta 2004 do leta 2014



Vir: poslovno poročilo sklada za leto 2014.

Tabela 12: Skupno dosežena donosnost portfelja in donosnost po posameznih naložbenih razredih od leta 2010 do leta 2011, izračunana iz tržne vrednosti

Vrsta naložbe	v odstotkih	
	Leto 2010	Leto 2011
Državni dolžniški vrednostni papirji RS, EU, OECD in vrednostni papirji v 100-odstotni lasti Republike Slovenije	1,5	1
Drugi dolžniški vrednostni papirji RS, EU, OECD, Emerging Markets ¹⁵⁴	3,8	(3,4)
Depoziti in potrdila o vlogi RS, EU, OECD	4,1	4,0
Kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki imajo v svojem portfelju več kot polovico naložb v <i>dolžniških</i> vrednostnih papirjih RS, EU, OECD, Emerging Markets	0	2,3
Kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki imajo v svojem portfelju <i>lastniške</i> vrednostne papirje RS, EU, OECD, Emerging Markets	5,8	(14,7)
Lastniški vrednostni papirji RS, EU, OECD, Emerging Markets	(3,3)	(9,4)
Skupaj	2,5	(2,2)

Opomba: RS – Republika Slovenija.

Vir: poslovno poročilo sklada za leto 2011.

¹⁵⁴ Države razvijajočih se trgov.

Tabela 13: Skupno dosežena donosnost portfelja in donosnost po posameznih naložbenih razredih od leta 2012 do leta 2014

Vrsta naložbe	v odstotkih		
	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
Državne obveznice	16,1	5,3	8,9
Obveznice v 100-odstotni državni lasti	6,0	2,0	10,1
<i>Skupaj državni vrednostni papirji</i>	<i>13,3</i>	<i>4,5</i>	<i>9,2</i>
Podjetniške/korporativne ob obveznice	(5,6)	5,1	(2,1)
Obveznice bank/finančnih izdajateljev	4,2	(17,9)	52,2
Vzajemni skladi (več kot 50 odstotkov obvezniški) in ETF (obvezniški)	3,5	(1,4)	6,1
<i>Skupaj podjetniške obveznice</i>	<i>1,2</i>	<i>(4,8)</i>	<i>11,9</i>
<i>Depoziti, potrdila o vlogah, MM-skladi</i>	<i>4,2</i>	<i>3,6</i>	<i>1,8</i>
<i>Skupaj dolžniški vrednostni papirji</i>	<i>7,5</i>	<i>2,8</i>	<i>7,6</i>
Vzajemni skladi (delniški in mešani skladi) in ETF	8,1	10,9	14,4
Delnice	11,7	12,8	13,3
<i>Skupaj lastniški vrednostni papirji</i>	<i>9,0</i>	<i>11,2</i>	<i>14,3</i>
Naložbe skupaj	7,6	3,6	8,6

Viri: poslovna poročila sklada za leta 2012–2014.

2.2.2.1.a Sklad je v letu 2010 dosegel IRR, izračunano kot tržna donosnost, v višini 2,51 odstotka, v letu 2011 je bila negativna, in sicer v višini 2,2 odstotka, v letu 2014 v višini 8,64 odstotka, v letu 2013 v višini 3,6 odstotka in v letu 2012 v višini 7,62 odstotka. Ker sklad v naložbenih politikah za leta 2010–2014¹⁵⁵ ni dovolj natančno določil načrtovane skupne donosnosti (povezava s točko 2.2.1.2.a tega poročila) in donosnosti naložb po posameznih naložbenih razredih (povezava s točkama 2.2.1.2.c in 2.2.1.2.d tega poročila), ni mogoče presoditi, ali je bil sklad uspešen pri doseganju načrtovane donosnosti.

2.2.2.1.b V revizijskem poročilu 2011 smo skladu priporočili, naj v letnih poročilih za zagotavljanje preglednejših podatkov o uspešnosti upravljanja s sredstvi prikazuje podatke o tržni in knjigovodski donosnosti po segmentih iz portfelja, da bi lahko s temi podatki bolje pojasnil donosnost celotnega portfelja. Sklad je le v letnem poročilu za leto 2011 poročal o doseženi donosnosti po posameznih segmentih naložb oziroma naložbenih razredih, izračunanih na oba načina, medtem ko v letih 2012–2014 tega ni storil, saj jih v naložbenih politikah 2012–2014, razen v naložbeni politiki za leto 2012, tudi ni določil (povezava s točko 2.2.1.2.c tega poročila).

¹⁵⁵ Za leto 2012 je v naložbeni politiki določil načrtovano donosnost v višini 3,75 odstotka, ni pa načrtoval IRR glede na tržno vrednost portfelja.

2.2.2.1.c V revizijskem poročilu 2011 smo skladu priporočili, naj v letnih poročilih za zagotavljanje preglednejših podatkov o uspešnosti upravljanja s sredstvi prikazuje podatke o povprečni letni donosnosti portfelja v obdobju, za katero bo v reviziji programa razgradnje in odlaganja opravljen izračun sredstev, ki naj bi zadostoval za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK. Sklad je v letu 2010 izračunal povprečno donosnost za leta 1998–2010. Ustreznejši izračun donosnosti portfelja sklada bi bil za obdobje od leta 2004 dalje, saj je bil v programu razgradnje in odlaganja izračun zneska, ki ga je treba zbrati v skladu, opravljen za leta 2004–2023. Sklad je s popravljivim ukrepom izračun temu prilagodil in tako povprečna letna donosnost sredstev sklada za leta 2004–2010 znaša 3,09 odstotka, s čimer ne dosega zahtevanega donosa 4,29 odstotka iz programa razgradnje in odlaganja. Sklad je v letu 2011 izračunal povprečno letno donosnost portfelja za leta 2004–2011, ki je znašala 2,3 odstotka in je še nižja kot za leta 2004–2010. Sklad v letnih poročilih za leta 2012–2014 ni poročal o povprečni letni donosnosti portfelja sklada v obdobju od leta 2004, kot smo mu priporočili.

2.2.2.1.d V revizijskem poročilu 2011 smo skladu priporočili, naj v letnih poročilih za zagotavljanje preglednejših podatkov o uspešnosti upravljanja s sredstvi prikazuje tudi podatke o primerjavi vseh načrtovanih mer donosnosti in tveganosti portfelja z realiziranimi vrednostmi ter pojasni odmike od načrtovanih vrednosti in z realiziranimi vrednostmi v preteklem obdobju ter pojasni razlike. Sklad priporočila ni upošteval, saj je v letnih poročilih za leta 2012–2014 poročal le o doseženi donosnosti portfelja in o doseženi donosnosti po posameznih naložbenih razredih, ni pa poročal o načrtovanih merah donosnosti, realiziranih merah donosnosti preteklega leta ter ni pojasnil sprememb med leti in odmikov realiziranih podatkov od načrtovanih.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj v letnih poročilih prikaže tudi podatke o:

- vseh načrtovanih merah donosnosti portfelja v primerjavi z realiziranimi vrednostmi, pri čemer naj pojasni odmike od načrtovanih vrednosti, in
 - vseh realiziranih merah donosnosti portfelja v primerjavi z realiziranimi vrednostmi v preteklem obdobju, pri čemer naj pojasni spremembe.
-

2.2.2.1.e Sklad v letnih poročilih za leta 2012–2014 med kazalniki uspešnosti poslovanja ni predstavil rezultatov primerjanih indeksov, kot si jih je določil v naložbenih politikah za ta leta (povezava s točko 2.2.1.2.b tega poročila). Iz analitičnih evidenc sklada je razvidno, da je sklad v letu 2012 presegel vrednost primerjanega indeksa za 0,08 odstotne točke, v letu 2014 pa za 2,59 odstotne točke¹⁵⁶. V letu 2013 vrednosti primerjanega indeksa ni dosegel, saj je dosegel donosnost v višini 3,58 odstotka, donosnost primerjanega indeksa pa je znašala 4,33 odstotka. Glede na to, da sklad v naložbenih politikah navaja, da je kazalnik uspešnosti primerjani indeks, ocenjujemo, da bi o doseženem kazalniku sklad moral poročati v letnih poročilih, saj iz njih ni razvidno, ali je dosegel načrtovano donosnost svojega portfelja in s tem uspešno dosegel cilje poslovanja.

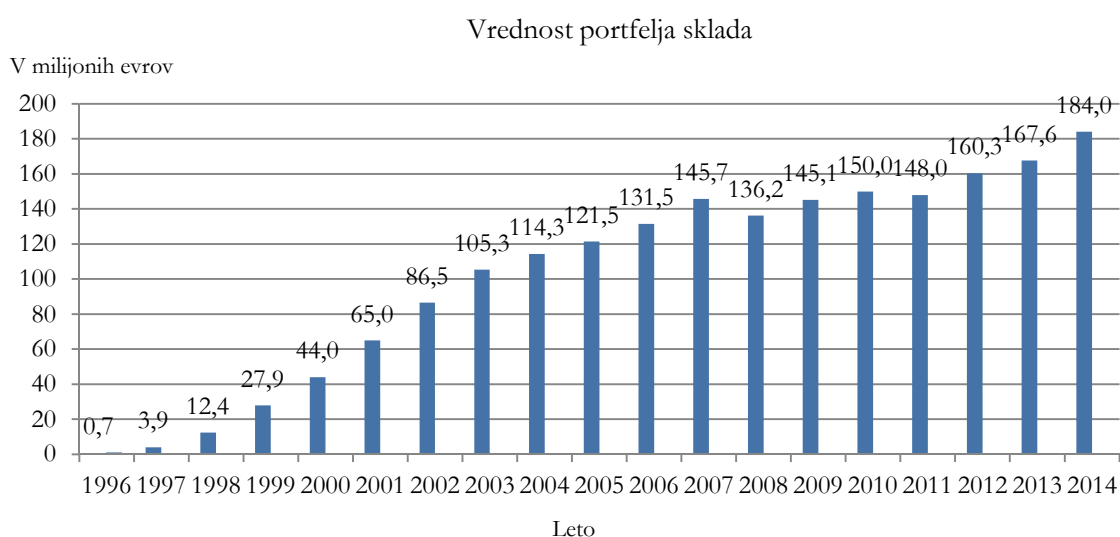
¹⁵⁶ Sklad je v letu 2012 dosegel donosnost finančnega portfelja 7,62 odstotka, donosnost primerjanega indeksa je bila 7,54 odstotka. V letu 2014 je sklad dosegel donosnost 8,56 odstotka, donosnost primerjanega indeksa je bila 5,97 odstotka.

Priporočilo

Skladu priporočamo, naj v letnih poročilih prikaže podatke primerjanih indeksov, katerih predvidena odstopanja od vrednosti primerjanega indeksa naj predhodno določi v naložbenih politikah, in naj pojasni odmike od načrtovanih vrednosti.

2.2.2.1.f Vrednost portfelja sklada na dan 31. 12. od leta 1996 do leta 2014 prikazujemo na sliki 6.

Slika 6: Vrednosti portfelja sklada na dan 31. 12. od leta 1995 do leta 2014



Vir: poslovno poročilo sklada za 2014.

Doseganje zahtevanega donosa se odraža v vrednosti finančnega portfelja sklada, ki je v letu 2010 znašala 150 milijonov evrov, nato se je leta 2011 zmanjšala za 2 milijona evrov v primerjavi z letom 2010 zaradi negativne donosnosti portfelja v višini 2,2 odstotka. V letu 2012 je sklad dosegel donosnost portfelja v višini 7,62 odstotka in povečal svoj portfelj na 160,3 milijona evrov, v letu 2013 je sklad dosegel donosnost portfelja v višini 3,6 odstotka in povečal svoj portfelj na 167,6 milijona evrov in v letu 2014 je sklad dosegel donosnost portfelja v višini 8,64 odstotka in povečal svoj portfelj na 184 milijonov evrov. Ker je sklad v letu 2011 dosegel negativno donosnost portfelja, bo moral to nadomestiti z doseganjem večjega donosa v prihodnjih letih, da bi zbral zadostna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO.

2.2.2.2 Izvajanje naložbenih politik

2.2.2.2.a Sklad je z letom 2012 v naložbeni politiki drugače določil naložbene razrede, zato so v tabeli 14 prikazani podatki o dejanski in ciljni strukturi naložb sklada na dan 31. 12. 2010 in na dan 31. 12. 2011, v tabeli 15 so prikazani podatki o dejanski in ciljni strukturi naložb sklada na dan 31. 12. od leta 2012 do leta 2014.

Tabela 14: Dejanska in ciljna struktura naložb na dan 31. 12. 2010 in 31. 12. 2011

Vrste naložb	v odstotkih			
	Struktura 31. 12. 2010		Struktura 31. 12. 2011	
	Ciljna	Dejanska	Ciljna	Dejanska
Državni dolžniški vrednostni papirji RS, EU, OECD ¹⁵⁷	brez omejitev	41	brez omejitev	37
Drugi dolžniški vrednostni papirji RS, EU, OECD (v 2010 še Emerging Markets) ¹⁵⁸	do 40	20	do 40	19
Depoziti in potrdila o vlogi RS, EU, OECD	do 30	22	do 30	30
Kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki imajo v svojem portfelju več kot polovico naložb v vrednostne papirje, ki dajejo zajamčen donos (dolžniški vrednostni papirji); RS, EU, OECD, Emerging Markets ¹⁵⁹	do 30	0	do 40	4
Kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki imajo v svojem portfelju več kot polovico naložb v vrednostne papirje, ki ne dajejo zajamčenega donosa (lastniški vrednostni papirji); RS, EU, OECD, Emerging Markets ¹⁶⁰	do 20	14	do 20	8
Lastniški vrednostni papirji RS, EU, OECD, Emerging Markets	do 10	3	do 10	2
Sporne naložbe	0	0*	-	-
Skupaj	100	100	100	100

Opomba: * Sklad izkazuje naložbo v obveznice družbo POTEZA SKUPINA, d. d. z oznako PSN1, vendar je njena vrednost tako majhna, da predstavlja le 0,3 odstotka vrednosti celotnega portfelja sklada.

Viri: letni poročili sklada za leti 2010 in 2011 ter naložbeni politiki sklada za leti 2010 in 2011.

¹⁵⁷ Ta del naložb predstavljajo visoko likvidne ter visoko bonitetne državne obveznice RS, držav članic EU in držav članic OECD.

¹⁵⁸ Ta del naložb predstavljajo naložbe v podjetniške, bančne in državne obveznice z bonitetno oceno vrednostnega papirja ali izdajatelja, ki praviloma ni nižja od BBB- po oceni bonitetne hiše *Standard & Poor's* oziroma Baa3 po oceni bonitetne hiše *Moody's*. Navedeni kriterij bonitetne ocene velja predvsem za tuje vrednostne papirje, saj slovenski vrednostni papirji večinoma nimajo bonitetne ocene mednarodno uveljavljene bonitetne hiše.

¹⁵⁹ V nadaljevanju jih poimenujemo tudi kot obvezniški skladi.

¹⁶⁰ V nadaljevanju jih poimenujemo tudi kot delniški skladi.

Tabela 15: Dejanska in ciljna struktura naložb na dan 31. 12. od leta 2012 do leta 2014

Vrste naložb	v odstotkih					
	Struktura 31. 12. 2012		Struktura 31. 12. 2013		Struktura 31. 12. 2014	
	Dejanska	Ciljna	Dejanska	Ciljna	Dejanska	Ciljna
Državne obveznice	40	40 do 100	42	30 do 60	47	30 do 60
Obveznice v 100-odstotni državni lasti	13	0 do 20	12	10 do 20	10	10 do 20
<i>Skupaj državni VP*</i>	<i>53</i>	<i>40 do 100</i>	<i>54</i>	<i>40 do 65</i>	<i>57</i>	<i>40 do 65</i>
Podjetniške/korporativne obveznice	4	0 do 20	4	5 do 20	3	2 do 7
Obveznice bank/finančnih izdajateljev	5	0 do 10	3	5 do 20	2	0 do 5
Vzajemni skladi (več kot 50 odstotkov obvezniški) in ETF (obvezniški)	6	0 do 20	4	5 do 10	6	5 do 15
<i>Skupaj podjetniške obveznice</i>	<i>15</i>	<i>0 do 30</i>	<i>11</i>	<i>15 do 30</i>	<i>11</i>	<i>5 do 20</i>
<i>Depoziti, potrdila o vlogah, MM-skladi</i>	<i>24</i>	<i>10 do 50</i>	<i>20</i>	<i>0 do 20</i>	<i>13</i>	<i>0 do 20</i>
Dolžniški VP skupaj	92	80 do 100	84	85 do 100	81	70 do 100
Vzajemni skladi (delniški in mešani skladi), ETF in delnice	8	0 do 20	-	-	-	-
Vzajemni skladi (delniški in mešani skladi), ETF	-	-	14	0 do 15	18	0 do 25
Delnice	2	0 do 20	2	0 do 2	1	0 do 5
Alternativne naložbe	0	0	0	0	0	0 do 2
Lastniški VP skupaj	8	0 do 20	16	0 do 20	19	0 do 30
Skupaj	100		100		100	

Opomba: * VP – vrednostni papir.

Viri: letna poročila in naložbene politike sklada za leta od 2012 do 2014.

Na podlagi primerjave podatkov o ciljni strukturi naložb portfelja sklada s podatki o dejanski strukturi naložb ugotavljamo, da dejanska struktura naložb na dan 31. 12. od leta 2010 do leta 2014 ni odstopala od načrtovane.

2.2.2.2.b Preverili smo spoštovanje načela razpršenosti naložb sklada in omejitev posameznih vrst naložb, ki jih sklad izkazuje v poslovnih knjigah na dan 31. 12. od leta 2012 do leta 2014, in ugotovili, da je sklad:

- 10. 1. 2011 kupil¹⁶¹ obveznice izdajatelja DZS, d. d. z oznako DZS2, ki so bile na dan 31. 12. 2011 v poslovnih knjigah sklada izkazane v vrednosti 6.056.780 evrov in so predstavljale 4 odstotke premoženja sklada¹⁶²; vrednost obveznic je presegla največji dovoljeni delež v naložbeni politiki sklada za leto 2011 za 3 odstotne točke, saj je v naložbeni politiki sklada za leto 2011 določeno, da naložbe v vrednostne papirje istega izdajatelja, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, ne smejo presegati 1 odstotka premoženja sklada; obveznice DZS2 so na dan 31. 12. od leta 2012 do leta 2014 v poslovnih knjigah sklada uvrščene v naložbeni razred podjetniške/korporativne obveznice, za katerega je sklad v naložbenih politikah za leta 2012–2014 določil največji dovoljeni delež pri izdajatelju in največji dovoljeni delež vrednostnega papirja v višini 2 odstotkov; vrednost obveznic na dan 31. 12. 2012 je v poslovnih knjigah sklada znašala 4.463.100 evrov, kar je predstavljalo 2,78 odstotka premoženja sklada, in je tako presegala največji dovoljeni delež za 0,78 odstotne točke; vrednost obveznic na dan 31. 12. 2013 je znašala 4.391.280 evrov, kar je predstavljalo 2,62 odstotka premoženja, in je presegala največji dovoljeni delež za 0,62 odstotne točke; vrednost obveznic na dan 31. 12. 2014 je znašala 3.793.920 evrov, kar je predstavljalo 2,06 odstotka premoženja, in je presegala največji dovoljeni delež v naložbeni politiki za 0,06 odstotne točke;
- na dan 31. 12. 2013 in 31. 12. 2014 v poslovnih knjigah izkazoval naložbo v delnice družbe Elektro Primorska, d. d. v vrednosti 974.400 evrov, ki je na dan 31. 12. 2013 predstavljala 0,58 odstotka, na dan 31. 12. 2014 pa 0,53 odstotka premoženja sklada, in je tako presegala največji dovoljeni delež¹⁶³, ki ga je sklad za tovrstne naložbe določil v naložbenih politikah za leti 2013 in 2014, in sicer na dan 31. 12. 2014 za 0,08 odstotne točke, na dan 31.12. 2014 pa za 0,03 odstotne točke;
- na dan 31. 12. 2013 v naložbenem razredu vzajemni skladi (delniški in mešani) in ETF izkazoval naložbo v vzajemni sklad Triglav svetovni razviti trgi, ki ga upravlja Triglav DZU, d. o. o. v vrednosti 1.769.109 evrov; vrednost naložbe je predstavljala 1,06 odstotka premoženja sklada in tako presegala največji dovoljeni delež za 0,06 odstotne točke, saj je sklad za ta naložbeni razred v naložbeni politiki za leto 2013 določil največji dovoljeni delež sklada pri vrednostnem papirju v višini 1 odstotka.

Sklad je v analizi ugotovil, da naložb v obveznice DZS2 in delnice elektrodistribucijskih podjetij ne bo mogoče prodati na kratek rok, in določil, da je treba vzporedno z naložbeno politiko sklada izdelati načrt aktivnosti glede iskanja možnosti prodaje, spremljanja in vrednotenja naložb. Sklad načrta aktivnosti glede iskanja možnosti prodaje, spremljanja in vrednotenja naložb v obveznice DZS2 in delnice elektrodistribucijskih podjetij do konca leta 2014 ni pripravil (povezava s točko 2.2.1.3.c tega poročila). Sklad je od leta 2012 izdajatelja obveznice DZS2 v več dopisih pozval, da mu posreduje zavezujočo ponudbo za reodkup obveznic ali oceno dinamike odkupovanja obveznic v prihodnje. Izdajatelj mu

¹⁶¹ 62.000 lotov v vrednosti 6.061.120 evrov. Z obveznico se v času nakupa ni trgovalo na organiziranem trgu vrednostnih papirjev. Od 6. 12. 2013 kotira na Ljubljanski borzi, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Ljubljanska borza), vendar od začetka kotacije do 15. 7. 2015 ni bilo sklenjenega nobenega posla.

¹⁶² Sklad je 10. 4. 2012 del naložbe (5.000 lotov) prodal. Njena vrednost na dan 31. 12. 2012 znaša le še 4.463.100 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa 4.391.280 evrov (57.000 lotov) na dan 31.12. 2014 pa 3.793.920 evrov (57.000 lotov). Naložba tudi v letih 2012–2014 presega izpostavljenost v naložbenih politikah.

¹⁶³ Določen je v višini 0,5 odstotka premoženja sklada.

ponudbe za reodkup obveznic ni posređoval, mu je pa obrazložil, da si bo prizadeval odkupovati obveznice, če mu bo likvidnostna situacija to dopuščala. Sklad je zato sprejel odločitev o prevrednotenju naložbe na dan 31. 12. 2012 na 78,30 odstotka, na dan 31. 12. 2013 na 77,04 odstotka in na dan 31. 12. 2014 na 66,65 odstotka nominalne vrednosti naložbe, ki je tako izkazana v poslovnih knjigah sklada v znesku 3.793.920 evrov.

Vrednosti naložb v delnice elektrodistribucijskih podjetij, ki jih sklad izkazuje v poslovnih knjigah na dan 31. 12. od leta 2009 do leta 2014, so predstavljene v tabeli 16.

Tabela 16: Naložbe sklada v delnice elektrodistribucijskih podjetij

Javno podjetje	Vrednost v evrih						Št. lotov*
	31. 12. 2009	31. 12. 2010	31. 12. 2011	31. 12. 2012	31. 12. 2013	31. 12. 2014	
Elektro Celje, d. d.	141.000	139.600	146.000	148.400	148.400	148.400	20.000
Elektro Ljubljana, d. d.	226.100	227.120	228.480	229.500	229.500	229.500	34.000
Elektro Maribor, d. d.	265.600	267.600	272.000	278.400	278.400	278.400	40.000
Elektro Primorska, d. d.	967.400	970.200	987.000	974.400	974.400	974.400	140.000
Skupaj	1.600.100	1.604.520	1.633.480	1.630.700	1.630.700	1.630.700	

Opomba: * Število lotov je v vseh letih enako.

Vir: analitične evidence sklada.

Sklad je v naložbeni politiki za leto 2014 povečal delež izpostavljenosti do posameznih delniških in mešanih vzajemnih skladov z 1 odstotka na 1,5 odstotka, kar je za 0,5 odstotne točke, in tako dosegel, da je vrednost naložbe v sklad Triglav svetovni razviti trgi, ki na dan 31. 12. 2014 znaša 2.012.381 evrov in predstavlja 1,09 odstotka sredstev sklada v okviru omejitev, ki jih določa naložbena politika za leto 2014.

Pojasnilo sklada

Sklad je v naložbenih politikah za leti 2012 in 2013 predvidel izvedbo ukrepov s prodajo naložbe DZS2, kateri je navedel, da je pri prilaganju portfelja treba izpostaviti, da gre za dolgoročnejske odmike od naložbene politike sklada, da naložbe na kratek rok ne bo mogoče prodati in da bo sklad iskal možnosti odprodaje. Delnice Elektro Primorska, d. d. so bile kupljene pred sprejemom nove naložbene politike za leto 2012. Naložbena politika ne predvideva, da se naložbe takoj uskladijo z novimi naložbenimi načeli. V naložbeni politiki sklada je predvidel ukrepe pri prilaganju portfelja in zato določil, da naložbe predstavljajo odmik od naložbene politike sklada, da jih na kratek rok ne bo mogoče prodati in da bo iskal možnosti odprodaje. Zadnji nakup točk vzajemnega sklada Triglav svetovni razviti trgi je bil opravljen 11. 10. 2013 znotraj dovoljenega deleža v naložbeni politiki sklada za leto 2013. Do konca leta 2013 pa je vrednost točke vzajemnega sklada naraščala hitreje kot donos celotnega portfelja sklada in tako je naložba preseгла največji dovoljeni delež v naložbeni politiki sklada.

Ocenjujemo, da navedba sklada v naložbenih politikah za leti 2012 in 2013 glede prodaje naložb v obveznice DZS2 in delnice elektrodistribucijskih podjetij ni zadostna, saj sklad ni določil pogojev in rokov za prodajo naložb ter načina spremljanja in vrednotenja naložb.

2.2.2.2.c Preverili smo usklajenost načrtovane in dejanske valutne strukture portfelja in ugotovili, da je sklad pri vlaganju sredstev v letih 2010 in 2011 upošteval opredelitve iz naložbenih politik za leta 2010 in 2011, saj naložbe v drugi valuti niso predstavljale več kot 20 odstotkov vseh naložb. Sklad je imel na dan 31. 12. 2012 vse naložbe v evrih. Na dan 31. 12. 2013 in 31. 12. 2014 pa tudi v ameriških dolarjih, in sicer 1,71 odstotka naložb sklada na dan 31. 12. 2013 ter 4,91 odstotka naložb sklada na dan 31. 12. 2014. Sklad v naložbenih politikah za leta 2012–2014 ni določil ciljne valutne strukture portfelja sklada, zato ni mogoče preveriti doseganja ciljne valutne strukture portfelja sklada.

2.2.2.2.d Preverili smo usklajenost načrtovanega in dejanskega razmerja med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji. Sklad je v naložbenih politikah za leta 2012–2014 določil ciljno razmerje med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji, in sicer za leto 2012 naj bi bilo ciljno razmerje 90 proti 10, za leto 2013 je določil ciljno razmerje 85 proti 15 in za leto 2014 ciljno razmerje 70–100 proti 0–30. V tabeli 17 Tabela 17: smo prikazali podatke o ciljnem in doseženem razmerju med lastniškimi in dolžniškimi vrednostnimi papirji.

Tabela 17: Ciljno in doseženo razmerje med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji v letih 2012–2014

v odstotkih					
Razmerje med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji					
31. 12. 2012		31. 12. 2013		31. 12. 2014	
Doseženo	Ciljno	Doseženo	Ciljno	Doseženo	Ciljno
92/8	90/10 ¹⁶⁴	84/16	85/15	81/19	70–100/0–30

Viri: naložbene politike in letna poročila sklada za leta 2012–2014.

Sklad je v letih 2012 in 2013 z minimalnim odstopanjem dosegel načrtovano strukturo med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji, v letu 2014 pa odstopanja v strukturi med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji ni bilo.

Pojasnilo sklada

V skladu z makroekonomskimi napovedmi in analizami tako delniških kot obvezniških trgov sklad pripravi načrtovano razporeditev po naložbenih razredih v vsakokratni naložbeni politiki. Glede na razmere na kapitalških trgih, vrednotenje ter tveganja po posameznih naložbenih razredih se je delež lastniških vrednostnih papirjev v letih 2012–2014 postopno povečeval.

2.2.2.3 Transakcije z izvedenimi naložbami

Preverili smo, ali je sklad v svojih notranjih aktih poslovanja opredelil postopke, ki jih mora opraviti pri transakcijah z naložbami. Preverili smo usklajenost izvedenih transakcij naložb v letih 2010–2014 s sprejetimi naložbenimi politikami in finančnimi načrti za leta 2010–2014, sprejetimi sklepi upravnega

¹⁶⁴ Sklad je za leto 2012 določil, da naj bi bilo ciljno razmerje med dolžniškimi in lastniškimi naložbami 90 proti 10, dejansko razmerje pa je lahko najmanj 80 odstotkov dolžniških naložb in največ 20 odstotkov lastniških naložb.

odbora ter pravilnikoma o upravljanju s tveganji¹⁶⁵. Preverili smo, ali je bila transakcija izvedena v skladu s kriteriji in omejitvami, ki so jih zahtevale naložbene politike, in sicer ali je sklad:

- pred sprejeto odločitvijo za izvedeno transakcijo naložbe pripravil pisno utemeljitev, v kateri je opredelil razloge za nakup ali prodajo posameznega vrednostnega papirja oziroma vezavo depozita in v njej prikazal, da je opravil preveritev usklajenosti transakcije z naložbeno politiko sklada;
- v primeru nakupa vrednostnega papirja na sekundarnem trgu vrednostnih papirjev pridobil več ponudb¹⁶⁶;
- o opravljeni transakciji naložbe poročal upravnemu odboru oziroma je pred njeno izvedbo pridobil soglasje upravnega odbora¹⁶⁷.

2.2.2.3.a Pravilnik o upravljanju s tveganji 2, ki v 3. členu določa, da se naložbeni predlog, usklajen s strokovnimi službami sklada, lahko na predlog direktorja ter na podlagi strokovne razprave sprejme neposredno tudi na seji upravnega odbora (brez predhodno pripravljenega naložbenega predloga), če se s predlogom strinja večina članov upravnega odbora sklada, ni ustrezen. Ocenjujemo, da je le na podlagi predhodno pripravljenega naložbenega predloga mogoče sprejeti ustrezen odločitev glede predlagane transakcije naložbe.

Upravni odbor sklada je 21. 4. 2011 na podlagi sklepa nadzornega odbora ustanovil komisijo¹⁶⁸, da bi pregledala opravljene transakcije z vrednostnimi papirji v obdobju od 16. 9. 2010 do 15. 3. 2011. Komisija je negospodarno in nepravilno izvedene transakcije predstavila v poročilu z dne 26. 5. 2011. Sklad je po zamenjavi vodstva 22. 6. 2011 in 15. 2. 2012 z družbo KF Finance, d. o. o. in družbo KPMG sklenil pogodbi v zvezi s pregledom izvedenih transakcij naložb sklada v obdobju od 16. 9. 2010 do 15. 3. 2011. Družbi sta izdelali poročila in ocenili, da je bila skladu s spornimi posli vršilke dolžnosti direktorice sklada v obdobju od 16. 9. 2010 do 15. 3. 2011 povzročena poslovna škoda v razponu med 1.633.224 evrov in 2.216.599 evrov¹⁶⁹.

¹⁶⁵ V letih 2010–2014 sta bila v veljavi dva pravilnika o upravljanju s tveganji, zato ju v nadaljevanju poimenujemo kot Pravilnik o upravljanju s tveganji 1, ki je bil v veljavi do 4. 9. 2013, in Pravilnik o upravljanju s tveganji 2, ki je v veljavi od 4. 9. 2013.

¹⁶⁶ Sekundarni trg vrednostnih papirjev je del finančnega trga, na katerem se trguje z že izdanimi vrednostnimi papirji. Sklad je moral v skladu s Pravilnikom o upravljanju s tveganji 1 pridobiti dve konkurenčni ponudbi, v skladu s Pravilnikom o upravljanju s tveganji 2 pa tri konkurenčne ponudbe.

¹⁶⁷ Direktor sklada je moral v skladu s Pravilnikom o upravljanju s tveganji 1 o opravljenih nakupih in prodajah naložb le poročati upravnemu odboru, obveznost pridobitve soglasja upravnega odbora v njem ni bila določena. Upravni odbor sklada je zato 21. 1. 2011 sprejel sklep, s katerim je določil, da mora direktor za vse posamezne transakcije nad 50.000 evrov pridobiti soglasje upravnega odbora, in nato 12. 3. 2012 določil, da navedena omejitev ne velja za naložbe v depozite. V Pravilniku o upravljanju s tveganji 2 je določeno, da strokovne službe sklada mesečno, do 15. v mesecu za pretekli mesec, poročajo o poslovanju sklada na področju upravljanja s premoženjem sklada in da mora direktor sklada v primeru opravljene transakcije naložbe, ki presega vrednost 50.000 evrov, razen v primeru naložb na denarnem trgu (depoziti, potrdila o vlogah, vloge na vpogled), pridobiti soglasje upravnega odbora.

¹⁶⁸ Na podlagi 28. člena statuta.

¹⁶⁹ KF Finance, d. o. o. je v poročilu z dne 5. 7. 2011 navedla, da ocenjena škoda znaša v razponu med 1.633.224 evri in 2.216.599 evri. Družba KPMG pa je v poročilu z dne 13. 3. 2012 navedla, da ta znaša vsaj 2.138.841 evrov.

2.2.2.3.b Na podlagi preveritve opravljenih transakcij z vrednostnimi papirji, ki jih je sklad opravil v letih 2010–2014, ugotavljamo, da so bile nekatere odločitve glede prodaje in nakupa naložb v obdobju od 16. 9. 2010 do 15. 3. 2011 sprejete brez strokovno pripravljenih predlogov za opravljen nakup oziroma prodajo vrednostnega papirja in brez pridobljenih konkurenčnih ponudb, v nasprotju z naložbeno politiko in finančnim načrtom sklada ali pa so bile sprejete brez soglasja upravnega odbora, in sicer:

- sklad je konec leta 2010 prodal obveznice Republike Slovenije z oznakama SLOREP 4,625 09/24¹⁷⁰ in RS 48¹⁷¹ s fiksno obrestno mero, v skupni vrednosti 5.256.007 evrov; predloga za prodajo obveznic je pripravila vršilka dolžnosti direktorice sklada in ne strokovne službe sklada; obveznic z oznako SLOREP 4,625 09/24 ni prodala najugodnejšemu ponudniku¹⁷², za prodajo obveznic z oznako RS 48 pa v času priprave predloga za prodajo obveznic ni pridobila konkurenčnih ponudb¹⁷³, kar je bilo v nasprotju s 4. členom Pravilnika o upravljanju s tveganji 1, ki je določal, da strokovne službe sklada pripravijo strokovno opredeljen pisni predlog za sprejem odločitve glede finančnih naložb in da se pridobita vsaj dve konkurenčni ponudbi; polega tega sta predloga za prodajo obveznic z oznakama A in B, ki ju je pripravila vršilka dolžnosti direktorice sklada, neustrezno utemeljena in v nasprotju z naložbeno politiko sklada za leto 2010, saj je vršilka dolžnosti direktorice sklada obrazložila, da je prodaja obveznic s fiksno obrestno mero zaradi izpostavljenosti tveganju spremembe obrestne mere v skladu z naložbeno politiko sklada in da bo sklad sredstva od prodaje vlagal v dolžniške vrednostne papirje s spremenljivim donosom ali v naložbe z ustrezno visoko obrestno mero; sklad v naložbeni politiki za leto 2010 ni predvidel navedenega prestrukturiranja portfelja, zato ni bilo razlogov, da obveznic ne bi ohranil v naložbenem portfelju do njihove zapadlosti; obveznice s fiksno obrestno mero niso bile izpostavljene obrestnemu tveganju in njihova prodaja je bila neskladna z naložbeno politiko sklada;
- nakup obveznic izdajatelja družbe Delo prodaja, d. d. z oznako DPR1 dne 9. 12. 2010 v vrednosti 3.003.986 evrov ni bil v skladu s finančnim načrtom in naložbeno politiko sklada za leto 2010; izdajatelj obveznic ni družba v pretežni državni lasti, v katero bi sklad smel v skladu s finančnim načrtom za leto 2010 nalagati sredstva; nakup obveznic je bil opravljen, čeprav strokovne službe niso pripravile predloga za nakup obveznic, niso bile pridobljene konkurenčne ponudbe in ni bila opravljena presoja primernosti nakupne cene¹⁷⁴, kar je v nasprotju s 4. členom Pravilnika o upravljanju s tveganji 1.; Izvedena transakcija tudi ni ustrezala načelu likvidnosti, saj z obveznicami v letu 2010 na Ljubljanski borzi skoraj ni bilo trgovanja; polega tega niso bile analizirane in vrednotene alternativne možnosti nakupa naložb, kar je v nasprotju z naložbeno politiko sklada za leto 2010, ki je določala prioriteta pravila pri sprejemanju odločitve nakupa državnih in drugih dolžniških vrednostnih papirjev, potrdil o vlogi in vezavi depozitov;

¹⁷⁰ Pregledali smo prodajo 1.500 lotov, ki so bili prodani 29. 11. 2010.

¹⁷¹ Pregledali smo prodajo 35.000 lotov, ki so bili prodani 10. 12. 2010.

¹⁷² Pri prodaji obveznic so strokovne službe na podlagi pridobljenih konkurenčnih ponudb 15. 11. 2010 pripravile predlog za prodajo obveznic, vendar je vršilka dolžnosti direktorice sklada 23. 11. 2010 pripravila nov predlog za prodajo, na podlagi katerega je obveznice prodala ponudniku, ki ni oddal najugodnejše ponudbe.

¹⁷³ Pri prodaji obveznic je vršilka dolžnosti direktorice sklada 29. 11. 2010 pripravila predlog za prodajo obveznic in jih 10. 12. 2010 prodala. Konkurenčne ponudbe je pridobila 9. 12. in 10. 12. 2010, kar pomeni po pripravi predloga za sklenitev posla.

¹⁷⁴ Sklad je obveznice kupil po ceni 97 odstotkov, na dan nakupa je tečaj obveznice na Ljubljanski borzi znašal 68,50 odstotka.

- sklad je pri nakupu obveznic izdajatelja družbe DZS, d. d. z oznako DZS2 dne 10. 1. 2011 v vrednosti 6.061.120 evrov ravnal v nasprotju s finančnim načrtom in naložbeno politiko sklada za leto 2011; izdajatelj obveznic ni družba v pretežni državni lasti, v katero bi sklad smel v skladu s finančnim načrtom za leto 2011 nalagati sredstva; ročnost obveznice je 10 let, ima fiksno obrestno mero in z njo se v času nakupa ni trgovalo na organiziranem trgu vrednostnih papirjev; odločitev za nakup je bila zato v nasprotju z naložbeno politiko za leto 2011, v kateri je sklad določil, da ne bo kupoval dolžniških vrednostnih papirjev, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, da bo skrajšal ročnost dolžniških vrednostnih papirjev s fiksno obrestno mero in sredstva nalagal z ročnostjo največ osem let; poleg tega odločitev za nakup naložbe ni temeljila na strokovnih podlagah, saj je bil predlog za nakup pripravljen po navodilu vršilke dolžnosti direktorice sklada in ga niso neodvisno pripravile strokovne službe sklada;
- sklad je 24. 1. in 25. 1. 2011 vložil sredstva v vrednosti 6.800.000 evrov v pet vzajemnih skladov, ne da bi strokovne službe sklada predhodno pripravile predlog za nakup točk vzajemnih skladov in ne da bi upravni odbor podal soglasje, saj bi vršilka dolžnosti direktorice sklada na podlagi sklepa upravnega odbora z dne 21. 1. 2011, morala predhodno pridobiti njihovo soglasje. Ker ne razpolagamo s strokovnim predlogom za nakup navedenih točk vzajemnih skladov, ne moremo presoditi, ali so bile pred odločitvijo o nakupu skladov obravnavane morebitne druge naložbene možnosti in na kakšnih podlagah je potekal izbor skladov; odločitev sklada je bila tudi v nasprotju s finančnim načrtom sklada za leto 2011, saj v njem ni bilo načrtovano nalaganje sredstev v vzajemne sklade;
- sklad je 7. 2. 2011 s poslovno banko sklenil dolgoročno depozitno pogodbo v vrednosti 3.500.000 evrov in ni pridobil soglasja upravnega odbora, kar je v nasprotju s sklepom upravnega odbora z dne 21. 1. 2011, ki je določil, da mora direktor sklada od upravnega odbora pridobiti soglasje za vse posamezne transakcije naložb nad 50.000 evrov; ne razpolagamo s predlogom za sklenitev dolgoročne depozitne pogodbe, ki naj bi ga pripravile strokovne službe, in z dokumentacijo, iz katere bi bilo razvidno, da so bile pred odločitvijo o sklenitvi depozitne pogodbe obravnavane alternativne možnosti;
- sklad je 11. 3. in 12. 3. 2011 kupil podrejene bančne obveznice treh poslovnih bank v skupni vrednosti 4.811.539 evrov; sklad pred odločitvijo o nakupu ni pripravil strokovno utemeljenega predloga za nakup obveznic in ni pridobil soglasja upravnega odbora, ki bi ga na podlagi sklepa upravnega odbora z dne 21. 1. 2011 moral pridobiti; poleg tega sklad ne razpolaga z dokumentacijo, iz katere bi bilo razvidno, da so bile pred odločitvijo za nakup pridobljene in ovrednotene informacije o drugih naložbenih možnostih; odločitev o nakupu je bila v nasprotju s finančnim načrtom in naložbeno politiko sklada za leto 2011, saj nakupi podrejenih bančnih obveznic v finančnem načrtu niso bili načrtovani; v skladu z naložbeno politiko sklada za leto 2011 pa je sklad smel vlagati sredstva le v podrejene bančne obveznice tistih bank, ki so imele bonitetno oceno vsaj BBB+, ki je navedene obveznice niso dosegale in je sklad v času nakupa ni preveril.

2.2.3 Smotrnost in namenskost porabe sredstev sklada

Meddržavna pogodba v 18. členu določa, da posebna sklada Republike Slovenije in Republike Hrvaške financirata vsak polovico vseh dejavnosti v zvezi z razgradnjo in odlaganjem vseh RAO in IJG, nastalih v času obratovanja in razgradnje NEK, ki jih odobri meddržavna komisija. V skladu z 10.a členom ZSFR je premoženje sklada dovoljeno uporabljati zgolj v namene, določene s tem zakonom. V tabeli 18 predstavljamo odhodke sklada v letih 2010–2014.

Tabela 18: Odhodki sklada v obdobju od leta 2010 do leta 2014

	v evrih				
Vrsta odhodkov	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
Tekoči odhodki poslovanja	402.558	386.851	340.379	349.165	412.123
Tekoči transferi	7.269.243	6.780.223	6.652.442	6.471.701	7.020.794
<i>Transferi občinam</i>	<i>2.409.804</i>	<i>2.733.798</i>	<i>2.776.606</i>	<i>2.885.035</i>	<i>2.889.638</i>
<i>Transferi ARAO:</i>	<i>4.859.439</i>	<i>4.046.425</i>	<i>3.875.837</i>	<i>3.586.666</i>	<i>4.131.156</i>
- od tega transferi za izgradnjo odlagališča NSRAO	2.255.408	1.569.123	1.030.452	703.631	1.241.518
- od tega transferi občinam	2.604.031	2.477.302	2.845.385	2.883.035	2.889.638
Nakup osnovnih sredstev	32.017	4.528	26.174	9.210	31.638
Skupaj	7.703.818	7.171.602	7.018.995	6.830.076	7.464.555
Od tega vsi transferi občinam	5.013.835	5.211.100	5.621.991	5.768.070	5.779.276

Viri: poslovna poročila sklada za leta 2010–2014.

Največ odhodkov sklada (od 92,8 odstotka v letu 2014 do 94,8 odstotka v letu 2012) predstavljajo tekoči transferi ARAO in lokalnim skupnostim. Od tega predstavljajo transferi občinam od 31,3 odstotka v letu 2010 do 42,2 odstotka v letu 2013 odhodkov sklada in transferi ARAO od 52,5 odstotka v letu 2013 do 63,1 odstotka v letu 2010 odhodkov sklada. Skupni znesek vseh transferov občinam oziroma nadomestil za omejeno rabo prostora, in sicer tako neposredno od sklada kot tudi posredno od ARAO, predstavlja od 65,1 odstotka v letu 2010 do 84,5 odstotka v letu 2013 odhodkov sklada.

2.2.3.1 Transferi Agenciji za radioaktivne odpadke

2.2.3.1.a V skladu s 6. členom ZSFR sklad in ARAO za vsako poslovno leto, v katerem se izvaja financiranje nalog po ZSFR, skleneta pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij, s katero uredita zlasti natančen obseg nalog, skladno z ZSFR, opredelita predvidene stroške za izvedbo nalog, časovne okvire za izvedbo nalog, roke za izvedbo nalog in plačila. Pri sklepanju pogodbe morata ARAO in sklad upoštevati sprejete programe in projekte za izvedbo nalog po 3. členu ZSFR. V tabeli 19 predstavljamo sklenjene pogodbe oziroma sporazume o ureditvi medsebojnih razmerij v letih 2010–2014, ki jih je sklad sklenil z ARAO in se nanašajo na program dela ARAO.

Tabela 19: Pogodbe oziroma sporazumi o ureditvi medsebojnih razmerij v obdobju od leta 2010 do leta 2014

Leto	Predmet pogodbe	Datum pogodbe	Skupaj znesek	Strošek delovanja ARAO**	Maksimalen strošek delovanja ARAO
			v evrih	v odstotkih	v evrih
2010	Program dela ARAO	16. 8. 2010	7.739.992	30,2	457.914
	Nadomestilo*		2.578.000	/	/
2011	Program dela ARAO	5. 5. 2011	3.322.733	30,2	449.792
	Nadomestilo*	25. 1. 2011	2.651.000	/	/
2012	Program dela ARAO	/	/	/	/
	Nadomestilo*	20. 2. 2012	2.793.242	/	/
2013	Program dela ARAO	12. 9. 2013	3.071.593	36,0 – stroški dela; 38,0 – drugi stroški	406.667
	Nadomestilo*	3. 5. 2013	2.894.592	/	/
2014	Program dela ARAO	23. 6. 2014	3.877.623	31,1 – stroški dela; 34,3 – drugi stroški	350.321
	Nadomestilo*	21. 2. 2014	2.905.300	/	/

Opombi: * Nadomestilo za omejeno rabo prostora skladno s 3. členom, 4. členom in 5. členom uredbe o nadomestilu.

** Sorazmerni delež zaposlenih ARAO, ki izvajajo dela v zvezi z gradnjo odlagališča NSRAO.

Viri: pogodbe oziroma sporazumi o ureditvi medsebojnih razmerij med skladom in ARAO za leta 2010–2014.

Z letom 2011 je sklad za plačila ARAO začel sklepati z ARAO dve pogodbi, in sicer:

- pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij, s katero je z ARAO uredil obseg nalog, opredelil predvidene stroške za izvedbo nalog, časovne okvire za izvedbo nalog, roke za izvedbo nalog in plačila (v nadaljevanju: pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij), in
- sporazum o ureditvi medsebojnih razmerij v zvezi s plačili nadomestil za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim (v nadaljevanju: sporazum).

Sklad in ARAO nista sklenila pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij za leto 2012, ker za to ni bilo podlage, saj sklad ni pridobil soglasja vlade glede finančnega načrta, ARAO pa je šele konec leta 2012 pridobila soglasje vlade k programu dela za to leto. Sklad in ARAO sta v letih 2010, 2011, 2013 in 2014 sklepala pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij po potrjenih finančnih načrtih sklada in ARAO s soglasjem vlade šele v drugi polovici leta, za katero so pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij veljale, zato dejanska poraba sredstev ARAO vsako leto precej odstopa od načrtovane, kar skladu otežuje optimalno načrtovanje naložb. V letih 2010–2014 je sklad izplačal ARAO za izgradnjo odlagališča NSRAO od 22,9 odstotka vseh načrtovanih sredstev za leto 2013 do 48,1 odstotka vseh načrtovanih sredstev za leto 2011. Ocenjujemo, da je v letih 2010–2014 razlog za odstopanje med načrtovano porabo

sredstev sklada, ki bi jih sklad moral po pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerij zagotoviti ARAO za izgradnjo odlagališča NSRAO, in dejansko porabo sredstev neustrezno načrtovanje sklada in ARAO, saj sta sklad za leti 2012 in 2013 ter ARAO za leta 2010–2014 pripravljala zgolj finančne načrte za eno leto¹⁷⁵ in ne za dve leti, zato so se konec vsakega leta, ko je pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij prenehala veljati, prekinila vsa dela. Če bi sklad in ARAO pripravljala dvoletne finančne načrte, bi imela podlago za sklenitev pogodb o ureditvi medsebojnih razmerij že konec leta za naslednje leto in bi lahko tekoče izvajala in plačevala potrebne investicije in stroške za odlagališče NSRAO¹⁷⁶. Drugi razlog za odstopanje med načrtovano in dejansko porabo sredstev je tudi načrtovanje ARAO, ki ne vključuje zgolj odhodkov za namene po 3. členu ZSFR¹⁷⁷. Sklad je na predlog upravnega odbora in nadzornega odbora ministrstvo in vlado večkrat pozval, da imenuje predstavnika sklada v upravni odbor ARAO, ki bo sodeloval v postopkih načrtovanja porabe sredstev, ki jih zagotavlja sklad za namene iz 3. člena ZSFR. Na ta način bi lahko sklad vplival, spremljal in kontroliral stroške ARAO že v fazi načrtovanja. Ker je sklad za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 izplačal ARAO le od 22,9 odstotka do 48,1 odstotka načrtovanih letnih sredstev za izgradnjo odlagališča NSRAO in teh sredstev ni mogel takoj investirati v naložbe, ampak jih je imel na računu pripravljene za morebitno izplačilo ARAO, je skladu v letih 2010–2014 nastala izguba v ocenjenem znesku 404.051 evrov, kot je razvidno iz tabele 20.

Tabela 20: Ocena izgube zaradi odstopanja med načrtovanimi in izplačanimi sredstvi sklada ARAO

Leto	Načrtovana sredstva v evrih	Izplačana sredstva v evrih	Razlika v evrih	Donosnost v odstotkih	Ocenjena izguba v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(6)=(4)*(5)/100
2010	7.739.992	2.255.408	5.484.584	2,5	137.115
2011	3.322.733	1.599.123	1.723.610	(2,2)	(7.919)**
2012	-	1.030.452	-	7,6	-
2013	3.071.593	703.631	1.337.510*	3,6	48.150
2014	3.877.623	1.241.518	2.636.105	8,6	226.705
Skupaj					404.051

Opombi: * Pri izračunu je upoštevano tudi izplačilo sklada za leto 2012.

** Zaradi negativnega donosa v letu 2011 je sklad s hranjenjem sredstev na računu prihranil v ocenjenem znesku 7.919 evrov.

Viri: pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij in poslovna poročila sklada za leta 2010–2014.

¹⁷⁵ ARAO pripravlja enoletne programe dela in finančne načrte skladno z Odlokom o preoblikovanju javnega podjetja Agencija za radioaktivne odpadke p.o., Hajdrihova 2, Ljubljana v javni gospodarski zavod (Uradni list RS, št. 45/96, 32/99, 39/01 in 113/09) in statutom ARAO; zapisnik seje Nadzornega odbora sklada z dne 5. 6. 2014.

¹⁷⁶ Iz Poročila o reviziji smotrnosti in namenskosti javnega gospodarskega zavoda ARAO v letu 2014 (izdelala družba Audit - in, d. o. o., april 2014) izhaja, da je v pripravi nov ustanovitveni akt ARAO, ki naj bi uvedel dvoletno financiranje in zagotovil stabilnejši način financiranja.

¹⁷⁷ Sklad je zavnil plačilo zahtevka ARAO št. 140109 z dne 18. 12. 2014 za opravljeno delo strokovne pomoči pri svetovanju na področju presoje vplivov na okolje, saj opravljanje tega dela ni več potrebno.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj imenuje predstavnika sklada v upravni odbor ARAO in naj ARAO določi obveznost priprave dvoletnih programov dela in finančnih načrtov.

2.2.3.1.b ZSFR v 6.c členu določa, da mora ARAO za vsako poslovno leto zagotoviti revizijo smotrnosti in namenskosti uporabe sredstev iz 3. člena ZSFR¹⁷⁸ ter da mora poročilo najpozneje v 15 dneh po prejemu predložiti skladu. ARAO je predložila skladu revizijska poročila o opravljeni notranji reviziji v ARAO za leta 2010¹⁷⁹, 2011¹⁸⁰ in 2012¹⁸¹ ter o opravljeni reviziji smotrnosti in namenskosti ARAO za leti 2013¹⁸² in 2014¹⁸³ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo ARAO).

V revizijskih poročilih ARAO za leti 2010 in 2011 je zgolj navedeno, da je bilo na vzorcu 100 različnih poslovnih dogodkov ugotovljeno, da gre za namensko in smotrno porabo sredstev, pri tem pa je iz revizijskih poročil razvidno, da so bili pregledani poslovni dogodki, ki so se nanašali tako na odhodke iz 3. člena ZSFR, kakor tudi na ostale odhodke, ki nastajajo ARAO za izvajanje GJS po ZVISJV in so financirani iz državnega proračuna. Enake ugotovitve izhajajo tudi iz revizijskega poročila ARAO za leto 2012, pri tem pa je bil vzorec pregleda manjši. Na podlagi ugotovitev v revizijskih poročilih ARAO za leta 2010, 2011 in 2012 ni mogoče nesporno trditi, da so bila sredstva sklada porabljena namensko. Revizija ARAO ne podaja celovitih informacij glede smotrne in namenske porabe sredstev sklada skladno s sklenjeno pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij in sporazumom.

V revizijskem poročilu ARAO za leto 2013 so navedene ugotovitve o namenski porabi sredstev in smotrnosti javnega naročanja ter porabe sredstev na področju obračuna in izplačila plač v letu 2013. V revizijskem poročilu ARAO za leto 2013 je ugotovljeno, da so bila sredstva na področju obračuna in izplačila plač v letu 2013 porabljena smotrno in namensko, kljub temu da je naveden ključ delitve stroškov plač, ki se financirajo iz sredstev sklada, 36 odstotkov, pri tem pa izračun ključa delitve ni pojasnjen. Navedeno je zgolj, da je bilo na dan 31. 12. 2013 na ARAO 21 zaposlenih in da je bil predmet revizijskega pregleda sedem zaposlenih v ARAO, kar predstavlja 33,3 odstotka vseh zaposlenih na ARAO na dan 31. 12. 2013.

V revizijskem poročilu ARAO za leto 2014 so navedene ugotovitve o namenski porabi sredstev in smotrnosti financiranja dejavnosti, sofinanciranja stroškov delovanja ARAO in izplačila nadomestil za omejeno rabo lokalnim skupnostim v letu 2014. V revizijskem poročilu ARAO za leto 2014 je ugotovljeno, da so bila sredstva na področju obračuna in izplačila plač v letu 2013 porabljena smotrno in namensko, kljub temu da je naveden ključ delitve stroškov plač, ki se financirajo iz sredstev sklada, 31,12 odstotka, pri tem pa izračun ključa delitve ni pojasnjen. Navedeno je zgolj, da je bilo na dan 31. 12. 2014 na ARAO 20 zaposlenih.

¹⁷⁸ Revizijo skladno z zakonom, ki ureja revidiranje, opravijo osebe, pooblašene za revidiranje v Republiki Sloveniji, in o tem izdelajo pisno poročilo do 31. 3. v letu, ki sledi poslovnemu letu, za katero je treba zagotoviti revidiranje porabe sredstev.

¹⁷⁹ Izdelal Inštitut za javno finančno pravo, št. Nrev 6/2012 z dne 29. 3. 2012.

¹⁸⁰ Izdelal Inštitut za javno finančno pravo, št. Nrev 7/2012 z dne 29. 3. 2012.

¹⁸¹ Izdelal Inštitut za javno finančno pravo, št. Nrev 46/2012 z dne 31. 5. 2013.

¹⁸² Izdelala družba Audit - in, d. o. o., marec 2014.

¹⁸³ Izdelala družba Audit - in, d. o. o., april 2014.

2.2.3.1.c Skladno s 6.a členom ZSFR mora ARAO skladu redno poročati o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah¹⁸⁴. Če mora ARAO pri oddaji izvedbe nalog uporabljati pravila javnega naročanja, lahko sklad imenuje predstavnika v strokovno komisijo za sodelovanje v tem postopku po 6.b členu ZSFR. Sklad je za spremljanje porabe sredstev, izplačanih ARAO, v letih 2010–2014 sklenil pogodbo z zunanjim izvajalcem¹⁸⁵, ki je pregledoval zahteve ARAO in ugotavljal njihovo ustreznost za izplačilo glede na stopnjo opravljenih del v skladu s pogodbo. Sklad je v letu 2013 uvedel dodatne aktivnosti na področju spremljanja dela ARAO oziroma porabe sredstev, kjer sodelujejo predstavniki ARAO, družbe GPC, d. o. o. in sklada. Sestanki na delovni ravni se izvajajo najmanj dvakrat mesečno in na vodstveni ravni enkrat mesečno. V primeru ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti programa dela ARAO ali pogodbe med ARAO in skladom sklad račune zavrne¹⁸⁶. Ocenjujemo, da je sklad v letih 2010–2014 s sklenitvijo pogodbe z zunanjim izvajalcem zagotovil spremljanje porabe sredstev, izplačanih ARAO, vendar je zaradi nesprejetega predpisa, ki bi določal redno poročanje ARAO skladu o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah, nadzor nad porabo sredstev sklada otežen¹⁸⁷. Ocenjujemo, da bi predpis moral določati tudi, da so izplačila sklada ARAO dovoljena zgolj ob predložitvi dokazil o opravljenih storitvah (povezava s točko 2.2.3.1.b tega poročila).

2.2.3.2 Transferi občinam zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta

Skład je za izračun višine nadomestila za omejeno rabo prostora¹⁸⁸ upošteval, da se osnova za nadomestilo revalorizira od leta 2003, in je pri izračunu upošteval letno stopnjo inflacije v državah članicah EU¹⁸⁹, čeprav tako ne izhaja iz uredbe o nadomestilu, v kateri je glede revalorizacije določeno: "Pri določitvi višine nadomestila za tekoče leto je treba osnovo za nadomestilo za omejeno rabo prostora iz prvega odstavka tega člena revalorizirati glede na inflacijska gibanja EUR."

¹⁸⁴ Podrobnejšo obliko in vsebino poročila ter obdobje poročanja določi minister, pristojen za finance (povezava s točko 2.1.2.6.b tega poročila).

¹⁸⁵ Sklad je imel v letih 2010–2012 sklenjeno pogodbo o opravljanju del vodje projekta pri pripravi prostorske in projektne dokumentacije odlagališča NSRAO z družbo PPB, d. o. o. ter v letih 2013 in 2014 sklenjeno pogodbo za opravljanje smotrnosti in namenske porabe sredstev sklada z družbo GPC, d. o. o., ki je zunanji svetovalec sklada, ki opravlja nadzor računov ARAO, in sicer finančni nadzor prejetih računov in pripadajočih poročil (nadzor porabe sredstev za nadomestila za omejeno rabo prostora, kontrola porabe sredstev za stroške dela in materialne stroške – posredni stroški in nadzor porabe sredstev za investicijske izdatke pri izgradnji odlagališča NSRAO), vsebinski nadzor (odkup zemljišč, terenske raziskave, inženiring projekta, investicijska dokumentacija, varnost odlagališča, presoja vplivov na okolje, projektne dokumentacija, informacijska podpira projektu, mednarodno sodelovanje v podporo projektu) in nadzor terminske realizacije projekta (operativna koordinacija projektne skupine).

¹⁸⁶ Sklad je zavrnil plačilo zahtevka ARAO št. 140109 z dne 18. 12. 2014 za opravljeno delo strokovne pomoči pri svetovanju na področju presoje vplivov na okolje, saj je prenehala veljati pogodba z izvajalcem svetovalnih storitev.

¹⁸⁷ Poročili ARAO za leti 2013 in 2014 ne vsebujeta istovrstnih podatkov in podatki medsebojno niso primerljivi (povezava s točko 2.1.2.6.b tega poročila).

¹⁸⁸ Skladno z uredbo o nadomestilu je višina nadomestila za omejeno rabo prostora odvisna od osnove za nadomestilo, ki se letno revalorizira glede na inflacijska gibanja evra, in od števila prebivalcev s stalnim prebivališčem v določeni občini na zadnji dan preteklega leta.

¹⁸⁹ 2,6 odstotka za leto 2010; 3 odstotke za leto 2011; 2,3 odstotka za leto 2012; 1 odstotek za leti 2013 in 2014.

V tabeli 21 prikazujemo osnovo za nadomestilo za omejeno rabo prostora, ki jo je sklad upošteval pri izračunu nadomestila za omejeno rabo prostora, in izplačila sklada za nadomestila za omejeno rabo prostora v letih 2010–2014.

Tabela 21: Osnova in izplačila nadomestila za omejeno rabo prostora v letih 2010–2014

Osnova in izplačilo	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014	v evrih
						Skupaj 2010–2014
Upoštevana osnova pri izračunu	4.947.659	5.096.089	5.213.299	5.265.432	5.265.432	
Izplačilo*	2.671.736	2.751.888	2.815.181	2.843.333	2.843.333	13.925.471

Opomba: * Upoštevanih 54 odstotkov osnove za nadomestilo za omejeno rabo prostora na leto skladno s tretjo alinejo drugega odstavka 4. člena uredbe o nadomestilu

Vir: podatki sklada.

Sklad je ministrstvo zaprosil za avtentično razlago, katera osnova za odmero nadomestila za omejeno rabo prostora se upošteva pri izračunu in katere podatke je treba uporabiti pri usklajevanju višine nadomestila za omejeno rabo prostora z inflacijo, saj revalorizacija glede na inflacijska gibanja evra, katere uporabo določa uredba o nadomestilu, ni nikjer določena. Ministrstvo je zadevo odstopilo v reševanje Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, ki je skladu pojasnilo¹⁹⁰, da se pri izračunu višine nadomestila za omejeno rabo prostora uporablja osnova za nadomestilo za omejeno rabo prostora v znesku 4.317.000 evrov in letna stopnja inflacije v Republiki Sloveniji.

Ocenjujemo, da je vlada sprejela uredbo o nadomestilu, v kateri so pravne podlage glede določitve osnove za nadomestilo za omejeno rabo prostora ter uporabe pravilne stopnje inflacije v obdobju, na katero se nanaša revizija, nejasne in zato ne omogočajo potrditve pravilnosti izračunov nadomestila za omejeno rabo prostora.

Vlada s sprejemom nove uredbe o nadomestilu konec leta 2014 ni določila načina revalorizacije nadomestila ter je v obrazložitvi predloga nove uredbe o nadomestilu navedla, da nova uredba o nadomestilu ne bo določala revalorizacije osnove za nadomestilo glede na inflacijska gibanja, saj se avtomatično usklajevanje z inflacijo na večini področij v Republiki Sloveniji že vrsto let ne uporablja več.¹⁹¹

2.2.4 Povzetek ugotovitev o poslovanju sklada

Sklad je cilje v finančnih načrtih za leti 2013 in 2014 načrtoval na vseh pomembnih segmentih poslovanja oziroma jih je določil za vsa ključna področja poslovanja, za leta 2010, 2011 in 2012 pa sklad ni opredelil ciljev, povezanih z zagotavljanjem porabe svojih sredstev za namene, ki jih določa ZSFR v 3. členu.

¹⁹⁰ Dopis št. 007-198/2014/2 z dne 23. 4. 2014.

¹⁹¹ S spremembo nove uredbe o nadomestilu leta 2015 je vlada določila, da je treba osnovo za nadomestilo za omejeno rabo prostora za tekoče leto revalorizirati gleda na letno stopnjo inflacije v državah članicah EU.

Sklad je v naložbenih politikah za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 navedel, da je cilj sklada, da z upravljanjem finančnega premoženja vzdržuje donosnost najmanj v višini 4,29 odstotka, vendar ni navedel, ali donosnost v višini 4,29 odstotka predstavlja letno donosnost ali donosnost, ki jo bo sklad dosegel v povprečju v letih 2004–2023. Sklad je v naložbenih politikah za leta 2012–2014 tudi določil, da bo izvajal primerjave z donosnostjo drugih skladov z enakim ali podobnim profilom tveganja, vendar pa ni navedel njihovih predvidenih vrednosti. Ker sklad v letih 2010–2014 ni natančno določil ciljne donosnosti, ni mogoče preveriti uspešnosti doseganja naložbenega cilja sklada.

Sklad v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 ni podrobneje določil načina izračuna IRR portfelja, načina vrednotenja prilivov in odlivov iz portfelja ter načina spremljanja in vrednotenja podatkov o naložbah, ki so pomembne za izračun donosnosti. To je opredelil v notranjem predpisu, to je v navodilu za merjenje donosnosti v letu 2012. V navodilu za merjenje donosnosti je sklad odločil, da bo izračunaval donosnost do dosvetja, vendar tega načina izračuna donosnosti v naložbenih politikah za leti 2013 in 2014 ni določil.

Sklad do 17. 7. 2014, ko je k spremembam statuta dala soglasje vlada, ni imel usklajenega statuta z določbami ZSFR glede naložbene politike, zato ni imel enotno opredeljenih ciljev glede naložbene politike z določbami ZSFR.

Sklad je na podlagi analize pripravil nabor ukrepov za uskladitev odmikov, ugotovljenih v analizi, tako na področju prestrukturiranja portfelja kot tudi na področju nujnih sprememb naložbene politike, vendar pa do konca leta 2014 nekaterih ni izvedel, in sicer ni pripravil dolgoročne naložbene politike, ni izdelal načrta aktivnosti glede iskanja možnosti prodaje, spremljanja in vrednotenja naložb v obveznice DZS2, obveznice Dela prodaje, d. d. in delnice elektrodistribucijskih podjetij, ki niso v skladu z naložbeno politiko sklada, ter ni določil ciljne donosnosti na podlagi obrestne mere na državne obveznice v območju evra.

Sklad je v letih 2012–2014 z določitvijo zgornje meje izpostavljenosti sklada do izdajatelja vrednostnega papirja in do vrednostnega papirja za vsak naložbeni razred zagotovil izpolnitev načela varnosti in razpršenost naložb iz ZSFR v večji meri kot z naložbenima politikama za leti 2010 in 2011, ko je določil izpostavljenost do izdajatelja vrednostnega papirja le za nekatere vrste naložb, izpostavljenosti do vrednostnega papirja pa ni določil. Sklad je konec leta 2010 in v začetku leta 2011 opravljal nakupe in prodaje naložb v nasprotju s sprejetim sklepom upravnega odbora, v nasprotju z naložbeno politiko in finančnim načrtom sklada ter pravilnikoma o upravljanju s tveganji. Ker je sklad v letu 2011 dosegel negativno donosnost, bo moral to nadomestiti z doseganjem višje donosnosti v prihodnjih letih, da bi zbral zadostna sredstva za razgradnjo NEK in za odlaganje RAO iz NEK. Ker sklad v letnih poročilih za leta 2012–2014 ni poročal o povprečni letni donosnosti portfelja sklada v obdobju od leta 2004, ni znano, kolikšno donosnost bo moral doseči v letih 2015–2023, da bo donosnost skladna s programom razgradnje in odlaganja.

Sklad je imel tudi ob koncu leta 2014 v svojem portfelju neustrezne naložbe, kot so delnice elektrodistribucijskih podjetij in obveznice DZS2, ki nimajo ustrezne bonitete in so opredeljene kot tvegan naložbeni razred, v katerega sklad ne nalaga sredstev. Zato ima sklad v svojem portfelju naložbe, ki ne ustrezajo določbam ZSFR, kratkoročno jih ni mogoče prodati ter mu znižujejo vrednost portfelja.

Sklad in ARAO sta za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 sklepala pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerjih na podlagi potrjenih finančnih načrtov sklada in ARAO s soglasjem vlade šele v drugi polovici leta, za leto 2012 pa zaradi ne pridobljenih soglasij vlade pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij nista sklenila. Zato dejanska poraba sredstev ARAO vsako leto precej odstopa od načrtovane, kar skladu otežuje optimalno načrtovanje naložb. Ker je sklad za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 izplačal ARAO le od 22,9 odstotka do 48,1 odstotka načrtovanih letnih sredstev za izgradnjo odlagališča NSRAO in teh sredstev ni takoj investiral v naložbe, ampak jih je imel na računu pripravljene za morebitno izplačilo ARAO, je skladu v letih 2010–2014 nastala izguba v ocenjenem znesku 404.051 evrov.

ARAO je skladu predložila revizijska poročila ARAO za leta 2010–2014. Na podlagi zapisanega v revizijskih poročilih ARAO za leta 2010–2012 ni mogoče nesporno trditi, da so bila sredstva sklada porabljenamensko. Revizija ARAO ne podaja celovitih informacij glede smotrne in namenske porabe sredstev sklada skladno s sklenjeno pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij in sporazumom.

3. MNENJE

Izvedli smo revizijo učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za gospodarstvo, ki je naloge na področju energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije opravljalo do 10. 2. 2012, ko se te prešle na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, ki od 18. 9. 2014 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo, pri vzpostavitvi pogojev poslovanja Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško in pri vzpostavitvi ter izvajanju nadzora nad poslovanjem sklada ter revizijo uspešnosti poslovanja sklada pri doseganju zastavljenih ciljev poslovanja v letih 2010–2014.

V reviziji smo preverili, kako so bile zahteve iz revizijskega poročila Zagotavljanje sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne upoštevane pri izvajanju aktivnosti vlade, ministrstva in sklada pri zagotavljanju potrebnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov.

Za izrek mnenja o smotrnosti poslovanja smo pridobili odgovore na vprašanje, ali je bilo ravnanje s sredstvi za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško načrtovano in se izvaja tako, da bo mogoče pravočasno zagotoviti vsa potrebna sredstva.

3.1 Mnenje o učinkovitosti poslovanja

Menimo, da ministrstvo in vlada pri določitvi pogojev zagotavljanja sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško ter pri vzpostavitvi nadzora nad poslovanjem sklada v letih 2010–2014 *nista bila učinkovita*. Pogoji zbiranja in upravljanja s sredstvi, ki se vplačujejo v sklad, ter vzpostavljen način izvajanja nadzora nad upravljanjem s sredstvi sklada in nad poslovanjem sklada ne zagotavljajo skladu zagotovitev zadostnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, predpisi niso urejali poslovanja sklada na način, da bi omogočili opredelitev in določitev parametrov in omejitev naložbene politike, doseganje zahtevanega donosa, ohranjanje premoženja sklada, zagotavljanje namenske porabe sredstev sklada in da bi zagotavljali vzpostavitev in izvajanje učinkovitega nadzora nad poslovanjem sklada. Ministrstvo je leta 2010 pripravilo predlog zakona, s katerim je na novo opredelilo poslovanje sklada, vlada je predlog zakona posredovala v nadaljnjo obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije, vendar je bil zakonodajni postopek konec leta 2011 končan. Ministrstvo je leta 2013 pripravilo nov predlog zakona, ki pa ga ni predložilo vladi v sprejem, vlada pa tega od ministrstva v letih 2012–2014 tudi ni zahtevala.

Ministrstvo ni predlagalo, da bi se meddržavna komisija po letu 2010 sestala, zato ta ni mogla zahtevati izdelave in ni mogla sprejeti revizije Programa razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG iz leta 2004,

kar pomeni več kot petletno zamudo. Vlada je decembra 2009 sprejela Uredbo o državnem prostorskem načrtu za odlagališče nizko in srednje radioaktivnih odpadkov na lokaciji Vrbina v občini Krško in ministrstvo je julija 2014 sprejelo Investicijski program, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbina, Krško brez sodelovanja Republike Hrvaške, zaradi česar obstaja tveganje, da bo morala Republika Slovenija plačati vsaj za 223.429 tisoč evrov več sredstev, kot če bi skušala z Republiko Hrvaško doseči skupni dogovor. Skupni dogovor z Republiko Hrvaško bo Republika Slovenija po sprejetem Investicijskem programu, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbina, Krško težko dosegla tudi zato, ker največji delež stroškov odlagališča nizko- in srednje radioaktivnih odpadkov predstavlja nadomestilo za omejeno rabo prostora, ki znaša brez sodelovanja Republike Hrvaške 64 odstotkov, s sodelovanjem Republike Hrvaške pa 59 odstotkov.

Ministrstvo je aprila 2010 ugotovilo, da je veljavni prispevek, izračunan na podlagi predpostavk iz Programa razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG, prenizek za zagotovitev zadostnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško. Kljub temu da iz Investicijskega programa, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbina, Krško izhaja, da so se spremenile pomembne predpostavke oziroma robni pogoji, na podlagi katerih je bil Program razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG pripravljen, ministrstvo ni izračunalo višine potrebnih sredstev, ki jih mora zbrati sklad, in je v Investicijskem programu, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbina, Krško navedlo donosnost, ki naj bi jo sklad dosegel, in sicer 4,29 odstotka iz Programa razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG. Ministrstvo niti po sprejemu Investicijskega programa, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbina, Krško ni preverjalo, ali veljavni prispevek omogoča zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, prav tako pa ni ukrepalo in ni prilagodilo pogojev za zagotovitev potrebnih sredstev. Obstaja tveganje, da se v sklad vplačuje prenizek prispevek, da sredstva ne bodo zbrana pravočasno in v zadostnem obsegu, da bi pokrila stroške razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško.

Ministrstvo je s sklenitvijo agentske pogodbe z ARAO – Agencijo za radioaktivne odpadke, Ljubljana uredilo medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in ARAO – Agencijo za radioaktivne odpadke, Ljubljana glede ureditve statusa in razmerij na področju investicije za odlagališče nizko- in srednje radioaktivnih odpadkov, vendar pa z dodatkom 1 k agentski pogodbi ni zagotovilo transparentnega prikaza financiranja stroškov ARAO – Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana, zato obstaja tveganje, da je ARAO – Agencija za radioaktivne odpadke, Ljubljana za svoje delo za zagotavljanje trajne in varne rešitve odlaganja nizko- in srednje radioaktivnih odpadkov v letu 2014 prejela dvojno plačilo.

Menimo, da ministrstvo v svojih poslovnih knjigah ne izkazuje prave vrednosti osnovnega sredstva odlagališča nizko- in srednje radioaktivnih odpadkov, saj znašajo vsi stroški za izgradnjo odlagališča nizko- in srednje radioaktivnih odpadkov na dan 31. 12. 2014, ki jih v svojih poslovnih knjigah izkazuje sklad, 19.163.978 evrov, v poslovnih knjigah ministrstva pa so za 7.725.866 evrov manjši.

Vlada je šele decembra 2014 sprejela predpis, ki je odpravil neskladje z Zakonom o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti, zaradi katerega je sklad v letih 2010–2014 lokalnim skupnostim za nadomestila za omejeno rabo prostora zagotovil sredstva v znesku 13.694.881 evrov. Vlada tudi s sprejemom predpisa decembra 2014 ni izvzela sklada za plačilo nadomestil za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim, da bi sklad lahko ob veljavnem prispevku zagotovil zadosti sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško.

Ministrstvo in vlada nista vzpostavila ustreznega nadzora nad izvajanjem naložbenih politik sklada, saj nista zagotovila, da bi bili postopki za sprejemanje odločitev glede nakupov in prodaj naložb sklada predpisani. Vlada do julija 2014 ni omejila pristojnosti direktorja sklada pri sprejemanju odločitev glede nakupov in prodaj naložb, zato je skladu nastala poslovna škoda v razponu med 1.633.224 evrov in 2.216.599 evrov. Menimo, da predpisi, ki opredeljujejo nadzor nad poslovanjem sklada, omogočajo pozno sprejetje finančnih načrtov in naložbenih politik.

3.2 Mnenje o uspešnosti poslovanja

Menimo, da sklad pri doseganju zahtevanih pogojev poslovanja in zastavljenih ciljev v letih 2010 in 2011 *ni bil uspešen*, v obdobju od leta 2012 do leta 2014 pa je *bil delno uspešen*.

Sklad je v letu 2013 kot cilj svojega poslovanja prvič načrtoval tudi namensko rabo svojih sredstev. Sklad v naložbenih politikah v letih 2010, 2011, 2013 in 2014 ni natančno določil ciljne donosnosti, zato ne moremo podati mnenja o uspešnosti sklada pri doseganju ciljne donosnosti.

Sklad je konec leta 2010 in v začetku leta 2011 opravil nakupe in prodaje naložb v nasprotju s sprejetim sklepom upravnega odbora, naložbeno politiko in finančnim načrtom ter Pravilnikom o upravljanju s tveganji, ki je veljal do 4. 9. 2013, zato je v letu 2010 dosegel donosnost v višini 2,51 odstotka, v letu 2011 pa je bila negativna v višini 2,2 odstotka. Zaradi tega obstaja tveganje, da sklad tudi z doseženo donosnostjo leta 2012 v višini 7,6 odstotka, leta 2013 v višini 3,6 odstotka in najvišje doseženo donosnostjo leta 2014, ko je dosegel donosnost v višini 8,6 odstotka, niti v letih 2004–2014 niti v letih 2010–2014 ni dosegel zahtevane donosnosti 4,29 odstotka iz Programa razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG in tako ne bo pravočasno zbral zadosti sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško.

Sklad je na podlagi dokumenta Povzetek analize portfelja Sklada in popravljalni ukrepi Sklada za financiranje razgradnje NEK in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz NEK novembra 2011 predlagal izvedbo ukrepov za pripravo ustrežnejše naložbene politike in prestrukturiranja portfelja sklada skladno z načeli varnosti in razpršenosti naložb, vendar pa do konca leta 2014 nekaterih ni izvedel, in sicer ni pripravil dolgoročne naložbene politike, ni izdelal načrta aktivnosti glede iskanja možnosti prodaje, spremljanja in vrednotenja nekaterih naložb, ki niso v skladu z naložbeno politiko sklada, ter ni določil ciljne donosnosti na podlagi obrestne mere na državne obveznice v območju evra.

Sklad je preverjal namensko rabo sredstev sklada tako, da je pridobil od ARAO – Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana revizijska poročila za leta 2010–2014, vendar iz revizijskih poročil za leta 2010–2012 ni mogoče nesporno razbrati, da so bila sredstva sklada porabljena namensko. Sklad je v sodelovanju z zunanjim izvajalcem pri ARAO – Agenciji za radioaktivne odpadke, Ljubljana v letih 2012–2014 ustrezno preverjal izplačevanja sredstev izvajalcem glede predmeta sklenjenih pogodb, vendar je bil zaradi nesprejetega predpisa, ki bi določal redno poročanje ARAO – Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana, nadzor nad porabo sredstev sklada otežen.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo in Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško 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 nesmotnosti, ki so bile ugotovljene 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 nesmotnosti.

Popravljalni ukrepi Vlade Republike Slovenije se morajo nanašati na:

- načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za pripravo ustreznih predpisov iz pristojnosti Vlade Republike Slovenije oziroma v primeru predpisov iz pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije, aktov za njihovo pripravo in posredovanje teh Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo in sprejem tako, da bo s predpisi:
 - opredeljen način določitve prispevka za razgradnjo, obveznost preverjanja ustreznosti višine prispevka in postopka za spremembo višine prispevka, če je ugotovljena neustrezna višina prispevka glede na sredstva, ki jih je treba zbrati – točka 2.1.2.2.c;
 - opredeljen pojem "zahtevana donosnost", določena stopnja zahtevane donosnosti, obdobje, za katero se donosnost ugotavlja, in način njenega ugotavljanja oziroma merjenja, hkrati pa bo omogočena fleksibilnost določanja donosnosti, tako da se opredelijo dejavniki, ki vplivajo na njeno določitev – točka 2.1.2.4.a;
 - določeno načelo nalaganja sredstev sklada glede na namene, za katere se lahko sredstva sklada porabljajo, tako da bo mogoče zagotoviti financiranje izgradnje odlagališča nizko- in srednje radioaktivnih odpadkov – točka 2.1.2.5.a;
 - določeno, v katere finančne instrumente sklad lahko vplaga svoja sredstva, ter določeni pogoji in omejitve vlaganja v te naložbe – točka 2.1.2.5.b;
 - podrobneje določen način in obseg izvedbe revizije smotrnosti in namenskosti porabe sredstev ter kriteriji za presojo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada, postopki, po katerih ravna sklad, če se z revizijo smotrnosti in namenskosti porabe sredstev sklada ugotovi, da uporabnik sredstev, ki jih je pridobil od sklada, ni porabil smotno in namensko, in opredeljene sankcije za uporabnika sredstev in za odgovorno osebo uporabnika sredstev – točka 2.1.2.6.a;

- določeno izvajanje nadzora nad poslovanjem sklada, tako da bodo jasno in pregledno opredeljene pristojnosti in odgovornosti organov sklada, pristojnega ministrstva ter Vlade Republike Slovenije – točka 2.1.2.5.c;
- določena oblika in vsebina poročila, ki ga mora ARAO – Agencija za radioaktivne odpadke, Ljubljana pošiljati skladu, oziroma bo določeno, da je ministrstvo, pristojno za energetiko, zadolženo za sprejem predpisa, ki bo to določil – točka 2.1.2.6.b;
- določen nadzor nad namenskostjo porabe sredstev pri poslovanju sklada, tako da so izplačila sklada ARAO – Agenciji za radioaktivne odpadke, Ljubljana dovoljena zgolj ob predložitvi dokazil o dobavljenem materialu in opravljenih storitvah, in bo določeno redno poročanje ARAO – Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana skladu o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah – točka 2.2.3.1.c;
- načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za zunanji in neodvisni pregled vseh nastalih stroškov v ARAO – Agenciji za radioaktivne odpadke, Ljubljana, ki jih je financiral sklad, tako da bo določila točno vrednost investicije, kar bo predstavljalo podlago za ustrezno računovodsko evidentiranje investicije pri vseh sodelujočih institucijah – točke 2.1.2.1.a, 2.1.2.1.b in 2.1.2.1.c;
- načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za določitev nadomestila za omejeno rabo prostora glede na njegovo vsebino in njegovega plačnika – točka 2.1.2.3.d.

Popravljalni ukrepi Ministrstva za infrastrukturo se morajo nanašati na:

- načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za sklenitev dodatka k agentski pogodbi z ARAO – Agencijo za radioaktivne odpadke, Ljubljana, na podlagi katerega bo na transparenten način prikazan način obračuna opravljenega dela, ki bo financiran iz državnega proračuna, in obračun opravljenega dela, ki ga je financiral sklad – točka 2.1.2.1.d;
- načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za pripravo novelacije Investicijskega programa, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbina, Krško – točki 2.1.2.1.h in 2.1.2.4.b.

Popravljalni ukrepi Sklada za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško se morajo nanašati na:

- načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za sprejem srednjeročne naložbene politike in uskladitev naložb v delnice elektrodistribucijskih podjetij, obveznice DZS2 in podrejene bančne obveznice z naložbeno politiko sklada – točka 2.2.1.3.c;
- načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za pripravo in sprejem navodila o naložbah v banke, v katerem bo določen največji dovoljeni znesek po posameznih bankah glede na kapital banke – točka 2.2.1.3.f.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrди odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih

sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁹². Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo in Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško kršijo obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁹² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- imenuje predstavnika sklada v upravni odbor ARAO – Agencije za radioaktivne odpadke, Ljubljana in naj določi ARAO – Agenciji za radioaktivne odpadke, Ljubljana pripravo dvoletnih programov dela in finančnih načrtov.

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- izdela analizo za vse javne uslužbence, ki so vključeni v zbirni kadrovski načrt ministrstva, njihovih nalog in naj ob upoštevanju posebnih znanj oziroma izkušenj z upravljanjem premoženja oziroma z izvajanjem predpisanih zakonskih obveznosti, ki so povezane z namensko porabo sredstev v ARAO – Agenciji za radioaktivne odpadke, Ljubljana, izvede prerazporeditve teh na sklad;
- v novelaciji Investicijskega programa, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbinja, Krško izračuna donosnost, ki jo mora sklad doseči na podlagi izračuna, koliko sredstev mora zbrati sklad za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, glede na višino letno vplačanih prispevkov v sklad in glede na načrtovana izplačila iz sklada; pri določitvi donosnosti naj sodeluje s skladom in naj upošteva razmere na finančnih trgih, predpisana načela naložbene politike ter predvideno strukturo naložb, v katere lahko sklad nalaga svoja sredstva.

Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško priporočamo, naj:

- ob pripravi letnega poročila o poslovanju ugotovi in v letnem poročilu prikaže, ali veljaven prispevek zadošča za zagotovitev potrebnih sredstev za razgradnjo Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško glede na predpostavke iz sprejetega Investicijskega programa, Rev. C za Odlagališče NSRAO Vrbinja, Krško in glede na naknadno sprejet Program razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG, ter naj navede spremenjene okoliščine glede na sprejete predpostavke, ki vplivajo na primernost prispevka;
- v naložbeni politiki za posamezno leto poleg zahtevane donosnosti iz Zakona o Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško ter Programa razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG določi skupno donosnost in donosnost po dolžniških in lastniški vrednostnih papirjih, ki ju bo mogoče doseči z načrtovano strukturo naložb in pričakovanimi razmerami na finančnih trgih, ter naj ju na podlagi izvedene analize finančnih trgov v naložbeni politiki predstavi;
- uskladi sestavo portfelja sklada, če bo želel doseči donosnost, ki bo primerljiva donosnosti primerjanih indeksov, s sestavo primerjanega indeksa in nato v naložbeni politiki določi odstopanja od vrednosti primerjanih indeksov, ki jih namerava doseči;
- medsebojno uskladi Pravilnik o planiranju in naložbeno politiko glede vrste naložb in naj določi kriterije za izbor alternativnih naložb;

- delnice elektrodistribucijskih podjetij zaradi ureditve področja elektroenergetske infrastrukture proda eni izmed družb, ki je v 100-odstotni lasti Republike Slovenije, oziroma naj upošteva načrt odkupa vseh delnic elektrodistribucijskih podjetij, če ga bo ministrstvo pripravilo;
- v naložbenih politikah zaradi določene obrestne mere v veljavnem Programu razgradnje NEK in odlaganja NSRAO in IJG določi ciljno donosnost portfelja sklada na podlagi obrestne mere na državne obveznice v območju evra in pri njeni določitvi upošteva delež lastniških vrednostnih papirjev v celotnem portfelju sklada;
- v naložbeni politiki natančneje opredeli naložbeni razred Depoziti, potrdila o vlogah, MM-skladi in naj določi največji dovoljen delež denarnih sredstev na računu;
- v letnih poročilih prikaže tudi podatke o:
 - vseh načrtovanih merah donosnosti portfelja v primerjavi z realiziranimi vrednostmi, pri čemer naj pojasni odmike od načrtovanih vrednosti, in
 - vseh realiziranih merah donosnosti portfelja v primerjavi z realiziranimi vrednostmi v preteklem obdobju, pri čemer naj pojasni spremembe;
- v letnih poročilih prikaže podatke primerjanih indeksov, katerih odstopanja od vrednosti primerjanih indeksov naj predhodno določi v naložbenih politikah, in naj pojasni odmike od načrtovanih vrednosti.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
3. Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško, priporočeno s povratnico;
4. Borutu Pahorju, priporočeno;
5. Janezu Janši, priporočeno;
6. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
7. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;

8. mag. Darji Radić, priporočeno;
9. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
10. Zvonku Černaču, priporočeno;
11. Igorju Maherju, priporočeno;
12. Samu Omerzelu, priporočeno;
13. Janku Strašku, priporočeno;
14. Ksenji Žnideršič Planinc, priporočeno;
15. Aleksandri Špiler, priporočeno;
16. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
17. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1

Tabela 22: Primerjava ureditve poslovanja skladov po meddržavni pogodbi za zagotovitev sredstev po programu razgradnje in odlaganja

Potrebna sredstva na dan 31. 1. 2022 po programu razgradnje in odlaganja: v nominalnem znesku 1.149,3 milijona evrov oziroma vsaka država 574,65 milijona evrov		
	Republika Slovenija	Republika Hrvaška
Pravna podlaga	Zakon o Skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško	Zakon o Fondu za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrarne Krško ¹⁹³ (v nadaljevanju: Zakon o fondu)
Ime sklada	Sklad za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in za odlaganje radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško	Fond za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenog nuklearnog goriva Nuklearne elektrarne Krško
Začetek delovanja sklada	December 1994	Oktober 2007

¹⁹³ Narodne novine HR, št. 107/07.

**Potrebna sredstva na dan 31. 1. 2022 po programu razgradnje in odlaganja: v nominalnem znesku
1.149,3 milijona evrov oziroma vsaka država 574,65 milijona evrov**

	Republika Slovenija	Republika Hrvaška
Oblika sklada	Sklad je pravna oseba in posluje v svojem imenu in za svoj račun.	Sklad je pravna oseba.
Ustanovitelj	Ni določen.	Ustanovitelj fonda je Republika Hrvaška, ustanoviteljske pravice in obveznosti izvršuje del državne uprave, pristojne za energetiko. Fond odgovarja za obveznosti s svojim premoženjem. Republika Hrvaška solidarno jamči za obveznosti fonda.
Prispevek	Sredstva sklada se zagotavljajo iz razlike med lastno ceno električne energije za vsako kilovatno uro proizvedene električne energije v NEK, dobavljene družbi GEN energija, in prodajno ceno, ki jo družba GEN energija dosega na trgu električne energije. Znesek, vkalkuliran v ceno, se določi s programom razgradnje in odlaganja ter na podlagi sklepa vlade znaša 3 evre na megavatno uro električne energije iz NEK. Leta 2014 je družba GEN energija vplačala v sklad prispevek v znesku 9.074.782 evrov.	<i>Hrvatska elektroprivreda, d. d.</i> zagotavlja skladno z <i>Uredbo o iznosu, roku i načinu uplate sredstava za financiranje razgradnje i zbrinjavanja radioaktivnog otpada i istrošenoga nuklearnog goriva Nuklearne elektrarne Krško</i> ¹⁹⁴ fondu skladno s programom razgradnje in odlaganja sredstva v znesku 14.250.000 evrov letno ¹⁹⁵ . Za neplačilo je predpisana kazen.

¹⁹⁴ Narodne novine HR, št. 155/08.

¹⁹⁵ Hrvatska elektroprivreda, d. d. mora plačevati znesek 14.250.000 evrov letno od leta 2004 skladno s programom razgradnje in odlaganja.

**Potrebna sredstva na dan 31. 1. 2022 po programu razgradnje in odlaganja: v nominalnem znesku
1.149,3 milijona evrov oziroma vsaka država 574,65 milijona evrov**

	Republika Slovenija	Republika Hrvaška
Uporaba sredstev	<p>Sredstva sklada se lahko uporabljajo za:</p> <ul style="list-style-type: none"> • financiranje storitev obdelave RAO in IJG pred odlaganjem ter odlaganja RAO ter IJG iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije, ki je obvezna državna GJS, kot jo določa 95. ZVISJV; • financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje IJG in RAO iz NEK; • financiranje priprave in izvedbe projekta za varno razgradnjo NEK; • plačilo nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim skladno z uredbo o nadomestilu. <p>Sklad je leta 2014 za izvajanje prvih treh alinej porabil 4.131.156 evrov, za izvajanje četrte alineje je porabil 2.889.638 evrov in za poslovanje sklada je porabil 543.761 evrov; skupaj 7.564.555 evrov.</p>	<p>Sredstva fonda se lahko uporabljajo za:</p> <ul style="list-style-type: none"> • izdelavo in revizijo programa razgradnje in odlaganja; • razgradnjo NEK skladno s programom razgradnje in odlaganja; • zbiranje in odlaganje RAO in IJG iz NEK skladno s programom razgradnje in odlaganja; • pokritje stroškov poslovanja fonda. <p>Fond je leta 2014 za izvajanje prve alineje porabil 342.609 evrov¹⁹⁶, za izvajanje druge in tretje alineje je porabil 5.358.409 evrov in za izvajanja poslovanja fonda je porabil 670.217 evrov; skupaj 6.371.235 evrov.</p>
Ureditev razmerij s prejemniki sredstev sklada	<p>Uporabnik finančnih sredstev (ARAO, ki je zadolžena za pripravo programa razgradnje in odlaganja) in sklad za vsako poslovno leto, v katerem se izvaja financiranje nalog iz 3. člena ZSFR, skleneta pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij.</p>	<p>S sprejemom <i>Odluke o određivanju stručne organizacije za izradu zajedničkih programa odlaganja otpada i razgradnje Nuklearne elektrarne Krško</i> je Vlada Republike Hrvaške 4. 10. 2012 sprejela odločitev, da je fond strokovna organizacija, zadolžena za pripravo revizije programa razgradnje in odlaganja.</p>

¹⁹⁶ Menjalni tečaj na dan 31. 12. 2014; 1 evro je 7,6580 hrvaške kune. Banka Slovenije, [URL: <http://www.bsi.si/podatki/tec-BS.asp>], 28. 10. 2015.

**Potrebna sredstva na dan 31. 1. 2022 po programu razgradnje in odlaganja: v nominalnem znesku
1.149,3 milijona evrov oziroma vsaka država 574,65 milijona evrov**

	Republika Slovenija	Republika Hrvaška
Organi in zaposleni	Sklad upravlja petčlanski upravni odbor. Delo sklada nadzoruje desetčlanski nadzorni odbor. Sklad zastopa in njegovo poslovanje vodi direktor sklada, ki ga imenuje vlada. Na skladu je bilo na dan 31. 12. 2014 pet zaposlenih.	Fond upravlja sedemčlanski upravni odbor. Fond zastopa in njegovo poslovanje vodi direktor fonda, ki ga imenuje upravni odbor. Na fondu je bilo na dan 31. 12. 2014 trinajst zaposlenih.
Naložbena politika	Sredstva sklada se smejo v skladu z načeli varnosti in donosnosti vlagati v vrednostne papirje, depozite in druge varne naložbe ob upoštevanju naslednjih načel: <ul style="list-style-type: none"> • varnost naložbe; • razpršenost naložb; • vzdrževanje donosnosti, kot jo zahteva zadnja revizija programa razgradnje in odlaganja. 	Sredstva fonda se smejo skladno z Zakonom o fondu in statutom z namenom ohranjanja in povečanja vrednosti vlagati v vrednostne papirje, depozite in druge varne naložbe ob upoštevanju naslednjih načel: <ul style="list-style-type: none"> • varnost naložbe; • razpršenost naložb; • vzdrževanje likvidnosti. <p>Pogoji, obseg, vrsta in omejitve, ki jih mora fond upoštevati pri vlaganju sredstev v vrednostne papirje, so določeni s statutom. Upravni odbor se lahko odloči dati del ali vsa sredstva fonda v upravljanje družbi za upravljanje investicijskih skladov, ki jo izbere z javnim razpisom.</p>
Zbrana sredstev za razgradnjo in odlaganje NEK na dan 31. 12. 2014	184 milijonov evrov (v obdobju 1994–2014)	181,1 milijona evrov (v obdobju 2004–2014)
Povprečni letni donos	Ni podatka.	4,65 odstotka (2009–2014)

Vir: dokumentacija sklada in fonda za leta 2010, 2011, 2012, 2013 in 2014.

Tabela 23: Primerjava ureditve položaja sklada po ZSFR in predlogu zakona o skladu 2013

Kriterij primerjave	ZSFR	Predlog zakona o skladu 2013
Oblika sklada	2. člen: Sklad je pravna oseba in posluje v imenu in za svoj račun.	2. člen: Za delovanje javnega sklada se uporabljajo določbe Zakona o javnih skladih, če ta zakon ne določa drugače. 3. člen: Javni sklad je pravna oseba javnega prava. Upravlja z namenskim premoženjem, ki ga pridobi v last od ustanovitelja, z vplačili prispevka za razgradnjo, s prihodki od finančnih naložb sredstev javnega sklada, s premoženjem iz drugih virov. Ustanovitelj solidarno jamči za obveznosti javnega sklada.
Ustanovitelj	Ni določen.	4. člen: Ustanovitelj javnega sklada je Republika Slovenija. Pravice in odgovornosti ustanovitelja izvršuje vlada, nadzor nad delom in poslovanjem javnega sklada opravlja ministrstvo, pristojno za energijo.
Prispevek	4. člen: Sredstva sklada se zagotavljajo iz razlike med lastno ceno električne energije za vsako kilovatno uro proizvedene električne energije v NEK, dobavljene ELES GEN, podjetje za financiranje in upravljanje družb, d. o. o., Ljubljana, in prodajno ceno, ki jo slednja dosega na trgu električne energije. Višina zneska, vkalkulirana v ceno, se določi s programom razgradnje.	8. člen: Sredstva javnega sklada se zagotavljajo iz prispevka za razgradnjo, ki se zaračunava za vsako megavatno uro električne energije iz NEK, ki jo trži lastnik slovenskega dela NEK, ki je zavezanec za obračun in vplačilo prispevka. Prispevek s sklepom določi vlada ob upoštevanju: <ul style="list-style-type: none"> • izhodišč iz potrjenega programa razgradnje in odlaganja ter njegovega revidiranja; • izhodišč iz nacionalnega razvojnega programa na področju priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje RAO iz NEK ter ravnanje z IJG iz NEK; • višine plačila nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim; • rezultatov poslovanja sklada; • drugih stroškov poslovanja sklada.

Kriterij primerjave	ZSFR	Predlog zakona o skladu 2013
Uporaba sredstev	<p>3. člen: Sredstva sklada se lahko uporabljajo za:</p> <ul style="list-style-type: none"> • financiranje storitev obdelave RAO in IJG pred odlaganjem ter odlaganja RAO ter IJG iz jedrskih objektov za proizvodnjo energije, ki je obvezna državna GJS, kot jo določa 95. ZVISJV; • financiranje priprave in izvedbe projektov za varno in končno odlaganje IJG in RAO iz NEK; • financiranje priprave in izvedbe projekta za varno razgradnjo NEK; • plačilo nadomestila za omejeno rabo prostora lokalnim skupnostim skladno z Uredbo o merilih za določitev višine nadomestila zaradi omejene rabe prostora na območju jedrskega objekta. 	<p>9. člen: Sredstva sklada se lahko uporabljajo za:</p> <ul style="list-style-type: none"> • financiranje storitev agentu in izvajalcem del za pripravo in izvedbo projektov za varno in končno odlaganje RAO in ravnanje z IJG iz NEK; • financiranje storitev agentu in izvajalcem del za pripravo in izvedbo projekta za varno razgradnjo NEK; • plačilo nadomestil za omejeno rabo prostora za odlagališče NSRAO; • financiranje obvezne GJS odlaganja RAO in IJG iz NEK; • pokrivanje drugih stroškov poslovanja sklada.
Ureditev razmerij s prejemniki sredstev sklada	<p>6. člen: Uporabnik finančnih sredstev in sklad za vsako poslovno leto, v katerem se izvaja financiranje nalog iz 3. člena tega zakona, skleneta pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij.</p> <p>S pogodbo uredita zlasti natančen obseg nalog iz 3. člena tega zakona, specifično predvidene stroške za izvedbo nalog, časovne okvire za izvedbo nalog, roke za izvedbo nalog in plačila.</p> <p>Pri sklepanju pogodbe morata uporabnik finančnih sredstev in sklad upoštevati sprejete programe in projekte za izvedbo nalog iz 3. člena tega zakona.</p>	<p>10. člen: Republika Slovenija (investitor), javni sklad (plačnik) in agent za izvajanje nalog za pripravo in izvedbo projektov za varno in končno odlaganje RAO in ravnanje z IJG iz NEK ter za pripravo in izvedbo projekta za varno razgradnjo NEK sklenejo agentsko pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij. Republika Slovenija (investitor), javni sklad (plačnik), agent in izvajalci del za izvajanje naštetih nalog sklenejo izvajalsko pogodbo o ureditvi medsebojnih razmerij, s katero uredijo natančen obseg storitev, predvidene stroške za izvedbo storitev, časovne okvire za njihovo izvedbo, roke in plačila. Republika Slovenija (investitor), javni sklad (plačnik) in prejemnik nadomestil sklenejo sporazum o plačilu nadomestil za omejeno rabo prostora za odlagališče NSRAO. Republika Slovenija (investitor), javni sklad (plačnik) in izvajalec GJS odlaganja RAO in IJG iz NEK sklenejo pogodbo o izvajanju GJS.</p>

Kriterij primerjave	ZSFR	Predlog zakona o skladu 2013
Namenska raba sredstev	<p>6.a člen: Uporabnik finančnih sredstev mora skladu redno poročati o izvedenih dejavnostih, nastalih stroških in naložbah. Za vsako poslovno leto mora uporabnik finančnih sredstev zagotoviti revizijo smotrnosti in namenskosti uporabe sredstev. Revizijo je potrebno narediti do 31. 3. v letu, ki sledi poslovnemu letu, za katero je treba zagotoviti revidiranje porabe sredstev. Uporabnik finančnih sredstev mora poročilo najpozneje v petnajstih dneh po prejemu predložiti skladu.</p> <p>10.a člen: Premoženje sklada je dovoljeno uporabljati zgolj v namene, določene s tem zakonom.</p>	<p>11. člen: Za vsako poslovno leto agent in izvajalec GJS zagotovi revizijo smotrnosti in namenskosti uporabe sredstev in poročilo v 15-ih dneh po prejemu predložita pristojnemu ministrstvu in skladu. Če se ugotovi nenamenska poraba sredstev, mora prejemnik nenamensko porabljenih sredstev vrniti plačniku.</p>
Organi sklada	<p>7. člen: Sklad upravlja upravni odbor. Delo sklada nadzoruje nadzorni odbor. Sklad zastopa in njegovo poslovanje vodi direktor sklada, ki ga imenuje vlada.</p>	<p>13. člen: nadzorni svet in direktor; 14. člen: predsednika in podpredsednika nadzornega sveta imenuje in razrešuje vlada; 15. člen: direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj.</p>
Poslovanje sklada	<p>9. člen: K statutu, k naložbeni politiki, finančnemu načrtu, k zaključnemu računu in poročilu o poslovanju sklada daje soglasje vlada.</p>	<p>16. člen: Za vsako poslovno leto javni sklad sprejme poslovni načrt, finančni načrt in naložbeno politiko, ki postanejo veljavni, ko z njimi soglašata vlada. Za vsako poslovno leto javni sklad izdela letno poročilo, ki ga sprejme nadzorni svet, vlada da soglasje in ga pošlje v seznanitev državnemu zboru.</p>
Donosnost sklada	<p>10. člen: vzdrževanje donosnosti, kot jo zahteva zadnja revizija programa razgradnje in odlaganja;</p>	<p>17. člen: Donosnost namenskega premoženja javnega sklada s sklepom določi vlada ob upoštevanju razmer na finančnih trgih, izhodišč potrjenega programa razgradnje in odlaganja, nacionalnega razvojnega programa na področju priprave in izvedbe projektov za končno odlaganje IJG in RAO.</p>

Kriterij primerjave	ZSFR	Predlog zakona o skladu 2013
Naložbena politika	<p>10. člen: V skladu z načeli varnosti in donosnosti vlagati v vrednostne papirje, depozite in druge varne naložbe ob upoštevanju naslednjih načel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • varnost naložbe; • razpršenost naložb; • vzdrževanje donosnosti, kot jo zahteva zadnja revizija programa razgradnje in odlaganja. 	<p>18. člen: Naložbeno politiko pripravi javni sklad, sprejeme jo nadzorni svet sklada, veljavna postane, ko pridobi soglasje ustanovitelja¹⁹⁷.</p> <p>19. člen: Javni sklad svojega namenskega premoženja ne sme vlagati v naslednje finančne instrumente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obveznice ali druge dolžniške vrednostne papirje, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev in niso zavarovane s poroštvom države članice EU ali OECD; • delnice in druge lastniške vrednostne papirje s spremenljivim donosom, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev in niso zavarovane s poroštvom države članice EU ali OECD; • strukturirane produkte brez zjamčenega donosa; • indeksne in hedge sklade; • naložbene certifikate.
Prehodne določbe /		<p>21. člen: Javni sklad se preoblikuje v javni sklad po tem zakonu na podlagi akta o preoblikovanju javnega sklada, ki ga sprejme vlada najkasneje v 90 dneh po uveljavitvi tega zakona. Javni sklad mora prilagoditi strukturo svojih obstoječih naložb dopustnim vrstam naložb tega zakona v roku treh let po uveljavitvi tega zakona. Dosedanja plačila prejemnikom sredstev javnega sklada evidentira ustanovitelj kot vlaganja Republike Slovenije v okviru programa Trajna in varna rešitev odlaganja RAO in ravnanja z IJG. Poslovno politiko za obdobje petih let ter za obdobje do konca redne in podaljšane življenjske dobe NEK javni sklad izdelava v enem letu po uveljavitvi tega zakona.</p>

Vira: ZSFR in predlog zakona o skladu 2013.

¹⁹⁷ Podrobneje se vodenje in nadzor naložbene politike javnega sklada uredi v aktu o preoblikovanju javnega sklada.

Priloga 3

1. Dovoljene vrste naložb, omejitev naložb ter ciljna struktura naložb***Leti 2010 in 2011***

Sklad je v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 določil, da bo kupoval oziroma vlagal sredstva v naslednje vrste naložb:

1. vrednostni papirji, katerih izdajatelj je Republika Slovenije, Banka Slovenije, država članica EU oziroma OECD ali mednarodna finančna organizacija ali izdajatelj, za katerega jamči ena od teh oseb;
2. obveznice ali drugi dolžniški vrednostni papirji, s katerimi se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev v Republiki Sloveniji, državi članici EU ali OECD;
3. delnice ali drugi lastniški vrednostni papirji s spremenljivim donosom, s katerimi se trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev v Republiki Sloveniji, državi članici EU ali OECD;
4. investicijski kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki svoje premoženje nalagajo izključno v vrednostne papirje in druge likvidne finančne naložbe;
5. naložbe v depozite ali potrdila o vlogah pri banki s sedežem v Republiki Sloveniji, državi članici EU ali OECD;
6. gotovina v blagajni oziroma na vpoglednem denarnem računu;
7. depoziti v sistemu enotnega zakladniškega računa države;
8. obveznice oziroma drugi dolžniški vrednostni papirji in delnice ter drugi lastniški vrednostni papirji s spremenljivim donosom, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev v Republiki Sloveniji, državi članici EU ali OECD, če so zavarovane s poroštvom države članice EU ali OECD.

Za leto 2011 pa je poleg navedenih naložb načrtoval še vlaganje v zlato in plemenite kovine.

Določil je omejitve posameznih vrst naložb in izpostavljenost sklada do posameznega izdajatelja vrednostnega papirja, in sicer:

- naložbe v vrednostne papirje istega izdajatelja iz 2. in 3. točke ne smejo skupno presežati 5 odstotkov namenskega premoženja;
- ne glede na omejitve lahko naložbe v vrednostne papirje istega izdajatelja iz 2. točke dosežajo do 40 odstotkov (10 odstotkov v letu 2011) namenskega premoženja, če ti vrednostni papirji izpolnjujejo določene pogoje;
- naložbe v vrednostne papirje iz 3. točke in naložbe v tiste investicijske kupone vzajemnih skladov oziroma investicijskih družb iz 4. točke, ki morajo po pravilih sklada imeti več kot polovico naložb v vrednostnih papirjih, ki ne dajejo zajamčenega donosa, skupaj ne smejo presežati 30 odstotkov namenskega premoženja;
- naložbe v tiste investicijske kupone vzajemnih skladov oziroma investicijskih družb iz 4. točke, ki morajo po pravilih sklada imeti več kot polovico naložb v vrednostnih papirjih, ki dajejo zajamčen donos, skupaj ne smejo presežati 40 odstotkov namenskega premoženja;
- naložbe v depozite ali potrdila o vlogah pri banki iz 5. točke skupno ne smejo presežati 30 odstotkov namenskega premoženja, pri čemer naložbe v depozite ali potrdila o vlogi pri posamezni banki ne smejo presežati 10 odstotkov namenskega premoženja;
- naložbe v obliki gotovine v blagajni in na vpoglednih računih skupne ne smejo presežati 3 odstotkov namenskega premoženja;

- naložbe v obveznice oziroma druge dolžniške vrednostne papirje in delnice ter druge lastniške vrednostne papirje s spremenljivim donosom iz 8. točke skupno ne smejo presežati 10 odstotkov namenskega premoženja, pri čemer naložbe v vrednostne papirje istega izdajatelja ne smejo presežati 1 odstotka namenskega premoženja;
- naložbe v zlato in plemenite kovine ne smejo presežati 5 odstotkov namenskega premoženja (leto 2011).

Zaradi zagotavljanja načela likvidnosti je sklad v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 določil, da mora imeti vsaj 80 odstotkov kotirajočih vrednostnih papirjev takšnih, ki kotirajo na borzah, članicah mednarodne zveze World Federation of Exchanges.

V tabeli 24 prikazujemo ciljno strukturo portfelja sklada v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011.

Tabela 24: Ciljna struktura portfelja sklada, določena v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011

Vrste naložbe	v odstotkih	
	2010	2011
Državni dolžniški vrednostni papirji RS, EU, OECD	Brez omejitev oziroma najmanj 30	Brez omejitev oziroma najmanj 30
Drugi dolžniški vrednostni papirji RS, EU, OECD (v 2010 še na Emerging Markets)	do 40	do 40
Depoziti in potrdila o vlogi RS, EU, OECD	do 30	do 30
Kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki imajo v svojem portfelju več kot polovico naložb v vrednostne papirje, ki dajejo zajamčen donos; RS, EU, OECD, Emerging Markets	do 30	do 40
Kuponi vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki imajo v svojem portfelju več kot polovico naložb v vrednostne papirje, ki ne dajejo zajamčenega donosa; RS, EU, OECD, Emerging Markets	do 20	do 20
Lastniški vrednostni papirji RS, EU, OECD, Emerging Markets	do 10	do 10

Vira: naložbeni politiki sklada za leti 2010 in 2011.

Iz tabele 24 je razvidno, da je sklad za leto 2011 v primerjavi z letom 2010 povečal ciljno strukturo portfelja v kupone vzajemnih skladov oziroma delnice investicijskih družb, ki imajo v svojem portfelju več kot polovico naložb v vrednostne papirje, ki daje zajamčen donos (obvezniški skladi) in sicer za 10 odstotnih točk, pri ostalih naložbenih razredih pa je ciljna struktura nespremenjena.

Leta 2012, 2013 in 2014

Sklad je v naložbenih politikah za leta 2012–2014 določil naložbene razrede, ki jih je predvidel v analizi z dne 15. 11. 2011, in zanje določil ciljno strukturo, ki je prikazana v tabeli 25.

Tabela 25: Ciljna struktura naložb na dan 31. 12. v letih od 2012 do 2014

Vrste naložb	v odstotkih		
	31. 12. 2012	31. 12. 2013	31. 12. 2014
Državne obveznice	od 40 do 100	od 30 do 60	od 30 do 60
Obveznice v 100-odstotni državni lasti	od 0 do 20	od 10 do 20	od 10 do 20
<i>Skupaj državni vrednostni papirji</i>	<i>od 40 do 100</i>	<i>od 40 do 65</i>	<i>od 40 do 65</i>
Podjetniške/korporativne obveznice	od 0 do 20	od 5 do 20	od 2 do 7
Obveznice bank/ finančnih izdajateljev	od 0 do 10	od 5 do 20	od 0 do 5
Vzajemni skladi (več kot 50 odstotkov obvezniški) in ETF (obvezniški)	od 0 do 20	od 5 do 10	od 5 do 15
<i>Skupaj podjetniške obveznice</i>	<i>od 0 do 30</i>	<i>od 15 do 30</i>	<i>od 5 do 20</i>
<i>Depoziti, potrdila o vlogah, MM-skladi</i>	<i>od 10 do 50</i>	<i>od 0 do 20</i>	<i>od 0 do 20</i>
Dolžniški vrednostni papirji skupaj	od 80 do 100	od 85 do 100	od 70 do 100
Vzajemni skladi (delniški in mešani skladi), ETF in delnice	od 0 do 20	/	/
Vzajemni skladi (delniški in mešani skladi), ETF	/	od 0 do 15	od 0 do 25
Delnice	od 0 do 20	od 0 do 2	od 0 do 5
Alternativne naložbe	0	0	od 0 do 2
Lastniški vrednostni papirji skupaj	od 0 do 20	od 0 do 20	od 0 do 30

Viri: naložbene politike sklada za leta 2012–2014.

Za vsak naložbeni razred je sklad določil največji dovoljeni delež pri posameznem izdajatelju in največji dovoljeni delež pri posameznem vrednostnem papirju od skupnih sredstev sklada, kar je prikazano v tabeli 26.

Tabela 26: Največji dovoljeni delež od skupnih sredstev sklada pri posameznem izdajatelju in vrednostnem papirju za leta od 2012 do leta 2104

v odstotkih

Vrsta naložbe	Leto 2012		Leto 2013		Leto 2014	
	Izdajatelj	VP*	Izdajatelj	VP*	Izdajatelj	VP*
Državne obveznice ¹⁹⁸	30	10	30	10	30	10
Obveznice v 100-odstotni državni lasti	15	5	7	5	7	5
Podjetniške obveznice	2	2	2	2	2	2
Obveznice bank/finančnih izdajateljev	10	2	2	2	3	2
Vzajemni skladi (več kot 50 odstotkov obvezniški) in ETF (obvezniški)	10	2	10	2	10	2
Depoziti in CD bank ¹⁹⁹	20	-	20	-	15	-
Zakladne menice	30	10	30	5	30	5
Vzajemni skladi (delniški in mešani skladi) ²⁰⁰ in ETF (delniški), delnice	5	1	-	-	-	-
ETF (delniški), vzajemni skladi (delniški in mešani)	-	-	5	1	7	1,5
Delnice	-	-	0,5	0,5	0,5	0,5
Alternativne naložbe	-	-	-	-	2	1

Opomba: * VP – vrednostni papir.

Viri: naložbene politike sklada za leta 2012–2014.

¹⁹⁸ Tudi ETF za ta naložbeni razred.¹⁹⁹ Izpostavljenost do posameznih bank bo sklad določil v posebnem navodilu o naložbah v banke. V njem bo določil največji dovoljeni znesek po posameznih bankah odvisno od kapitala bank.²⁰⁰ Pri naložbah v vzajemne sklade in ETF bo sklad dodatno preverjal zbrana sredstva v posameznem skladu in si prizadeval, da sredstva sklada, investirana v posameznem skladu/ETF, nikoli ne presegajo 20 odstotkov skupnih sredstev sklada/ETF.

2. Kriteriji za izbor naložb

Leti 2010 in 2011

Sklad je v naložbeni politiki za leto 2010 določil le kriterije pri izboru naložb v tuje državne dolžniške vrednostne papirje, za leto 2011 pa tudi kriterije za izbor naložbe v dolžniške in lastniške vrednostne papirje domačih izdajateljev, podrejene dolžniške vrednostne papirje bank, depozite in potrdila o vlogah ter obvezniške in delniške vzajemne sklade ter deleže investicijskih družb. Z določitvijo kriterijev je sklad za leto 2011 v primerjavi z letom 2010 določil varnejšo naložbeno politiko. V nadaljevanju predstavljamo kriterije, ki jih je določil:

- *Kriteriji pri izboru naložb v državne dolžniške in druge tuje dolžniške vrednostne papirje*

Sklad je v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 določil, da bo pri izboru naložb v državne dolžniške vrednostne papirje ravnal maksimalno konzervativno in varno. Zato je določil, da se bo osredotočil predvsem na naložbe, ki imajo vsaj A– bonitetno oceno oziroma nižjo, vendar najmanj BBB–, če so napovedi za omenjeno državo optimistične in se v nadaljnjem obdobju ne načrtuje znižanje njihove bonitetne ocene. Pri izboru naložb v druge dolžniške vrednostne papirje (podjetniške in bančne obveznice) je določil kriterij bonitetne ocene, ki praviloma ni nižja od BBB– po oceni bonitetne hiše Standard & Poor's oziroma Baa3 po oceni bonitetne hiše Moody's. Kriterij bonitetne ocene velja predvsem za tuje vrednostne papirje, saj slovenski vrednostni papirji večinoma nimajo bonitetne ocene mednarodno uveljavljene bonitetne hiše. Prednost imajo obveznice s fiksno kuponsko obrestno mero oziroma obveznice s spremenljivo obrestno mero ustrezne ročnosti.

- *Kriteriji pri izboru naložb v dolžniške in lastniške vrednostne papirje domačih izdajateljev*

Kriteriji za izbor naložb v dolžniške in lastniške vrednostne papirje domačih podjetij so bili prvič določeni v naložbeni politiki za leto 2011. Sklad je določil, da bo pri izbiri naložb uporabljal bonitetne ocene Bonitetne hiše I, d.o.o., Ljubljana in se bo odločal le za slovenska podjetja, ki imajo kazalec finančne moči vsaj BB in kazalec ocen tveganja vsaj 3.²⁰¹

- *Kriteriji pri izboru naložb v podrejene dolžniške vrednostne papirje bank*

Tudi ti kriteriji so bili prvič določeni v naložbeni politiki za leto 2011. Sklad je določil, da bo vlagal v podrejene bančne obveznice tistih bank, ki imajo mednarodno bonitetno oceno vsaj BBB+ in kotirajo na mednarodnih trgih.

- *Kriteriji pri izboru naložb v depozite in potrdila o vlogah ter vzajemne sklade in deleže investicijskih družb*

Kriteriji so bili prvič določeni v naložbeni politiki za leto 2011. Določil je, da se bo odločal predvsem med bankami, ki so prisotne na slovenskem trgu, za katere kriterij bonitetne ocene ne velja, vendar bo v primeru manjših bank zahteval pribitek nad ponudbo obrestnih mer največjih slovenskih bank.

²⁰¹ Bonitetna ocena je sestavljena iz ocen kazalca finančne moči in ocene kazalca tveganja. Kazalec finančne moči lahko zavzame vrednosti od 5A, ki je najvišja, do HH, ki je najnižja. Kazalec ocena stopnja tveganja poslovanja družbe lahko zavzame vrednosti od 1 do 4, kjer ocena 1 pomeni odlično in ocena 4 slabo oziroma podpovprečno poslovanje.

- *Kriteriji pri izboru naložb v vzajemne sklade ter deleže investicijskih družb*

Pri izboru naložb v vzajemne sklade ter deleže investicijskih družb je sklad določil, da bo upošteval predvsem njihovo velikost, njihovo naložbeno politiko in uspešnost preteklih let. Hkrati je določil omejitve, in sicer da bo vlagal le do višine 30 odstotkov skupnih sredstev, s katerimi vzajemni skladi oziroma investicijske družbe upravljajo.

Leta 2012, 2013 in 2014

Sklad je v letu 2012 v naložbeni politiki zaradi dolžniške krize v Evropi načrtoval, da bo ravnal konzervativno in nalagal predvsem v državne vrednostne papirje. Osredotočal se bo predvsem na naložbe z visoko boniteto – naložbeni razred (*investment grade*) od AAA/Aaa do A–/A3, v primeru reinvestiranja naložb bo posegal tudi po obveznicah držav z bonitetno oceno najmanj BBB–/Baa3, če bodo napovedi za posamezno državo stabilne in se v prihodnje ne pričakuje znižanje njihovih vrednosti. Primerjave bonitetnih ocen po posameznih agencijah prikazujemo v tabeli 27.

Tabela 27: Primerjava bonitetnih ocen po posameznih agencijah

Bonitete	Moody's	Standard & Poor's	Fitch
Najvišja boniteta (<i>Prime</i>)	Aaa	AAA	AAA
Visok naložbeni razred (<i>High Grade</i>)	Aa1	AA+	AA+
	Aa2	AA	AA
	Aa3	AA–	AA–
Srednji naložbeni razred (<i>Upper Medium Grade</i>)	A1	A+	A+
	A2	A	A
	A3	A–	A–
Nižji naložbeni razred (<i>Lower Medium Grade</i>)	Baa1	BBB+	BBB+
	Baa2	BBB	BBB
	Baa3	BBB–	BBB–
Nenaložbeni razred (<i>Speculative</i>)	Ba1	BB+	BB+
	Ba2	BB	BB
	Ba3	BB–	BB–
Visoko špekulativni razred (<i>Highly Speculative</i>)	B1	B+	B+
	B2	B	B
	B3	B–	B–
Veliko tveganje (<i>Substantial Risk</i>)	Caa	CCC	CCC
Ekstremno špekulativni razred (<i>Extremely Speculative</i>)	Ca	CC	CC
V stečaju z malo možnosti za recovery (<i>Default Imminent</i>)		C	C
V stečaju (<i>In Default</i>)	C	D	D

Vir: Naložbena politika sklada za leto 2012.

Sklad je v naložbenih politikah za leta od 2012 do 2014 določil, da bo pri izboru posamezne naložbe upošteval naslednje kriterije:

- pri izbiri državnih dolžniških vrednostnih papirjev držav članic EU in OECD, tujih in domačih podjetniških obveznic in obveznic bančnih oziroma finančnih institucij bo sklad upošteval mednarodno bonitetno oceno izdajatelja, ki ne sme biti nižja od BBB– po oceni bonitetnih hiš Standard & Poor's in Fitch oziroma Baa3 po Moody's. Prednost bo dal izdajateljem z oceno AAA do A po metodologiji agencije Standard & Poor's (leta 2012, 2013 in 2014);
- pri naložbah v depozite in potrdila o vlogi bo nalagal v banke, ki so prisotne na slovenskem trgu in so pod nadzorom Banke Slovenije; obseg depozitov po bankah bo določen na podlagi omejitev plasmajev banke odvisno od velikosti in celotnega kapitala posamezne banke (leto 2012);
- pri naložbah v depozite in potrdila o vlogi bo nalagal v banke, ki so prisotne na slovenskem trgu in so pod nadzorom Banke Slovenije (leto 2013);
- pri naložbah v depozite in potrdila o vlogi bo nalagal v banke, ki so prisotne na slovenskem trgu in so pod nadzorom Banke Slovenije; pri naložbah v tuje banke bo sklad upošteval, da so banke pod nadzorom Evropskega bančnega organa²⁰² (v nadaljevanju: EBA) oziroma imajo ustrezen rating (leto 2014);
- pri izbiri skladov, ki upravljajo s sredstvi investitorjev, bodo imeli prednost obvezniški skladi in globalni delniški skladi; sklad bo po potrebi razširil naložbe v več družbah za upravljanje premoženja (v nadaljevanju: DZU), če bo ocenil, da so za sklad primerne in uspešne; sklad bo v okviru krovnih skladov posameznih upravljavcev prehajal med skladi, da bi zmanjšal tržna in druga tveganja; za spremembo alokacije skladov bo pripravil ustrezne argumente za takšne prehode, ki bodo temeljili na makroekonomskih napovedih; sklad bo primerjal uspešnost primerljivih skladov in se odločal za dolgoročno naložbo v najbolj donosnih skladih (leto 2012);
- pri nalaganju sredstev v vzajemne sklade in kotirajoče indeksne sklade (v nadaljevanju: EFT) bo sklad primerjal uspešnost primerljivih skladov in se odločal za naložbo v najuspešnejših skladih (leti 2013, 2014).

²⁰² Angl.: *European Banking Authority*.

Tabela 28: Omejitve pri vlaganju po naložbenih razredih za leta 2012–2014

Vrsta naložbe	Omejitve pri nalaganju sredstev
Državne obveznice	Naložbeni razred (od AAA do BBB oziroma Aaa do Baa3)
ETF (100-odstotni državni vrednostni papirji)	Naložbeni razred, izdajatelj/DZU po nadzorom OECD nadzornih organov
Obveznice izdajateljev v 100-odstotni državni lasti ²⁰³	Naložbeni razred
Podjetniške/korporativne obveznice	Naložbeni razred
ETF, vzajemni skladi (več kot 50 odstotkov podjetniških obveznic)	Izdajatelj/DZU pod nadzorom OECD nadzornih organov ²⁰⁴
Obveznice bank/finančnih izdajateljev	Naložbeni razred
ETF, vzajemni skladi – lastniški vrednostni papirji	Izdajatelj/DZU pod nadzorom OECD nadzornih organov
Depoziti	Banke v Sloveniji pod nadzorom Banke Slovenije (leti 2012 in 2013) Banke v Sloveniji pod nadzorom Banke Slovenije, v EU pod nadzorom ECB/EBA (leto 2014)
CD, potrdila o vlogi, zakladne menice ²⁰⁵	Banke v Sloveniji pod nadzorom Banke Slovenije (leti 2012 in 2013) Banke v Sloveniji pod nadzorom Banke Slovenije, v EU pod nadzorom ECB/EBA (leto 2014)
ETF, vzajemni skladi (100 odstotkov denarnega trga)	Banke v Sloveniji pod nadzorom Banke Slovenije (leto 2012) Izdajatelj/DZU pod nadzorom OECD nadzornih organov (leti 2013, 2014)
Delnice ²⁰⁶	Kotacija na eni od mednarodnih borz, tržna kapitalizacija vsaj 2 milijardi evrov
Alternativne naložbe ²⁰⁷	/

Viri: naložbene politike sklada za leta 2012–2014.

²⁰³ V naložbeni politiki za 2013 je določeno: Naložbena politika posameznega sklada/EFT lahko zajema tudi naložbe v obveznice, ki niso naložbeni razred (High Yield, EM Bonds), vendar skupna vrednost naložb v te sklade ne sme presegati 10 odstotkov skupnega portfelja sklada.

²⁰⁴ Naložbena politika posameznega sklada/ETF lahko zajema tudi naložbe v obveznice, ki niso naložbeni razred (*High Yield, Em Bonds*), vendar skupna vrednost naložb v te sklade ne sme presegati 5 odstotkov skupnega portfelja sklada.

²⁰⁵ Komercialne izdaje (leto 2014).

²⁰⁶ Na novo določen naložbeni razred v letu 2013, v naložbeni politiki za leto 2012 so bile delnice vključene v skupni naložbeni razred z EFT in vzajemnimi skladi (lastniški in mešani).

²⁰⁷ Na novo določen naložbeni razred v letu 2014. Sklad je v naložbeni politiki določil, da bo kriterije predstavil v začetku leta 2014 in da bodo obravnavani na upravnem odboru sklada.

Tabela 29: Kriteriji za izbor naložb v letih 2012–2014

Vrsta naložbe	Kriteriji za izbor naložb
Državne obveznice	Analiza zadolženosti (kreditna matrika), makroekonomske napovedi, trajanje, donos
ETF (100-odstotni državni vrednostni papirji)	<i>Tracking error</i> ²⁰⁸ , upravljavska provizija
Obveznice izdajateljev v 100-odstotni državni lasti	Analiza zadolženosti (kreditna matrika), makroekonomske napovedi, trajanje, donos
Podjetniške/korporativne obveznice	Analiza poslovanja posameznega izdajatelja/kreditna matrika, trajanje, donos
Vzajemni skladi (več kot 50 odstotkov podjetniških obveznic, denarni), ETF	<i>Tracking error</i> , upravljavska provizija
Obveznice bank/ finančnih izdajateljev	Analiza poslovanja posameznega izdajatelja/kreditna matrika, trajanje
Vzajemni skladi (lastniški mešani), ETF	<i>Tracking error</i> , upravljavska provizija
Depoziti	Donos, boniteta banke (leto 2012) Donos, boniteta banke, razpršenost (leto 2013)
CD	Donos, boniteta banke (leto 2012) Donos, boniteta banke, razpršenost (leto 2013)
Delnice ²⁰⁹ (le za leti 2013 in 2014)	Analiza poslovanja, analiza primerljivih prodaj (RV)
Alternativne naložbe ²¹⁰	

Viri: naložbene politike sklada za leta 2012–2014.

²⁰⁸ Angl.: *Tracking error*: napaka sledenja indeksnih skladov glede na gibanje primerjanega indeksa.

²⁰⁹ Na novo določen naložbeni razred v letu 2013, v naložbeni politiki za leto 2012 tega naložbenega razreda ni.

²¹⁰ Na novo določen naložbeni razred v letu 2014. Sklad je v naložbeni politiki določil, da bo kriterije predstavil v začetku leta 2014 in bodo obravnavani na upravnem odboru sklada.

3. Prepovedane vrste naložb

Leti 2010 in 2011

Sklad je v naložbenih politikah za leti 2010 in 2011 določil, da svojega premoženja ne bo vlagal v:

- obveznice oziroma druge dolžniške vrednostne papirje, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev in niso zavarovani s poroštvom države članice EU oziroma OECD;
- delnice in druge lastniške vrednostne papirje s spremenljivim donosom, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev in niso zavarovani s poroštvom države članice EU ali OECD;
- strukturirane produkte brez zajamčenega donosa;
- indeksne in hedge sklade²¹¹;
- naložbene certifikate²¹²;
- v letu 2010 v zlato in plemenite kovine, v letu 2011 te omejitve ni.

Leta 2012, 2013 in 2014

Sklad v naložbeni politiki za leto 2012 ni določil vrst finančnih naložb, v katere sredstev ne bo vlagal. Za leti 2013 in 2014 pa je v naložbenih politikah ponovno navedel, da ne bo vlagal sredstev v naslednje finančne instrumente:

- v finančne instrumente, na katere je vpisana zastavna pravica;
- obveznice ali druge dolžniške vrednostne papirje, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, če niso zavarovani s poroštvom države članice EU ali države članice OECD;
- delnice ali druge lastniške vrednostne papirje s spremenljivim donosom, s katerimi se ne trguje na organiziranem trgu vrednostnih papirjev, če niso zavarovani s poroštvom države članice EU ali države članice OECD;
- hedge sklade;
- naložbene certifikate.

²¹¹ [URL:<http://Skladi.com>, 18. 7. 2013], 14. 9. 2015: Hedge skladi zakonsko nimajo naložbenih omejitev, zato so lahko zelo donosni, vendar tudi tvegani, saj lahko zaradi uporabe tveganih finančnih instrumentov hitro izgubijo velik del sredstev, poleg tega regulatorji trga nimajo velikega nadzora nad njihovim delovanjem. V nasprotju z vzajemnimi skladi hedge skladi po navadi niso zavezani nobenim formalnim pravilom in posebni zakonodaji.

²¹² [URL: <http://Finance.si>, 12. 7. 2006], 14. 9. 2015: Naložbeni certifikati so izvedeni finančni instrumenti, katerih vrednost je odvisna od enega ali več vrednostnih papirjev (poleg delnic se lahko nanašajo tudi na cene surovin, valutnega razmerja in podobno). Imetniku certifikata izdajatelj (običajno so to velike banke) pod določenimi pogoji omogoča izplačilo. To je običajno v denarju, lahko je pa tudi v obliki vrednostnih papirjev, na katere se nanaša certifikat. Obstajata dve vrsti certifikatov: časovno omejeni certifikati in neomejeni. V prvem primeru izdajatelj morebitno izplačilo izvede ob zapadlosti, pri neomejenih (odprtega tipa) certifikatih pa lahko imetnik zahteva izplačilo kadarkoli. Certifikati so prosto prenosljivi (podobno kot delnice se jih lahko prodaja in kupuje na borzi). Nakup in prodaja potekata pri izdajatelju ali na borzi. Z njimi se trguje v posebnih razredih borznega trgovanja. Obstaja več vrst naložbenih certifikatov, v grobem pa jih lahko delimo na tiste s finančnim vzvodom in tiste brez njega. Največ prometa z njimi se opravi na frankfurtski in stuttgartski borzi.

4. Razmerje med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji ter valutna struktura portfelja sklada

Leti 2010 in 2011

Sklad si je zaradi zagotavljanja varnosti celotnega portfelja v letih 2010 in 2011 postavil omejitve, da ima najmanj 30 odstotkov finančnega portfelja naloženega v državnih vrednostnih papirjih. Načrtoval je, da bo valutna struktura portfelja v večini temeljila na evrski valuti, višina preostalih naložb v drugi valuti pa ne sme presegati 20 odstotkov sredstev finančnega portfelja sklada.

V naložbeni politiki za leto 2011 je hkrati določil, da se v letu 2011 ne bo izpostavljalo tujih lastniških vrednostnih papirjev z direktnimi nakupi, ampak le prek naložb v vzajemne sklade, ki imajo dovoljenje za trženje v Republiki Sloveniji.

Leta 2012, 2013 in 2014

V naložbeni politiki sklada za leto 2012 je sklad določil ciljno razmerje med dolžniškimi in lastniškimi vrednostnimi papirji 90/10, za leto 2013 je določil razmerje 85/15, za leto 2014 pa 70/30. Sklad v naložbenih politikah za leta 2012–2014 ni določil ciljne valutne strukture portfelja sklada.

*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