



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Učinkovitost organiziranja dela obsojencev in poslovanja JAVNEGA GOSPODARSKEGA ZAVODA "POHORJE" MIRNA



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
Učinkovitost organiziranja dela obsojencev in
poslovanja JAVNEGA GOSPODARSKEGA
ZAVODA "POHORJE" MIRNA

Številka: 320-1/2014/92

Ljubljana, 21. marca 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstva za pravosodje, ki je v obdobju od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 delovalo kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, in njegovega organa v sestavi, Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (v nadaljevanju: URSIKS), pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti ter učinkovitost poslovanja JAVNEGA GOSPODARSKEGA ZAVODA "POHORJE" MIRNA, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja, Šentrupert (v nadaljevanju: JGZ "Pohorje" Mirna) v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013. Od 17. 7. 2014 je zaradi začetka redne (prostovoljne) likvidacije nova firma JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD "POHORJE" MIRNA, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja – v likvidaciji.

Vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS niso zagotovili pravnih in drugih podlag za zagotavljanje ustrezne organizacije dela obsojencev in izvajanja gospodarskih dejavnosti. URSIKS kljub povečanemu številu obsojencev in nezmožnosti, da jim zagotavlja delo, nima izdelane strategije za zagotavljanje del obsojencem. Razporejanja obsojencev, ki so bili na prestajanju kazni zapora v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni, je navajala v njihovih osebnih načrtih, iz katerih niso razvidni naziv in šifra delovnega mesta ter količnik za določitev plačila za opravljeno delo, ki je bilo določeno v Sistemizaciji del in nalog obsojencev in mladoletnikov. Zato ni bilo mogoče preveriti pravilnosti določanja in izplačevanja nagrad obsojencem.

Odločitev vlade na predlog Ministrstva za pravosodje in URSIKS o izločitvi industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna s prodajo premoženja (strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja) in z oddajo proizvodnih prostorov v najem je bila zaradi insolventnega stanja JGZ "Pohorje" Mirna neustrezna, saj na ta način ni bilo mogoče zagotoviti finančnega prestrukturiranja, kot ga določa Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju. Prav tako tudi niso bili določeni način poravnave obveznosti, način prodaje zalog, pravice uporabe blagovne znamke in pridobljenih potrdil o skladnosti proizvodov s standardi kakovosti in pravice uporabe seznamov kupcev in dobaviteljev JGZ "Pohorje" Mirna. Po izločitvi industrijske dejavnosti so na JGZ "Pohorje" Mirna ostale neporavnane obveznosti, ki jih z opravljanjem kmetijske dejavnosti ni bilo mogoče poravnati. Pogajanja o prodaji premoženja in oddaji proizvodnih prostorov v najem so potekala ločeno od ostalih pogajanj, zato je kupec premoženja in najemnik proizvodnih prostorov kupil zaloge, ki so predstavljale le **(P)** – poslovna skrivnost po ZGD-1 – **(P)** knjigovodske vrednosti, in v uporabo brezplačno pridobil blagovno znamko, potrdila skladnosti proizvodov s standardi kakovosti, proizvodno znanje ter sezname kupcev in dobaviteljev. Poleg tega je komisija v postopku javnega zbiranja ponudb izvedla pogajanja s fizično osebo, ki ni opravljala gospodarske dejavnosti in ni izpolnjevala razpisnih pogojev. Ker fizična oseba ni mogla opravljati dejavnosti, je komisija predlagala, da se v pogodbi o prodaji premoženja in pogodbi o oddaji nepremičnin v najem navede družba, ki jo je v času

pogajanj ustanovila fizična oseba. Zaradi tega je Ministrstvo za pravosodje sklenilo pogodbi o prodaji premičnega premoženja in o oddaji nepremičnin v najem z družbo, ki jo je v postopku javnega zbiranja ponudb ustanovila fizična oseba, ki ni izpolnjevala razpisnih pogojev. Ministrstvo za pravosodje je sklenilo pogodbo o prodaji premičnega premoženja brez urejenih premoženjskopравnih razmerij med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna.

Vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS niso vzpostavili pogojev za opravljanje ter nadziranje poslovanja in zadolževanja javnih gospodarskih zavodov, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, zato nadzora tudi niso izvajali. URSIKS ni uredila vsebine in obsega financiranja javnih gospodarskih zavodov iz proračuna Republike Slovenije, zato sredstva, ki so jih javni gospodarski zavodi prejeli za leto 2013, niso bila odvisna od obsega izvajanja dejavnosti oziroma števila obsojencev, ki so pri njih opravljali dela. Za leto 2012 javni gospodarski zavodi niso prejeli sredstev, saj njihovi finančni načrti niso bili predloženi v soglasje vladi. Vlada je bila z njihovim poslovanjem za leto 2012 seznanjena šele v letu 2014 in je odločitev o načinu pokrivanja primanjkljaja JGZ "Pohorje" Mirna kljub njegovemu insolventnemu stanju sprejela šele takrat. URSIKS ni uredila enotnega načina razmejevanja stroškov uporabe objektov, ki so jih skupno uporabljali zavodi za prestajanje kazni zapora in javni gospodarski zavodi. Neenotno je bilo tudi vključevanje inštruktorjev v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, zato so te stroške javni gospodarski zavodi krili oziroma plačevali različno. URSIKS je v poslovnih knjigah izkazovala terjatve za sredstva, dana v upravljanje javnim gospodarskim zavodom, kljub temu da jih ne bi smela izkazovati že od 1. 1. 2010. URSIKS tudi ni opravila internega nadzora nad poslovanjem javnih gospodarskih zavodov in ni sprejela ukrepov, s katerimi bi lahko opravljala nadzor nad njihovim zadolževanjem.

Poslovanje JGZ "Pohorje" Mirna je bilo neučinkovito. Trem zaposlenim je namreč obračunal in izplačal del plače iz naslova povečanega obsega dela brez izdaje sklepa o povečanem obsegu dela. Za štiri obsojence, ki so bili na prestajanju kazni zapora v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni in so opravljali dela pri zunanjih izvajalcih, ni sklenil pogodb z zunanjimi izvajalci. Poleg tega jim je obračunaval in izplačeval nagrado po enaki urni postavki, čeprav so opravljali različna dela in bi morali prejeti plačilo glede na zahtevnost opravljenih del. Nabava materiala je potekala na podlagi neposredno sklenjenih pogodb ali naročilnic in se ni izvajala po postopkih javnega naročanja. Prodaja proizvodov je bila odvisna predvsem od naročil dveh kupcev. JGZ "Pohorje" Mirna v stroškovne cene proizvodov tudi ni vključil vseh neposrednih in posrednih proizvodnih stroškov v ožjem pomenu, zato je pri prodaji proizvodov prikazoval večji dobiček, kot ga je dejansko dosegel. V pogajanjih s kupcem premičnega premoženja in najemnikom poslovnih prostorov ni dosegel optimalne cene glede prodaje zalog. JGZ "Pohorje" Mirna je bil naročnik in plačnik cenitev za določitev vrednosti najemnine poslovnih prostorov, čeprav je bila upravljavka nepremičnin URSIKS, ki bi zato morala plačati stroške cenitve. Programa dela in finančna načrta, na podlagi katerih je JGZ "Pohorje" Mirna načrtoval, da bi za leti 2012 in 2013 prejel sredstva iz proračuna Republike Slovenije v znesku 1.856.000 evrov, sta bila pripravljena pomanjkljivo. Poleg tega vladi ni predlagal ustreznega načina pokrivanja primanjkljaja, kljub temu da je bil insolventen. Zaradi reševanja likvidnostnih težav je brez soglasja upravnega odbora, ustanovitelja in Ministrstva za finance sklenil nove posojilne pogodbe, s katerimi se je dodatno zadolžil v znesku 758.000 evrov, k že sklenjenim pogodbam pa je dogovoril podaljšanje roka vračila glavnice in povzročil stroške odobritve kreditov in sprememb pogodb v znesku 15.082 evrov.

Računsko sodišče je od vlade in URSIKS zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, v katerih morata izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti v poslovanju, ter jima podalo več *priporočil*.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	10
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	10
1.3.1 Vlada Republike Slovenije.....	11
1.3.2 Ministrstvo za pravosodje	12
1.3.3 Ministrstvo za pravosodje, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij.....	13
1.3.4 JGZ "Pohorje" Mirna.....	14
2. ORGANIZIRANJE DELA OBSOJENCEV IN GOSPODARSKIH DEJAVNOSTI	17
2.1 PRAVNE IN DRUGE PODLAGE.....	17
2.1.1 Zagotavljanje dela obsojencem, razporejanje na delo in določanje plačila.....	17
2.1.2 Opravljanje storitev javnih gospodarskih zavodov	21
2.1.3 Odgovornost za obveznosti javnih gospodarskih zavodov	22
2.1.4 Načini organiziranja gospodarskih dejavnosti in ustanovitev javnih gospodarskih zavodov.....	23
2.2 UPRAVLJANJE IN NADZIRANJE POSLOVANJA JAVNIH GOSPODARSKIH ZAVODOV	35
2.2.1 Financiranje poslovanja	35
2.2.2 Upravljanje z osnovnimi sredstvi.....	39
2.2.3 Vključevanje inštruktorjev v delovne procese javnih gospodarskih zavodov.....	48
2.2.4 Nadziranje poslovanja in zadolževanja javnih gospodarskih zavodov	51
3. POSLOVANJE JGZ "POHORJE" MIRNA	53
3.1 ORGANIZIRANJE DELA ZAPOSLENIH IN OBSOJENCEV	53
3.1.1 Delo zaposlenih	53
3.1.2 Delo obsojencev	53
3.2 DOLOČANJE IN IZPLAČEVANJE PLAČ OZIROMA NAGRAD ZAPOSLENIM IN OBSOJENCEM.....	54
3.2.1 Določanje in izplačevanje plač zaposlenim	56
3.2.2 Določanje in izplačevanje nagrad obsojencem	56
3.3 NAČRTOVANJE IN PORABA SREDSTEV IZ PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	57
3.4 NABAVA	60
3.5 PRODAJA	62
3.6 OSNOVNA SREDSTVA IN OBVEZNOSTI ZA SREDSTVA, PREJETA V UPRAVLJANJE	64

3.6.1	Izkazovanje v poslovnih knjigah ter odprava sredstev v upravljanju.....	64
3.7	ZADOLŽEVANJE PRI BANKAH IN DRUGIH PRAVNIH OSEBAH	65
3.7.1	Zadolževanje pri bankah.....	65
3.7.2	Zadolževanje pri drugih osebah	69
3.8	PRESTRUKTURIRANJE.....	71
3.8.1	Pokrivanje izgube.....	71
3.8.2	Insolventnost.....	74
3.8.3	Poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja	74
3.8.4	Cenitev vrednosti za najemnino in premično premoženje.....	75
3.8.5	Izvedena pogajanja o prodaji zalog.....	76
4.	MNENJE	78
4.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI ORGANIZIRANJA DELA OBSOJENCEV IN GOSPODARSKIH DEJAVNOSTI	78
4.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA JGZ "POHORJE" MIRNA	81
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	83
6.	PRIPOROČILA	85

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti organiziranja dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti ter poslovanja JAVNEGA GOSPODARSKEGA ZAVODA "POHORJE" MIRNA, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja, Šentrupert v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 20. 1. 2014, sprememba sklepa pa 22. 5. 2014.³ Za revidiranje smo določili Vlado Republike Slovenije, Ministrstvo za pravosodje, Upravo Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in JGZ "Pohorje" Mirna.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za pravosodje in URSIKS pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti ter učinkovitosti poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizije⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je učinkovitost organiziranja dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti ter poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013.

Cilj revizije je izrek mnenja o:

- učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za pravosodje in URSIKS pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti in
- učinkovitosti poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna.

Učinkovitost poslovanja vlade, Ministrstva za pravosodje in URSIKS pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti smo ugotavljali na področju:

- vzpostavitve pravnih in drugih podlag na področju organiziranja dela obsojencev in izvajanja gospodarskih dejavnosti;

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-1/2014/9 in št. 320-1/2014/26.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

- upravljanja in nadziranja poslovanja javnih gospodarskih zavodov, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev⁵ (v nadaljevanju: javni gospodarski zavodi).

Učinkovitost poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna smo ugotavljali na področju:

- organiziranja dela zaposlenih in obsojencev;
- določanja in izplačevanja plač zaposlenim in nagrad obsojencem;
- načrtovanja in porabe sredstev iz proračuna Republike Slovenije;
- naročanja blaga, materiala in storitev;
- prodaje proizvodov in storitev;
- upravljanja z osnovnimi sredstvi in sredstvi v upravljanju;
- zadolževanja in
- prestrukturiranja.

Da bi izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade, Ministrstva za pravosodje, URSIKS in JGZ "Pohorje" Mirna, smo si glede na cilja revizije zastavili naslednji revizijski vprašnji in podvprašanja.

Prvo revizijsko vprašanje je, *ali je bilo poslovanje vlade, Ministrstva za pravosodje in URSIKS pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti učinkovito*. Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednji podvprašnji:

- ali so vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS vzpostavili ustrezne pravne in druge podlage za zagotavljanje ustrezne organizacije dela obsojencev in izvajanja gospodarskih dejavnosti;
- ali so vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS vzpostavili ustrezne pogoje za upravljanje ter nadziranje poslovanja in zadolževanja javnih gospodarskih zavodov in jih tudi izvajali.

Drugo revizijsko vprašanje je, *ali je bilo poslovanje JGZ "Pohorje" Mirna učinkovito*. Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali je JGZ "Pohorje" Mirna ustrezno organiziral delo zaposlenih in obsojencev;
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna zaposlenim in obsojencem ustrezno določal in izplačeval plače oziroma nagrade obsojencem;
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna ustrezno načrtoval potreben obseg sredstev, ki jih je za svoje delovanje potreboval iz proračuna Republike Slovenije;
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna pri nabavi blaga, materiala in storitev upošteval zahteve Zakona o javnem naročanju⁶ (v nadaljevanju: ZJN-2);
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna razpršil prodajo na večje število kupcev in ustrezno določal cene proizvodov;
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna ustrezno upravljal z osnovnimi sredstvi in sredstvi v upravljanju in jih izkazoval v svojih poslovnih knjigah;

⁵ JGZ "Pohorje" Mirna, Javni gospodarski zavod Kozjak, kovinska predelava, galvanika, kmetijstvo, Maribor (v nadaljevanju: JGZ "Kozjak" Maribor), Javni gospodarski zavod Golovec Ljubljana, kovinska galanterija, mizarstvo, knjigovezništvo, šiviljstvo, storitve, Ljubljana (v nadaljevanju: JGZ "Golovec" Ljubljana), Javni gospodarski zavod Rinka Celje, kovinska proizvodnja, mizarstvo, pranje perila, Celje (v nadaljevanju: JGZ "Rinka" Celje), Javni gospodarski zavod Emboplast, predelava plastičnih mas in storitve, Koper (v nadaljevanju: JGZ "Emboplast" Koper).

⁶ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5.

- ali je JGZ "Pohorje" Mirna najemal posojila pri bankah in drugih pravnih osebah s čim nižjimi stroški ter pridobil soglasja za njihov najem;
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna s kupcem premičnin in z najemnikom nepremičnin, ki jih je ta uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti, izvedel optimalna pogajanja o prodaji zalog in v skladu z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁷ (v nadaljevanju: ZSPDSLS) in Uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnost⁸ (v nadaljevanju: uredba) naročil in plačal cenitev premičnin in nepremičnin.

1.2 Revizijski pristop

Na posamezna revizijska vprašanja smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, predvsem:

- proučevanja pravnih podlag, ki se nanašajo na predmet revidiranja;
- pregleda in ocene pridobljenih podatkov in informacij revidirancev;
- intervjujev pri revidirancih;
- pregleda spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov ter
- analiziranja in primerjave podatkov.

1.3 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo, pristojnosti in odgovornosti pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti ter poslovanju JGZ "Pohorje" Mirna v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013. Njihove pristojnosti in odgovornosti so podrobneje določali Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij⁹ (v nadaljevanju: ZIKS-1), Pravilnik o izvrševanju kazni zapora¹⁰, Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Mirna, p. o." v "Javni gospodarski zavod Pohorje Mirna, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja"¹¹ (v nadaljevanju: odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna), Odlok o spremembah Odloka o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Pohorje Mirna, p. o." v "Javni gospodarski zavod Pohorje Mirna, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja"¹² (v nadaljevanju: sprememba odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna), Zakon o Vladi Republike Slovenije¹³ (v nadaljevanju: ZVRS) in Zakon o državni upravi¹⁴.

⁷ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12.

⁸ Uradni list RS, št. 34/11, 42/12.

⁹ Uradni list RS, št. 22/00, 70/06, 76/08, 40/09, 109/12.

¹⁰ Uradni list RS, št. 102/02, 127/06, 112/07, 62/08, 19/09, 86/09, 51/13.

¹¹ Uradni list RS, št. 60/01.

¹² Uradni list RS, št. 112/13.

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

¹⁴ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13.

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada v skladu z ZVRS usmerja delo državne uprave prek ministrstev, nadzoruje njihovo delo, jim daje smernice za izvajanje politike in za 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, odloča o imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti izdaja odločbe. Kadar ne odloča z drugim aktom, vlada sprejme sklep. Svojo notranjo organizacijo in delo ureja s poslovníkom in sklepi.

Vlada je bila ustanoviteljica javnih gospodarskih zavodov, ki so v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013 zagotavljali možnost dela obsojencem med prestajanjem kazni zapora.

Odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov¹⁵, na podlagi katerih so se javni gospodarski zavodi v letu 2001 preoblikovali iz proizvodnih podjetij, so določali, da vlada izvršuje pravice in obveznosti ustanoviteljice, in sicer:

- na predlog direktorja daje soglasja k letnim programom dela in finančnim načrtom javnih gospodarskih zavodov po predhodnem mnenju upravnega odbora;
- na predlog direktorja daje soglasje k načrtom razvoja javnih gospodarskih zavodov po predhodnem mnenju upravnega odbora;
- na predlog direktorja daje soglasja k najemanju posojil po predhodnem mnenju upravnega odbora;
- imenuje in razrešuje člane upravnega odbora;
- določa sejnine članov upravnega odbora;
- imenuje revizorje;
- odloča o razpolaganju in pravnem prometu z zemljišči in objekti, ki so jih imeli javni gospodarski zavodi v upravljanju;
- prek URSIKS zagotavlja finančna sredstva za organiziranje dela zaprtih oseb;
- izvaja nadzor nad poslovanjem in izvajanjem odobrenih programov dela javnih gospodarskih zavodov in nadzor nad njihovim zadolževanjem;
- izvaja strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju dejavnosti javnih gospodarskih zavodov, ki se opravljajo v javnem interesu in so sestavni del izvrševanja kazni zapora;
- odloča o razporejanju presežka prihodkov nad odhodki in o načinu pokrivanja primanjkljaja.

Vlada je sprejela Sklep o prenehanju poslovanja in začetku rednega likvidacijskega postopka JGZ "Pohorje" Mirna¹⁶ in Odlok o prenehanju Javnega gospodarskega zavoda Pohorje Mirna, proizvodnja

¹⁵ Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna, Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Kozjak, p. o." v "Javni gospodarski zavod Kozjak, kovinska predelava, galvanika, kmetijstvo" (Uradni list RS, št. 60/01), Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Proizvodni obrati Golovec, p. o." v "Javni gospodarski zavod Golovec Ljubljana, kovinska galanterija, mizarstvo, knjigovezništvo, šiviljstvo, storitve" (Uradni list RS, št. 62/01), Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Obrtne delavnice Rinka, p. o." v "Javni gospodarski zavod Rinka Celje, kovinska proizvodnja, mizarstvo, pranje perila" (Uradni list RS, št. 60/01), Odlok o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Emboplast Obrtne delavnice" v "Javni gospodarski zavod Emboplast, predelava plastičnih mas in storitve" (Uradni list RS, št. 60/01).

¹⁶ Št. 47701-1/2014/3 z dne 17. 7. 2014.

opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja¹⁷ (v nadaljevanju: odlok o prenehanju JGZ Pohorje Mirna).

Vlada je 24. 12. 2014 izdala Odlok o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Rinka¹⁸ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi JGZ Rinka) in v njem določila, da se 1. 1. 2015 z združitvijo JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Rinka" Celje in JGZ "Kozjak" Maribor ustanovi Javni gospodarski zavod Rinka, Celje (v nadaljevanju: JGZ Rinka).

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z drugim odstavkom 4. člena ZVRS skupno odgovorni vsi ministri. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili:

- 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;
- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014.

1.3.2 Ministrstvo za pravosodje

Ministrstvo za pravosodje je v obdobju od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁹ (ZVRS-F) delovalo kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, od 20. 3. 2013 pa na podlagi 9. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁰ (ZVRS-G) ponovno deluje kot Ministrstvo za pravosodje. Med drugim v delovno področje ves čas delovanja sodijo naloge na področjih civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, alternativnega reševanja sporov, pravosodne uprave ter izvrševanja kazenskih sankcij.

ZIKS-1 v 212. členu določa, da Ministrstvo za pravosodje opravlja nadzorstvo glede zakonitega ravnanja z obsojenci, zato Pravilnik o izvrševanju kazni zapora v 122. členu podrobneje določa naslednji obseg nadzora:

- ugotavljanje, ali je ravnanje z obsojenci v skladu s predpisi, zlasti glede humanosti in spoštovanja človekovega dostojanstva;
- ugotavljanje, spremljanje in usmerjanje nudenja ugodnosti in disciplinskega kaznovanja;
- ugotavljanje, ali je delo obsojencev in drugih zaprtih oseb skladno s cilji obravnave;
- ugotavljanje, ali strokovni delavci zavoda uporabljajo pri obravnavi obsojencev sodobne metode dela in spoznavanja posameznih strok;
- spremljanje, ravnanje in prizadevanje strokovnih delavcev na področju obravnave in postpenalne pomoči;
- spremljanje in usmerjanje premeščanja obsojencev znotraj zavoda.

Priprava zakonodaje s področja izvrševanja kazenskih sankcij sodi v Sektor za izvrševanje kazenskih sankcij, Direktorat za pravosodno upravo.

¹⁷ Uradni list RS, št. 54/14.

¹⁸ Uradni list RS, št. 96/14.

¹⁹ Uradni list RS, št. 8/12.

²⁰ Uradni list RS, št. 21/13.

Za učinkovitost poslovanja Ministrstva za pravosodje pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe Ministrstva za pravosodje oziroma Ministrstva za pravosodje in javno upravo:

- Aleš Zalar, minister za pravosodje, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje in javno upravo, od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013;
- Zvonko Černač, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za pravosodje in javno upravo, od 31. 1. do 20. 3. 2013;
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014;
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje, od 18. 9. 2014.

1.3.3 Ministrstvo za pravosodje, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij

ZIKS-1 v 201. členu določa, da kazenske sankcije izvršuje URSIKS kot organ v sestavi Ministrstva za pravosodje. URSIKS v okviru delovnega področja, določenega z zakonom:

- skrbi za uveljavljanje pravic in obveznosti zaprtih oseb;
- skrbi za razvoj specifičnih, psiholoških, socialnih, pedagoških, socioloških ter drugih oblik in metod dela z zaprtimi osebami;
- skrbi za razvoj socialnega dela in postpenalne obravnave zaprtih oseb;
- skrbi za zdravstveno varstvo zaprtih oseb;
- skrbi za usklajeno izvajanje drugih kazenskih sankcij;
- skrbi za uniformo in drugo osebno opremo, orožje, tehnično in drugo opremo paznikov;
- skrbi za razvoj sistemov zavarovanja zaprtih oseb;
- predlaga izboljšanje sistema izvrševanja kazenskih sankcij;
- odloča na prvi stopnji v upravnem postopku, kadar je tako določeno z zakonom;
- zbira in obdeluje statistične in druge podatke o izvrševanju kazenskih sankcij;
- skrbi za varovanje sodnih zgradb in
- opravlja druge naloge, določene z zakonom.

Organizacija URSIKS je urejena z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij²¹ (s spremembami in dopolnitvami²²).

Zadeve in pristojnosti URSIKS za izvrševanje kazenskih sankcij opravljajo naslednje notranje organizacijske enote – uradi oziroma zavodi:

- Generalni urad URSIKS;
- Zavod za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni (v nadaljevanju: Zavod Dob);
- Zavod za prestajanje kazni zapora Ig (v nadaljevanju: Zavod Ig);
- Zavod za prestajanje kazni zapora Koper (v nadaljevanju: Zavod Koper);
- Zavod za prestajanje kazni zapora Ljubljana (v nadaljevanju: Zavod Ljubljana);
- Zavod za prestajanje kazni zapora Maribor (v nadaljevanju: Zavod Maribor);

²¹ Št. 037-05-1/2007 z dne 21. 4. 2004, sprejel ga je minister za pravosodje.

²² Št. 100-10/2008 z dne 23. 7. 2008, 19. 1. 2009, 10. 9. 2010 in 8. 8. 2013.

- Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje (v nadaljevanju: Zavod Celje) in
- Prevezgojni dom Radeče.

URSIKS je morala na podlagi odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov opravljati nadzor nad poslovanjem in opravljanjem gospodarskih dejavnosti javnih gospodarskih zavodov v skladu z njihovim osnovnim namenom. Naloge in pristojnosti URSIKS glede upravljanja javnih gospodarskih zavodov in koordiniranja njihovih dejavnosti so bile:

- usklajevanje letnih programov dela in finančnih načrtov, srednjeročnih in dolgoročnih načrtov razvoja javnih gospodarskih zavodov;
- financiranje dejavnosti javnih služb po potrjenih letnih programih dela in finančnih načrtih;
- izvajanje nadzora nad poslovanjem in izvajanjem odobrenih programov;
- izvajanje nadzora nad zadolževanjem;
- izvajanje strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog na področju dejavnosti javnih gospodarskih zavodov, ki se opravljajo v javnem interesu in so sestavni del izvrševanja kazni zapora, in sicer:
 - usklajevanje razvoja, načrtovanja in pospeševanja dejavnosti, ki se opravljajo v javnem interesu;
 - določanje investicijskega načrtovanja in nadzorovanje uspešnosti gospodarjenja z objekti in napravami, ki so potrebne za izvajanje gospodarske javne službe;
 - skrb za usklajeno financiranje investicij in usklajevanje razvojnih programov javnih gospodarskih zavodov, ki na območju Republike Slovenije zagotavljajo možnost dela zaprtih oseb.

URSIKS je morala skrbeti za redno in pravočasno predložitev vseh dokumentov javnih gospodarskih zavodov, ki so na območju Republike Slovenije zagotavljali možnost dela zaprtih oseb, o katerih je odločal oziroma h katerim je dajal soglasje ustanovitelj.

Za učinkovitost poslovanja URSIKS pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti je odgovoren direktor.

URSIKS sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije vodila:

- Dušan Valentinič, generalni direktor, do 19. 3. 2014 in
- Jože Podržaj, vršilec dolžnosti generalnega direktorja od 19. 3. do 4. 12. 2014, generalni direktor od 4. 12. 2014.

1.3.4 JGZ "Pohorje" Mirna

JGZ "Pohorje" Mirna je bil vpisan v sodni register 12. 7. 2001, ko se je na podlagi odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna preoblikoval iz gospodarske enote Proizvodno podjetje Pohorje Mirna, p. o., ki je bila ustanovljena 27. 11. 1987.

JGZ "Pohorje" Mirna je bil ustanovljen z namenom zagotavljanja možnosti dela obsojencev, ki so bili na prestajanju kazni zapora v Zavodu Dob. Gospodarske dejavnosti, ki jih je opravljal JGZ "Pohorje" Mirna, so bile sestavni del izvrševanja kazni zapora v Republiki Sloveniji in so se opravljale v javnem interesu. V JGZ "Pohorje" Mirna so se do konca leta 2013 izvajali naslednji delovni procesi:

- industrija: proizvodnja gasilske armature in ostale opreme za požarno varnost;
- kmetijstvo: poljedelstvo in živinoreja in
- posebne storitve: enostavna montažna dela.

Po uveljavitvi odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna je JGZ "Pohorje" Mirna najprej prenehal opravljati industrijsko dejavnost, kmetijska dejavnost pa se je po uveljavitvi odloka o prenehanju JGZ Pohorje Mirna prenesla na JGZ "Kozjak" Maribor. Nanj so bila prenesena tudi osnovna sredstva, ki so bila v JGZ "Pohorje" Mirna namenjena opravljanju kmetijske dejavnosti, in pri njem zaposleni tudi javni uslužbenci, ki so v JGZ "Pohorje" Mirna opravljali kmetijsko dejavnost. Ostalim javnim uslužbencem je delovno razmerje prenehalo v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih²³.

Vlada je 17. 7. 2014 sprejela sklep o prenehanju poslovanja in začetku rednega likvidacijskega postopka JGZ "Pohorje" Mirna. Od 17. 7. 2014 je zaradi začetka redne (prostovoljne) likvidacije nova firma JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD "POHORJE" MIRNA, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja – v likvidaciji.

Organa JGZ "Pohorje" Mirna sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, upravni odbor in direktor.

Upravni odbor

Statut Javnega gospodarskega zavoda Pohorje Mirna, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito, namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja²⁴ (v nadaljevanju: statut) je v 3. členu določal, da upravni odbor upravlja JGZ "Pohorje" Mirna.

Upravni odbor je imel tri člane, ki jih je imenoval ustanovitelj. Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna je določal, da sta dva člana upravnega odbora predstavnika Ministrstva za pravosodje (URSIKS) in da je en član predstavnik Ministrstva za finance. V spremembah odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna pa je bilo določeno, da je en član upravnega odbora direktor Zavoda Dob, drugi član je predstavnik Ministrstva za pravosodje in tretji član predstavnik Ministrstva za finance. Naloge in pristojnosti upravnega odbora so bile določene v 4. členu statuta.

Mandat članov upravnega odbora je trajal štiri leta od dneva njihovega imenovanja, po preteku mandata so bili lahko ponovno imenovani.

Člani upravnega odbora so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- Jože Podržaj, predsednik, Ministrstvo za pravosodje, direktor Zavoda Dob, od 29. 10. 2009 do 29. 10. 2013 in od 27. 12. 2013 do 19. 7. 2014;
- Božidar Peteh, namestnik predsednika, Ministrstvo za pravosodje, Generalni urad URSIKS, od 29. 10. 2009 do 29. 10. 2013;
- Alojzij Boh, član, Ministrstvo za finance, od 30. 12. 2009 do 27. 12. 2013 in od 27. 12. 2013 do 19. 7. 2014;
- mag. Urška Skok Klima, članica, Ministrstvo za pravosodje, od 27. 12. 2013 do 19. 7. 2014.

Direktor

Direktor je bil v skladu z odlokom o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna in s statutom odgovoren za poslovanje in delo javnega gospodarskega zavoda. Vlada je v odloku o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna določila, da direktorja imenuje upravni odbor na

²³ Uradni list RS, št. 21/13.

²⁴ Sprejel ga je upravni odbor 14. 11. 2001, soglasje vlade 8. 1. 2002.

podlagi javnega razpisa in ga tudi razreši. Mandat direktorja je trajal štiri leta, direktor je bil po preteku mandata lahko ponovno imenovan.

Statut je v 16. členu določal, da ima direktor naslednje naloge in pristojnosti:

- sprejema odločitve o izvršitvi vseh pravnih poslov, potrebnih za realizacijo dejavnosti javnega gospodarskega zavoda;
- pripravi predlog letnega poročila;
- pripravi predlog programa razvoja;
- predlaga upravnemu odboru v sprejem letni program dela in finančni načrt, sprejema ukrepe za njihovo izvajanje ter poroča upravnemu odboru o rezultatih dela in poslovanju;
- določa poslovno politiko;
- pripravi predlog akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest;
- odloča o pravicah delavcev v zvezi z delovnimi razmerji;
- izvršuje sklepe upravnega odbora;
- sprejme sklep o določitvi poslovne skrivnosti in način varovanja poslovne skrivnosti ter
- opravlja druge posle in odloča o drugih vprašanjih v skladu z zakonom, odlokom in statutom, za katere ni pristojen upravni odbor.

Za učinkovitost poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna je bil odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi.

Vršilca dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- Janez Strmole, vršilec dolžnosti direktorja, do 31. 12. 2013 in
- Irena Želj, vršilka dolžnosti direktorice, od 1. 1. do 30. 6. 2014²⁵.

Vlada je 17. 7. 2014²⁶ imenovala likvidacijsko upraviteljico Darinko Požar, podsekretarko, vodjo Oddelka za finance in informatiko na URSIKS, in v 5. členu odloka o prenehanju JGZ Pohorje Mirna določila, da z dnem uveljavitve tega odloka, to je 19. 7. 2014, preneha mandat vsem organom JGZ "Pohorje" Mirna.

²⁵ Po preteku mandata 30. 6. 2014 upravni odbor ni imenoval novega vršilca dolžnosti direktorja.

²⁶ Sklep št. 47701-1/2014/3.

2. ORGANIZIRANJE DELA OBSOJENCEV IN GOSPODARSKIH DEJAVNOSTI

2.1 Pravne in druge podlage

Z revizijo smo preverili, ali so vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS:

- izdelali strategijo za zagotavljanje dela obsojencev in sprejeli druge ukrepe za ustrezno razporejanje obsojencev na delo in za določanje plačila za opravljeno delo;
- zaradi zagotavljanja večje možnosti zaposlovanja obsojencev vzpostavili ustrezne pravne podlage, ki bi omogočile opravljanje storitev javnih gospodarskih zavodov neposredno za ustanovitelja in druge državne organe;
- zagotovili ustrezne pravne podlage glede določitve odgovornosti za obveznosti javnih gospodarskih zavodov;
- sprejeli ukrepe, s katerimi bi preoblikovali javne gospodarske zavode v ustrežnejšo organizacijsko obliko in na ustrezen način izločili industrijski del poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna.

2.1.1 Zagotavljanje dela obsojencem, razporejanje na delo in določanje plačila

ZIKS-1 v 15. členu in 48. členu določa, da je treba obsojencu, ki je zmožen za delo, to tudi omogočiti, in sicer v skladu z možnostmi zavoda ter glede na duševne in telesne sposobnosti obsojenca, pri razporeditvi pa se v okviru možnosti upoštevajo tudi njegove želje.

Po 52. členu ZIKS-1 obsojenec lahko dela:

- v gospodarskih dejavnostih²⁷;
- na delih, potrebnih za normalno poslovanje zavoda;
- v okviru delovne terapije;
- zunaj zavoda pri pravnih in fizičnih osebah.

V tabeli 1 predstavljamo podatek o številu vseh obsojencev, ki so bili na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 na prestajanju kazni zapora, ter podatek o številu obsojencev, ki so na ta dan opravljali delo oziroma ga zaradi določenih razlogov niso opravljali.

²⁷ V obdobju od leta 2002 do leta 2014 so bili to JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Pohorje" Mirna, JGZ "Rinka" Celje, JGZ "Kozjak" Maribor in JGZ "Golovec" Ljubljana, ki jih je ustanovila vlada.

Tabela 1: Razporeditev obsojencev na delo po kategorijah na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013

Obsojenci	Na dan 31. 12. 2012		Na dan 31. 12. 2013		Indeks (6)=(4)/(2)*100
	Število (2)	Delež (3) v odstotkih	Število (4)	Delež (5) v odstotkih	
V javnem gospodarskem zavodu	274	25,39	308	21,80	112
Na delih, potrebnih za normalno poslovanje zavoda	186	17,24	178	12,60	96
V terapevtskih delavnicah	73	6,77	49	3,47	67
Zunaj zavoda	19	1,76	12	0,85	63
12. člen ZIKS-1 ²⁸	38	3,52	95	6,72	250
<i>Skupaj (opravljajo delo)</i>	<i>590</i>	<i>54,68</i>	<i>642</i>	<i>45,44</i>	<i>109</i>
Delo odklonili	68	6,30	71	5,02	104
Za delo nezmožni	77	7,14	39	2,76	51
Dela ni bilo mogoče zagotoviti	344	31,88	630	44,59	183
Upokojenci	0	-	31	2,19	-
<i>Skupaj (ne opravljajo dela)</i>	<i>489</i>	<i>45,32</i>	<i>771</i>	<i>54,56</i>	<i>158</i>
Skupaj	1.079	100,0	1.413	100,0	131

Vir: podatki URSIKS.

Na dan 31. 12. 2012 je bilo v zavodih za prestajanje kazni zapora 1.079 obsojencev, na dan 31. 12. 2013 pa 1.413. Od 1.079 obsojencev jih je delo opravljalo 590, kar predstavlja 55 odstotkov vseh obsojencev. 344 obsojencem, ki so delo želeli opravljati, tega ni bilo mogoče zagotoviti. Največ jih je delo opravljalo v gospodarskih dejavnostih oziroma javnih gospodarskih zavodih. Na dan 31. 12. 2013 se je število obsojencev v zavodih za prestajanje kazni zapora v primerjavi z letom poprej povečalo za 31 odstotkov. Dela ni bilo mogoče zagotoviti 630 obsojencem, kar predstavlja 45 odstotkov vseh obsojencev.

²⁸ Obsojenec med prestajanjem kazni zapora še naprej dela ali se izobražuje in prebiva doma, razen ob prostih dnevih, praviloma ob koncu tedna, ko mora biti v zavodu za prestajanje kazni zapora. Takšna oblika se lahko dopusti obsojencu, ki je osebnostno toliko urejen, da mu je mogoče zaupati, da takega načina prestajanja kazni zapora ne bo zlorabil, in ki je v času odločanja o načinu izvršitve kazni zapora zaposlen v skladu s predpisi o delovnih razmerjih ali javnih uslužbencih ali v skladu z drugo pravno podlago, ki je samozaposlen ali samostojno opravlja kmetijsko dejavnost ali ima status dijaka in se redno šola oziroma status študenta in redno izpolnjuje študijske obveznosti.

2.1.1.a URSIKS nima strategije za zagotavljanje dela obsojencem, ki bi določala področja oziroma dejavnosti, ki bi bile zanje ustrezne (dejavnosti, v okviru katerih je mogoče zagotoviti delo čim več obsojencem, dejavnosti, za katere so obsojenci usposobljeni in jih obvladajo, dejavnosti, ki zagotavljajo oskrbo zavodom za prestajanje zaporne kazni, dejavnosti, ki so konkurenčne z opremo in programi oziroma produkti in se prilagajajo trgu), kljub temu da se število obsojencev v zavodih za prestajanje kazni zapora povečuje in da na dan 31. 12. 2012 ni bilo mogoče zagotoviti dela 32 odstotkom vseh obsojencev, na dan 31. 12. 2013 pa 45 odstotkom vseh obsojencev.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe

V danih razmerah ni bilo mogoče izdelati kakovostnega strateškega načrta za zagotavljanje dela obsojencem. ZIKS-1 iz leta 2000 je določil, da delo obsojencev ni več obvezno in da ga je obsojencem treba omogočiti v skladu z možnostmi zavoda. Od takrat ni več znano število obsojencev, ki bodo pripravljene delati in za katere bo delo treba zagotoviti. Poleg tega ni bilo nikakršnih možnosti za proračunsko zagotavljanje sredstev, potrebnih za zagotavljanje dela obsojencem.

Čeprav je treba pri načrtovanju upoštevati negotovosti tako glede števila obsojencev kot tudi njihovo pripravljenost in zmožnost, da izvajajo delo med prestajanjem zaporne kazni, ocenjujemo, da bi morala URSIKS glede na trende oceniti predvideno število oseb, ki bi lahko opravljale dela, ter temu številu prilagoditi sistemizacijo delovnih mest in strategijo zagotavljanja dela.

2.1.1.b Vlada je v letu 2001 ustanovila javne gospodarske zavode in v 10. členu odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določila, da ti po pooblastilu zavodov v skladu z zakonom zagotovijo delo zaprtim osebam tudi zunaj javnih gospodarskih zavodov pri pravnih in fizičnih osebah, s katerimi s pogodbo podrobneje uredijo pogoje dela in medsebojne pravice in obveznosti. Odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov so bili v 10. členu v nasprotju s 53. členom ZIKS-1, ki omogoča sklepanje pogodb za delo zaprtim osebam zunaj zavoda z zavodom za prestajanje kazni zapora, ne pa tudi javnim gospodarskim zavodom. Ministrstvo za pravosodje in URSIKS v letih 2012 in 2013 nista predlagala spremembe 10. člena odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov, s katero bi za javne gospodarske zavode ukinila možnost sklepanja pogodb z zunanjimi izvajalci. Zaradi tega je 19 obsojencev na dan 31. 12. 2012 opravljalo delo pri zunanjih izvajalcih, s katerimi so pogodbe sklenili javni gospodarski zavodi, na dan 31. 12. 2013 pa šest obsojencev.

Ukrep vlade

Z Odlokom o ustanovitvi JZG Rinke, v katerega so se združili vsi preostali JGZ, je bila ukinjena možnost, da bi pogodbe za delo z obsojenci z zunanjimi izvajalci sklepali JGZ Rinke.

Pravilnik o količnikih za določitev osnovnih plač, o kriterijih in merilih za ocenjevanje uspešnosti in rezultatov del obsojencev ter o nagradah mladoletnikov²⁹ (v nadaljevanju: pravilnik za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev) v 28. členu določa, da sistemizacijo del in nalog obsojencev predpiše direktor URSIKS. Ta je za posamezne zavode za prestajanje kazni zapora predpisal Sistemizacijo del in nalog obsojencev in mladoletnikov³⁰, v kateri je določeno 1.061 delovnih mest za delo obsojencev in mladoletnikov, in sicer 761 za dela v javnih gospodarskih zavodih in 300 za dela v zavodih za prestajanje kazni zapora, kar je predstavljeno v tabeli 2.

²⁹ Uradni list RS, št. 52/02, 86/09.

³⁰ Št. 145-17/2002 z dne 27. 9. 2002, 6. 11. 2002, 14. 4. 2006 in 21. 4. 2010.

Tabela 2: Sistemizirana delovna mesta obsojencev v posameznem zavodu za prestajanje kazni zapora v obdobju od 31. 12. 2012 do 31. 12. 2013

Zavod za prestajanje kazni zapora	Število delovnih mest za delo obsojencev		Skupaj
	v javnem gospodarskem zavodu	v zavodih za prestajanje kazni zapora	
Zavod Dob	319	141	460
Zavod Radeče	41	17	58
Zavod Ig	53	8	61
Zavod Celje	83	24	107
Zavod Ljubljana	135	56	191
Zavod Koper	60	19	79
Zavod Maribor	70	35	105
Skupaj	761	300	1.061

Vir: Sistemizacija del in nalog obsojencev in mladoletnikov.

2.1.1.c Sistemizacija del in nalog obsojencev in mladoletnikov, ki jo je sprejela URSIKS, določa približno tolikšno število delovnih mest, kot je bilo vseh obsojencev na prestajanju kazni zapora na dan 31. 12. 2012, oziroma 83 odstotkov delovnih mest glede na število za delo zmožnih zapornikov na dan 31. 12. 2013³¹. Javni gospodarski zavodi zaradi nezadostnega obsega poslovanja in nezadostnega financiranja njihovih dejavnosti iz proračuna Republike Slovenije niso mogli zagotoviti zaposlitve delovnih mest³². URSIKS je kljub nezmožnosti zaposlitve delovnih mest v javnih gospodarskih zavodih³³ in omejenim finančnim možnostim uspelo povečati število obsojencev, ki so opravljali dela³⁴, zmanjšalo pa se je število obsojencev, ki so opravljali dela, potrebna za normalno poslovanje zavoda³⁵, dela pri zunanjih izvajalcih in v terapevtskih delavnicah³⁶. Zaradi navedenega se je število obsojencev, ki so opravljali delo na dan 31. 12. 2013, v primerjavi z 31. 12. 2012 povečalo za 9 odstotkov. Dela na dan 31. 12. 2013 ni bilo mogoče zagotoviti 45 odstotkom vseh obsojencev.

³¹ Skupaj 1.272, in sicer 642 obsojencev, ki so delo opravljali, in 630 obsojencev, ki so delo želeli opravljati, pa jim tega ni bilo mogoče zagotoviti.

³² Na dan 31. 12. 2012 je v javnih gospodarskih zavodih, za katere je v sistemizaciji določeno 761 delovnih mest, delo opravljalo 274 obsojencev, na dan 31. 12. 2013 pa 308 (povezava s tabelo 1).

³³ Na dan 31. 12. 2012 in 31. 12. 2013 je v javnih gospodarskih zavodih delo opravljalo 274 oziroma 308 obsojencev. V sistemizaciji je za opravljanje del v javnih gospodarskih zavodih določeno 761 delovnih mest.

³⁴ Na dan 31. 12. 2013 je delo opravljalo 642 obsojencev, na dan 31. 12. 2012 pa 590 obsojencev.

³⁵ Hišna opravila, ki jih obsojenci opravljajo v zavodih za prestajanje kazni zapora.

³⁶ Število obsojencev, ki so dela opravljali na delih za normalno poslovanje, se je na dan 31. 12. 2013 v primerjavi z 31. 12. 2012 zmanjšalo za 4 odstotke. V istem obdobju se je za 37 odstotkov zmanjšalo število obsojencev, ki so dela opravljali pri zunanjih izvajalcih, in za 33 odstotkov število obsojencev, ki so dela opravljali v terapevtskih delavnicah (povezava s tabelo 1).

Pojasnilo URSIKS

Javni gospodarski zavodi opravljajo gospodarske dejavnosti za zunanji trg, zato se je obseg dela prilagajal razmeram na trgu. Obseg hišnih del je omejen. Stroški za opravljeno delo obsojencev se v celoti krijejo iz proračuna Republike Slovenije in bi bilo negospodarno, da bi na teh delih zaposlili večje število obsojencev, kot bi bilo potrebno. Pri zunanjih izvajalcih opravljajo delo vsi, ki izpolnjujejo pogoje, pri katerih ni varnostnih zadržkov in za katere obstaja interes zunanjega izvajalca. Glede na dane možnosti zaposlovanja obsojencev so še vedno uspešni, tudi v primerjavi z drugimi državami Evropske unije. Uspešnejše so predvsem države, kjer je delo obsojencev obvezno in kjer morajo zavodi za prestajanje kazni zapora delo tudi zagotoviti, država pa za ta namen zagotavlja sredstva (Nemčija, Avstrija, skandinavske države). Slabša pa je situacija v Italiji, Franciji in Angliji.

2.1.1.d Pravilnik o izvrševanju kazni zapora v 37. členu določa, da se obsojenec razporedi na delo v zavodu in zunaj zavoda v skladu z osebnim načrtom. O delu obsojenca zunaj zavoda ali v okviru zavoda odloča direktor zavoda, pri čemer mora upoštevati razloge varnosti, reda in discipline, ter odločitev zapiše v osebni načrt obsojenca. Pravilnik o izvrševanju kazni zapora ne določa vsebine osebnega načrta glede razporejanja obsojencev na delo. Zavod Dob je v letih 2012 in 2013 razporeditve obsojencev na delo v Zavodu Dob ali zunaj zavoda, v JGZ "Pohorje" Mirna, navajal v njihovih osebnih načrtih, in sicer v posebni točki Razporeditev na delo. V Razporeditvi na delo je določil datum razporeditve obsojenca na delo in oddelek v Zavodu Dob oziroma v JGZ "Pohorje" Mirna, kjer bo obsojeni delo opravljal. V osebnem načrtu ni določil naziva in šifre delovnega mesta ter količnika za določitev nagrade, ki jo bo obsojenec prejel za opravljeno delo, ki je določeno v Sistemizaciji del in nalog obsojencev in mladoletnikov. Takšen način ne zagotavlja, da sta Zavod Dob in JGZ "Pohorje" Mirna obsojencem obračunavala in izplačevala nagrade v višini, kot jo določa Sistemizacija del in nalog obsojencev in mladoletnikov, saj ne omogoča preverljivosti pravilnosti obračunavanja in izplačevanja nagrad obsojencem.

Ukrepi URSIKS – Zavod Dob

Zavod Dob je v letu 2014 v osebne načrte prenehal zapisovati razporeditve obsojencev na delo in je na predlog Generalnega urada URSIKS začel izdajati odločbe.

Kljub izvedenemu ukrepu računsko sodišče ugotavlja, da odločbe o razporeditvi obsojencev na delo, ki jih je Zavod Dob pričel izdajati v letu 2014, ne vsebujejo naziva in šifre delovnega mesta ter količnika za določitev plačila, ki ga bo obsojenec prejel za delo, ki je določeno v Sistemizaciji del in nalog obsojencev in mladoletnikov, in so zato neustrezne.

Pojasnilo URSIKS

Zaradi potreb dela je obsojenca znotraj javnega gospodarskega zavoda treba večkrat premestiti. Ker se je URSIKS želela izogniti pretiranemu administriranju, v odločbah ni predvidela navajanja šifre delovnega mesta in količnika.

2.1.2 Opravljanje storitev javnih gospodarskih zavodov

Vlada je v odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določila, da lahko ti zaradi zagotavljanja večjih možnosti zaposlovanja zaprtih oseb opravljajo posamezne storitve tudi za ustanovitelja, kar se določi z letnim programom dela in uredi s pogodbo in ni določila možnosti opravljanja storitev za potrebe zavodov za prestajanje kazni zapora in drugih državnih organov. Javni gospodarski zavodi v programih dela in finančnih načrtih za leti 2012 in 2013 niso načrtovali opravljanja storitev za ustanovitelja, niti z ustanoviteljem niso sklenili pogodb, saj to zaradi zahtev ZJN-2 ni bilo mogoče. Vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS niso vzpostavili ustreznih pravnih podlag, ki bi javnim gospodarskim zavodom

omogočile neposredno opravljanje storitev in dobav blaga za ustanovitelja, za lastne potrebe zavodov in drugih državnih organov z namenom večjih možnosti zaposlovanja obsojencev.

Ukrep Ministrstva za pravosodje

Iz obrazložitve vladnega gradiva³⁷, na podlagi katerega je bil sprejet odlok o ustanovitvi JGZ Rinka, izhaja, da ustanovitev enega javnega gospodarskega zavoda pomeni prehodno obliko organizacije zaposlovanja zaprtih oseb v Republiki Sloveniji in da je cilj organizirati dejavnosti tako, da zagotavljajo blago in storitve za potrebe zaporskega sistema (samooskrba) ter tudi za druge državne organe.

Obrazložitev, ki sta jo navedla URSIKS in Ministrstvo za pravosodje v vladnem gradivu, je pomanjkljiva. Navedla sta zgolj cilj in nista določila načina za doseg cilja ter roka za reorganizacijo javnega gospodarskega zavoda v ustrežnejšo organizacijsko obliko, ki bi omogočila zagotavljanje blaga in storitev za potrebe zaporskega sistema in drugih državnih organov.

2.1.3 Odgovornost za obveznosti javnih gospodarskih zavodov

V 13. členu odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov je določeno, da:

- javni gospodarski zavodi odgovarjajo za obveznosti s premoženjem, s katerim upravljajo;
- za obveznosti posameznega javnega gospodarskega zavoda solidarno odgovarjajo tudi vsi javni gospodarski zavodi, ki na območju Republike Slovenije zagotavljajo možnost dela zaprtih oseb;
- je ustanovitelj subsidiarno odgovoren za obveznosti javnega gospodarskega zavoda glede izvajanja gospodarskih dejavnosti, ki se opravljajo v javnem interesu in se jih ne da pokriti na predhodno navedena načina.

Poleg tega je vlada v 8. členu odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določila, da javni gospodarski zavodi opravljajo gospodarske dejavnosti, ki se opravljajo v javnem interesu. Na podlagi 10. člena so lahko opravljali tudi druge vrste poslov, ki so potrebni za njihov obstoj in za opravljanje dejavnosti, ne pomenijo pa neposrednega opravljanja dejavnosti.

2.1.3.a Vlada v odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov ni določila vrst poslov, ki so jih javni gospodarski zavodi smeli opravljati na podlagi 10. člena, in vrst gospodarskih dejavnosti, ki so jih javni gospodarski zavodi opravljali v javnem interesu na podlagi 8. člena odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov. Zaradi tega ni mogoče določiti, za katere vrste obveznosti javnih gospodarskih zavodov je odgovarjal ustanovitelj na podlagi 13. člena odloka o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov in za katere vrste obveznosti ustanovitelj ni odgovarjal.

2.1.3.b Vlada je v 13. členu odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določila solidarno odgovornost za obveznosti javnih gospodarskih zavodov, kljub temu da so bili javni gospodarski zavodi samostojne pravne osebe, ki so nastopale v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun ter samostojno pridobivale pravice in prevzemale obveznosti brez soglasij in vednosti ostalih javnih gospodarskih zavodov. Zaradi tega se je JGZ "Pohorje" Mirna zadolževal pri poslovni banki brez vednosti ostalih javnih gospodarskih zavodov in v eno izmed posojilnih pogodb oziroma aneks, sklenjen k tej pogodbi, 10. 12. 2012 vključil določbo o solidarnem poroštvu javnih gospodarskih zavodov (povezava s točko 3.7.1.f tega poročila).

³⁷ Št. 014-25/2014/7 z dne 23. 12. 2014.

Vlada je na predlog Ministrstva za pravosodje in URSIKS sprejela spremembe 13. člena odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov. Določila je, da:

- so javni gospodarski zavodi pravne osebe, ki nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun in za svoje obveznosti odgovarjajo z lastnim premoženjem;
- ustanovitelj odgovarja le za obveznosti javnega gospodarskega zavoda glede izvajanja gospodarskih dejavnosti, ki se opravljajo v javnem interesu.

Ukrep vlade

Vlada je 17. 7. 2014 na predlog Ministrstva za pravosodje in URSIKS sprejela sklep o prenehanju poslovanja in začetku likvidacijskega postopka JGZ "Pohorje" Mirna. V odloku o prenehanju JGZ Pohorje Mirna je določila, da se obveznosti JGZ "Pohorje" Mirna, ki so nastale z opravljanjem dejavnosti, poravnajo iz proračuna Republike Slovenije. V odloku o ustanovitvi JGZ Rinka je določeno, da JGZ Rinka za svoje obveznosti odgovarja z lastnim premoženjem, ustanovitelj odgovarja le za obveznosti zavoda, ki nastanejo z opravljanjem gospodarske javne službe, katere obseg se določa v letnem programu dela in finančnem načrtu.

2.1.4 Načini organiziranja gospodarskih dejavnosti in ustanovitev javnih gospodarskih zavodov

V letu 2000 je bil sprejet ZIKS-1, ki je v 246. členu določil, da se za zagotavljanje možnosti dela obsojencev v času prestajanja kazni zapora na URSIKS organizirajo ustrezne gospodarske dejavnosti, ki so sestavni del izvrševanja kazni zapora v Republiki Sloveniji in se opravljajo v javnem interesu. Na novo je uredil možne načine organiziranja gospodarskih dejavnosti, in sicer je ZIKS-1 v 247. členu in 248. členu določil, da se gospodarske dejavnosti organizirajo kot:

- terapevtske in učne delavnice v tistih zavodih, kjer je to potrebno za izvajanje izobraževalnih in korektivnih dejavnosti obsojencev;
- režijski obrati v tistih zavodih, ki se zaradi zagotavljanja večjih možnosti dela obsojencev ukvarjajo tudi s proizvodnjo izdelkov in storitev za potrebe uprave in drugih organov;
- javni gospodarski zavod ali javno podjetje po določbah, ki urejajo gospodarske javne službe, in sicer kadar zaradi večjega obsega gospodarskih dejavnosti, posebnih značilnosti teh dejavnosti, povezovanja s poslovnimi partnerji, zaradi tehničnih, ekonomskih in drugih razlogov ni smotrno ustanoviti režijskega obrata.

ZIKS-1 je v 249. členu določil, da se lahko v posameznem zavodu glede na velikost zavoda, posebne značilnosti programov zavoda, velikost in posebnosti gospodarskih dejavnosti ter zaradi drugih razlogov organizirajo gospodarske dejavnosti v več organizacijskih oblikah.

ZIKS-1 je v 250. členu določil, da je ustanovitelj posameznih organizacijskih oblik gospodarskih dejavnosti vlada, ki v ustanovnem aktu uredi vprašanja, ki izhajajo iz namena ustanovitve posamezne organizacijske oblike, ter druga vprašanja v skladu z določbami zakona, ki ureja gospodarske javne službe.

Vlada je v letu 2001 sprejela odloke o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov in v njih določila, da se gospodarske dejavnosti zavodov izvajajo v javnih gospodarskih zavodih. Ustanovila je pet javnih gospodarskih zavodov, in sicer JGZ "Pohorje" Mirna, JGZ "Kozjak" Maribor, JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Rinka" Celje in JGZ "Emboplast" Koper.

V letu 2008 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij³⁸ (v nadaljevanju: ZIKS-1C) in v letu 2012 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij³⁹ (v nadaljevanju: ZIKS-1E), ki sta spremenila 248. člen in 249. člen ZIKS-1. ZIKS-1C je v drugem odstavku 95. člena, s katerim je bil spremenjen 248. člen ZIKS-1, določil, da se gospodarske dejavnosti uprave organizirajo kot režijski obrati. Režijski obrati se organizirajo kot notranje organizacijske enote zavodov, ko bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti podjetje po določbah zakona, ki ureja gospodarske družbe, ali podeliti koncesijo. Tretji odstavek 95. člena ZIKS-1C določa, da se gospodarske dejavnosti lahko organizirajo tudi v eni od pravnoorganizacijskih oblik, ki jih določa zakon, ko se zaradi zagotavljanja večjih možnosti dela obsojencev ukvarjajo tudi s proizvodnjo izdelkov in storitev za potrebe uprave in drugih organov ali so ti izdelki namenjeni trgu. Hkrati je ZIKS-1C v 96. členu, s katerim je bil spremenjen 249. člen ZIKS-1, določil, da kadar obstajajo pogoji, da se gospodarske dejavnosti uprave v enaki kakovosti lahko učinkoviteje zagotavljajo na drug način, se te pravne osebe lahko preoblikujejo skladno z zakonom, ki ureja javno-zasebno partnerstvo. Z ZIKS-1E se je nato spremenil oziroma še enkrat dopolnil 249. člen ZIKS-1C, s čimer je bilo določeno, da kadar obstajajo pogoji, da se gospodarske dejavnosti uprave v enaki kakovosti lahko učinkoviteje zagotavljajo na drug način, se pravnoorganizacijske oblike iz 248. člena ZIKS-1 lahko ustanovijo ali preoblikujejo skladno z zakoni, ki urejajo javno-zasebno partnerstvo, zavode oziroma javne gospodarske družbe.

2.1.4.1 Preoblikovanje javnih gospodarskih zavodov

Ministrstvo za pravosodje je 7. 11. 2012 vladi predložilo gradivo, pri pripravi katerega je sodelovala tudi URSIKS. Vladi je predlagalo sprejem več sklepov, povezanih s preoblikovanjem javnih gospodarskih zavodov, ki jih je vlada 8. 11. 2012 tudi sprejela⁴⁰:

- vlada se je seznanila z informacijo o stanju v javnih gospodarskih zavodih, katerih osnovno poslanstvo je zaposlovanje zaprtih oseb, in z razlogi za njihovo reorganizacijo ter o dosedanjem postopku prestrukturiranja JGZ "Pohorje" Mirna, ki je predvideval ustanovitev skupne družbe s strateškim partnerjem, izbranim na javnem razpisu, ki se je končal neuspešno;
- vlada je naložila Ministrstvu za pravosodje, da izvede postopek izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna s prodajo premoženja, ki je namenjeno opravljanju industrijske dejavnosti (proizvodnja gasilske opreme);
- vlada je naložila Ministrstvu za pravosodje, da izvede postopek oddaje proizvodnih prostorov, ki so namenjeni za izvajanje industrijske dejavnosti v JGZ "Pohorje" Mirna, v najem, če se najemnik zaveže, da bo zagotavljal delo obsojencem; najemnik prostorov je lahko hkrati kupec premoženja;
- vlada je naložila Ministrstvu za pravosodje, da pred sklenitvijo najemne pogodbe uredi premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna;
- vlada je naložila Ministrstvu za pravosodje, da v sodelovanju z drugimi delovnimi področji do konca leta 2012 pripravi možne oblike preoblikovanja javnih gospodarskih zavodov v ustrežnejšo organizacijsko obliko, ki bo omogočala zaposlovanje čim večjega števila zaprtih oseb in ki ne bo usmerjena zgolj na zunanji trg, ampak na izvajanje dejavnosti za potrebe zaporskega sistema in drugih državnih organov, ter oceni finančne posledice za vsak predlog.

³⁸ Uradni list RS, št. 76/08.

³⁹ Uradni list RS, št. 109/12.

⁴⁰ S sklepom št. 01403-28/2012/4.

Minister za pravosodje je 6. 12. 2012 imenoval medresorsko komisijo za preoblikovanje javnih gospodarskih zavodov (v nadaljevanju: medresorska komisija), da pripravi možne predloge preoblikovanja vseh petih javnih gospodarskih zavodov v ustreznejšo organizacijsko obliko.

Medresorska komisija je obravnavala štiri možne načine preoblikovanja javnih gospodarskih zavodov⁴¹ in kot najustreznejšo obliko predlagala združitev javnih gospodarskih zavodov v en javni gospodarski zavod do konca junija 2013. Ugotovila je, da bi letni prihranek od plač znašal 47.000 evrov, od sejin za upravne odbore 5.000 evrov ter organizacije enotnega računovodstva 20.000 evrov, skupaj 72.000 evrov letno. Predlagala je, da se po ustanovitvi enega javnega gospodarskega zavoda pripravi podrobna analiza dejavnosti, ki bi jih v drugi fazi (v prvi polovici leta 2014) lahko prenesli med osnovne dejavnosti URSIKS pod pogojem, da se bodo zanje zagotovila dodatna sredstva v proračunu Republike Slovenije. Cilj je, da se na URSIKS prenese tiste dejavnosti, za katere bo analiza pokazala znižanje stroškov zaporskega sistema in dodatne možnosti zaposlovanja zaprtih oseb.

Predsednik medresorske komisije je 21. 2. 2013 z ugotovitvami medresorske komisije seznanil direktorje vseh petih javnih gospodarskih zavodov, predsednike njihovih upravnih odborov, ki so bili hkrati direktorji zavodov za prestajanje kazni zapora, predstavnika sindikata in Ministrstvo za pravosodje, ki ga je z ugotovitvami medresorske komisije seznanila tudi URSIKS.

Ministrstvo za pravosodje ni sprejelo odločitve o združitvi javnih gospodarskih zavodov v enega, ki jo je predlagala medresorska skupina, ampak je 30. 5. 2013 imenovalo Delovno skupino za reševanje problematike javnih gospodarskih zavodov (v nadaljevanju: delovna skupina) pri zavodih za prestajanje kazni, katere naloge so bile enake nalogam medresorske skupine.

Delovna skupina v letu 2013 ni pričela z delovanjem in Ministrstvo za pravosodje vladi ni predložilo možnih predlogov preoblikovanja javnih gospodarskih zavodov v ustreznejšo organizacijsko obliko, kljub temu da bi to na podlagi sklepa vlade moralo storiti že do konca leta 2012.

Ukrep vlade

Odlok o ustanovitvi JGZ Rinka določa, da se 1. 1. 2015 z združitvijo JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Rinka" Celje in JGZ "Kozjak" Maribor ustanovi JGZ Rinka, ki opravlja gospodarsko javno službo in tržno dejavnost. Gospodarska javna služba, ki jo opravlja JGZ Rinka, je sestavni del izvrševanja kazni zapora v Republiki Sloveniji. Obseg in način opravljanja gospodarske javne službe se določita v letnem programu dela in finančnem načrtu JGZ Rinka. Tržna dejavnost je v odloku o ustanovitvi JGZ Rinka določena kot dejavnost, ki jo JGZ Rinka zaradi smotrne in gospodarne izrabe opreme lahko opravlja kot gospodarsko javno službo tudi za zunanje uporabnike. Za svoje obveznosti odgovarja z lastnim premoženjem, za obveznosti, ki nastanejo z opravljanjem gospodarske javne službe, odgovarja ustanovitelj. Upravni odbor je moral v roku dveh mesecev od uveljavitve odloka o ustanovitvi JGZ Rinka na predlog direktorja JGZ Rinka sprejeti merila za delitev stroškov, odbodkov in prihodkov med dejavnosti javne službe in tržne dejavnosti ter v skladu z merili zagotoviti ločene knjigovodske evidence za dejavnost javne gospodarske službe in tržne

⁴¹ Združitev kmetijskega dela poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna (brez industrijskega dela poslovanja, ker se ta na podlagi sklepa vlade z dne 8. 11. 2012 izloči iz JGZ "Pohorje" Mirna) in ostalih štirih javnih gospodarskih zavodov v en javni gospodarski zavod, prenos dela dejavnosti javnih gospodarskih zavodov za izvajanje dejavnosti samooskrbe URSIKS in združitev preostalih dejavnosti javnih gospodarskih zavodov v en javni gospodarski zavod, preoblikovanje javnih gospodarskih zavodov v režijski obrat in združitev javnih gospodarskih zavodov v en javni zavod.

dejavnosti. JGZ Rinka nepremično premoženje dobi v brezplačno uporabo na podlagi pogodbe, sklenjene z ustanoviteljem, in krije stroške tekočega vzdrževanja. JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Rinka" Celje in JGZ "Kozjak" Maribor premično stvarno premoženje ter premoženje, ki jim ga je dal ustanovitelj kot ustanovitveni vložek, prenesejo na JGZ Rinka.

Ministrstvo za pravosodje je v obrazložitvi vladnega gradiva in predstavitvi ocene finančnih posledic navedlo, da bi bilo treba za delovanje JGZ Rinka v proračunu Republike Slovenije za leto 2015 zagotoviti dodatnih 760.000 evrov, saj je bilo zagotovljeno le 250.000 evrov. Vlada je sprejela odlok o ustanovitvi JGZ Rinka, kljub temu da v proračunu Republike Slovenije niso bila zagotovljena dodatna oziroma zadostna sredstva za njegovo delovanje.

2.1.4.2 Izločitev industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna

Konec leta 2003 je bila s Strateškim poslovnim načrtom JGZ "Pohorje" Mirna⁴² določena usmeritev, da je treba za doseganje tržne uspešnosti industrijskega dela in uresničevanje poslanstva zagotoviti primerno obliko organiziranosti programa v samostojno pravno osebo in povečati tržno usmerjenost dejavnosti ter pridobiti strateškega partnerja za sovlaganje. Julija 2005 je bil izdelan Elaborat o upravičenosti preoblikovanja industrijskega dela JGZ Pohorje Mirna v kapitalsko družbo in povezave z zunanjim partnerjem⁴³. Ta je določil, da je smotno ustanoviti pravno osebo v obliki družbe z omejeno odgovornostjo in nadaljevati pogovore in pogajanja z družbo *AWG Max Widenmann, Armaturenfabrik KG, Brenz* (v nadaljevanju: družba AWG) s ciljem, da kot strateški partner in družbenik vstopi v novo družbo. Z odkupom deleža od države bi ta dobila nekaj vložene kapitala povrnjenega, z dokapitalizacijo pa bi bila omogočena hitrejša tehnološka prenova družbe.

Vlada je 25. 8. 2005 dala soglasje k ustanovitvi nove družbe Pohorje Mirna, d. o. o. in k pridobitvi strateškega partnerja, družbe AWG. 14. 12. 2005 je v zvezi z ustanovitvijo nove družbe in s pogajanjem s strateškim partnerjem sprejela več sklepov:

- iz JGZ "Pohorje" Mirna je treba izločiti industrijski del v novoustanovljeno družbo z omejeno odgovornostjo, in sicer s podporo strateškega partnerja, ki se izbere na javnem razpisu;
- javni razpis izvede upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna in za to imenuje ustrezno komisijo;
- JGZ "Pohorje" Mirna po ustanovitvi nove družbe še naprej ostaja nosilec poslanstva obsojenih oseb tako v okviru dejavnosti, ki mu ostajajo, kot tudi v okviru delegiranja obsojenih oseb na delo v druge družbe, zlasti pa v novoustanovljeno družbo, za kar se med JGZ "Pohorje" Mirna in novo družbo sklene posebna pogodba, ki mora biti predvidena v družbeni pogodbi o ustanovitvi nove družbe; s posebno pogodbo se določijo druga razmerja (medsebojne storitve, zadolževanje, najemnina in podobno);
- JGZ "Pohorje" Mirna vложи v novo družbo le opremo in obstoječi program gasilske opreme, strateški partner pa potrebni obratni kapital;
- novoustanovljena družba bo prevzela tudi sorazmerni del dolgoročnih dolgov;
- k ustanovitvi nove družbe in k ustreznim aktivnostim s temi izhodišči je treba pristopiti takoj, s ciljem poslovanja od 1. 3. 2006; v ta namen naj ustrezno sodelujejo Ministrstvo za pravosodje (nosilec projekta), Ministrstvo za finance ter Ministrstvo za gospodarstvo, imenuje naj se tudi pogajalska skupina.

⁴² Pripravila družba ITEO svetovanje, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba ITEO). Soglasje vlade št. 250-02-2001-40 z dne 8. 6. 2004.

⁴³ Pripravila ga je družba ITEO.

Vršilec dolžnosti JGZ "Pohorje" Mirna je zaradi ugotovljenega nastanka insolventnosti JGZ "Pohorje" Mirna družbi Partner Team, d. o. o. naročil izdelavo Poročila o ukrepih finančnega prestrukturiranja⁴⁴. V poročilu, ki je bilo izdelano januarja 2010, je bilo navedeno, da je JGZ "Pohorje" Mirna kratkoročno in dolgoročno plačilno nesposoben. Vzroki plačilne nesposobnosti so organiziranost industrijske dejavnosti, ki je izrazito tržna dejavnost, v obliki javnega gospodarskega zavoda, poslovanje z izgubo zaradi prenizkega obsega prodaje zlasti v industrijskem delu, investicijska nesposobnost in vedno večja zastarelost tehnološke opremljenosti. V poročilu so predlagani ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče izvesti finančno prestrukturiranje oziroma zagotoviti, da bo JGZ "Pohorje" Mirna znova postal plačilno sposoben, in sicer tako, da:

- se ustanovi gospodarska družba, na katero se prenese izvajanje dejavnosti sedanjega industrijskega dela JGZ "Pohorje" Mirna;
- ustanovitelj zagotavlja sredstva za izvajanje javne gospodarske službe in
- se pridobi dolgoročni bančni kredit, ki bo nadomestil sedanje kredite.

Družba AWG, ki je nameravala soustanoviti družbo Pohorje Mirna, d. o. o., je 1. 2. 2012 obvestila JGZ "Pohorje" Mirna, da ne bo nadaljevala postopka ustanovitve nove družbe. Zaradi te odločitve družbe AWG je bil 14. 2. 2012 organiziran sestanek med predsednikom in članom upravnega odbora JGZ "Pohorje" Mirna, vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna, generalnim direktorjem URSIKS in predstavnikom družbe ITEO, ki je v letu 2010 pripravila Poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja, in člani komisije za preoblikovanje JGZ "Pohorje" Mirna⁴⁵ (v nadaljevanju: komisija za preoblikovanje). Generalni direktor URSIKS je prisotne seznanil, da družba AWG ne bo nadaljevala realizacije projekta ustanovitve skupne družbe in da je komisija ugotovila, da je s tem neuspešno končan postopek izbire strateškega partnerja. Sklenili so, da se upravni odbor in ustanovitelja JGZ "Pohorje" Mirna obvesti, da je družba AWG odstopila od namere ustanovitve skupne družbe Pohorje Mirna, d. o. o. in da generalni direktor URSIKS na Ministrstvu za pravosodje predstavi pobudo, da se v najkrajšem možnem času nadaljuje z aktivnostmi za prestrukturiranje JGZ "Pohorje" Mirna⁴⁶.

2.1.4.2.a URSIKS je na podlagi skupno sprejete odločitve upravnega odbora JGZ "Pohorje" Mirna ter komisije za preoblikovanje 14. 2. 2012 pripravila gradivo v zvezi s preoblikovanjem JGZ "Pohorje" Mirna. Z gradivom je soglašalo Ministrstvo za pravosodje in ga 7. 11. 2012 posredovalo vladi. Vladi so predlagali

⁴⁴ Aprila 2010 so bili po naročilu vršilca dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna izdelani še dokumenti: Poslovni načrt za ustanovitev gospodarske družbe z dejavnostjo sedanjega industrijskega dela JGZ, Povzetek elaboratov o organizacijskem in finančnem prestrukturiranju JGZ "Pohorje" Mirna z ustanovitvijo nove družbe in Projekcija poslovanja in finančnega položaja JGZ "Pohorje" Mirna po prenosu dejavnosti industrijskega dela na novo družbo. V njih je bilo določeno, da bo začetek poslovanja nove družbe 1. 1. 2010, da nova družba odkupi opremo, ki jo je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti, v vrednosti 525 tisoč evrov, zaloge surovin in materiala v vrednosti 202 tisoč evrov, zaloge nedokončane proizvodnje v vrednosti 257 tisoč evrov, zaloge polizdelkov v vrednosti 128 tisoč evrov, zaloge končnih izdelkov v vrednosti 382 tisoč evrov ter prevzame na delo 55 zaposlenih v JGZ "Pohorje" Mirna in 70 obsojenih oseb.

⁴⁵ Komisijo za preoblikovanje je 9. 12. 2010 imenoval upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna z nalogami, ki naj bi privedle do ustanovitve družbe Pohorje Mirna, d. o. o.

⁴⁶ Objava javnega razpisa z namenom pridobitve novega zainteresiranega zasebnika, ki bi odkupil obstoječo opremo in zaloge, po možnosti tudi blagovno znamko, objekte vzel v najem in zagotovil izvajanje zaposlitvene dejavnosti za obsojene osebe.

sprejem več sklepov glede reorganizacije JGZ "Pohorje" Mirna. Predlagali so, da Ministrstvo za pravosodje izvede postopek izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna s prodajo premoženja, ki je namenjeno opravljanju industrijske dejavnosti (proizvodnja gasilske opreme), da izvede postopek oddaje proizvodnih prostorov, ki so namenjeni za izvajanje industrijske dejavnosti v JGZ "Pohorje" Mirna, v najem, če se najemnik zaveže, da bo zagotavljal delo obsojencem (najemnik prostorov je lahko hkrati kupec premoženja), ter da se pred sklenitvijo najemne pogodbe uredijo premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna. Način izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna, ki sta ga vladi v gradivu predlagala URSIKS in Ministrstvo za pravosodje, je bil zaradi insolventnega stanja JGZ "Pohorje" Mirna neustrezen, saj:

- sta URSIKS in Ministrstvo za pravosodje predlagala izločitev industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna s prodajo premoženja (strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja), ki je bilo povezano z opravljanjem industrijske dejavnosti, in oddajo nepremičnin v najem, ne da bi predlagala način poravnave finančnih in poslovnih obveznosti, ki so nastale pri opravljanju industrijske dejavnosti; poleg tega nista predlagala načina prodaje zalog, ki so nastale z opravljanjem industrijske dejavnosti, pravice uporabe oziroma prodaje blagovne znamke, pridobljenih potrdil o skladnosti proizvodov s standardi kakovosti ter seznamov kupcev in dobaviteljev JGZ "Pohorje" Mirna; zaradi tega so pogajanja o prodaji premoženja (strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja) in oddaji nepremičnin v najem potekala ločeno od pogajanj o prodaji zalog, uporabi blagovne znamke, pridobitvi potrdil o skladnosti proizvodov s standardi kakovosti, proizvodnega znanja in izkušenj ter podatkov o kupcih in dobaviteljih JGZ "Pohorje" Mirna⁴⁷; takšen način prodaje premoženja (v več delih, brez skupnih pogajanj in brez ocene vrednosti zalog, blagovne znamke, seznama dobaviteljev in kupcev in pridobljenih certifikatov ustreznosti proizvodov) ne zagotavlja, da bi bila pri prodaji premoženja JGZ "Pohorje" Mirna dosežena optimalna cena⁴⁸;

⁴⁷ Pogajanja o prodaji premoženja (strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja) je opravila komisija, ki jo je imenovalo Ministrstvo za pravosodje s sklepom 30. 5. 2013 oziroma 15. 7. 2013 z dopolnitvijo sklepa. Pogajanja o prodaji oziroma uporabi ostalega premoženja (zalog, blagovne znamke, potrdil o skladnosti proizvodov s standardi kakovosti, proizvodnega znanja in izkušenj, podatkov o kupcih in dobaviteljih JGZ "Pohorje" Mirna) je izvedel vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna.

⁴⁸ Ministrstvo za pravosodje je v Pogodbi o prodaji premoženja in vstopu v pravna razmerja (v nadaljevanju: pogodba o prodaji premoženja), ki jo je 29. 11. 2013 sklenilo z družbo JMW Fire, d. o. o. (v nadaljevanju: družba JMW Fire), določilo, da kupnina v znesku 813.001 evro poleg strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja obsega tudi podatke o strankah (sezname sklenjenih pogodb z dobavitelji, kupci in izvajalci storitev), paleto izdelkov (proizvodno znanje, izkušnje in pripadajoče certifikate), pravico do izvajanja dejavnosti pod neregistrirano blagovno znamko "Pohorje" Mirna in nedokončane posle, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna sklenil s svojimi strankami, kljub temu da je bilo v cenitvenem poročilu določeno, da znaša 813.001 evro zgolj vrednost strojev, opreme in predmetov, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti. Zaloge je vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna 9. 11. 2013 prodal (P) [redacted] (P), ki je predstavljala (P) [redacted] (P) njihove knjigovodske vrednosti (povezava s točko 3.8.5 tega poročila); (P) – poslovna skrivnost po Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1), Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15.

- takšen način prestrukturiranja JGZ "Pohorje" Mirna ni zagotavljal finančnega prestrukturiranja JGZ "Pohorje" Mirna, kot ga določa 15. člen⁴⁹ Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju⁵⁰ (v nadaljevanju: ZFPPIPP), saj ni zagotavljal, da bi JGZ "Pohorje" Mirna postal kratkoročno in dolgoročno plačilno sposoben; URSIKS in Ministrstvo za pravosodje prav tako nista predlagala zadostnih ukrepov, ki bi v skladu s pravili poslovno-finančne stroke omogočili odpravo vzrokov insolventnosti JGZ "Pohorje" Mirna⁵¹.

Zaradi neustrezno predlaganega načina izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna so po končani prodaji premoženja ter oddaji nepremičnin, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri industrijski dejavnosti, na JGZ "Pohorje" Mirna ostale neporavnane obveznosti do bank, dobaviteljev in zaposlenih⁵². Prihodki od opravljanja kmetijske dejavnosti, ki jo je JGZ "Pohorje" Mirna opravljal po izločitvi industrijskega dela poslovanja, pa niso zadostovali za kritje teh obveznosti⁵³. Upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna⁵⁴ in ustanovitelj⁵⁵ sta zato v letu 2014 sprejela sklep o prenehanju poslovanja in začetku rednega likvidacijskega postopka JGZ "Pohorje" Mirna.

2.1.4.2.b Gradivo URSIKS in Ministrstva za pravosodje, na podlagi katerega se je vlada 8. 11. 2012 odločila izločiti industrijski del poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna, je bilo pomanjkljivo in neustrezno obrazloženo v naslednjih delih:

- URSIKS in Ministrstvo za pravosodje sta v vladnem gradivu navedla, da je izločitev industrijskega dela poslovanja nujna za ohranitev JGZ "Pohorje" Mirna in da sredstva v proračunu Republike Slovenije za morebitno likvidacijo JGZ "Pohorje" Mirna niso zagotovljena, kljub temu da se JGZ "Pohorje" Mirna ne more ohraniti zaradi neporavnanih obveznosti, ki jih ni bilo mogoče poravnati zgolj z opravljanjem kmetijske dejavnosti (povezava s točko 2.1.4.2.a tega poročila);
- URSIKS in Ministrstvo za pravosodje sta vladi predlagala, da sprejme sklep, s katerim naj določi, da je pred sklenitvijo najemne pogodbe treba urediti premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna, in navedla, da je treba stanje urediti zaradi odprave sredstev v

⁴⁹ Finančno prestrukturiranje je celota ukrepov, ki se izvedejo, da bi dolžnik postal kratkoročno in dolgoročno plačilno sposoben, in lahko vključujejo zmanjšanje in odložitev zapadlosti dolžnikovih obveznosti, izvedbo povečanja osnovnega kapitala z novimi stvarnimi vložki, katerih predmet so terjatve upnikov do dolžnika, ali z novimi denarnimi vložki in druge ukrepe, katerih izvedba v skladu s pravili poslovno-finančne stroke omogoča odpravo vzrokov dolžnikove insolventnosti in zagotavlja, da dolžnik postane kratkoročno in dolgoročno plačilno sposoben.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 126/07, 40/09, 59/09, 52/10, 26/11, 47/13.

⁵¹ 3. točka 15. člena ZFPPIPP.

⁵² JGZ "Pohorje" Mirna po prenehanju opravljanja industrijske dejavnosti na dan 31. 12. 2013 v poslovnih knjigah izkazuje finančne obveznosti do bank in drugih v znesku 1.658.812 evrov, na dan 31. 12. 2012 pa v znesku 1.466.340 evrov ter kratkoročne poslovne obveznosti na dan 31. 12. 2013 v znesku 1.716.541 evrov in na dan 31. 12. 2012 v znesku 2.139.455 evrov.

⁵³ Iz letnega poročila JGZ "Pohorje" Mirna za leto 2012 izhaja, da prihodki od kmetijske dejavnosti predstavljajo 3 odstotke vseh prihodkov, prihodki od opravljanja industrijske dejavnosti pa 97 odstotkov vseh prihodkov. JGZ "Pohorje" Mirna je z opravljanjem kmetijske dejavnosti v letu 2012 tako ustvaril le 167.095 evrov prihodkov, z opravljanjem industrijske dejavnosti pa 5.098.820 evrov.

⁵⁴ Sklep z dne 7. 2. 2014.

⁵⁵ Sklep vlade št. 47701-1/2014/3 z dne 17. 7. 2014.

upravljanju v poslovnih knjigah⁵⁶ (povezava s točko 2.2.2.2.b tega poročila), nista pa navedla, da je premoženjskopravno razmerje glede opreme, ki je predmet prodaje, neurejeno in ga je treba predhodno rešiti zaradi ustreznosti določitve prejemnika kupnine;

- URSIKS in Ministrstvo za pravosodje sta v gradivu navedla, da bo prejemnik kupnine od prodane opreme JGZ "Pohorje" Mirna, kljub temu da je uredba v 25. členu določala, da je izkupiček od razpolaganja in upravljanja stvarnega premoženja države prihodek proračuna države; vladi sta v gradivu predlagala sprejem sklepa o predhodni ureditvi premoženjskopравnih razmerij med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna, vendar tega kljub sklepu vlade, da je pred sklenitvijo najemne pogodbe treba urediti premoženjskopравna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna, nista storila; zaradi tega je bilo v pogodbi o prodaji premičnin določeno, da bo kupnina od prodaje premičnega premoženja nakazana v proračun Republike Slovenije in ne JGZ "Pohorje" Mirna, kot je bilo navedeno v gradivu;
- URSIKS in Ministrstvo za pravosodje sta navedla, da je predlagani način izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna sprejel upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna 22. 3. 2012, in sicer na predlog vršilca dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna; navedbe so neresnične, saj vršilec dolžnosti direktorja načina izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna, ki je bil predlagan vladi v sprejem, ni pripravil; vršilec dolžnosti direktorja je v letu 2010 pripravil le Poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja, iz katerega izhaja, da se JGZ "Pohorje" Mirna prestrukturira tako, da se ustanovi gospodarska družba, na katero se prenese izvajanje dejavnosti industrijskega dela JGZ "Pohorje" Mirna, nista pa bili predvideni odprodaja premoženja, ki ga JGZ "Pohorje" Mirna uporablja pri opravljanju industrijske dejavnosti, in oddaja poslovnih prostorov v najem na podlagi ZSPDSLS; poleg tega iz zapisnika upravnega odbora 22. 3. 2012 ni razvidno, da bi ta sprejel predlagani predlog v zvezi s preoblikovanjem JGZ "Pohorje" Mirna; iz zapisnika je razvidno, da je upravni odbor sprejel sklep, ki je določal, da mora vršilec dolžnosti direktorja generalnemu direktorju URSIKS do 26. 3. 2012 predložiti zapis, ki bo povzegal informacijo o nerealiziranem poskusu prestrukturiranja, trenutnem stanju v JGZ "Pohorje" Mirna in usmeritvi za realizacijo prestrukturiranja.

Pojasnilo Ministrstva za pravosodje

Ob pripravi gradiva ni bilo znano, da premoženjskopравnega razmerja med Republiko Slovenijo in javnimi gospodarskimi zavodi ne bo mogoče pravočasno rešiti. Mogoča bi bila postopna sanacija JGZ "Pohorje" Mirna, če bi ta dobil kupnino od prodaje premičnega premoženja in s pogodbo zaposloval obsojence. Gradivo je bilo pripravljeno v sodelovanju z Ministrstvom za finance.

Opozarjamo, da je bilo za ustreznost gradiva odgovorno Ministrstvo za pravosodje, ki je bilo predlagatelj gradiva.

2.1.4.2.c Vlada je sprejela predlagane sklepe, kljub temu da je bilo gradivo pomanjkljivo (povezava s točko 2.1.4.2.b tega poročila) in je bil način izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna, predlagan v njem, neustrezen (povezava s točko 2.1.4.2.a tega poročila). Vlada je tako odločila, da se izvede izločitev industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna s prodajo premičnega premoženja in z oddajo nepremičnin, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri opravljanju industrijske

⁵⁶ JGZ "Pohorje" Mirna je v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 izkazoval obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, kljub temu da je SRS 35 (2006) določil, da podjetja, ki v svojih poslovnih knjigah izkazujejo sredstva v upravljanju, ta odpravijo s 1. 1. 2010.

dejavnosti, v najem, ni pa odločila o načinu poravnave nastalih finančnih in poslovnih obveznosti v JGZ "Pohorje" Mirna, kljub temu da je bil JGZ "Pohorje" Mirna insolventen in da prihodki od prodaje premoženja ne bi zadoščali za poplačilo obveznosti, niti jih ni bilo mogoče poravnati s prihodki od opravljanja kmetijske dejavnosti, s katero se je JGZ "Pohorje" Mirna ukvarjal po izločitvi industrijskega dela poslovanja. JGZ "Pohorje" Mirna se je zato zaradi reševanja likvidnostnih težav dodatno zadolževal pri poslovnih bankah in drugih pravnih osebah, in sicer brez predhodno pridobljenih soglasij od ustanovitelja, Ministrstva za finance in upravnega odbora (povezava s točko 3.7 tega poročila).

Pojasnilo vlade

Vlada, ki je bila ustanoviteljica JGZ "Pohorje" Mirna, je glede na njegove poslovne rezultate v zadnjih osmih letih ravnala gospodarno. JGZ "Pohorje" Mirna je v obdobju od leta 2005 do leta 2013 iz proračuna Republike Slovenije prejel 5.729.142 evrov in ustvaril 3.555.763 evrov izgube. Vlada je v letih 2012 in 2013 začela z aktivnostmi za odprodajo premičnin in oddajo nepremičnin v najem, kar je ocenila kot edino realno možnost za obranjanje proizvodnje na lokaciji Zavoda Dob, saj je bilo osnovno poslanstvo delovanja JGZ "Pohorje" Mirna, ki ga je določil ustanovitelj, zagotavljanje dela zaprtim osebam. Da ne bi prišlo do ustavitve proizvodnje, je ustanovitelj 4. 4. 2013 zagotovil 674.886 evrov iz finančnega načrta Ministrstva za pravosodje. Tveganje ustavitve proizvodnje je bilo prisotno tudi v času pogajanj z edinim ponudnikom, ki je na tretjem razpisu oddal popolno ponudbo, zato bi vsako podaljšanje postopka pogajanj in dodatne zahteve po višji odkupni ceni ponovno povzročili, da odprodaja premičnin in oddaja nepremičnin ne bi bili realizirani. Poleg tega je vlada ugotovila, da je podpis pogodbe o prodaji premičnin in Pogodbe o najemu poslovnih prostorov⁵⁷ (v nadaljevanju: pogodba o najemu nepremičnin) pomembno prispeval k nadaljevanju možnosti zaposlovanja zaprtih oseb v Zavodu Dob, saj je kupec premičnin in najemnik nepremičnin zagotovil skoraj 20 odstotkov večje število zapornikov na delu, kot se je zavezal na podlagi razpisa.

Ukrep vlade

Vlada je 17. 7. 2014 na predlog upravnega odbora JGZ "Pohorje" Mirna, URSIKS in Ministrstva za pravosodje sprejela sklep o prenehanju poslovanja in začetku rednega likvidacijskega postopka JGZ "Pohorje" Mirna ter odlok o prenehanju JGZ Pohorje Mirna. Ministrstvo za pravosodje in URSIKS sta v obrazložitvi vladnega gradiva navedla, da so prenehale potrebe in pogoji za opravljanje registrirane dejavnosti, za katero je bil JGZ "Pohorje" Mirna ustanovljen, da niso več podani ekonomski in drugi pogoji za nadaljnje poslovanje ter da se izvede postopek redne likvidacije v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah. Za likvidacijsko upraviteljico je bila imenovana Darinka Požar, podsekretarka, vodja Oddelka za finance in informatiko na URSIKS.

Vlada je v odloku o prenehanju JGZ Pohorje Mirna določila, da se kmetijska dejavnost prenese na JGZ "Kozjak" Maribor. Nanj se prenesejo osnovna sredstva, ki so bila v JGZ "Pohorje" Mirna namenjena opravljanju kmetijske dejavnosti. JGZ "Kozjak" Maribor prevzame tudi vse javne uslužbenke, ki na dan uveljavitve odloka o prenehanju JGZ Pohorje Mirna opravljajo kmetijsko dejavnost v JGZ "Pohorje" Mirna. Javnim uslužbencem, ki ne opravljajo kmetijske dejavnosti, je delovno razmerje prenehalo v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih. Vse obveznosti, ki so nastale iz opravljanja dejavnosti JGZ "Pohorje" Mirna, bodo poravnane iz proračuna Republike Slovenije. Po končani likvidaciji preostanek premoženja, razen osnovnih sredstev, namenjenih opravljanju kmetijske dejavnosti, prevzame ustanovitelj.

Opozarjamo, da je vlada soglasno sprejela sklep o prenehanju poslovanja in začetku rednega likvidacijskega postopka JGZ "Pohorje" Mirna in v odloku o prenehanju JGZ Pohorje Mirna določila, da bodo vse obveznosti, ki so nastale iz opravljanja dejavnosti JGZ "Pohorje" Mirna, poravnane iz proračuna Republike Slovenije, kljub temu da Ministrstvo za finance v medresorskem usklajevanju gradiva zaradi

⁵⁷ Sklenjena 29. 11. 2013 med Ministrstvom za pravosodje in družbo JMW Fire, d. o. o.

nezadostno zagotovljenih sredstev v proračunu Republike Slovenije⁵⁸ ni podalo soglasja in je celo opozorilo, da postopek likvidacije ni v skladu z enajstim odstavkom 2. člena Zakona o javnih financah⁵⁹ (v nadaljevanju: ZJF). Ta določa, da neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, kot sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če z ZJF ni drugače določeno.

Pojasnilo vlade

Vlada je predlagani sklep o prenehanju poslovanja in začetku rednega likvidacijskega postopka JGZ "Pohorje" Mirna sprejela soglasno. Poslovniki Vlade Republike Slovenije⁶⁰ v 11. členu določa, da se lahko na dnevni red sej vlade uvrščajo tudi gradiva, ki predhodno medresorsko niso usklajena.

Na dnevni red sej vlade se sicer lahko uvrščajo gradiva, ki medresorsko niso usklajena, vendar opozarjamo na neustreznost takšnega načina uvrščanja gradiva na sejo vlade.

Ukrep vlade

Vlada je 26. 3. 2015 izdala sklep, s katerim je s proračunske postavke 7608 – Tekoča proračunska rezerva (konto 4090 – Splošna proračunska rezervacija) na proračunsko postavko 141057 – Prenehanje delovanja JGZ Pohorje prerezporedila 1.544.703 evre.

Na podlagi 42. člena ZJF se sredstva splošne proračunske rezervacije uporabljajo za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da sredstva niso zagotovljena v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati. Glede na to, da je bilo prenehanje delovanja JGZ "Pohorje" Mirna določeno že s sklepom vlade z dne 17. 7. 2014, bi sredstva za prenehanje delovanja JGZ "Pohorje" Mirna morala biti predvidena v proračunu Republike Slovenije za leto 2015. Zaradi tega opozarjamo, da takšno ravnanje vlade predstavlja kršitev 42. člena ZJF.

Prodaja premoženja in oddaja nepremičnin v najem, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti, sta potekali na način, ki sta ga določala ZSPDSLS in uredba. Javno zbiranje ponudb je bilo objavljeno 22. 2., 26. 4. in 2. 8. 2013⁶¹. V času prvega zbiranja ponudb sta prispeli dve ponudbi, vendar nihče izmed ponudnikov ni bil izbran. Prvi ponudnik je oddal nezavezujočo ponudbo, ki ni bila v skladu z razpisom. Drugi ponudnik je oddal popolno ponudbo, vendar je analiza njegovega finančnega položaja⁶² pokazala, da bi bilo treba nujno sprejeti sanacijski program družbe, zato je bil postopek javnega zbiranja ponudb ustavljen. V času drugega zbiranja ponudb je prispela ena ponudba. Ker ponudnik v roku, ki ga je zahtevala komisija, ni predložil izjave banke, da bo po podpisu prodajne pogodbe izdal nepreklicno bančno garancijo, kot je bil zahtevano v 18. točki razpisne dokumentacije⁶³, je bil s ponudnikom 17. 7. 2013 prekinjen postopek pogajanj za sklenitev pogodbe. V času tretjega zbiranja

⁵⁸ V gradivu vlade je bilo določeno, da bi za likvidacijo JGZ "Pohorje" Mirna potrebovali 3.000.000 evrov, pri čemer bo Ministrstvo za pravosodje v letu 2014 zagotovilo 319.000 evrov.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 43/01, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.

⁶¹ Uradni list RS, št. 16/13, 35/13, 65/13.

⁶² Narejena na predlog vršilca dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna.

⁶³ Št. 478-1/2013 z dne 26. 4. 2014, pripravila URSIKS in JGZ "Pohorje" Mirna.

ponudb sta pripeli dve ponudbi. Za prvo ponudbo je komisija, ki jo je za izvedbo postopka prodaje premičnega premoženja in oddaje proizvodnih prostorov v najem imenovalo Ministrstvo za pravosodje⁶⁴, ocenila, da ne izpolnjuje razpisnih pogojev⁶⁵, z drugim ponudnikom, ki je bila fizična oseba⁶⁶, pa je izvedla pogajanja. Na podlagi izvedenih pogajanj sta bili nato 29. 11. 2013 med Ministrstvom za pravosodje in družbo JMW Fire sklenjeni pogodba o prodaji premičnin in pogodba o najemu nepremičnin.

2.1.4.2.d URSIKS je v tretji objavi javnega zbiranja ponudb določila, da je ponudnik za nakup premičnin in najem nepremičnin lahko pravna oseba, samostojni podjetnik ali fizična oseba, ki opravlja gospodarsko dejavnost. V času objave javnega zbiranja ponudb sta prispeli dve ponudbi, ki nista izpolnjevali razpisnih pogojev. Komisija je s ponudnikom Widenmann izvedla pogajanja, kljub temu da je bil fizična oseba, ki ni opravljala gospodarske dejavnosti in zato ni izpolnjevala pogojev za udeležbo na javnem zbiranju ponudb in bi njegova ponudba morala biti izločena. Kljub temu je komisija z njim izvedla pogajanja in predlagala, da se v pogodbi o prodaji premičnin in pogodbi o najemu nepremičnin kot pogodbeni stranka navede družba JMW Fire, ki jo je 29. 10. 2013 na podlagi soglasja URSIKS⁶⁷ ustanovil ponudnik Widenmann. URSIKS je ponudniku Widenmann izdala soglasje za registracijo družbe JMW Fire na naslovu JGZ "Pohorje" Mirna, še preden je ponudnik Widenmann zaključil pogajanja s komisijo.

Pojasnilo Ministrstva za pravosodje

Če s ponudnikom ne bi sklenili pogodb, bi se proizvodnja JGZ "Pohorje" Mirna zaradi insolventnega stanja ustavila, kar bi pomenilo izgubo dela za zaprte osebe v Zavodu Dob in povečanje tveganja za varnostno situacijo v Zavodu Dob. Lahko bi se tudi zmanjšala vrednost opreme, za katero bi se težko našel zainteresirani kupec in bi jo bilo treba prodati kot odpadni material.

2.1.4.2.e Gradivo vlade⁶⁸, ki je vsebovalo predlog pogodbe o prodaji premičnin in predlog pogodbe o najemu nepremičnin, na podlagi katerih je vlada s sklepom⁶⁹ pooblastila ministra, pristojnega za pravosodje, za podpis pogodbe o prodaji premičnin in pogodbe o najemu nepremičnin ter naložila Ministrstvu za pravosodje, da zaradi neurejenih premoženjskopравnih razmerij med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna ter ostalimi javnimi gospodarskimi zavodi pripravi spremembe odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov, je bilo neustrezno in pomanjkljivo v naslednjih delih:

- v predlaganih pogodbah je kot kupec premičnin oziroma najemnik nepremičnin določena družba JMW Fire, ki jo je v postopku javnega zbiranja ponudb ustanovil ponudnik Widenmann, ki ni izpolnjeval pogojev za udeležbo na javnem zbiranju ponudb (povezava s točko 2.1.4.2.d tega poročila);

⁶⁴ S sklepom št. 0241-4/2013/1 z dne 30. 5. 2013 in s sklepom št. 0241/2013/2 o dopolnitvi sklepa št. 0241-4/2013/1 z dne 15. 7. 2013.

⁶⁵ Vrednost, ki jo je ponudnik ponudil za nakup opreme, je bila nižja od zahtevane vrednosti.

⁶⁶ *Jochen Max Widenmann*, Nemčija, JMW (v nadaljevanju: ponudnik Widenmann).

⁶⁷ Št. 478-1/2013 z dne 16. 10. 2013.

⁶⁸ Št. 014-9/2013/6 z dne 14. 11. 2013

⁶⁹ Št. 47803-118/2013/4 z dne 14. 11. 2013.

- kupnina v znesku 813.001 evro v predlagani pogodbi o prodaji premoženja je določena prenizko, saj obsega le vrednost strojev, opreme in drobnega inventarja, ki je bila določena v javnem zbiranju ponudb in cenitvenem poročilu, in ne obsega vrednosti ostalih pravic, ki jih je pridobil kupec⁷⁰;
- iz gradiva izhaja predlog vladi, da sprejme sklep, s katerim naloži Ministrstvu za pravosodje, da pripravi spremembe odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov, v katerih uredi premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in javnimi gospodarskimi zavodi⁷¹, in določi, da s sprejetjem predlaganega sklepa preneha veljati 4. točka sklepa vlade z dne 8. 11. 2012, ki je določil, da je pred sprejetjem najemne pogodbe treba urediti premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna; zaradi tega premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna pred sklenitvijo pogodbe o najemu nepremičnin in pogodbe o prodaji premoženja niso bila urejena, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena uredbe, ki določa, da mora biti pravni status stvarnega premoženja, ki ne omogoča pravilne izvedbe postopkov ravnanja s stvarnim premoženjem, urejen pred sklenitvijo pogodbe.

2.1.4.2.f Vlada je predlagane sklepe sprejela, kljub temu da je bilo gradivo v posameznih delih pripravljeno pomanjkljivo in so bili predlagani sklepi zato neustrezni (povezava s točko 2.1.4.2.e tega poročila). Zaradi tega je vlada omogočila, da je Ministrstvo za pravosodje v pogodbi o prodaji premoženja določilo prenizko kupnino. Poleg tega Ministrstvo za pravosodje pred sklenitvijo pogodbe o prodaji premoženja ni rešilo premoženjskopravnih razmerij med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna, kar bi moralo storiti na podlagi prvotno določenega sklepa vlade z dne 8. 11. 2012, ampak je Ministrstvo za pravosodje na podlagi sklepa vlade z dne 14. 11. 2013, ki ga je vladi tudi predlagalo, to storilo šele po njeni sklenitvi 31. 12. 2013, in sicer s sprejetjem spremembe odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna⁷². Če bi bila premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna rešena na način, ki ga je vlada določila v spremembah odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna, bi kupnino od prodaje premoženja namesto URSIKS prejel JGZ "Pohorje" Mirna.

Pojasnilo vlade

V času pogajanj glede prodaje premoženja in oddaje nepremičnin v najem so se iskale rešitve za ureditev premoženjskopravnih razmerij z vsemi javnimi gospodarskimi zavodi. Razmerja so se uredila s spremembami odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov. Ker pogodba o prodaji premoženja določa obročno odplačilo v desetih obrokih v petih letih in je bilo znano, da bo začel postopek likvidacije JGZ "Pohorje" Mirna, je bila odločitev vlade, da se sredstva od

⁷⁰ V predlagani pogodbi o prodaji premoženja je bilo določeno, da kupnina v znesku 813.001 evro poleg premoženja (stroji, oprema, vozila in drobn inventar), za katere je bilo v javnem zbiranju ponudb in cenitvenem poročilu določeno, da je njihova vrednost 813.000 evrov, obsega tudi sezname sklenjenih pogodb z dobavitelji, kupci in izvajalci storitev, proizvodno znanje, izkušnje in morebitne pripadajoče certifikate, pravico do proizvodnje, prodaje in nadaljnjega razvoja izdelkov, pravico do izvajanja dejavnosti pod neregistrirano blagovno znamko "Pohorje" Mirna in nekatere nedokončane posle.

⁷¹ URSIKS in JGZ "Pohorje" Mirna sta na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 v poslovnih knjigah izkazovala terjatve/obveznosti za sredstva, dana/prejeta v upravljanje, ki jih na podlagi SRS 35 (2006) ne bi smela izkazovati že od 1. 1. 2010.

⁷² V njem je vlada določila, da se 1. 1. 2014 nepremično stvarno premoženje izkazuje v poslovnih knjigah ustanovitelja in se da v brezplačno uporabo JGZ "Pohorje" Mirna, premoženje pa se prenese v last JGZ "Pohorje" Mirna.

kuپnine stekajo na račun URSIKS, smiselna. Poleg tega v času sklepanja pogodb niso bili izpolnjeni formalni pogoji, da bi kuپec kuپnino za premično premoženje nakazal na račun JGZ "Poborje" Mirna, ki je bil upravljavec premičnega premoženja in ne lastnik.

2.2 Upravljanje in nadziranje poslovanja javnih gospodarskih zavodov

Z revizijo smo preverili, ali so vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS vzpostavili pogoje za opravljanje ter nadziranje poslovanja in zadolževanja javnih gospodarskih zavodov in jih tudi izvajali. Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali so vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS uredili področje financiranja javnih gospodarskih zavodov iz proračuna Republike Slovenije;
- ali so vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS z javnimi gospodarskimi zavodi uredili področje upravljanja z osnovnimi sredstvi;
- ali je URSIKS z javnimi gospodarskimi zavodi uredila vključevanje inštruktorjev v delovne procese javnih gospodarskih zavodov na enoten način;
- ali so vlada, Ministrstvo za pravosodje in URSIKS določili ustrezen način izvajanja nadzora nad poslovanjem in zadolževanjem javnih gospodarskih zavodov in ga tudi izvajali.

2.2.1 Financiranje poslovanja

ZIKS-1 v 9. členu določa, da Republika Slovenija iz proračuna zagotavlja sredstva za zaposlovanje zaprtih oseb.

Odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov so določali, da ti finančna sredstva pridobivajo:

- s prodajo svojih proizvodov in storitev na trgu;
- z dotacijami iz ostalih javnih gospodarskih zavodov, ki na območju Republike Slovenije zagotavljajo možnost dela zaprtih oseb;
- iz proračuna Republike Slovenije in
- z donacijami in iz drugih virov.

Sredstva iz proračuna Republike Slovenije so javni gospodarski zavodi lahko pridobivali v skladu s programi dela in finančnimi načrti, h katerim je dal soglasje ustanovitelj, in na podlagi pogodbe, sklenjene z ustanoviteljem, in sicer za:

- nemoteno izvajanje programa zagotavljanja dela zaprtih oseb in
- realizacijo programa razvoja, če se program razvoja ne more v zadostni meri financirati z dotacijami ter ugodnimi posojili iz ostalih javnih gospodarskih zavodov, ki zagotavljajo možnost dela zaprtih oseb.

Pristojnosti glede financiranja dejavnosti javne službe po potrjenih letnih programih dela in finančnih načrtih so bile v odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov dodeljene URSIKS. Ta je morala tako usklajevati letne programe dela in finančne načrte javnih gospodarskih zavodov, izvajati nadzor nad poslovanjem in izvajanjem odobrenih programov ter skrbeti za njihovo redno in pravočasno predložitev v soglasje vladi.

2.2.1.a URSIKS je imela v proračunu Republike Slovenije za leto 2012⁷³ na proračunski postavki 150103 – Izvrševanje kazenskih sankcij, program 5505 – Financiranje javnih gospodarskih zavodov zagotovljeno 300.000 evrov, z rebalansom proračuna Republike Slovenije⁷⁴ pa le še 20.403 evre⁷⁵, in sicer za poravnavo obveznosti iz pogodb, sklenjenih z javnimi gospodarskimi zavodi v letu 2011. Javni gospodarski zavodi so v programih dela in finančnih načrtih za leto 2012 načrtovali, da bi za delovanje potrebovali sredstva iz proračuna Republike Slovenije v znesku 1.096.500 evrov. URSIKS Ministrstvu za pravosodje, ki je predlagatelj finančnih načrtov, v soglasje vladi ni predložila programov dela in finančnih načrtov javnih gospodarskih zavodov za leto 2012, ker je bilo v njih načrtovano proračunsko financiranje, v proračunu Republike Slovenije pa niso bila zagotovljena sredstva za te namene. URSIKS z javnimi gospodarskimi zavodi zato za leto 2012 ni sklenila pogodb, na podlagi katerih bi ti za zaposlovanje obsojencev prejeli sredstva iz proračuna Republike Slovenije, kot to določajo 9. člen ZIKS-1 in odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov. Javni gospodarski zavodi so zato v letu 2012 poslovali z izgubami, imeli likvidnostne težave, zlasti JGZ "Pohorje" Mirna, ki se je moral zadolževati pri poslovnih bankah in drugih pravnih osebah (povezava s točko 3.7 tega poročila). Ministrstvo za pravosodje je letna poročila javnih gospodarskih zavodov za leto 2012 vladi predložilo šele v letu 2014⁷⁶, kljub temu da so odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določali, da ustanovitelj (vlada) odloča o razporeditvi presežka prihodkov nad odhodki in o pokrivanju primanjkljaja javnega gospodarskega zavoda. Zaradi tega vlada kot ustanoviteljica javnih gospodarskih zavodov ni bila seznanjena z njihovimi načrti poslovanja za leto 2012, z dejanskim stanjem njihovega poslovanja za leto 2012 pa se je seznanila šele v letu 2014 in odločitev o načinu pokrivanja primanjkljaja JGZ "Pohorje" Mirna kljub njegovi insolventnosti sprejela šele v letu 2014⁷⁷.

Odločitev vlade z dne 4. 2. 2014, da izguba JGZ "Pohorje" Mirna za leto 2012, ki je znašala 1.184.300 evrov, ostane nepokrita, je bila zaradi insolventnega stanja JGZ "Pohorje" Mirna neustrezna. JGZ "Pohorje" Mirna je na dan 31. 12. 2012 v poslovnih knjigah izkazoval preneseno in nepokrito izgubo iz poslovanja v znesku 4.468.559 evrov, zato bi vlada morala sprejeti ukrepe, s katerimi bi postal dolgoročno plačilno sposoben, vendar tega ni storila. Vlada je soglašala z letnimi poročili javnih gospodarskih zavodov za leto 2012, kljub temu da za to leto ni obravnavala programov dela in finančnih načrtov in tako ob izdaji soglasij k letnim poročilom javnih gospodarskih zavodov ni bila seznanjena s tem, ali so javni gospodarski zavodi za leto 2012 dosegli cilje poslovanja v skladu z načrtovanimi.

Pojasnilo URSIKS

URSIKS ni bila predlagateljica programov dela in finančnih načrtov javnih gospodarskih zavodov, ampak je bil predlagatelj Ministrstvo za pravosodje. URSIKS je za leto 2012 ostala brez sredstev za financiranje javnih gospodarskih zavodov, zato ni bilo pogojev, da se pripravi predlog gradiva za vlado, upoštevajoč finančne načrte javnih gospodarskih zavodov, v katerih je bilo predvideno financiranje iz proračuna Republike Slovenije. Ministrstvo za pravosodje je obljubljalo, da bo poskušalo zagotoviti sredstva, zato je bila URSIKS pripravljena, da bo posredovala gradivo, ko bi bila zagotovljena finančna sredstva.

⁷³ Uradni list RS, št. 96/10.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 37/12.

⁷⁵ Predlog finančnega načrta 2011, 2012, proračun po programih, izpis SAPPRA.

⁷⁶ URSIKS je 19. 6. 2013 posredovala Ministrstvu za pravosodje letna poročila javnih gospodarskih zavodov za leto 2012.

⁷⁷ Sklep št. 47603-4/2014 z dne 4. 2. 2014.

Ne glede na navedene okoliščine bi morala URSIKS gradiva za pridobitev soglasja vlade k programom dela in finančnim načrtom javnih gospodarskih zavodov posredovati Ministrstvu za pravosodje, vendar tega ni storila, čeprav so odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določali, da je naloga URSIKS, da skrbi za redno in pravočasno predložitev vseh dokumentov javnih gospodarskih zavodov, h katerim daje soglasje ustanovitelj.

2.2.1.b Ministrstvo za pravosodje je 4. 4. in 5. 4. 2013 na predlog URSIKS vladi v soglasje predložilo programe dela in finančne načrte javnih gospodarskih zavodov za leto 2013, kljub temu da so bili pomanjkljivo pripravljene in na njihovi podlagi ni bilo mogoče ugotoviti potrebnega obsega sredstev iz proračuna Republike Slovenije (povezava s točko 3.3.1.d tega poročila). Vlada je 5. 4.⁷⁸ in 16. 4. 2013⁷⁹ izdala sklepe, s katerimi je dala soglasje k programom dela in finančnim načrtom javnih gospodarskih zavodov za leto 2013, kljub temu da so bili neustrezno pripravljene (povezava s točko 3.3.1.d tega poročila).

2.2.1.c URSIKS je na podlagi programov dela in finančnih načrtov, ki so jih sprejeli upravni odbori javnih gospodarskih zavodov in vlada, z javnimi gospodarskimi zavodi za leto 2013 sklenila pogodbe⁸⁰ v skupni vrednosti 1.263.044 evrov, in sicer 1.080.079 evrov za poravnavo materialnih stroškov in 182.965 evrov za plače in druge prejemke direktorjev javnih gospodarskih zavodov. URSIKS z javnimi gospodarskimi zavodi ni uredila načina, vsebine in obsega financiranja zaposlovanja zaprtih oseb, kljub temu da ZIKS-1 v 9. členu določa, da Republika Slovenija iz proračuna zagotavlja sredstva za zaposlovanje zaprtih oseb in da odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov v 16. členu določajo, da je financiranje dejavnosti javnih služb javnih gospodarskih zavodov v njeni pristojnosti. URSIKS tudi ni določila upravičenih vrst stroškov, ki bi se krili iz proračuna Republike Slovenije in bi jih javni gospodarski zavodi smeli načrtovati v svojih finančnih načrtih. URSIKS je zato neenotno obravnavala javne gospodarske zavode⁸¹ in plačila iz proračuna Republike Slovenije niso bila odvisna od obsega izvajanja dejavnosti oziroma števila obsojencev, ki so opravljali delo v javnih gospodarskih zavodih.

⁷⁸ Sklep št. 47603-14/2013/4 za JGZ "Pohorje" Mirna.

⁷⁹ Sklepi: št. 47603-17/2013/3 za JGZ "Emboplast" Koper, št. 47603-18/2013/3 za JGZ "Golovec" Ljubljana, št. 47603-16/2013/3 za JGZ "Rinka" Celje in št. 47603-15/2013/3 za JGZ "Kozjak" Maribor.

⁸⁰ Pogodba o financiranju delovanja JGZ "Pohorje" Mirna št. 2031-13-090014 z dne 5. 4. 2013 v vrednosti 1.000.000 evrov za poravnavo tekočih stroškov, ki se nanašajo na izvajanje programa zagotavljanja dela zaprtih oseb; Pogodba o financiranju delovanja JGZ "Rinka" Celje št. 2031-13-090015 z dne 19. 4. 2013 v okvirni vrednosti 41.600 evrov za plačo in druge prejemke, ki se nanašajo na plačo direktorja; Pogodba o financiranju delovanja JGZ "Golovec" Ljubljana št. 2031-13-090016 z dne 19. 4. 2013 v okvirni vrednosti 47.500 evrov za plačo in druge prejemke, ki se nanašajo na plačo direktorja; Pogodba o financiranju delovanja JGZ "Emboplast" Koper št. 2031-13-090017 z dne 22. 4. 2013 v okvirni vrednosti 47.865 evrov za plačo in druge prejemke, ki se nanašajo na plačo direktorja; Pogodba o financiranju delovanja JGZ "Kozjak" Maribor št. 2031-13-050018 z dne 22. 4. 2013 v vrednosti 46.000 evrov za plačo in druge prejemke, ki se nanašajo na plačo direktorja; Pogodba o financiranju delovanja JGZ "Kozjak" Maribor št. 2031-13-090019 z dne 22. 4. 2013 v vrednosti 80.079 evrov za poravnavo tekočih stroškov.

⁸¹ JZG "Kozjak" Maribor in JGZ "Pohorje" Mirna sta za razliko od ostalih javnih gospodarskih zavodov v finančnem načrtu načrtovala, da bosta sredstva iz proračuna Republike Slovenije poleg za plače direktorja porabila tudi za poplačilo nekaterih materialnih stroškov. Zato sta iz proračuna Republike Slovenije za leto 2013 poleg sredstev za plačo direktorja prejela tudi sredstva za poplačilo nekaterih materialnih stroškov v znesku 1.126.079 evrov, ki jih ostali javni gospodarski zavodi niso prejeli.

2.2.1.d URSIKS je pogodbe o financiranju javnih gospodarskih zavodov z namenom zagotavljanja sredstev iz proračuna Republike Slovenije za plače direktorjev javnih gospodarskih zavodov za leto 2013 sklepala ločeno od pogodb o financiranju javnih gospodarskih zavodov z namenom poravnave tekočih stroškov, ki se nanašajo na izvajanje programa zagotavljanja dela zaprtih oseb. Direktorji javnih gospodarskih zavodov so imeli v primerjavi z ostalimi zaposlenimi sredstva za svoje plače zagotovljena ne glede na to, ali so bili pri vodenju javnih gospodarskih zavodov uspešni ali ne. Poleg tega niso bili stimulirani k uspešnemu vodenju javnih gospodarskih zavodov, saj so odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določali, da so za obveznosti javnih gospodarskih zavodov solidarno odgovorni vsi javni gospodarski zavod.

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe

URSIKS ni imela možnosti, da uredi financiranje javnih gospodarskih zavodov. Ob njihovi ustanovitvi si je prizadevala, da bi se v odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov natančneje opredelil obseg proračunskega financiranja, čemur je Ministrstvo za finance nasprotovalo in napovedalo, da te možnosti ne bo. Zato od leta 2002 do leta 2005 v proračunu ni bilo proračunske postavke za financiranje zaposlovanja zaprtih oseb. Posebna proračunska postavka se je odprla šele v letu 2005, ko so bili direktorji javnih gospodarskih zavodov, takrat višji upravni delavci, zaposleni na URSIKS, prežaposleni v javne gospodarske zavode.

Ukrep vlade

Odlok o ustanovitvi JGZ Rinke določa, da JGZ Rinke opravlja gospodarsko javno službo in tržno dejavnost. Gospodarska javna služba, ki jo opravlja JGZ Rinke, je sestavni del izvrševanja kazni zapora v Republiki Sloveniji. Obseg in način opravljanja gospodarske javne službe se določita v letnem programu dela in finančnem načrtu JGZ Rinke. Ustanovitelj za opravljanje gospodarske javne službe iz proračuna Republike Slovenije zagotavlja polovico sredstev za nagrade in druge stroške za delo zaprtih oseb ter sredstva za plače in druge stroške dela zaposlenih na področju javne gospodarske službe. Sestava stroškov in višina nakazila se določita v letni pogodbi, ki jo URSIKS sklene z JGZ Rinke v skladu z merili, ki jih predpiše Ministrstvo za pravosodje. Odlok o ustanovitvi JGZ Rinke v 32. členu določa tudi minimalno vsebino delovnega programa in finančnega načrta in da mora JGZ Rinke njuno obliko uskladiti z URSIKS.

Ukrep Ministrstva za pravosodje

Ministrstvo za pravosodje je merila za določitev stroškov za izvajanje javne gospodarske službe predpisalo 19. 3. 2015. Določilo je, da je merilo za določitev stroškov plač in drugih stroškov zaposlenih delež, ki je enak deležu ustvarjenih prihodkov s področja gospodarske javne službe v celotnih ustvarjenih prihodkih JGZ Rinke. Merilo za določitev stroškov nagrad in drugih stroškov dela za zaprte osebe, ki delajo v JGZ Rinke, je polovica vrednosti nagrad in drugih stroškov za delo zaprtih oseb, določenih s pravilnikom za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev.

Ukrep URSIKS

Letni program dela in finančni načrt JGZ Rinke za leto 2015 določa načrt proizvodnje po dejavnostih⁸² (gospodarska javna služba in tržna dejavnost). Na podlagi načrta proizvodnje sta po dejavnostih določena načrt prihodkov in načrt odhodkov. JGZ Rinke je načrtoval, da bo v letu 2015 dosegel 2.103.720 evrov prihodkov od opravljanja gospodarske javne službe, kar predstavlja 99 odstotkov vseh prihodkov, in 18.400 evrov prihodkov od opravljanja tržne dejavnosti. Odhodki od opravljanja gospodarske javne službe so bili načrtovani v znesku 2.072.200 evrov, odhodki od opravljanja javne službe pa v

⁸² Po navedbah URSIKS so tržne dejavnosti tiste dejavnosti, pri izvajanju katerih obsojenci ne sodelujejo. Gospodarsko javno službo pa predstavljajo vse ostale dejavnosti. Načrt proizvodnje gospodarske javne službe obsega kovinski program, galvanizacijo, mizarstvo, brizganje termoplastov, pranje perila, kmetijstvo in enostavna ročna dela. Načrt proizvodnje tržne dejavnosti predstavljata program napisnih plošč in izdelava pohodnih rešetk.

znesku 14.020 evrov. JGZ Rinka je načrtoval, da bodo v letu 2015 nastali stroški plač in drugi stroški dela zaposlenih v znesku 473.000 evrov, stroški dela zaprtih oseb pa v znesku 277.980 evrov.

URSIKS je 19. 5. 2015 z JGZ Rinka sklenila Pogodbo o financiranju delovanja Javnega gospodarskega zavoda Rinka, v kateri je določila, da bo za leto 2015 zagotovila sredstva za plače zaposlenih in druge stroške dela zaposlenih (prebrana med delom, prevoz na delo in z dela, nadomestilo za ločeno življenje, jubilejne nagrade, odpravnine ob upokojitvi, solidarnostna pomoč) v okvirni vrednosti 473.000 evrov.

Opozarjamo, da je merilo za določitev stroškov plač in drugih stroškov dela, ki izhaja iz deleža ustvarjenih prihodkov s področja gospodarske javne službe v celotnih prihodkih, neustrezno. Merilo bi moralo izhajati iz dejansko nastalih stroškov plač in drugih stroškov dela, ki so nastali iz opravljanja gospodarske javne službe. URSIKS je s sklenitvijo Pogodbe o financiranju delovanja Javnega gospodarskega zavoda Rinka kršila merila za določitev stroškov za izvajanje javne gospodarske službe in s tem 12. člen odloka o ustanovitvi JGZ Rinka⁸³, saj je v njej določila, da bo za leto 2015 krila celotne stroške za plače in druge stroške dela, ki jih je JGZ Rinka za to leto načrtoval v programu dela in finančnem načrtu in ne le del teh stroškov⁸⁴, ni pa določila, da bo krila polovico stroškov nagrad in drugih stroškov za delo zaprtih oseb⁸⁵.

2.2.2 Upravljanje z osnovnimi sredstvi

2.2.2.1 Uporaba objektov v javnih gospodarskih zavodih, ki jih imajo v poslovnih knjigah evidentirane zavodi za prestajanje kazni zapora

URSIKS je imela z javnimi gospodarskimi zavodi za leti 2012 in 2013 zaradi zagotavljanja nemotenega opravljanja gospodarskih dejavnosti sklenjene pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij⁸⁶, v katerih je med

⁸³ Ta določa, da ustanoviteljica zagotavlja JGZ Rinka plače in druge stroške dela zaposlenih na področju javne gospodarske službe in polovico nagrad in drugih stroškov za delo zaprtih oseb. Sestava teh stroškov in višina nakazil se določita v letni pogodbi, ki jo URSIKS sklene z JGZ Rinka v skladu z merili, ki jih predpiše Ministrstvo za pravosodje.

⁸⁴ V skladu z merili bi morala kriti 99 odstotkov načrtovanih stroškov, saj je JGZ Rinka za leto 2015 načrtoval, da bodo prihodki od opravljanja gospodarske javne službe predstavljali 99 odstotkov celotnih prihodkov.

⁸⁵ JGZ Rinka je v programu dela in finančnem načrtu za leto 2015 načrtoval, da bodo ti stroški znašali 90.400 evrov.

⁸⁶ Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjena med JGZ "Pohorje" Mirna in URSIKS, št. 2031-13-000001 z dne 10. 1. 2013 (v nadaljevanju: pogodba z dne 10. 1. 2013); Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjena med JGZ "Pohorje" Mirna in URSIKS, št. 2020-1-000005 z dne 29. 12. 2011 (v nadaljevanju: pogodba z dne 29. 12. 2011); Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjena med JGZ "Rinka" Celje in URSIKS, št. 2020-11-090033 z dne 9. 6. 2011 (v nadaljevanju: pogodba z dne 9. 6. 2011), Aneks št. 1 k tej pogodbi z dne 14. 3. 2013, Aneks št. 2 k tej pogodbi z dne 13. 5. 2013; Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjena med JGZ "Emboplast" Koper in URSIKS, št. 2020-12-000004 z dne 1. 1. 2012 (v nadaljevanju: pogodba z dne 1. 1. 2012); Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjena med JGZ "Kozjak" Maribor in URSIKS, št. 2020-11-090026 z dne 30. 5. 2011 (v nadaljevanju: pogodba z dne 30. 5. 2011); Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjena med JGZ "Golovec" Ljubljana in URSIKS, št. 2031-12-000001 z dne 10. 7. 2012; Pogodba o ureditvi medsebojnih razmerij, sklenjena med JGZ "Golovec" Ljubljana in URSIKS, št. 795-01/2004-01-2 z dne 10. 11. 2004, Aneks št. 1 k tej pogodbi z dne 15. 9. 2005, Aneks št. 2 k tej pogodbi z dne 26. 6. 2006.

drugim uredila medsebojna razmerja glede objektov, ki jih zavodi za prestajanje kazni zapora⁸⁷ in javni gospodarski zavodi skupno uporabljajo ali jih uporabljajo drug od drugega. V reviziji smo preverili, ali je URSIKS v pogodbah o ureditvi medsebojnih razmerij, ki jih je sklenila z JGZ "Pohorje" Mirna in ostalimi javnimi gospodarskimi zavodi⁸⁸, glede na delež uporabljene površine objektov določila delež stroškov nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, stroškov zavarovalnih premij in stroškov amortizacije objektov, ki bi jih morali kriti URSIKS, zavodi za prestajanje kazni zapora in javni gospodarski zavodi.

2.2.2.1.a URSIKS je v pogodbah o ureditvi medsebojnih razmerij⁸⁹, ki ju je sklenila z JGZ "Pohorje" Mirna, navedla, da Zavod Dob in JGZ "Pohorje" Mirna v letih 2012 in 2013 skupno ali drug od drugega uporabljata zgradbe⁹⁰, ki so v knjigovodskih evidencah vodene ločeno za Zavod Dob in JGZ "Pohorje" Mirna. URSIKS v pogodbah ni navedla, v čigavi lasti so posamezne zgradbe in v čigavih poslovnih knjigah se posamezne zgradbe izkazujejo. Iz zemljiške knjige izhaja, da je lastnica zemljišč, na katerih se nahajajo zgradbe, Republika Slovenija. Iz knjigovodskih podatkov izhaja, da sta JGZ "Pohorje" Mirna in Zavod Dob v letih 2012 in 2013 skupno uporabljala zgradbe, ki so bile evidentirane v poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna⁹¹ in⁹²/ali Zavoda Dob⁹³. URSIKS v pogodbah ni določila načina oziroma sodil za razmejevanje stroškov nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in zavarovalnih premij med Zavodom Dob in JGZ "Pohorje" Mirna. Zavod Dob je zato za leti 2012 in 2013 v celoti plačal stroške nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v znesku 59.736 evrov, kljub temu da bi del teh stroškov v znesku 18.571 evrov na podlagi 62. člena Zakona o stavbnih zemljiščih⁹⁴, ki se na podlagi določbe 179. člena Zakona o urejanju prostora⁹⁵ v delu, ki se nanaša na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, kljub razveljavitvi v letu 1997 (z Zakonom o stavbnih zemljiščih⁹⁶) še vedno uporablja, moral plačati JGZ "Pohorje" Mirna. Poleg tega je Zavod Dob za leti 2012 in 2013 v celoti plačal stroške zavarovalnih premij za upravno zgradbo, ki so znašali 8.008 evrov, in kril stroške amortizacije upravne zgradbe v znesku 191.036 evrov, kljub temu da je bil JGZ "Pohorje" Mirna souporabnik upravne zgradbe in bi moral kriti del teh stroškov.

⁸⁷ Zavod Koper, Zavod Ljubljana, Zavod Maribor, Zavod Celje in Zavod Dob (v nadaljevanju: zavodi za prestajanje kazni zapora).

⁸⁸ JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Pohorje" Maribor in JGZ "Rinka" Celje.

⁸⁹ Pogodba z dne 10. 1. 2013 in pogodba z dne 29. 12. 2011.

⁹⁰ Upravna zgradba, garažni objekt v zaprtem delu Zavoda Dob, kotlarna z deponijo, mehanična delavnica z garažami, črpališče za pitno vodo, objekta št. 2 in 3 na polodprtem oddelku Zavoda Dob, namenjena obiskom, pisarnam inštruktorjev, proizvodnji JGZ "Pohorje" Mirna in pralnici, zgradbe za pomožne dejavnosti – delavnice, prostori za vzdrževanje, skladišče za les, črpališče za požarno vodo in transformatorska postaja.

⁹¹ V poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna so evidentirani črpališče pitne vode, vodohran in vodovodni sistem, skladišče izdelkov in skladišče za les.

⁹² V poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna in Zavoda Dob so evidentirani kotlarna z deponijo, zgradba za pomožne dejavnosti – delavnice, prostori za vzdrževanje, objekt št. 2, objekt št. 3 in črpališče za požarno vodo, in sicer v vrednosti, ki izhaja iz deleža, ki sta ga Zavod Dob in JGZ "Pohorje" Mirna vložila v objekt.

⁹³ V poslovnih knjigah Zavoda Dob so evidentirani upravna zgradba, garažni objekt v zaprtem delu Zavoda Dob in mehanična delavnica z garažami, objekt št. 4.

⁹⁴ Uradni list SRS, št. 18/84, 33/89, Uradni list RS, št. 24/92.

⁹⁵ Uradni list RS, št. 110/02, 8/03.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 44/97.

Pojasnilo URSIKS – Zavod Dob

Ministrstvo za finance, Davčni Urad Novo mesto, je 22. 9. 2014 izdalo odločbo št. DT4224-2044/2014-4-12-1301-02, v kateri je Zavodu Dob zaračunalo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča za leto 2014 zgolj za površine stavbnih zemljišč, ki jih neposredno uporablja.

2.2.2.1.b URSIKS tudi z ostalimi javnimi gospodarskimi zavodi⁹⁷ ni uredila načina razmejevanja stroškov nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, stroškov zavarovalnih premij in stroškov amortizacije objektov, ki se izkazujejo v poslovnih knjigah zavodov za prestajanje kazni zapora in so jih skupno uporabljali z javnimi gospodarskimi zavodi (več v točkah 2.2.2.1.c, 2.2.2.1.d in 2.2.2.1.e tega poročila).

2.2.2.1.c URSIKS v eni od pogodb o ureditvi medsebojnih razmerij⁹⁸, ki jo je sklenila z javnim gospodarskim zavodom, ni določila načina razmejevanja stroškov nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča med zavodom za prestajanje kazni zapora in javnim gospodarskim zavodom. V treh pogodbah in aneksih⁹⁹, sklenjenih k tem pogodbam, pa je določila, da javni gospodarski zavodi plačujejo stroške nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča glede na delež uporabljenih površin. Zato so trije javni gospodarski zavodi¹⁰⁰ krili sorazmerni del stroškov nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, kar je v skladu z 62. členom Zakona o stavbnih zemljiščih, ki se na podlagi določbe 179. člena Zakona o urejanju prostora v delu, ki se nanaša na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, kljub razveljavitvi v letu 1997 (z Zakonom o stavbnih zemljiščih) še vedno uporablja. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča mora na podlagi navedenih določb plačati neposredni uporabnik zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe. Enemu javnemu gospodarskemu zavodu zato nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ni bilo treba plačati, kljub temu da je bil souporabnik stavbe, ampak je te stroške v znesku 2.490 evrov plačal zavod za prestajanje kazni zapora.

2.2.2.1.d URSIKS v nobeni izmed pogodb o ureditvi medsebojnih razmerij, ki jih je sklenila z nekaterimi javnimi gospodarskimi zavodi, in v aneksih k tem pogodbam¹⁰¹ ni določila, da bi stroške amortizacije v sorazmernem delu glede na uporabljeno površino krili javni gospodarski zavodi. Zato so te stroške v celoti krili zavodi za prestajanje kazni zapora, kljub temu da so bili javni gospodarski zavodi souporabniki teh objektov.

2.2.2.1.e URSIKS je v eni od pogodb o ureditvi medsebojnih razmerij¹⁰² določila, da sorazmerni del stroškov požarnega zavarovanja krije javni gospodarski zavod, v ostalih pogodbah¹⁰³, ki jih je sklenila z javnimi gospodarskimi zavodi, pa tega ni določila. Ne glede na to, da so bili javni gospodarski zavodi

⁹⁷ JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Kozjak" Maribor, JGZ "Rinka" Celje.

⁹⁸ Pogodba z dne 10. 7. 2012.

⁹⁹ Pogodba z dne 1. 1. 2012; pogodba z dne 9. 6. 2011, Aneks št. 1 k tej pogodbi z dne 14. 3. 2013 in Aneks št. 2 k tej pogodbi z dne 13. 5. 2013; pogodba z dne 30. 5. 2011.

¹⁰⁰ JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Kozjak" Maribor.

¹⁰¹ Pogodba z dne 1. 1. 2012; pogodba z dne 9. 6. 2011, Aneks št. 1 k tej pogodbi z dne 14. 3. 2013 in Aneks št. 2 k tej pogodbi z dne 13. 5. 2013; pogodba z dne 30. 5. 2011; pogodba z dne 10. 7. 2012.

¹⁰² Pogodba z dne 9. 6. 2011, Aneks št. 1 k tej pogodbi z dne 14. 3. 2013 in Aneks št. 2 k tej pogodbi z dne 13. 5. 2013.

¹⁰³ Pogodba z dne 1. 1. 2012, pogodba z dne 30. 5. 2011 in pogodba z dne 10. 7. 2012.

souporabniki objektov in bi morali kriti sorazmerni del nastalih stroškov, so nastale stroške zavarovalnih premij v celoti krili zavodi za prestajanje kazni zapora. Poleg tega smo ugotovili, da javni gospodarski zavod, ki je imel v pogodbi o ureditvi medsebojnih razmerjih določeno, da krije sorazmerni del stroškov požarnega zavarovanja, teh stroškov ni kril¹⁰⁴.

Ukrep URSIKS

URSIKS je pripravila predlog Sporazuma o uporabi nepremičnega stvarnega premoženja, ki ga namerava skleniti z JGZ Rinka. V njem je predlagala, da bo JGZ Rinka za uporabo nepremičnin, navedenih v prilogi tega sporazuma, plačeval stroške ogrevanja, vodarine in kanalščine, elektrike, odvoza smeti, morebitne druge obratovalne stroške, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in stroške rednega ogrevanja, URSIKS pa bo skrbela za investicijsko vzdrževanje nepremičnin.

Opozarjamo, da v predlaganem sporazumu ni določena obveznost plačila stroškov zavarovanj, kar pomeni kršitev 5. člena uredbe, ki določa, da morata upravljavec in uporabnik s sporazumom določiti zlasti obveznost plačila obratovalnih stroškov, stroškov rednega vzdrževanja, stroškov zavarovanj in morebitnih drugih stroškov ter druge pravice in obveznosti, ki nastanejo na podlagi takega razmerja.

2.2.2.2 Sredstva v upravljanju

Odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov, na podlagi katerih so se javni gospodarski zavodi preoblikovali iz proizvodnih podjetij, so določali, da javni gospodarski zavodi prevzamejo v upravljanje vse premoženje in obveznosti proizvodnih podjetij, iz katerih so bili preoblikovani, po stanju na dan vpisa v sodni register.

Javni gospodarski zavodi so v otvoritvenih bilancah stanja v letu 2002¹⁰⁵ med sredstvi izkazovali neopredmetena dolgoročna sredstva in opredmetena osnovna sredstva proizvodnih podjetij, iz katerih so bili preoblikovani, in sicer v vrednostih, ki so jih proizvodna podjetja izkazovala v svojih zaključnih bilancah stanja na dan 31. 12. 2001. Med obveznostmi do virov sredstev so izkazali tudi dolgoročne obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje od države, ki so predstavljale obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, ki so jih proizvodna podjetja, iz katerih so bili preoblikovani, izkazovala že v svojih zaključnih bilancah, in pa prenesene dobičke oziroma izgube iz poslovanja proizvodnih podjetij do 31. 12. 2001. Izjema je proizvodno podjetje Pohorje Mirna, p. o., ki v zaključni bilanci stanja na dan 31. 12. 2001 ni izkazovalo obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, ampak kapital v vrednosti 5.674.362 evrov, ki ga je JGZ "Pohorje" Mirna v otvoritveni bilanci stanja na dan 3. 1. 2002 izkazal kot dolgoročno obveznost do države za sredstva, prejeta v upravljanje, in sicer na podlagi mnenja Zveze računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije¹⁰⁶. Iz mnenja je razvidno, da javni gospodarski zavodi vodijo računovodstvo po določilih Zakona o gospodarskih javnih službah¹⁰⁷ (v nadaljevanju: ZGJS) in upoštevajo določbe Slovenskih računovodskih standardov¹⁰⁸ (v nadaljevanju: SRS 2002), vendar morajo pri tem upoštevati tudi razlike, ki izhajajo iz njihovega statusa. Ta pa je, da nimajo osnovnega kapitala in revalorizacije osnovnega

¹⁰⁴ V letih 2012 in 2013 so znašali 2.066 evrov.

¹⁰⁵ JGZ "Pohorje" Mirna na dan 3. 1. 2002; JGZ "Rinka" Celje na dan 9. 1. 2002; JGZ "Kozjak" Maribor, JGZ "Golovec" Ljubljana in JGZ "Emboplast" Koper na dan 1. 1. 2002.

¹⁰⁶ Št. VŠ/405 z dne 10. 5. 2002.

¹⁰⁷ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98.

¹⁰⁸ Uradni list RS, št. 107/01.

kapitala, zato se razlika med aktivo in pasivo v javnih gospodarskih zavodih, kot obveznost do ustanovitelja, izkazuje v okviru skupine 98 – Obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje. Z otvoritvenimi bilancami javnih gospodarskih zavodov je soglašalo tudi Ministrstvo za finance¹⁰⁹.

Iz otvoritvenih bilanc stanj javnih gospodarskih zavodov izhaja, da so vrednosti dolgoročnih obveznosti do države za sredstva, prejeta v upravljanje, presegale vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev v upravljanju. Njihove vrednosti se razlikujejo tudi na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013, kar je razvidno iz tabele 3.

¹⁰⁹ Dopis št. 301-3/01-B/33T z dne 8. 5. 2002.

Tabela 3: Opredmetena osnovna sredstva in obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, izkazana v poslovnih knjigah javnih gospodarskih zavodov ob ustanovitvi, na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013

v evrih

Javni gospodarski zavod	Otvoritvena bilanca stanja			Na dan 31. 12. 2012			Na dan 31. 12. 2013		
	Opredmetena osnovna sredstva	Obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje	Razlika	Opredmetena osnovna sredstva	Obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje	Razlika	Opredmetena osnovna sredstva	Obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)	(6)	(7)=(6)-(5)	(8)	(9)	(10)=(9)-(8)
JGZ "Pohorje" Mirna	4.212.853	5.674.362	1.461.509	1.394.670	4.470.248	3.075.578	1.015.526	4.338.017	3.322.491
JGZ "Kozjak" Maribor	735.987	1.055.780	319.793	604.462	460.108	(144.354)	542.605	462.507	(80.098)
JGZ "Rinka" Celje	101.494	275.300	173.806	60.775	119.256	58.481	40.049	89.050	49.001
JGZ "Golovec" Ljubljana	150.926	205.571	54.645	100.747	199.098	98.351	89.301	109.992	20.691
JGZ "Emboplast" Koper	240.381	345.961	105.580	71.867	105.991	34.124	63.331	131.353	68.022
Skupaj	5.441.641	7.556.974	2.115.333	2.232.521	5.354.701	3.122.180	5.130.919	5.130.919	3.380.107

Viri: otvoritvene bilance stanja javnih gospodarskih zavodov, letna poročila javnih gospodarskih zavodov za leti 2012 in 2013.

2.2.2.2.a SRS (2002) so v SRS 35 – Računovodske rešitve v javnih podjetjih v točki 53 določali sklenitev pogodbe ali drugega akta, v katerem bi upravljavec sredstev in lastnik podrobneje uredila obseg in vrsto opredmetenih osnovnih sredstev v upravljanju, vrednost, po katerih so bila sredstva dana v upravljanje, dobo koristnosti sredstev, razpolaganje s sredstvi amortizacije, način pokrivanja stroškov vzdrževanja opredmetenih osnovnih sredstev, način oblikovanja in usklajevanja medsebojnih obveznosti in terjatev od upravljanja. URSIKS, ki je imela v svojih poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 izkazane terjatve za sredstva, dana v upravljanje, v vrednosti 5.717.676 evrov oziroma 5.222.469 evrov, z javnimi gospodarskimi zavodi ni imela sklenjenih pogodb oziroma drugih aktov, v katerih bi uredila razmerja, kot jih je določal SRS 35 (2002). URSIKS ni razpolagala s podatki po vrstah in vrednostih opredmetenih osnovnih sredstev, ki so jih imeli v upravljanju javni gospodarski zavodi, ampak je te pridobivala od javnih gospodarskih zavodov. Takšen način ne zagotavlja izvajanja nadzora URSIKS nad sredstvi, danimi v upravljanje javnim gospodarskim zavodom.

2.2.2.2.b 1. 1. 2006 so začeli veljati prenovljeni Slovenski računovodski standardi¹¹⁰ (v nadaljevanju: SRS 2006), ki so v SRS 35 – Računovodsko spremljanje gospodarskih javnih služb odpravili računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju na področju gospodarskih javnih služb najkasneje s 1. 1. 2010. URSIKS in JGZ "Pohorje" Mirna sta v svojih poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 izkazovala terjatve oziroma obveznosti za sredstva v upravljanju, kljub temu da jih zaradi zahtev SRS 35 (2006) ne bi smela izkazovati že od 1. 1. 2010. Enako velja tudi za druge javne gospodarske zavode, in sicer v vrednostih, prikazanih v tabeli 4.

Ministrstvo za pravosodje je 30. 5. 2013 s sklepom in njegovo dopolnitvijo¹¹¹ imenovalo delovno skupino pri zavodih za prestajanje kazni zapora, katere naloge so bile med drugim priprava predlogov sprememb odlokov o ustanovitvi, s katerimi bi odpravili obveznosti oziroma terjatve za sredstva, prejeta v upravljanje, ki so jih javni gospodarski zavodi oziroma URSIKS izkazovali v poslovnih knjigah, kljub temu da jih zaradi zahtev SRS 35 (2006) ne bi smeli izkazovati že od 1. 1. 2010.

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 118/05.

¹¹¹ Št. 0241-4/2013/1 in št. 0241-4//2013/2 z dne 15. 7. 2013.

Tabela 4: Terjatve za sredstva, dana v upravljanje, izkazana v poslovnih knjigah URSIKS¹¹², in obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje v javnih gospodarskih zavodih, na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 s prikazano razliko v izkazovanju

v evrih

Javni gospodarski zavod	Na dan 31. 12. 2012			Na dan 31. 12. 2013		
	URSIKS	Javni gospodarski zavod	Razlika	URSIKS	Javni gospodarski zavod	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(5)	(7)=(5)-(6)
JGZ "Pohorje" Mirna	4.470.248	4.470.248	0 ¹¹³	4.338.017	4.338.017	0 ¹¹⁴
JGZ "Rinka" Celje	191.721	119.256	72.465	119.256	89.050	30.206
JGZ "Golovec" Ljubljana	339.908	199.098	140.810	199.098	109.992	89.106
JGZ "Kozjak" Maribor	580.964	460.108	120.856	460.108	462.507	(2.399)
JGZ "Emboplast" Koper	134.835	105.991	28.844	105.991	131.353	(25.362)
Skupaj	5.717.676	5.354.701	362.975	5.222.469	5.130.919	147.073

Viri: letna poročila javnih gospodarskih zavodov za leti 2012 in 2013 ter knjigovodske kartice URSIKS na dan 31. 12. 2012 in 31. 12. 2013.

Vlada je 31. 12. 2013 na podlagi gradiva, ki ga je predložilo Ministrstvo za pravosodje, pri pripravi katerega je sodelovala URSIKS, sprejela spremembe odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov. V njih je določila, da se nepremično stvarno premoženje da v brezplačno uporabo javnim gospodarskim zavodom s 1. 1. 2014 in se izkazuje v poslovnih knjigah ustanovitelja, pri čemer bodo vse stroške uporabe in tekočega vzdrževanja krili javni gospodarski zavodi, stroške investicijskega vzdrževanja pa ustanovitelj. Premično stvarno premoženje se prenese v last javnim gospodarskim zavodom s 1. 1. 2014 in se izkazuje v njihovih poslovnih knjigah. Ustanovitelj daje javnim gospodarskim zavodom kot ustanoviteljski vložek še razliko sredstev, ki ostanejo po prenosu nepremičnin v upravljanje URSIKS in po prenosu premičnega premoženja v last javnim gospodarskim zavodom še izkazana kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje.

¹¹² Na kontu 093000 – Terjatve za sredstva, dana v upravljanje.

¹¹³ Izguba JGZ "Pohorje" Mirna je v letu 2012 znašala 1.184.300 evrov in je na podlagi sklepa upravnega odbora JGZ "Pohorje" Mirna z dne 24. 5. 2014 in sklepa vlade št. 47603-4/2014/4 z dne 4. 2. 2014 ostala nepokrita.

¹¹⁴ Izguba JGZ "Pohorje" Mirna je v letu 2013 znašala 1.032.192 evrov in je na podlagi predloga vršilca dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna št. 90-ži/2014 z dne 3. 4. 2014, sklepa upravnega odbora JGZ "Pohorje" Mirna z dne 6. 6. 2014 in sklepa vlade št. 47603-21/2014/4 z dne 24. 7. 2014 ostala nepokrita oziroma se je krila v breme kapitala.

Ukrep URSIKS

URSIKS je v skladu s spremembami odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov z JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Kozjak" Maribor in JGZ "Pohorje" Mirna sklenila sporazume o uporabi nepremičnega stvarnega premoženja¹¹⁵ in v njih določila, da javni gospodarski zavodi plačujejo stroške ogrevanja, vodarine in kanalščine, elektrike, odvoza smeti, morebitne druge obratovalne stroške, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, stroške rednega vzdrževanja in v ta namen sklepajo pogodbe za izvajanje rednega in tekočega vzdrževanja nepremičnin. URSIKS skrbi za investicijsko vzdrževanje nepremičnin in zagotavlja sredstva in sklepa pogodbe ter plačuje davke na nepremičnine v skladu z Zakonom o davku na nepremičnine¹¹⁶. Priloge sporazumov so tudi sezname nepremičnega premoženja, ki se bo preneslo v poslovne knjige ustanovitelja oziroma URSIKS.

URSIKS je v skladu s spremembami odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov z JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Pohorje" Mirna, JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Kozjak" Maribor in JGZ "Rinka" Celje sklenila sporazume o prenosu premičnega stvarnega premoženja, v katerih je določila, da javni gospodarski zavodi postanejo lastniki premičnega stvarnega premoženja po seznamih, ki so priloge sklenjenih sporazumov. URSIKS je Ministrstvu za finance predložila otvoritvene bilance stanja JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Rinka" Celje in JGZ "Golovec" Ljubljana na dan 1. 1. 2014 in predlagala knjiženje ustanovitvenih vlog URSIKS v navedene javne gospodarske zavode v vrednostih, ki so prikazane v tabeli 5. Ministrstvo za finance je predlagane ustanovitvene vloge (naložbe) URSIKS evidentiralo v poslovnih knjigah URSIKS. S prenosom nepremičnega premoženja, ki je bilo 31. 12. 2013 evidentirano v poslovnih knjigah JGZ "Kozjak" Maribor, v poslovne knjige URSIKS s 1. 1. 2014 je zaradi višje vrednosti nepremičnega premoženja od vrednosti obveznosti za sredstva v upravljanju izkazana negativna vrednost, in sicer 10.164 evrov. URSIKS je navedeno negativno razliko (oziroma obveznost do JGZ "Kozjak" Maribor) poravnala z nakazilom denarnih sredstev 13. 3. 2015.

Tabela 5: Ustanovitvene vloge (naložbe), ki so evidentirane v poslovnih knjigah

Javni gospodarski zavod	Na dan 31. 12. 2013			Na dan 1. 1. 2014
	Obveznosti za sredstva v upravljanju	Premično premoženje	Nepremično premoženje	Ustanovitvena vloga
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)-(4)
JGZ "Rinka" Celje	89.050	40.049	0	89.050
JGZ "Golovec" Ljubljana	109.992	5.261	84.040	25.952
JGZ "Emboplast" Koper	131.353	63.331	0	131.353
Skupaj	330.395	108.641	84.040	246.355

Viri: bilance stanja javnih gospodarskih zavodov na dan 31. 12. 2013 in 1. 1. 2014.

¹¹⁵ URSIKS z JGZ "Emboplast" Koper in JGZ "Rinka" Celje sporazumov ni sklenila, ker v poslovnih knjigah nista izkazovala nepremičnin. Z JGZ "Golovec" Ljubljana je sklenila Sporazum o uporabi nepremičnega stvarnega premoženja 1. 4. 2014 ter Aneks št. 1 z dne 3. 7. 2014, Aneks št. 2 z dne 10. 10. 2014 in Aneks št. 3 z dne 21. 11. 2014. Z JGZ "Kozjak" Maribor je sklenila Sporazum o uporabi nepremičnega stvarnega premoženja 5. 5. 2014 ter Aneks št. 1 z dne 3. 7. 2014 in Aneks št. 2 z dne 7. 10. 2014. Z JGZ "Pohorje" Mirna je sklenila Sporazum o uporabi nepremičnega stvarnega premoženja 20. 5. 2014 in Aneks št. 1 z dne 3. 7. 2014.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 101/13.

2.2.2.2.c URSIKS in javni gospodarski zavodi so medsebojne obveznosti oziroma terjatve za sredstva, prejeta oziroma dana v upravljanje na dan 31. 12. 2012, usklajevali šele v letu 2014, saj je vlada z njimi soglašala šele 4. 2. 2014.

2.2.3 Vključevanje inštruktorjev v delovne procese javnih gospodarskih zavodov

Namen ustanovitve javnih gospodarskih zavodov je bil zaposlovanje zaprtih oseb, zato so bili v delovne procese vključeni inštruktorji, ki so skrbeli za uvajanje in usposabljanje za delo zaprtih oseb ter njihovo nadziranje in vodenje pri delu. Inštruktorji, ki so bili vključeni v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, so bili v njih tudi zaposleni ali pa so bili zaposleni na URSIKS. URSIKS je z javnimi gospodarskimi zavodi sklenila pogodbe o ureditvi medsebojnih razmerij, v katerih je določila število inštruktorjev, ki bodo vključeni v enotni proces nadzora in uresničevanja nalog pri izvajanju kazni zapora.

2.2.3.a URSIKS v pogodbah o ureditvi medsebojnih razmerij s posameznimi javnimi gospodarskimi zavodi ni določila ustreznega števila inštruktorjev, vključenih v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, saj določajo večje število inštruktorjev, kot jih je bilo v letih 2012 in 2013 dejansko vključenih¹¹⁷.

Pojasnilo URSIKS

Razlika je nastala, ker so bile zaradi varčevalnih ukrepov ustavljene nadomestne zaposlitve. URSIKS si je prizadevala, da bi jih vlada odobrila, vendar neuspešno.

V tabeli 6 predstavljamo podatek o številu inštruktorjev, ki so bili na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 vključeni v delovne procese javnih gospodarskih zavodov.

2.2.3.b URSIKS razporejanja inštruktorjev v delovne procese javnih gospodarskih zavodov ni uredila na enoten način, ker za to ni bilo finančnih možnosti. Razmerje med številom inštruktorjev, ki so bili zaposleni na URSIKS, in številom inštruktorjev, ki so bili zaposleni v javnih gospodarskih zavodih, je bilo zato med javnimi gospodarskimi zavodi različno oziroma neenotno. Nekateri javni gospodarski zavodi so zato morali sredstva za plače inštruktorjev deloma zagotoviti iz lastnih sredstev¹¹⁸. Nekaterim javnim gospodarskim zavodom¹¹⁹ teh sredstev ni bilo treba zagotoviti, saj so bili vsi inštruktorji, ki so bili vključeni v delovne procese, zaposleni na URSIKS.

¹¹⁷ Pogodba z dne 1. 1. 2012, sklenjena med URSIKS in JGZ "Emboplast" Koper, določa, da bodo v delovne procese JGZ "Emboplast" Koper v letih 2012 in 2013 vključeni štirje inštruktorji URSIKS. V JGZ "Emboplast" Koper so na dan 31. 12. 2012 in 31. 12. 2013 opravljali delo trije inštruktorji URSIKS. Pogodba z dne 30. 5. 2011, sklenjena med URSIKS in JGZ "Kozjak" Maribor, določa, da bo v delovne procese JGZ "Kozjak" Maribor v letih 2012 in 2013 vključenih 12 inštruktorjev URSIKS. V JGZ "Kozjak" Maribor je na dan 31. 12. 2012 in 31. 12. 2013 opravljalo delo devet inštruktorjev URSIKS. Pogodba z dne 9. 6. 2011, sklenjena med URSIKS in JGZ "Rinka" Celje, določa, da bo v delovne procese JGZ "Rinka" Celje v letih 2012 in 2013 vključenih devet inštruktorjev URSIKS. V JGZ "Rinka" Celje je na dan 31. 12. 2013 opravljalo delo osem inštruktorjev URSIKS.

¹¹⁸ JGZ "Pohorje" Mirna, JGZ "Golovec" Ljubljana in JGZ "Kozjak" Maribor.

¹¹⁹ JGZ "Rinka" Celje in JGZ "Emboplast" Koper.

Pojasnilo URSIKS

Ob ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov je bilo z ustanoviteljem dogovorjeno, da se v javne gospodarske zavode postopoma premesti samo tiste zaposlene, ki so bili razporejeni na delovna mesta, za katera se sredstva za plače niso zagotavljala iz proračuna Republike Slovenije, ampak so se zagotavljala s sredstvi, pridobljenimi s tržno dejavnostjo gospodarskih enot, iz katerih so se preoblikovali javni gospodarski zavodi. Glede na to, da je zaposlovanje zaprtih oseb pomemben del osnovne dejavnosti zaporskega sistema, so inštruktorji, ki skrbijo za usposabljanje, vodenje in nadzor obsojencev pri delu, zaposleni na URSIKS. Hkrati je bila javnim gospodarskim zavodom dana možnost, da so za delovanje na trgu zaposlovali tudi svoje kadre.

Ukrep URSIKS

Vsi inštruktorji, ki skrbijo za usposabljanje, vodenje in nadzor obsojencev pri delu so zaposleni na URSIKS. Za inštruktorje, ki tudi opravljajo delo in ne le skrbijo za usposabljanje, vodenje in nadzor obsojencev pri delu, sta v sistematizaciji delovnih mest JGZ Rinka določeni dve delovni mesti, in sicer eno delovno mesto v sektorju Maribor in eno delovno mesto v sektorju Ljubljana - Koper.

V tabeli 7 predstavljamo podatke o številu inštruktorjev, vključenih v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, v primerjavi s številom obsojencev, ki so opravljali delo v javnih gospodarskih zavodih, na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013.

Tabela 6: Število inštruktorjev, vključenih v delovne procese javnih gospodarskih zavodov na dan 31. 12. 2012 in 31. 12. 2013

Javni gospodarski zavod	31. 12. 2012					31. 12. 2013				
	Zaposleni na URSIKS		Zaposleni v javnem gospodarskem zavodu		Skupaj	Zaposleni na URSIKS		Zaposleni v javnem gospodarskem zavodu		Skupaj
	Število	Delež v odstotkih	Število	Delež v odstotkih		Število	Delež v odstotkih	Število	Delež v odstotkih	
(1)	(2)	(3)=(2)/(6)	(4)	(5)=(4)/(6)	(6)=(2)+(5)	(7)	(8)=(7)/(11)	(9)	(10)=(9)/(11)	(11)=(7)/(10)
JGZ "Rinka" Celje	9	100,0	0	0,0	9	8	100,0	0	0,0	8
JGZ "Golovec" Ljubljana – Zavod Ig	1	50,0	1	50,0	2	1	50,0	1	50,0	2
JGZ "Golovec" Ljubljana – Zavod Ljubljana	4	80,0	1	20,0	5	4	80,0	1	20,0	5
JGZ "Pohorje" Mirna	13	52,0	12	48,0	25	13	52,0	12	48,0	25
JGZ "Emboplast" Koper	3	100,0	0	0,0	3	3	100,0	0	0,0	3
JGZ "Kozjak" Maribor	9	90,0	1	10,0	10	9	90,0	1	10,0	10
Skupaj	39	-	15	-	54	38	-	15	-	53

Vir: podatki URSIKS.

Tabela 7: Število inštruktorjev, vključenih v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, v primerjavi s številom obsojencev, ki so opravljali delo v javnih gospodarskih zavodih na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013

Javni gospodarski zavod	Na dan 31. 12. 2012			Na dan 31. 12. 2013		
	Inštruktorji	Obsojenci	Obsojenci/ inštruktorji	Inštruktorji	Obsojenci	Obsojenci/ inštruktorji
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)	(6)	(7)=(6)/(5)
JGZ "Rinka" Celje	9	15	1,7	8	34	4,3
JGZ "Golovec" Ljubljana – Zavod Ig	2	18	9,0	2	19	9,5
JGZ "Golovec" Ljubljana – Zavod Ljubljana	5	17	3,4	5	28	5,6
JGZ "Pohorje" Mirna	25	144	5,8	25	147	5,9
JGZ "Emboplast" Koper	3	16	5,5	3	43	14,3
JGZ "Kozjak" Maribor	10	64	6,4	10	37	3,7
Skupaj	54	274	-	53	308	-

Vir: podatki URSIKS.

2.2.3.c Število inštruktorjev, ki so bili vključeni v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, ni bilo odvisno od števila obsojencev, ki so opravljali delo v javnih gospodarskih zavodih. Iz tabele 7 je razvidno, da se je število obsojencev, ki so opravljali delo v javnih gospodarskih zavodih na dan 31. 12. 2013, v primerjavi s stanjem na dan 31. 12. 2012 povečalo za 34, število inštruktorjev, vključenih v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, pa se zaradi povečanja števila obsojencev ni povečalo, temveč zmanjšalo za enega. Različno je bilo tudi razmerje med številom obsojencev in številom inštruktorjev, ki so opravljali delo v javnih gospodarskih zavodih, saj URSIKS ni imela izdelanih normativov glede potrebnega števila inštruktorjev, vključenih v delovne procese javnih gospodarskih zavodov. Zato vključevanje inštruktorjev v delovne procese javnih gospodarskih zavodov ni bilo organizirano na način, ki bi zagotavljal optimalno določitev njihovega števila.

2.2.4 Nadziranje poslovanja in zadolževanja javnih gospodarskih zavodov

Vlada je v odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določila, da nadzor nad poslovanjem in opravljanjem gospodarskih dejavnosti in zadolževanjem v javnih gospodarskih zavodih opravlja URSIKS, in določila njene naloge. Vlada je hkrati določila upravne odbore javnih gospodarskih zavodov, katerih naloge in pristojnosti so urejene v njihovih statutih.

2.2.4.a URSIKS je bila seznanjena s poslovanjem javnih gospodarskih zavodov s prejemom letnih poročil ter programov dela in finančnih načrtov javnih gospodarskih zavodov, vendar v letih 2012 in 2013 ni uvedla dodatnega internega nadzora nad njihovim poslovanjem. Prav tako URSIKS ni izvedla ukrepov, s katerimi bi lahko opravljala nadzor nad njihovim zadolževanjem, kljub temu da bi ga na podlagi odlokov

o ustanovitvi morala opravljati. JGZ "Pohorje" Mirna se je zato v letih 2012 in 2013 zadolževal pri poslovnih bankah in drugih pravnih osebah brez soglasja upravnega odbora (povezava s točko 3.7.2.a tega poročila), brez soglasja ustanovitelja (povezava s točko 3.7.2.b tega poročila) in brez soglasja Ministrstva za finance (povezava s točkami 3.7.1.b, 3.7.1.e in 3.7.2.c tega poročila).

2.2.4.b Vlada je v odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določila le vrednosti, pri katerih so morali javni gospodarski zavodi pri najemanju posameznih posojil pridobiti njeno soglasje, in ni določila zgornje meje vrednosti, do katere so se smeli javni gospodarski zavodi zadolževati brez njenega soglasja. Zaradi tega vlada, kot ustanoviteljica javnih gospodarskih zavodov, ni zagotovila izvajanja nadzora nad njihovim zadolževanjem, saj je JGZ "Pohorje" Mirna kljub insolventnemu stanju v letih 2012 in 2013 s poslovnima bankama, (P) [redacted] (P) [redacted] (P) sklenil kratkoročne posojilne pogodbe v skupni (P) [redacted] (P)¹²⁰, ne da bi pridobil soglasje ustanovitelja (povezava s točkami 3.7.1.d, 3.7.2.a in 3.7.2.b tega poročila).

2.2.4.c URSIKS in Ministrstvo za pravosodje vladi nista pravočasno predlagala imenovanje članov upravnih odborov in zato ta konec leta 2013, ko je potekel mandat članom upravnega odbora JGZ "Pohorje" Mirna in nekaterih drugih javnih gospodarskih zavodov¹²¹, ni imenovala novih. JGZ "Pohorje" Mirna je bil v obdobju od 29. 10. do 27. 12. 2013 brez upravnega odbora. Vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna je zato v tem obdobju, brez soglasja upravnega odbora, sklenil posojilni pogodbi v vrednosti 290.000 evrov (povezava s točko 3.7.2.b tega poročila).

2.2.4.d Vlada, ki je v skladu z odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov na predlog URSIKS in Ministrstva za pravosodje imenovala člane upravnih odborov javnih gospodarskih zavodov, ni določila zahtevane stopnje in smeri izobrazbe ter delovnih izkušenj članov upravnih odborov, ki jih morajo imeti člani upravnih odborov ob njihovem imenovanju. URSIKS in Ministrstvo za pravosodje sta zato člane upravnih odborov predlagala po lastni presoji. Takšen način ne zagotavlja transparentnega izbora in strokovnosti članov upravnih odborov javnih gospodarskih zavodov.

¹²⁰ Kratkoročna kreditna pogodba (P) [redacted] (P), sklenjena z (P) [redacted] (P), v vrednosti 208.000 evrov, kratkoročna posojilna pogodba (P) [redacted] (P), sklenjena z (P) [redacted] (P), in kratkoročni posojilni pogodbi (P) [redacted] (P), sklenjeni z (P) [redacted] (P), v skupni vrednosti (P) [redacted] (P).

¹²¹ JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Rinka" Celje, JGZ "Golovec" Ljubljana in JGZ "Kozjak" Maribor so bili brez upravnih odborov v obdobju od 30. 12. 2013 do 6. 2. 2014.

3. POSLOVANJE JGZ "POHORJE" MIRNA

3.1 Organiziranje dela zaposlenih in obsojencev

Z revizijo smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna na ustrezen način organiziral delo zaposlenih in obsojencev. Da bi odgovorili na zastavljeno vprašanje, smo določili naslednji podvprašnji:

- ali je JGZ "Pohorje" Mirna sprejel akte, v katerih je določil potrebno število delovnih mest zaposlenih in obsojencev;
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna z zunanjimi izvajalci, pri katerih so obsojenci opravljali delo, sklenil pogodbe.

3.1.1 Delo zaposlenih

Notranja organizacija JGZ "Pohorje" Mirna je bila določena s Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v JGZ "Pohorje" Mirna¹²² (v nadaljevanju: sistemizacija). Izhajala je iz nalog, ki jih je imel JGZ "Pohorje" Mirna določene v odloku o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna. V sistemizaciji je bilo določeno, da JGZ "Pohorje" Mirna sestavlja sedem notranjeorganizacijskih enot in da je za njihovo opravljanje potrebnih 107 zaposlenih za nedoločen čas in delo direktorja za določen čas. Iz 14. člena sistemizacije izhaja, da je moral predlog za določitev novih delovnih mest ali za ukinjanje obstoječih določenih mest temeljiti na poslovnih potrebah, ki jih pripravi vodja sektorja za svoje področje in ga predloži v odločitev direktorju, ki nato predlog posreduje v potrditev upravnemu odboru.

Glede na to, da je sistemizacija določala delovna mesta za 107 zaposlenih za nedoločen čas in zaposlitev direktorja za določen čas, dejansko pa je bilo na dan 1. 1. 2012 skupaj z direktorjem 68 zaposlenih, na dan 31. 12. 2012 je bilo zaposlenih 62, na dan 31. 12. 2013 pa 56 zaposlenih, sistemizacija ni temeljila na dejanskih potrebah JGZ "Pohorje" Mirna. Vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna upravnemu odboru JGZ "Pohorje" Mirna ni predlagal ukinitve obstoječih delovnih mest, ki niso bila zasedena, kljub temu da se je število zaposlenih v JGZ "Pohorje" Mirna od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013 znižalo z 68 na 56, da se je obseg dela JGZ "Pohorje" Mirna v tem obdobju zmanjšal in da 14. člen sistemizacije predvideva, da sistemizirana delovna mesta odražajo dejanske potrebe zavoda.

3.1.2 Delo obsojencev

3.1.2.1 Načrtovanje števila delovnih mest za delo obsojencev

Pravilnik za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev v 28. členu določa, da sistemizacijo del in nalog obsojencev predpiše direktor URSIKS. Ta je 21. 4. 2010 v spremenjeni sistemizaciji del in nalog

¹²² Sprejel upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna z dne 11. 9. 2008 s soglasjem ustanovitelja (sklep vlade št. 00700-11/2008/3 z dne 17. 7. 2008).

določil 460 delovnih mest za opravljanje dela obsojencev, ki so na prestajanju kazni zapora v Zavodu Dob, in sicer 141 za delo v Zavodu Dob in 319 za delo v JGZ "Pohorje" Mirna (povezava s točko 2.1.1.c tega poročila). JGZ "Pohorje" Mirna je v programih dela za leti 2012 in 2013 načrtoval, da bo zaposloval 156 obsojencev.

Sistemizacija del in nalog za delo obsojencev v JGZ "Pohorje" Mirna, ki jo je sprejela URSIKS, ni odražala dejanskih potreb po delu obsojencev v JGZ "Pohorje" Mirna, saj je bilo v njej določenih 319 mest za delo obsojencev, JGZ "Pohorje" Mirna pa je v programih dela in finančnih načrtih za leti 2012 in 2013 načrtoval, da bo zaposloval le 156 obsojencev. JGZ "Pohorje" Mirna direktorju URSIKS ni predlagal znižanja oziroma ukinitve delovnih mest za delo obsojencev, ki so bila nezasedena, poleg tega ne razpolaga s podatkom o delovnih mestih, ki so bila v letih 2012 in 2013 nezasedena.

3.1.2.2 Sklepanje pogodb z zunanjimi izvajalci

V reviziji smo za 12 obsojencev, ki so v letu 2012 opravljali delo pri zunanjih izvajalcih, preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna v skladu z 10. členom odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna z zunanjimi izvajalci sklenil pogodbe in če je njihova vsebina v skladu z 38. členom Pravilnika o izvrševanju kazni zapora.

Za štiri obsojence, ki so bili na prestajanju kazni zapora v Zavodu Dob in so delo opravljali pri zunanjem izvajalcu, JGZ "Pohorje" Mirna ni sklenil pogodb z zunanjim izvajalcem, kar je v nasprotju z 10. členom odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna, ki je določal, da pogodbe za delo obsojencev, ki so na prestajanju kazni zapora, z zunanjimi izvajalci, na podlagi pooblastila Zavoda Dob, lahko sklepa JGZ "Pohorje" Mirna.

3.2 Določanje in izplačevanje plač oziroma nagrad zaposlenim in obsojencem

Z revizijo smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna določal in izplačeval plače zaposlenim oziroma nagrade za opravljeno delo obsojencem v skladu s predpisi. Za 14 zaposlenih za nedoločen čas in vršilca dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna ter za 8 obsojencev, ki so opravljali delo pri zunanjih izvajalcih, s katerimi je JGZ "Pohorje" Mirna sklenil pogodbe, in za 10 obsojencev, ki so opravljali delo v JGZ "Pohorje" Mirna, smo preverili, ali:

- so imeli zaposleni plače določene v skladu s pravnimi podlagami, navedenimi v pogodbah o zaposlitvi in aneksih k tem pogodbam, ki so določale plače redno zaposlenim v JGZ Pohorje Mirna¹²³;
- so bile zaposlenim plače obračunane in izplačane v skladu s pogodbami o zaposlitvi¹²⁴;
- so bile obsojencem v skladu s predpisi¹²⁵ določene, obračunane in izplačane nagrade za opravljeno delo.

¹²³ Plače redno zaposlenih v JGZ Pohorje Mirna so bile določene s predpisi, ki veljajo za državne uslužbenke.

¹²⁴ Vršilcu dolžnosti direktorja v obdobju od januarja 2012 do avgusta 2013, devetim zaposlenim v marcu, septembru, decembru 2012 in 2013 ter petim zaposlenim v decembru 2012.

¹²⁵ Pravilnik za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev, Sistemizacija del in nalog obsojencev v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni (sprejela URSIKS 27. 9. in 6. 11. 2002, 14. 4. 2006 in 21. 4. 2010).

JGZ "Pohorje" Mirna je v izkazu prihodkov in odhodkov za leto 2012 izkazal stroške dela zaposlenih v vrednosti 1.373.088 evrov, za leto 2013 pa v vrednosti 1.226.250 evrov, kar je za 146.838 evrov manj kot v letu 2012. Stroški dela, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna izkazal v poslovnih knjigah za leti 2012 in 2013, so prikazani v tabeli 8.

Tabela 8: Stroški dela, izkazani v poslovnih knjigah v JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013

v evrih			
Stroški dela	Leto 2012	Leto 2013	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Stroški plač	963.069	891.709	(71.360)
Stroški pokojninskih zavarovanj	170.841	119.335	(51.506)
Stroški drugih socialnih zavarovanj	66.358	86.302	(19.944)
Drugi stroški dela	172.820	128.904	(43.916)
Skupaj	1.373.088	1.226.250	(146.838)

Vira: letni poročili JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013.

JGZ "Pohorje" Mirna je stroške za opravljeno delo obsojencev (nagrade) izkazoval med stroški opravljenih storitev Zavodu Dob, ki so v letu 2012 znašali 295.470 evrov, v letu 2013 pa 263.529 evrov, kar je prikazano v tabeli 9.

Tabela 9: Stroški storitev za plače, regres, prehrano in prispevke za zdravstveno zavarovanje obsojencev, izkazani v poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013

v evrih			
Stroški	Leto 2012	Leto 2013	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)
Plače	203.456	174.028	(29.428)
Regres za letni dopust	10.562	9.291	(1.271)
Prehrana	67.082	60.358	(6.724)
Prispevki za zdravstveno zavarovanje	14.370	13.852	(518)
Skupaj	295.470	263.529	(31.941)

Vira: bruto bilanci JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013.

3.2.1 Določanje in izplačevanje plač zaposlenim

JGZ "Pohorje" Mirna je trem zaposlenim za december 2012 obračunal in izplačal del plače iz naslova povečanega obsega dela v skupnem znesku 188 evrov, kljub temu da jim direktor JGZ "Pohorje" Mirna ni izdal sklepa o povečanem obsegu dela. Navedeno dejanje je v nasprotju s 5. členom Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence¹²⁶, ki določa, da o delu plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela s sklepom odloči direktor oziroma predstojnik.

3.2.2 Določanje in izplačevanje nagrad obsojencem

Količniki, ki določajo višino osnovnega plačila za opravljeno delo obsojencu, so določeni v 10. členu pravilnika za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev. Glede na zahtevnost dela, ki ga obsojenec opravlja, in stopnjo izobrazbe so količniki razvrščeni v devet tarifnih skupin in se gibljejo v razponu med 0,527 in 2,107, kar je prikazano v tabeli 10. Pravilnik za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev v 11. členu določa, da se za obračun plačil obsojencev ugotovijo urne postavke tako, da se zmnožek količnika in osnove za izračun plačila za delo obsojencev¹²⁷ deli z mesečnim številom rednih ur, to je 174 ur.

Tabela 10: Tarifne skupine in količniki

Tarifna skupina	Zahtevnost dela	Količnik – najnižji	Količnik – najvišji
I.	Enostavna dela	0,527	0,579
II.	Manj zahtevna dela	0,580	0,648
III.	Srednje zahtevna dela	0,649	0,721
IV.	Zahtevna dela	0,722	0,816
V.	Bolj zahtevna dela	0,817	0,974
VI.	Zelo zahtevna dela	0,975	1,106
VII.	Visoko zahtevna dela	1,107	1,317
VIII.	Najbolj zahtevna dela	1,318	1,580
IX.	Izjemno zahtevna dela	1,581	2,107

Vir: pravilnik za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev.

URSIKS je na podlagi 28. člena pravilnika za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev sprejela Sistemizacijo del in nalog obsojencev v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni, v kateri je za opravljanje hišnih del v Zavodu Dob in opravljanje del v JGZ "Pohorje" Mirna določila 460 delovnih mest, ki so razvrščena v prvih pet tarifnih skupin, ki jih določa pravilnik za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev. Znotraj tarifnih skupin je določila količnike v višini, ki jo določa pravilnik za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

¹²⁷ 25 odstotkov osnovne plače 1. plačnega razreda iz Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 46/13, 50/14).

3.2.2.a Ker Zavod Dob v osebnih načrtih obsojencev ni navajal naziva in šifre delovnega mesta ter količnika za določitev nagrade za opravljeno delo (povezava s točko 2.1.1.d tega poročila), v reviziji ni bilo mogoče preveriti ustreznosti določanja in izplačevanja plačil obsojencem, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna določil na obračunskih listih obsojencev. Poleg tega z obračunskih listov ni razvidno, za katero tarifno skupino je bila določena osnovna plača. Takšen način je omogočal, da je JGZ "Pohorje" Mirna obsojencem določal in obračunaval plačilo za opravljeno delo po lastni presoji in da njegova višina ni bila določena v skladu s pravilnikom za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev in Sistemizacijo del in nalog obsojencev in mladoletnikov.

3.2.2.b JGZ "Pohorje" Mirna je 12 obsojencem, ki so opravljali delo pri zunanjih izvajalcih, za marec, september in december 2012 obračunal in izplačal osnovno plačilo v vrednosti 1.294 evrov. Vsem obsojencem je obračunal in izplačal osnovna plačila po enaki urni postavki¹²⁸, čeprav je iz pogodb, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna sklenil z zunanjimi izvajalci, razvidno, da so opravljali različna dela in bi jim moral v skladu z 10. členom pravilnika za določitev plač in ocenjevanje uspešnosti obsojencev obračunati in izplačati osnovno plačilo glede na zahtevnost dela, ki so ga obsojenci opravljali.

Pojasnilo URSIKS – Zavod Dob

V JGZ "Pohorje" Mirna so obsojence, ki so delali pri zunanjih izvajalcih, na podlagi odločitve direktorja Zavoda Dob in direktorja JGZ "Pohorje" Mirna razvrstili v VII. tarifno skupino, za katero velja količnik 1,107 kot najnižji količnik in 1,317 kot najvišji količnik, in jim obračunali plače na podlagi aritmetične sredine VII. tarifne skupine, ki znaša 1,212.

3.3 Načrtovanje in poraba sredstev iz proračuna Republike Slovenije

V reviziji smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna načrtoval obseg sredstev, ki ga je za svoje delovanje potreboval iz proračuna Republike Slovenije, na podlagi programov dela in finančnih načrtov, ki so medsebojno usklajeni in odražajo potreben obseg sredstev. Hkrati smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna sredstva iz proračuna Republike Slovenije porabil za namene, ki so bili določeni v programih dela in finančnih načrtih ter pogodbah o financiranju.

JGZ "Pohorje" Mirna je v programu dela in finančnem načrtu za leto 2012¹²⁹ načrtoval proračunsko financiranje v vrednosti 856.000 evrov, in sicer 56.000 evrov za plače direktorja in 800.000 evrov za ostale stroške. URSIKS v rebalansu proračuna Republike Slovenije¹³⁰ ni imela zagotovljenih sredstev v višini, ki jo je JGZ "Pohorje" Mirna načrtoval v programu dela in finančnem načrtu za leto 2012, zato tega ni predložila v soglasje ustanovitelju (povezava s točko 2.2.1.a tega poročila). V programu dela in finančnem načrtu za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013 je JGZ "Pohorje" Mirna načrtoval proračunsko financiranje v vrednosti 1.000.000 evrov¹³¹.

¹²⁸ Za marec 2012 je znašala 0,83 evra na uro. Za september in december 2012 je znašala 0,77 evra na uro.

¹²⁹ Upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna je z njim soglašal 15. 2. 2012.

¹³⁰ Z dne 21. 5. 2012.

¹³¹ Zaradi prestrukturiranja JGZ "Pohorje" Mirna je bil ta pripravljen le za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013. Upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna je z njim soglašal 15. 2. 2013, vlada pa 5. 4. 2013.

3.3.1.a Na kolegiju generalnega direktorja URSIKS in direktorjev javnih gospodarskih zavodov 30. 11. 2010 so sprejeli sklep, da je programe dela in finančne načrte javnih gospodarskih zavodov za naslednje leto treba posredovati na Generalni urad URSIKS do 15. 12. tekočega leta. JGZ "Pohorje" Mirna in njegov upravni odbor sta program dela in finančni načrt za leto 2012 pripravila in sprejela šele februarja 2012, program dela in finančni načrt za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013 pa februarja 2013 in tako nista bila poslana URSIKS v roku, določenem v sklepu kolegija.

3.3.1.b JGZ "Pohorje" Mirna po rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2012, v katerem ni bilo zagotovljenih sredstev za izvedbo njihovega programa, ni pripravil spremembe programa dela in finančnega načrta, v katerem bi upošteval zmanjšani obseg sredstev iz proračuna Republike Slovenije.

3.3.1.c URSIKS in JGZ "Pohorje" Mirna sta 5. 4. 2013 sklenila Pogodbo o financiranju delovanja JGZ "Pohorje" Mirna (v nadaljevanju: pogodba), na podlagi katere je JGZ "Pohorje" Mirna iz proračuna Republike Slovenije 5. 4. 2013 prejel sredstva v znesku 1.000.000 evrov. V pogodbi sta določila, da se sredstva namenijo za poravnavo tekočih stroškov, ki se nanašajo na izvajanje programa zagotavljanja dela zaprtih oseb. Pogodba pa ni vsebovala določila, kateri stroški so upravičeni stroški financiranja JGZ "Pohorje" Mirna iz proračuna Republike Slovenije, ki predstavljajo stroške, ki omogočajo izvajanje programa zagotavljanja dela zaprtih oseb. Zaradi navedenega ni mogoče preveriti, ali je Republika Slovenija oziroma URSIKS z nakazilom sredstev iz proračuna Republike Slovenije krila stroške, ki se nanašajo na omogočanje izvajanja programa zagotavljanja dela zaprtih oseb, ali ne.

3.3.1.d Programa dela za leto 2012 in za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, ki sta izhodišči za pripravo finančnih načrtov, sta bila pripravljena pomanjkljivo (povezava s točkami 3.3.1.e, 3.3.1.f, 3.3.1.g in 3.3.1.h tega poročila), podatki so neuskkljeni s podatki v finančnem načrtu (povezava s točkami 3.3.1.i, 3.3.1.j, 3.3.1.k, 3.3.1.l in 3.3.1.m tega poročila), zato bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 in na dan 30. 6. 2013 in izkaza poslovnega izida za leto 2012 in za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, ki so del finančnih načrtov, ne izkazujejo vrednosti sredstev, obveznosti do virov sredstev, prihodkov in odhodkov v vrednostih, ki so bile predvidene s programoma dela.

3.3.1.e JGZ "Pohorje" Mirna je v programih dela in finančnih načrtih za leto 2012 in obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013 neustrezno načrtoval obseg sredstev iz proračuna Republike Slovenije, ker ni navedel vrste stroškov, za katere bi se zagotovila sredstva iz proračuna Republike Slovenije v znesku 800.000 evrov za leto 2012 in 1.000.000 evrov za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013. Zaradi navedenega ni mogoče oceniti, ali so bila sredstva načrtovana za zagotavljanje dela obsojencem oziroma za nemoteno izvajanje programa zagotavljanja dela zaprtih oseb ali za druge namene¹³².

3.3.1.f Načrta industrijske proizvodnje JGZ "Pohorje" Mirna za leto 2012 in obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, ki sta del programov dela, ne določata vrste, obsega in vrednosti načrtovane proizvodnje za

¹³² ZIKS-1 v 9. členu določa, da Republika Slovenija zagotavlja sredstva iz proračuna za zaposlovanje zaprtih oseb. Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna pa je določal, da se sredstva iz državnega proračuna zagotavljajo za nemoteno zagotavljanje dela zaprtih oseb in realizacijo programa razvoja, če se program razvoja ne more v zadostni meri financirati z dotacijami ter ugodnimi posojili iz ostalih javnih gospodarskih zavodov, ki zagotavljajo možnost dela zaprtih oseb.

leto 2012 oziroma obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013 in ne temeljita na načrtih prodaje industrijskih izdelkov, ki sta podlaga za določitev načrtov proizvodnje. Tudi načrta kmetijske proizvodnje, ki sta del programov dela JGZ "Pohorje" Mirna, ne prikazujeta vrednosti načrtovane kmetijske proizvodnje in ne temeljita na načrtih prodaje kmetijskih proizvodov.

3.3.1.g Načrta nabave JGZ "Pohorje" Mirna za leto 2012 in obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, ki sta del programa dela, ne predvidevata vrste, obsega in vrednosti posameznih nabav. Iz programov dela ni razvidno, da bi načrta nabave temeljila na načrtih proizvodnje, čeprav je v načrtih nabave določeno, da je vrednost zalog treba usklajevati z mesečno porabo na podlagi načrtov proizvodnje, ki nista navedena v programih dela. Iz programov dela tudi ni razvidno, da bi načrta nabave temeljila na načrtih prodaje izdelkov, ki sta podlaga za določitev potreb po nabavi materiala.

3.3.1.h JGZ "Pohorje" Mirna je v načrtih nabave za leto 2012 in obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, ki sta del programov dela, načrtoval prodajo v vrednosti 6.341.440 evrov¹³³ oziroma 2.997.087 evrov¹³⁴. Načrta prodaje industrijskih izdelkov in storitev sta vrednostno prikazana po državah in v norma urah po programih in ne vsebujeta načrtovanega količinskega obsega prodaje industrijskih izdelkov po posameznih prodajnih programih. Zato ni mogoče oceniti, ali sta bila načrta prodaje za industrijske izdelke in storitve narejena skladno s poslovnima strategijama, ki ju je JGZ "Pohorje" Mirna navedel med temeljnimi aktivnostmi sektorja prodaje v programu dela za leto 2012 in obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2013, in s sklenjenimi letnimi pogodbami s pogodbenimi partnerji in ostalimi odjemalci. Načrta prodaje kmetijskih proizvodov sta prikazana le količinsko, ne pa tudi vrednostno.

3.3.1.i JGZ "Pohorje" Mirna je v programu dela za leto 2012 načrtoval izvedbo popravil na strojih in napravah v skupni vrednosti 219.800 evrov. Iz načrta stroškov za leto 2012, ki je del finančnega načrta, izhaja, da bodo stroški storitev v zvezi z vzdrževanjem osnovnih sredstev znašali 36.300 evrov in ne 219.800 evrov, kot je bilo načrtovano v programu dela. Poleg tega so v programu dela načrtovane investicije v nova osnovna sredstva v znesku 497.000 evrov in stroški investicijskega vzdrževanja v znesku 124.950 evrov, ki niso izkazani v bilanci stanja oziroma izkazu poslovnega izida, ki sta del finančnega načrta.

3.3.1.j JGZ "Pohorje" Mirna je v programu dela za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013 določil, da bo izvedel popravila na strojih in napravah, ni pa določil posameznih strojev in naprav, na katerih bo izvedel popravila, in predvidene vrednosti nastalih stroškov. V načrtu stroškov, ki je del finančnega načrta, je določil, da načrtovani stroški storitev v zvezi z vzdrževanjem osnovnih sredstev znašajo 21.000 evrov.

3.3.1.k JGZ "Pohorje" Mirna je v načrtu industrijske proizvodnje za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, ki je del programa dela, načrtoval nabavo materiala v vrednosti 1.340.000 evrov. V načrtu stroškov, ki je del finančnega načrta, pa je načrtoval stroške materiala v vrednosti 1.392.531 evrov.

¹³³ Za leto 2012, in sicer 5.969.302 evra s prodajo industrijskih izdelkov, 146.890 evrov s prodajo kmetijskih proizvodov in 225.248 evrov s prodajo materiala.

¹³⁴ Za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, in sicer 2.795.570 evrov s prodajo industrijskih izdelkov, 74.814 evrov s prodajo kmetijskih proizvodov in 126.703 evre s prodajo materiala.

3.3.1.1 JGZ "Pohorje" Mirna je v načrtih stroškov, ki sta del finančnih načrtov za leto 2012 in obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013, načrtoval stroške zakupnin in najemnin ter stroške ostalih storitev in jih ni opredelil. Zato obstaja tveganje, da niso povezani z zaposlovanjem obsojencev v JGZ "Pohorje" Mirna. Za leto 2012 jih je načrtoval v vrednosti 129.021 evrov, za obdobje od 1. 1. do 30. 6. 2013 pa v vrednosti 21.307 evrov.

3.3.1.m JGZ "Pohorje" Mirna je v finančnem načrtu, v bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 glede na stanje na dan 31. 12. 2011, načrtoval zmanjšanje zalog za 379.752 evrov oziroma 26 odstotkov, zmanjšanje kratkoročnih poslovnih terjatev za 319.823 evrov oziroma 34 odstotkov in zmanjšanje kratkoročnih poslovnih obveznosti za 297.557 evrov oziroma 18 odstotkov. Iz bilance stanja na dan 31. 12. 2012, ki je del letnega poročila JGZ "Pohorje" Mirna za leto 2012, izhaja, da je vrednost zalog znašala za 120.900 evrov oziroma 11 odstotkov več od njihove načrtovane vrednosti, vrednost kratkoročnih poslovnih terjatev je znašala za 301.507 evrov oziroma 48 odstotkov več od njihove načrtovane vrednosti, vrednost kratkoročnih poslovnih obveznosti pa za 808.376 evrov oziroma 61 odstotkov več od njihove načrtovane vrednosti. Glede na doseženo stanje zalog, kratkoročnih poslovnih terjatev in obveznosti na dan 31. 12. 2012, ki je večje od načrtovanega, ocenjujemo, da zaloge, kratkoročne poslovne terjatve in obveznosti v finančnem načrtu niso bile realno načrtovane. JGZ "Pohorje" Mirna pri načrtovanju ni upošteval podatkov in informacij o plačilni sposobnosti kupcev in o poravnavanju zapadlih terjatev do kupcev, ni upošteval plačilnih pogojev dobaviteljev in poravnavanja tekočih obveznosti ter razpoložljivih sredstev za poravnavanje obveznosti.

3.4 Nabava

V reviziji smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna naročal blago, material in storitve na podlagi ZJN-2.

Z revizijo ni bilo mogoče pridobiti podatkov o vrednosti nabav po posameznih artiklih, ampak zgolj vrednosti doseženih nabav pri posameznih dobaviteljih v letih 2012 in 2013 s pojasnilom o vrsti dobave, kar je predstavljeno v tabeli 11. Zato smo za presojo glede uporabe določil ZJN-2 pri nabavi materiala upoštevali podatke iz tabele 11, pri naročanju storitev pa podatke iz tabele 12 tega poročila.

Tabela 11: Obseg dobav največjih dobaviteljev JGZ "Pohorje" Mirna v letih 2012 in 2013

v evrih (brez davka na dodano vrednost)

Dobavitelj	Leto 2012	Leto 2013	Vrsta dobave
(P) ██████████ ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	dobavitelj aluminij palic za kovanje in zlitine za litje
(P) ██████████ ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	dobavitelj za gasilne armature in sestavne dele (tesnila, varovalni obročki, verižice), ki se vgrajujejo v izdelke, ki jih JGZ "Pohorje" Mirna dobavlja temu dobavitelju, ki nastopa tudi kot kupec
(P) ██████████ ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	dobavitelj za gasilne armature in sestavne dele (tesnila, varovalni obročki, verižice), ki se vgrajujejo v izdelke, ki jih JGZ "Pohorje" Mirna dobavlja temu dobavitelju, ki nastopa tudi kot kupec
(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	dobavitelj aluminij zlitin za litje
(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	dobavitelj aluminij palic za kovanje in cevi za ročnike
(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	dobavitelj aluminij palic za kovanje in zlitin za litje
(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	dobavitelj aluminij drogov za kovanje in aluminij zlitin za litje
Skupaj	2.141.646	2.395.476	

Vir: podatki JGZ "Pohorje" Mirna.

3.4.1.a Nabava materiala je potekala na podlagi neposredno sklenjenih pogodb ali naročilnic in se ni izvajala po postopkih javnega naročanja iz ZJN-2. V 9. točki 17. člena ZJN-2 v povezavi z 12. členom ZJN-2 je določeno, da se ZJN-2 ne uporablja za javna naročila, katerih vrednost ne presega vrednosti 200.000 evrov brez davka na dodano vrednost, če se predmet javnega naročila vključuje v izvajanje dejavnosti dobave blaga, izvajanja gradenj ali storitev, kadar naročnik v okviru te dejavnosti nastopa na trgu kot dobavitelj blaga ali izvajalec gradenj ali storitev. Iz tabele 11 tega poročila izhaja, da so vrednosti posameznih vrst materiala presegale vrednosti, ki jih je določal ZJN-2, zato bi JGZ "Pohorje" Mirna pri nabavi materiala v letih 2012 in 2013 v skupni vrednosti 4.537.122 evrov¹³⁵ moral upoštevati določila ZJN-2 in nabave materiala ne bi smel izvajati neposredno s sklenitvijo pogodb ali izdajo naročilnic.

¹³⁵ Iz tabele 11 je razvidno, da so dobavitelji dobavljali istovrstne materiale (aluminij), zato vrednost predstavlja obseg dobav največjih dobaviteljev v letih 2012 in 2013.

Tabela 12: Stroški materiala in storitev v poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013

v evrih

Vrsta stroškov	Leto 2012	Leto 2013
Stroški materiala	2.955.032	2.385.054
Stroški pomožnega materiala	87.952	70.828
Stroški energije	510.149	544.607
Režijski material	63.120	35.072
Drugi stroški materiala	38.177	35.072
<i>Stroški materiala – skupaj</i>	<i>3.654.430</i>	<i>3.068.443</i>
Delo obsojencev	310.642	263.772
Transportne cene	71.215	75.088
Vzdrževanje opredmetenih osnovnih sredstev	53.641	14.878
Zavarovalne premije	71.035	69.309
Ostale storitve	172.524	182.955
<i>Stroški storitev – skupaj</i>	<i>679.057</i>	<i>606.002</i>
Skupaj	4.333.487	3.674.445

Vira: bruto bilanci JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013.

3.4.1.b JGZ "Pohorje" Mirna storitev ni naročal po postopkih javnega naročanja iz ZJN-2, saj posamezne vrste storitev niso dosegale vrednosti 200.000 evrov¹³⁶, ki jo določa 17. člen ZJN-2 v povezavi z 12. členom ZJN-2.

3.5 Prodaja

V reviziji smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna razpršil prodajo na večje število kupcev in ustrezno določal cene proizvodov. Preverili smo vrste stroškov, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna vključil v stroškovno ceno proizvodov, ter ocenili njihovo ustreznost glede na zahteve SRS 17 (2006) – Odhodki. Primerjali smo stroškovne in prodajne cene¹³⁷ najbolj prodajanih proizvodov v letih 2012 in 2013.

¹³⁶ Iz tabele 12 je razvidno, da so stroški storitev JGZ "Pohorje" Mirna v letu 2012 znašali 679.057 evrov, v letu 2013 pa 606.002 evra. Največji delež stroškov predstavljajo stroški dela obsojencev, ki jih JGZ "Pohorje" Mirna izkazuje med stroški storitev in ne med stroški dela. Ti so v letu 2012 znašali 310.642 evrov, v letu 2013 pa 263.772 evrov. Ostali posamezni stroški ne dosegajo vrednosti 200.000 evrov.

¹³⁷ Prodajne cene posameznih proizvodov smo pridobili na podlagi izdanih računov kupcem, stroškovne cene (stroški proizvodnje) pa iz razčlenjenih kalkulacij za posamezni proizvod.

JGZ "Pohorje" Mirna je v letu 2012 dosegel 5.265.915 evrov prihodkov od prodaje, in sicer 5.083.110 evrov prihodkov od prodaje proizvodov in storitev ter 182.805 evrov prihodkov od prodaje blaga in materiala. V letu 2013 je dosegel 5.826.950 evrov prihodkov. V letu 2013 je v primerjavi z letom poprej dosegel za 76.664 evrov manj prihodkov od prodaje proizvodov in storitev¹³⁸ ter za 637.699 evrov več prihodkov od prodaje blaga in materiala¹³⁹. Prihodki od prodaje blaga in materiala so se v letu 2013 v primerjavi z letom poprej povečali zaradi izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna in prodaje zalog vhodnih materialov, polizdelkov in gotovih izdelkov (P) [redacted] (P) – povezava s točko 3.8.5 tega poročila.

3.5.1.a JGZ "Pohorje" Mirna je večino prihodkov dosegel s prodajo proizvodov družbama (P) [redacted] (P). V letu 2012 je z njima realiziral 3.382.980 evrov prihodkov od prodaje, kar predstavlja 64 odstotkov vseh prihodkov, v letu 2013 pa 2.842.203 evre, kar predstavlja 49 odstotkov vseh prihodkov. Prodaja JGZ "Pohorje" Mirna je bila tako odvisna predvsem od naročil dveh kupcev.

3.5.1.b JGZ "Pohorje" Mirna je v 62. členu Pravilnika o računovodstvu¹⁴⁰ določil, da se količinska enota proizvoda oziroma nedokončane proizvodnje vrednoti po proizvodjalnih stroških v ožjem pomenu, in sicer neposrednih stroških materiala, neposrednih stroških tujih storitev, neposrednih stroških dela, neposrednih stroških amortizacije in neposrednih stroških električne energije. Hkrati je določil, da se splošni proizvodjalni stroški, ki so obračunani v okviru proizvodjalnega procesa, a jih ni mogoče neposredno povezovati z nastajajočimi poslovnimi učinki, takoj izkažejo kot odhodki poslovanja. SRS 17.16 (2006)¹⁴¹ v primeru dveh skrajnih odmikov od normalnejšega vrednotenja zalog, ki sta prikazana v SRS 17.14 (2006) in SRS 17.15 (2006), dopušča, da se nekatere naravne vrste stroškov, ki bi sicer lahko bile sestavine proizvodjalnih stroškov, izključujejo iz vrednotenja zalog proizvodov in nedokončane proizvodnje ter se štejejo takoj kot poslovni odhodki. Ker pri JGZ "Pohorje" Mirna ne gre za nobenega od obeh skrajnih odmikov od normalnejšega vrednotenja zalog, ki sta prikazana v SRS 17.14 (2006) in SRS 17.15 (2006), menimo, da bi lahko JGZ "Pohorje" Mirna v stroškovno ceno proizvodov poleg izbranih neposrednih proizvodjalnih stroškov (material, tuje storitve, delo, amortizacija in električna energija) vključil še vse neposredne proizvodjalne stroške in posredne proizvodjalne stroške v ožjem pomenu (stroški ustvarjanja učinkov), kot to določa SRS 16.14 (2006). Ker JGZ "Pohorje" Mirna v stroškovno ceno proizvodov ni vključil vseh neposrednih in posrednih proizvodjalnih stroškov v ožjem pomenu (stroški ustvarjanja učinkov), je pri prodaji proizvodov prikazoval večji dobiček, kot ga je dejansko dosegel.

¹³⁸ V letu 2012 so znašali 820.504 evre.

¹³⁹ V letu 2013 so znašali 5.006.446 evrov.

¹⁴⁰ Sprejel direktor JGZ "Pohorje" Mirna dne 15. 12. 2006, uporabljal se je od 1. 1. 2006.

¹⁴¹ SRS 17.16 (2006): "V okviru obeh skrajnih odmikov od normalnejšega vrednotenja zalog, ki sta prikazana v SRS 17.14 (pri enakomernem proizvodjanju in neenakomernem prodajanju) in SRS 17.15 (pri enakomernem prodajanju in neenakomernem proizvodjanju), se lahko uporabijo tudi druge možnosti, ki vplivajo na merjenje poslovnih odhodkov v posameznem obračunskem obdobju. Nekatere naravne vrste stroškov, ki bi sicer lahko bile sestavine proizvodjalnih stroškov, se lahko izključujejo iz vrednotenja zalog proizvodov in nedokončane proizvodnje ter se štejejo takoj kot poslovni odhodki. To velja tudi za prekoračitve normalnih zneskov nekaterih vrst proizvodjalnih stroškov." Proizvodjalni stroški so opredeljeni kot neposredni stroški materiala, neposredni stroški dela, drugi neposredni stroški in posredni proizvodjalni stroški.

3.6 Osnovna sredstva in obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje

V reviziji smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna ustrezno upravljala z osnovnimi sredstvi in sredstvi v upravljanju. Da bi odgovorili na to vprašanje, smo določili naslednji podvprašanja:

- ali je JGZ "Pohorje" Mirna z ustanoviteljem sklenil pogodbo ali drug akt, v katerem je uredil medsebojna razmerja v zvezi s sredstvi v upravljanju;
- ali je JGZ "Pohorje" Mirna v poslovnih knjigah ustrezno izkazoval sredstva v upravljanju in vodil analitične evidence o vrsti sredstev, ki jih je imel v upravljanju.

3.6.1 Izkazovanje v poslovnih knjigah ter odprava sredstev v upravljanju

Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna je v 11. členu določal, da JGZ "Pohorje" Mirna prevzame v upravljanje vse premoženje in obveznosti proizvodnega podjetja Pohorje Mirna, iz katerega se je preoblikoval, po stanju na dan vpisa v sodni register.

JGZ "Pohorje" Mirna je v otvoritveni bilanci stanja na dan 3. 1. 2002 med sredstvi izkazal neopredmetena dolgoročna sredstva in opredmetena osnovna sredstva takratnega proizvodnega podjetja, iz katerega se je preoblikoval, in sicer v vrednostih, ki jih je proizvodno podjetje izkazovalo v svoji zaključni bilanci stanja na dan 31. 12. 2001.

Proizvodno podjetje, iz katerega se je JGZ "Pohorje" Mirna preoblikoval, je v zaključni bilanci stanja na dan 31. 12. 2001 izkazovalo kapital v vrednosti 1.395.904 tisoč tolarjev¹⁴² oziroma 5.674.362 evrov, in sicer:

- osnovni kapital v vrednosti 3.596.553 evrov;
- revalorizacijski popravek osnovnega kapitala v vrednosti 4.437.769 evrov;
- prenesena izguba iz preteklih let v vrednosti 1.307.056 evrov in
- izguba iz leta 2001 v vrednosti 1.052.904 evre.

JGZ "Pohorje" Mirna je kapital proizvodnega podjetja, iz katerega se je preoblikoval, v otvoritveni bilanci stanja na dan 3. 1. 2002 izkazal kot dolgoročno obveznost do države za sredstva, dobljena v upravljanje, kar je prikazano v tabeli 3.

Iz otvoritvene bilance stanja JGZ "Pohorje" Mirna na dan 3. 1. 2002 izhaja, da je bila vrednost osnovnih sredstev, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna prejel v upravljanje, 4.212.853 evrov in je bila za 1.461.509 evrov nižja od vrednosti obveznosti za sredstva, dobljena v upravljanje, ker obveznosti niso predstavljale le vira vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna prejel v upravljanje, temveč tudi vrednosti ostalih vrst sredstev.

¹⁴² Vsi preračunani so opravljeni na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

JGZ "Pohorje" Mirna na dan 31. 12. 2013 v poslovnih knjigah izkazuje dolgoročne obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, v vrednosti 4.338.017 evrov, ki jih predstavljajo:

- kapital proizvodnega podjetja, iz katerega se je JGZ "Pohorje" Mirna preoblikoval, v vrednosti 5.674.362 evrov;
- izguba JGZ "Pohorje" Mirna iz leta 2002 v vrednosti 888.228 evrov, za katero je vlada odločila¹⁴³, da se krije v breme dolgoročnih obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje;
- izločena knjigovodska vrednost zgradbe v Hotemežu v vrednosti 315.888 evrov, za katero je vlada določila¹⁴⁴, da se vrne ustanovitelju in da se za njeno vrednost zmanjšajo dolgoročne obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje;
- izločena knjigovodska vrednost opreme v vrednosti 132.231 evrov, ki jo je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti in je bila 29. 11. 2013 prodana družbi JMW Fire.

3.6.1.a SRS 35.53 (2002) je določal sklenitev pogodbe ali drugega akta, v katerem bi upravljavec sredstev in lastnik podrobneje uredila obseg in vrsto opredmetenih osnovnih sredstev v upravljanju, vrednost, po katerih so bila sredstva dana v upravljanje, dobo koristnosti sredstev, razpolaganje s sredstvi amortizacije, način pokrivanja stroškov vzdrževanja opredmetenih osnovnih sredstev, način oblikovanja in usklajevanja medsebojnih obveznosti in terjatev od upravljanja. JGZ "Pohorje" Mirna z URSIKS, ki je v svojih poslovnih knjigah izkazovala terjatve za sredstva, dana v upravljanje, ni imel sklenjene pogodbe oziroma drugega akta, v katerem bi bila predhodno navedena razmerja urejena (povezava s točko 2.2.2.2.a tega poročila).

Pojasnilo JGZ "Pohorje" Mirna

JGZ "Pohorje" Mirna je 7. 9. 2004 pripravil Pogodbo o prenosu sredstev v upravljanje in drugih medsebojnih razmerij, v kateri je zaradi zahtev SRS 35.53 (2002) predlagal ureditev razmerij z Republiko Slovenijo glede sredstev, ki jih je pridobil v upravljanje, vendar pogodba ni bila sklenjena.

3.6.1.b JGZ "Pohorje" Mirna je v svojih poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2012 izkazoval obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, v vrednosti 4.470.248 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa v vrednosti 4.338.017 evrov, kljub temu da jih zaradi zahtev SRS 35 (2006) ne bi smel izkazovati že od 1. 1. 2010.

3.7 Zadolževanje pri bankah in drugih pravnih osebah

V reviziji smo preverili, ali je JGZ "Pohorje" Mirna najemal posojila pri bankah in drugih pravnih osebah s čim nižjimi stroški ter pridobil ustrezna soglasja za njihov najem.

3.7.1 Zadolževanje pri bankah

JGZ "Pohorje" Mirna je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2012 izkazoval 1.466.340 evrov kratkoročnih in dolgoročnih finančnih obveznosti do bank, na dan 31. 12. 2013 pa 1.368.812 evrov. Zadolženost pri posamezni banki in po kreditnih pogodbah na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 je prikazana v tabeli 13.

¹⁴³ Sklep št. 250-02/2001-33 z dne 25. 11. 2003.

¹⁴⁴ Sklep št. 47600-1/2008/3 z dne 28. 2. 2008.

3.7.1.a JGZ "Pohorje" Mirna je (P) [REDACTED] (P) z banko (P) [REDACTED] (P) sklenil dolgoročno kreditno pogodbo v vrednosti 2.041.000 evrov, v kateri je bila določena obrestna mera (P) [REDACTED] (P). Kredit je bil namenjen zagotavljanju potrebnih likvidnih sredstev in za nemoteno realizacijo sanacije poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna¹⁴⁵. V pogodbi je bil določen skrajni rok vračila kredita 31. 7. 2013. JGZ "Pohorje" Mirna je nato v letih 2010 in 2012 h kreditni pogodbi sklenil tri anekse. Na podlagi sklenjenih aneksov se je podaljševal končni rok vračila kredita in bil v tretjem aneksu določen 31. 3. 2016, spreminjala se je obrestna mera ali pa se je spremenil odlog plačila glavnice. Zaradi neplačevanja obveznosti dolgoročnega kredita in sklepanja aneksov k pogodbi so v JGZ "Pohorje" Mirna nastali stroški zaradi spremembe pogodbe v skupni vrednosti 12.710 evrov. Polega tega se je povečala obrestna mera (P) [REDACTED] (P).

¹⁴⁵ Izhaja iz obrazložitve soglasja Ministrstva za finance k dolgoročni zadolžitvi JGZ "Pohorje" Mirna, št. 4741-30/2008/5 z dne 10. 6. 2008.

Tabela 13: Finančne obveznosti JGZ "Pohorje" Mirna do bank na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013

Banka	Številka pogodbe/ aneksa	Vrsta in namen kredita	Datum pogodbe/ aneksa	Obrestna mera	Stroški kredita v evrih	Datum odplačila	Znesek kredita v evrih	Stanje 31. 12. 2012 v evrih	Stanje 31. 12. 2013 v evrih
(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	Dolgoročni kredit za poplačilo kreditov in obratna sredstva	(P) █████ (P)	(P) █████ (P)		31. 7. 2013	2.041.000	1.050.340	952.812
	(P) █████ (P)		(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	500	31. 7. 2014	-	-	-
	(P) █████ (P)		(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	5.908	31. 7. 2014	-	-	-
	(P) █████ (P)		(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	6.302	31. 3. 2016	-	-	-
(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	Kratkoročni kredit za poplačilo kredita (P) █████ (P)	(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	1.248	21. 12. 2013	208.000	208.000	208.000
(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	Kratkoročni kredit za obratna sredstva	(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	500	31. 12. 2012	208.000	208.000	0
(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	Kratkoročni kredit za poplačilo kredita (P) █████ (P)	(P) █████ (P)	(P) █████ (P)	624	20. 12. 2013	208.000	0	208.000
Skupaj					15.082			1.466.340	1.368.812

Vir: kreditne pogodbe JGZ "Pohorje" Mirna.

3.7.1.b JGZ "Pohorje" Mirna je k dolgoročni pogodbi (P) [REDACTED] (P) z banko (P) [REDACTED] (P) sklenil aneks št. 3. V njem je določeno, da JGZ "Pohorje" Mirna vrača glavnico kredita v (P) [REDACTED] (P), s končnim vračilom kredita 31. 3. 2016, in da banka dovoli odlog plačila glavnice do 31. 3. 2013. JGZ "Pohorje" Mirna je 20. 12. 2012 seznanil Ministrstvo za finance o tem, da je sklenil aneks št. 3 in mu ga tudi poslal, vendar njegovega soglasja za sklenitev aneksa, s katerim je podaljšal ročnost odplačila kredita, ni dobil. Navedeno je v nasprotju s 5. členom in 6. členom Uredbe o pogojih in postopkih zadolževanja pravnih oseb iz 87. člena Zakona o javnih financah¹⁴⁶ (v nadaljevanju: uredba o zadolževanju), ki določata, da mora pravna oseba, ki se namerava zadolžiti, pred začetkom postopka zadolževanja pridobiti pisno soglasje k začetku postopka zadolževanja ali soglasje Ministrstva za finance k zadolžitvi, in sicer če je višina posamezne dolgoročne zadolžitve višja od 2 milijonov evrov ali če pravna oseba z dodatkom k obstoječi pogodbi o dolgoročni zadolžitvi podaljšuje ročnost zadolžitve.

3.7.1.c JGZ "Pohorje" Mirna je (P) [REDACTED] (P) sklenil kratkoročno kreditno pogodbo v vrednosti 208.000 evrov, v kateri je določena obrestna mera za poplačilo kredita (P) [REDACTED] (P). Kredit je najel za poplačilo kredita v vrednosti 208.000 evrov, ki ga je pridobil s sklenjeno kreditno pogodbo (P) [REDACTED] (P), v kateri je bila določena obrestna mera (P) [REDACTED] (P). Poleg tega je (P) [REDACTED] (P) z banko (P) [REDACTED] (P) sklenil kratkoročno kreditno pogodbo v vrednosti 208.000 evrov, v kateri je določena obrestna mera (P) [REDACTED] (P). Kredit je najel za poplačilo kredita, pridobljenega na podlagi sklenjene pogodbe (P) [REDACTED] (P), v kateri je bila določena obrestna mera (P) [REDACTED] (P). S sklenitvijo kratkoročnih kreditnih pogodb (P) [REDACTED] (P) in (P) [REDACTED] (P) v skupni vrednosti 416.000 evrov za poplačilo že najetih kratkoročnih kreditov je povzročil stroške odobritve kreditov v skupni vrednosti 1.872 evrov in višje finančne odhodke zaradi višjih obrestnih mer, ki so bile določene v novih sklenjenih pogodbah.

3.7.1.d ZGJS v 21. členu določa, da ustanovitelj daje soglasje k najemanju posojil, ki niso predvidena ali presegajo določen znesek. Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna je v 14. členu določal, da ima ustanovitelj poleg z zakonom določenih pravic tudi pravico, da daje soglasje k najemanju posojil v vrednosti nad 50.000.000 tolarjev oziroma 208.646 evrov po predhodnem mnenju upravnega odbora in na predlog direktorja. Kratkoročna kredita, ki ju je JGZ "Pohorje" Mirna najel (P) [REDACTED] (P) pri banki (P) [REDACTED] (P) in (P) [REDACTED] (P) pri banki (P) [REDACTED] (P), sta posamezno znašala 208.000 evrov, zato JGZ "Pohorje" Mirna za najem posameznega kredita ni bilo treba pridobiti soglasja ustanovitelja. Opozarjamo, da glede na njuno skupno vrednost, ki znaša 416.000 evrov, obstaja tveganje namernega najemanja posojil v vrednosti 208.000 evrov, ki ne presega vrednosti 208.646 evrov, in izogibanja pridobitvi soglasja ustanovitelja k najemanju posojil ter s tem kršitve 21. člena ZGJS in 14. člena odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna.

3.7.1.e Uredba o zadolževanju v 14. členu določa, da mora pravna oseba pri Ministrstvu za finance pred začetkom postopka zadolževanja vložiti vlogo za izdajo soglasja, če prvo črpanje in zadnje odplačilo ne zapadeta v istem koledarskem letu ali če je skupna ročnost zadolžitve, ki jo pravna oseba podaljšuje z dodatkom k obstoječi kratkoročni pogodbi o zadolžitvi, daljša od enega leta. JGZ "Pohorje" Mirna na dan 31. 12. 2013 v svojih poslovnih knjigah izkazuje kratkoročne finančne obveznosti do bank v skupni vrednosti 416.000 evrov, in sicer na podlagi pogodbe, sklenjene (P) [REDACTED] (P) v

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 112/09.

vrednosti 208.000 evrov, in na podlagi pogodbe, sklenjene (P) [REDACTED] (P) v vrednosti 208.000 evrov. V pogodbi, sklenjeni z (P) [REDACTED] (P), je določen rok črpanja kredita 21. 1. in rok vračila kredita 21. 12. 2013. V pogodbi, sklenjeni z (P) [REDACTED] (P), je določen rok črpanja kredita 31. 1. in rok vračila kredita 20. 12. 2013. Ker kredita do 31. 12. 2013 nista bila odplačana, prvo črpanje in zadnje odplačilo kredita ne zapadeta v istem koledarskem letu, bi moral JGZ "Pohorje" Mirna pridobiti soglasje Ministrstva za finance, kot to določa 14. člen uredbe o zadolževanju. Poleg tega JGZ "Pohorje" Mirna 21. 12. oziroma 20. 12. 2013, ko je potekel rok za vračilo kreditov, ni sklenil dodatkov k pogodbam, s katerimi bi določil nov rok odplačila kredita in bi skupna ročnost zadolžitve na podlagi sklenjenih dodatkov presegala obdobje enega leta. Z navedenim se je JGZ "Pohorje" izognil določbam 14. člena uredbe o zadolževanju, ki predpisuje soglasje Ministrstva za finance.

3.7.1.f JGZ "Pohorje" Mirna je z (P) [REDACTED] (P) sklenil aneks št. 3 k dolgoročni pogodbi z (P) [REDACTED] (P) v vrednosti 2.041.000 evrov in (P) [REDACTED] (P) kratkoročno kreditno pogodbo v vrednosti 208.000 evrov. V njih je določil, da so na podlagi 13. člena odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna solidarni poroki za izpolnitev celotne obveznosti vsi javni gospodarski zavodi, ki na območju Republike Slovenije zagotavljajo možnost dela zaprtih oseb¹⁴⁷, kljub temu da niso bili seznanjeni s sklenitvijo aneksa k pogodbi in niso mogli vplivati na njeno (ne)sklenitev. Poleg tega je določil subsidiarno poroštvo Republike Slovenije, kljub temu da je tretji odstavek 13. člena odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna določal, da je ustanovitelj subsidiarno odgovoren za obveznosti JGZ "Pohorje" Mirna glede izvajanja gospodarskih dejavnosti, ki se opravljajo v javnem interesu, če jih ne more pokriti solidarna odgovornost ostalih javnih gospodarskih zavodov, in ne odgovarja za vse obveznosti, nastale v javnem gospodarskem zavodu¹⁴⁸.

3.7.2 Zadolževanje pri drugih osebah

JGZ "Pohorje" Mirna je v letu 2013 z (P) [REDACTED] (P) sklenil posojilne pogodbe v skupni vrednosti (P) [REDACTED] (P). V bilanci stanja na dan 31. 12. 2013 na podlagi sklenjenih posojilnih pogodb izkazuje druge kratkoročne finančne obveznosti v vrednosti 290.000 evrov.

¹⁴⁷ JGZ "Rinka" Celje, JGZ "Golovec" Ljubljana, JGZ "Emboplast" Koper, JGZ "Kozjak" Maribor.

¹⁴⁸ Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna je v 10. členu določal, da JGZ "Pohorje" Mirna poleg gospodarskih dejavnosti opravlja tudi vse druge posle, ki so potrebni za njegov obstoj in za opravljanje dejavnosti, ne pomenijo pa neposrednega opravljanja dejavnosti.

Tabela 14: Druge kratkoročne finančne obveznosti JGZ "Pohorje" Mirna na dan 31. 12. 2013

Posojilodajalec	Posojilna pogodba	Datum pogodbe	Datum odplačila	Znesek posojila v evrih	Stanje 31. 12. 2013 v evrih
(P) ██████████ ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)
(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)
(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)	(P) ██████████ (P)
Skupaj				(P) ██████████ (P)	290.000

Viri: bilanca stanja JGZ "Pohorje" Mirna na dan 31. 12. 2013 in posojilne pogodbe.

3.7.2.a JGZ "Pohorje" Mirna je (P) ██████████ (P) z (P) ██████████ (P) sklenil kratkoročno posojilno pogodbo (P) ██████████ (P) brez soglasja upravnega odbora, kar pomeni kršitev 5. člena statuta in 14. člena odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna.

3.7.2.b JGZ "Pohorje" Mirna je v obdobju, ko vlada ni imenovala upravnega odbora, z (P) ██████████ (P) sklenil posojilni pogodbi (P) ██████████ (P), in sicer (P) ██████████ (P) posojilno pogodbo (P) ██████████ (P) in (P) ██████████ (P) posojilno pogodbo (P) ██████████ (P). Ker skupna vrednost posojilnih pogodb presega vrednost 208.646 evrov, bi moral na podlagi 5. člena statuta¹⁴⁹ za sklenitev posojilnih pogodb pridobiti soglasje upravnega odbora, ki pa ga v tem obdobju ni bilo. JGZ "Pohorje" Mirna bi zato pred sklenitvijo posojilnih pogodb moral pridobiti soglasje ustanovitelja, vendar tega ni storil. Poleg tega skupna vrednost pridobljenih posojil v obdobju enega meseca znaša (P) ██████████ (P) in bi moral v primeru, da bi najel posojilo v skupni vrednosti (P) ██████████ (P), na podlagi 21. člena ZGJS in 14. člena odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna pridobiti soglasje ustanovitelja. Najemanje posojil (P) ██████████ (P), ki posamezno ne presegata vrednosti 208.646 evrov, predstavlja izogibanje pridobitvi soglasja ustanovitelja k najemanju posojil ter s tem kršitev 21. člena ZGJS in 14. člena odloka o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna.

3.7.2.c JGZ "Pohorje" Mirna je (P) ██████████ (P) z (P) ██████████ (P) sklenil posojilno pogodbo (P) ██████████ (P), v kateri je določeno, da bo izplačilo posojila izvedeno najkasneje (P) ██████████ (P), vračilo posojila pa (P) ██████████ (P). JGZ "Pohorje" Mirna pred sklenitvijo posojilne pogodbe ni pridobil soglasja Ministrstva za finance, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 13. člena in drugim odstavkom 14. člena uredbe o zadolževanju, ki določa, da je treba pridobiti soglasje Ministrstva za finance, če prvo črpanje in zadnje odplačilo posojila ne zapadeta v istem koledarskem letu.

¹⁴⁹ Upravni odbor daje soglasje direktorju za določene vrste poslov, in sicer tudi za najemanje posojil, ki posamično in skupno v enem poslovnem letu presegajo vrednost 50.000.000 tolarjev oziroma 208.646 evrov.

3.8 Prestrukturiranje

V reviziji smo preverili, ali:

- sta JGZ "Pohorje" Mirna in njegov upravni odbor ustanovitelju v skladu s predpisi predlagala način pokrivanja izgube;
- je JGZ "Pohorje" Mirna v skladu z ZSPDSLS in uredbo naročil in plačal cenitev premičnin in nepremičnin;
- je s kupcem premičnin in najemnikom nepremičnin, ki jih je uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti, izvedel ustrezna pogajanja o prodaji zalog in z njimi dosegel optimalno ceno.

3.8.1 Pokrivanje izgube

JGZ "Pohorje" Mirna je od ustanovitve leta 2002 do konca leta 2011 večinoma zaključil poslovanje z izgubo, z izjemo v letih 2005 in 2009. V tem obdobju je skupno ustvaril 4.172.486 evrov izgube, ki se je na podlagi sprejetih sklepov vlade krila v breme dolgoročnih obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje (888.226 evrov), ali pa ja ostala nepokrita (3.284.259 evrov).

Rezultati poslovanja, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna dosegel v obdobju od leta 2002¹⁵⁰ do leta 2011, in nepokrita izguba so predstavljeni v tabeli 15.

¹⁵⁰ V tem letu se je JGZ "Pohorje" Mirna preoblikoval iz Proizvodnega podjetja Pohorje Mirna v JGZ "Pohorje" Mirna.

Tabela 15: Izguba oziroma dobiček od poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna, ki ju je ustvaril v obdobju od leta 2002 do leta 2011, in nepokrita izguba, izkazana v poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna na dan 31. 12. v obdobju od leta 2002 do leta 2011

Leto	Dobiček/ izguba v evrih	Način pokrivanja/razporejanja izgube/dobička		Nepokrita izguba na dan 31. 12.* v evrih
		Predlog upravnega odbora	Sklep ustanovitelja	
2002	(888.226)	Izgubo pokrije ustanovitelj. Če ne najde vira, se pokrije v breme dolgoročnih obveznosti za sredstva, dobljena v upravljanje.	Izguba se krije v breme dolgoročnih obveznosti za sredstva, dobljena v upravljanje.	-
2003	(828.173)	Izguba se pokrije s kapitalskim vložkom ustanovitelja v obliki denarnih sredstev.	Izguba ostane nepokrita.	(828.173)
2004	(1.116.814)	Izguba ostane nepokrita.	Izguba ostane nepokrita.	(1.116.817)
2005	50.649	Dobiček se nameni za pokrivanje izgube iz leta 2003.	Dobiček se nameni za pokrivanje izgube leta 2003.	50.650
2006	(734.744)	Izguba ostane nepokrita.	Izguba ostane nepokrita.	(734.744)
2007	(156.663)	Izguba se pokrije z nakazilom denarnih sredstev ustanovitelja.	Izguba ostane nepokrita.	(156.663)
2008	(299.637)	Izguba se pokrije z nakazilom denarnih sredstev ustanovitelja.	Izguba ostane nepokrita	(299.637)
2009	531	Dobiček se nameni za pokrivanje izgube iz leta 2003.	Dobiček se nameni za pokrivanje izgube leta 2003.	532
2010	(67.872)	Izguba ostane nepokrita.	Izguba ostane nepokrita.	(67.872)
2011	(131.536)	Izguba ostane nepokrita.	Vlada ni sprejela sklepa.	(131.536)
Skupaj (4.172.485)				(3.284.259)

Opomba: * Izkazana v skupini kontov 93 – Prenesena izguba in izguba tekočega leta.

Viri: sklepi ustanovitelja (vlade) in upravnega odbora JGZ "Pohorje" Mirna, bruto bilanca JGZ "Pohorje" Mirna za leto 2013 ter letni poročili JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013.

Tudi poslovanje v letih 2012 in 2013 je JGZ "Pohorje" Mirna zaključil z izgubo, in sicer je v letu 2012 znašala 1.184.300 evrov, v letu 2013 pa 1.032.192 evrov. Zaradi nepokritih izgub iz preteklih let je izguba tekočega leta skupaj s prenesenimi izgubami preteklih let na dan 31. 12. 2012 znašala že 4.468.559 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa 5.500.751 evrov.

Tabela 16: Izguba tekočega leta in prenesene, nepokrite izgube iz preteklih let, izkazane v poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013

Številka in naziv podskupine kontov	Na dan 31. 12. 2012 v evrih	Na dan 31. 12. 2013 v evrih
931 – Prenesene izgube preteklih let	3.284.259	4.468.560
933 – Izguba tekočega leta	1.184.300	1.032.192
Skupaj	4.468.559	5.500.751

Vira: bruto bilanci JGZ "Pohorje" Mirna za leti 2012 in 2013.

3.8.1.a Vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna upravnemu odboru in ustanovitelju ni predlagal načina pokrivanja izgube, ki je za leto 2012 znašala 1.184.300 evrov, za leto 2013 pa 1.032.192 evrov, oziroma zagotovitve sredstev iz proračuna Republike Slovenije za njeno pokritje, kljub temu da je bil insolventen po kriterijih, ki jih določa 14. člen ZFPPIPP (povezava s točko 3.8.2 tega poročila), in bi moral sprejeti ukrepe, s katerimi bi JGZ "Pohorje" Mirna postal dolgoročno plačilno sposoben. JGZ "Pohorje" Mirna načina pokrivanja primanjkljaja za leti 2012 in 2013 ni navedel v letnih poročilih. Načina pokrivanja primanjkljaja za leto 2012 ni niti načrtoval v finančnem načrtu za leto 2013, na katerega mora podati soglasje ustanovitelj¹⁵¹ in je pogoj za pridobitev sredstev iz proračuna Republike Slovenije¹⁵².

Pojasnilo prejšnje odgovorne osebe

Predlogi posloводства JGZ "Pohorje" Mirna za pokrivanje primanjkljaja so bili vedno enaki, in sicer da ga ustanovitelj pokrije z nakazilom sredstev, pri tem pa je bilo treba kasneje vedno spremeniti način, kot je to zahtevala URSIKS, ki je imela pregled nad razpoložljivimi sredstvi.

JGZ "Pohorje" Mirna ni predložil listin, iz katerih bi bilo razvidno, da je upravnemu odboru in ustanovitelju predlagal pokrivanje izgube z nakazilom denarnih sredstev ustanovitelja.

3.8.1.b Upravni odbor JGZ "Pohorje" Mirna ustanovitelju za leti 2012 in 2013 ni predlagal načina pokrivanja primanjkljaja. S sklepi¹⁵³ je določil, da izgubi za leti 2012 in 2013 ostaneta nepokriti, kljub temu da je bil JGZ "Pohorje" Mirna insolventen po kriterijih, ki jih določa 14. člen ZFPPIPP, in bi moral sprejeti ukrepe, s katerimi bi JGZ "Pohorje" Mirna postal dolgoročno plačilno sposoben.

¹⁵¹ Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna je v 14. členu določal, da ustanovitelj daje soglasje na finančni načrt po predhodnem mnenju upravnega odbora in na predlog direktorja.

¹⁵² Odlok o preoblikovanju GE Pohorje Mirna v JGZ Pohorje Mirna je v 12. členu določal, da JGZ "Pohorje" Mirna pridobiva finančna sredstva tudi iz proračuna Republike Slovenije, in sicer v skladu s finančnim načrtom, h kateremu je dal soglasje ustanovitelj.

¹⁵³ Sklep št. 1, 37. seja z dne 24. 5. 2013 in sklep št. 1, 5. dopisna seja z dne 6. 6. 2014.

3.8.2 Insolventnost

Insolventnost je v prvem odstavku 14. člena ZFPPIPP določena kot položaj, ki nastane, če dolžnik v daljšem obdobju ni sposoben poravnati vseh svojih obveznosti, ki so zapadle v tem obdobju (trajnejša nelikvidnost), ali postane dolgoročno plačilno nesposoben. Tretji odstavek 14. člena ZFPPIPP določa, kdaj postane dolžnik dolgoročno plačilno nesposoben. Če se ne dokaže drugače, velja, da je dolžnik postal dolgoročno plačilno nesposoben:

- če je vrednost njegovega premoženja manjša od vsote njegovih obveznosti (prezadolženost);
- pri dolžniku, ki je kapitalska družba, tudi če je izguba tekočega leta skupaj s prenesenimi izgubami dosegla polovico osnovnega kapitala in te izgube ni mogoče pokriti v breme prenesenega dobička ali rezerv.

JGZ "Pohorje" Mirna je bil na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 dolgoročno plačilno nesposoben, saj je bila vrednost premoženja manjša od vsote njegovih obveznosti, in sicer na dan 31. 12. 2012 za 4.468.559 evrov, na dan 31. 12. 2013 pa za 5.500.751 evrov. Razlika med vrednostjo premoženja in vrednostjo obveznosti predstavlja nepokrito izgubo, ki je ni bilo mogoče pokriti v breme prenesenega dobička ali rezerv.

3.8.3 Poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja

JGZ "Pohorje" Mirna je konec leta 2009 na podlagi ugotovitve, da je postal insolventen oziroma dolgoročno plačilno nesposoben, pripravil Poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja, kot to določa 35. člen ZFPPIPP¹⁵⁴.

V Poročilu o ukrepih finančnega prestrukturiranja so bili za zagotovitev kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti JGZ "Pohorje" Mirna navedeni trije temeljni ukrepi, in sicer:

- ustanovitev gospodarske družbe, na katero se prenese izvajanje dejavnosti industrijskega dela JGZ "Pohorje" Mirna;
- zagotavljanje sredstev ustanovitelja za izvajanje javne gospodarske službe in
- pridobitev dolgoročnega bančnega kredita, ki bi nadomestil odplačane tedanje dolgoročne kredite.

V letu 2010 je bil izdelan Poslovni načrt za ustanovitev gospodarske družbe z dejavnostjo sedanjega industrijskega dela JGZ¹⁵⁵, v katerem je bilo določeno, da nova družba prične poslovati 1. 1. 2011, odkupi opremo, ki jo JGZ "Pohorje" Mirna uporablja za industrijski program, v vrednosti 525.400 evrov, zaloge surovin, materiala, nedokončane proizvodnje, polizdelkov in končnih izdelkov v skupni vrednosti 970.700 evrov ter prevzame na delo 55 zaposlenih JGZ "Pohorje" Mirna ter 70 obsojenih oseb.

Družba AWG, ki je nameravala soustanoviti družbo Pohorje Mirna, d. o. o., je 1. 2. 2012 obvestila JGZ "Pohorje" Mirna, da ne bo nadaljevala postopka ustanovitve družbe. Vlada je na predlog URSIKS in Ministrstva za pravosodje 8. 11. 2012 sprejela sklepe, s katerimi je naložila Ministrstvu za pravosodje,

¹⁵⁴ 35. člen ZFPPIPP določa, da mora poslovodstvo v enem mesecu po nastanku insolventnosti nadzornemu svetu oziroma upravnemu odboru predložiti poročilo o ukrepih finančnega prestrukturiranja, v katerem so predstavljeni ukrepi za zagotovitev kratkoročne in dolgoročne plačilne sposobnosti.

¹⁵⁵ Izdelala ga je družba Partner Team, d. o. o.

da izvede postopek izločitve industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna s prodajo premičnega premoženja, ki je namenjeno opravljanju industrijske dejavnosti, izvede postopek oddaje proizvodnih prostorov, ki so namenjeni izvajanju industrijske dejavnosti v JGZ "Pohorje" Mirna, v najem ob pogoju, da se najemnik zaveže, da bo zagotavljal delo obsojencem ter pred sklenitvijo najemne pogodbe uredil premoženjskopravna razmerja med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna.

Prodaja premičnega premoženja in oddaja proizvodnih prostorov v najem sta potekali po postopkih, določenih v ZSPDSLS in uredbi.

Izvedene so bile tri objave javnega zbiranja ponudb¹⁵⁶. V objavah je bilo določeno, da bo JGZ "Pohorje" Mirna s ponudnikom, ki bo ponudil odkup strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja hkrati z oddajo ponudbe za najem proizvodnih prostorov in bo nadaljeval s proizvodnjo programa gasilskih armatur, pred podpisom pogodb o najemu prostorov in nakupu premičnega premoženja izvedel pogajanja o odkupu vhodnih materialov, nedokončane proizvodnje, polizdelkov v procesih in zaloge gotovih izdelkov na dan prevzema procesov, o zaposlitvi potrebnega števila sodelavcev, zaposlenih v JGZ "Pohorje" Mirna, o nadaljevanju pogodbenega sodelovanja z vsemi pogodbeniki, s katerimi sodeluje JGZ "Pohorje" Mirna, ko je to potrebno za nadaljevanje procesa proizvodnje, o pravici do uporabe blagovne znamke in pridobljenih potrdil, o skladnosti proizvodov s standardi kakovosti ter o prevzemu dokumenta o izvajanju varovanja v procesih, kjer bodo izvajali dela obsojeni.

Ministrstvo za pravosodje in družba JMW Fire sta 29. 11. 2013 na podlagi sklepa vlade sklenila pogodbo o prodaji premičnin in pogodbo o najemu nepremičnin, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti.

3.8.4 Cenitev vrednosti za najemnino in premično premoženje

ZSPDSLS v 17. členu določa, da mora premoženje, ki je predmet razpolaganja, pred izvedbo postopka oceniti pooblaščen cenilec vrednosti strojev in opreme, ki je imenovan v skladu z zakonom, ki ureja revidiranje¹⁵⁷, ali z zakonom, ki ureja sodišča¹⁵⁸. Uredba v 20. členu in 21. členu določa, da se ocenjena vrednost stvarnega premoženja ugotovi po vsakokratnih veljavnih standardih ocenjevanja vrednosti, ki jih sprejema Svet za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti, in da cenitev stvarnega premoženja na dan sklenitve pravnega posla ne sme biti starejša od 12 mesecev.

Najemnina za poslovne prostore v vrednosti 13.101 evro na mesec in kupnina za stroje, opremo, vozila in drobni inventar JGZ "Pohorje" Mirna v vrednosti 813.001 evro, ki sta bili 29. 11. 2013 navedeni v pogodbi o najemu nepremičnin in pogodbi o prodaji premičnin, sta bili določeni na podlagi ocenjenih vrednosti, ki sta jih določila sodni cenilec in pooblaščen ocenjevalec vrednosti v cenitvenih poročilih¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Prvo in drugo objavo javnega zbiranja ponudb sta pripravila URSIKS in JGZ "Pohorje" Mirna, tretjo objavo pa le URSIKS.

¹⁵⁷ Pooblaščen ocenjevalec vrednosti strojev in opreme, ki ga je imenoval Slovenski inštitut za revizijo.

¹⁵⁸ Sodni cenilec, ki ga je imenovalo Ministrstvo za pravosodje.

¹⁵⁹ Cenitveno poročilo o oceni vrednosti strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja z dne 9. 1. 2013 in cenitveno poročilo o vrednosti najemnine z dne 14. 1. 2013.

3.8.4.a Uredba v prvem in drugem odstavku 17. člena določa, da je naročnik cenitve upravljavec stvarnega premoženja in da mora biti cenilec ob naročilu seznanjen z namenom cenitve in drugimi okoliščinami, ki lahko vplivajo na ocenjeno vrednost. JGZ "Pohorje" Mirna ni predložil danih naročil cenilcema za izdelavo cenitvenih poročil, zato ni mogoče preveriti, ali so bile cenitve opravljene v skladu z danimi navodili, kar predstavlja kršitev 17. člena uredbe. Sodni cenilec pri cenitvi strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja ni upošteval "prisilne prodaje", ki jo določajo Mednarodni standardi ocenjevanja vrednosti. Cenitev je opravil po nabavno-vrednostnem oziroma stroškovnem pristopu, kljub temu da je bil JGZ "Pohorje" Mirna v času prodaje strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja insolventen in zato "prisiljen" v prodajo. Sodni cenilec bi zato pri določitvi vrednosti moral ravnati v skladu s točkama C6 in C7 Mednarodnega standarda ocenjevanja vrednosti 220 (2011)¹⁶⁰ in Okvirom Mednarodnih standardov ocenjevanja vrednosti, ki v točkah od 53 do 55 urejajo "prisilno prodajo", vendar tega ni storil¹⁶¹.

3.8.4.b Uredba v 17. členu in 28. členu določa, da je naročnik cenitve upravljavec stvarnega premoženja in da vse stroške, ki nastanejo v zvezi s postopkom razpolaganja s stvarnim premoženjem, nosi upravljavec stvarnega premoženja. V Poročilu ocenjene vrednosti najemnine je določeno, da se nepremičnine, ki so predmet cenitve oziroma najema, nahajajo na zemljiščih v lasti Republike Slovenije¹⁶². Vlada je 4. 5. 2010 za upravljavca nepremičnin določila URSIKS. Iz računa za opravljene cenitve¹⁶³ v znesku 980 evrov brez davka na dodano vrednost je razvidno, da je bila storitev opravljena na podlagi naročilnice¹⁶⁴ JGZ "Pohorje" Mirna. Zaradi tega je bil naročnik in plačnik cenitve za določitev vrednosti najemnine JGZ "Pohorje" Mirna in ne URSIKS, ki je bil upravljavec nepremičnin, kar je v nasprotju s 17. členom in 28. členom uredbe.

3.8.5 Izvedena pogajanja o prodaji zalog

URSIKS je v objavi javnega zbiranja ponudb¹⁶⁵, ki jo je pripravila 25. 7. 2013, določila, da bo JGZ "Pohorje" Mirna s ponudnikom, ki bo ponudil odkup strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja hkrati z oddajo ponudbe za najem poslovnih prostorov in ki bo nadaljeval proizvodnjo programa gasilskih armatur, pred podpisom pogodb o najemu poslovnih prostorov in nakupu premičnih sredstev izvedel pogajanja o odkupu zalog.

Vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna je (P) [redacted] (P) z družbama (P) [redacted] (P) sklenil (P) [redacted] (P)¹⁶⁶. V njej je navedeno, da med pogodbenimi strankami že nekaj mesecev potekajo pogajanja za nakup zalog, zato sta bili v pogajanjih (P) [redacted] (P) sklenjeni (P) [redacted] (P)¹⁶⁷, ki jo je (P) [redacted] (P) nadomestila, in

¹⁶⁰ Sprejel Odbor za Mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti, večina od njih je v uporabi od 1. 1. 2012.

¹⁶¹ Prisilna prodaja je opis situacije, v kateri se izvede menjava, ne pa določena podlaga vrednosti. Cena, ki se lahko doseže v prisilni prodaji, je le naključno povezana s tržno vrednostjo ali katerokoli drugo podlago, opredeljeno v Mednarodnih standardih ocenjevanja vrednosti.

¹⁶² Parcelne številke 2504/9, 2533/3, 2533/2, vse k. o. Straža.

¹⁶³ Cenilec (P) [redacted] (P).

¹⁶⁴ (P) [redacted] (P).

¹⁶⁵ Uradni list RS, št. 65/13.

¹⁶⁶ Pogodba (P) [redacted] (P) je bila sklenjena v nemškem jeziku.

¹⁶⁷ Sklenjena med JGZ "Pohorje" Mirna in (P) [redacted] (P).

(P) (P)¹⁶⁸ (povezava s točko 3.7.2 tega poročila). Na podlagi (P) (P) (P) so zaloge surovin, materiala, polizdelkov, nedokončane proizvodnje in končnih izdelkov JGZ "Pohorje" Mirna z dnem (P) (P) (P) prešle v last (P) (P) (P). Prodajna cena vseh zalog je bila določena (P) (P) (P).

Zaloge, ki so bile prodane (P) (P) (P), so bile na dan prodaje izkazane v poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna v vrednostih, prikazanih v tabeli 17. V njej je tudi prikazana razlika med njihovo knjigovodsko in prodajno vrednostjo na dan prodaje.

Tabela 17: Prodajna vrednost zalog v primerjavi z njihovo knjigovodsko vrednostjo na dan 9. 11. 2013

Vrsta zalog	Prodajna vrednost v evrih	Knjigovodska vrednost v evrih	Razlika v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)=(2)/(3)*100
(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)
(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)
(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)
Skupaj	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)	(P) (P) (P)

Viri: analitične evidence JGZ "Pohorje" Mirna in konsignacijska pogodba.

JGZ "Pohorje" Mirna je (P) (P) (P) (P), prodal zaloge surovin, materiala, polizdelkov, nedokončane proizvodnje in gotovih izdelkov (P) (P) (P) (P), ki je predstavljala (P) (P) (P) (P) njihove knjigovodske vrednosti. Glede na način vrednotenja zalog v poslovnih knjigah JGZ "Pohorje" Mirna¹⁶⁹ in neproblematično starostno strukturo zalog na dan prodaje¹⁷⁰ ocenjujemo, da se je JGZ "Pohorje" Mirna s kupcem (P) (P) (P) (P), ki je nadaljeval s proizvodnjo njihovega programa, izpogajal o prodajni vrednosti zalog, s katero ni dosegel optimalnega prihodka od njene prodaje.

¹⁶⁸ Sklenjena med JGZ "Pohorje" Mirna in (P) (P) (P) (P).

¹⁶⁹ V Pravilniku o računovodstvu je bilo določeno, da se vrednotijo po iztržljivi vrednosti.

¹⁷⁰ Izhaja iz doseženega koeficienta obračanja zalog v letih 2012 in 2013. V letu 2012 je znašal 11, v letu 2013 pa 18.

4. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za pravosodje, ki je v obdobju od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 delovalo kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, in Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti ter učinkovitost poslovanja JAVNEGA GOSPODARSKEGA ZAVODA "POHORJE" MIRNA, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja, Šentrupert v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013. Za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za pravosodje, Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij in JGZ "Pohorje" Mirna smo glede na cilja revizije pridobili odgovore na vprašanja, ali je bilo poslovanje Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za pravosodje in Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti učinkovito in ali je bilo poslovanje JGZ "Pohorje" Mirna učinkovito.

4.1 Mnenje o učinkovitosti organiziranja dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti

Menimo, da je bilo poslovanje Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za pravosodje in Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pri organiziranju dela obsojencev in gospodarskih dejavnosti *neučinkovito*.

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za pravosodje in Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij niso vzpostavili ustreznih pravnih in drugih podlag za zagotavljanje ustrezne organizacije dela obsojencev in izvajanja gospodarskih dejavnosti. Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij kljub povečanemu številu obsojencev in nezmožnosti zagotavljanja del v okviru obstoječih možnosti, ki jih določa 52. člen Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, nima izdelane strategije za zagotavljanje dela obsojencem.

Na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 je opravljalo delo pri zunanjih izvajalcih 19 oziroma 6 obsojencev, s katerimi so pogodbe sklenili javni gospodarski zavodi, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, in ne zavodi za prestajanje kazni zapora, kar je v nasprotju s 53. členom Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, ki določa, da smejo pogodbe z zunanjimi izvajalci sklepati le zavodi za prestajanje kazni zapora. Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je razporejanje obsojencev na delo v Zavod za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni in JGZ "Pohorje" Mirna navajala v njihovih osebnih načrtih, iz katerih niso razvidni niti naziv, niti šifra delovnega mesta, niti količnik za določitev plačila, ki ga bo obsojenec prejel za opravljeno delo, določeno v Sistemizaciji del in nalog obsojencev in mladoletnikov. Zaradi navedenega ni mogoče preveriti pravilnosti določanja in izplačevanja plačil za opravljeno delo obsojencev.

Vlada Republike Slovenije v odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, ni določila posameznih vrst gospodarskih dejavnosti, ki so jih ti opravljali v skladu z 8. členom odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov, in ni določila drugih vrst poslov, ki so jih smeli opravljati na podlagi 10. člena odlokov o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov. Zato ni mogoče določiti vrst obveznosti, za katere je ustanovitelj odgovarjal. V odlokih o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov je določila, da ti lahko opravljajo posamezne storitve tudi za ustanovitelja, kar se določi z letnim programom dela in uredi s pogodbo, kljub temu da sklepanje neposrednih pogodb na podlagi Zakona o javnem naročanju ni mogoče.

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za pravosodje in Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij niso sprejeli ustreznih ukrepov, s katerimi bi preoblikovali javne gospodarske zavode, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, v ustrežnejšo organizacijsko obliko. Z izločitvijo industrijskega dela poslovanja iz JGZ "Pohorje" Mirna, ki ga je določila Vlada Republike Slovenije na predlog Ministrstva za pravosodje in Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, nista bila zagotovljena finančno prestrukturiranje in dolgoročna plačilna sposobnost. Zaradi navedenega so po končani prodaji opreme in oddaji nepremičnin na JGZ "Pohorje" Mirna ostale neporavnane obveznosti do dobaviteljev, bank in zaposlenih, ki jih ni bilo mogoče poravnati s prihodki od opravljanja kmetijske dejavnosti, ki jo je JGZ "Pohorje" Mirna opravljal po izločitvi industrijske dejavnosti. Zaradi ločeno izvedenih pogajanj o prodaji strojev, opreme, vozil in drobnega inventarja in o oddaji nepremičnin v najem, izvedenih pogajanj o prodaji zalog, uporabi blagovne znamke, pridobljenih potrdil o skladnosti proizvodov s standardi kakovosti in pridobljenih seznamov kupcev in dobaviteljev obstaja tveganje, da pri prodaji premoženja in oddaji nepremičnin v najem niso bile dosežene optimalne cene. Takšen način je namreč omogočil, da je kupec strojev, opreme in drobnega inventarja, ki je hkrati najemnik nepremičnin in nadaljuje s proizvodnim programom JGZ "Pohorje" Mirna, kupil zaloge gotovih proizvodov, materiala in nedokončane proizvodnje v vrednosti, ki je predstavlja (P) [REDACTED] (P) njihove knjigovodske vrednosti, in brezplačno pridobil blagovne znamke, potrdila skladnosti proizvodov s standardi kakovosti, proizvodno znanje ter sezname kupcev in dobaviteljev JGZ "Pohorje" Mirna.

Vlada Republike Slovenije je na podlagi gradiva Ministrstva za pravosodje in Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij sprejela sklep, s katerim je pooblastila ministra za pravosodje za podpis pogodbe o prodaji premičnin in oddaji nepremičnin v najem, ki jih je JGZ "Pohorje" Mirna uporabljal pri opravljanju industrijske dejavnosti, z družbo JMW Fire, d. o. o. Gradivo je bilo neustrezno, saj je bila v predlaganih pogodbah kot kupec premičnin oziroma najemnik nepremičnin določena družba JMW Fire, d. o. o., ki jo je v postopku javnega zbiranja ponudb ustanovil ponudnik *Jochen Max Widenmann*, Nemčija (JMW), ki sam kot fizična oseba ni izpolnjeval pogojev za udeležbo na javnem zbiranju ponudb. Poleg tega je bila v predlagani pogodbi o prodaji premičnin predlagana kupnina v znesku 813.001 evro pre nizka, saj je bila določena le na podlagi opravljene ceno strojev, opreme in drobnega inventarja, predmet prodaje pa so bili poleg strojev, opreme in drobnega inventarja tudi sezname sklenjenih pogodb z dobavitelji, s kupci in z izvajalci storitev, proizvodno znanje, izkušnje in pripadajoči certifikati, pravica do proizvodnje, prodaje in nadaljnega razvoja izdelkov, izvajanja dejavnosti pod neregistrirano blagovno znamko "Pohorje" Mirna in nedokončani posli. Poleg tega Ministrstvo za pravosodje in Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pred sklenitvijo pogodb o prodaji premičnin in oddaji nepremičnin v najem družbi JMW Fire, d. o. o. nista uredila premoženjskopравnih razmerij med Republiko Slovenijo in JGZ "Pohorje" Mirna, kljub temu da bi to na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije in 16. člena Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti morala storiti.

Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za pravosodje in Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij niso vzpostavili ustrežnih pogojev za upravljanje ter nadziranje poslovanja in zadolževanja javnih gospodarskih zavodov, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, in tega zato tudi niso izvajali. Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij z javnimi gospodarskimi zavodi ni uredila načina, vsebine in obsega financiranja zaposlovanja zaprtih oseb, čeprav so odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov v njeni pristojnosti. Ministrstvu za pravosodje, ki je bil predlagatelj finančnih načrtov javnih gospodarskih zavodov za pridobitev soglasja Vlade Republike Slovenije, ni predložila niti programov dela niti finančnih načrtov javnih gospodarskih zavodov za leto 2012, v katerih so ti načrtovali financiranje iz proračuna Republike Slovenije v znesku 1.096.500 evrov, ker v proračunu Republike Slovenije ni bilo zagotovljenih sredstev za te namene. Ministrstvo za pravosodje je na predlog Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij Vladi Republike Slovenije predložilo programe dela in finančne načrte javnih gospodarskih zavodov za leto 2013, s katerimi je Vlada Republike Slovenije soglašala, kljub temu da so bili pripravljene pomanjkljivo in ne odražajo potrebnega obsega sredstev iz proračuna Republike Slovenije.

Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij med zavodi za prestajanje kazni zapora in javnimi gospodarskimi zavodi, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, ni uredila enotnega načina razmejevanja stroškov nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, stroškov zavarovalnih premij in stroškov amortizacije objektov, ki se izkazujejo v poslovnih knjigah zavodov za prestajanje kazni zapora in jih ti uporabljajo skupaj z javnimi gospodarskimi zavodi, zato so jih javni gospodarski zavodi različno plačevali. Poleg tega ni na enoten način uredila razporejanja inštruktorjev v delovne procese javnih gospodarskih zavodov, zato so morali trije javni gospodarski zavodi sredstva za plače inštruktorjev deloma zagotoviti z lastnimi sredstvi, dvema javnima gospodarskima zavodoma pa teh sredstev ni bilo treba zagotoviti, ker so bili inštruktorji zaposleni na Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij.

Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, ki je imela v svojih poslovnih knjigah izkazane terjatve za sredstva, dana v upravljanje javnim gospodarskim zavodom, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, z njimi ni imela sklenjenih pogodb oziroma drugih aktov, v katerih bi uredila obseg in vrsto opredmetenih osnovnih sredstev v upravljanju, dobo koristnosti sredstev, razpolaganje s sredstvi amortizacije, način pokrivanja stroškov vzdrževanja opredmetenih osnovnih sredstev in način oblikovanja in usklajevanja medsebojnih obveznosti in terjatev za sredstva, dana v upravljanje. Poleg tega je v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2013 izkazovala terjatve za sredstva, dana v upravljanje javnim gospodarskim zavodom, kljub temu da jih zaradi zahtev Slovenskega računovodskega standarda 35 (2006) ne bi smela izkazovati že od 1. 1. 2010.

Vlada Republike Slovenije ni sprejela pravočasne in ustrezne odločitve o načinu pokrivanja primanjkljaja, ki ga je ustvaril JGZ "Pohorje" Mirna v letu 2012, saj je šele 4. 2. 2014 izdala sklep, s katerim je določila, da izguba JGZ "Pohorje" Mirna za leto 2012, ki je znašala 1.184.300 evrov, ostane nepokrita, čeprav je bil JGZ "Pohorje" Mirna na dan 31. 12. 2012 insolventen. Izguba tekočega leta je skupaj s prenesenimi izgubami znašala 4.468.559 evrov.

Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij ni izvajala nadzora nad poslovanjem in zadolževanjem javnih gospodarskih zavodov, ki izvajajo dejavnost organiziranja dela obsojencev, čeprav so odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov določali takšen nadzor. JGZ "Pohorje" Mirna se je zato v tem obdobju zadolževal pri bankah in poslovnih partnerjih brez soglasja upravnega odbora, ustanovitelja in Ministrstva za finance. Ministrstvo za pravosodje in Uprava Republike Slovenije za

izvrševanje kazenskih sankcij Vladi Republike Slovenije nista pravočasno predlagala imenovanja članov upravnih odborov. Zato je bil JGZ "Pohorje" Mirna brez upravnega odbora v obdobju od 29. 10. do 27. 12. 2013, ostali štirje javni gospodarski zavodi pa v obdobju od 30. 12. 2013 do 6. 2. 2104. Vlada Republike Slovenije, ki je v skladu z odloki o ustanovitvi javnih gospodarskih zavodov imenovala člane upravnih odborov, ni določila minimalnih pogojev, ki bi jih morali ti izpolnjevati, Ministrstvo za pravosodje in Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij sta jih predlagala po lastni presoji.

4.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja JGZ "Pohorje" Mirna

Menimo, da je bilo poslovanje JGZ "Pohorje" Mirna na področju organiziranja dela zaposlenih in obsojencev, določanja in izplačevanja plač oziroma nagrad, naročanja materiala, prodaje proizvodov, upravljanja z osnovnimi sredstvi in sredstvi v upravljanju, zadolževanja in prestrukturiranja *neučinkovito*.

Vršilec dolžnosti direktorja JGZ "Pohorje" Mirna upravnemu odboru in ustanovitelju oziroma Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij ni predlagal spremembe sistemizacije za zaposlene oziroma sistemizacije za opravljanje del obsojencev, ki bi temeljili na poslovnih potrebah JGZ "Pohorje" Mirna.

Za štiri obsojence, ki so opravljali delo pri zunanjih izvajalcih, ni sklenil pogodb, kar je bilo v nasprotju z 10. členom Odloka o preoblikovanju gospodarske enote "Proizvodno podjetje Mirna, p. o." v "Javni gospodarski zavod Pohorje Mirna, proizvodnja opreme za protipožarno zaščito in namakanje, ulivanje in kovanje barvnih kovin ter kmetijska proizvodnja". Poleg tega je trem zaposlenim obračunal in izplačal del plače iz naslova povečanega obsega dela v znesku 188 evrov in ni izdal sklepa o povečanem obsegu dela, kar je v nasprotju s 5. členom Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke. 12 obsojencem, ki so opravljali delo pri zunanjih izvajalcih, je obračunal in izplačal nagrado za opravljeno delo po enaki urni postavki, čeprav so opravljali različno delo, kar je bilo v nasprotju z 10. členom Pravilnika o količnikih za določitev osnovnih plačil, o kriterijih in merilih za ocenjevanje uspešnosti in rezultatov dela obsojencev ter o nagradah mladoletnikov, ki določa količnike za določitev osnovnega plačila glede na zahtevnost dela.

JGZ "Pohorje" Mirna je za leti 2012 in 2013 pripravil programa dela, ki sta bila pomanjkljiva in neuskkljena s podatki, predstavljenimi v finančnih načrtih. Programov dela in finančnih načrtov ni predložil Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij v predpisanem roku. Za leto 2012 ni pripravil spremembe programa dela in finančnega načrta, v katerem bi določil program dela in finančnega načrta, upošteva dejstvo, da v proračunu Republike Slovenije za leto 2012 ni bilo zagotovljenih sredstev.

V letih 2012 in 2013 ni upošteval določil Zakona o javnem naročanju in je pri dobaviteljih, ki predstavljajo največji obseg dobav, naročil material na podlagi neposredno sklenjenih pogodb ali izdanih naročilnic v skupni vrednosti 4.537.122 evrov.

Večino prihodkov je JGZ "Pohorje" Mirna dosegal s prodajo proizvodov dvema kupcema in tako z njima v letu 2012 realiziral 64 odstotkov vseh prihodkov od prodaje, v letu 2013 pa 49 odstotkov. Prodaja zato ni bila razpršena, da ne bi bila odvisna od obsega naročil majhnega števila kupcev.

V poslovnih knjigah je imel izkazane obveznosti za sredstva, prejeta v upravljanje, čeprav jih zaradi zahtev Slovenskega računovodskega standarda 35 (2006) ne bi smel izkazovati že od 1. 1. 2010. Z Upravo Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij ni imel sklenjene pogodbe oziroma drugega akta, v katerem bi uredila obseg in vrsto opredmetenih osnovnih sredstev v upravljanju, dobo koristnosti sredstev, razpolaganje s sredstvi amortizacije, način pokrivanja stroškov vzdrževanja opredmetenih osnovnih sredstev in način oblikovanja in usklajevanja medsebojnih obveznosti in terjatev za sredstva, dana v upravljanje.

Pri poslovnih bankah in drugih pravnih osebah je najemal posojila brez soglasja upravnega odbora, ustanovitelja in Ministrstva za finance. Zaradi neplačevanja posojil je s poslovnimi bankami sklepal anekse k pogodbam, zaradi katerih so nastali stroški zaradi sprememb pogodb v znesku 12.710 evrov.

Cenilcema, ki sta opravila cenitev premičnega premoženja in nepremičnin, ni dal ustreznih navodil, s katerimi bi ju seznanil z namenom cenične in drugimi okoliščinami, ki bi lahko vplivale na ocenjeno vrednost. Poleg tega je bil JGZ "Pohorje" Mirna naročnik in plačnik cenične za določitev vrednosti najemnine nepremičnin, danih v najem družbi JMW Fire, d. o. o., in ne Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, ki je bila upravljavec nepremičnin. (P) [redacted] (P) je kljub neproblematični starostni strukturi zalog prodal zaloge surovin, materiala, polizdelkov, nedokončane proizvodnje in končnih izdelkov (P) [redacted] (P), ki je predstavljala (P) [redacted] (P) njihove knjigovodske vrednosti.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije in Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij morata 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 v poslovanju, 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 ukrep Vlade Republike Slovenije se mora nanašati na:

- izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo priprave sprememb oziroma dopolnitev Odloka o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Rinka, ki bo določal zgornjo mejo zadolžitve brez soglasja ustanovitelja – točka 2.2.4.b.

Popravljalni ukrepi Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij se morajo nanašati na:

- izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo priprave strategije oziroma strateškega načrta za zagotavljanje dela obsojencem – točki 2.1.1.a in 2.1.1.c;
- izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za pripravo spremembe oziroma dopolnitve Pravilnika o izvrševanju kazni zapora glede vsebine osebnega načrta o razporejanju obsojencev na delo – točka 2.1.1.d;
- izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za sprejem spremembe meril za določitev stroškov za izvajanje javne gospodarske službe in sklenitev aneksa k Pogodbi o financiranju delovanja Javnega gospodarskega zavoda Rinka, v katerem bo urejeno financiranje v skladu s spremenjenimi merili in bodo zagotovljena sredstva za delovanje Javnega gospodarskega zavoda Rinka v obsegu, ki je določen v Odloku o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Rinka – točki 2.2.1.c in 2.2.1.d;
- izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za sklenitev Sporazuma o uporabi nepremičnega stvarnega premoženja z Javnim gospodarskim zavodom Rinka, in sicer z določitvijo obveznosti plačila stroškov zavarovanj – točka 2.2.2.1.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁷¹. 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 oziroma Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij kršita obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- pripravi kriterije in merila za imenovanje članov v upravni odbor Javnega gospodarskega zavoda Rinka.

Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij priporočamo, naj:

- ob pripravi strategije za zagotavljanje dela obsojencem ponovno prouči ustreznost organizacijske oblike glede možnosti zagotavljanja dela obsojencem in izvajanja dejavnosti za lastne potrebe ter potrebe drugih državnih organov, kar je zahtevala že Vlada Republike Slovenije;
- pripravi predloge odločb o razporeditvi obsojencev na delo, ki naj vključujejo podatek o nazivu in šifri delovnega mesta, na katerega bo obsojenec razporejen, o zavodu za prestajanje kazni zapora oziroma javnem gospodarskem zavodu, ki izvaja dejavnost organiziranja dela obsojencev, v skladu s Sistemizacijo del in nalog obsojencev in mladoletnikov ter podatek o količniku, na podlagi katerega bo obsojencu obračunana nagrada za opravljeno delo; predloge teh odločb naj posreduje zavodom za prestajanje kazni zapora;
- za leto 2016 pripravi načrt izvajanja nadzora nad poslovanjem Javnega gospodarskega zavoda Rinka.

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

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
3. Ministrstvu za pravosodje, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij, priporočeno s povratnico;
4. Darinki Požar, priporočeno;
5. Borutu Pahorju, priporočeno;
6. Janezu Janši, priporočeno;
7. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
8. Alešu Zalarju, priporočeno;
9. dr. Senku Pličaniču, priporočeno;
10. Zvonku Černaču, priporočeno;
11. Dušanu Valentinčiču, priporočeno;
12. Janezu Strmoletu, priporočeno;
13. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
14. arhivu.

*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